

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

PROPRIETÀ E REGOLE DELLA COLLANA

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

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

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

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

PARTECIPANTI FONDATORI DI TERZJUS

ACLI APS, Fondazione AIRC, ANBIMA APS, ANPAS ODV, ANSPI APS, Assifero, AUSER APS, 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 TERZJUS

AIL, UNIAMO

ORGANI SOCIALI DI TERZJUS

Presidente: Luigi Bobba

Consiglio di Amministrazione: Lorenzo Anselmi, Gianluca Budano, Michele de Tavonatti, Giuseppe Dessi, 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 Möslin, Andrea Perrone, Henry Peter, Dianora Poletti, Matteo Pozzoli, Arkadiusz Radwan, Nicola Riccardelli, Emanuele Rossi, Stefano Sacchi, Karsten Engsig Sørensen, Franco Taisch, Thomas Tassani, Pier Giuseppe Torrani, Tiziano Treu, Ger van der Sangen, Carlos Vargas Vasserot, Francesco Vella, Stefano Visonà, Stefano Zamagni, Andrea Zoppini.

**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:



CATTOLICA
ASSICURAZIONI



CONSULTA DELLE
FONDAZIONI
DI ORIGINE BANCARIA
DEL PIEMONTE E DELLA LIGURIA

F O N D A Z I O N E

Unipolis

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



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

Cattolica per la **Pubblica Amministrazione**

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

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 sociale². Tema dibattuto e controverso che richiama alcuni dilemmi generali dell'azione valutativa, come l'apertura a risultati inattesi, imprevedibili e inizialmente considerati marginali³; o la valorizzazione di elementi positivi che possono anche essere generati dall'aver semplicemente avviato un processo di progettazione sociale⁴. 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 imprevisi 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 qualitativa⁵, 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 Fung⁶ 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 materia⁷, 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 partecipazione⁸. 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 petrocchia (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 della Corte costituzionale⁹, 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 riflettere¹¹. 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”	<ul style="list-style-type: none"> • Referente della Direz. Turismo, commercio e servizi della Regione Toscana 	<ul style="list-style-type: none"> • Rappresentanti (2) della Cooperativa Itinera (Livorno) 	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Ex-funzionaria del Comune di Bergamo • Assessora alla cultura del Comune di Bergamo 	<ul style="list-style-type: none"> • Rappresentante della Fondazione Fritzcaraldo • Rappresentanti (2) della Coop. Teatro Tascabile di Bergamo 	<ul style="list-style-type: none"> • Comune di Bergamo; • Coop.sociale Teatro Tascabile di Bergamo; • MiBACT (MIC dal 2021); • Fondazione Fitzcaraldo
Comune di Roma: Progetto “Roxanne e oltre”	<ul style="list-style-type: none"> • Referente del Dipartimento Politiche Sociali e Salute del Comune di Roma • Referente del Dipartimento Politiche Sociali e Salute del Comune di Roma 	<ul style="list-style-type: none"> • Rappresentante Coop. Parsec 	<ul style="list-style-type: none"> • 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”	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabile del progetto del Municipio XI 	<ul style="list-style-type: none"> • Rappresentante della Onlus H-Anno Zero 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 di 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
<u>Tosc.1</u>	Referente Regione Toscana
<u>Tosc.2</u>	Responsabili Coop. Sociale Itinera
<u>Berg.1</u>	Rappresentante Fondazione Fritzcaraldo
<u>Berg.2</u>	Ex-dirigente Comune di Bergamo
<u>Berg.3</u>	Referenti Coop. Sociale T.T.B.
<u>Berg.4</u>	Assessora alla Cultura del Comune di Bergamo
<u>Roma.1</u>	Referente del Comune di Roma
<u>Roma.2</u>	Referente del Comune di Roma
<u>Roma.3</u>	Referente Coop. Sociale Parsec
<u>RM11.1</u>	Referente del Municipio XI
<u>RM11.2</u>	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 stanziare).

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 difficoltà. 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, Sovrintendenze) 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 Roma¹². 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, senno 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 1969¹³, 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 gestore¹⁷. 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 facilita 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 “cessionario” 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 ‘mixité’ 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 comuni¹⁹, 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 dirigenziali: “[*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 condivisa²⁰. 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 72/2021²¹. 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* adeguato²². 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 2016²³ e del 2022, quest’ultime elaborate in particolare a seguito degli eventi legati allo scandalo di “Mafia capitale”, oltre le linee guida regionali²⁴ 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 formativo²⁵ 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 sterna 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.

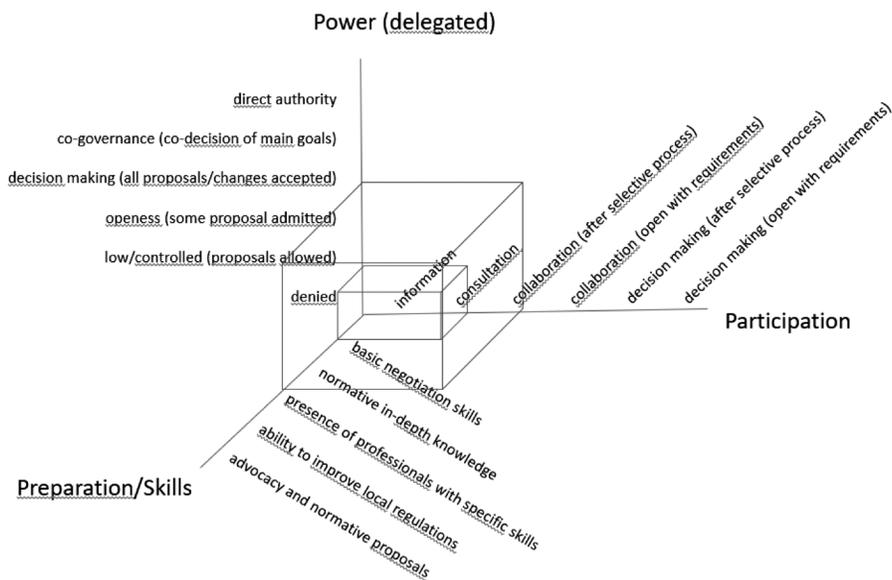
Tra le principali minacce vi è quella di restare legati ad approcci tipici dei bandi pubblici, alle loro, per quanto addolcite, logiche procedurali rigide con cui buona parte dei funzionari sono formati professionalmente. Una maggiore autonomia si può ottenere, quindi, da un lato con una formazione specifica 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 fondamentale 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 collaborativa²⁶ e di pianificazione collaborativa per la sostenibilità urbana²⁷, 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 Fung²⁸, 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 eccessivi 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.