

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 materia³, 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 CTS⁴.

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

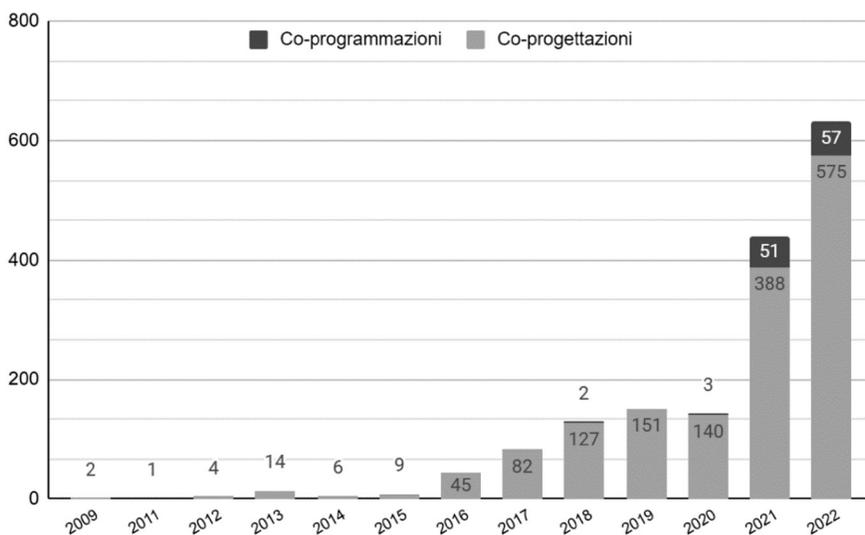
⁴ Cfr. P. VESAN, F. RAZETTI e M. PAPA, *L'amministrazione condivisa e l'“effetto di sistema”*: prime valutazioni, in «Impresa Sociale», n. 2, 2023, p. 89 ss.

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.

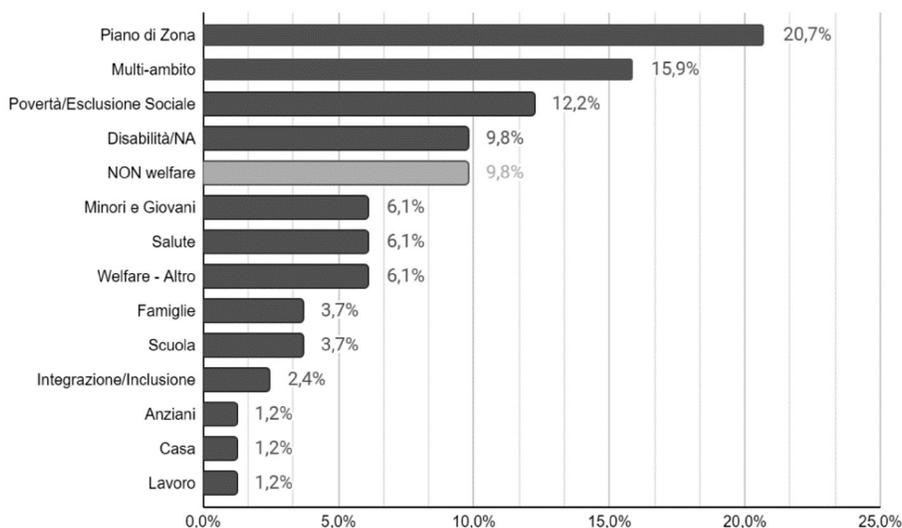
La prima fase, che si colloca tra il 2017 e il 2020, è caratterizzata ancora da un limitato numero di avvisi⁵. La seconda fase si colloca nel biennio 2021-2022, periodo nel quale si assiste invece a un aumento più consistente nel ricorso ai nuovi strumenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Le 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 2018⁶, 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 consorziali 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 precedenti: 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 condivisa⁷, 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 Runt) 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 ETS⁹; 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.

cano¹⁰: 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-programmazione¹¹. Se, come affermato da Marocchi¹², 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 intersectorialità. 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 precedenti, 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*

	<i>Inclusività/ selettività</i>		<i>Tempistiche</i>			<i>Organizzazione dei lavori</i>				<i>Follow-up</i>
	<i>Requisiti di partecipazione</i>	<i>Tipo di soggetti ammessi</i>	<i>Durata Avviso (in gg.)</i>	<i>Durata massima procedimento</i>	<i>Calendario predefinito</i>	<i>N. incontri con TS</i>	<i>Tavoli tematici (N.)</i>	<i>Facilitazione esterna</i>	<i>Modalità</i>	<i>Tavoli permanenti</i>
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

	<i>Inclusività/ selettività</i>		<i>Tempistiche</i>			<i>Organizzazione dei lavori</i>				<i>Follow-up</i>
	<i>Requisiti di partecipazione</i>	<i>Tipo di soggetti ammessi</i>	<i>Durata Avviso (in gg.)</i>	<i>Durata massima procedimento</i>	<i>Calendario predefinito</i>	<i>N. incontri con TS</i>	<i>Tavoli tematici (N.)</i>	<i>Facilitazione esterna</i>	<i>Modalità</i>	<i>Tavoli permanenti</i>
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 affievolito¹³. 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'innescio 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 CTS¹⁵; 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 Cicciari. 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”»*.

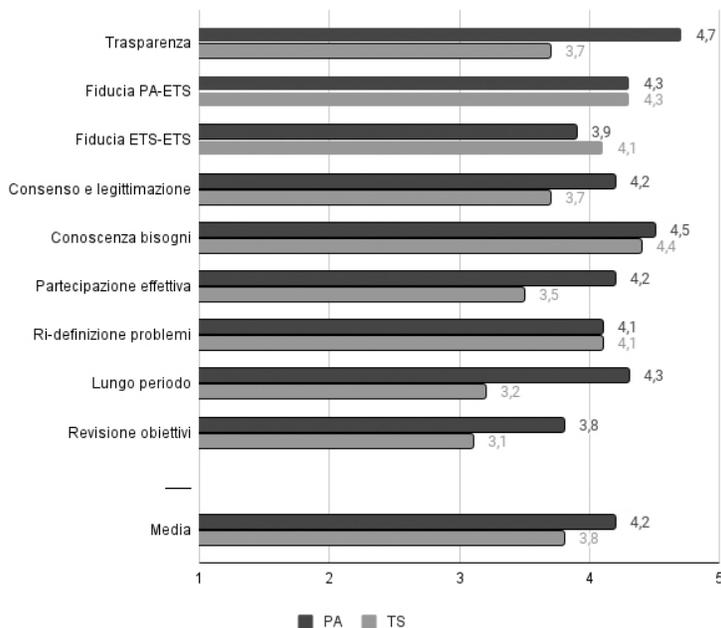
Il grado di innovazione introdotta dalla formulazione dei Piani di Zona ex art. 55 rispetto alle vecchie prassi varia, comunque, da contesto a contesto in funzione dell'esperienza precedentemente maturata. I territori che vantano una maggiore consuetudine in queste prassi di governance partecipata, pur 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 precedente 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 dei 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 precedente 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 dirompende, 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 gradualmente 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 pionieristiche, 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.

<i>Org.</i>	<i>Intervistato/i</i>	<i>Area</i>	<i>Data</i>
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