
PER UN LABORATORIO DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Primi risultati di una ricerca multidisciplinare

a cura di

Barbara L. Boschetti



EDITORIALE SCIENTIFICA

Sintesi della ricerca multidisciplinare della Fondazione Terzjus ETS che fa il punto sullo stato di avanzamento dell'Amministrazione Condivisa nel nostro Paese.

L'Amministrazione Condivisa (AC) è diventata una parola chiave nel dibattito pubblico, soprattutto dopo la pubblicazione della sentenza n.131/2020 della Corte costituzionale, che ha nei fatti fornito una autorevole fonte di legittimazione non soltanto alla coprogrammazione e alla coprogettazione, disciplinate dall'articolo 55 del Codice del Terzo Settore (CTS - Dlgs. 117 del 2017), ma anche a tutte le prassi più o meno formalizzate attraverso cui si viene a determinare una cooperazione fattiva fra le varie articolazioni dello Stato e gli Enti del Terzo Settore (ETS): regolamenti comunali per la gestione dei beni pubblici, patti di sussidiarietà e di comunità, reti di partenariato su specifiche iniziative, ecc. L'ambito di applicazione di queste politiche collaborative non è solo il settore socioassistenziale, ma anche il più vasto perimetro di attività di interesse generale definite dall'articolo 5 del CTS: dalla rigenerazione urbana, ai servizi di cura della salute, passando per la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, senza dimenticare l'agricoltura sociale e la promozione dello sport per tutti.

Grazie al sostegno ricevuto dalla Fondazione Unipolis e dalla Consulta delle fondazioni bancarie piemontesi e liguri, la Fondazione Terzjus ha lanciato nella primavera del 2022 un ambizioso programma di ricerca interdisciplinare denominato Laboratorio dell'Amministrazione Condivisa (LAC), nella convinzione che fosse necessario promuovere uno scambio proficuo fra diverse discipline (scienze giuridiche, politologia, sociologia, economia), al fine di approfondire lo studio su tali procedure di *governance*, per molti versi inedite in un Paese come il nostro (anche in altre nazioni, in verità). La visione culturale di questa iniziativa è racchiusa proprio nel concetto di laboratorio: un luogo dove esperti e ricercatori sperimentano diverse metodologie e strategie di ricerca su un fenomeno poco conosciuto, essendo consapevoli che dalla contaminazione fra diverse prospettive di analisi possono nascere nuove idee e chiavi lettura originali su quanto accade nella realtà. Il punto di caduta del progetto non è teorico, quanto piuttosto pratico, nella misura in cui si intende fornire una cassetta di attrezzi utili (linee guida, griglie di analisi e valutazione, proposte di policy, risorse formative, ecc.) a supporto di coloro che sono impegnati a diverso titolo in attività in qualche misura legate alla AC: funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione (PA), responsabili di ETS, facilitatori e intermediari che operano in questo ambito, ecc. L'obiettivo di fondo è dunque capire come si stanno

sviluppando le esperienze di AC (i contesti e le dinamiche locali, i problemi e le innovazioni) e elaborare strumenti operativi per far sì che questa pratica possa diffondersi nella nostra società, contribuendo a migliorare gli standard di servizio del welfare (e di altre importanti politiche pubbliche). Da questo punto di vista, il Laboratorio vuole essere una sorta di “prototipo” dell’Osservatorio dell’Amministrazione condivisa, istituito da un decreto emanato nel mese di ottobre 2022 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di cui si attende ancora il varo definitivo.

Lunedì 11 marzo 2024, presso l’Università Cattolica di Milano, verrà presentato il volume *Per un laboratorio dell’amministrazione. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, curato da Barbara Boschetti e appena uscito nella serie “I quaderni di Terzius”, per i tipi di Editoriale Scientifica di Napoli. Il libro raccoglie i contributi della prima annualità della ricerca (2023), che si è concentrata sullo stato di avanzamento delle pratiche di AC nel nostro Paese¹, esaminando le loro potenzialità e criticità attraverso un ampio spettro di metodi e tecniche di indagine (*mix methods research* - analisi secondaria di dati statistici, rilevazione sistematica sulle procedure amministrative, interviste in profondità con gli attori coinvolti nella AC, osservazione partecipante durante riunioni pubbliche). Nella prima parte del testo si compie una approfondita ricognizione giuridica esplorando i profili del diritto, delle procedure e dei casi giurisprudenziali legati alla AC. Nella seconda parte ci si sofferma invece sulle dinamiche sociali e politiche emergenti in alcune esperienze significative di co-programmazione e co-progettazione sviluppate in diverse aree del Paese. Qui di seguito vengono ripresi alcuni risultati significativi di questa opera collettanea.

- *La AC è in forte espansione e può contribuire a cambiare il modo con cui vengono costruite le politiche locali.* Tra il 2017 ed il 2020 il ricorso da parte di Comuni, Regioni ed altri apparati statali a procedure collaborative con gli ETS era ancora piuttosto limitato (non più di 130 avvisi l’anno), in seguito si è assistito ad un aumento esponenziale di tali atti, rispettivamente oltre 400 e 600 avvisi pubblici di coprogrammazione e coprogettazione nel 2021 e nel 2022. Per quanto si tratti di dati parziali, desunti da una analisi sistematica su Internet, di fronte ad una diffusione così veloce non è improprio prefigurare un “effetto di sistema”, ovvero che la AC possa modificare il modo di operare sia delle PA che degli ETS, ben oltre il processo di produzione regolativa che la contraddistingue. Si deve comunque

¹ Mentre nel 2024 è prevista la realizzazione di una guida ragionata sulla AC il cui fine, come si è detto, è quello di offrire un utile ausilio agli addetti ai lavori.

precisare che i bandi di gara sono ancora la principale formula amministrativa a cui gli Enti locali e le altre agenzie pubbliche fanno ricorso quando debbono affidare all'esterno servizi di interesse collettivo.

- *La normativa viene applicata in modo diversificato, tale flessibilità può favorire l'adattamento delle procedure ai contesti locali.* Esaminando la legislazione regionale e gli avvisi pubblici emanati in prevalenza dagli Enti Locali si vede che le forme dell'amministrazione normate dal CTS (articolo 55) vengono integrate da una varietà di provvedimenti locali: leggi regionali di settore, regolamenti municipali sui beni comuni, altre deliberazioni, ecc. Dall'intreccio fra gli atti di regolazione locale e le disposizioni contenute nel Dlgs 117/2017 prendono vita schemi normativi che, di volta in volta, si compongono e si scompongono. In tal senso quando la AC viene calata nella realtà amministrativa locale si diversificano i percorsi di attuazione, dando l'impressione che i Comuni e le altre agenzie pubbliche presenti sul territorio abbiano margini di manovra abbastanza ampi per adattare la governance collaborativa al contesto in cui viene applicata.
- *La AC incrocia una grande trasformazione in atto nella PA (e ne viene influenzata).* Dopo la pandemia, in Europa e in Italia, si è cominciato a puntare seriamente su un modello amministrativo orientato all'efficienza di servizio (*Normativity as a service* – Naas), derivante dal settore privato (applicazioni digitali, automotive, banking e via discorrendo). Il primo banco di prova per sperimentare il Naas nella PA italiana è stato il PNRR, laddove si è cercato di rendere più agili e flessibili i passaggi operativi di questo importante Piano, con l'adozione di criteri quali la modularità delle attività per armonizzare e ottimizzare le diverse missioni e iniziative finanziate. Le agenzie pubbliche sono così chiamate a svolgere una funzione di supporto tecnico sia a monte che a valle dei processi decisionali. Questo approccio si sta allargando a macchia d'olio non solo negli apparati centrali dello Stato, ma anche a livello più decentrato, tanto è vero che in alcune legislazioni regionali sulla AC e negli stessi avvisi pubblici di coprogrammazione e coprogettazione dei Comuni si avverte la spinta ad occuparsi di tutte le sequenze operative del procedimento (prima, durante e dopo l'apertura del processo amministrativo), accompagnando gli attori con diversi strumenti. L'esperienza della legge umbra sulla AC è esemplificativa al riguardo, nella misura in cui offre ai destinatari del provvedimento una sorta di cassetta degli attrezzi: bozze di delibere e regolamenti comunali, facsimili di avvisi di manifestazione di interesse, linee guida sul come si fa la co-programmazione e la coprogettazione.

Prescindendo dal piano strettamente giuridico, diverse evidenze emerse negli studi di caso realizzati nella ricerca aiutano a capire meglio le implicazioni politiche e sociali delle esperienze di AC. Da questo punto di vista, l'esito delle pratiche collaborative è tutt'altro che scontato a livello locale.

- *Il cammino non agevole della coprogrammazione nei Piani di Zona (PdZ).* Questa forma di AC mostra un elevato potenziale, nella misura in cui offre agli Enti Locali e agli ETS uno spazio dove pianificare in modo congiunto i servizi socioassistenziali sul territorio, nel momento cruciale dell'individuazione dei bisogni sociali e di definizione delle strategie di intervento per farvi fronte. Nondimeno, dall'indagine qualitativa su cinque esperienze in alcune città medie dislocate al Nord, Centro e Sud del Paese si evince che non sono flebili le resistenze verso la coprogrammazione all'interno dei PdZ, in quanto essa pone rilevanti oneri di partecipazione soprattutto agli ETS e può intaccare consistenti rendite di posizione nel welfare locale. Nelle comunità locali possono quindi subentrare ostacoli che rischiano di vanificare la logica della pianificazione condivisa; forse è per questo che la coprogrammazione viene adottata dalla PA molto meno di frequente rispetto alla coprogettazione. Una pianificazione comune richiede un elevato investimento di energie e tempo e può sfociare in una radicale ridefinizione delle priorità delle politiche locali. La posta in gioco è alta e non sempre vi sono la determinazione e la lungimiranza necessarie ad accettare tale scommessa. Di sicuro bisognerebbe svolgere ulteriori studi per individuare i fattori che a livello locale frenano la costruzione partecipata delle politiche sociali.
- *La coprogettazione tra luci e ombre.* Dai casi esaminati nel libro affiorano tanto elementi positivi quanto negativi nell'esercizio di questa forma di AC, che sembra ormai essere diventata una prassi ricorrente in ogni area del Belpaese. Tra i primi si debbono considerare la possibilità di modificare agevolmente gli indirizzi iniziali e di rimodulare il budget a seconda delle esigenze, il valore aggiunto di nuove professionalità chiamate dalla PA e dagli ETS a prender parte alle sessioni pubbliche di lavoro, l'ampliamento del partenariato, anche quando la procedura è conclusa. Tra le criticità bisogna invece sottolineare il fatto che gli avvisi pubblici di AC sono ancora troppo ancorati ad approcci tipici della gara d'appalto: logiche procedurali rigide, refrattarietà al confronto paritetico (espressa soprattutto dai dirigenti/funzionari pubblici), assenza di risorse dedicate per dare continuità alla AC e garantire un collegamento fra coprogrammazione e coprogettazione nei servizi sociali territoriali.

- *Prendere sul serio le relazioni.* L'interazione fra i dirigenti/funzionari della PA e i responsabili degli ETS coinvolti nella AC non è una dimensione di analisi che può essere sottovalutata; si tratta infatti di legami che si instaurano fra attori portatori di differenti culture e stili di lavoro, il che può essere fonte di incomprensioni e tensioni, anche al di là delle intenzioni dichiarate dai diretti interessati. Tali divergenze sono spesso sottili e possono essere decodificate solo osservandole in presa diretta o ascoltando con attenzione i racconti dei protagonisti. In alcune delle esperienze territoriali investigate ci si è potuti immergere in tali processi complessi e sfuggenti. I meccanismi di cooperazione spesso si inceppano per vari motivi, riconducibili alle diverse aspettative che gli attori nutrono gli uni nei confronti degli altri, senza contare anche le definizioni non coincidenti che essi danno degli obiettivi di una programmazione o progettazione sociale. Dietro la diversità di vedute ci sono sempre quasi sempre delle asimmetrie di potere (materiale e simbolico) che rendono tutt'altro che ugualitari i rapporti tra Enti statali e ETS nelle procedure di AC. Non tenerne conto significa semplificare il discorso sulla governance collaborativa, creando i presupposti per un suo fallimento.
- *In un'ottica di medio-lungo periodo è opportuno sostenere i livelli di partecipazione nelle politiche collaborative.* Lo sforzo profuso dai partecipanti nella AC è notevole, bisogna investire tempo e risorse (competenze tecniche, empatia, ascolto, ecc.) per raggiungere un'intesa e raccordare i linguaggi, per poi pervenire ad una progettualità comune, aperta ad apporti plurali. Potrebbe sembrare banale ma garantire questo genere di impegno non è sempre possibile, soprattutto per i responsabili degli ETS, che in non poche circostanze agiscono a titolo volontario. Sarebbe sbagliato e riduttivo pensare che una coprogrammazione o una coprogettazione siano attività che si concludono con la chiusura dell'avviso pubblico. Il risultato delle procedure sono quasi sempre strategie di policy e servizi basate su un coinvolgimento duraturo nel tempo degli attori che le propongono, attraverso riunioni periodiche di programmazione delle attività. In molte circostanze, gli operatori del Terzo settore non hanno uno stipendio fisso alla fine del mese (come i dipendenti della PA) e non di rado la partecipazione ai seguiti della AC viene concepito come una forma di cofinanziamento dagli Enti Locali. Questo contributo *in kind* potrebbe non essere sostenibile per gli ETS, specie se sono di piccole dimensioni e destrutturati.
- *La facilitazione è una strada che può essere percorsa per rendere più fluida la AC.* L'ultima questione portata allo scoperto dalla ricerca ha a che vedere con la

praticabilità della governance collaborativa in assenza di un'azione di accompagnamento o di supporto tecnico. In tal senso si pone un interrogativo essenziale: la collaborazione fra soggetti che coltivano visioni del mondo assai eterogenee (lo spontaneismo del terzo settore, il rigore burocratico del pubblico, il managerialismo del privato, il mutualismo delle parti sociali, i residui ideologici della politica) può esser lasciata al libero adattamento fra i diversi portatori di interesse o non richiede piuttosto l'azione di un agente esterno che lo sappia pilotare e consolidare? Nei piccoli comuni (ma anche nelle città), come è già successo, potrebbe essere utile rivolgersi ad associazioni del Terzo settore a società private di consulenza specializzate nella facilitazione dei processi di amministrazione condivisa. L'importante è che vi sia chiarezza sul mandato che la Giunta comunale assegna all'organizzazione incaricata di trainare l'esperienza di coprogrammazione o coprogettazione sul territorio.