



# AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

## LINEE GUIDA REGIONALI PER L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

AI SENSI DELLA LEGGE REGIONALE 13 APRILE 2023, N. 3 E AZIONI DI SISTEMA

Deliberazione di Giunta regionale n. 528/2026





# LINEE GUIDA REGIONALI PER L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

AI SENSI DELLA LEGGE REGIONALE 13 APRILE 2023, N. 3 E AZIONI DI SISTEMA

Deliberazione di Giunta regionale n. 528/2026

**Linee guida regionali per l'amministrazione condivisa ai sensi della Legge regionale 13 aprile 2023, n. 3 e azioni di sistema**  
Regione Emilia-Romagna

**Deliberazione di Giunta regionale n. 528/2026**

Testo non ufficiale

La [versione ufficiale](#) è consultabile nella sezione atti amministrativi della Giunta del sito della Regione Emilia-Romagna

Area Terzo settore, forme pubbliche di gestione - Settore Politiche sociali, sociosanitarie, pari opportunità, Regione Emilia-Romagna

[terzosettore@regione.emilia-romagna.it](mailto:terzosettore@regione.emilia-romagna.it)

Impaginazione e stampa: Alessandro Finelli

Stampa: Centro stampa Regione Emilia-Romagna, aprile 2026



Scarica la versione digitale delle Linee guida  
<https://regioneer.it/linee-guida-amministrazione-condivisa>

# INDICE

<b>L'amministrazione condivisa come scelta di valore</b> di Isabella Conti.....	7
<b>1. Premessa e finalità delle linee guida regionali</b> .....	9
<b>2. L'amministrazione condivisa</b> .....	10
2.1 L'ambito soggettivo.....	10
2.2 L'ambito oggettivo.....	12
2.3 Le finalità ed i principi previsti dalla Legge regionale n. 3/2023.....	14
<b>3. Gli strumenti dell'amministrazione condivisa come forma di collaborazione, che usa i procedimenti amministrativi in modo strategico ed innovato</b> .....	15
3.1 I principi comuni .....	16
<b>4. La co-programmazione</b> .....	16
4.1 Prima e seconda fase: avvio del procedimento e pubblicazione dell'avviso.....	19
4.2 Terza e quarta fase: l'istruttoria partecipata, i tavoli e la conclusione della procedura ad evidenza pubblica .....	19
<b>5. La co-progettazione</b> .....	22
5.1 Prima fase: avvio del procedimento .....	23
5.2 Seconda fase: pubblicazione avviso .....	23
5.3 Terza fase: i tavoli di lavoro .....	26
5.4 Quarta fase: conclusione della procedura ad evidenza pubblica.....	27
5.5 Quinta fase: sottoscrizione della convenzione.....	27
5.6 Elenchi .....	28
<b>6. La facilitazione come cura dei processi partecipativi</b> .....	31
<b>7. Le convenzioni ex artt. 56 e 57 D. Lgs 117/2017</b> .....	33
<b>Allegati: metodologie e strumenti</b> .....	35
1. Premessa .....	35
2. La fase propedeutica: mappare e agganciare .....	35

2.1 Mappatura emozionale.....	35
2.2 La camminata di quartiere.....	36
3. Prima di iniziare le sessioni.....	37
3.1 Dialogo a due (o a tre).....	38
4. La co-programmazione: conoscere, visionare e immaginare.....	38
4.1 Open space technology (ost).....	38
4.2 Future lab.....	39
4.3 Brain storming.....	39
5. La co-progettazione: accompagnare scelte condivise e azioni congiunte.....	40
5.1 World Café.....	40
5.2 Dialogo nel buon futuro (approccio dialogico).....	40
5.3 Focus group.....	41

## L'amministrazione condivisa come scelta di valore

Con queste Linee guida l'Emilia-Romagna compie una scelta chiara: riconoscere e rafforzare un modo diverso di costruire le politiche pubbliche, fondato sulla collaborazione tra istituzioni e comunità.

L'amministrazione condivisa non è solo uno strumento tecnico, ma un approccio che mette al centro le persone, i territori e le relazioni. Significa passare da una logica in cui l'amministrazione decide e affida, a una in cui si ascolta, si costruisce insieme e si condividono responsabilità e obiettivi, nella cura dei beni comuni e nella risposta ai bisogni collettivi.

Le Linee guida nascono con questa ambizione: accompagnare amministrazioni pubbliche ed Enti del Terzo Settore nell'utilizzo pieno e consapevole degli istituti previsti dal Codice del Terzo Settore, valorizzando co-programmazione, co-progettazione e convenzioni come strumenti ordinari di azione pubblica. Strumenti che non sostituiscono semplicemente gli appalti, ma introducono una logica diversa, fondata sulla fiducia, sulla trasparenza e sulla capacità di generare valore sociale.

La nostra Regione parte da una storia solida. L'Emilia-Romagna è da sempre un territorio in cui il Terzo Settore rappresenta un presidio fondamentale di coesione, prossimità e innovazione sociale. Oggi vogliamo fare un passo ulteriore: riconoscere pienamente questo patrimonio come parte integrante della funzione pubblica, senza sovrapposizioni né deleghe, ma dentro una relazione chiara, responsabile e orientata al bene comune.

Per questo le Linee guida non si limitano a definire procedure, ma costruiscono un quadro di accompagnamento fatto di formazione, strumenti operativi, monitoraggio e spazi di confronto. Un investimento necessario per sostenere soprattutto gli enti locali e le realtà meno strutturate, e per rendere questi processi accessibili, efficaci e di qualità.

In un contesto sociale sempre più complesso, nessuna istituzione può pensare di rispondere da sola. L'amministrazione condivisa è la risposta a questa complessità: un modo per rafforzare il welfare di comunità, valorizzare le energie civiche e costruire politiche più giuste, più vicine e più capaci di durare nel tempo.

Queste Linee guida sono un punto di partenza. Il loro valore si misurerà nella capacità di essere praticate, adattate, fatte vivere nei territori. È una sfida che vogliamo affrontare insieme, nella convinzione che solo attraverso una responsabilità condivisa sia possibile costruire comunità più coese, inclusive e forti.

Isabella Conti  
Assessora a Welfare, Terzo settore, Politiche per l'infanzia, Scuola  
Regione Emilia-Romagna



## 1. Premessa e finalità delle linee guida regionali

Le finalità delle presenti Linee guida regionali sono di accompagnare e facilitare l'applicazione delle forme di relazione collaborative fra gli enti pubblici e gli enti del Terzo settore (ETS) previste al Titolo VII agli artt. 55 e ss. del D. Lgs. 117/2017, attraverso indicazioni e suggerimenti non limitati al solo profilo giuridico, delle procedure, ma estese alle questioni metodologiche relative allo sviluppo del processo collaborativo.

Infatti, gli istituti previsti nel Codice del Terzo Settore (di seguito CTS) non sono unicamente dei procedimenti amministrativi, ma sono anche dei processi sociali che richiedono nuovi strumenti e metodologie dal punto di vista relazionale e organizzativo. Per tali motivi nelle presenti linee guida si affiancano alla parte giuridica anche indicazioni su metodi e strumenti propri della partecipazione intesa in senso più ampio, facendo riferimento all'esperienza promossa negli ultimi anni dalla Regione, in particolare nel campo della programmazione sociale e socio-sanitaria, attraverso l'esperienza del Community Lab e delle iniziative effettuate nel quadro della L.R. 15/2018 *"Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010 n.3"*, con l'obiettivo di favorire il cambio di "postura" da parte di tutti i soggetti coinvolti, che è alla base dell'amministrazione condivisa, e rendere i processi più efficaci.

Le presenti Linee guida regionali "integrano" sia il CTS, che le Linee guida adottate con D.M. n. 72/2021, relativamente all'applicazione degli articoli 55 e seguenti del CTS valorizzando la specificità e le peculiarità della disciplina regionale introdotta con la legge regionale n. 3/2023, *"Norme per la promozione ed il sostegno del terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva"*.

Non costituiscono oggetto del presente atto le ulteriori forme di collaborazione e di promozione dell'attivismo civico, della cittadinanza attiva e di partecipazione, che trovano specifica disciplina, ai sensi dell'art. 1, comma 8 della legge regionale n. 3/2023, in altre fonti normative regionali o, per quanto riguarda la rigenerazione degli spazi e dei beni comuni, nei regolamenti locali, ove esistenti, e nell'ambito dei c.d. patti di collaborazione, quale ulteriore attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

Si tratta di una materia "dinamica", perché interessata dal suo sviluppo nell'ambito dell'ordinamento, ma anche dalla concreta applicazione da parte degli enti pubblici. Il riferimento è sia alle iniziative a livello europeo in materia di economia sociale, sia alla declinazione "territoriale" degli istituti collaborativi, mediante appositi regolamenti, sia alle pronunce della giurisprudenza che nel tempo si stratificheranno.

Inoltre, occorrerà seguire – solo per fare alcuni esempi – l'evoluzione dell'ordinamento, europeo ed interno, in materia di promozione dell'economia sociale, nel cui ambito rientrano gli ETS, nonché del processo di revisione eu-

ropea sia della disciplina in materia di Aiuti di Stato, che di quella in materia di appalti e concessione.

Per questi motivi tali linee guida potranno essere oggetto di revisione e aggiornamento nel tempo.

## **2. L'amministrazione condivisa**

La Corte costituzionale, nella oramai nota sentenza n. 131/2020, riconosce ed argomenta la portata innovativa degli istituti dell'amministrazione condivisa, contenuti nel Titolo VII del CTS, affermando che si tratta di *"una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost."*

Grazie agli istituti in esame, infatti, l'ente pubblico – nei limiti e con le modalità stabilite dalla disciplina, statale e regionale – è abilitato a coinvolgere attivamente nella elaborazione di politiche pubbliche e nella progettazione di progetti di servizio e di intervento gli Enti del Terzo Settore. Coinvolgimento che non può mai tradursi in una "delega" di funzioni pubbliche da parte delle amministrazioni procedenti, rappresentando piuttosto una forma di "co-amministrazione" (Sentenza Corte costituzionale n.131/2020) incentrata sull'autonomia e responsabilità propria della P.A.

Nell'ambito dei procedimenti di applicazione del Titolo VII del CTS, gli enti pubblici, quali amministrazioni procedenti, in ragione della loro autonomia politica, organizzativa e statutaria, assicurano il rispetto delle discipline di settore riferite alle attività di interesse generale elencate dall'art.5 del CTS e in particolare delle disposizioni normative in materia di piani e programmi (ad esempio Piani di Zona, di cui alla vigente legge regionale), anche ai fini dell'attivazione delle forme di consultazione, concertazione e partecipazione ivi previste.

### **2.1 L'ambito soggettivo**

Gli strumenti dell'amministrazione condivisa, ai sensi del CTS, delle linee guida ministeriali, della L.R. 3/2023 e delle presenti Linee guida regionali, in primo luogo operano in relazione ad un preciso ambito "soggettivo":

- a. dal lato degli enti pubblici quali "Amministrazioni procedenti" (art. 55, c. 1 CTS);
- b. dal lato degli ETS (art. 4 CTS).

Gli enti pubblici, quali "Amministrazioni procedenti", ai sensi della legge 241/1990, e gli ETS sono i "protagonisti" dei rapporti collaborativi.

I procedimenti amministrativi regolati dagli articoli 55-57 del Codice del Terzo Settore sono rivolti unicamente agli Enti del Terzo Settore. La stessa Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 131/2020 ha confermato che: *"lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato*

*dal richiamato art. 55 è riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall'art. 4 CTS...Agli enti che fuoriescono da tale perimetro legale non possono essere riferibili le medesime forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 CTS: esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica".*

Il principio sopra richiamato non si traduce, tuttavia, nell'impossibilità di prevedere forme di promozione e di coinvolgimento di soggetti, diversi dagli ETS, da parte delle PA.

L'art. 6 della L. R. 3/2023, al riguardo, riconosce il ruolo degli enti associativi non di terzo settore sottolineando la necessità di garantirne l'effettiva partecipazione civica alle attività della pubblica amministrazione.

Restano, pertanto, ferme le forme di coinvolgimento previste dalla L. R. 15/2018, come più in generale quelle previste dall'ordinamento, dai regolamenti degli enti pubblici e da accordi e protocolli, ove esistenti.

Tali enti non possono partecipare direttamente agli istituti previsti dal Codice del Terzo settore, ma gli enti pubblici potranno coinvolgerli in un ruolo secondario e strumentale rispetto alle attività di interesse generale che svolgono gli ETS o di sostegno finanziario.

L'ambito "soggettivo" dell'amministrazione condivisa attiene anche al novero delle "Amministrazioni precedenti", non limitato ai soli "enti territoriali", previsti dal TUEL (D. Lgs. n. 267/2000), ma a tutte le pubbliche amministrazioni così come elencate dall'art. 1 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165:

- tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative;
- le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le Regioni;
- le Province;
- i Comuni (comprese le Unioni di Comuni);
- le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni;
- le istituzioni universitarie;
- gli Istituti autonomi case popolari (variamente denominati);
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali [es. ASP];
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;
- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);
- le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

A tale proposito, ciascuna amministrazione pubblica potrà attivare le forme di amministrazione condivisa in relazione alle funzioni ed al relativo ambito di competenza.

Un contributo all'implementazione delle nuove modalità di rapporto con gli enti del Terzo Settore può essere dato dagli Uffici di Piano e dai Distretti sociosanitari, in virtù del ruolo loro assegnato dalla vigente normativa in materia di politiche di welfare in senso lato, ed in particolare dal Piano sociale e sanitario regionale. L'ufficio di Piano ha, infatti, una visione complessiva dei bisogni sociali e sociosanitari del territorio essendo un ufficio comune tra Unioni/Comuni integrato con i professionisti dell'AUSL. Mentre l'ambito territoriale coincidente con il Distretto sociale e sanitario spesso rappresenta la dimensione sovracomunale di riferimento per co-programmazione e co-progettazione, alla luce del sistema di governance che caratterizza le politiche sociali, sanitarie, sociosanitarie, ma anche del lavoro.

Infine, con particolare riguardo al tema dell'ambito "soggettivo", nulla vieta che enti diversi dalle pubbliche amministrazioni sopra citate, ma da queste partecipati e controllati attraverso maggioranze qualificate, possano – sulla base di conforme indirizzo politico, formulato dall'ente controllante – attivare procedimenti di amministrazione condivisa, ai sensi della disciplina speciale del Terzo settore. Fra questi, a titolo meramente esemplificativo, fondazioni anche di partecipazione, società in house, aziende speciali, con particolare riguardo al sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali, di cui alla vigente legge regionale. Inoltre, anche per le possibili ed auspicabili "connessioni" fra le diverse attività di interesse generale, elencate dall'art. 5 CTS, le collaborazioni con gli ETS potranno essere precedute anche da accordi fra PA, ai sensi della disciplina applicabile e, in termini generali, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990, e ciò al fine di realizzare attività ed iniziative comuni.

## **2.2 L'ambito oggettivo**

Le forme di collaborazione fra enti pubblici ed ETS si riferiscono ad un ambito "oggettivo", pluriforme, ma chiaramente definito dal CTS:

- a) co-programmazione (art. 55, c. 2 CTS e artt. 15 e 16 LR 3/2023) nell'ambito di tutte le attività di interesse generale dell'art. 5 CTS;
- b) coprogettazione, anche nella forma dell'accreditamento "locale" (art. 55, cc. 3 e 4 CTS e artt. 18-19LR 3/2023) in tutte le attività di interesse generale dell'art. 5 CTS;
- c) convenzioni con APS e ODV (art. 56 CTS e art. 20 LR n. 3/2023) per "attività o servizi sociali di interesse generale";
- d) convenzioni con ODV per il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (art. 57 CTS e art. 20 LR n. 3/2023).

Come chiarito dalla più volte richiamata sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale, dalle Linee guida ministeriali e dalla disciplina vigente in materia di contratti pubblici<sup>1</sup>, si tratta di modalità di affidamento di servizi e di realizzazione di interventi specifici alternativi a quelli propri degli appalti e delle concessioni.

D'altro canto, occorre considerare gli istituti giuridici previsti dall'ordinamento in modo integrato; ne è un esempio, ai fini delle presenti Linee guida, la possibilità di attivare le forme di Amministrazione condivisa, ai sensi del diritto del Terzo settore, nell'ambito dell'affidamento e della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, come previsto dall'art. 18 del D. Lgs. n. 201/2022, che ha introdotto la nuova disciplina organica della materia.

Attualmente, per svolgere un intervento o un servizio negli ambiti previsti dall'art. 5 del D. Lgs. 117/2017 la Pubblica Amministrazione può scegliere di attivare un rapporto collaborativo ai sensi del Titolo VII del Codice del Terzo Settore oppure di avviare una procedura di affidamento ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici.

Non si tratta di una mera scelta tra due procedimenti amministrativi diversi, ma si tratta di un diverso modo di concepire i rapporti con il Terzo Settore ed approcciarsi alla cura del territorio e della comunità.

Per questo motivo è auspicabile che vi sia una chiara visione strategica dell'ente pubblico su come vuole impostare l'intervento sui bisogni della cittadinanza.

In primis, l'ente pubblico è chiamato a domandarsi a quali principi costituzionali si intende fare riferimento. L'ente pubblico opererà per l'appalto o la concessione di servizi quando intende agire come stazione appaltante all'interno di un mercato regolato dei contratti pubblici e il principio di riferimento sarà quello della tutela della libera concorrenza tra operatori economici, oltre ai nuovi principi introdotti dal nuovo Codice<sup>2</sup>, mentre la scelta ricadrà sugli istituti del Codice del Terzo Settore se l'amministrazione precedente pone alla base della propria azione il principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118 della Costituzione.

---

<sup>1</sup> Il riferimento è all'art. 6 (Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore) del D. Lgs. n. 36/2023, a mente del quale "In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017".

<sup>2</sup> Si tratta dei principi contenuti negli articoli da 1 a 12 del nuovo codice dei contratti pubblici.

In secondo luogo, deve chiedersi se è disposto a condividere – nei limiti e con le modalità previste dal diritto del Terzo settore – forme di “co-amministrazione” per la definizione e realizzazione di un obiettivo comune, ferme restando le prerogative e responsabilità dell’Ente in ordine alle scelte politiche da effettuare. Gli istituti di co-progettazione e co-programmazione richiedono, infatti, un consapevole cambio di postura nel rapporto con la comunità passando da una logica di erogazione di prestazione o servizi a una logica di prossimità e di cooperazione.

La scelta tra le varie alternative possibili è effettuata dalle amministrazioni in considerazione della natura del servizio da svolgere, delle finalità e degli obiettivi da perseguire, delle modalità di organizzazione delle attività e della possibilità/opportunità, da un lato, di coinvolgere attivamente gli operatori del settore nelle diverse fasi del procedimento di realizzazione del servizio e, dall’altro, di prevedere la compartecipazione dell’amministrazione allo svolgimento dello stesso (Linee Guida ANAC n. 17/2022).

I procedimenti, pertanto, devono essere immaginati, disciplinati e gestiti in funzione dell’attivazione della dimensione di processo collaborativo fra enti pubblici ed ETS, idonea a generare sia il rapporto di fiducia reciproca, nonché di comunanza di scopo, ma anche di produzione di impatto nei confronti della comunità di riferimento.

### **2.3 Le finalità ed i principi previsti dalla legge regionale n. 3/2023**

La legge regionale 3/2023 specifica e declina – in relazione al contesto regionale – la disciplina statale, precisando i principi (art. 1) e le finalità (art. 2) specifici, alla luce dei quali anche gli strumenti dell’amministrazione condivisa devono essere coerenti, sia nella dimensione procedimentale, ma anche per il processo collaborativo che sostanzia la relazione fra enti pubblici ed ETS.

Pertanto, con specifico riguardo alle forme di collaborazione fra enti pubblici ed ETS, disciplinate dagli articoli 55 e seguenti del CTS, occorre tener conto delle seguenti finalità (art. 2, comma 1):

- *“f) favorire l’integrazione delle politiche pubbliche e delle risorse in funzione dell’innovazione aperta, della qualificazione della spesa e della promozione di ecosistemi stabili all’interno delle comunità, fondati sul principio di sussidiarietà orizzontale, su legami autentici di fiducia e di solidarietà e sulla produzione di forme di economia ad impatto sociale;*
- *h) contribuire al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, anche attraverso le forme di collaborazione con le amministrazioni pubbliche, in applicazione di quanto previsto dal Titolo III;*
- *i) favorire e incentivare l’impiego delle nuove tecnologie anche ai fini del superamento del digital divide, infrastrutturale e di competenze, nonché del rafforzamento della coesione sociale in tutti i territori, con particolare attenzione alle aree interne o rurali e alla creazione*

*di governance democratiche e comunitarie, vere e proprie comunità digitali legate alla valorizzazione dei dati come beni comuni;*

- *j) favorire processi di innovazione sociale, anche nella forma di innovazione amministrativa;*
- *o) promuovere la cultura della trasparenza e della rendicontazione e valutazione, anche degli impatti generati dalla creazione di rapporti collaborativi fra amministrazioni pubbliche ed Enti del Terzo settore, quale tratto distintivo dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva, secondo quanto previsto dal Titolo III (...)"*.

Le finalità sopra richiamate, contenute nella legge regionale, evidenziano il diverso approccio che sta alla base della co-programmazione, della co-progettazione e della convenzione con APS e ODV, ai sensi del diritto del Terzo settore, rispetto alle modalità tradizionali di affidamento di servizi, ai sensi del Codice dei contratti pubblici, ma anche la stretta correlazione fra i procedimenti amministrativi ed i processi collaborativi.

La legge regionale prevede altresì che le attività di collaborazione fra P.A. ed ETS si svolgono garantendo il rispetto del livello di tutela previsto dalla contrattazione collettiva sottoscritta dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (come già previsto dal Codice dei contratti pubblici) ed il rispetto della normativa a tutela dei diritti di lavoratori e lavoratrici, inclusa la normativa in materia di conciliazione dei tempi di vita e lavoro (art. 1 comma 9; art. 14 comma 1 lettera f)), oltre che della normativa in materia di salute e sicurezza. È necessario, infatti, che il ricorso agli istituti dell'amministrazione condivisa garantisca il mantenimento delle tutele normative e contrattuali, inclusa, la continuità occupazionale, in analogia a quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici.

### **3. Gli strumenti dell'amministrazione condivisa come forma di collaborazione, che usa i procedimenti amministrativi in modo strategico ed innovato**

L'introduzione degli strumenti amministrativi della co-programmazione e della co-progettazione costituisce un forte ripensamento delle relazioni e dei rapporti di collaborazione tra Pubbliche amministrazioni ed ETS. Entrambi gli istituti amministrativi spingono, infatti, le Pubbliche amministrazioni ad interrogarsi su come poter rafforzare la vocazione inclusiva delle organizzazioni, superando i confini e favorendo dinamiche di fiducia e reciprocità, al fine di leggere i bisogni di un territorio, valorizzarne competenze e risorse, e dar vita a soluzioni e innovazione nelle politiche e nei servizi. La collaborazione non è una pratica astratta che si attiva esclusivamente attraverso la conoscenza e l'implementazione degli istituti giuridici, ma è l'esito di processi complessi di costruzione sociale in cui i diversi attori in gioco imparano a conoscersi, a fidarsi, a comprendersi attraverso la condivisione di linguaggi e identificando metodologie comuni.

Le Amministrazioni precedenti sono chiamate ad avviare procedimenti amministrativi conformi alla legge n. 241/1990 modellandoli per attivare il protagonismo degli ETS, la loro possibile reciproca relazione, la messa a fattore comune delle competenze e delle proposte progettuali, nella prospettiva di attivare una collaborazione per lo svolgimento di una o più attività di interesse generale, in un clima di fiducia e condivisione.

Gli atti delle procedure dovranno essere predisposti con l'obiettivo di favorire l'avvio di un processo collaborativo stabile, che vada oltre la singola fase amministrativa e si estenda all'intera collaborazione, prevedendo la possibilità di riattivare i tavoli ogni volta che se ne presenti la necessità o l'utilità.

Inoltre, i requisiti di partecipazione dovranno essere strettamente connessi con l'attività richiesta agli ETS, nonché proporzionali e ragionevoli, proprio per permettere la massima partecipazione ed anche in forma aggregata da parte degli ETS.

Al fine di sostenere gli enti nell'applicazione dell'amministrazione condivisa è stato predisposto un allegato contenente metodologie e tecniche per incentivare il processo collaborativo. Inoltre, verranno successivamente messi a disposizione ulteriori strumenti operativi, quali facsimili di regolamenti e atti di procedimento, non vincolanti.

### 3.1 I principi comuni

La legge regionale agli artt. 16 e 18 prevede il rispetto di una serie di principi in tema di procedimento comuni sia alla co-programmazione che alla co-progettazione che si possono riassumere in:

- rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare dell'amministrazione procedente;
- coordinamento con gli strumenti di programmazione e di pianificazione generale;
- rendicontazione.

Per la co-programmazione, l'art. 16 richiede anche la considerazione degli esiti della valutazione di impatto sociale nei casi in cui sia previsto dalla disciplina statale di settore.

## 4. La co-programmazione

### Art. 55, comma 2, D. Lgs. 117/2017

*La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei **bisogni** da soddisfare, degli **interventi** a tal fine necessari, delle **modalità di realizzazione** degli stessi e delle **risorse** disponibili.*

## **Art. 15, commi 1 e 2, L.R. 3/2023**

*1. La co-programmazione, ai sensi dell'articolo 55, comma 2, del d.lgs. 117/2017, è **l'istruttoria condivisa** fra gli Enti del Terzo settore e l'amministrazione pubblica procedente, titolare dell'attivazione, finalizzata alla definizione di obiettivi comuni e all'individuazione dei bisogni, delle problematiche, delle opportunità e delle risorse, a vario titolo attivabili, della comunità locale considerata, per individuare e condividere gli obiettivi dei programmi e degli interventi, le modalità di realizzazione degli stessi e le risorse disponibili nei diversi ambiti di intervento delle amministrazioni nei rapporti con il terzo settore. **Le determinazioni conseguenti sono di competenza dell'amministrazione pubblica.***

*2. **Le amministrazioni pubbliche**, di cui all'articolo 5, comma 1, fermi restando il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e quanto previsto dalla disciplina di settore, **tengono conto dell'attività di co-programmazione svolta ai fini dell'elaborazione o dell'aggiornamento, nonché dell'integrazione, dei piani e degli altri strumenti di programmazione e a contenuto generale, variamente denominati, di propria competenza.***

La legge regionale esplicita chiaramente che lo scopo della co-programmazione è la costruzione di politiche pubbliche collettive e condivise. Va detto in premessa che è uno strumento che si affianca alle forme di partecipazione, consultazione e concertazione previste dalla disciplina, generale e di settore, nonché di quelle attivate a seguito di Accordi e Protocolli di intesa (in particolare con le organizzazioni datoriali e sindacali). In particolare, ai sensi della L.R. 2/2003 e del vigente PSSR, nei processi di programmazione va previsto il confronto preventivo con le organizzazioni sindacali sull'analisi dei bisogni e sugli indirizzi di programmazione del sistema integrato di interventi e servizi. Si integra, dunque, in base alle specifiche scelte territoriali, con altri strumenti di confronto e coinvolgimento – come processi partecipativi, tavoli tematici, ecc. – che per le loro caratteristiche possono risultare più idonei al coinvolgimento di una più ampia tipologia di interlocutori o viceversa trattare temi molto specifici.

Gli ambiti di intervento della co-programmazione sono quelli previsti dall'art. 5 D. Lgs. 117/2017. È possibile instaurare un procedimento di co-programmazione limitato anche ad una sola delle attività di interesse generale, tuttavia la co-programmazione dispiega il suo pieno potenziale se vengono presi in considerazione più ambiti tra quelli previsti dal Codice del Terzo Settore. I bisogni della comunità, infatti, coinvolgendo spesso diverse aree (sociale, sanitaria, ambientale, educativa, abitare, cultura ed altro ancora) richiedono visioni unitarie in grado di valorizzare le diverse risorse e di affrontare lo stesso problema da più angolazioni.

Appare, inoltre, sempre più importante reagire ai cambiamenti in atto ed anticipare i processi in divenire tramite la formulazione di idee frutto delle

sinergie e degli sforzi comuni degli attori locali, che catalizzano le risorse in una visione del futuro chiara e condivisa, collegata a un'idea di sviluppo partecipata e democratica. Gli Enti del Terzo Settore hanno un ruolo fondamentale, in tale contesto, per fornire una nuova modalità di osservazione e di lettura della realtà che identifica e rappresenta i bisogni trascendendo dal puro dato tecnico o statistico. Quest'ultimi, infatti, come ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 131 del 2020 *"costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale (...) in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"*.

L'orizzonte culturale entro cui posizionare l'attività di co-programmazione, dunque, è sostanzialmente contraddistinto sul piano istituzionale dal passaggio da un modello di competenze istituzionali formalizzate dalle norme ad un approccio di governance, in cui l'ineludibile attenzione per la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa diventano funzionali alla ricerca di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa stessa. A livello procedurale, invece, la co-programmazione è regolata dalla L. 241/1990 che disciplina i procedimenti amministrativi e, come precisato nel D. M. 72/2021, si articola in quattro fasi: l'atto di avvio del procedimento (eventualmente in accoglimento dell'istanza di parte), la pubblicazione dell'avviso ed eventualmente degli allegati, lo svolgimento dell'istruttoria con la partecipazione degli Enti del Terzo Settore ed infine la conclusione del procedimento con l'adozione del provvedimento finale.

Prima di esaminare le fasi del procedimento di co-programmazione appare utile fare due considerazioni sul piano generale.

In primo luogo, la co-programmazione, se da un lato attiva le migliori energie, di sapere e di proposta, degli ETS, dall'altro riconosce e valorizza il ruolo degli enti pubblici, chiamati a decidere tenendo conto degli esiti della co-programmazione svolta, esercitando la propria autonomia nell'acquisizione, nel bilanciamento e nella sintesi dei diversi interessi acquisiti nel corso dell'istruttoria in coerenza con gli indirizzi dell'ente medesimo.

In secondo luogo, le potenzialità della co-programmazione dovranno essere auspicabilmente coltivate anche al di fuori dei tradizionali ambiti in cui il partenariato con gli ETS è più sviluppato (in primo luogo nell'ambito del welfare), sviluppando pratiche di co-programmazione nell'ambito dei piani urbanistici, dei piani della valorizzazione degli immobili, del piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche e così continuando, in questo modo esaltando la trasversalità del Terzo settore e il "dialogo" fra le diverse attività di interesse generale, elencate dall'art. 5 del Codice.

Per gli adempimenti in materia di pubblicità e di trasparenza si rimanda al paragrafo 6 del D.M. 72/2021. Giova qui evidenziare che tali obblighi non riguardano solo la fase di avvio del procedimento e la pubblicazione dell'avviso pubblico, ma attengono a tutte le fasi del procedimento, trattandosi di "provvedimenti amministrativi" (es. verbali delle operazioni di verifica delle domande di partecipazione, elenco degli ETS ammessi e non ammessi, verbali dei tavoli, documento finale di sintesi ecc.).

#### **4.1 Prima e seconda fase: avvio del procedimento e pubblicazione dell'avviso**

##### **Art. 15, comma 3, L.R. 3/2023**

*La co-programmazione può consistere in distinti procedimenti, attivati dalle amministrazioni procedenti, **anche su iniziativa di parte degli Enti del Terzo settore**, fermi restando il rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza, efficacia, efficienza e parità di trattamento.*

**L'avvio del procedimento di co-programmazione può avvenire sia su impulso della Pubblica Amministrazione**, sia come previsto dai principi del procedimento amministrativo, **su istanza di parte ovvero su istanza di uno o di più Enti del Terzo Settore**. Quest'ultimi devono presentare una proposta strutturata, dunque non una mera richiesta, e se accolta la Pubblica Amministrazione procede alla pubblicazione dell'Avviso in modo da garantire la partecipazione di altri eventuali Enti del Terzo Settore interessati.

L'Avviso, i cui elementi minimi sono elencati nel D.M. 72/2021, deve essere costruito in modo da coinvolgere i soggetti del Terzo Settore che possano rappresentare adeguatamente le realtà e le problematiche, deve rendere chiari gli obiettivi da raggiungere, le modalità di lavoro e i ruoli.

#### **4.2 Terza e quarta fase: l'istruttoria partecipata, i tavoli e la conclusione della procedura ad evidenza pubblica**

##### **Art. 15, comma 4, L.R. 3/2023**

*La co-programmazione può svolgersi anche mediante l'utilizzo degli **strumenti telematici e digitali**, messi a disposizione dall'amministrazione procedente, comunque garantendo il rispetto dei principi di cui al comma 3, nonché della disciplina in materia di trattamento dei dati personali e amministrazione digitale.*

Il momento chiave della co-programmazione è l'istruttoria dove la Pubblica Amministrazione e gli Enti del Terzo Settore si incontrano - in modalità telematica o in presenza - e si pongono in ascolto reciproco.

La fase istruttoria opportunamente verbalizzata si conclude con l'elaborazione di un documento di sintesi che dia atto del confronto e della proposta condivisa tra le parti o di eventuali diverse proposte.

Spetta, poi, alla Pubblica Amministrazione il compito di bilanciare gli interessi e le proposte emerse nel corso dell'istruttoria e adottare un provvedimento conclusivo coerente con gli indirizzi dell'ente stesso.

Le determinazioni finali, infatti, sono di competenza dell'amministrazione procedente la quale, però, ai sensi dell'art. 15 comma 2 L.R. 3/2023, nel rispetto del principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di quanto previsto dalla disciplina di settore, terrà conto delle attività di co-programmazione ai fini dell'elaborazione, aggiornamento o integrazione dei piani e degli strumenti di co-programmazione e a contenuto generale.

Gli esiti dell'attività della co-programmazione, comprendendo anche gli eventuali interventi ad essa conseguenti, vanno rendicontati, anche al fine di riconoscere il valore dell'apporto dei partecipanti al processo (art. 16, comma 1, lett. b, L.R. 3/2023).

L'istituto della co-programmazione è particolarmente efficace nell'individuazione delle criticità e delle opportunità, nella destinazione delle risorse verso obiettivi prioritari, nella condivisione di una visione, nella partecipazione del pubblico e del privato alla costruzione del futuro, ed è fondamentale che non rimanga fine a sé stesso, ma che si dia risposta alle esigenze emerse. Tale risposta potrà essere realizzata sia attraverso gli istituti regolati dal vigente Codice dei contratti pubblici, che dagli istituti di amministrazione condivisa previsti dal Codice del Terzo Settore.

#### **Buone prassi:**

- *utilizzare metodologie centrate sulle emozioni e sulle relazioni in grado di sviluppare climi e dinamiche interne idonei alla lettura dei problemi seguendo l'intelligenza emotiva e la capacità di ascolto (es. Open Space Technology, Future Lab, Brain Storming);*
- *identificare il "desiderio di cambiamento" dei soggetti coinvolti rispetto alle situazioni target ed ai bisogni che queste sottendono;*
- *sviluppare strumenti condivisi per la lettura del bisogno, del contesto e del senso dei dati a disposizione che tengano conto delle variabili in gioco e delle esperienze reciproche;*
- *armonizzare le informazioni possedute dai differenti soggetti attraverso l'utilizzo di linguaggi affini, non meramente burocratici e in grado di anticipare la creazione di conflitti e rigidità.*

## LA CO-PROGRAMMAZIONE

ART. 55, COMMA 2, D. LGS. 117/2017 E ARTT. 15 E 16 L.R. 3/2023

### Avvio del procedimento ▼

Atto del dirigente  
anche in accoglimento di un'istanza di parte

### Pubblicazione avviso ▼

1. Oggetto procedimento
2. Requisiti partecipanti
3. Modalità presentazione domanda+liberatoria in favore P.A. in ordine a eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale proposte presentate
4. Tempi e modalità
5. Conclusione
6. Regime pubblicità e trasparenza (eventualmente allegati)

### Istruttoria: i tavoli di lavoro ▼

Tecniche di facilitazione:  
• Open Space Technology;  
• Future Lab;  
• Brain Storming.

Elaborazione condivisa di un doc istruttorio di sintesi

- Conclusione con atto del dirigente che può coincidere con la determinazione assunta dall'ente su attività e azioni funzionali alla cura dei bisogni individuati;
- Gli enti tengono conto dei risultati per adottare e aggiornare strumenti e atti di programmazione e di pianificazione generali e settoriali;
- I bisogni individuati possono essere soddisfatti sia attraverso l'affidamento di appalti e la concessione di servizi sia attraverso la co-progettazione o convenzioni art. 56 e 57 CTS

### Conclusione ▼

CO-  
PROGRAMMAZIONE

## 5. La co-progettazione

### Art. 55, comma 3, D. Lgs.117/2017

*"La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2."*

### Art. 17, comma 1 e 2, L. R. 3/2023

*"1. La co-progettazione, in applicazione dell'articolo 55, comma 3, del d.lgs. 117/2017, è la metodologia mediante la quale, anche a seguito degli esiti dei procedimenti di co-programmazione, di cui agli articoli 15 e 16, nonché sulla base di quanto previsto dagli atti a contenuto regolamentare e generale, le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, attivano forme di collaborazione e di amministrazione condivisa, finalizzata allo svolgimento di una o più attività di interesse generale in favore della comunità locale e del perseguimento dell'interesse generale.*

*2. La coprogettazione può ad avere ad oggetto più attività di interesse generale, fra quelle indicate dall'art. 5 D. Lgs. 117/2017, e può essere finalizzata alla valorizzazione, anche sociale, dei beni e degli immobili pubblici..."*

Il procedimento di co-progettazione diventa uno strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa non essendo più limitato ai progetti innovativi dell'ambito sociale come era previsto dalla L. 328/2000. La portata innovativa dell'istituto della co-progettazione non si limita a un ampliamento degli ambiti nei quali si può applicare, ma anche alla possibilità di trattare in un unico procedimento amministrativo bisogni trasversali a materie di competenze di assessorati o uffici diversi evitando di avere interventi frammentati e non coordinati tra loro. La co-progettazione, infatti, può essere usata per fronteggiare in maniera organica ed efficace bisogni articolati, che investono più materie dell'art. 5 CTS. In tale ottica l'amministrazione procedente può avviare il procedimento di co-progettazione anche dopo aver stipulato uno o più accordi con altri enti pubblici, laddove la cooperazione pubblico-pubblico possa aumentarne l'efficacia.

I bisogni che il procedimento di co-progettazione mira a soddisfare devono essere già stati definiti precedentemente tramite un procedimento di co-programmazione o un atto programmatico (es. Piano sociale distrettuale).

In ragione della *ratio* e della finalità della co-progettazione, in modo coerente con la più complessiva riforma del Terzo settore, essa, a differenza dell'appalto, il cui fine è la soddisfazione di un bisogno strumentale dell'ente affidante, si realizza per il tramite di un procedimento amministrativo, finalizzato all'attivazione di collaborazione autentica e alla realizzazione di un'attività di interesse generale per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Da un punto giuridico, l'individuazione degli enti del Terzo settore da coinvolgere nel partenariato dovrà avvenire attraverso procedimenti ex art. 12 della legge n. 241/1990. Nella co-progettazione le regole dettate dalla L. 241/1990 sono al servizio di un processo partecipativo finalizzato ad attuare il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale. È indispensabile, quindi, che nell'affrontare le cinque fasi del procedimento amministrativo delineate dal D.M. 72/2021 (par. 3) si abbia presente che il doveroso rispetto del dettato normativo deve avere il preciso compito di valorizzare tale processo, sapendo cogliere l'obiettivo sostanziale: condividere obiettivi e interventi nell'interesse generale della comunità.

Per gli adempimenti in materia di pubblicità e di trasparenza si rimanda al paragrafo 6 del D.M. 72/2021. Giova qui evidenziare che tali obblighi non riguardano solo la fase di avvio del procedimento e la pubblicazione dell'avviso pubblico, ma attengono a tutte le fasi del procedimento, trattandosi di "provvedimenti amministrativi" (ad es. verbali delle operazioni di verifica delle domande di partecipazione, elenco degli ETS ammessi e non ammessi, valutazione delle proposte, verbali dei tavoli, sottoscrizione della convenzione).

### **5.1 Prima fase: avvio del procedimento**

Fermo restando quanto eventualmente previsto nei regolamenti degli enti pubblici, le prime due fasi del procedimento riguardano l'avvio, **anche su istanza dell'Ente del Terzo Settore**, con atto del dirigente e la pubblicazione dell'avviso e dei suoi allegati.

L'ETS diventa protagonista attivo e propulsivo in quanto, anche attraverso l'aiuto delle organizzazioni maggiormente rappresentative, delle reti associative e dei Centri Servizi del Volontariato, può presentare una proposta progettuale all'ente pubblico. Non deve essere una mera richiesta di iniziare un procedimento di co-progettazione, ma deve essere una proposta articolata che contenga almeno le attività che si intendono svolgere e le risorse che si intendono mettere a disposizione, nonché le eventuali richieste all'ente pubblico. Quest'ultimo, seguendo le regole del procedimento amministrativo disciplinate dalla L. 241/1990, valuta l'istanza basandosi sulla proposta progettuale e, se l'accoglie, pubblica un avviso per permettere ad altri eventuali enti del Terzo settore interessati di partecipare al procedimento. Se, invece, non accoglie l'istanza deve motivarne le ragioni.

### **5.2 Seconda fase: pubblicazione avviso**

Il D.M. 72/2021 elenca, pur ribadendo l'autonomia organizzativa e regolamentare di ogni singolo ente pubblico, gli elementi minimi che dovrebbe contenere un avviso di co-progettazione ossia: le finalità del procedimento, l'oggetto del procedimento, la durata del partenariato, il quadro progettuale ed economico di riferimento, i requisiti di partecipazione e le cause di esclusione (con particolare riguardo alla disciplina in materia di conflitti di interesse), le fasi del procedimento e le modalità di svolgimento, i criteri di

valutazione delle proposte e la conclusione del procedimento.

Nell'avviso l'Ente Pubblico definisce la cornice del progetto stabilendo gli obiettivi, la durata e le caratteristiche e fornendo tutti gli elementi utili per permettere agli ETS di presentare una proposta efficace. Il quadro economico contiene le risorse (economiche, umane, beni mobili/immobili) apportate dalla Pubblica Amministrazione considerabili come i contributi previsti dall'art. 12 della legge 241/1990 e ferme restando le previsioni contenute nei regolamenti vigenti (in particolare sulla concessione dei contributi, sull'uso e sulla valorizzazione dei beni e, ove esistenti, sui rapporti con gli ETS).

**Essendo un istituto che si fonda sulla collaborazione reciproca viene richiesto agli ETS di partecipare all'apporto di risorse, di varia natura, le quali non sono solamente economiche, ma possono essere anche umane (es. i volontari), beni mobili o altre utilità.** In questa prospettiva, la co-progettazione non può tradursi né in un obbligo di co-finanziamento, ma – neppure – in una forma di “sovvenzionamento pubblico” in assenza di apporti da parte degli ETS partner.

Le prime due fasi sono fondamentali perché per poter ottenere risultati efficaci e positivi è necessario che la gestione dei tavoli di co-progettazione sia attentamente pianificata proprio a partire dalla stesura dell'atto di avvio del procedimento e dell'avviso. Le scelte prese in questa sede andranno a delineare la struttura non solo del procedimento amministrativo, ma anche del processo partecipativo condizionandone la buona riuscita.

Basandosi sulle prime analisi delle esperienze effettuate e del documento *“Costruzione di Politiche Pubbliche Partecipate ed Evolutive- Il rapporto tra enti pubblici e Terzo Settore: la proposta di una cassetta per gli attrezzi”* pubblicato dalla Regione Emilia-Romagna si enucleano alcuni punti su cui porre attenzione perché le decisioni prese influenzano la conduzione dei tavoli di co-progettazione:

- a) definire i requisiti di partecipazione (es. requisiti di ordine generale<sup>3</sup> e di idoneità professionale, requisiti di idoneità tecnico-professionale e requisiti di idoneità economico-finanziaria, garanzia delle tutele contrattuali e normative di cui all'art. 14 comma 1 lettera f) L.R. 3/2023) e cause di esclusione (ad es. venir meno del rispetto delle tutele contrattuali e normative di cui all'art. 14 comma 1 lettera f) L.R. 3/2023) tenendo conto sia dell'esigenza di tutela dell'interesse pubblico che dei principi di proporzionalità e ragionevolezza per permettere la massima partecipazione anche in forma aggregata da parte degli ETS;

---

<sup>3</sup> La regola secondo la quale tutti coloro che prendono parte all'esecuzione di pubblici appalti devono essere in possesso dei necessari requisiti morali può essere considerata un principio di tutela della par condicio, dell'imparzialità ed efficacia dell'azione amministrativa, per cui deve trovare applicazione anche nei contratti esclusi in tutto o in parte dal campo di applicazione del codice dei contratti” (Consiglio di Stato, Rassegna monotematica di giurisprudenza 31/12/2018).

- b) eventualmente stabilire limiti e modalità di coinvolgimento di soggetti diversi dagli ETS, beninteso attraverso gli ETS partecipanti, per attività secondarie e strumentali a quelle principali svolte dagli ETS<sup>4</sup>;
- c) definire i criteri di valutazione delle proposte;
- d) definire i soggetti che possono partecipare al tavolo di co-progettazione stabilendo se ammettere:
  - tutti gli ETS, singoli o associati, in possesso dei requisiti richiesti senza effettuare una valutazione preliminare sulle proposte presentate;
    - forza: avere un apporto di idee e risorse diversificato;
    - rischio: gestire un tavolo con una moltitudine di attori richiede una maggior capacità organizzativa e di gestione;
  - gli ETS, singoli o associati, in possesso dei requisiti richiesti la cui proposta progettuale è valutata ammissibile alla fase successiva;
    - forza: creare una cultura di collaborazione reciproca tra più enti dello stesso territorio e avere punti di vista e risorse diverse;
    - rischio: possibile difficoltà nel trovare un accordo tra gli ETS partecipanti;
  - l'ETS, singolo o associato, in possesso dei requisiti richiesti la cui proposta progettuale è stata valutata come più rispondente all'interesse pubblico;
    - forza: maggior facilità nella gestione del tavolo avendo un unico interlocutore;
    - rischio: che non venga percepita la differenza rispetto a un procedimento di gara d'appalto.
- e) se si ammettono più enti prevedere la possibilità di unire le proposte progettuali;
- f) definire il numero massimo di partecipanti per singolo ente al fine di garantire la semplificazione del procedimento e il principio di parità di trattamento;
- g) stabilire la durata massima della fase di svolgimento dei tavoli di co-progettazione e, se ritenuto opportuno, il numero minimo e massimo degli incontri previsti in modo da rendere chiaro l'impegno richiesto agli ETS (es. un minimo di 3 incontri articolati su 2 mesi), in adesione ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e non aggravamento dei procedimenti amministrativi.

Dopo l'espletamento dell'istruttoria sulle domande presentate il Responsabile del procedimento procede alla pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente dell'elenco dei soggetti ammessi e non ammessi al tavolo di co-pro-

---

<sup>4</sup>Gli atti del procedimento indicano le modalità per l'acquisizione, da parte degli ETS partecipanti, di beni e forniture attraverso l'attività di soggetti terzi non ETS, in ogni caso salvaguardando i principi di trasparenza, pubblicità, inerenza e congruità.

gettazione. L'eventuale graduatoria è stilata da una Commissione nominata dall'Amministrazione precedente che valuta le proposte progettuali in base ai criteri definiti nell'avviso.

Nell'avviso può essere previsto che la commissione, in prima istanza, esprima solamente l'idoneità del progetto presentato e conseguentemente l'ammissibilità alle sessioni di co-progettazione dell'ETS che ha presentato tale progetto. L'attribuzione dei punteggi e la definizione di una graduatoria verranno effettuate solo in caso di mancato raggiungimento di un accordo tra i partecipanti.

### ATTENZIONE

*gli ETS sono partner effettivi, l'amministrazione precedente non deve predeterminare tutti gli elementi qualitativi e quantitativi del progetto permettendo solo agli ETS di formulare l'equivalente di un'offerta tecnica.*

### 5.3 Terza fase: i tavoli di lavoro

In questa fase si svolgono le sessioni di co-progettazione così come delineate nell'atto di avvio del procedimento e nell'avviso. L'obiettivo è la definizione ed eventualmente la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento frutto della sinergia tra P.A. ed E.T.S.

Nei tavoli si articolano le specifiche modalità di intervento su bisogni già definiti in sede di co-programmazione o in un altro atto programmatico.

Come richiamato in precedenza nella co-progettazione, infatti, è compito dell'amministrazione precedente predeterminare nell'avviso e nei suoi allegati gli obiettivi generali e specifici del progetto, la durata e le caratteristiche essenziali dello stesso, nonché criteri e modalità per l'individuazione degli enti partner. Una volta individuato l'ente o gli enti partner, **lo sviluppo dell'attività vera e propria di co-progettazione non potrà riguardare aspetti caratterizzanti del progetto, ma esclusivamente modalità attuative e non potrà produrre modifiche al progetto tali che, se originariamente previste, avrebbero potuto determinare una diversa individuazione del partner** (Relazione illustrativa del Governo sullo schema del Codice del Terzo settore).

#### Buone prassi

- *avvalersi di facilitatori che curino un processo di confronto costruttivo e generativo tra gli attori coinvolti, gestendo eventuali conflitti e dando vita ad un'assunzione di responsabilità individuale e collettiva;*
- *prima dell'inizio delle sessioni condividere documenti e informazioni utili ad allineare le conoscenze dei partecipanti e per creare un linguaggio comune tra diverse tipologie di enti;*

- *definire chiaramente gli obiettivi e richiedere ascolto e disponibilità alla collaborazione a tutti i partecipanti incoraggiando a passare da una logica competitiva a una logica collaborativa;*
- *considerare il conflitto come una componente naturale nell'ambito delle relazioni di un gruppo di lavoro, i cui partecipanti possono possedere punti di vista diversi, interessi e obiettivi contrastanti, appartenenze e identità fondate su valori differenti, gestendolo in modo da rendendolo potenzialmente produttivo;*
- *mantenere le tempistiche, evitando sessioni protratte nel tempo;*
- *ascoltare tutti i partecipanti dando a ciascuno un tempo di parola per evitare monopolizzazioni;*
- *evitare un ricambio continuo delle persone che si siedono al tavolo;*
- *salvaguardare il principio di uniformità di competenze e responsabilità da ambo le parti per facilitare il reciproco riconoscimento di ruoli e livelli di decisionalità;*
- *incoraggiare la partecipazione di ruoli apicali della propria organizzazione per poter prendere decisioni ai tavoli;*
- *utilizzare tecniche di facilitazione che consentono l'ideazione di percorsi logici e praticabili e l'assunzione di decisioni, sia relative alle ipotesi emerse, sia in funzione della gestione delle attività del gruppo stesso (es. World Café; dialogo del buon futuro, focus group).*

#### **5.4 Quarta fase: conclusione della procedura ad evidenza pubblica**

Nel caso di sessioni di co-progettazioni alle quali partecipino più ETS, singoli o associati, se vi è accordo tra i partecipanti e la proposta è ritenuta dall'amministrazione procedente corrispondente all'interesse pubblico, il verbale può essere redatto anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 L. 241/1990 diventando accordo sostitutivo o integrativo del provvedimento.

In mancanza di un accordo tra gli ETS è la Pubblica Amministrazione che sceglie la proposta progettuale che ritiene più adeguata.

#### **5.5 Quinta fase: sottoscrizione della convenzione**

L'ultima fase riguarda la sottoscrizione della convenzione, la quale deve disciplinare come da D.M. 72/2021 (Linee Guida Ministeriali): "gli elementi salienti dell'esecuzione delle attività di progetto":

- la durata del partenariato;
- gli impegni comuni e quelli propri di ciascuna parte, incluso il rispetto della disciplina vigente in materia di tracciabilità dei flussi finanziari;
- il quadro economico risultante dalle risorse, anche umane, messe a disposizione dall'ente procedente e da quelle offerte dagli ETS nel corso del procedimento;

- le eventuali garanzie e le coperture assicurative richieste agli ETS (tenuto conto della rilevanza degli impegni e delle attività di progetto);
- le eventuali sanzioni e le ipotesi di revoca del contributo a fronte di gravi irregolarità o inadempimenti degli ETS;
- la disciplina in ordine alla VIS (valutazione di impatto sociale), per come risultante dagli atti della procedura;
- i termini e le modalità della rendicontazione delle spese;
- i limiti e le modalità di revisione della convenzione, anche a seguito dell'eventuale riattivazione della co-progettazione;
- la disciplina in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, in applicazione della disciplina vigente
- il rispetto del livello di tutela previsto dalla contrattazione collettiva sottoscritta dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ed il rispetto della normativa a tutela dei diritti di lavoratori, soci lavoratori e volontari.

Per quanto attiene all'applicazione dell'articolo 55 comma 3 del D. Lgs 117/2017, il D.M.72/2021 prevede espressamente che il procedimento si concluda con la sottoscrizione di una convenzione ex articolo 12 della L.241/1990 da non confondere con le convenzioni previste agli artt. 56 e 57 D. Lgs. 117/2017.

La L.R. 3/2023 in materia di principi in tema di procedimento di co-progettazione richiede che sia necessario rispettare il principio di: *"rendicontazione degli interventi e delle attività svolte, conformemente a quanto previsto dall'articolo 7, comma 3, della legge n. 106/2016"*.

Si fa presente che *"la rendicontazione delle spese è necessaria in ragione della riconducibilità delle risorse riconosciute agli ETS ai contributi di cui all'art. 12 L. 241/1990"* (D.M. 72/2021).

La rendicontazione sarà improntata al principio della semplificazione amministrativa anche ricorrendo all'utilizzo delle autocertificazioni previste dal D.P.R. 445/2000, fermo restando il potere di controllo da parte dell'Amministrazione procedente.

## **5.6 Elenchi**

### **Art. 17, comma 3, L.R. 3/2023**

*Al fine di sostenere rapporti di collaborazione, le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, ferma restando la loro autonomia organizzativa e regolamentare, possono istituire e disciplinare l'organizzazione e la tenuta di elenchi di Enti del Terzo settore, con i quali attivare rapporti di collaborazione, ai sensi delle disposizioni del presente Titolo. In ogni caso, è garantito il rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, parità di trattamento ed economicità.*

Per valorizzare le esperienze di co-progettazione effettuate e sostenere rapporti di collaborazione continuativi vi è la possibilità di istituire elenchi di ETS con i quali attivare gli istituti previsti dal Codice del Terzo Settore. Tali elenchi hanno lo scopo di individuare una platea qualificata di Enti del Terzo Settore che siano in grado di sostenere un procedimento di co-programmazione o co-progettazione in una o più determinate attività dell'art. 5 D. Lgs. 117/2017. La disciplina, l'organizzazione e la tenuta dell'elenco potranno essere, eventualmente, contenuti nel regolamento sull'amministrazione condivisa adottato dall'ente pubblico. L'elenco, istituito tramite avviso pubblico, non potrà essere chiuso, ma dovrà essere aperto con possibilità di adesione, in qualunque momento, da parte degli ETS che ne hanno i requisiti. Tali requisiti dovranno essere stabiliti nel rispetto del principio di trasparenza, proporzionalità, ragionevolezza, non discriminazione e pari trattamento. Fra i requisiti va indicato il rispetto di quanto previsto dall'art. 1 comma 9 e art. 14 comma 1 lettera f) della L.R. 3/2023 in termini di tutele normative e contrattuali, come meglio precisato nel paragrafo

2.3 delle presenti linee guida. In un'ottica di collaborazione tra enti si ritiene che, a livello distrettuale o di unione di Comuni, si possa valutare la costituzione di un unico elenco di ETS, iscritti al RUNTS, in modo da semplificare le procedure sia in favore degli ETS che dei piccoli Comuni.

Infine, l'art. 55, comma 4, D. Lgs. 117/2017, ripreso dall'art. 19 L. R. 3/2023, prevede la co-progettazione per accreditamento. Per la trattazione di tale istituto si rimanda alle linee guida ministeriali (D. M. 72/2021), ma si preme precisare che non si tratta dell'accREDITAMENTO in ambito socio-sanitario.

L'accREDITAMENTO contemplato dall'art. 55, quarto comma, del CTS non è, pertanto, da confondere con la forma di affidamento di servizi, disciplinata dalla legge n. 502/1992 e dalle varie leggi regionali di settore, in particolare nei settori dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali, nonché della formazione e del collocamento al lavoro (DM 72/2021).

## LA CO-PROGETTAZIONE

ART. 55, COMMA 3, D. LGS. 117/2017 E ARTT. 17 E 18 L.R. 3/2023

Atto del dirigente (anche in accoglimento di una istanza di parte) che indica il CUP e il responsabile del procedimento

Avvio del procedimento ▼

Pubblicazione avviso ▼

1. Finalità e oggetto del procedimento
2. Durata del partenariato
3. Quadro progettuale ed economico di riferimento
4. Requisiti partecipazione e cause esclusione
5. Fasi del procedimento e modalità di svolgimento
6. Criteri di valutazione delle proposte
7. Disciplinare eventualmente la possibilità che le diverse proposte siano integrate tra loro
8. Conclusione del procedimento

e relativi allegati:

1. Doc progettuale di massima e/o progetto preliminare
2. Schema di convenzione
3. Modello di domanda di partecipazione  
+ liberatoria proprietà intellettuale
4. Eventuale modello di proposta progettuale ed economica

Tavoli co-progettazione ▼

Tecniche di facilitazione:

1. World cafe'
2. Dialogo del buon futuro (approccio dialogico)
3. Focus group

- Se accordo unanime ed esito rispondente all'interesse pubblico il verbale può essere redatto ex art. 11 L. 241/1990
- Se non vi è accordo sceglie la P.A. la proposta progettuale che soddisfa maggiormente l'interesse pubblico

Conclusione ▼

- Non si tratta di una convenzione ai sensi dell'art. 56 D.lgs. 117/2017;
- Disciplina elementi salienti delle attività di progetto

Sottoscrizione della convenzione ▼

CO-  
PROGETTAZIONE

## 6. La facilitazione come cura dei processi partecipativi

Affinché co-progettazione e co-programmazione possano esprimere al meglio la loro efficacia, occorre che i processi collaborativi e partecipativi siano curati e accompagnati.

La funzione di facilitazione, le conoscenze e i metodi che richiama diventano per questo un valore aggiunto. I procedimenti nell'ambito dell'amministrazione condivisa dovrebbero prevedere professionalità con un adeguato livello di competenze specifiche in materia di facilitazione, ma anche di conoscenza del contesto organizzativo e territoriale. Di conseguenza sarebbe opportuno prevedere l'esistenza di una funzione di facilitazione come dispositivo organizzativo al fine di garantire uno scambio generativo tra gli ETS e le istituzioni. Non si tratta tanto di creare ruoli o figure aggiuntive, quanto piuttosto di richiamare una forte e necessaria funzione di regia del processo e di cura delle interfacce con gli stakeholder (o la comunità) che si incardini in ruoli e strutture organizzative già presenti.

L'attività di facilitazione, infatti, mira a promuovere incontri accessibili e accoglienti, che siano produttivi e non dispersivi, trasformativi ma realizzabili: in sintesi, momenti di incontro generativi.

L'accompagnamento richiede competenze specifiche relative alle varie fasi del lavoro: serve ad esempio la conoscenza dei servizi e degli attori di un territorio, la capacità di costruire un setting dove, per un tempo che può essere anche piuttosto lungo, un gruppo di persone si incontra e confronta. Si tratta di competenze che vengono costruite e apprese dentro la prassi.

I facilitatori possono mettere in campo diverse strategie per la tenuta del percorso, con l'obiettivo di assicurare l'adesione e l'efficacia dei gruppi di lavoro. Per questo, sono da presidiare alcune dimensioni fondamentali, tra cui:

- compiere ricognizioni dei contesti in cui si intende intervenire, ad esempio utilizzando strumenti come analisi dei dati, le mappe topografiche, incrociate con dati anagrafici e interviste qualitative;
- allestire contesti conviviali come opportunità per avvicinare posizioni diverse, creare contesti informali in cui ascoltarsi sia agevole e piacevole;
- condurre gruppi di discussione e riflessione "anomali", in cui la capacità di assumersi il rischio di proporre innovazioni, deve accompagnarsi con l'accettazione di una eventuale riformulazione alla luce delle osservazioni dei partecipanti;
- sapere legittimare e formulare domande in grado di "riorientare in itinere" i processi attivati.

Pur consapevoli di compiere un'azione di semplificazione, ma per utilità di ragionamento, si propone una categorizzazione delle abilità trasversali di

facilitazione in tre macro-funzioni, rispetto alle quali è possibile collocare tecniche e metodi della partecipazione e della collaborazione:

1. Mappare e agganciare;
2. Promuovere conoscenza, visione e immaginazione;
3. Accompagnare scelte condivise e azioni congiunte.

Inoltre, nel tentativo di integrare le funzioni di allestimento e cura tipiche dei processi partecipativi con i procedimenti dell'amministrazione condivisa si propone il seguente schema, in cui la funzione 1 (mappare e agganciare), è idealmente collocata come fase propedeutica all'avvio dei procedimenti veri e propri dell'amministrazione condivisa, la funzione 2 (Promuovere conoscenza, visione e immaginazione) come più strettamente connessa alle finalità e caratteristiche dello strumento della co-programmazione e la funzione 3 (Accompagnare scelte condivise e azioni congiunte) come specifico supporto allo strumento della co-progettazione, fermo restando la possibilità di contaminare tecniche e metodi nelle diverse fasi, sulla base degli specifici setting.

### Schema di sintesi:

<b>Macro funzione</b>	<b>Mappare e agganciare (Fase propedeutica)</b>	<b>Conoscere, visionare e immaginare (Co-programmazione)</b>	<b>Accompagnare scelte condivise (Co-progettazione)</b>
<b>Finalità</b>	Conoscere gli attori che abitano un territorio; andare oltre i soliti noti, innescare fiducia. Esplorare i possibili oggetti di lavoro con professionisti/utenti/ associazioni	Chiarire orientamenti e bisogni; Co-definire alternative possibili	Prendere decisioni collettive; gestire conflitti; assumersi impegni e responsabilità
<b>Tecniche /metodi</b>	Camminate di quartiere; Mappature emozionali; Leggere gli spazi attraverso la fotografia (Photovoice); Ruota Comunitaria; Sociogramma; Dar voce; Teatro partecipativo	Future Lab; Dialogo del Buon Futuro Brain Storming; Open Space Technology; World Cafè	Condivisione delle preoccupazioni (approccio dialogico) Open Space Technology (fase Action Planning) Future Lab (fase Ritorno al presente) Dialogo Buon Futuro (fase progettazione) World Cafè; Focus Group

Sia la co-programmazione che la co-progettazione, infatti, per realizzare a pieno le loro potenzialità dovrebbero essere precedute da momenti collettivi di mappatura ed esplorazione dei contesti per essere più certi di non perdere competenze, risorse e punti di vista importanti per allargare e innovare

il campo degli interventi. Fermo restando che occorrerà bilanciare i due interessi pubblici all'arricchimento del quadro istruttorio, funzionale alla realizzazione delle fasi successive, con quello di non aggravamento dell'azione sia della PA, che degli ETS; il riferimento è, in particolare, al fattore tempo.

Si rimanda agli allegati, in cui sono contenute, a titolo di esempio, alcune delle metodologie e delle tecniche utilizzabili.

## **7. Le convenzioni ex artt. 56 e 57 D. Lgs 117/2017**

Gli artt. 56 e 57 del CTS individuano nelle convenzioni uno strumento di affidamento dell'esecuzione di attività o servizi sociali alternativo alle forme delineate dal Codice dei Contratti pubblici, cui è possibile ricorrere solo in favore di talune tipologie di Enti del T.S. e per le convenzioni di cui all'articolo 57, solo per alcune categorie di servizi (servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza).

Si tratta di disposizioni, che hanno un ambito applicativo più ristretto rispetto all'articolo 55, tanto dal punto di vista "soggettivo" in quanto si rivolge alle sole organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS tanto dal punto di vista "oggettivo" poiché riguarda solamente *attività o servizi sociali di interesse generale*, e non tutte le attività di interesse generale individuate dall'articolo 5 del CTS.

Peraltro, la stipula della convenzione è subordinata ad una valutazione preventiva da parte della P.A. circa la maggiore convenienza di tale forma di affidamento rispetto al mercato.

Su questo ultimo inciso così generico si sono aperti due filoni di orientamento: il primo più recessivo poiché l'inciso normativo imporrebbe all'amministrazione una valutazione di natura strettamente economica, tesa ad accertare la sussistenza di benefici economici derivanti dalla stipula della convenzione, essenzialmente in termini di riduzione dei costi e un secondo più solidaristico.

Tuttavia, muovendo dalla ratio solidaristica del CTS e dalla peculiarità dei servizi sociali la dottrina e la giurisprudenza maggioritaria ritiene che la valutazione di maggior convenienza rispetto al mercato non debba essere condotta in termini puramente economici ma, implica una ponderazione fra diversi interessi pubblici, rispetto ai quali quello della riduzione dei costi rappresenta solamente uno dei fattori da prendere in considerazione, a questo affiancandosi l'esigenza di attuazione del principio di "solidarietà" e la miglior "qualità del servizio". Tale lettura è stata condivisa anche nelle linee guida approvate dal ministero n.72/2021.

La considerazione di elementi diversi da quelli meramente economici, ai fini della motivazione del ricorso alle convenzioni ai sensi dell'art. 56 CTS, è oggi espressamente contemplata dall'art. 20 L.R. 3/2023; pertanto, le amministrazioni procedenti, fermo restando quanto previsto dai regolamenti sui

rapporti con gli ETS, ove esistenti, motivano in ordine alla considerazione di elementi non economici di preferenza delle convenzioni ex art. 56 CTS rispetto alle ordinarie forme di competizione concorrenziale dei mercati dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda invece la delicata tematica del "*corrispettivo*" va detto che l'articolo 56 stabilisce che le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate dalle organizzazioni di volontariato, imponendo il principio di effettività delle spese, con conseguente divieto di rimborsi a titolo forfettario e di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento o ricarico, e tenendo conto di quanto precisato al riguardo dalle più volte richiamate Linee guida ministeriali del 2021.

Da un punto di vista procedurale, l'art. 56, c. 3, esplicita l'obbligo di attivare procedure ad evidenza pubblica. Inoltre, la disposizione indicata individua specifici criteri di valutazione a cui le amministrazioni devono uniformarsi idonei a far emergere la qualificazione "*professionale*" e "*solidale*" dell'operatore con cui stipulare la convenzione, la valutazione dell'attività concretamente svolta, le finalità perseguite dall'ente, il numero degli aderenti e le risorse a disposizione alla formazione ed all'aggiornamento dei volontari, l'esperienza maturata ecc. Vengono, quindi, secondo una parte della dottrina amministrativa, ad essere prefigurate procedure pubbliche di scelta a natura concorsuale, ma non concorrenziale, in cui l'individuazione dell'operatore avviene in base a criteri idonei a far emergere la capacità dell'ODV o APS a far fronte ai bisogni sociali in concreto emergenti.

Tutte le considerazioni sin qui svolte possono essere riferite nelle loro linee essenziali anche alle convenzioni per l'affidamento dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza di cui all'articolo 57 del CTS. Venendo alle differenze tra i due istituti va rilevato che l'operatività delle convenzioni di cui all'articolo 57 risulta ancora più circoscritta sia sul piano oggettivo, riferendosi allo specifico servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, che sul piano soggettivo, potendo essere stipulate solo con le organizzazioni di volontariato (ODV) iscritte nel RUNTS da almeno sei mesi aderenti ad una rete nazionale ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia.

Le convenzioni di cui all'articolo 57 rappresentano un'attenuazione ancora più marcata del regime concorrenziale imponendo all'amministrazione allo strumento convenzionale "*in via prioritaria*" senza alcuna previa valutazione di maggiore convenienza rispetto al ricorso al mercato.

## Allegati: metodologie e strumenti

### 1. Premessa

Nei processi di Amministrazione condivisa si possono allestire diverse forme e tecniche, l'idea è di "non fidelizzarsi" a uno strumento o a un altro, ma di considerarli come attrezzi utili da comporre tra loro in un iter procedurale. Le modalità di conduzione dei diversi incontri o passaggi vanno pensate quindi a seconda dell'abitudine che i soggetti coinvolti hanno di rivolgersi alle istituzioni e di partecipare, e vanno declinate secondo il tema oggetto di approfondimento. A seconda dei temi e dei soggetti, sono state evidenziate diverse soluzioni metodologiche o diversi procedimenti di elaborazione comune.

Di seguito si richiamano brevemente, a titolo meramente esemplificativo, alcune tecniche suggerite per le diverse fasi. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alle note bibliografiche<sup>5</sup>.

### 2. La fase propedeutica: mappare e agganciare

L'azione della mappatura ha diverse valenze. La principale ha a che fare con il tema della rappresentatività e la capacità della Pubblica Amministrazione di uscire dalla c.d. "zona di comfort" dei soggetti con cui è più solita collaborare e allargare lo sguardo e la relazione anche verso coloro che sono meno allineati o semplicemente meno conosciuti e per questo tendono a essere emarginati o esclusi.

In un'ottica partecipativa, le operazioni di mappatura diventano strumenti per sollecitare la collaborazione, per tessere relazioni, per coinvolgere attivamente tutti i soggetti potenzialmente interessati, più che per la produzione di una mappa in sé. Per questo, la mappa non dovrebbe mai essere considerato uno strumento statico, ma una rappresentazione viva del territorio, un espediente per rendere le azioni partecipative più democratiche e quindi più eque. Diventa così evidente che l'azione di mappare consente di creare un "humus" favorevole all'impiego efficace degli istituti dell'amministrazione condivisa.

Da un punto di vista procedurale, per creare l'"osmosi" con la dimensione di processo, si precisa che gli atti dei procedimenti dovranno chiaramente indicare le fasi che si intendono attivare, a partire da quelle c.d. "propedeutiche", esplicitando altresì l'eventuale coinvolgimento anche di soggetti diversi dagli ETS nelle forme previste dall'ordinamento.

#### 2.1 Mappatura Emozionale

**Obiettivo:** Utilizzata come strumento di restituzione della "temperatura" relazionale ed emotiva di un luogo, è usata da architetti, urbanisti, artisti, sociologi in tutto il mondo ed è stato declinato in molti modi: esistono map-

<sup>5</sup> Gradi T., Vivoli V. (a cura di) (2024) La facilitazione situata nelle politiche pubbliche. Bologna, Settore Innovazione nei servizi sanitari e sociali - Direzione generale Cura della persona, salute e welfare della Regione Emilia-Romagna.

pe cartacee e on-line, mappe sonore, mappature di territori estesi, quartieri o di singoli edifici. L'origine sta probabilmente nelle derive urbane e nella psicogeografia dell'Internazionale Situazionista di Guy Debord, sviluppata intorno agli anni 50 e 60 del Novecento.

**Descrizione:** Occorre dotarsi di una mappa della zona di interesse, pennarelli o timbri e inchiostro o fogli mobili. Scegliere le emozioni che si vogliono mappare: quattro è il numero ideale, ma sono permesse variazioni sul tema. Per esempio: rabbia, gioia, insicurezza, familiarità. Attribuisce un colore o un simbolo a ciascuna emozione. Questo strumento si presta per un uso "da strada", per essere quindi allestito in un luogo (all'aperto o al chiuso) di passaggio, intercettando le persone che si avvicinano o passano. L'ideale è avere due facilitatori, uno coinvolgerà le persone che passano, attirando la loro attenzione, e uno presiederà la mappa, aiutando le persone ad orientarsi, spiegando come dare il proprio contributo ed eventualmente prendendo appunti.

**Punti di forza:** Strumento propedeutico alla co-programmazione e alla co-progettazione per raccogliere storie, abitudini e bisogni, punti di vista sui luoghi e agganciare persone nuove.

Durata: usualmente una o due sessioni.

## **2.2 La camminata di quartiere**

**Obiettivo:** le Passeggiate o Camminate di quartiere sono prevalentemente usate come strumento di pianificazione partecipata del territorio, con il fine di riavvicinare le amministrazioni pubbliche, specie quelle locali, alla cittadinanza, e di produrre conoscenza comune. La Camminata di quartiere coinvolge sia chi quotidianamente abita quel territorio sia gli amministratori e le professioniste che vi operano, permettendo di creare una stretta relazione tra le persone e le reciproche competenze.

**Descrizione:** il giorno della camminata i partecipanti si dividono in gruppi di intervista. L'obiettivo è raccogliere materiali (bisogni e proposte, racconti e visioni). È utile chiedere un contatto della persona coinvolta nell'intervista per una partecipazione successiva (se prevista). Gli stessi abitanti sono chiamati a guidare le professioniste nella conoscenza della zona, in modo che durante il percorso chi partecipa si scambi osservazioni, problemi, idee, ricordi, speranze. Solitamente la Camminata è propedeutica all'avvio di un progetto su quel contesto territoriale (che sia un paese, un quartiere, una via o una zona di città) o come fase iniziale di conoscenza nell'ambito di un percorso partecipato.

**Punti di forza:** valorizzazione delle competenze degli abitanti in relazione al particolare ambiente di vita in cui vivono o lavorano abitualmente.

**Durata:** Due o più giorni. Solitamente occorre prevedere almeno una giornata che precede la Camminata (per informare o accordarsi dell'intervista con servizi pubblici e/o esercizi commerciali) e una successiva di rielaborazione. Durata dell'intervista: è variabile, dai 10 ai 30/45 minuti.

### 3. Prima di iniziare le sessioni

Ai fini del buon esito di un tavolo di co-programmazione o di co-progettazione è opportuno creare uno spazio dialogico inclusivo e costruttivo attraverso:

- *una definizione chiara del contesto dialogico*: finalità, obiettivi, modalità, tempi e regole del gioco;
- *la cura del setting*: porre attenzione a creare uno spazio accogliente e il più possibile confortevole, anche a partire da luoghi non sempre ideali. La cura del contesto è un elemento essenziale in grado di contribuire e facilitare l'incontro tra persone. La circolarità trasmette ai partecipanti un'idea di orizzontalità e parità. La convivialità aiuta le persone a sentirsi a proprio agio e a produrre idee in momenti informali;
- *l'incoraggiamento del contributo di tutti*: è importante permettere a tutti di esprimere la propria opinione. Un esercizio rompighiaccio iniziale può costituire un buon espediente per far parlare anche le persone più timide e meno abituate a farlo, così come, rappresenta anche una buona modalità per far focalizzare i partecipanti sugli oggetti di discussione;
- *la formulazione di buone domande (per la comunità)*: è fondamentale preparare una scaletta di domande in grado di generare conversazione fra i partecipanti. Solitamente si utilizza una tecnica ad "imbuto": da domande larghe e generali verso domande via via più specifiche. Le domande dovranno stimolare le riflessioni e la discussione, quindi, dovranno essere formulate in modo aperto, non dicotomico, non ambiguo, e da non stimolare risposte precostituite;
- *la connessione e l'ascolto delle opinioni e delle intuizioni*: per superare le rigidità e i pregiudizi che connotano le relazioni tra le persone è necessario valorizzare i contributi di tutti, identificare fili rossi che connettono le diverse prospettive che vengono portate, evidenziare le intuizioni e gli elementi positivi che vengono esplicitati. In questo modo si alimentano processi di confronto e influenzamento reciproco che allentano le singole posizioni per arrivare alla costruzione di una visione collettiva;
- *il racconto e la narrazione dei risultati raggiunti*: terminate le sessioni di lavoro in gruppo, è importante sapere rendere evidente a tutti i partecipanti i risultati e le scoperte che quel momento in gruppo ha prodotto (mappe visuali, parole chiave, etc.). Così come è sempre rilevante alimentare e condividere in un report quello che è emerso.

Per iniziare può essere utile utilizzare tecniche rompighiaccio per dare la possibilità di una conoscenza personale tra i singoli componenti e creare un linguaggio comune. Di seguito un esempio.

### 3.1 Dialogo a due (o a tre)

**Obiettivo:** stimolare uno scambio dialogico per rinforzare e sostenere interazioni produttive nel lavoro di gruppo e creare un clima più distensivo e di apertura al libero pensiero.

**Descrizione:** avvio a un dialogo a due (o a tre se il gruppo è dispari). L'attivazione del dialogo può partire da diversi spunti, ad esempio: dialogo conoscitivo (per persone che si incontrano la prima volta) focalizzato su: *cosa posso/voglio mettere io in questo percorso/progetto? Cosa mi aspetto da te?* Si può prevedere una restituzione al gruppo (ad esempio in grandi gruppi per permettere di fare sentire tutti partecipi e visti/ascoltati), oppure nessuna restituzione in gruppo (il dialogo rimane così uno stimolo per ciascuna persona coinvolta, che arricchirà di per sé il successivo lavoro di gruppo).

**Punto di forza:** riduzione del rischio di monopolizzazione e sviluppo di dinamiche positive di solidarietà. La diversità dei punti di vista e dei rispettivi background favorisce spesso la creatività incrementale: l'unione di elementi esistenti con connessioni nuove, utili.

**Durata:** usualmente il dialogo può durare: 5/10 minuti se l'esercizio è utilizzato come "rompighiaccio" oppure 20 minuti se utilizzato per approfondire e condividere determinate tematiche.

## 4. La co-programmazione: conoscere, visionare e immaginare

Nel procedimento di co-programmazione, partendo dall'analisi del contesto, si giunge ad una visione condivisa della realtà e degli interventi necessari.

Nei tavoli di co-programmazione la funzione di facilitazione chiama in causa la produzione di scenari/visioni e immaginazione progettuale, con tutto il correlato di creatività e innovazione in essa contenuta. È una abilità che riguarda l'allestimento di spazi di confronto dove approfondire conoscenza e fiducia reciproca per individuare efficacemente bisogni, interventi e risorse.

Attraverso questa funzione si deve porre attenzione non solo a evidenziare i punti di vista e le risorse che i diversi attori possono apportare, ma anche stimolarli a cambiare il paradigma attraverso cui sono abituati ad affrontare le diverse problematiche.

### 4.1 Open Space Technology (ost)

**Obiettivo:** produzione di un documento riassuntivo di tutte le proposte elaborate dal gruppo: l'Instant book, documento che diviene testimonianza del lavoro fatto e garante degli impegni presi.

**Descrizione:** i partecipanti propongono i temi su cui lavorare in gruppi. Vi è una prima sessione dove tutte le proposte vengono appese in modo da essere visibili a tutti. Al termine della prima sessione gli interventi e tutte le proposte/idee e temi possono eventualmente essere raggruppati: que-

sti costituiranno l'oggetto dei gruppi di lavoro nella seconda sessione. Al termine della seconda sessione deve essere previsto un momento finale di incontro e confronto, questa fase può svolgersi eventualmente anche in un'altra sessione, la terza. È meglio non riepilogare integralmente i contenuti dei lavori di tutti i gruppi, piuttosto vanno raccolti stimoli, suggestioni e considerazioni libere da parte delle persone. In chiusura si esplicitano le fasi successive e gli impegni e si consegna a tutte l'Instant Book. Questo può essere cartaceo oppure digitale.

**Punti di forza:** creazione di un Instant Book garante degli impegni presi.

**Durata:** usualmente da una a tre sessioni.

#### 4.2 Future Lab

**Obiettivo:** favorire l'elaborazione di proposte innovative e coltivare nuove "capacità di aspirazione" al cambiamento (Appadurai 2004).

**Descrizione:** la prima sessione di solito in plenaria chiamata "della catarsi" (dal greco *καθαρσις*, percorso collettivo di purificazione da un male indicibile) è un confronto sulle criticità del quotidiano. Il quesito di questa fase è: "Cosa potrebbe accadere se procedessimo nello stesso modo anche nelle future generazioni?". Si cerca di immaginare una prima visione di futuro probabile, si fa una catalogazione delle diverse paure/bisogni e si chiede a chi partecipa un ordine di priorità. Il passaggio dalla prima alla seconda sessione di lavoro avviene attraverso la riformulazione delle paure e critiche in una dimensione di visione utopica emancipato dalle paure prima nominate. In questa fase, non tutti i presenti prendono la parola: solitamente un 10% si propongono come "visionari". Essi descrivono un futuro desiderabile e ogni partecipante è chiamato a scegliere a quale visione aderire, in questo modo, tramite candidatura, spontanea nascono gruppi di lavoro. I gruppi così formati sono chiamati ad esplorare quella visione, a ridefinirla, a collocarsi in quel futuro alternativo. Un osservatore prende appunti sulle conversazioni e raccoglie gli appunti individuali dei partecipanti. Nella terza sessione l'obiettivo è dare corpo alle visioni immaginate nella fase precedente, cercando quelle azioni che, su basi di realtà, possano portare più vicino al futuro immaginato.

**Punti di forza:** la possibilità di gestire un elevato numero di partecipanti, la ricognizione dei bisogni del territorio e l'individuazione di soluzioni.

**Durata:** ai fini della sua efficacia, si ritengono congrue almeno tre sessioni.

#### 4.3 Brain Storming

**Obiettivo:** generare idee creative e trovare soluzioni.

**Descrizione:** due momenti: una prima fase divergente, in cui si producono idee a ruota libera, seguita da una seconda fase convergente in cui le idee vengono selezionate e valutate per individuare quelle che realmente potranno

no essere adottate. Quest'ultime vengono discusse, analizzate e arricchite dal gruppo stesso. Il numero ideale di partecipante è tra 5 e 15 se ve ne sono di più può essere opportuno formare piccoli gruppi che confrontano poi i risultati prodotti in plenaria.

**Punti di forza:** permette di ottenere dei risultati in tempi brevi.

**Durata:** fase divergente: usualmente massimo 90 minuti. Fase convergente: usualmente anche un paio di ore.

## **5. La co-progettazione: accompagnare scelte condivise e azioni congiunte**

Il facilitatore ha il compito di accompagnare il gruppo a definire un progetto condiviso per poi praticare azioni congiunte. L'obiettivo è la ricerca e la messa a punto di modalità di comunicazione rivolte a sviluppare motivazione e cooperazione, a suscitare interesse verso la diversità, aiutare i membri a ad assumere atteggiamenti di positività e di ascolto attivo delle idee e delle opinioni degli altri. È in questo clima che le persone si sentono a loro agio nell'esprimere il proprio pensiero partecipando attivamente al raggiungimento delle finalità individuate e condivise.

Di seguito alcuni esempi di strumenti utilizzabili.

### **5.1 World Café**

**Obiettivo:** promuovere conversazioni creative, vivaci e concrete su questioni importanti e al contempo sollecitare la condivisione e l'apprendimento.

**Descrizione:** i partecipanti sono suddivisi in piccoli gruppi (idealmente 4/5 persone) e prendono posto a un tavolo predisposto con appunti, pennarelli, colori, bevande e cibo. Il tema dell'incontro deve essere ben visibile con un cartellone appeso in sala o un biglietto su ciascun tavolo. Ogni gruppo individua al suo interno una "custode del tavolo" che rimarrà sempre al suo posto accogliendo i nuovi partecipanti e presentando i contenuti salienti delle conversazioni precedenti. Vi sono almeno 2/3 round (di circa 30 minuti) al termine dei quali tutti, tranne il custode, saranno invitati a spostarsi in un tavolo diverso. Al termine dell'ultimo giro si organizza una poster session appendendo tutte le tovagliette dei diversi tavoli in modo che ciascun partecipante possa vederle/leggerle. Durante la riunione finale in plenaria, la facilitatrice invita i "custodi dei tavoli" a fare una breve presentazione dei lavori curati dai tavoli.

**Punti di forza:** legittimare e valorizzare le conversazioni informali per creare relazioni e favorire un accordo tra i partecipanti.

**Durata:** usualmente una o due sessioni.

### **5.2 Dialogo nel Buon Futuro (Approccio Dialogico)**

**Obiettivo:** proiettarsi in un futuro dove la co-progettazione è già terminata con risultati ottimali e attraverso un dialogo tra i partecipanti delineare gli step che sono serviti per arrivare al risultato prefissato.

**Descrizione:** vi è un tempo di parola per ciascuno durante il quale le altre persone resteranno in ascolto; ogni intervento è un intervento che parla del proprio ente, di cosa può fare e di quali risorse può apportare, non è un commento o una valutazione degli interventi delle altre persone. Il facilitatore pone domande concrete per evitare uno scollamento tra quello che è possibile realizzare e ciò che è completamente immaginario. Una volta descritto il buon futuro vengono ripercorse le azioni da mettere in atto per raggiungere quanto narrato; si costruisce il progetto a partire dalle risorse, dai passaggi e dalle alleanze descritte nel futuro. Leggendo ciò che è stato scritto, chi facilita accompagna il confronto congiunto sul piano d'azione concentrandosi su chi farà cosa, con chi e quando. Gli accordi specifici vengono scritti dopo aver deciso insieme.

**Punto di forza:** permette di non bloccarsi negli schemi del passato, di ridurre eventuali preoccupazioni sulla riuscita del progetto o sull'individuazione di un bisogno e ricominciare ad ascoltare l'altro.

**Durata:** ai fini della sua efficacia, si ritiene almeno un incontro di tre ore, ma la scelta dipende dal numero di persone coinvolte e può enuclearsi anche in diverse sessioni. In linea generale, durante i giri di parola si consiglia di lasciare 2/3 minuti a persona in ogni giro.

### **5.3 Focus Group**

**Obiettivo:** analizzare un tema o un servizio.

**Descrizione:** in fase di apertura la conduttrice accoglie i partecipanti, spiega lo scopo dell'incontro e il ruolo del verbalizzatore (colui che trascrive quanto detto, co-conduce e pone attenzione sul linguaggio non verbale), assicura riservatezza e chiede il consenso ai partecipanti per utilizzare il registratore. Prima dell'inizio si propone un rompighiaccio per prendere confidenza con il gruppo e con il tema proposto. In seguito, il conduttore pone al gruppo, in fasi successive, domande prima generiche poi più approfondite (funneling). Nella fase finale si pongono al gruppo domande con funzione riepilogativa per accertarsi di aver compreso tutti i passaggi salienti e i contenuti condivisi dai partecipanti. Il metodo è pensato per un massimo di 15 partecipanti.

**Punti di forza:** utile per approfondire un tema; rivalutare un servizio; raccogliere informazioni.

**Durata:** in media da 1.30 a 2 ore.



E-R Sociale - Terzo Settore