
L'evoluzione del rapporto Pubblico-Privato alla luce del Nuovo Codice del Terzo settore

La co-programmazione e la co-progettazione nei sistemi di welfare locale

Nove studi di caso in Emilia-Romagna

a cura di Iress Bologna



In allegato il contributo dell'Avvocato Luciano Gallo - Anci Emilia-Romagna in relazione agli aspetti giuridici: "L'amministrazione condivisa fra Enti pubblici ed enti di Terzo settore - la co-programmazione e la co-progettazione nel Codice del Terzo settore"

La ricerca è stata realizzata nell'ambito del progetto "CODICE TERZO SETTORE - INNOVAZIONE SOCIALE - Analisi e studio dei profili giuridici dei soggetti riconosciuti attraverso la nuova normativa e sviluppo del partenariato con Regione ed Enti Locali sull'innovazione sociale" con il contributo della Regione Emilia-Romagna, capofila Ancescao Emilia-Romagna Aps

Indice

Saluto di Franco Cattabriga, Presidente di ANCeSCAO.....	4
1. Contesto culturale e metodologia della ricerca	5
1.1. Co-programmazione, co-progettazione: accenni al dibattito in corso	5
1.2. Dagli obiettivi dell'indagine...alla scelta degli studi di caso	7
1.3. La 'costruzione' degli studi di caso: analisi preliminari.....	8
1.4. La 'costruzione' degli studi di caso: le interviste	9
2. Gli studi di caso sulla co-progettazione	11
Guida alla lettura	11
2.1. La co-progettazione (ex D.G.R. 699) in Provincia di Piacenza: il progetto di rilevanza locale <i>ConNETtiamoci: punti e ponti per le famiglie</i> , nel distretto di Ponente	11
1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità.....	11
2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso	13
3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione	14
2.2. La co-progettazione (ex D.G.R. 699) in Provincia di Parma: il progetto di rilevanza locale <i>Famiglie in Azione</i> nel distretto di Fidenza	17
1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità.....	17
2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso	19
3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione	20
2.3. La co-progettazione (ex art. 55) in provincia di Reggio Emilia: le Casa di Quartiere nel comune di Reggio Emilia	23
1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità.....	23
2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso	24
3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione	25
2.4. La co-progettazione (ex art. 55) in Provincia di Modena: gli interventi per la grave emarginazione adulta nel Comune di Modena	29
1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità.....	29
2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso	30
3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione	31
2.5. La co-progettazione (ex art. 55) in Città metropolitana di Bologna: le Case di quartiere nel Comune di Bologna	35
1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità.....	35
2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso	37

3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione	38
2.6. La co-progettazione (ex D.G.R. 699) in Provincia di Ferrara: il progetto SCIA – Scambio coinvolgimento, integrazione, apertura nel distretto Sud Est.....	44
1. Lo studio di caso in breve: la carta d’identità	44
2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso	46
3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione	47
2.7. La co-progettazione (ex art. 55) in Provincia di Forlì-Cesena: il progetto Green City Cesena-allariaperta! nel comune di Cesena.....	51
1. Lo studio di caso in breve: carta d’identità.....	51
2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso	52
3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione	54
2.8. La co-progettazione nei Piani di zona in Provincia di Ravenna: il sostegno all’abitare nel Distretto della Bassa Romagna.....	59
1. Lo studio di caso in breve: carta d’identità.....	59
2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso	61
3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione	61
2.9. La co-progettazione (ex art. 55 e ex art. 42 legge regionale 2/2003) in provincia di Rimini: il servizio di trasporto socio-assistenziale per persone dializzate nel distretto di Rimini.....	65
1. Lo studio di caso in breve: carta d’identità.....	65
2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso	66
3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione	66
3. Lettura trasversale degli studi di caso: elementi di riflessione per il futuro	69
Allegato - Il contributo dell'Avvocato Luciano Gallo - Anci Emilia-Romagna in relazione agli aspetti giuridici: “L'amministrazione condivisa fra Enti pubblici ed enti di Terzo settore - la co-programmazione e la co-progettazione nel Codice del Terzo settore”	78

Saluto di Franco Cattabriga, Presidente di ANCeSCAO

Giunti al termine di questo progetto, sostenuto dalla Regione Emilia-Romagna, è doveroso soffermarsi sul percorso che l'Associazione ANCeSCAO Emilia-Romagna aps ha fatto in questi ultimi due anni, in particolare facendo riferimento al tema centrale del progetto: *L'evoluzione del rapporto Pubblico-Privato alla luce del Nuovo Codice del Terzo settore. La co-programmazione e la co-progettazione nei sistemi di welfare locale.*

Il mio primo pensiero va a Lucia Pieratelli, mancata nel 2020, che firmò, come Presidente ANCeSCAO Emilia-Romagna, la richiesta di finanziamento alla Regione. Grazie, infatti, alla visione rivolta al futuro da Lei espressa sia come donna che come Presidente, oggi abbiamo la possibilità di beneficiare di un percorso che, mi auguro, potrà aiutarci a superare questo momento così complesso per il mondo del Terzo Settore.

La Presidente Pieratelli aveva infatti compreso che l'innovazione sociale e la co-progettazione nei sistemi di welfare non sono semplicemente un concetto teorico, ma una realtà che i nostri Centri vivono ogni giorno, così come tutte le associazioni. Un processo, un bisogno di cambiamento, ma anche una nuova modalità di rapporto con gli enti locali che si è innescato già da qualche anno, ma che l'emergenza socio-sanitaria ha reso, direi, inevitabile.

L'innovazione sociale, a mio parere, è quella tensione a voler migliorare le condizioni di vita delle persone attraverso modalità nuove, ma soprattutto attraverso un ascolto profondo dei bisogni che emergono quotidianamente dalle persone più fragili.

L'invecchiamento e il progressivo isolamento della popolazione anziana, l'impoverimento delle fasce giovani dovuto alla instabilità lavorativa, la povertà educativa, l'integrazione "tecnologica", che rischia di escludere un'ampia fascia di cittadini e cittadine dall'accesso ai servizi primari, sono solo alcune delle sfide che il mondo del Terzo Settore deve affrontare e, per poterlo fare, ha bisogno di rinnovarsi, di guardare avanti senza lasciare indietro nessuno.

Questo progetto realizzato da ANCeSCAO Emilia-Romagna - con il prezioso supporto del Forum del Terzo Settore - è stata un'occasione unica per indagare e approfondire quali sono le strategie messe in atto, le buone prassi che ci possono indicare la strada per costruire con la Pubblica Amministrazione nuove politiche sociali capaci di affrontare i veri bisogni delle persone in difficoltà, attraverso la co-progettazione e la co-programmazione. Ciò soprattutto alla luce degli ultimi cambiamenti socio-economici.

Concludo sottolineando l'importanza che questa ricerca rappresenta per ANCeSCAO. Un passo concreto verso un dialogo continuo e costruttivo con gli Enti Pubblici, perchè solo attraverso l'ascolto ed il riconoscimento reciproco potremo, insieme, vincere la sfida che il nostro territorio oggi ci presenta.

Franco Cattabriga

Presidente ANCeSCAO Emilia-Romagna APS

1. Contesto culturale e metodologia della ricerca

1.1. Co-programmazione, co-progettazione: accenni al dibattito in corso

La costruzione dei sistemi locali di welfare, intesi non soltanto come reti di servizi capaci di rispondere ai sempre nuovi bisogni della popolazione, ma anche come insieme di azioni che promuovono la qualità della vita dei territori, nel tempo hanno sempre più richiesto collaborazioni diverse tra istituzioni pubbliche e terzo settore.

La Riforma del Terzo settore ha recentemente tentato di mettere ordine nel sistema, armonizzando le diverse discipline vigenti per ciascuna tipologia di ETS (Enti di Terzo Settore), e di indicare nuove modalità di collaborazione fra ETS e istituzioni pubbliche.

La legislazione precedente a partire dagli anni '90 aveva definito le caratteristiche di organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale da integrare con quanto definito precedentemente dal Libro I, titolo II del Codice civile, circa le Fondazioni, le associazioni riconosciute e non, i Comitati, ecc. A ciò si aggiunga la regolamentazione di società/associazioni sportive dilettantistiche, società di mutuo soccorso ed enti filantropici.

Il riconoscimento di Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), legato agli ambiti di attività di ciascuna, dava a questi soggetti l'accesso a particolari trattamenti fiscali.

Le collaborazioni dei diversi soggetti con le istituzioni pubbliche si sono avvalse di istituti giuridici (a volte combinati tra loro) diversi, dalle semplici convenzioni, alle concessioni, alle gare di appalto, all'accreditamento.

In un primo periodo (che storicamente si può collocare negli anni '70-'80) il Terzo settore, soprattutto nell'ambito socio-sanitario, ha spesso svolto un ruolo ancillare rispetto alle istituzioni pubbliche. Nelle prime collaborazioni gli Enti di Terzo settore stipulavano con l'Ente locale semplici contratti di cessione di mano d'opera per poi arrivare a gestire in tempi successivi servizi 'chiavi in mano', pur dovendo attenersi a capitolati analiticamente definiti.

Il Terzo settore chiedeva invece di essere riconosciuto come partner capace di entrare nella programmazione dei servizi (così come in parte gli è stato riconosciuto dalla legge n. 328/2000 con specifico riferimento all'istituto dei Piani di zona) e nella progettazione dei singoli servizi o azioni, proprio perché "sensore" attento dei bisogni della popolazione e attuatore – soprattutto in alcuni settori – più flessibile del Pubblico di azioni in cui sperimentare nuove metodologie di lavoro e nuove risposte ai bisogni della popolazione e soprattutto dei più fragili.

La prima fase di collaborazione tra pubblico e privato in cui si realizzarono "esternalizzazioni" di servizi o pezzi di servizi consentì di definire il nostro sistema di servizi alla persona come "welfare-mix". La più recente definizione di "Welfare municipale e comunitario" che rappresentò lo spirito della legge 328/2000 riconosce il ruolo del pubblico come garante dei diritti dei cittadini, ma anche come gestore dei servizi, sia direttamente che in affidamento (esternalizzazione) a soggetti terzi; ma riconosce al Terzo settore così come alla iniziativa della società civile un ulteriore ruolo importante nella costruzione di legami comunitari, che consentono di definire la comunità come risorsa per il welfare. E in questo quadro va posto il ruolo particolare del volontariato, che prende forma sia attraverso le azioni di un'organizzazione di Terzo settore, sia attraverso i cittadini singoli autonomi e/o operanti per conto di tali organizzazioni.

La legge di riforma del terzo settore – a partire dal 2016 – ha tentato di comprendere in una unica cornice questa complessa realtà in cui operano i diversi soggetti e di individuare strategie comuni per l'azione del terzo settore e delle pubbliche istituzioni.

Ha abolito inoltre il riconoscimento di Onlus, adottando la definizione di “impresa sociale”, automaticamente attribuibile alle cooperative sociali, ma che può essere utilizzata anche per soggetti con caratteristiche molto diverse tra loro, pur nell'ambito di un generale impegno non -profit.

L'applicazione della legge (i cui decreti applicativi non sono ancora tutti stati emanati) presenta ancora qualche difficoltà di interpretazione e, di conseguenza, di implementazione.

L'elemento su cui si è più dibattuto, ma anche sperimentato negli ultimi anni, cioè dalla approvazione del Codice del Terzo settore (2017) è la possibilità di innovare le modalità di partnership tra Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore (una possibilità tra l'altro ampliata ad ambiti di concertazione ulteriori superando i confini del settore dei servizi sociosanitari, cfr. art. 5 del codice).

È in particolare l'art.55 del Codice del Terzo settore che disciplina tali nuove partnership. Esso prevede il coinvolgimento attivo degli Enti di Terzo Settore attraverso forme di co-programmazione (ad esempio nei Piani di zona triennali) e di co-progettazione e di accreditamento, nel rispetto dei principi della legge n. 241/1990 e successive modificazioni, nonché ulteriori norme che disciplinano specifici procedimenti.

Le recenti modifiche introdotte nel codice degli appalti hanno certamente tenuto conto della specificità dei servizi alla persona e delle attività di interesse pubblico. In sede di conversione in legge del “DL semplificazioni” (DL 76/2000) sono stati inseriti nel Codice degli appalti (d.lgs. 50/2016) alcuni importanti riferimenti alla co-programmazione e co-progettazione previste dal Codice del Terzo settore. Si tratta di modifiche solo in apparenza secondarie, che possono contribuire in modo significativo a rasserenare gli amministratori pubblici circa la praticabilità giuridica della co-programmazione e della co-progettazione e quindi a diffondere questi strumenti. Si è infatti riproposto il problema che sta a fondamento dell'annoso dibattito sulla “concorrenza”: gli istituiti che garantiscono la concorrenza (su prezzi e qualità), come le gare di appalto, si pongono la finalità di garantire i diritti del consumatore/beneficiario o di garantire la libertà di attività economica alle imprese produttive (anche quelle del settore non profit)?

La scelta di strumenti basati sulla competizione o di strumenti basati sulla collaborazione è infatti conseguente al tipo di bisogno che un'amministrazione rileva: per approvvigionarsi di servizi alle migliori condizioni di prezzo-qualità utilizzerà strumenti competitivi; per promuovere sinergie allargate e integrazione tra più soggetti per una finalità comune utilizzerà strumenti collaborativi.

Non vi è a monte una strategia o un intento “ordinario”, ma è messa al centro la responsabilità (politica, prima ancora che amministrativa) dell'ente di individuare le strategie più adeguate ad affrontare un bisogno in una concreta situazione (Cfr. Gianfranco Marocchi www.welforum.it 22-10-2020).

Il diritto diventa oggi del tutto neutro rispetto alla scelta e si limita a evidenziare la presenza di due sottosistemi giuridici di pari legittimità, con punti di contatto, ma anche con un corpus normativo di riferimento indipendente, per gestire l'una e l'altra situazione.

Insomma, la modifica al Codice degli appalti (soprattutto dopo una importante sentenza in materia, la Sentenza 131 relativa alla L.R. 65/2020 della Regione Toscana) risulta un passaggio coerente e ulteriore di grande rilievo nel senso della piena legittimazione degli strumenti collaborativi, che interroga tanto gli Enti pubblici quanto il Terzo settore sui passaggi culturali e

organizzativi necessari a fare della collaborazione non più una soluzione di nicchia, ma un'opzione presumibilmente sempre più frequente e rilevante.

Alla luce del complesso dibattito – cui si è accennato sopra – a livello nazionale e regionale, con riferimento al rapporto tra Codice del Terzo Settore e Codice degli Appalti si è dunque definito che le Pubbliche Amministrazioni nei rapporti con gli Enti di Terzo Settore dispongono dei seguenti strumenti:

- a) l'erogazione di contributi, ex art. 12 della Legge 241/1990;
- b) l'affidamento di un servizio ai sensi del Codice degli Appalti;
- c) la definizione di partenariati attraverso la co-programmazione, la co-progettazione e la stipula di convenzioni nel rispetto del Codice del Terzo Settore e del procedimento amministrativo.

1.2. Dagli obiettivi dell'indagine...alla scelta degli studi di caso

L'indagine qui presentata ha raccolto due esigenze del Forum regionale del Terzo Settore: la prima esigenza è analizzare – con metodologie scientifiche che consentano comparazioni fra territori – come si è via via declinato il rapporto Pubblico-Privato nella realizzazione di percorsi di co-programmazione e di co-progettazione: quelli ai sensi dell'art. 55 del codice, quelli promossi dalle DGR regionali riguardanti il finanziamento e il sostegno di progetti di rilevanza locale realizzati da ODV (organizzazioni di volontariato) e APS (associazioni di promozione sociale) – del 2018 e del 2019 – e generalmente finalizzati al contrasto alla povertà, quelli in seno ai Piani di zona.

La seconda esigenza è quella di mettere a punto proposte costruttive e migliorative nel dialogo con la Regione, sempre con riferimento al rapporto Pubblico-Privato.

Il Forum – quale punto privilegiato di osservazione di tali processi – ha infatti maturato la consapevolezza di come il rapporto tra Amministrazioni Pubbliche e Terzo Settore si sia modificato negli ultimi anni, soprattutto a seguito delle nuove normative di settore (Codice del Terzo Settore): esse, da un lato, hanno codificato e dato nuova linfa alle pratiche di co-programmazione e co-progettazione, dando loro una maggiore forza; dall'altro, hanno accentuato gli aspetti formali del rapporto Pubblico-Privato rendendo talvolta più difficoltoso il dialogo, necessario per poter agire processi partecipativi (tipici di co-programmazione e co-progettazione).

In accordo con il Forum, Iress ha selezionato **9 studi di casi**. In particolare, **5 casi hanno riguardato la co-progettazione ex art.55 del Codice del terzo settore, 1 caso ha riguardato il Piano di zona, 3 casi la co-progettazione promossa dalla DGR dell'Emilia-Romagna 699/2018**, delibera di giunta che ha prodotto quasi 100 progetti cosiddetti di "rilevanza locale" (ne sono stati approvati 97 su 115 presentati).

I progetti di rilevanza locale sono stati sostenuti dagli ingenti finanziamenti del Ministero, che ha stanziato risorse economiche ripartite su un piano triennale (circa 1.800.000 euro per il primo anno, 1.950.000 euro per il secondo anno e nel 2020 sono previsti 1.200.000 euro). A seguito della prima delibera di giunta, la Regione ne ha infatti emanate una seconda nel 2019 e una terza nel 2020. I progetti riguardano aree di intervento definite a livello nazionale (coerenti con gli obiettivi dell'Agenda 2030) ma tramite l'Accordo di Programma la Regione ne seleziona alcune (ad esempio, nella terza delibera di giunta-2020- sono state introdotte le azioni di contrasto al cambiamento

climatico). Rispetto alla delibera del 2018, oggetto del presente report, le aree prioritarie di intervento sono riportate in nota¹.

Infine, sono stati scelti “casi” di studio rappresentativi di diverse modalità di co-progettazione e di diversi ambiti di interventi: per famiglie fragili nel territorio piacentino, per famiglie straniere nel territorio parmense, per la “fragilità diffusa” nel territorio ferrarese, per senza fissa dimora nel territorio modenese, per la trasformazione dei centri sociali in Case di quartiere nel reggiano e nel bolognese, per l’housing sociale nel ravennate, per l’animazione dei parchi cittadini durante la pandemia nel cesenate, per il trasporto dializzati nel riminese.

1.3. La ‘costruzione’ degli studi di caso: analisi preliminari

Per la stesura degli studi di caso aventi come oggetto la co-progettazione ex art. 55 c. 3 e per l’unico caso di co-progettazione riguardante i Piani di zona, in prima battuta, si è svolta una ricerca nei siti istituzionali per rintracciare i principali documenti giuridico-amministrativi che hanno dato il via al processo di co-progettazione: avvisi pubblici di manifestazioni di interesse, schemi di convenzioni, linee guida per la co-progettazione stilate in alcuni casi dagli enti locali, Piani di zona 2018-2020, ecc. Laddove pubblicati, si sono esaminati anche verbali degli incontri di co-progettazione e i progetti selezionati al termine del percorso.

Questa analisi documentale è stata accompagnata (e talvolta orientata) dall’interlocuzione con diversi testimoni significativi individuati insieme al Forum regionale del Terzo settore: si sono contattati telefonicamente referenti di Forum territoriali del Terzo settore, dei Centri servizi del volontariato e/o dirigenti e funzionari della Pubblica amministrazione (o già conosciuti, o suggeriti).

Per la stesura degli studi di caso aventi come oggetto la co-progettazione svolta nell’ambito dei progetti ex DGR 699/2018 si è fatto riferimento al copioso materiale fornito dalla Regione Emilia-Romagna- Servizio politiche per l’integrazione sociale, il contrasto alla povertà e terzo settore- : formulari dei progetti, relazione di attività, monitoraggi regionali e altra documentazione (*“L’orientamento all’impatto e all’innovazione sociale dei progetti finanziati dal Bando DGR 699/2018”*, report di valutazione a cura di Aiccon). In fase preliminare è stato anche contattato e intervistato il referente dell’ANCI Emilia-Romagna dell’area “Innovazione e semplificazione

¹ Le aree prioritarie di intervento della delibera di giunta del 2018 (DGR 699/2018) sono le seguenti:

- sostegno all’inclusione sociale, in particolare delle persone con disabilità e non autosufficienti;
- contrasto a condizioni di fragilità e di svantaggio della persona al fine di intervenire sui fenomeni di marginalità e di esclusione sociale, con particolare riferimento alle persone senza dimora, a quelle in condizioni di povertà assoluta o relativa e ai migranti;
- sviluppo e rafforzamento della cittadinanza attiva, della legalità e della corresponsabilità, anche attraverso la tutela e la valorizzazione dei beni comuni;
- sostegno alle attività di accompagnamento al lavoro di fasce deboli della popolazione;
- contrasto alle solitudini involontarie specie nella popolazione anziana attraverso iniziative e percorsi di coinvolgimento partecipato;
- sviluppo di forme di welfare generativo di comunità anche attraverso il coinvolgimento attivo e partecipato in attività di utilità sociale dei soggetti che beneficiano di prestazioni di integrazione e sostegno al reddito nonché degli altri appartenenti alle categorie di cui all’articolo 1, comma 312, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e all’articolo 1, commi 86 e 87, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

amministrativa, contratti pubblici e innovazione sociale e diritto del Terzo settore” che, oltre a fornire indicazioni per la scelta degli studi di caso, ha anche fornito elementi generali, dal punto di vista giuridico, sullo stato di attuazione del Codice del Terzo settore per quanto attiene alla progettazione, inquadrando la riforma nell’ambito del dibattito in corso negli ultimi anni. Ciò ha consentito di cogliere alcuni aspetti valoriali/culturali e procedurali utili all’impostazione della ricerca.

1.4. La ‘costruzione’ degli studi di caso: le interviste

La stesura degli studi di caso ha richiesto un’approfondita analisi documentale cui è seguita l’individuazione di testimoni significativi che sono stati coinvolti in interviste in profondità (vedi tabella 1).

Si è in generale fatto riferimento a dirigenti/funzionari della Pubblica amministrazione (e in due casi anche ad Amministratori locali) che hanno avuto parte attiva nella promozione e/o nella realizzazione dei processi studiati: per quanto riguarda i testimoni significativi degli ETS coinvolti si è fatto riferimento a rappresentanti di APS, OdV, Cooperative sociali (in un caso anche alla consulente per gli aspetti giuridico-amministrativi dell’ETS coinvolto) che hanno partecipato ai percorsi e/o che sono poi divenuti titolari dei vari progetti.

Le interviste sono state effettuate da ricercatrici Iress in modalità on line, nel periodo febbraio-aprile 2021. La ricerca è stata condotta da un’équipe composta da Elena Anconelli, Greta Nicodemi, Rossella Piccinini, diretta da Marisa Anconelli; inoltre ha collaborato a tutte le fasi dell’indagine Flavia Franzoni, componente del Comitato scientifico di Iress e profonda conoscitrice dei temi qui trattati.

Di seguito, si riporta la tabella contenente nome e ruoli dei testimoni significativi intervistati, della Pubblica Amministrazione e del Terzo settore.

Tab. 1- Intervistati per studio di caso ed ente di rappresentanza

STUDIO DI CASO	INTERVISTATI PA-ESPONENTI DELLA POLITICA LOCALE	INTERVISTATI ETS
Progetto <i>ConNETiamoci: punti e ponti per le famiglie di Ponente</i> (PC)	Referente dell'area minori dell'Ufficio di Piano del distretto di Ponente e responsabile del Servizio sociale Minori e Disabili in capo ad Asp Azalea	Presidente organizzazione di volontariato (prima associazione) Abracadabra- Progetto famiglie, capofila del progetto
Progetto <i>Famiglie in azione</i> (distretto di Fidenza, PR)	Responsabile Ufficio di Piano del distretto e responsabile del Servizio sociale del Comune di Fidenza	Volontaria e socia dell'associazione Amici d'Africa, capofila del progetto
Progetto <i>Le Case di Quartiere nel Comune di Reggio Emilia</i> (RE)	Dirigente del Servizio Comunicazione e relazioni con la città	Presidente del centro sociale L'Orologio affiliato ad Ancescao; Presidente Comitato provinciale ARCI di Reggio Emilia; Presidente centro sociale La Fontana affiliato ad ARCI; Volontari del centro sociale La Fontana
<i>Interventi per la grave emarginazione adulta nel Comune di Modena: servizi di Unità di Strada e Housing First</i> (MO)	Funzionaria Ufficio progetti innovativi in ambito sociale del Comune	Educatrice professionale e coordinatrice Unità di strada Coop. Sociale Caleidos; Direttore Associazione di volontariato Porta Aperta
Progetto <i>Le Case di Quartiere nel Comune di Bologna</i> (BO)	Dirigente Area Nuove Cittadinanze e Quartieri del Comune e direttore del Quartiere Savena; Responsabile Quartieri, Terzo settore e Cittadinanza attiva- Area Nuove Cittadinanze e Quartieri del Comune	Presidente di AnceSCAO Città Metropolitana di Bologna; Referente tecnica del Forum del Terzo Settore provinciale
Progetto <i>SCIA-Scambio, Coinvolgimento, Integrazione, Apertura</i> (distretto di Sud Es, FE)	Vicesindaco di Portomaggiore. Al momento della co-progettazione era Assessore alle Politiche sociali del Comune	Vicepresidente ed ex presidente del centro Sociale Le Contrade di Portomaggiore, capofila del progetto; Volontari del Comitato familiari casa di risposo Carlo Eppi di Portomaggiore
<i>Il sostegno all'Abitare nel distretto Bassa Romagna: progetto Co-Housing</i> (RA)	Dirigente dell'Area Welfare e responsabile dell'Ufficio di Piano per l'integrazione sociosanitaria dell'Unione; Coordinatrice dell'Ufficio di Piano dell'Unione	Presidente dell'associazione Amici di Neresheim, membro della partnership di progetto
Progetto <i>Green City-Cesena Allariaperta nel distretto di Cesena Città</i> (FC)	Vicesindaco di Cesena; Funzionaria del Servizio Partecipazione del Comune; Funzionaria (geometra e project manager) del settore Lavori Pubblici del Comune	Co-fondatrice dell'associazione Marbre Blond, a seguito dell'esperienza di co-progettazione per il Comune
<i>Il servizio di trasporto socio-assistenziale per persone dializzate nel distretto di Rimini</i> (RN)	Funzionaria amministrativa dell'Ufficio di Piano del distretto	Presidente della Cooperativa sociale La Romagnola

2. Gli studi di caso sulla co-progettazione

Guida alla lettura

I progetti e gli esiti oggetto dei percorsi di co-progettazione non sono descritti analiticamente negli studi di caso: di essi si presenta all'inizio una sintetica descrizione, una sorta di 'carta d'identità'.

Ciò per due ragioni: la prima perché in diversi casi si tratta di progetti anche molto articolati, protrattisi nel tempo, con vari step intermedi richiesti dalla complessità sia dell'oggetto da co-progettare, sia delle dinamiche di governance il cui approfondimento avrebbe richiesto vere e proprie micro-ricerche empiriche (emblematici, ad esempio, i casi di co-progettazione delle Case di quartiere di Bologna e Reggio Emilia).

La seconda ragione è che lo studio di caso vuole essere uno strumento 'snello' in grado di mettere in luce soprattutto il punto di vista di una rappresentanza di testimoni significativi sui **processi** messi in atto, sull'eventuale '**valore aggiunto**' di tali processi, sulla capacità degli **strumenti** utilizzati di agevolare e rendere possibile un nuovo modo di fare progettazione fra PA e ETS secondo gli obiettivi della riforma del Codice del terzo settore.

Gli studi di caso, pertanto, sono ragionevolmente sintetici per consentire di trarne spunti di riflessione per il Forum regionale, per Ancescao di concerto con gli altri attori del sistema (Regione Emilia-Romagna, Enti locali e altre PA interessate).

2.1. La co-progettazione (ex D.G.R. 699) in Provincia di Piacenza: il progetto di rilevanza locale *ConNETtiamoci: punti e ponti per le famiglie*, nel distretto di Ponente

1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità

La carta di identità è stata costruita sulla base delle informazioni contenute nel formulario del progetto e nella relazione di rendicontazione consegnati alla Regione ed è stata integrata dalla rielaborazione delle interviste ai testimoni significativi.

Ambito di co-progettazione: accordo di programma sottoscritto tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Regione Emilia-Romagna ai sensi degli articoli 72 e 73 del d.lgs. n. 117/2017, Codice del Terzo settore. Bando per il finanziamento e il sostegno di progetti di rilevanza locale promossi da organizzazioni di volontariato o associazioni di promozione sociale.

La prima edizione del bando è stata realizzata nel 2018 (D.G.R. 699/2018).

Area geografica: distretto di Ponente, Comuni di Rottofreno (con particolare riferimento alla frazione di San Nicolò), Calendasco, Castel San Giovanni. I territori su cui insiste il progetto sono contigui geograficamente – si trovano tutti lungo la via Emilia – ma al tempo stesso presentano caratteristiche che li differenziano l'uno dall'altro. Il territorio di Rottofreno è uno dei più estesi della provincia di Piacenza; negli ultimi 20 anni è cresciuto molto a livello demografico, accogliendo soprattutto giovani famiglie.

L'analisi del contesto in cui operano le associazioni che hanno dato vita al progetto ha rilevato alcune problematiche che caratterizzano le famiglie fragili, ma anche quelle meno fragili del territorio: difficoltà organizzative, con particolare riferimento ai nuclei monogenitoriali, difficoltà relativa a condizioni di malattia temporanea, difficoltà a orientarsi nella rete dei servizi, solitudine e isolamento familiare, povertà culturale ed educativa.

Oggetto della co-progettazione/aree prioritarie di intervento: il bando definisce le macro-aree prioritarie d'intervento che sono quindi le stesse per ogni progetto che si candida al finanziamento (vedi nota 1 nel cap. 1). All'interno di questa cornice, il progetto *ConNETiamoci: punti e ponti per le famiglie di Ponente* punta a offrire iniziative volte ad individuare situazioni di fragilità e criticità (più o meno conclamata) all'interno di nuclei familiari che ancora non sono seguiti dai Servizi Sociali Territoriali. Offre iniziative di sostegno e supporto sia per la gestione della vita familiare, sia per l'esercizio del ruolo genitoriale, al fine di evitare l'aggravarsi di situazioni che potrebbero acutizzarsi e diventare veri e propri casi di disagio sociale e familiare. Inoltre, il progetto intende creare una rete di supporto che sostenga le famiglie e le aiuti ad essere autonome e ad avere un ruolo positivo nell'educazione e nella crescita dei figli e più in generale nei confronti di tutta la famiglia.

In sintesi, il progetto si pone i seguenti obiettivi:

- creare una cultura della solidarietà familiare attraverso iniziative di sensibilizzazione e di incontro tra le persone;
- costruire una rete tra i servizi sociali, le associazioni del territorio, le Istituzioni e i diversi sportelli di ascolto per poter far conoscere il progetto e poter indicare situazioni di fragilità, ma anche di disponibilità al supporto;
- sperimentare esperienze di sostegno familiare;
- creare una rete sociale di famiglie che possano dare continuità al progetto;
- promuovere la cultura del volontariato, della cittadinanza attiva, della legalità e della corresponsabilità.

Principali strumenti (tecnico-giuridici) del processo di co-progettazione: lo strumento giuridico di riferimento è la delibera di giunta regionale 699/2018.

I passaggi tecnici della partecipazione al bando: compilazione di un formulario predefinito dalla Regione Emilia-Romagna per la presentazione del progetto; monitoraggio dello stato del progetto, a livello tecnico e a livello finanziario; report finale di rendicontazione tecnica e finanziaria del progetto.

Gli ETS coinvolti. La partnership del progetto *ConNETiamoci* è composta da 4 associazioni.

Abracadabra – Progetto famiglie, il soggetto capofila, è un'organizzazione di volontariato (all'epoca del bando DGR 699/2018 era un'associazione), nata 15 anni fa, operante soprattutto nel territorio di San Nicolò con attività di formazione e supporto alle famiglie, di animazione sociale e ricreative per bambini, ragazzi e famiglie e con attività di sensibilizzazione delle Istituzioni alle tematiche relative alla famiglia. All'interno del progetto si occupa della realizzazione delle azioni su Rottofreno e Calendasco e si avvale della collaborazione dell'associazione La Ricerca, che non è formalmente tra i partner, per la gestione complessiva e il coordinamento operativo.

Vitamina-L è un'associazione di Castel San Giovanni che promuove attività di sensibilizzazione e buone pratiche educative, con particolare riferimento alla lettura ad alta voce per e con i bambini (secondo il programma nazionale Nati Per Leggere). Infatti, nel progetto si occupa delle attività dedicate alla fascia 0-6 anni e promuove le azioni previste nei territori.

Avis e Croce Rossa Italiana, com'è noto, sono associazioni con finalità solidaristiche e operano nei territori di Rottofreno-Calendasco e di San Nicolò (frazione di Rottofreno) che nel progetto supportano trasversalmente il soggetto capofila.

Tempi e 'svolgimento' del percorso di coprogettazione-tratti salienti: la delibera di giunta regionale 699/2018 è stata pubblicata il 14 maggio 2018 e poneva come termine per la consegna delle domande il 14 luglio 2018. Le tempistiche per la fase di co-progettazione delle azioni sono state dunque molto ristrette.

Esiti del percorso di co-progettazione: il percorso qui analizzato è sfociato nella presentazione e nella successiva ammissione a finanziamento del progetto *ConNETiamoci*, che si è composto delle seguenti azioni:

1. costituzione di un gruppo di Progetto con i rappresentanti di tutte le associazioni aderenti, dei servizi che si occupano di minori dei Comuni coinvolti e le relative Istituzioni competenti, del Centro per le famiglie del Distretto con l'obiettivo di implementare il progetto e di organizzare le diverse iniziative di sensibilizzazione, formazione e supporto;
2. costituzione di una équipe tecnica composta dal coordinatore del progetto, da un educatore e da un referente dei servizi del territorio col compito di valutare le diverse situazioni di bisogno e definisca i diversi interventi. Il progetto prevede una o più figure educative con il compito di partecipare al gruppo di progetto e al tavolo tecnico. Inoltre, la figura educativa ha la responsabilità di definire le modalità di supporto alle famiglie fragili individuando strumenti utili per definire il rapporto tra i volontari e le famiglie;
3. creazione e messa in rete di sportelli e/o punti di ascolto e contatto informali al fine di intercettare bisogni delle famiglie e risorse disponibili al coinvolgimento del progetto.
4. realizzazione di attività di sensibilizzazione del territorio per una cultura diffusa di attenzione all'individuazione e al riconoscimento delle situazioni critiche (momenti laboratoriali anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche, momenti conviviali, spazi di informazione all'interno di appuntamenti annuali previsti nei diversi territori), anche attraverso l'organizzazione di eventi specifici nei vari territori;
5. reperimento dei volontari anche attraverso momenti formativi sui seguenti temi: comunicazione/ascolto attivo, relazione di aiuto; la famiglia come sistema, stili educativi: fattori di rischio e di protezione;
6. supporto a famiglie fragili attraverso i volontari precedentemente formati.

2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso

Per l'analisi di questo percorso di co-progettazione sono state realizzate due interviste.

Per il Terzo settore è stato intervistato il presidente dell'organizzazione di volontariato capofila *Abracadabra Progetto famiglie*, da lui fondata insieme alla moglie e ad altri genitori nel 2006 per offrire opportunità gratuite di socializzazione, educative e culturali alle famiglie del territorio. Durante l'intervista racconta ad esempio che sono 15 anni che i volontari di Abracadabra organizzano il carnevale del Paese; che hanno ideato, tra le altre cose, l'evento della "Lanternata di San Martino" in cui ogni bambino/a costruisce la propria lanterna; che promuovono contest musicali e sportivi per ragazzi e ragazze. L'intervistato racconta inoltre che i volontari, appositamente formati, svolgono azioni di supporto (mutuo aiuto) per le famiglie e organizzano incontri formativi con esperti.

In questi 15 anni di attività hanno sviluppato collaborazioni con altri enti del Terzo settore locale, in primis quelli che hanno partecipato co-progettazione qui studiata, ma anche realtà come la Caritas, l'Agesci (associazione Guide e Scout cattolici), l'Auser, ecc. e con diversi soggetti pubblici: il Comune, l'Istituto Comprensivo di San Nicolò, il Centro per le Famiglie di Ponente.

In rappresentanza della Pubblica Amministrazione è stata intervista la referente dell'area minori dell'Ufficio di Piano del distretto di Ponente, nonché responsabile dal 2016 del Servizio sociale Minori e Disabili in capo ad Asp Azalea. In precedenza, è stata coordinatrice del Centro per le Famiglie di Gragnano e vanta diverse esperienze come volontaria nel Terzo settore. Dai racconti dell'intervistata nel descrivere la propria attività emerge un'esperienza importante di integrazione e collaborazione tra servizi, istituzioni e Terzo settore del territorio. Ad esempio, l'intervistata racconta di un altro progetto del territorio – *"Promuovo Benessere"*, nato nel 2017 – che si poneva l'obiettivo di creare un tavolo che mettesse in connessione tutti i soggetti che si occupano di supportare famiglie con figli minori che presentano diverse difficoltà, più o meno gravi. Al tavolo partecipano tutti i soggetti che "fanno sportello", dalla scuola, alle associazioni, ai servizi sociali, al Centro per le Famiglie (coordinatore del progetto). Al tavolo partecipa anche la Neuropsichiatria. L'intervistata cita anche il progetto P.I.P.P.I. (Progetto Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione) a cui dà il merito di aver creato connessioni in primis tra servizi sociali e scuola, offrendo soprattutto ai servizi sociali la possibilità di collaborare con gli insegnanti per *"far conoscere anche ciò che accade fuori dalla scuola stessa"*. Tale esperienza ha anche permesso di conoscere altri soggetti e professionisti che si occupano del benessere dei bambini e ragazzi, tra cui l'associazione capofila di ConNETiamoci, Abracadabra- Progetto famiglie.

Aspetti salienti: si è intercettato un territorio con esperienze molto vive di collaborazione, fra il formale e l'informale: i protagonisti del progetto, infatti, avevano già sperimentato 'modi di lavorare' insieme sia fra loro che con i servizi locali. Il richiamo al progetto PIPPI è un'ulteriore conferma di quanto esso abbia contribuito a creare una cultura comune intorno ai temi del sostegno alla genitorialità, del coinvolgimento attivo di tutte le famiglie.

3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione

3.1. La genesi del percorso di co-progettazione

Dalla narrazione dei testimoni significativi intervistati emergono alcuni aspetti che hanno favorito la genesi di tale co-progettazione.

Innanzitutto, come anticipato nel paragrafo precedente, dalle interviste emerge la conferma che Abracadabra-Progetto famiglie fosse già in rete e dunque collaborasse con alcuni soggetti del territorio, anche pubblici, già molto prima della partecipazione al bando DGR 699/2018. Ad esempio, ha preso parte al progetto *"Panchina"* realizzato al Centro per le Famiglie di Ponente insieme a un'altra associazione partner, *"Vitamina-L"* e ad una parrocchia del territorio, molto attiva in progettazioni simili. *"Panchina"* punta all'incontro tra adolescenti, volontari ed operatori per ideare e realizzare insieme diverse attività educative e culturali rivolte ai ragazzi e alle ragazze.

Inoltre, nel corso dell'intervista al presidente dell'ETS capofila si cita la collaborazione con l'associazione La Ricerca, realtà storica della provincia di Piacenza, con la quale Abracadabra-Progetto famiglie gestisce uno sportello d'ascolto per famiglie.

Infine, dal momento che l'organizzazione capofila del progetto è nata da un gruppo di genitori i cui figli andavano a scuola insieme, l'Istituto comprensivo di San Nicolò è stato il primo soggetto che si è aperto alla collaborazione con questa nuova realtà, collaborazione mantenutasi poi negli anni

seguenti attraverso la realizzazione di progetti educativi rivolti anche ad alunni con Bisogni Educativi Speciali (BES), svolti assieme a Vitamina-L e Croce Rossa.

L'esistenza di questi 'segmenti di reti pre-esistenti' è stata dunque uno dei fattori che hanno agevolato la genesi della co-progettazione tra i soggetti partner.

Secondo il volontario, un altro fattore che ha influito sulla scelta di partecipare al bando DGR 699/2018 è stata la consapevolezza delle fragilità che interessano tante famiglie del territorio. Tale consapevolezza è anche dovuta in parte all'esperienza personale del volontario e di sua moglie che hanno alle spalle un percorso di genitori affidatari.

Il bando DRG è stato quindi visto come un modo per realizzare degli interventi che prevenissero l'esplosione di alcune fragilità familiari.

Infine, la scelta per Abracadabra di essere capofila del progetto è venuta da una proposta fatta loro dallo Svep (Centro Servizi per il Volontariato di Piacenza) in accordo con la responsabile dell'Ufficio di piano che si occupa appunto di co-progettazione e di rapporti con il Terzo settore. Per lui e per la sua organizzazione è stato il primo bando che prevedeva un finanziamento, non avevano mai percepito risorse per realizzare le loro attività e accettare di parteciparvi ha rappresentato per loro una svolta, ma anche una grande responsabilità.

Aspetti salienti: il progetto rafforza reti già sperimentate e si avvale anche di esperienze di vita dei promotori come quella di una famiglia affidataria. Esperienze che sono visibili e conosciute nel territorio tanto che il CSV e l'Ufficio di piano hanno caldeggiato che l'associazione si assumesse la responsabilità di essere capofila del progetto. Insomma, si tratta di una esperienza in cui le reti sono occasione di prossimità.

3.2 Il percorso di co-progettazione: strumenti e processo, esiti

Strumenti e processo

In questo caso (così come in quelli successivi nell'ambito della DGR 699/2018) lo Svep ha svolto una importante funzione di connessione tra Amministrazione Pubblica e organizzazioni di Terzo settore, incontrando in un primo momento sia le associazioni/organizzazioni di volontariato per presentare il bando, sia l'Ufficio di piano per identificare le priorità di co-progettazione. Una di queste era proprio la fragilità dei nuclei familiari e il sostegno alla genitorialità.

Dalle interviste realizzate si deduce che in seguito sono stati realizzati gli incontri nei tavoli di co-progettazione, presidiati dallo Svep, cui talvolta hanno partecipato anche la responsabile della co-progettazione e dei rapporti con il Terzo settore dell'Ufficio di Piano e il referente del Centro per le Famiglie.

Gli intervistati sottolineano che lo Svep ha coordinato il lavoro di co-progettazione delle associazioni/organizzazioni di volontariato e ha informato in itinere l'Ufficio di Piano dell'evolvere del processo.

In aggiunta, la referente dell'area minori dell'Ufficio di Piano intervistata, che non ha partecipato ai tavoli, è stata contattata in modo informale dal soggetto capofila per un confronto anche su quelli che potevano essere i bisogni più urgenti delle famiglie in carico ai servizi sociali. Sebbene non abbia partecipato ai tavoli, durante la fase di co-progettazione l'intervistata ha comunque visionato le bozze progettuali work in progress e suggerito le modifiche da inserirvi.

In fase di co-progettazione il presidente di Abracadabra- Progetto famiglie ha lavorato anche per coinvolgere nelle future azioni di progetto delle figure professionali che potessero seguire con costanza le famiglie, avendo tempo e competenze per accompagnarle. Il volontario, infatti, non è detto che abbia gli strumenti necessari per azioni così strutturate.

Esiti

Secondo il volontario intervistato, che si ritiene molto soddisfatto del progetto realizzato, sono stati diversi gli elementi positivi di questa esperienza:

- nonostante i rapporti di collaborazione già in essere tra alcune realtà locali e tra queste e alcuni servizi pubblici, il progetto ConNETiamoci ha consentito la collaborazione tra tante istituzioni pubbliche (due Istituti Comprensivi, Centro per le Famiglie di Ponente, i tre Comuni Rottofreno, Calendasco, Castel San Giovanni) e tra queste e diverse organizzazioni della comunità locale e del Terzo settore (parrocchie, Caritas del territorio, Comitato di genitori di San Nicolò, Comitato della biblioteca di Calendasco, associazioni sportive del territorio). Proprio per le sue caratteristiche e i suoi requisiti, il bando DGR 699/2018 ha dunque permesso di mettersi in rete e realizzare interventi anche su altri territori, ampliando il raggio d'azione e facendo conoscere il proprio operato anche alle istituzioni pubbliche di tali territori;
- la presenza della rete ha consentito al capofila di realizzare interventi complessi (come il supporto ai casi specifici di famiglie problematiche non ancora in carico ai servizi sociali) e ha messo a disposizione dei professionisti, in particolare educatori, in grado di portare avanti una *“relazione codificata con l’istituzione”* e con le famiglie;
- la rete è stata favorita e supportata costantemente dallo Svep;
- il progetto ha contribuito a rafforzare il lavoro di comunità tra capofila e i servizi sociali.

L'intervistato del Terzo settore rileva una criticità di cui si è presa consapevolezza grazie al processo di co-progettazione che ha fatto davvero lavorare insieme una pluralità di soggetti: la scarsa comunicazione e integrazione degli interventi realizzati dai soggetti che operano congiuntamente su un singolo caso.

Anche secondo la referente dell'Ufficio di Piano la co-progettazione prevista dal bando in questione è stato uno strumento utile per l'acquisizione della consapevolezza che per realizzare interventi efficaci c'è bisogno di tutte le diverse risorse possibili della comunità: *“non tutte le realtà del territorio erano così aperte all'altro prima di questo bando”*.

Inoltre, secondo l'intervistata la co-progettazione tra servizi diversi è un valore aggiunto per la loro azione e rispetto agli interventi dell'area minori è molto praticata.

Più in generale, per quanto riguarda le forme di co-progettazione pubblico-privato inserite nel Codice di Terzo settore, l'intervistata ritiene che ai livelli decisionali amministrativi non ci sia ancora una piena volontà politica e una consapevolezza della praticabilità effettiva di queste nuove prassi.

Aspetti salienti: le istituzioni pubbliche sono state presenti nelle varie fasi della co-progettazione e ciò ha consentito un buon livello di raggiungimento degli obiettivi. La co-progettazione che poi si traduce in integrazione a vari livelli per lavorare sul campo aiuta ad essere più efficaci negli interventi stessi, limitando/eliminando le sovrapposizioni di interventi su singoli casi.

2.2. La co-progettazione (ex D.G.R. 699) in Provincia di Parma: il progetto di rilevanza locale Famiglie in Azione nel distretto di Fidenza

1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità

La carta di identità è stata costruita sulla base delle informazioni contenute nel formulario del progetto e nella relazione di rendicontazione consegnati alla Regione ed è stata integrata dalla rielaborazione delle interviste ai testimoni significativi.

Ambito di co-progettazione: accordo di programma sottoscritto tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Regione Emilia-Romagna ai sensi degli articoli 72 e 73 del d.lgs. n. 117/2017, Codice del Terzo settore. Bando per il finanziamento e il sostegno i progetti di rilevanza locale promossi da organizzazioni di volontariato o associazioni di promozione sociale. La prima edizione del bando è stata realizzata nel 2018 (D.G.R. 699/2018).

Area geografica: distretto di Fidenza, comuni di San Secondo, Busseto e Salsomaggiore Terme. Le istituzioni locali e le associazioni che operano in ambito minorile hanno evidenziato nel distretto un estremo bisogno d'intervento in ambito educativo per far fronte ai numerosi casi di disagio riscontrati soprattutto presso famiglie di recente immigrazione. Si tratta di genitori non sempre in grado di comprendere e di esprimere le necessità dei figli e di riportarle ai Servizi. La non adeguata capacità di gestire bisogni educativi anche 'semplici' può portare nel tempo allo sviluppo di veri e propri disagi, quali quello scolastico e relazionale con effetti duraturi nel tempo, fino ad arrivare all'insorgere di problemi quali bullismo e forme di dipendenza. In particolare, la popolazione di origine straniera residente nel comune di Busseto è in buona parte di nazionalità indiana (12,7%). Questa fascia di popolazione è composta soprattutto da famiglie giovani, in gran parte dedite al lavoro agricolo e all'allevamento, socialmente molto isolate.

Oggetto della co-progettazione/aree prioritarie di intervento: il bando definisce le macro-aree prioritarie d'intervento che sono quindi le stesse per ogni progetto che si candida al finanziamento e sono riportate nella nota 1 del capitolo 1. All'interno di questa cornice, il progetto Famiglie in Azione punta a offrire interventi di educazione alla genitorialità, finalizzati a valorizzare le risorse e le competenze genitoriali e ad intervenire per colmare bisogni specifici o disagi manifestati, ponendo particolare attenzione all'integrazione effettiva delle famiglie. Per questo il progetto si pone i seguenti obiettivi specifici:

- aumentare il numero di volontari attivi sul distretto nell'ambito del sostegno ai minori e dell'area disagio giovanile; offrire alle famiglie del territorio competenze per affrontare l'impegno genitoriale con più consapevolezza e responsabilità;
- creare possibilità di confronto e condivisione fra genitori sui temi dell'educazione, anche in un'ottica multiculturale;
- offrire competenze ai minori per il riconoscimento delle proprie paure di fronte alle problematiche legate alla crescita;
- offrire un supporto ai ragazzi che li aiuti a valorizzare le diverse competenze e abilità;
- offrire ai ragazzi un contesto di socializzazione e di promozione di dinamiche relazionali positive in ottica multiculturale.

Principali strumenti (tecnico-giuridici) del processo di co-progettazione: lo strumento giuridico di riferimento è la delibera di giunta regionale 699/2018.

I passaggi tecnici della partecipazione al bando sono stati: compilazione di un formulario predefinito dalla Regione Emilia-Romagna per la presentazione del progetto; monitoraggio dello stato del progetto, a livello tecnico e a livello finanziario; report finale di rendicontazione tecnica e finanziaria del progetto.

Gli ETS coinvolti. La partnership del progetto Famiglie in Azione è composta da 4 associazioni. *Amici d'Africa*, come soggetto capofila, è un'organizzazione di volontariato che promuove la cultura del dialogo, della cooperazione, dell'integrazione sociale, con sede a San Secondo Parmense; *DoReMusic* è un'associazione di promozione sociale in ambito musicale con sede a Busseto; *Bottega Creativa* è un'associazione di promozione sociale che realizza attività educative per adolescenti, con sede a San Secondo Parmense; *Il Delfino* è un'associazione di volontariato che realizza percorsi formativi e di espressione artistica per adolescenti, con sede a Salsomaggiore Terme. Le tre organizzazioni del Terzo settore partner di progetto hanno dato il loro contributo al progetto partecipando alle riunioni, alle giornate pubbliche e alle varie attività comuni dell'azione 1-Reclutamento volontari; supportando il capofila nel percorso sulla genitorialità dell'azione 2- Educare alla genitorialità- nel loro Comune di appartenenza; gestendo i laboratori artistici dell'azione 3-Laboratori ed evento finale- nel loro Comune di appartenenza.

Tempi e 'svolgimento' del percorso di coprogettazione-tratti salienti: la delibera di giunta regionale 699/2018 è stata pubblicata il 14 maggio 2018 e poneva come termine per la consegna delle domande il 14 luglio 2018. Le tempistiche per la fase di co-progettazione delle azioni sono state dunque molto ristrette; tale aspetto viene identificato come elemento critico del processo da parte degli intervistati.

Esiti del percorso di co-progettazione: il percorso qui analizzato è sfociato nella presentazione e nella successiva ammissione a finanziamento del progetto *Famiglie in Azione*, che si è composto delle seguenti azioni:

1. **Azione 1: reclutamento volontari.** Campagna di ricerca volontari centrata su profili adeguati ad affiancare e a supportare i ragazzi impegnati nei laboratori creativi-espressivi, nonché a coadiuvare gli educatori-formatori impegnati con le famiglie.
2. **Azione 2: educare alla genitorialità.** Realizzazione di 3 percorsi formativi per genitori (San Secondo P.se, Busseto e Salsomaggiore T.) di 15 ore ciascuno, organizzati con modalità differenti a seconda dei bisogni specifici dei territori. Per il territorio di *San Secondo* il percorso prevede incontri frontali individuali e di gruppo con professionisti formati in pedagogia e logopedia, secondo un modello di lavoro ispirato a due concetti fondamentali, quello di "empowerment" e di "enabling". Il primo sta a indicare le potenzialità dell'individuo e l'opportunità di valorizzarle, mentre il secondo richiama la necessità di riconoscere a ognuno la possibilità di autodeterminare il proprio ruolo, decidendo, nello specifico, le modalità di collaborazione. In questo modo le diverse famiglie hanno la possibilità di imparare dagli altri, mettendo a disposizione le proprie esperienze e i propri saperi. Il percorso inizia con un incontro conoscitivo del progetto da parte delle famiglie interessate per verificare le loro aspettative e decidere con consapevolezza la partecipazione; si sviluppa quindi con un incontro individuale per ogni famiglia finalizzato ad approfondire problematiche private e successivi 8 incontri di gruppo-genitori condotti dalla pedagoga e logopedista.

Per il territorio di *Busseto*, la partnership progettuale vuole intercettare in particolare la popolazione immigrata di origine indiana. A tal fine il percorso include la consulenza di una mediatrice culturale indiana sia in fase di pianificazione che in fase di conduzione della

formazione. Per il territorio di Salsomaggiore Terme, l'opportunità formativa fornita dal progetto è pianificata con il coinvolgimento dell'Istituto Comprensivo.

- Azione 3: laboratori ed evento finale.** Realizzazione di laboratori artistici rivolti a bambini e ragazzi, nello specifico: 3 laboratori musicali/orchestrale e di canto corale a cura dell'Associazione "DoReMusic", realizzati a San Secondo e a Busseto, funzionali all'inclusione delle famiglie dell'azione 2; un laboratorio di teatro sull'educazione multiculturale presso l'Istituto Comprensivo di Salsomaggiore Terme a cura dell'Associazione "Il Delfino", con sviluppo di uno spettacolo finale. Il laboratorio è destinato ad una classe dell'Istituto Comprensivo.
Le suggestioni emerse da questi laboratori e dai percorsi dell'azione 2 sono raccolte in una pubblicazione, distribuita durante l'evento finale del 2 giugno 2019.

2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso

Per l'analisi di questo percorso di co-progettazione sono state realizzate due interviste.

In rappresentanza del Terzo settore locale è stata intervistata la volontaria che al momento della partecipazione al bando regionale era stata "ingaggiata" dall'associazione capofila Amici d'Africa per seguire il processo di co-progettazione e gli aspetti più tecnici del progetto: stesura, monitoraggio, rendicontazione.

L'associazione non aveva al suo interno una figura competente in materia, quindi, ha deciso di affidarsi all'intervistata (che saltuariamente svolgeva già per Amici d'Africa attività di volontariato) perché lavora nel campo della progettazione e della co-progettazione. Infatti, la volontaria è responsabile della segreteria organizzativa e referente dell'area progetti per Cerpa Onlus- Centro Europeo di Ricerca e Promozione dell'Accessibilità. Non si occupa nello specifico di progettazioni in ambito sociale quanto piuttosto di progettazioni relative alla sfera del benessere ambientale, che spesso coinvolgono direttamente anche le Amministrazioni pubbliche.

Nell'ambito del progetto *Famiglie in Azione*, l'intervistata ha dunque scelto di prestare la sua attività di volontariato presso l'associazione Amici d'Africa in maniera costante e strutturata per tutta la durata del progetto.

In rappresentanza della Pubblica Amministrazione è stata intervistata la responsabile dell'Ufficio di Piano del distretto (dal 2015) e del Servizio sociale di Fidenza. Lavora nell'Amministrazione pubblica in ambito sociale dal 2001 (prima in provincia e poi appunto al Comune di Fidenza).

In questi ultimi anni ha partecipato al processo di co-programmazione dei Piani di zona, seguendo i tavoli con il Terzo settore e al percorso di co-progettazione ex art. 55 del Codice del Terzo settore per lo sviluppo del servizio per i richiedenti asilo.

Inoltre, l'intervistata segnala che il Comune di Fidenza ha promosso una ricerca-azione sull'evoluzione dei servizi sociali e socio-sanitari del territorio, finanziata da Gruppo Bormioli Rocco, in collaborazione con ASP Città di Fidenza e Università di Parma. Oltre al corso di Perfezionamento sul "Welfare Pubblico e Partecipativo", la ricerca ha introdotto gli operatori sociali e socio-sanitari alla metodologia della ricerca qualitativa affinché loro stessi siano in grado di valutare i servizi e di co-progettare insieme alle realtà del territorio, attraverso il coinvolgimento anche del Terzo settore.

Le esperienze citate dalla responsabile dell'Ufficio di Piano indicano l'apertura delle istituzioni di Fidenza alle nuove forme di collaborazione pubblico-privato, nella fattispecie co-programmazione e co-progettazione.

Aspetti salienti: nel caso studiato emerge che il distretto di Fidenza e la provincia di Parma in generale sono territori "fertili" per le pratiche di co-progettazione. In particolare, è l'istituzione pubblica che si

fa promotrice di tali pratiche e che pone il personale pubblico nelle condizioni di formarsi per conoscere, gestire e portare a termine i processi di co-programmazione e co-progettazione regolati dal nuovo Codice del Terzo settore.

Le istituzioni di Fidenza investono su tali modalità di lavoro e di partecipazione, avvalendosi anche del supporto di consulenti esterni esperti.

Se da un lato emerge la visione di un'Amministrazione pubblica aperta, predisposta all'innovazione dei servizi tramite questi strumenti, dall'altro emerge un Terzo settore locale assolutamente ricettivo nei confronti di queste pratiche.

Infine, il caso studiato si distingue anche per il coinvolgimento di una figura esperta di progettazione e co-progettazione pubblico-privato da parte dell'associazione capofila che, consapevole delle proprie carenze in materia, decide di affidarsi alla volontaria intervistata, diventata socia dell'associazione solo in seguito a tale esperienza.

3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione

3.1. La genesi del percorso di co-progettazione

Dalla narrazione dei testimoni significativi intervistati emergono alcuni aspetti della genesi del percorso di co-progettazione.

La volontaria di Amici d'Africa racconta che la scelta di partecipare al bando DGR 699/2018 è stata sollecitata e si è potuta avvalere di alcune idee progettuali che già si stavano sviluppando all'interno dell'associazione stessa. I suoi volontari, infatti, si erano accorti della "difficoltà genitoriale" che caratterizza molti nuclei familiari di San Secondo Parmense, in gran parte di origine straniera, sprovvisti di competenze genitoriali adeguate a sviluppare una relazione costruttiva con i figli e poco integrati nel tessuto sociale del Paese. Prima dell'uscita della delibera regionale i volontari dell'associazione avevano già preso contatti con una pedagoga clinica per essere supportati nell'individuazione dei nuclei più fragili e nella progettazione degli interventi di educazione alla genitorialità.

L'associazione ha deciso dunque di partecipare al bando regionale per cercare di attuare queste idee progettuali, in parte già abbozzate, che intercettavano un bisogno urgente del territorio.

In più, l'intervistata sottolinea che con le risorse economiche messe a disposizione dalla delibera regionale l'associazione da un lato avrebbe potuto intercettare e dunque aiutare più famiglie, dall'altro avrebbe potuto coinvolgere diversi professionisti nella progettazione degli interventi.

La delibera regionale è stata vista quindi come un'occasione per realizzare alcune idee progettuali, per rispondere efficacemente alle esigenze delle famiglie più fragili del territorio.

Anche dal punto di vista della responsabile dell'Ufficio di Piano il bando DGR 699/2018 ha rappresentato un'occasione per far conoscere i servizi pubblici e lo strumento della programmazione zonale alle associazioni del distretto, ancora "sconosciute" all'Amministrazione pubblica e per rivitalizzare le relazioni e le collaborazioni già esistenti tra le altre realtà del territorio.

Secondo la volontaria di Amici d'Africa proprio le relazioni già in essere tra l'associazione e i soggetti pubblici di San Secondo hanno favorito una condivisione di intenti in fase di co-progettazione e hanno favorito la realizzazione degli interventi.

Infine, anche nel contesto parmense, emerge il ruolo fondamentale, riconosciuto da tutte e due le intervistate, del Centro Servizi per il Volontariato (d'ora in poi CSV). Al di là delle specificità del

bando in oggetto, come si vedrà in seguito, il CSV svolge una costante funzione di ‘collante’ tra le istanze dell’Amministrazione pubblica e quelle del Terzo settore. Anche questo elemento contribuisce a rendere fertile sul piano della co-programmazione e co-progettazione il territorio di Fidenza.

Dalla testimonianza della funzionaria pubblica emerge il ruolo efficace del CSV nel convocare tutte le associazioni/organizzazioni di volontariato del distretto in un incontro in cui si è fatto carico di presentare la delibera regionale cui si è aggiunto l’intervento della referente dell’Ufficio di Piano che ha condiviso finalità e priorità emerse dal percorso dei Piani di zona. Tale incontro ha rappresentato la “genesì” del processo di co-progettazione: al termine di tale incontro infatti sono state indicate le due aree tematiche oggetto di tale processo: il sostegno alla fragilità, con particolare riferimento a persone anziane e con disabilità e il sostegno alla genitorialità; il progetto qui analizzato afferisce a quest’ultima area.

Aspetti salienti: emerge una consapevolezza preesistente all’uscita del bando regionale circa i bisogni del territorio da parte dell’associazione capofila: la DGR ha rappresentato un’opportunità di realizzare interventi necessari ad una platea delle famiglie più o meno fragili del contesto. Emerge altresì la regia dell’Amministrazione pubblica nell’indirizzare la progettazione agli obiettivi e alle priorità del Piano di zona e nel dare alle associazioni delle aree prioritarie di intervento. Anche in questo caso, viene sottolineata l’importanza del ruolo del CSV, sia come “collettore” delle istanze del pubblico e del Terzo settore – e dunque soggetto mediatore –, sia come collante delle diverse realtà del territorio. Inoltre, si evidenzia il suo importante ruolo nell’accompagnare e supervisionare il processo di co-progettazione.

3.2 Il percorso di co-progettazione: strumenti e processo, esiti

Strumenti e processo

Parallelamente all’incontro di cui sopra, la volontaria riporta che sono stati realizzati degli incontri preparatori alla fase effettiva di co-progettazione in cui il CSV ha spiegato le richieste della delibera regionale e ha incentivato la conoscenza delle realtà convocate in modo da creare le prime reti. Il tutto mantenendo comunicazioni costanti con l’Ufficio di Piano.

La fase di co-progettazione, gestita e facilitata dal CSV, si è poi realizzata nei due tavoli tematici, sostegno alla fragilità di anziani e disabili e sostegno alla genitorialità, che hanno prodotto i due progetti presentati dal distretto di Fidenza, entrambi ammessi a finanziamento.

Come racconta la volontaria di Amici d’Africa, il tavolo a cui ha partecipato era uno dei più piccoli della provincia di Parma e tutte le 4 associazioni che lo componevano hanno poi aderito al progetto. Nell’intervista si evidenzia come la partecipazione ai tavoli distrettuali di co-progettazione abbia incentivato la conoscenza reciproca tra associazioni fino a quel momento sconosciute l’una all’altra, attive su territori diversi e con finalità distanti.

Tuttavia, la volontaria intervistata sottolinea anche alcune criticità della fase di co-progettazione. Innanzitutto, i tempi a disposizione per la co-progettazione effettiva erano ridotti e di conseguenza i volontari non hanno avuto modo di conoscersi in modo approfondito (le attività, le metodologie d’azione, i background di provenienza e le competenze). Ciò ha comportato una difficoltà

nell'integrazione di idee e proposte, difficoltà riconosciuta anche dalla responsabile dell'Ufficio di Piano.

Inoltre, anche ricoprire il ruolo di capofila ha comportato alcune difficoltà. L'associazione Amici d'Africa è stata scelta dagli altri partner perché nessuno aveva le competenze per orientarsi nella compilazione dei documenti e soprattutto per gestire le rendicontazioni tecniche e finanziarie. Tuttavia, anche Amici d'Africa non aveva mai partecipato a bandi simili, né aveva al suo interno volontari soci con una certa esperienza in materia; infatti, proprio per questo, come anticipato sopra, si è scelto di coinvolgere l'intervistata, che per lavoro si occupa appunto di progettazione. Nonostante questo, durante l'intervista si riconosce il fatto che essere il soggetto capofila comporta tante responsabilità, non sempre facili da sostenere.

Esiti

Secondo le intervistate sono stati diversi gli elementi positivi di questa esperienza sia per la Pubblica Amministrazione che per le associazioni:

- la conoscenza di nuove associazioni e organizzazioni del territorio che non avevano già partecipato al percorso dei Piani di zona, da parte dei servizi pubblici;
- il proseguimento dei rapporti collaborativi tra pubblico e partner del progetto anche dopo la fine di *Famiglie in Azione*;
- il vincolo, prescritto dal bando DGR, della creazione di partnership tra associazioni e organizzazioni di volontariato ha contribuito a generare un approccio culturale più orientato al 'lavoro comune' e meno alle singole individualità, anche se viene ovviamente riconosciuto che serve tempo per sedimentare tale approccio e per comprendere e utilizzare al meglio gli strumenti di queste nuove prassi di lavoro.
- il progetto *Famiglie in Azione* ha avuto anche esito 'concreti': coinvolgimento di 15 nuovi volontari; l'arredamento e l'adattamento degli spazi concessi dalla Casa della Salute di San Secondo per la realizzazione delle azioni di progetto; inclusione di circa 30 famiglie straniere nelle attività e nella vita della comunità locale.

Aspetti salienti: nonostante le criticità emerse – poco tempo a disposizione per co-progettare effettivamente e dunque poco tempo per approfondire la conoscenza reciproca tra i soggetti di Terzo settore; le difficoltà di gestione degli aspetti tecnici e delle responsabilità del capofila – il processo di co-progettazione di *Famiglie in Azione* ha favorito la messa in rete di associazioni prima "sconnesse" tra loro, talvolta anche per ragioni geografiche. Ciò ha contribuito a diffondere l'idea che la collaborazione e la condivisione di intenti tra associazioni/organizzazioni di volontariato siano la strategia giusta per realizzare interventi efficaci e ad ampio raggio.

Infine, il processo di co-progettazione e la realizzazione effettiva del progetto hanno consentito all'Amministrazione pubblica di conoscere nuove realtà associative con le quali sono state instaurati dei rapporti collaborativi anche dopo la fine di *Famiglie in Azione*. Dunque, il bando DGR 699/2018 ha rappresentato anche per il soggetto pubblico un ampliamento della rete dei suoi interlocutori di Terzo settore.

2.3. La co-progettazione (ex art. 55) in provincia di Reggio Emilia: le Casa di Quartiere nel comune di Reggio Emilia

1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità

Ambito di co-progettazione: ex art. 55 c. 3 del d. lgs. n. 117/2017 CTS (Codice Terzo Settore)

Area geografica: Comune di Reggio Emilia

Oggetto della co-progettazione: costituzione delle Case di quartiere in continuità o in riprogettazione a partire dalla 'storia' dei 28 centri sociali della città. Come si vedrà per il caso di Bologna, anche a Reggio Emilia i centri sociali nascono oltre 50 anni fa come luoghi di incontro, socializzazione e promozione culturale prevalentemente per anziani autosufficienti. Le attività proposte si sono andate via via diversificando, aprendosi al territorio e quindi coinvolgendo altri soggetti capaci di offrire ulteriori opportunità ai frequentanti dei centri. I centri più virtuosi hanno saputo rispondere ad una domanda del territorio in continua mutazione rimanendo attivi e frequentati. Per il loro funzionamento l'Amministrazione comunale dà in concessione i locali e il soggetto gestore provvede alle spese di gestione.

Principali strumenti (giuridico-amministrativi) del processo di co-progettazione

Regolamento dei Laboratori e degli Accordi di cittadinanza – si tratta del documento che disciplina le forme di collaborazione fra i/le cittadini/e e l'Amministrazione per la cura della città e della comunità che si sviluppano all'interno dei percorsi di partecipazione. Tale documento indica le metodiche con cui l'Amministrazione si confronta con i singoli cittadini e con le loro organizzazioni sociali, per presentare progetti o raccogliere suggerimenti e istanze, basate non su meccanismi formali di richiesta parere-espressione di voto, ma su strumenti e attività di ascolto, confronto e di assunzione di corresponsabilità reciproche per l'attuazione delle decisioni comuni. Il Regolamento dà attuazione alle linee di mandato approvate con CC n. 93 del 27/06/2014 e alle "Linee di indirizzo" in merito alla prima applicazione del progetto «Oltre le Circoscrizioni» approvato con deliberazione G.C. n.44387/262 del 23/12/2014. Il Regolamento recepisce e si conforma al D. Lgs 50/2016 "Codice degli Appalti", al D.Lgs 117/2017 "Codice del Terzo settore" e alla Direttiva 2/2017 della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione in materia di LINEE GUIDA sulla consultazione pubblica in Italia (Gazzetta Ufficiale n.163 del 14.7.2017) (sintesi da *Art. 1 Finalità, oggetto ed ambito di applicazione*).

Gli ETS coinvolti

Al percorso di co-progettazione – come definito a marzo 2021, data di effettuazione delle interviste – hanno partecipato Ancescao e Arci, ossia le due organizzazioni provinciali alle quali afferiscono i soggetti gestori dei Centri sociali presenti nel comune di Reggio Emilia. Tuttavia, molti enti del Terzo settore hanno espresso il loro interesse a collaborare all'interno delle future Case di Quartiere (tale interesse è stato espresso attraverso uno specifico format predisposto dal Comune). Si tratta in prevalenza di associazioni di volontariato e di promozione sociale con attività in ambito ludico-ricreativo, artistico-culturale, ambientale; inoltre, hanno manifestato interesse alla collaborazione

anche alcune cooperative sociali (per es. con attività di supporto scolastico) che collaboravano già con i Centri.

Tempi e 'svolgimento' del percorso di coprogettazione: tratti salienti

Settembre 2020 – Avvio del percorso di co-progettazione che ha previsto inizialmente l'effettuazione di laboratori formativi rivolti a tutti i Centri sociali e alle Associazioni con le quali i Centri già collaboravano; a seguire, sono stati svolti 4 percorsi con altrettanti Centri sociali scelti come prototipi per delineare il percorso di evoluzione dal Centro sociale alla Casa di quartiere. Gli incontri sono stati svolti dal Comune di Reggio, in collaborazione con Aiccon e Social Seed.

A seguito di tali percorsi, nella seconda parte dell'anno 2021, verrà pubblicata la Manifestazione di interesse, a cui seguirà la realizzazione di Tavoli di co-progettazione.

A marzo 2021 quindi il percorso di co-progettazione è ancora nelle fasi iniziali.

Esiti del percorso di co-progettazione:

A marzo 2021 ogni Centro sociale, tramite dei format di adesione, sta raccogliendo la disponibilità da parte di enti del Terzo settore ad aderire ai tavoli di coprogettazione a seguito dell'atto dell'Amministrazione Comunale che ne decreterà l'avvio.

2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso

Per il Terzo settore sono stati intervistati quattro testimoni significativi: il Presidente provinciale di Arci, il Presidente di un centro sociale ("La Fontana") gestito dall'Arci posizionato in una frazione del Comune e due volontari. Il Presidente del Centro ricopre tale carica da una quindicina di anni. Il Centro sociale è ubicato presso locali messi a disposizione dal Comune e, oltre alle attività tradizionali, ospita attività di doposcuola gestite da una cooperativa sociale.

Inoltre, è stato intervistato il Presidente provinciale di Ancescao che ricopre anche la carica di presidente di un Centro sociale ("L'Orologio"), storico centro sociale che accoglie nei suoi spazi molte attività realizzate da associazioni attive nella zona. I locali del centro sono stati costruiti dalla stessa popolazione residente e lo stesso intervistato ha partecipato a tale costruzione: l'intervistato è legato a tale Centro da un legame profondo, anche personale.

Ancescao e Arci sono le due associazioni che storicamente, nel Comune di Reggio Emilia, hanno in gestione i Centri sociali. Si tratta di due importanti organizzazioni che hanno una consolidata relazione di dialogo e collaborazione con l'Amministrazione locale: a livello cittadino è infatti presente anche una consulta dei centri sociali.

Aspetti salienti: come si vedrà anche per il caso di Bologna, anche a Reggio Emilia l'esperienza dei Centri sociali ha una lunga storia e ogni Centro sociale presenta caratteristiche specifiche in quanto a stile di gestione, ampiezza di collaborazioni con realtà attive nel territorio e, non ultimo, capacità interne di progettazione. Da evidenziare che i centri a gestione Arci sono presieduti in prevalenza da figure anagraficamente abbastanza giovani, mentre i centri gestiti da Ancescao tendono maggiormente ad avere presidenti già in pensione. Ovviamente ciò non necessariamente si traduce in maggiore o minore vitalità e apertura al territorio, tuttavia, può rappresentare un elemento importante rispetto all'approccio alla co-progettazione e con qualche probabilità anche rispetto al tema della digitalizzazione della gestione.

3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione

3.1. La genesi del percorso di co-progettazione

Il percorso di co-progettazione delle Case di quartiere è stato avviato nel corso del 2020. Tuttavia, i prodromi di tale percorso risalgono al 2014, anno in cui la normativa nazionale abolisce le circoscrizioni/quartieri nelle città con meno di 250mila abitanti e il Comune di Reggio Emilia, storicamente attento ai processi partecipativi, avvia due percorsi rilevanti ai fini del presente studio di caso.

Tra il 2014 e il 2015, l'Amministrazione pubblica realizza il percorso denominato "I centri sociali nel 2020. L'identità e il futuro", con l'obiettivo di ripensare ruolo e funzioni dei Centri sociali. A maggio 2015 l'allora assessora alla partecipazione, agenda digitale e cura dei quartieri presentava gli esiti del lavoro nel quale erano stati coinvolti, attraverso plenarie, gruppi di lavoro e interviste, tutti gli stakeholder; il documento finale riporta un elenco dettagliato di esigenze nel rapporto "*Centri sociali - Comune di Reggio Emilia*" ed inoltre indica le proposte di lavoro da parte del Comune per definire un nuovo ruolo dei Centri sociali al 2020.

In contemporanea, nel 2015, per rispondere al venir meno del modello di partecipazione e decentramento basato sulle Circoscrizioni comunali, l'Amministrazione, come si è già detto, definisce il progetto "Quartiere, bene comune"², nel quale viene messo a punto una prima versione del "*Regolamento dei Laboratori e degli Accordi di cittadinanza*". Per la sua definizione si prende spunto dal Regolamento sui beni comuni del comune di Bologna, tuttavia, Reggio Emilia adatta lo strumento per poterlo utilizzare al fine di stabilire nuove metodiche di dialogo tra centro e periferia in tutti i settori (e non solo sulla riqualificazione dei beni pubblici).

Il Regolamento è rivolto a ogni cittadino e stabilisce un protocollo di lavoro che propone alla comunità partenariati nati dalla co-definizione dei bisogni della comunità, da co-progettazioni delle soluzioni e dalla co-valutazione dei risultati ottenuti. Il Regolamento definisce quindi finalità e modalità di realizzazione dei Laboratori di cittadinanza, da cui scaturiscono le progettualità che vengono formalizzate attraverso Accordi di Cittadinanza.

Negli anni successivi – 2015-2020 – i Centri sociali vengono fortemente coinvolti nei Laboratori e negli Accordi di cittadinanza, confermando la loro centralità nella vita cittadina ed entrando in relazione con nuovi soggetti e nuove opportunità di azione: 22 centri sociali partecipano ad oltre 90 progetti.

Nel frattempo, con l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore nel 2017, il Regolamento viene aggiornato (ma solo come riferimenti normativi non tanto nelle procedure indicate): esso costituisce la cornice di riferimento anche del percorso di co-progettazione dei Centri sociali.

Tra il 2019 e il 2020, con la nuova amministrazione, riparte il percorso di co-progettazione, anche in concomitanza con la scadenza delle convenzioni per la gestione degli spazi (scadenza prevista per il 31/12/2019, poi, causa Covid, prorogata al 31/12/2021). Tuttavia, sempre a causa dell'emergenza sanitaria, il percorso di riprogettazione dei Centri sociali in Case di quartiere subisce vari rallentamenti che si legano anche alla chiusura dei Centri stessi (durante il lockdown e poi dall'autunno-inverno

² Dal sito del comune di Reggio Emilia: "Quartiere, bene comune è un progetto di città collaborativa, una città dove il rapporto tra l'amministrazione e la comunità si basa sulla condivisione degli obiettivi, dei programmi e dei progetti che servono per realizzarli, a partire dal quartiere come luogo identitario e di appartenenza. Il modello di collaborazione tra Comune e Comunità si basa su un accordo in cui tutti gli attori sono co-responsabili dei risultati di innovazione e miglioramento decisi insieme. L'obiettivo è costruire una città più sostenibile e intesa come bene comune".

2020-21). Nonostante tutto, a settembre 2020 partono i laboratori formativi, per i quali il Comune di Reggio si avvale della consulenza di Aiccon e Social Seed (la prima emanazione dell'Università di Bologna e la seconda società cooperativa esperta nell'utilizzo di strumenti di co-progettazione).

Finalità del percorso è co-progettare i Centri sociali come Case di quartiere, valorizzando ancora di più il loro ruolo e la loro funzione quali punti di riferimento nei quartieri e per le comunità locali.

Dal punto di vista del Terzo settore l'adesione al percorso è stata una scelta obbligata: infatti i Centri sociali occupano spazi di proprietà dell'Amministrazione comunale – e i soggetti che fino a quel momento avevano gestito i centri e desideravano continuare l'attività hanno dovuto aderire. Gli spazi gestiti dai Centri sociali sono una risorsa molto importante, non sempre valorizzata al meglio: la costruzione di nuove collaborazioni rappresenta al tempo stesso un obbligo per continuare a gestire il Centro e un'opportunità per la vitalità dello stesso spazio. La partecipazione, quindi, è stata motivata anche dalla necessità di salvaguardare i Centri sociali e tutto ciò che vi ruota attorno.

Quindi, la partecipazione al percorso è anche un modo per incentivare la partecipazione alla gestione degli spazi dei Centri sociali. Ovviamente, i Centri sono molto differenti: alcuni, già molto aperti al territorio, hanno saputo accogliere anche nuove attività all'interno dei loro locali (come, ad esempio, aule studio per studenti universitari, dopo scuola per bambini e ragazzi); altri, invece, più ancorati alle attività tradizionali, dovranno faticare maggiormente per 'ripensarsi' come Case di quartiere.

Infine, alcuni referenti del Terzo settore intervistati hanno sottolineato che partecipare alle prime fasi del percorso – formazione e laboratori – è stato tutto sommato alla portata di tutti i Centri e che il difficile arriverà con la definizione di un progetto condiviso con altre organizzazioni del territorio e poi con la partecipazione ai tavoli che seguiranno al bando.

Aspetti salienti: la trasformazione dei Centri sociali, luogo vitale della Città, è pienamente inserita in un percorso di partecipazione di lungo corso e multilivello che caratterizza la governance della città stessa, anche in seguito alla scelta di superare le circoscrizioni. Grazie a questo lungo percorso i Centri sociali hanno consolidato la capacità di consuetudine al dialogo e al confronto con l'Amministrazione pubblica: tuttavia, il percorso avviato ai sensi dell'art. 55, rappresenta un modo nuovo di relazionarsi e di collaborare, i cui punti di forza e criticità si stanno via via palesando, sia sul fronte della PA che su quello degli ETS.

3.2. Il percorso di co-progettazione: strumenti e processo, esiti

Il percorso, come si è detto, è ancora nelle fasi iniziali, al momento dell'effettuazione delle interviste, in quanto non è stato ancora pubblicato l'Avviso di manifestazione di interesse, quindi, non sono stati ancora presentati i progetti né avviati i tavoli di co-progettazione con la conseguente assegnazione della gestione (tale processo dovrebbe comunque realizzarsi entro il 2021).

Gli intervistati, tuttavia, hanno ben compreso le varie fasi del percorso – già svolto e da svolgere - e sembrano aver piuttosto chiaro il cronoprogramma che, a causa della pandemia, ha subito un rallentamento e una necessaria rimodulazione delle modalità di svolgimento di alcune attività.

Un'ulteriore consapevolezza dei referenti del Terzo settore intervistati è che prima di progettare sia necessario conoscere e capire i bisogni dei cittadini e il contesto di riferimento: riconoscono che gli Accordi di cittadinanza degli ultimi anni hanno già rappresentato una bella palestra per raggiungere questi obiettivi.

Strumenti e processo

Ad avvio del processo partecipato sono stati effettuati alcuni incontri formativi, seguiti da laboratori gestiti con la tecnica del co-design, per condividere una visione dei nuovi Centri sociali quali Case di quartiere. In realtà già in questa fase iniziale sono emersi alcuni problemi: ad esempio, sono stati riferiti malumori tra i Centri rispetto ai contenuti della formazione iniziale, ritenuti troppo accademici. Nel dialogo con l'Amministrazione comunale pare sia stato chiesto di adattare la formazione alle esigenze pratico-operative dei gestori dei Centri per rendere tali contenuti maggiormente interessanti anche per i volontari che hanno partecipato agli incontri.

Si ricorda che il Comune si è avvalso della consulenza di professionisti e varie società.

Gli intervistati del Terzo settore hanno espresso con chiarezza punti di forza e di criticità del processo in corso.

Innanzitutto, rappresenta un punto di forza la ricchezza, la storia e la vitalità dell'associazionismo e del volontariato reggiano; tale punto di forza può diventare, tuttavia, resistenza al cambiamento, difficoltà a costruire collaborazioni tra realtà che hanno avuto conflitti tra loro o tra Centri che hanno esperienze e modalità di azione molto differenti. In merito a questo aspetto, gli intervistati ritengono che la PA possa svolgere una funzione importante, sollecitando la collaborazione, quale condizione per la partecipazione al bando: ritengono quindi che il pubblico possa incidere sulla costruzione di collaborazioni e partnership, che sono la condizione essenziale per poter co-progettare tra differenti organizzazioni.

Un altro aspetto positivo del processo è stato identificato nello strumento proposto ai Centri sociali durante i laboratori di co-design: si tratta di un questionario di rilevazione dei bisogni con il quale i Centri sono stati sollecitati a conoscere meglio il loro contesto locale e che ha permesso loro di entrare in contatto con aspetti del territorio in cui è ubicato il loro Centro di cui non erano a conoscenza.

Una criticità evidenziata da alcuni referenti di Terzo settore riguarda i tempi del processo che non devono dilatarsi troppo e, soprattutto, che devono 'tenere agganciate' le persone, mantenendo un contatto, informando sull'andamento del percorso, monitorando il lavoro svolto al termine di ogni fase.

Un ulteriore aspetto cui prestare attenzione per una 'buona' partecipazione dei Centri – e più in generale degli ETS – al processo è l'aver competenze informatiche (per seguire gli incontri in modalità on line). Questa non competenza può rappresentare una criticità per un Centro che vuole partecipare. Sono necessari, inoltre, tanto tempo a disposizione e padronanza nella redazione dei progetti da presentare al Comune. Si tratta di aspetti importanti: ad esempio, l'età o le competenze di molti volontari possono costituire un ostacolo all'accesso alle tecnologie digitali (e quindi escluderli dalla partecipazione di incontri solo in modalità on line), così come non possono essere date per scontate la capacità di scrivere un progetto insieme ad altri soggetti, o di partecipare ad un tavolo di co-progettazione nel quale viene richiesto una capacità di interazione con gli altri finalizzata alla definizione di proposte progettuali.

Da tali criticità deriva una inevitabile considerazione: la co-progettazione è un percorso nuovo che richiede ancora formazione, sia per il Terzo settore che per la Pubblica Amministrazione.

Per gli ETS serve accelerare nel rafforzare o, in taluni casi, acquisire, capacità di progettazione e, al contempo, di lavoro di rete, nella consapevolezza che queste competenze vanno agite dentro un nuovo contesto di procedure, di strumenti e, per taluni versi, anche di una cornice culturale che ridisegna il rapporto PA-ETS.

Esiti: rappresentanza degli ETS, innovazione del 'prodotto'

Gli intervistati del Terzo settore sono stati concordi nell'evidenziare come la partecipazione ai Laboratori sia stata una leva importante per:

- stimolare un approccio più aperto a nuove forme di gestione da parte delle persone attualmente nei Centri,
- coinvolgere nuove persone e volontari nei Centri sociali stessi,
- accrescere la conoscenza del contesto nel quale è collocato il Centro sociale,
- rafforzare la rete di collaborazione tra diverse realtà.

Si tratta di aspetti molto importanti, in quanto hanno rivitalizzato processi partecipativi e contribuito ad una loro generatività.

Alcuni volontari hanno inoltre apprezzato anche la vicinanza dell'Amministrazione pubblica e il supporto fornito nel ripensare il Centro sociale: la PA ha quindi svolto, tramite il percorso laboratoriale, una funzione di supporto e accompagnamento all'innovazione che viene riconosciuta come valore importante dagli intervistati.

Aspetti salienti: per tutti i soggetti, ETS come per la PA, serve fare pratica di co-progettazione. Per gli ETS è fondamentale partecipare a tali processi per rafforzare collaborazioni, per costruirne di nuove, per progettare nuovi interventi, per acquisire competenze di metodi e strumenti collaborativi. Proprio perché gli ETS sono consapevoli della ricchezza, ma anche della diversità, fra le varie anime del Terzo settore, per la riuscita di questi percorsi sembrano anche evocare un ruolo della PA di arbitro neutrale delle vivaci dinamiche fra organizzazioni tanto diverse (per storia, per radicamento territoriale, ecc.). La novità di questi processi, tuttavia, richiede ancora formazione e accompagnamento per poter partecipare con competenza ai tavoli di co-progettazione, per elaborare progetti in sinergia tra vari Enti del terzo settore. Collaborare è una pratica dispendiosa in termini di dialogo, di incontri, di competenze per la messa a punto di un progetto condiviso. Al contempo, la collaborazione tra enti diversi porta vitalità e innovazione, che in taluni casi, si traduce nell'aggancio di nuovi volontari, ossia l'energia primaria per l'esistenza dei Centri sociali e quindi delle future Case di quartiere.

2.4. La co-progettazione (ex art. 55) in Provincia di Modena: gli interventi per la grave emarginazione adulta nel Comune di Modena

1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità

Ambito di co-progettazione: ex art. 55 c. 3 del d. lgs. n. 117/2017 CTS (Codice Terzo Settore)

Area geografica: Comune di Modena.

Oggetto della co-progettazione: gestione del servizio di Unità di strada (Uds) e Housing first (Hf) rivolto a persone senza fissa dimora. Le azioni oggetto della manifestazione di interesse promossa dal comune di Modena rientrano in un progetto – di cui la PA è partner – presentato dalla Regione Emilia-Romagna denominato “Interventi strutturati e innovativi per contrastare la grave emarginazione adulta senza Dimora in Emilia-Romagna” (PON Inside). Tra le azioni del progetto, a livello locale, la PA ha inserito la proposta di avviare una sperimentazione dell’approccio cosiddetto ‘Housing first’; tale sperimentazione riguarda due alloggi messi a disposizione dal soggetto gestore da destinare a beneficiari protagonisti – insieme ai servizi – della costruzione del proprio progetto di vita autonoma. Housing first, infatti, può essere visto come un approccio che intende promuovere strategie di co-progettazione con le persone-utenti per favorirne e sostenerne la motivazione ad assumersi responsabilità verso il proprio progetto di vita. Esso, in estrema sintesi, ritiene che la stabilità abitativa sia alla base della possibilità di costruire ulteriori percorsi di autonomizzazione e richiede la presa in carico multidisciplinare, il coinvolgimento del contesto sociale.

Un’ulteriore azione inserita nel progetto PON Inside e dunque recepita dal Comune di Modena, prevede l’attivazione di una Unità di strada dedicata a sostenere ed accompagnare le persone senza fissa dimora: tale Uds – composta da operatori sul campo – lavora in modo continuativo durante i mesi dell’anno approfondendo entità, caratteristiche e conoscenza delle persone in strada al fine di raccogliere informazioni utili per definire poi le linee strategiche di intervento. Ulteriori obiettivi dell’Uds sono favorire l’accesso delle persone senza dimora alla rete dei servizi, coordinarsi con le altre Uds presenti sul territorio (sia di volontari che professionali), potenziare i servizi a bassa soglia e fornire aiuti immediati.

Per il primo servizio – Hf – la PA stanZIA 25.000 euro, per il secondo servizio – Uds – la PA stanZIA 30.000 euro.

Principali strumenti (giuridico-amministrativi) del processo di co-progettazione

Approvazione avviso per la manifestazione di interesse a co-progettare con il comune di Modena per la sperimentazione di due appartamenti in Housing first - Determinazione n. 1413/2017 del 07/08/2017.

Approvazione delle linee guida per la pubblicazione di un avviso di manifestazione di interesse a collaborare con il comune di Modena nella co-progettazione e gestione di una Unità di strada Deliberazione n. 2088/2017.

Convenzione tra il comune di Modena e l’associazione di volontariato Porta aperta onlus (come capofila di un’ATI con la Cooperativa sociale Caleidos) per la sperimentazione di due appartamenti in housing first (12/2017).

Convenzione tra il comune di Modena e l’associazione di volontariato Porta aperta Onlus (come capofila di un’ATI con la Cooperativa sociale Caleidos) per la sperimentazione di una Unità di strada professionale (12/2017).

Gli ETS coinvolti

Associazione di volontariato Porta aperta Onlus, titolare della convenzione per entrambi i servizi (Hf e Uds), e Cooperativa sociale Caleidos costituite in ATI per la gestione dei due servizi. Al percorso di co-progettazione hanno partecipato solo questi due soggetti, fra i principali soggetti che si occupano di marginalità estrema e senza fissa dimora nel territorio.

Tempi e 'svolgimento' del percorso di coprogettazione

Il percorso di co-progettazione dei due servizi inizia e termina nel corso del 2017. In estrema sintesi esso ha visto tre tappe importanti: l'uscita dell'avviso di Manifestazione di interesse, l'avvio della fase di Co-progettazione, la stipula della convenzione e del protocollo operativo (pochi mesi dopo la manifestazione di interesse).

Esiti del percorso di co-progettazione:

Il percorso di co-progettazione ha avuto come esito le due convenzioni sopra citate e l'attivazione di questi due servizi sperimentali nel Comune di Modena.

2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso

Per la PA è stata intervistata una funzionaria con posizione organizzativa che, al tempo della co-progettazione oggetto di studio di caso, aveva da poco assunto tale ruolo nel settore della marginalità adulta e dei senza fissa dimora (dopo una lunga esperienza nell'area dei 'minori') e che ha seguito tutti i percorsi di co-progettazione oggetto di studio di caso. Sin dal 2016 si è occupata più in generale di percorsi di co-progettazione.

Gli intervistati del Terzo settore sono stati il Direttore dell'Associazione di volontariato Porta aperta che ha assunto tale ruolo dal 2017: i progetti di Hf e Uds, al suo arrivo nell'Associazione, erano già impostati. Per la cooperativa Caleidos – che ha un ruolo di partenariato nel servizio Uds – è stata intervistata la coordinatrice del servizio. Questi due enti di terzo settore sono da sempre molto attivi nel campo delle politiche a contrasto della marginalità estrema.

Aspetti salienti: questo studio di caso mette in evidenza come – per la realizzazione di progetti sperimentali nel settore del contrasto della marginalità estrema – la partnership pubblico-privato risulti fondamentale, in quanto il Terzo settore è sempre stato in grado di portare esperienze e competenze maturate in anni di sperimentazione sul campo. I servizi a contrasto della marginalità estrema, infatti, sono storicamente stati appannaggio prevalente degli enti di terzo settore (organizzazioni di volontariato, ma anche cooperative sociali – prevalentemente di tipo b) più flessibili (rispetto al pubblico) nella realizzazione di servizi a bassa soglia di accesso, cioè servizi per una tipologia di utenza, per definizione, senza dimora, cioè senza residenza (requisito essenziale per accedere a prestazioni di tipo comunale).

3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione

3.1. La genesi del percorso di co-progettazione

Dalla narrazione dei testimoni significativi intervistati – e dalla lettura della documentazione prodotta dalla PA – emergono alcuni elementi riconducibili al dibattito che ha caratterizzato negli anni le politiche per il contrasto alla marginalità estrema e per le persone senza dimora: gli Enti locali – stimolati anche da politiche europee e, a cascata, nazionali e regionali – hanno colto la sfida di sperimentare nuovi approcci in grado di interpretare e quantificare il fenomeno della povertà estrema e, di conseguenza, di intervenire con varie sperimentazioni. Fra queste, certamente l'approccio dell'Housing first è una delle novità più significative dell'ultimo decennio.

Un altro elemento caratterizzante questo settore è la multifattorialità del bisogno di cui le persone in povertà estrema, senza dimora, sono portatrici: tale multifattorialità del bisogno richiede risposte integrate (fra comparto sociale, socio-sanitario, sanitario, abitativo) ed efficaci metodologie di 'aggancio delle persone emarginate'. Quest'ultimo punto chiama dunque in causa il tema dell'integrazione sia fra comparti dei servizi alla persona, sia fra enti – Pubblico e Terzo settore appunto – i primi responsabili delle politiche pubbliche e quindi dell'attuazione dei programmi europei finalizzati al contrasto della povertà estrema e i secondi impegnati da sempre sul campo e detentori di esperienze e pratiche metodologiche (sia in quanto professionisti, sia in quanto volontari).

In questo quadro si colloca la decisione del Comune di Modena di aderire al progetto PON regionale Inside sopra citato per creare/irrobustire i servizi per la marginalità estrema avvalendosi della co-progettazione, vista come strumento più consono per sperimentare nuovi servizi grazie anche all'esperienza maturata sul campo dal Terzo settore locale.

Insomma, secondo l'intervistata della PA, la scelta di aderire al progetto è stata una scelta politica dell'Amministrazione locale; la scelta di adottare la co-progettazione è stata prevalentemente una scelta tecnica (ovviamente approvata dalla parte 'politica'), incentivata anche dalla Regione che, come si è detto, era promotrice del progetto Inside.

Come si legge negli atti sopra citati (in particolare nella determina che approva la manifestazione di interesse per la sperimentazione dell'Hf) "la co-progettazione, considerata la sua particolare natura e le modalità di svolgimento delle relative procedure, si configura come uno strumento che supera il tradizionale rapporto committente fornitore per essere strumento per la realizzazione di forme di partnership". La determina non fa riferimento al nuovo Codice del Terzo settore per quanto riguarda la co-progettazione – essendo dell'agosto del 2017 – probabilmente perché i decreti applicativi relativi all'art. 55 del Codice erano ancora in fase di prima implementazione. Tuttavia, il senso e l'obiettivo della co-progettazione proposta sembrano essere in linea con quelli del Codice.

Un altro punto significativo di questa stessa determina (simile a quella del servizio Uds), infatti, è quello in cui si dichiara che la co-progettazione "non è riconducibile all'appalto di servizi e affidamenti in genere, ma alla logica dell'accordo procedimentale, destinato a concludersi con un accordo di collaborazione tra ente procedente e soggetto selezionato".

Proprio per l'innovatività degli interventi è stata chiara da subito la necessità di una collaborazione da parte della PA con gli ETS più esperti: avventurarsi nella strutturazione di servizi per il contrasto alla marginalità estrema è un'operazione che richiede oltre che motivazione da parte degli Amministratori e dei tecnici, anche studio e confronto.

Sul versante del Terzo settore, gli intervistati confermano questo 'clima' di collaborazione che sin da subito si è instaurato con la PA per arrivare all'obiettivo di rafforzare e strutturare i servizi per la marginalità estrema.

Insomma, la PA ha inteso con questi processi adottare un approccio collaborativo ed interlocutorio per mettersi in gioco su un campo – quello della marginalità estrema – in cui era chiara la necessità di innovazione. I progetti Hf e Uds sono state le prime sperimentazioni messe in cantiere, in seguito alle quali poi il Comune ha deciso di ‘potenziare e ripensare’ anche il servizio più ampio di ‘Accoglienza invernale’ che ha seguito un suo percorso ulteriore. Insomma, i processi di co-progettazione per i servizi innovativi di Hf e Uds sono stati una sorta di ‘prova sul campo’ della collaborazione Pubblico-Privato che si è consolidata e ha poi aperto la strada ad altre co-progettazioni di servizi in questa area così complessa e meno tradizionalmente presidiata – rispetto ad altre, come ad esempio quella degli anziani o della tutela dei minori – dal Pubblico.

Più in generale, infine, merita anche sottolineare il fatto che l’amministrazione comunale di Modena ha mostrato una certa sensibilità a proseguire nella sperimentazione di percorsi di co-progettazione; nelle linee di indirizzo per il welfare del Comune di Modena 2021-2024 (del novembre 2020) il paragrafo 2.3. “Il Terzo settore nel Welfare. La co-progettazione” riconosce il fatto che ad oggi si sta delineando con maggiore chiarezza normativa il ruolo del Terzo settore nel welfare: si citano a tal proposito l’istituzione del registro unico delle imprese e la sentenza che rende pienamente attuabile il disposto dell’art. 55 del Codice. La co-programmazione è proprio ripresa come “la possibilità di apprestare, in relazione ad attività di spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà. Anche il Decreto 76/2020 (il cosiddetto ‘semplificazioni’) interviene sul tema, prevedendo nel codice dei contratti la possibilità per i servizi sociali della co-progettazione”. Il documento citato afferma poi a fine paragrafo “sarà pertanto compito dell’Amministrazione comunale promuovere momenti di approfondimento, anche attraverso percorsi formativi congiunti, affinché la co-programmazione, la co-progettazione e il partenariato possano essere uno strumento di attuazione del principio di cooperazione, collaborazione, sussidiarietà” (Cfr. “Prendiamoci Cura. Linee di indirizzo per il welfare del comune di Modena”, novembre 2020).

In coerenza con questo documento, il Comune ha realizzato (marzo 2021) una iniziativa seminariale proprio sul tema della co-progettazione dal titolo “Enti locale e Terzo settore: una nuova stagione dopo il Codice”, cui hanno partecipato una pluralità di rappresentanti – tecnici, operatori del Pubblico e del Privato e volontari; gli interventi di esperti in materia hanno messo in evidenza il quadro culturale della riforma del Codice del Terzo settore, i fattori favorevoli/sfavorevoli i processi di co-progettazione, gli obiettivi e gli strumenti.

Aspetti salienti: il metodo della co-progettazione è quello privilegiato per sperimentare ed innovare in campi meno presidiati da politiche pubbliche (rispetto ad altri più tradizionali). La volontà politica di ‘mettersi in gioco’ come PA e quella della tecnostruttura pubblica di accettare la sfida operativa sono elementi fondamentali per intraprendere percorsi di co-progettazione. Risulta altrettanto fondamentale la presenza di un Terzo settore competente disposto a fare proposte concrete e a discuterle con l’interlocutore pubblico.

Altrettanto fondamentale è la conoscenza degli ambiti di applicazione degli strumenti e soprattutto la padronanza da parte della PA di quegli elementi di fondo per potersi orientare nelle scelte degli strumenti più adeguati a rafforzare il sistema di servizi ed interventi di welfare locale.

3.2. Il percorso di co-progettazione: strumenti e processo, esiti

Strumenti e processo

Gli intervistati protagonisti del processo di co-progettazione oggetto dello studio di caso hanno una visione concorde: si è trattato di una esperienza di effettiva collaborazione che ha dato vita a protocolli operativi dettagliati e condivisi per la realizzazione di servizi innovativi sul territorio quali l'Housing first e l'Unità di strada. Anche le metodologie attuate e gli strumenti di co-progettazione sono stati efficaci:

Tutti gli intervistati concordano nel dire che il processo di co-progettazione vero e proprio è iniziato dopo l'uscita della manifestazione di interesse da parte del Comune di Modena. Si sono susseguiti incontri fra PA ed ETS coinvolti nei quali si sono via via declinati gli interventi e i servizi e si è giunti ad una progettazione di dettaglio degli interventi (nuovi per il territorio), arrivando a definire un vero e proprio protocollo operativo per la loro realizzazione.

Per quanto riguarda Hf, PA ed ETS insieme hanno trovato soluzioni alla sostenibilità economica del servizio una volta che si sono resi conto che la copertura economica messa dalla PA per il servizio non era del tutto sufficiente. L'approccio di Housing first, infatti, si pone ambiziosi obiettivi tutti orientati all'attivazione dei beneficiari, per la quale è necessario un grande lavoro da parte dei professionisti dei servizi, integrati fra loro. Il servizio, infatti, non vuole appunto fornire solo una soluzione abitativa, ma propone al beneficiario di essere parte di un progetto integrato: è per questo che nella versione finale il progetto ha previsto anche una compartecipazione del beneficiario al costo del servizio, ovviamente nei limiti delle possibilità dello stesso.

Esiti: rappresentanza degli ETS, innovazione del 'prodotto'

Gli intervistati concordano nel dire che i soggetti che hanno partecipato al percorso costituiscono praticamente la totalità dei soggetti che opera nel territorio comunale sui temi della grave marginalità adulta. Un altro soggetto – Ceis – è attivo e collabora comunque con la rete dei servizi nell'ambito del progetto già citato dell'Accoglienza invernale. Da sottolineare, come già indicato, che per la partecipazione alle manifestazioni di interesse oggetto di studio di caso l'associazione di volontariato (che ha comunque anche 35 dipendenti) e la cooperativa sociale si sono costituite in ATI.

Un esito importante – dal punto di vista delle metodologie di lavoro e dei processi attuati – rilevato dagli intervistati è stato che la modalità fortemente collaborativa e proficua con cui è stato impostato il lavoro di co-progettazione si è poi mantenuta lungo tutta la durata del servizio: nel monitoraggio in itinere, nella valutazione di out-come e di impatto. Inoltre, tale modalità collaborativa è stata utilissima per la risoluzione degli eventuali problemi.

Un altro aspetto positivo emerso dalle interviste riguarda il fatto che in questo percorso entrambi gli attori coinvolti, PA ed ETS, hanno tratto giovamento da questa collaborazione fattiva, perché si sono comunque sperimentati su terreni nuovi (i nuovi servizi appunto) monitorando con metodo e continuità il livello di raggiungimento degli obiettivi. E in questo si è prodotto un processo di arricchimento reciproco e di rafforzamento di competenze.

Aspetti salienti: lo strumento della co-progettazione se impostato in modo snello ma al contempo trasparente negli obiettivi, nei ruoli, nei metodi e nel rispetto delle reciproche competenze, si rivela un meccanismo virtuoso di apprendimento per le organizzazioni coinvolte che trovano nei luoghi della co-progettazione uno strumento operativo che può essere una base di confronto per tutta la durata del progetto, soprattutto per quanto riguarda il monitoraggio e la valutazione dell'intervento stesso.

Lo strumento della co-progettazione può essere particolarmente efficace – se agito in modo consapevole – per l'attivazione di servizi innovativi che necessitano periodi di sperimentazione, non ingessati, in cui l'interlocuzione fra PA ed ETS prima e durante la realizzazione del servizio stesso diventa fondamentale per la sua stessa riuscita.

2.5. La co-progettazione (ex art. 55) in Città metropolitana di Bologna: le Case di quartiere nel Comune di Bologna

1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità

Ambito di co-progettazione: ex art. 55 c. 3 del d. lgs. n. 117/2017 CTS (Codice Terzo Settore)

Area geografica: Comune di Bologna

Oggetto della co-progettazione: costituzione delle Case di quartiere in continuità o in riprogettazione a partire dalla 'storia' dei 32 centri sociali della città.

Come noto, i centri sociali nascono oltre 50 anni fa come luoghi di incontro, socializzazione e promozione culturale prevalentemente per anziani autosufficienti. Le attività proposte si sono andate via via diversificando, aprendosi al territorio e quindi coinvolgendo altri soggetti capaci di offrire ulteriori opportunità ai frequentanti dei centri. I centri più virtuosi si sono saputi 'aprire' anche a diverse generazioni, mentre per altri è andata progressivamente indebolendosi la loro missione originaria. Per il loro funzionamento la PA dà in concessione i locali e il soggetto gestore provvede alle spese di gestione.

Il progetto di innovare la rete dei Centri, ridefinendoli come Case di Quartiere, si basa su una istruttoria realizzata dalla Fondazione innovazione urbana (un centro di analisi, comunicazione, elaborazione e co-produzione sulle trasformazioni urbane per affrontare le sfide sociali, ambientali e tecnologiche i cui soci fondatori sono il Comune di Bologna e l'Università di Bologna) che ha analizzato le attività da essi svolte per valutarne la rispondenza alle nuove esigenze del territorio, al fine di fornire gli elementi per scegliere per ciascun centro se continuare a svolgere la propria attività in continuità (avendo già avviato un processo di rinnovamento) o se invece trasformarsi fino a decidere di mutare la destinazione d'uso della struttura. Gli atti di indirizzo (indicati nel paragrafo successivo) richiedono infatti di definire procedure amministrative diverse per le case di quartiere "in continuità di modello gestionale rispetto a quello dei Centri" e per le case di quartiere per cui è scelta la "riprogettazione" delle modalità di gestione.

Gli aspetti rispetto ai quali è stata misurata la capacità dei Centri sociali, ora case di quartiere, di sviluppare un processo di trasformazione sono vari. I centri /case di quartiere:

- devono essere aperti a tutta la popolazione del territorio: cioè capaci di proporre percorsi culturali, sportivi formativi e in generale di tempo libero fruibili da tutta la cittadinanza;
- devono saper collaborare con le scuole e con altre organizzazioni del mondo giovanile;
- devono essere aperti per fasce orarie molto estese;
- devono intrattenere con il Quartiere una fattiva e proficua collaborazione, anche in ottica di supporto alle attività istituzionali e di condivisione del lavoro di comunità;
- devono aver sperimentato un ricambio generazionale della governance e dei soci;

L'istruttoria ha valutato che la maggioranza dei centri hanno già avviato un percorso di trasformazione garantendo un buon radicamento territoriale. I Centri che hanno da tempo gestito le aree ortive, ora affidate non soltanto agli anziani, hanno rafforzato il radicamento al territorio; essa ha inoltre valutato positivamente la capacità di saper attivare iniziative multiculturali e multiethniche a sostegno dei nuovi inserimenti di persone nel complesso tessuto sociale delle periferie bolognesi. L'aspetto che richiede ulteriori miglioramenti rimane quello del ricambio generazionale della governance e dei soci.

Al quartiere Borgo Panigale- Reno vi sono 4 Centri/case di quartiere, tutte in "continuità" di gestione.

Al quartiere Navile vi sono 7 Centri/case di quartiere, di cui 6 possono utilizzare le procedure per la “continuità” di gestione e una le procedure per la “riprogettazione”.

Al quartiere Porto-Saragozza 5 Centri/Case possono accedere alle procedure per la “continuità”.

Al quartiere San Donato/San Vitale di 6 Centri/case, 4 possono accedere alle procedure per la “continuità”, 2 a quelle per la “riprogettazione”.

Al quartiere Santo Stefano 2 Centri/Case possono utilizzare le procedure per la “continuità”, mentre uno dovrà essere chiuso e lo stabile sarà destinato ad altro utilizzo.

Al quartiere Savena di 7 Centri/case, 5 andranno in “continuità” e 2 dovranno affrontare una “riprogettazione”.

Come vedremo di seguito riorientare questa complessa esperienza ha richiesto un articolato sistema di procedure che ha innanzitutto dato mandato ai Direttori di Quartiere di avviare, entro il 30 giugno 2019, le procedure amministrative necessarie alla trasformazione in Case di Quartiere degli attuali Centri Sociali autogestiti dalle persone anziane, disciplinati da rapporti convenzionali prossimi alla scadenza e di assicurare la continuità delle gestioni fino alla conclusione di dette procedure e comunque non oltre il 31 dicembre 2019.

Principali strumenti (giuridico-amministrativi) del processo di co-progettazione:

Il percorso di rinnovamento/riprogettazione che aveva come obiettivo la trasformazione (in continuità o in riprogettazione) dei centri sociali in ‘*Case di Quartiere per un welfare di comunità del Comune di Bologna*’ prende avvio nel 2017 con una prima delibera di giunta e ha una sua prima formalizzazione nel 2019.

A livello di giunta comunale, in sintesi, i documenti normativi principali sono:

Delibera di giunta: definizione progetto e avvio percorsi amministrativi (maggio 2019)

Delibera di giunta: ulteriori indirizzi relativi alla governance e schema di convenzione (gennaio 2020)

Elementi procedurali dei processi di co-progettazione uniformi a livello cittadino, coerente con regolamenti già in essere (regolamento per i beni comuni, regolamento per le Libere forme associative – LFA, regolamento per i patti di collaborazione). Approvato febbraio 2021

A livello dei 6 Quartieri cittadini:

Avviso pubblico di manifestazione di interesse (in un numero minore di quartieri è stata fatta una sola manifestazione di interesse per tutte le Case di quartiere. In altri, una manifestazione di interesse per ogni Casa di quartiere).

Gli ETS coinvolti

Nella co-progettazione Case di quartiere a Bologna hanno partecipato numerose realtà del Terzo settore e tale partecipazione ha avuto caratteristiche specifiche nei 6 quartieri della città; hanno partecipato i soggetti che sino a qual momento avevano gestito i centri sociali – Ancescao e Federcentri– e una pluralità di altri soggetti più o meno coinvolti nella ‘vita’ dei Centri sociali stessi.

Tempi e ‘svolgimento’ del percorso di coprogettazione

Dopo l’approvazione della delibera di Giunta del 2019, inizia il processo di co-progettazione a livello di ogni singolo quartiere con la pubblicazione delle Manifestazioni di interesse che poi ha avuto diverse tempistiche a livello di ogni singolo quartiere motivate, in parte dalle scelte diverse sopra dette (una sola manifestazione di interesse per tutte le case di quartiere, tante manifestazioni di interesse quante sono le case di quartiere, ecc.) in parte dagli effetti della pandemia che ha in generale rallentato tutto il processo.

Esiti del percorso di co-progettazione:

Ad oggi – aprile 2021 – la grande maggioranza dei quartieri ha completato i percorsi di co-progettazione delle Case di quartiere (ad eccezione di un paio di casi) riassegnandone la gestione. L'irrompere della pandemia ha rallentato e in parte ostacolato il prosieguo del processo che nel 2020 avrebbe dovuto giungere all'inaugurazione delle nuove Case di quartiere e all'avvio della loro attività che per mission richiede proprio l'attività in presenza.

2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso

Nel complesso percorso istituzionale sopra descritto si devono distinguere la fase di co-programmazione attivata a livello di amministrazione comunale dalla co-progettazione richiesta nei singoli quartieri tra i vari enti di terzo settore partecipanti alla manifestazione di interesse ed eventuali ATI/ATS da questi sottoscritte (come per altro consente la delibera comunale).

Al momento dell'effettuazione dello studio di caso la fase completamente terminata era quella della co-programmazione che, come si è visto, va dal 2017 al 2019. Non essendo stato possibile esaminare tutti i numerosi percorsi realizzati e/o in essere nei Quartieri, si è analizzato il processo coinvolgendo per il Terzo settore – una rappresentanza di secondo livello, cioè la Presidente di Ancescao Città Metropolitana di Bologna (che ricopre questo ruolo da 5 anni) e una consulente che ha supportato le attività di Ancescao e del Forum del Terzo settore per le materie giuridico-amministrativa.

Ancescao è l'associazione che storicamente ha avuto in gestione la maggioranza dei centri sociali bolognesi. In quanto tale ha partecipato sia nella fase iniziale a livello centrale sia ai percorsi di co-progettazione locale a livello di quartiere. La consulente intervistata ha preso parte solamente ai tavoli istituzionali in cui, nel percorso oggetto di studio, si è discusso con la PA la proposta progettuale dando un contributo tecnico anche per l'emanazione degli atti amministrativi. A parere delle intervistate si è trattato di tavoli in cui si sono conciliate le varie istanze sia quelle politiche ed amministrative sia quelle del Terzo Settore. Tali tavoli hanno concorso alla elaborazione degli atti, fino alla delibera contenente gli schemi di convenzione. Va precisato inoltre che a tali tavoli istituzionali preliminari all'uscita della delibera di giunta del progetto di Case di quartiere ha partecipato in rappresentanza del Terzo settore anche il portavoce del Forum territoriale della Città metropolitana di Bologna.

Gli intervistati della PA sono il dirigente e il funzionario dell'Area nuove cittadinanze e quartieri. Si tratta di figure che da diversi anni seguono nell'ambito dell'Ente locale i processi partecipativi promossi dall'Amministrazione comunale, ampiamente intesi. Il Comune di Bologna, infatti, da anni implementa e struttura percorsi di partecipazione e di welfare di comunità. Tappe importanti di questo percorso sono il regolamento sui beni comuni, i patti di collaborazione, i bilanci partecipati, il lavoro di comunità praticato dall'Ufficio Reti di Quartiere insieme al Servizio sociale territoriale e al Servizio educativo e scolastico territoriale. L'Area cui appartengono gli intervistati ha promosso e seguito dal punto di vista tecnico tutti questi processi: promuovendoli direttamente, oppure in collaborazione con la Fondazione Innovazione Urbana, gli Uffici reti dei Quartieri e il Servizio sociale territoriale. Gli intervistati hanno seguito tutto il percorso di co-progettazione in oggetto. È opportuno specificare che il Dirigente intervistato ricopre anche il ruolo di Direttore di uno dei 6 quartieri della città.

Aspetti salienti: nel caso studiato emerge che anche per l'imponenza –per significato e storia – dell'oggetto della co-progettazione, si sono dovute mettere in campo competenze di alto livello. Chi si è seduto ai primi 'tavoli' comunali che hanno poi prodotto delibere e strumenti operativi aveva molta esperienza sia relativa all'oggetto (obiettivi, mission) sia relativa alla gestione concreta.

3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione

3.1. La genesi del percorso di co-progettazione

Dalla narrazione dei testimoni significativi intervistati emergono alcuni aspetti della genesi del percorso di co-progettazione che vale la pena evidenziare. Alcuni di questi hanno a che fare con le tipicità della governance della città, cioè con il rapporto Amministrazione centrale e Quartieri. Altri si riferiscono alla complessità – e alla storia – dei centri sociali stessi che sono come già si diceva una realtà assolutamente consolidata per la città. Realtà che tuttavia l'Amministrazione pubblica aveva la necessità di riprogettare, in parte perché le convenzioni in essere erano da rinnovare, in parte per promuovere questi luoghi come future 'case' appunto, connotandole come un luogo di partecipazione plurale, punto di riferimento riconoscibile e sempre più aperto a tutti i cittadini di quel territorio.

Dunque, riprogettare questa sorta di 'luogo-istituzione' ha richiesto un confronto e uno studio che – a detta di tutti/e i/le testimoni – è stato complesso, ancorché costruttivo e a tratti faticoso. Va detto comunque che la valutazione espressa dagli intervistati (sia della PA che del TS) di questa fase iniziale è stata in generale positiva, proprio perché sono state valorizzate le varie istanze presentate dai partecipanti.

La definizione del 'nuovo' modello di centro sociale, la Casa di quartiere appunto, ha impegnato l'Amministrazione centrale (in primis Giunta e dirigenti/tecnici di area) e Quartieri (in primis Presidenti di quartiere e direttore di quartiere): si è trattato dunque di individuare un 'primo modello' che coniugasse i tratti generali (tipici di un modello) con le specificità delle esperienze dei singoli centri sociali dislocati nella città. A detta degli intervistati questa definizione condivisa ha richiesto un confronto, talvolta anche acceso. Ci si è confrontati, infatti, su una pluralità di modelli 'di successo' di altri territori (sia a livello nazionale che internazionale) scegliendo tuttavia di costruire un progetto il più possibile coerente con gli assetti istituzionali e il contesto sociale dei quartieri di Bologna.

Secondo le testimonianze delle intervistate del TS già in questa prima fase il Terzo settore ha avuto voce in capitolo: come già si diceva, la consulente di Ancescao e il referente del Forum territoriale del Terzo settore hanno potuto esprimere la loro visione sul modello stesso delle future Case di quartiere, nonché su alcuni aspetti burocratico-amministrativi di cui tenere conto per far sì poi che queste realtà potessero 'funzionare' al meglio.

In questa fase iniziale del percorso, come si è visto, la PA si è avvalsa del contributo di Fondazione per l'innovazione urbana che ha realizzato una analisi puntuale dei centri sociali esistenti evidenziandone le caratteristiche principali. Una sintesi di tale studio è parte integrante della prima delibera di giunta. L'indagine è stata importante per determinare la scelta della PA di realizzare una co-progettazione secondo i due generali obiettivi già illustrati: in continuità rispetto alla gestione precedente oppure in totale riprogettazione. La scelta fra questi due obiettivi (o delle '*due possibilità di ripensamento*', per citare il Dirigente della PA) era in capo ai singoli Quartieri (secondo una logica di sussidiarietà) e dipendeva da quanto i centri sociali locali fossero più o meno ritenuti già simili alle nuove Case di quartiere. Il duplice obiettivo della co-progettazione – in continuità o in riprogettazione – ha generato in parte processi e dinamiche diversi. Non si è potuti entrare nel merito delle differenze

che ciò ha comportato: si accenna tuttavia a questo aspetto a riprova del fatto che il percorso ha avuto importanti elementi di complessità.

Una delle criticità evidenziate dalle intervistate del Terzo settore è stata la mancanza di un tempo consono per veicolare ai vari gestori 'storici' le ragioni, le nuove modalità e le implicazioni delle scelte di adottare un percorso di co-progettazione ex art. 55.

Si è poi indagato con gli intervistati le ragioni che hanno indotto la PA a scegliere questa forma specifica di percorso di co-progettazione e, di converso, le ragioni che hanno indotto gli ETS a partecipare.

La co-progettazione ex art. 55 è parsa lo strumento migliore per promuovere il nuovo modello di Case di quartiere, nonché lo strumento più adeguato e coerente rispetto alle altre forme di co-progettazione già attuate a Bologna (ad esempio, i patti di collaborazione).

Insomma, la co-progettazione ex-art. 55 avrebbe consentito di bypassare modalità più tradizionali di assegnazione basate su dinamiche puramente competitive.

Il Terzo settore, come nell'analogo caso di Reggio Emilia, si è trovato di fronte ad una scelta obbligata: i Centri sociali occupano spazi di proprietà dell'Amministrazione comunale e i soggetti che fino a quel momento li avevano gestiti e volevano continuare a farlo hanno dovuto aderire alle nuove modalità. E come si diceva prima, in questa fase è stato particolarmente delicato far comprendere ai 'tradizionali' gestori il 'cambio di marcia' che la PA voleva imprimere ai centri sociali stessi. Le intervistate hanno sottolineato come sia stata importante l'interlocuzione iniziale avvenuta nei tavoli istituzionali PA – ETS che ha consentito di arrivare ad un 'prodotto' (la delibera di giunta e il nuovo progetto delle Case di quartiere) sicuramente più consono ed appropriato rispetto agli obiettivi e che ha anche saputo capitalizzare l'esperienza del Terzo settore stesso.

Aspetti salienti: i percorsi di co-progettazione si collocano entro dinamiche complesse in cui hanno molto peso le 'culture organizzative' e le dinamiche locali (come, ad esempio, il più volte richiamato rapporto fra amministrazione centrale e periferica) che incidono sulla realizzazione concreta dei percorsi, come si vedrà. Grande rilievo hanno anche il livello di strutturazione, radicamento, operatività del servizio/intervento oggetto della co-progettazione. Certamente quanto più è consolidata l'esperienza dei soggetti gestori cui si chiede di riprogettare tanto più l'esito può essere positivo, ma d'altra parte, proprio tale esperienza può condizionare, non sempre in positivo, la capacità di innovazione. Dal punto di vista del Terzo settore e dell'effettiva possibilità di partecipare a percorsi di co-progettazione cui è a pieno titolo invitato, occorre tenere presente che sono necessari tempi di 'metabolizzazione' delle innovazioni proposte, di comprensione di quali sono i limiti e le potenzialità del proprio contributo. Ciò nella consapevolezza del 'cambio di passo' che è richiesto a volontari che devono essere sempre più attenti ai mutamenti della domanda della PA e all'evolversi delle esigenze e dei desideri delle varie popolazioni target. In questo caso, anche della nuova popolazione anziana (della cosiddetta *silver age*).

3.2. Il percorso di co-progettazione: strumenti e processo, esiti

Strumenti e processo

Per 'entrare nel vivo' del processo di co-progettazione – quello, per intenderci, che ha visto i singoli quartieri emanare le manifestazioni di interesse e gli ETS locali aderire e co-progettare – si è chiesto agli intervistati se e quanto gli strumenti predisposti dalla PA siano stati adeguati ed efficaci, se e quanto la partecipazione degli ETS sia stata ampia e rappresentativa, se e quanto gli esiti – cioè i progetti di nuove Case di quartiere – abbiano prodotto l'innovazione auspicata.

Pur con diverse sfaccettature, gli intervistati hanno fornito un quadro che ha alcuni elementi interpretativi comuni: sugli strumenti (procedurali, amministrativi) tutti concordano nel dire che – col senno di poi – essi hanno dimostrato una sufficiente 'tenuta', nel senso che hanno comunque consentito al processo di compiersi coerentemente con gli obiettivi individuati. Dal punto di vista dei referenti della PA intervistati, viene citato a riprova di tale tenuta il fatto che due ricorsi presentati al TAR e una richiesta di intervento da parte dell'ANAC non abbiano inficiato i processi messi in discussione.

Tutti concordano altresì nel rilevare alcuni limiti di efficacia degli strumenti stessi anche se – dal punto di vista della PA – gli ostacoli verificatisi hanno comunque contribuito a focalizzare meglio quali fossero i punti più fragili delle procedure e degli strumenti proposti e dunque, in una fase successiva, a far maturare la consapevolezza di dover definire profili procedurali più specifici e dettagliati. Operazione che è stata fatta negli ultimi mesi del 2020 e che ha portato all'approvazione di una delibera comunale più dettagliata su tali profili (avvalendosi anche della consulenza di esperti) a febbraio 2021.

Insomma, un fattore sfavorente – la mancanza di strumenti operativi e di procedure di dettaglio – è divenuto un elemento di forza perché ha indotto la PA a porre rimedio alle iniziali criticità che si erano palesate durante il percorso con un atto deliberativo più completo ed omogeneo che tenesse in considerazione le procedure e i regolamenti di altre forme di partecipazione e facesse chiarezza sui processi di co-progettazione per renderli efficaci e coerenti. In tale documento, infatti, sono ripresi anche gli altri regolamenti di processi partecipativi già citati – beni comuni e patti di collaborazione – armonizzandoli con quanto previsto da percorsi di co-progettazione ex. Art. 55. Questo nuovi profili definiscono anche le modalità di ammissione (ad esempio, il fatto che si possano o meno presentare 'soggetti riuniti' e, se sì, a quali condizioni) i criteri di valutazione delle proposte progettuali, fasi e metodi da applicare lungo tutto il percorso, ecc.

Le intervistate del TS di fatto concordano con questa visione, sottolineando il fatto che gli strumenti potevano anche andare bene se fossero stati effettivamente utilizzati in modo omogeneo a livello dei singoli quartieri.

Per sintetizzare, la valutazione critica del processo di co-progettazione risente del difficile equilibrio fra le scelte dell'Amministrazione centrale e di quella decentrata (fra Centro e Quartieri) non del tutto omogenee fra un quartiere e un altro, rese possibili da strumenti e procedure non del tutto dettagliate. Ciò ha poi determinato percorsi e scelte diverse: della modalità di emanazione della manifestazione di interesse (una per ciascuna casa di quartiere presente, oppure una manifestazione di interesse per tutte le case di quartiere presenti nel territorio), dell'identificazione o meno di criteri di ammissibilità delle progettazioni stesse, ecc.

Per uno degli intervistati della PA (che, come si diceva, è anche Direttore di un quartiere) in qualche caso gli elementi di criticità hanno messo in ombra quelli positivi: in particolare, la mancanza già ricordata dei criteri omogenei di selezione, la partecipazione di soggetti che hanno prodotto progettualità non conformi a quanto richiesto nella manifestazione di interesse, alcune tensioni

verificatesi con i soggetti gestori uscenti, ecc. Ciò fa dire, che il processo avviato ha evidenziato anche criticità, che tuttavia non ne hanno fatto una 'occasione mancata': anche le criticità emerse sono state utili perché hanno portato la PA ad apprendere dagli errori, elaborando regole comuni e condivise per la gestione delle co-progettazioni.

Questa criticità – la non applicazione omogenea di strumenti e procedure fra Quartieri – sconta in parte l'inesperienza della PA nei processi di co-progettazione ex art. 55, ma al contempo è anche l'esito di una positiva attitudine – secondo gli intervistati – dell'amministrazione comunale, che è quella di provare comunque a sperimentare percorsi inclusivi e di partecipazione con tutti i rischi che ciò comporta.

Anche le rappresentanti del Terzo settore intervistate hanno riconosciuto il valore del percorso svolto che è stato una sorta di 'palestra' in cui tutti si sono esercitati per migliorare: un aspetto che è stato valutato positivamente riguarda l'atteggiamento di dialogo aperto da parte della PA (già evidenziato) che ha saputo cogliere dal Terzo settore suggerimenti su questioni importanti.

Esiti: rappresentanza degli ETS, innovazione del 'prodotto'

Uno degli aspetti centrali qui trattati riguarda l'effettiva capacità dello strumento di co-progettazione ex art. 55 di consentire la partecipazione ad una ampia platea di soggetti in grado di portare il proprio know how, la propria visione, il proprio contributo di innovazione dell'intervento oggetto di co-progettazione. Su questo si è consapevoli di avere intervistato solamente gli ETS che si sono in gran parte aggiudicati i progetti, dunque, la visione in tal senso non può che essere parziale, ancorché interessante ed appropriata.

Dal punto di vista degli intervistati della PA – sempre tenendo conto delle criticità dovute al carattere pionieristico di questo percorso – la rappresentatività è stata sufficientemente garantita. Date le caratteristiche dell'oggetto da co-progettare hanno certamente partecipato i soggetti che da sempre li avevano gestiti; ad essi si sono aggiunte anche altre realtà che magari prima collaboravano o facevano solo attività all'interno dei centri (tipicamente l'associazionismo sportivo), ma anche altre realtà del territorio che propongono attività di tipo ludico-ricreativo-culturale. Non sono mancate nemmeno alcune cooperative, anche se presenti non in tutti i quartieri e non in modo significativo (nel racconto sono state citate, ad esempio, una cooperativa di cittadini coltivatori biologici, una associazione finalizzata alla socializzazione e allo scambio di conoscenze per la tutela ambientale, e ancora associazioni che promuovono attività teatrali e corsi di teatro, ecc.): questi esempi danno l'idea di come probabilmente – a livello locale, cioè di quartiere, - la partecipazione al processo sia stata potenzialmente una sorta di 'specchio' della vitalità delle reti presenti e operanti in quella 'fetta di città'. Insomma, il percorso era potenzialmente aperto a tutti.

Ogni quartiere, dunque, ha avuto la possibilità di coinvolgere una pluralità di risorse locali e comunitarie. Sapere quanto poi effettivamente si sia riusciti a includere tutte le potenziali risorse richiederebbe, come più volte ricordato, di approfondire i singoli processi attivati nei quartieri per ogni Casa.

Tuttavia, i soggetti intervistati – uno dei quali, lo si ricorda, ha vissuto in prima persona il percorso in quanto direttore di un Quartiere – hanno dichiarato che il processo ha consentito una ampia partecipazione.

Il punto di vista delle rappresentanti del Terzo settore intervistate ha fatto emergere un ulteriore importante aspetto: nel confermare un certo 'pluralismo della partecipazione' hanno sottolineato che si sono talvolta presentate realtà di ETS portatrici di idee nuove ma – sempre secondo le intervistate – poco attinenti con la filosofia dei centri sociali e soprattutto con quella delle nuove Case di quartiere. Nella narrazione delle intervistate è stato anche rappresentato una sorta di 'scontro-incontro generazionale' fra i gestori uscenti – magari più tradizionali, ma anche più esperti degli onori

e soprattutto degli oneri che una tale gestione comporta – e nuove associazioni di ‘giovani’ (di quarantenni) che tendevano a proporre attività senza avere del tutto chiaro poi cosa tale gestione comportasse, dal punto di vista pratico-operativo. Va sottolineato infatti che la gestione di questi spazi è data in concessione dal Comune e non prevede altri sostegni di tipo finanziario, almeno non li ha previsti fino all’insorgere della pandemia: la chiusura dei bar e delle attività che consentivano ai centri sociali di provvedere al pagamento di utenze, l’acquisto di materiali, la promozione di progettualità, ecc., degli enti gestori è stata indicata infatti come un grande problema cui si deve già fare fronte se si vuole che questi luoghi possano rimanere aperti e funzionanti.

Insomma, alla fine il processo è stato portato avanti e vi hanno partecipato – oltre ai sindacati per anziani – quelle associazioni (di promozione sociale, riconosciute e non riconosciute) e/o di volontariato che erano in grado di partecipare ad un percorso che non avrebbe previsto forme di remunerazione, ma che avrebbe loro consentito di proporre al territorio attività e/o di rimanere in rete ed operare in un luogo riconoscibile ed importante per tutti i cittadini del territorio.

Come era prevedibile – dato l’oggetto così specifico e storico della co-progettazione – alla fine i soggetti gestori degli ex centri sociali sono stati in gran parte riconfermati (almeno per quello che riguarda i processi chiusi). E alcune associazioni pur presenti nel territorio, ma magari meno strutturate, una volta compreso meglio tutte le implicazioni della co-progettazione si sono ritirate.

È stato poi specificato che le Case di quartiere riprogettate in continuità, per definizione, hanno visto riconfermare il precedente soggetto gestore, ma elemento non da poco, sono entrate a far parte del nuovo direttivo della future Case di quartiere quelle realtà che prima collaboravano con i Centri sociali. Quest’ultimo è un importante elemento di novità che il percorso di co-progettazione ha contribuito ad introdurre.

Insomma, al termine del percorso, le nuove Case di quartiere – sia quelle in continuità che quelle riprogettate – ripartono comunque con un Direttivo più composito, di cui ora fanno parte con un ruolo più pregnante realtà che prima avevano un rapporto di semplice ‘collaborazione’. C’è stato dunque un rinnovamento che ha mantenuto i punti di forza della gestione storica (competenza, esperienza, efficacia), ma che ha introdotto con maggiore voce in capitolo realtà nuove a livello di direttivo.

Le rappresentanti del TS intervistate non hanno mancato di sottolineare che un ulteriore aspetto positivo del percorso ha riguardato il fatto che per Ancescao è stata un’occasione importante per fare autocritica su quelle gestioni più problematiche, con minore vitalità propositiva nelle attività, con più difficoltà ad aprirsi al territorio e anche per ripartire aprendosi a nuove realtà in grado di arricchire effettivamente le potenzialità di ogni singola ‘Casa’, offrendo ai cittadini sempre più opportunità.

Per concludere, è stata ritenuta innovativa dai referenti della PA intervistati anche l’Assemblea civica di quartiere (prevista all’art. 5 della convenzione) che ha fra le sue finalità la costruzione della Carta dei Valori della Casa di Quartiere cui si dovranno ispirare la gestione e le attività, elaborata sulla base dei principi richiamati nella Delibera di indirizzo per la costituzione delle Case di Quartiere stesse. Tale Assemblea – cui possono partecipare anche il Presidente e il Direttore di quartiere – è proposta come uno strumento di partecipazione e di dialogo allargata ai cittadini (che risiedono e/o lavorano nel quartiere) elettori (dunque maggiorenni), ma anche non elettori, a partire dai 16 anni, nonché stranieri e apolidi (purché iscritti in un apposito registro dei componenti delle Assemblee delle Case di quartiere, tenuto dal Quartiere).

Aspetti salienti: la chiarezza e appropriatezza degli strumenti e delle procedure sono aspetti fondamentali per la buona riuscita del percorso. Il pionierismo è ammesso, ma è fondamentale che sia la PA che gli ETS dispongano di procedure chiare che, pur lasciando la possibilità di introdurre innovazioni, diano evidenza alle modalità di valutazione delle proposte, criteri di accesso, fasi delle procedure. E fin qui niente di nuovo. Il caso di Bologna, tuttavia, mostra che non è del tutto sufficiente disporre di schemi di convenzioni, di progetti indicanti obiettivi e finalità dell'oggetto da co-progettare (elementi scontati), ma che va prestata molta attenzione anche alle dinamiche di governance locale, alle pratiche partecipative già in essere, alla natura e alle caratteristiche dell'oggetto da co-progettare.

Un altro aspetto importante che il caso mette in evidenza è che per una PA, che è un'organizzazione complessa, è necessario anche 'sperimentare', procedere per prove ed errori nell'implementare processi di co-progettazione. Si è visto come questo primo percorso impostato secondo i criteri dell'art. 55 sia stato pionieristico per l'amministrazione comunale, ma dagli errori commessi ne è scaturito un 'apprendimento organizzativo'. Stessa cosa si può dire con buona probabilità anche per gli ETS, sia quelli che sono rimasti nel percorso, sia quelli che hanno deciso di non prendervi parte.

Rispetto agli esiti in termini di pluralismo e di innovazione, in questo specifico caso non si potrà che attendere l'avvio delle nuove Case di quartiere per capire se effettivamente la nuova gestione che vede a livello di direttivo una più ampia compagine sarà coerente con gli obiettivi che il percorso ha promosso in origine.

2.6. La co-progettazione (ex D.G.R. 699) in Provincia di Ferrara: il progetto SCIA – Scambio coinvolgimento, integrazione, apertura nel distretto Sud Est

1. Lo studio di caso in breve: la carta d'identità

La carta di identità è stata costruita sulla base delle informazioni contenute nel formulario del progetto e nella relazione di rendicontazione consegnati alla Regione ed è stata integrata dalla rielaborazione delle interviste ai testimoni significativi.

Ambito di co-progettazione: accordo di programma sottoscritto tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Regione Emilia-Romagna ai sensi degli articoli 72 e 73 del d.lgs. n. 117/2017, Codice del Terzo settore. Bando per il finanziamento e il sostegno di progetti di rilevanza locale promossi da organizzazioni di volontariato o associazioni di promozione sociale. La prima edizione del bando è stata realizzata nel 2018 (D.G.R. 699/2018).

Area geografica: distretto Sud Est, provincia di Ferrara, comuni di Portomaggiore, con relative frazioni, e di Mesola.

L'area Portuense è caratterizzata dalla presenza di popolazioni straniere provenienti da Paesi diversi, dunque con differenti background culturali e dalla forte presenza di persone over 65. Anche il comune di Mesola, in linea con il distretto, ha una popolazione piuttosto anziana e di conseguenza le opportunità per i ragazzi giovani scarseggiano. Tale mancanza è particolarmente sentita da quei ragazzi e da quelle ragazze con bisogni educativi speciali e con difficoltà relazionali, nonché dalle loro famiglie.

Obiettivi della co-progettazione/aree prioritarie di intervento: la delibera di giunta 699/2018 definisce le macro-aree prioritarie d'intervento che sono quindi le stesse per ogni progetto che si candida al finanziamento e sono riportate nella nota 1 del capitolo 1. All'interno di questa cornice, il partenariato del progetto SCIA - *Scambio Coinvolgimento, Integrazione, Apertura* ha identificato i seguenti oggetti/obiettivi specifici, in coerenza anche con quanto indicato dal Piano di zona:

- formare e mettere a sistema una rete di osservatori di comunità e punti di ascolto "empatici", capaci di percepire bisogni e fragilità, mediante un dialogo basato su fiducia e conoscenza reciproca;
- rinforzare e sviluppare attività e strumenti finalizzati all'auto-aiuto e al mutuo sostegno;
- formare volontari a competenze necessarie a svolgere funzioni di antenna sul territorio; sensibilizzare osservatori di comunità, in particolare nei territori decentrati;
- collaborare con associazioni e istituzioni locali per elaborare strategie condivise d'intervento che tengano conto di risorse, competenze diffuse e disponibilità personali;
- promuovere conoscenza e scambio interculturale a partire dalla realtà territoriale.

Principali strumenti giuridici del processo di co-progettazione: lo strumento giuridico di riferimento è la delibera di giunta regionale 699/2018.

Ai partecipanti al bando regionale è stato richiesto di compilare un formulario predefinito dalla Regione Emilia-Romagna per la presentazione del progetto; di monitorare lo stato di avanzamento del progetto, a livello tecnico e a livello finanziario; e di redigere una relazione finale di rendicontazione tecnica e finanziaria. del progetto.

Gli ETS coinvolti

Alla co-progettazione del progetto SCIA hanno partecipato 7 soggetti di Terzo Settore, sottoscrittori del partenariato. Ha assunto il ruolo di capofila il Centro di promozione sociale "Le Contrade", affiliato ad Ancescao (con sede a Portomaggiore). L'associazione di promozione sociale (APS) "Più felici" ha coordinato le azioni nella zona di Mesola, molto distante da Portomaggiore e a rischio di isolamento rispetto alle altre azioni. Gli altri partner sono stati l'associazione di promozione sociale (APS) Porto Amico, Anteas, l'Avis comunale, l'associazione di volontariato Caritas e Solidarietà San Vincenzo de Paoli, l'associazione di Pubblica Assistenza, tutti ubicati a Portomaggiore. Nella realizzazione dei progetti sono stati coinvolti gli enti pubblici (in particolare la Casa della Salute, l'Asp del Delta ferrarese e l'Asp Eppi Manica Salvatori) e l'organizzazione di volontariato Club dell'Amicizia di Porto Maggiore.

Tempi e 'svolgimento' del percorso di co-progettazione-tratti salienti: la delibera di giunta regionale 699/2018 è stata pubblicata il 14 maggio 2018 e poneva come termine per la consegna delle domande il 14 luglio 2018. Le tempistiche per la fase di co-progettazione delle azioni sono state dunque molto ristrette; tale aspetto viene identificato come elemento critico del processo da parte degli intervistati.

Esiti della co-progettazione: le azioni realizzate

Come è illustrato nel documento di rendicontazione consegnato in Regione sono stati rispettati gli obiettivi indicati inizialmente e realizzate le azioni previste seppure con qualche inevitabile modifica in risposta ai cambiamenti di contesto e con alcuni ampliamenti, segnali della capacità di "fertilizzazione" del progetto. Si propone di seguito una sintesi, seppur non esaustiva, di quanto realizzato.

Sono state attivate le **iniziative formative a sostegno dell'innovazione** che si voleva introdurre (cfr. obiettivi del progetto), con il supporto sia di docenti dell'Università di Ferrara che di operatori dei servizi territoriali (a Portomaggiore e a Codigoro).

In primo luogo, iniziative formative per "*sentinelle di Comunità*" destinate ad essere antenne rispetto ai problemi di solitudine e fragilità propri in particolare delle zone del Delta. Le sentinelle operanti nella casa della Salute di Portomaggiore ed Ostellato hanno avuto poi parte attiva in specifici contesti, tra cui quello in cui opera il progetto "Mamme che aiutano mamme" - un'iniziativa che ha previsto aiuti per le famiglie più fragili anche attraverso la raccolta di materiale da donare.

Sono poi state svolte mappature dei bisogni delle risorse del territorio valendosi della collaborazione di studenti delle scuole, di operatori delle amministrazioni e delle "sentinelle" che hanno predisposto insieme ad esperti i questionari, raccolto dati e svolto interviste, nell'ambito dei programmi di alternanza scuola lavoro.

L'azione di "*Apericene*" ha consentito di creare legami nelle singole frazioni e di confrontarsi con i cittadini sui risultati della "*lettura del territorio*" su eventuali interventi di immediata attivazione

Le iniziative seminariali indicate come "*Finestre sul mondo*" hanno illustrato le caratteristiche dei paesi da cui provengono le persone oggi residenti del territorio e un report sulle condizioni dei migranti in Libia rinchiusi in centri di detenzione; è stata organizzata anche un evento per la giornata internazionale contro la violenza sulle donne e una "Mostra di pensieri e arte contemporanea" sviluppata intorno ai pensieri di Simon Weil "Violenza, l'arte ne dia coscienza").

In generale, dall'analisi della relazione finale, si può evincere che il progetto ha risposto agli obiettivi indicati dal programma originario di sollecitare a "far rete" le organizzazioni e le persone, a sviluppare l'auto-aiuto, a formare volontari che sappiano essere anche "antenne" per i loro territori, a promuovere conoscenza e scambio interculturale a sostegno dell'inclusione degli immigrati. Ciò affrontando anche i bisogni relativi alla solitudine e all'isolamento degli anziani e la fragilità di molte famiglie, soprattutto quelle in cui ci sono minori con problemi.

Gli incontri di formazione e i laboratori si sono poi diffusi coinvolgendo altre associazioni (ad esempio, a Gorino è stato realizzato il laboratorio “A kilometro zero volano polpette” in cui ragazzi fragili hanno sperimentato un laboratorio di cucina promosso dall’Associazione “Le farfalle”).

La Rendicontazione fornisce anche dati sulle persone coinvolte: 250 minori, 110 anziani, 240 abitanti delle frazioni 66 *caregiver*, 45 sentinelle di comunità, 38 immigrati. L’iniziativa ha altresì coinvolto molti destinatari indiretti: 80 volontari e i partecipanti alle conferenze e all’Apericena (dai cento ai centocinquanta partecipanti per iniziativa).

2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso

Per la redazione dello studio di caso sono stati intervistati quattro testimoni significativi: la vicepresidente del Centro di promozione sociale affiliato ad Ancescao (che ricopre questo ruolo da 6 anni dopo l’esperienza della Presidenza) “Le Contrade”, capofila del progetto e realtà storica rilevante nel territorio portuense, due coniugi volontari della casa residenza per anziani Carlo Eppi, che vantano una collaborazione di anni con Le Contrade (rappresentanti del Terzo settore) e il vice-sindaco di Portomaggiore, già assessore ai servizi sociali nella giunta precedente (rappresentante della PA).

Il Centro Le Contrade è aperto al territorio e alla comunità e cerca di rispondere ai bisogni di giovani e anziani, talvolta congiuntamente, creando importanti scambi intergenerazionali.

Su suggerimento della Vicepresidente de “Le Contrade” sono stati intervistati due coniugi che fanno parte del Comitato di familiari volontari della casa di residenza per anziani Carlo Eppi (a Portomaggiore). Sono volontari presso la struttura dal 2013 e sono “amici di vecchia data” della Vicepresidente. La loro collaborazione con Le Contrade è cominciata nel 2016 con la realizzazione del progetto *Mai Più Soli*. Esso si proponeva l’obiettivo di aprire la casa di residenza per anziani alla comunità locale e di far partecipare la comunità stessa alla “vita” della struttura. Dunque, dal 2016 ad oggi (escludendo ovviamente l’ultimo anno che ha interrotto le attività causa Covid-19) sono state realizzate svariate attività culturali, di socializzazione anche intergenerazionale, di condivisione e ascolto all’interno della struttura, coinvolgendo anche le scuole del territorio.

Parallelamente al progetto SCIA, nello stesso arco temporale, la collaborazione tra Le Contrade e il Comitato di familiari ha inaugurato il *giardino terapeutico bioenergetico*, proprio negli spazi aperti della struttura residenziale. L’esperienza viene citata più volte dagli intervistati come esempio di collaborazione virtuosa tra servizi pubblici; in questo caso, la Direzione Generale dell’Azienda USL di Ferrara ha promosso il tavolo di confronto tra l’Azienda stessa, ASP EMS (Azienda Servizi alla Persona EPPI-Manica-Salvatori), Amministrazione comunale di Portomaggiore e Comitato familiari della CRA Carlo Eppi, congiuntamente al Progettista incaricato dal Comitato.

In rappresentanza della Pubblica Amministrazione, su consiglio anche dei volontari oltreché dal referente del Centro Servizi per il Volontariato Estense, è stato intervistato il vicesindaco di Porto Maggiore. Fino a un anno fa, è stato Assessore alle Politiche sociali per tutto il mandato della Giunta e precedentemente ha ricoperto il ruolo di Consigliere Comunale.

Non è stato intervistato nessun responsabile “tecnico” dell’Amministrazione Pubblica perché di fatto il processo di co-progettazione è stato condotto, come si vedrà in seguito, dalle organizzazioni di Terzo settore, con il coordinamento e la supervisione del Centro Servizi per il Volontariato (CSV Estense, all’epoca Agire Sociale). Dunque, contrariamente a quanto avvenuto negli altri due distretti in cui si è scelto di studiare i progetti di rilevanza locale 699/2018 (distretto di Fidenza-Pr- e distretto di Ponente-Pc), gli intervistati hanno raccontato che non sono stati effettuati incontri preliminari insieme a Servizio Sociale e/o Ufficio di Piano per indirizzare le progettazioni ad alcuni obiettivi specifici, di norma riconducibili ai Piani di zona. Tuttavia, si sottolinea che referenti del Servizio sociale

e di ASP EMS hanno comunque partecipato ad alcuni tavoli di co-progettazione e che i bisogni emersi dal percorso dei Piani di zona sono stati comunque il “punto di partenza” della progettazione.

Aspetti salienti: il progetto SCIA ha potuto avvalersi di collaborazioni già in atto e proficue fra risorse formali e informali della comunità locale, generando inoltre un processo di fertilizzazione su tutto il territorio.

Il soggetto capofila è di fatto un punto di riferimento radicato sul territorio e in rete con le altre associazioni/organizzazioni di volontariato/istituzioni e la sua presenza è “capillare”.

Infine, emerge anche l’importanza della partecipazione ai tavoli dei Piani di zona come volano di conoscenze fra realtà del territorio che possono poi creare sinergie.

3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione

3.1. La genesi del percorso di co-progettazione

Dalla narrazione degli intervistati emergono alcuni aspetti della genesi del percorso di co-progettazione. In primo luogo, il centro Le Contrade è stato informato del bando dal Centro Servizi per il Volontariato (d’ora in poi CSV), che fin da subito ha identificato in questa associazione il possibile soggetto capofila per il suo ruolo- sancito dallo Statuto e approvato dall’Amministrazione comunale- di coordinamento, aggregazione e interazione tra le diverse iniziative di volontariato attive nel territorio portuense e il suo conseguente radicamento nel territorio. Infatti, già da tempo erano stati consolidati rapporti con molte realtà associative del Terzo settore locale e rapporti con soggetti pubblici (Comune, Servizi sociali, Casa della Salute, Residenza per anziani Carlo Eppi, Scuole), che talvolta hanno favorito l’avvio di vere e proprie progettualità (ad esempio, il progetto “*Mamme che aiutano altre mamme*” e il percorso di sensibilizzazione/formazione rivolto ai caregiver, realizzato in collaborazione con l’Azienda Us).

Gli intervistati del Terzo settore raccontano che, al momento della proposta del CSV di partecipare al bando DGR 699/2018, Le Contrade e il Comitato di familiari della Carlo Eppi stavano portando avanti per il quarto anno di fila il progetto “*Mai più Soli*”, finalizzato ad attività di aiuto e animazione sociale nato proprio dall’idea del Comitato di “aprire” la residenza per anziani alla comunità locale, attivando iniziative stimolanti e di socializzazione per gli ospiti della struttura.

Tale progetto ha segnato l’inizio della stretta e ormai consolidata collaborazione tra Le Contrade e il Comitato familiari e tra queste realtà e ad altri soggetti del territorio, quali la scuola primaria di Portomaggiore e l’Associazione Pubblica Assistenza, coinvolte anche nel progetto SCIA: si tratta di una collaborazione che aveva già le sue basi nei tavoli dei Piani di zona, luoghi di confronto in cui i partecipanti hanno potuto conoscersi e iniziare a condividere una visione comune di ‘problemi’ e possibili risposte.

A partire dall’esperienza di “*Mai più Soli*”, molto positiva a parere anche del vicesindaco, infatti, gli intervistati “*si sono accorti di poter e voler fare di più*”.

Dalle interviste ai soggetti di Terzo settore emerge in primis il ruolo fondamentale del Csv nel processo di co-progettazione, ruolo riconosciuto anche dal vicesindaco. Innanzitutto, dopo aver informato e incentivato Le Contrade a partecipare al bando DGR 699/2018, il CSV ha avuto la funzione di “collettore” delle realtà associative.

In particolare, la Vicepresidente racconta che la partnership con l’associazione “Più Felici” di Mesola è nata proprio grazie alla consulenza del CSV: durante gli incontri iniziali e propedeutici alla stesura del progetto ha segnalato loro altre esperienze significative del distretto che in qualche modo

rispecchiavano gli obiettivi del bando regionale. Una su tutte l'esperienza dell'associazione "Più Felici", che è attiva in tutta l'area del Delta del Po e si occupa di ragazzi/e con difficoltà cognitive e relazionali medio-lievi.

Il CSV ha quindi organizzato degli incontri preliminari ai tavoli di co-progettazione in cui le due associazioni, Le Contrade e Più Felici, si sono conosciute e hanno condiviso le idee progettuali.

Aspetti salienti: emerge il ruolo essenziale del Centro Servizio per il Volontariato (CSV) nell'implementazione della rete e nel supporto tecnico alla progettazione e alla gestione degli aspetti burocratici. Il capofila, come le altre organizzazioni della partnership, non aveva mai progettato né rendicontato con strumenti simili a quelli proposti dal bando. I Piani di zona esprimono la loro potenzialità di 'incubatori' di reti e progettualità.

3.2. Il percorso di co-progettazione: strumenti e processo, esiti

Strumenti e processo

Dopo le prime fase descritte nel paragrafo precedente sono iniziati i tavoli di co-progettazione a Porto Maggiore, gestiti dal soggetto capofila che aveva già avuto esperienze simili (ad esempio nella gestione dei tavoli che hanno portato alla realizzazione del progetto "Mamme che aiutano altre mamme", cui ha partecipato anche l'Ausl).

Come racconta ancora la Vicepresidente, i tavoli di co-progettazione di Portomaggiore, cui hanno partecipato in alcuni casi anche funzionari della Pubblica Amministrazione, in particolare dei Servizi sociali di ASP EMS (Asp Eppi Manica Salvatori), hanno portato allo sviluppo di un primo progetto, le cui azioni erano riferite alla sola area portuense. Il processo è stato supervisionato ancora una volta dal CSV. Parallelamente l'associazione Più Felici ha esteso le proprie azioni progettuali su Mesola per venire incontro alle esigenze logistiche derivanti dai circa 50 chilometri che distanziano i due territori.

Le decisioni assunte in questi incontri sono state poi integrate dal soggetto capofila nel progetto con l'aiuto del Centro servizi per il Volontariato che ha supervisionato anche la redazione finale del progetto nell'apposito formulario.

Nella fase di co-progettazione il ruolo della PA è stato più defilato nel senso che, come si è visto, è stato il capofila con il supporto del CSV a gestire incontri e a definire i prodotti. Insomma, in merito alla funzione del pubblico nella fase di co-progettazione, il Vicesindaco riconosce un ruolo più marginale anche perché era riconosciuto al Terzo settore competenza e autonomia.

La PA ha dato comunque un contributo in quanto nella fase di co-progettazione il Vice-Sindaco (che, come si è visto, era Assessore alle Politiche Sociali e Sanitarie) è stato coinvolto nell'analisi della visione sulle fragilità sociali del territorio, visione della quale si è tenuto conto nello sviluppo delle idee progettuali.

Esiti

A detta degli intervistati, gli esiti positivi del processo di co-progettazione che hanno portato alla realizzazione del progetto *SCIA-Scambio, Coinvolgimento, Integrazione, Apertura*- sono molteplici:

- la conoscenza fra realtà di Terzo settore attive nel comune di Portomaggiore e anche nell'area del Delta del Po, conoscenza che per i volontari è stata arricchente sia per fare rete in quanto associazioni, sia dal punto di vista individuale;
- la sperimentazione di una modalità di lavoro poi replicata nei bandi DGR successivi con competenze e consapevolezza maggiori;

- la conoscenza approfondita del territorio e delle sue problematiche, con riferimento particolare alle frazioni, in cui i volontari intervistati operano;
- la creazione di “Alleanze” con alcune istituzioni: l’Istituto d’Istruzione Superiore di Argenta e Portomaggiore e la Casa della Salute. Tali “Alleanze” hanno avuto seguito in altri interventi/progetti e non si sarebbero verificate se non fosse stato realizzato il progetto SCIA.

Gli intervistati parlano infine di un importante esito positivo che non deriva direttamente dalla co-progettazione, ma che è sempre riconducibile al progetto SCIA, dunque all’esperienza del bando DGR, che merita di essere citato: le associazioni coinvolte hanno attivato nuove collaborazioni con associazioni di altri territori (altri comuni del distretto, altri comuni di altri distretti) per costruire una sorta di Cabina di Regia finalizzata a osservare e ascoltare e intercettare le fragilità, ispirandosi all’esperienza del Welfare dell’Aggancio avviata dal Comune di Cervia nel 2013, tematiche che sono state illustrate e discusse nell’ambito del Convegno specifico svolto presso la sala del Consiglio Comunale di Portomaggiore il 31 gennaio 2020, a chiusura del progetto SCIA.

La fase di co-progettazione ha fatto emergere anche alcune criticità, in parte riconducibili alla natura del bando stesso, in parte riconducibili alla difficoltà di “connettere” le istanze di soggetti diversi, sia fisicamente che culturalmente.

Dalle interviste sono infatti emerse le seguenti criticità:

- le tempistiche della co-progettazione, limitate rispetto alla scadenza del bando;
- la gestione amministrativa, troppo complessa per le competenze all’epoca dell’associazione capofila;
- la distanza fisica tra le associazioni di Portomaggiore e l’associazione Più Felici di Mesola, che ha reso gli incontri tra queste realtà più sporadici;
- l’inesperienza di alcuni volontari che hanno partecipato per la prima volta alla co-progettazione; perciò si sono verificate circostanze in cui è stato faticoso applicare tale modalità di lavoro.

Le interviste svolte con il Terzo settore hanno evidenziato un ruolo della Pubblica Amministrazione “più operativo” nella fase di attuazione del progetto rispetto alla fase di programmazione. Sono valutate positivamente:

- la buona collaborazione con i servizi sociali, in particolare con la Dirigente responsabile dell’Area Anziani di ASP EMS attiva anche come “Sentinella di comunità” e “Tutor” delle studentesse coinvolte nel contratto di alternanza scuola lavoro;
- la presenza di referenti del Comune, referenti della Casa della Salute e dell’ASP EMS dell’attuale Vicesindaco (all’epoca Assessore alle Politiche Sociali e Sanitarie) durante le APERICENE nelle singole frazioni nei quali si è presentato il progetto e si sono rilevati i bisogni e le risorse della cittadinanza;
- la buona collaborazione con l’Istituto scolastico superiore Rita Levi Montalcini, i cui studenti hanno partecipato alla definizione del questionario poi somministrato alla popolazione, tramite un “contratto” di alternanza scuola-lavoro.

Tuttavia, emerge anche la difficoltà di comprendere e coniugare le diverse modalità di intervento della PA e del Terzo settore: da un lato, i volontari raccontano che i servizi pubblici hanno modalità di intervento percepite come rigide e burocratiche rispetto al *modus operandi* delle associazioni. Ciò ha rallentato per i volontari il processo. Dall’altro, gli operatori della Casa della Salute – all’inizio del progetto – non hanno inquadrato i volontari come “sentinelle” del territorio, focalizzate sulla rilevazione dei bisogni e delle problematiche della cittadinanza, ma come soggetti attuatori di interventi a cui affidare, per quanto possibile, parte delle loro funzioni.

La mancanza di *“linguaggi e strategie non ancora allineate tra Associazioni di volontariato e istituzioni”* è la principale criticità segnalata anche nella relazione finale del progetto.

Aspetti salienti: il capofila, come le altre organizzazioni della partnership, non aveva mai progettato né rendicontato con strumenti simili a quelli proposti dal bando. Tuttavia, il processo di co-progettazione ha potuto svolgersi con relativa facilità, pur nel tempo limitato concesso, perché ha potuto avvalersi di legami tra diverse organizzazioni già consolidati in collaborazioni precedenti e di interventi già avviati.

Oltre al già citato ruolo essenziale del CSV nella vera e propria fase programmatica, merita di sottolineare il supporto di tale realtà anche nella fase di attuazione e rendicontazione per il contributo dato alla risoluzione dei problemi incontrati dalle OdV non esperte in materia.

La necessità di *“scomporre”* il progetto per mettere in connessione comuni geograficamente distanti (si veda il l’attivazione dei tavoli sia a Mesola che a Portomaggiore, poi ricomposti nel progetto dal capofila) induce a osservare come sia importante la conoscenza orografica del territorio per attivare modalità partecipative adeguate. Ciò riporta l’attenzione al dibattito sulle cosiddette aree interne su cui si sta lavorando proprio per ricomporre in esse la frammentazione degli interventi che *“arriva”* attraverso i progetti di ambito territoriale più ampio.

La co-progettazione ha portato ad effetti di fertilizzazione ulteriore rispetto alle prospettive indicate originariamente. Importante è stata la collaborazione con la scuola nella ricerca per la lettura del territorio, che non soltanto ha avuto come risultato il quadro delle informazioni che ci si proponeva di raccogliere, ma ha costituito una sorta di sperimentazione di *“educazione civica”* per i ragazzi, attivando altresì legami tra loro.

La Pubblica amministrazione non ha partecipato alla co-progettazione (salvo alcune presenze iniziali a tavoli specifici per cui era richiesta la conoscenza di alcuni aspetti) se non attraverso le indicazioni del Piano di zona a cui comunque i progetti devono far riferimento. E’ stato comunque un partner importante nello svolgimento delle azioni per creare condizioni pratiche e logistiche per il loro svolgimento (disponibilità di luoghi, messa a disposizione di dati, messa a disposizione di operatori per gli incontri formativi, etc.).

Sia i tempi ristretti, sia le non semplici condizioni logistiche hanno richiesto azioni continuative di *‘manutenzione’* delle relazioni fra enti di Terzo settore per *“mettere in sintonia”* i diversi tasselli del progetto che non solo hanno reso possibile la realizzazione del progetto, ma hanno anche aumentato la capacità di *‘lavorare insieme’* delle associazioni stesse.

La co-progettazione pare aver rafforzato la cultura condivisa sulle finalità degli interventi sociali e sul ruolo della partecipazione, alla base dei processi programmatici del Piano di zona.

2.7. La co-progettazione (ex art. 55) in Provincia di Forlì-Cesena: il progetto Green City Cesena- allariaperta! nel comune di Cesena

1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità

Ambito di co-progettazione: ex art. 55 c. 3 del d. lgs. n. 117/2017 CTS (Codice Terzo Settore). Con un ampliamento della platea dei partecipanti rispetto a quanto previsto dall'art. stesso.

Area geografica: comune di Cesena.

Oggetto della co-progettazione: percorso di riprogettazione dell'utilizzo degli spazi verdi della città come risposta al periodo di chiusura forzata derivato dalla pandemia da Covid-19. Esso parte dal riconoscimento di parchi e giardini pubblici come spazi di socializzazione e realizzazione di numerose attività sportive, culturali, ludico-ricreative. L'obiettivo della progettazione è stato dunque quello di ridare vita alle aree verdi della città, predisponendo attività funzionali alle esigenze di socializzazione e di benessere fisico dei cittadini. Sfruttando l'aria aperta di questi spazi è stato possibile quindi conciliare queste esigenze con il rispetto delle misure di sicurezza e distanziamento per contenere la pandemia.

La co-progettazione ha avuto come esito la sottoscrizione di oltre 100 Patti di collaborazione con altrettante realtà attive sul territorio finalizzate a costruire una rete di collaborazione, in cui è prevista e incentivata anche la partecipazione di singoli cittadini nella realizzazione di iniziative e progetti volti a favorire la fruibilità delle aree verdi cittadine. Come si evince dalla Delibera di giunta e dall'Avviso pubblico di manifestazione di interesse, le azioni di co-progettazione hanno come obiettivo:

1. la manutenzione delle aree verdi del territorio;
2. riorganizzazione degli spazi attraverso nuovi arredi funzionali alle attività e allestimento di infrastrutture tecnologiche necessarie;
3. la collaborazione tra la Pubblica Amministrazione e privati/cittadini per la gestione di attività di piccola manutenzione.

Principali strumenti (giuridico-amministrativi) del processo di co-progettazione

A livello di giunta comunale:

Delibera di giunta n. 111: definizione progetto e avvio percorsi amministrativi (30 aprile 2020)

Avviso pubblico di manifestazione di interesse n. 528 (7 maggio 2020), rivolto a tutti i soggetti interessati a co-gestire le aree verdi della città, organizzando iniziative sportive, ricreative, culturali, educative o eventi pubblici. Scadenza del Bando al 22 maggio 2020.

Determina n. 597: avvio del percorso di co-progettazione (28 maggio 2020)

Determina n. 638 per la sottoscrizione dei Patti di Collaborazione, rivolto alle 130 realtà interessate a partecipare al percorso di co-progettazione. (5 giugno 2020)

Gli ETS coinvolti

Alla Manifestazione di interesse per il percorso di co-progettazione GREEN CITY CESENA - alla riapertura sono sopraggiunte 130 proposte da parte di 71 associazioni, 29 imprese/liberi professionisti e 30 cittadini. Alla scadenza del periodo indicato per la candidatura, sono stati sottoscritti 116 Patti di Collaborazione.

Tempi e ‘svolgimento’ del percorso di coprogettazione: tratti salienti

Il percorso di riqualificazione delle 30 zone verdi della città di Cesena ha avuto inizio ad aprile 2020 al termine del periodo di lockdown imposto per l'emergenza da Covid-19 tramite la delibera di giunta. In seguito, il 7 maggio 2020 è stata pubblicata la manifestazione di interesse con scadenza al 22 maggio. A fine maggio si è avviato il percorso di co-progettazione, che ha portato alla sottoscrizione dei Patti di collaborazione entro il 6 giugno 2020 e il conseguente avvio delle attività.

Esiti del percorso di co-progettazione

La realizzazione di questo percorso di co-progettazione aperto alla cittadinanza ha permesso all'Amministrazione Comunale di sperimentare modalità di lavoro basate sulla partecipazione e sulla condivisione con le tante realtà e i singoli cittadini che vivono il territorio. L'adesione al percorso è stata molto alta, per cui la PA ha deciso di riproporre questa esperienza anche per l'estate 2021.

Le attività proposte in sede di co-progettazione sono state realizzate durante il periodo estivo nel 2020, con un monitoraggio da parte del Comune di Cesena.

Visti gli esiti positivi di questo primo percorso sperimentale, l'Amministrazione Comunale ha deciso di sviluppare una app di monitoraggio delle esperienze di co-progettazione, per arrivare poi alla stesura di un Codice della Partecipazione per regolare le collaborazioni tra la Pubblica Amministrazione e il settore privato (Enti del Terzo Settore e soggetti informali non rientranti negli ETS).

La documentazione prodotta e disponibile sul web (video dell'esperienza, slide di sintesi) evidenzia come questa particolare co-progettazione sia stata un'opportunità di "rinascita" dopo un periodo di reclusione forzata che ha dato l'opportunità di poter vivere all'aria aperta attività sospese durante il lockdown, in sicurezza; un'occasione per riscoprire la socialità sfruttando il contatto con la natura. Insomma, un modo di ripartire partendo dai parchi: più di 30 parchi, infatti, sono diventati teatro per tante realtà che hanno proposto iniziative. L'organizzazione delle singole attività ha reso tutti i partecipanti responsabili degli spazi e dei percorsi proposti.

2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso

Ad avvio della disamina di questo 'studio di caso' va chiarito un aspetto, come si può evincere dagli atti della PA citati sopra: la Manifestazione di interesse – pur ispirandosi all'art. 55 c. 3 del Codice del Terzo settore – ha previsto una apertura della partecipazione anche a cittadini singoli: si è deciso di analizzare questa esperienza nel presente studio in quanto la si ritiene emblematica per gli esiti che ha avuto, per la capacità, come si vedrà, di 'fertilizzare' le relazioni comunitarie in senso ampio e di cogliere temi importanti come la valorizzazione ambientale e la sostenibilità, nonché per i risultati raggiunti e gli impatti significativi a livello cittadino.

Green city è frutto, dunque, di una esperienza di co-progettazione particolare anche per una PA come il Comune di Cesena che ricorre ampiamente allo strumento dell'art. 55 e che avendo chiare le finalità e le potenzialità degli strumenti di co-progettazione di cui dispone, sceglie di utilizzare quello più confacente al raggiungimento di un obiettivo specifico: in questo caso, come si è visto, la valorizzazione della partecipazione di tutte le risorse comunitarie possibili per l'utilizzo di un bene pubblico come i parchi cittadini, in un periodo storico particolarmente complesso e inedito.

Il Comune di Cesena, infatti, ha già da diversi anni 'sposato' lo strumento della co-progettazione (ex. art. 55) utilizzandolo in moltissimi percorsi: sul sito del Comune sono rintracciabili svariate manifestazioni di interesse per APS, ODV altri ETS perlopiù attivate per la 'rivitalizzazione' di spazi pubblici, ma non solo: anche per intervenire su una problematica di tipo sociale (ad esempio per la

co-progettazione con associazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale operanti sul territorio comunale di interventi sul territorio, rivolti al target giovanile, finalizzati alla riduzione del disagio e alla promozione del benessere con specifico riferimento alle aree urbane ascrivibili al Quartiere Cesuola e alla stazione FS e zone limitrofe); per sostenere la 'quotidianità delle famiglie' e l'accesso alle Scuole (percorso di co-progettazione di attività a sostegno del mobility manager delle scuole di Cesena e Cesenatico in materia di mobilità sostenibile); per sostenere e implementare attività per anziani (co-progettazione finalizzata alla valorizzazione dei locali di via San Mauro ex casa del fascio per la realizzazione di attività ricreative ed eventi di socializzazione a favore di anziani). E l'elenco potrebbe essere ancora lungo. Insomma, si tratta di una PA che si è 'formata' nel tempo in cui in primis gli Amministratori credono nello strumento della co-progettazione come un valore aggiunto per stimolare la partecipazione degli ETS, ma anche delle più complessive risorse della comunità locale.

Per la PA si è intervistato il vicesindaco e Assessore ai Lavori pubblici e allo Sport, che ricopre questa carica dal 2019. È stato dipendente del Gruppo di Azione Locale "L'Altra Romagna" con ruolo di Responsabile di Procedimento e Tecnico Istruttore dei bandi pubblici attivati con l'attuazione del Piano di Sviluppo Locale. La sua esperienza di Amministratore e, in particolare, di Assessore allo Sport (ruolo ricoperto anche nella precedente legislatura) ha rappresentato un punto di forza per l'attivazione del Green city, come si vedrà, in quanto è nell'ambito di questa attività che l'Assessore aveva consolidato relazioni e conoscenze del settore, dei soggetti che vi operano, delle potenzialità stesse.

Sono state inoltre intervistate, sempre per la PA, la responsabile del Servizio Partecipazione del Comune che per quanto riguarda il Green City ha seguito la parte amministrativa e la sottoscrizione dei Patti di collaborazione e ha tenuto i rapporti con i vari interlocutori. Si tratta di un servizio neo-costituito, nato nel giugno 2019, che si occupa di seguire tutti i processi di partecipazione che vedono coinvolti il Comune di Cesena. In quello stesso anno, con l'elezione della nuova Giunta, si è scelto infatti di dare rilevanza ai percorsi partecipativi, ai quali l'Amministrazione – come si è detto – crede molto, considerandoli processi che permettono di raggiungere obiettivi concreti (a determinate condizioni, come si vedrà).

L'altra intervistata della PA è una geometra e project manager del Progetto Green City responsabile del Settore dei Lavori Pubblici del Comune. Nell'ambito del progetto ha seguito tutto l'iter tecnico ed organizzativo (dalla selezione dei progetti presentati, alla facilitazione della loro organizzazione, in un rapporto costante con ciascuna delle realtà partecipanti) relazionandosi anche con altri tecnici del Comune del Settore urbanistico.

Per il Terzo Settore è stata intervistata una delle due referenti dell'associazione MarBre Brond recentemente costituitasi (dieci giorni prima dell'effettuazione dell'intervista!) proprio in seguito alla esperienza di co-progettazione del Green City. Questo percorso infatti ha rappresentato un banco di prova per sperimentare nuove attività. L'intervistata è una delle due amiche di lungo corso che hanno deciso di unire le loro due passioni – quella per l'arte e per la pedagogia – proponendo attività ad esse coerenti. Durante il periodo di lockdown, infatti, già le due ragazze avevano deciso di reinventarsi e proporre un ciclo di laboratori artistico-educativi (forzatamente da remoto) che poi hanno trovato la possibilità di realizzare più compiutamente all'interno del percorso di co-progettazione. L'esperienza proposta al Green city ha avuto molto successo e le ha portate ad avviare ulteriori collaborazioni (su importanti emittenti televisive). Dopo aver partecipato al progetto del Comune di Cesena come singole cittadine e visto il successo ottenuto hanno deciso di costituirsi in Associazione di promozione sociale. Più in specifico, all'interno del progetto Green City hanno realizzato un percorso laboratoriale con attività rivolte ai bambini, come esperienza di apprendimento e socializzazione; inoltre, hanno realizzato i Kids Drive-In, ossia una sorta di cinema all'aperto dedicato

ai più piccoli, con l'uso di macchinine di cartone costruite dalle ragazze stesse (facendo appello alla propria creatività, manualità e a proprie risorse) che ha avuto grandissimo successo (tanto appunto da essere notato da Rai Gulp, con cui ora collaborano).

Aspetti salienti: l'iniziativa oggetto della co-progettazione può considerarsi un successo sia per gli obiettivi raggiunti, sia per l' 'intensità' e la 'qualità' della partecipazione (di ciò si può anche avere riscontro dalla documentazione video prodotta e dalla risonanza che ha avuto a livello locale e non solo). Dal punto di vista della PA è già evidente dal breve accenno al background e ai ruoli degli/delle intervistate quanto per mettere in campo co-progettazioni (e dunque iniziative) di successo – rispetto agli obiettivi – sia fondamentale disporre di motivazione, esperienza e competenza, ma anche e soprattutto di una tecnostruttura adeguata in grado di fungere da relè inter-organizzativo capace di gestire al meglio i processi. E i processi sono fluidi – e dunque efficaci – anche nella misura in cui i responsabili dei procedimenti amministrativi sanno dare risposte tempestive ed appropriate smussando gli angoli della 'burocrazia', il più delle volte vista come un 'ostacolo' e un 'disincentivo' da chi decide di partecipare (cittadini, ETS, ecc.). Insomma, una PA che si allea al suo interno e crea le condizioni tecniche per raggiungere obiettivi di partecipazione ampia.

Dagli esempi appena citati dei tanti percorsi di co-progettazione realizzati dal Comune è evidente come – affinché anche lo strumento della co-progettazione esprima al meglio le sue potenzialità – sia necessario che in primis la PA compia un serio percorso di formazione e condivisione dell'approccio culturale proposto dal Nuovo codice del Terzo settore. Solo così la compagine amministrativa – cioè gli Assessori – divengono sempre più consapevoli delle potenzialità dello strumento, di quando sia adeguato ed 'utile' al raggiungimento di fini 'politici' (per il governo della città) e degli obiettivi individuati. Consapevolezza, competenza ed esperienza non eliminano completamente il rischio di promuovere percorsi di co-progettazione poco efficaci, ma certamente rappresentano fattori favorevoli alla realizzazione di percorsi che soddisfino e ripaghino anche chi vi partecipa (oltreché i destinatari cui si rivolgono i progetti stessi) del tanto lavoro profuso.

3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione

3.1. La genesi del percorso di co-progettazione

Questo progetto desta subito interesse perché anche dalla lettura della documentazione disponibile in rete (va detto che la PA ha molta cura nella messa a disposizione della documentazione essenziale dei processi) colpisce la tempestività con cui si sono messe in campo tantissime risorse della 'comunità locale' per dare vita ad una pluralità di attività nei parchi della città.

Colpisce, insomma, la 'bontà e semplicità' dell'idea e l'efficienza con cui sembra essersi realizzata. Il periodo di gestazione è stato davvero breve, soprattutto in proporzione agli esiti, che sono anche quantitativamente importanti (come si è visto, 130 patti di collaborazione per la realizzazione di attività all'aperto in 30 parchi cittadini).

Un altro aspetto di cui tenere conto – come anche sottolineato gli intervistati – è il periodo 'storico' in cui l'attività ha preso avvio e si è realizzata: si era in piena pandemia quando la PA ha iniziato a pensare all'idea (la prima delibera è dell'aprile 2020 nella cosiddetta fase 1 del lockdown 'pesante' del 2020) di valorizzare i parchi cittadini come luoghi dove, finalmente, si sarebbe potuto tornare a stare all'aria aperta, appunto.

Il Green city è stata l'occasione per ripartire con un progetto che coinvolgesse tutta la cittadinanza in un momento storico in cui tutto era cambiato: il modo di relazionarsi, il modo di pensare al futuro.

La genesi del processo che ha dato vita al Green city, dunque, è stata molto breve. Di fatto, la co-programmazione – secondo quanto prevede il comma 2 dell’art. 55 del Codice – che precede l’uscita della manifestazione di interesse (che contiene gli obiettivi del percorso) si è svolta in un tempo brevissimo ed è stata possibile grazie ai rapporti già esistenti fra il Vicesindaco e l’Assessora alla Sostenibilità Ambientale coinvolti in primis nel progetto che hanno condiviso a livello politico l’idea progettuale e le modalità concrete di realizzazione in giunta e con i Presidenti di Quartiere (recentemente il Comune di Cesena ha riorganizzato i Quartieri in cui la città è divisa e la loro governance, modificando il ruolo dei Presidenti di Quartiere) che sono stati accompagnati in questa per loro nuova prospettiva di azione e di dialogo con i cittadini.

Secondo le intervistate sia della PA sia degli ETS la voglia di ‘normalità, di ‘libertà’ di ‘aria aperta’ che ha investito tutti dopo la fine della fase 1 di lockdown generalizzato ha contribuito a dare impulso ed entusiasmo all’avvio di un progetto così complesso come il Green City.

Sempre secondo le intervistate, la spinta propulsiva del progetto ha poi contribuito a corroborare e rafforzare le collaborazioni all’interno della stessa PA fra tecnici di aree diverse: per realizzare un progetto così ambizioso comparti interni dell’amministrazione comunale – ufficio tecnico e urbanistica in primis – hanno dovuto sin da subito lavorare insieme per risolvere via via le tante questioni pratiche la cui risoluzione è fondamentale per un utilizzo così ampio di spazi pubblici (rispetto della sicurezza, adeguamento funzionale, ecc.).

Tale collaborazione fattiva è stata anche agita a livello politico: il Vicesindaco e l’Assessora alla Sostenibilità ambientale e Progetti Europei hanno partecipato infatti attivamente a tutto il percorso (presenziando a numerosi incontri). Come si è già detto, tutto si è svolto davvero molto in fretta, tanto da provocare stupore nelle intervistate che a rileggere – ad un anno di distanza – l’esperienza vissuta si rendono conto del tanto lavoro fatto con energia ed entusiasmo. Si consideri che i tecnici del comune hanno svolto almeno 1-2 incontri di media con ciascuna realtà ammessa al progetto, cioè 130 realtà! In taluni casi è stato necessario anche far comprendere ai partecipanti che le richieste fatte non erano percorribili in tempi brevi (tipo acquisto di attrezzature, ristrutturazione di spazi): insomma si è dovuto dedicare tempo a spiegare, ad ascoltare, a trovare soluzioni alternative.

La tempestività, o forse per meglio dire ‘la corsa’ nel realizzare i progetti, è stata possibile anche grazie, da un lato, alla chiarezza del mandato politico, dall’altro ad una comunicazione chiara e diffusa capillarmente da parte della PA che ha utilizzato sia canali informativi istituzionali che via-social (la rappresentante dell’ETS intervistata ha avuto la notizia del bando dalle pagine Facebook e Instagram del Comune).

Le intervistate riconoscono unanimemente che è stato un percorso caratterizzato dal dialogo costruttivo, privo di particolari conflitti. Va anche specificato che il percorso non prevedeva alcun stanziamento economico per i partecipanti da parte della PA (che già si assumeva l’onere eventuale per gli adeguamenti funzionali degli spazi pubblici) e che le organizzazioni che aderivano e il cui progetto veniva approvato potevano in tutta autonomia proporre anche attività per la cittadinanza a pagamento. Nel caso della intervistata del TS, l’attività da loro proposta era del tutto gratuita per i partecipanti: anzi, per loro è stato un importante investimento di risorse (di tempo e non solo). La costruzione delle 80 macchinine di cartone del fortunatissimo Kids drive-in è stata totalmente a carico della fantasia e creatività delle ragazze che hanno utilizzato materiali da riciclo lavorando ‘giorno e notte’ per arrivare preparate. Fatica e investimento, come si è detto, di cui sono state ampiamente ripagate.

L’intervistata dell’ETS ha esplicitamente riconosciuto la chiarezza con cui la PA ha comunicato cosa bisognava fare per partecipare, quali erano i termini del rapporto da instaurarsi, cosa il Comune

metteva a disposizione, quali erano gli impegni richiesti ai cittadini e agli Enti che avevano deciso di partecipare.

La co-progettazione vera e propria, dunque, è avvenuta non a livello inter-organizzativo fra Enti e/o cittadini partecipanti, ma fra PA e singoli enti e/o cittadini partecipanti. Tuttavia, non sono mancati rapporti fra partecipanti, anche in fase di co-progettazione, che erano dovuti alla necessità di accordarsi in caso di condivisione dello spazio pubblico (ci sono stati parchi 'più' o 'meno' gettonati), per la gestione del calendario e di quanto richiesto per la manutenzione degli spazi. L'intervistata dell'ETS, ad esempio, e la sua 'collega' si sono dovute mettere d'accordo con l'associazione di Danza con cui condividevano la porzione di parco.

Da questo punto di vista, dunque, la co-progettazione ha avuto una bi-direzionalità PA singolo Ente, ma non sono mancate anche delle situazioni in cui – in modo spontaneo – sono sorte collaborazioni (anche successivamente al progetto Green City) fra ETS e/o cittadini che si sono conosciuti in questo percorso. In questo caso, la PA ha scelto di non 'interferire', creando solo una opportunità di cooperazione che poteva essere minimale – sola gestione dello spazio – o dar vita ad altre reti.

Aspetti salienti: il successo di un percorso di co-progettazione dipende da alcuni fattori. Alla volontà politica, alla competenza tecnica si deve anche aggiungere la chiarezza del mandato, dei compiti reciproci, ma anche la capacità di intercettare un bisogno di cui si ha a cuore la 'risoluzione' – in questo caso la possibilità di poter fruire di attività più o meno gratuite, di fare sport, di socializzare dopo un periodo drammatico di isolamento collettivo – di valorizzare un patrimonio pubblico dalle grandi potenzialità. La celerità con cui il processo è andato avanti è forse il principale punto di forza del Green city perché ha consentito di entrare nell'operatività in tempi brevi e ha dato a tutti risultati tangibili (sia alla PA, sia alle associazioni, sia ai cittadini).
La co-progettazione, dunque, può anche essere funzionale – alle condizioni qui evidenziate – ad un avvicinamento fra cittadini e Pubblica amministrazione, ad un rafforzamento della fiducia da parte dei cittadini verso una PA che si attiva per dare risposte concrete a bisogni concreti.

3.2. Il percorso di co-progettazione: strumenti e processo, esiti

Strumenti e processo

Come si è visto Green city ha preso vita con una grande spinta propulsiva da parte della PA e ha trovato subito una ampia rispondenza da parte della comunità locale. Gli strumenti sono stati efficaci e la pronta risposta della PA alle richieste dei partecipanti hanno reso fluido tutto il processo ante-e-in itinere del Green City.

Generalmente, il Servizio partecipazione mette anche in atto azioni di monitoraggio in itinere ed ex-post dei percorsi di co-progettazione attivati e del livello di partecipazione dei cittadini: in questo caso, data la brevità del percorso e la sua evidente riuscita hanno ritenuto di non 'appesantire' con strumenti di valutazione da somministrarsi ai beneficiari diretti (i cittadini che hanno fruito delle attività nei 30 parchi).

Esiti: rappresentanza degli ETS, innovazione del 'prodotto'

Come si può evincere da quanto sin qui narrato, gli esiti del progetto Green City sono stati così positivi che per l'anno 2021 la PA ha deciso di riproporre il percorso di co-progettazione, questa volta

dandosi un tempo un po' più ampio per la sua realizzazione. La co-progettazione nel 2021 si è chiusa a Marzo 2021: sono pervenute 102 proposte, oltre un quarto sono di nuove associazioni. Fra i partecipanti compaiono ancora Associazioni sportive dilettantistiche, Associazioni di promozione sociale, Associazioni di volontariato (la maggioranza), ma anche cittadini e gruppi informali e liberi professionisti e imprese. In questa edizione si consolida la presenza di iniziative prettamente culturali (spettacoli teatrali, cineforum, serate musicali). L'altra novità riguarda l'entrata – nel gruppo di tecnici comunali – anche di tecnici dell'area cultura.

Proprio a partire dalla ricchezza di esperienze di co-progettazione finalizzate alla partecipazione ampia e competente delle risorse formali e informali della comunità, si è chiesto agli intervistati la loro visione della co-progettazione, in termini di valore aggiunto, aspetti favorevoli e sfavorevoli. Sono emersi alcuni elementi interessanti: dal punto di vista della PA, come si è già detto sopra, le intervistate hanno detto che questo percorso ha fatto esplorare nuovi ruoli e nuovi modi di lavorare fra operatori di settori diversi all'interno della PA. La project manager – che è impiegata nella PA da molto tempo – ha affermato di avere scoperto un nuovo senso anche del proprio lavoro nel nuovo modo di rapportarsi alla cittadinanza.

Green city è stato il frutto di una progettazione a maglie larghe, che ha lasciato spazio alla creatività dei proponenti ed è stato un progetto che ha saputo rispondere al desiderio di libertà/normalità che era molto sentito in quel momento storico, insieme alla necessità – soprattutto delle Associazioni sportive – di poter riprendersi dopo il lungo periodo di inattività (facendosi conoscere ad una platea più ampia, promuovendo anche attività remunerate). E ovviamente, il progetto ha risposto al bisogno dei cittadini che si sono letteralmente riversati nei parchi così pieni di nuove opportunità per loro, per i bambini e le bambine e non solo, in tutti i luoghi della città, anche quelli periferici.

Per la rappresentante dell'ETS intervistata, il valore aggiunto di questo percorso è stata la possibilità di potere dare corpo ad una idea, di realizzare un bel progetto che ha poi addirittura aperto la strada ad una opportunità lavorativa. Il tutto poi, sentendosi parte di una comunità in cui ciascuno agiva il proprio ruolo. Il Green city ha raggiunto questo risultato perché è stato un percorso anche molto concreto.

Un ulteriore valore aggiunto di questo percorso è stato il fatto che ha creato occasioni di conoscenza – e dunque di potenziali 'reti' – fra una numerosa platea di soggetti molto diversi per mission e ambito operativo (associazioni, imprese, ma anche cittadini) e li ha resi 'più competenti' in tema di percorsi di co-progettazione con la Pubblica amministrazione.

Insomma, affinché la comunità locale possa dare un contributo prezioso e fattivo è necessario creare delle condizioni, cioè consentire una partecipazione ampia, offrire un supporto tecnico competente, contenere i tempi in modo che sia più facile concretizzare i risultati: la co-progettazione ex art. 55 consente di raggiungere questi obiettivi.

Aspetti salienti: le potenzialità dei percorsi di co-progettazione sono davvero ampie. Tali percorsi se coerenti agli obiettivi che si prefiggono, se realizzati nel rispetto reciproco dei ruoli, se capaci di intercettare un obiettivo che interessa i soggetti che vi partecipano possono essere occasione di 'fermentazione' di relazioni comunitarie, produrre coesione sociale e valorizzazione piena delle risorse di una comunità locale.

Arrivare a questi importanti risultati, tuttavia, richiede percorsi non improvvisati, chiarezza di vedute e capacità della PA di accogliere e lasciare circolare idee. Richiede altresì a chi vi partecipa di mettersi in gioco.

L'esperienza del Green city conferma uno degli aspetti che più frequentemente emerge nel dibattito relativo ai vecchi e nuovi strumenti di co-progettazione: essi sono quanto più efficaci, tanto più tengono alta la motivazione, se ne vede la fine, producono risultati concreti in tempi congrui. Gli strumenti di co-progettazione, di per sé, sono strumenti, dunque neutri. Vanno scelti in base agli obiettivi da raggiungere e per compiere questa scelta – che è in capo alla PA – occorre avere ben chiaro i campi di applicazione degli strumenti stessi, quando è bene favorire una relazione collaborativa e quando invece è più funzionale – per una 'buona amministrazione' che tuteli i cittadini – mettere in campo una competizione positiva (come è più normale che sia, ad esempio, per la realizzazione di servizi più standardizzati e prestazionali).

2.8. La co-progettazione nei Piani di zona in Provincia di Ravenna: il sostegno all'abitare nel Distretto della Bassa Romagna

1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità

La carta di identità è stata costruita sulla base delle informazioni contenute nel documento del percorso partecipativo "La Bassa Romagna 2020", nel Piano Triennale per la Salute e il Benessere sociale 2018-2020, e sulla base delle informazioni emerse durante le interviste.

Ambito di co-progettazione: Piano di zona per la salute e il benessere sociale 2018-2020. Si è scelto di focalizzarsi su uno specifico progetto di co-housing temporaneo contenuto nella scheda n. 24 del Piano di zona 2018-2020 intitolata "La casa come fattore di inclusione e benessere sociale", considerandolo tuttavia in relazione agli altri progetti contenuti nella scheda e con il più ampio processo programmatico attivato nel territorio. L'esperienza dei Piani di zona nella Bassa Romagna, tuttavia si colloca in un quadro ben più complessivo di "chiamate" alla partecipazione a fini programmatici che negli anni hanno coinvolto organizzazioni del TS e cittadini. La progettazione partecipata per la redazione del Piano Triennale per la Salute e il Benessere sociale 2018-2020 si è infatti innestata nel più ampio Piano Strategico "La Bassa Romagna 2020", redatto nel 2014, che prevedeva l'avvio di percorsi partecipativi anche sulle tematiche di welfare (analogo processo era stato avviato sugli aspetti economici del territorio) e contemporaneamente aderiva alla sperimentazione promossa dalla Regione Emilia-Romagna attraverso l'esperienza del "Community lab". L'aver posto come obiettivo temporale il "2020" era in sintonia con le strategie europee. La partecipazione alla costruzione del Piano strategico è rimasta documentata sul sito dell'Unione Bassa Romagna dove sono rintracciabili anche i materiali di documentazione dei lavori svolti ai due tavoli su "Casa comune per la gestione degli appartamenti supportati" e "Housing sociale"

La sfida, già a partire dal 2013, è stata quella di rivisitare l'intero impianto metodologico che portava alla redazione del Piano per la Salute ed il benessere Sociale e che leggeva i servizi e i cittadini che ne fruivano come utenti categorizzandoli per target (anziani, disabili, minori, persone in disagio economico, ecc.). Per superare i target il primo passo è stato mutare il paradigma e iniziare a ragionare per temi e politiche trasversali capaci di leggere ed agire nel nuovo contesto sociale mutato anche, ma non solo, a seguito della crisi. Gli operatori e la Cabina di regia del processo sono stati affiancati in questo sforzo dalla Regione, dal corso/percorso Community Lab, che ha portato alla redazione di nuove linee guida per la stesura dei Piani di zona. La modalità di redazione di questo Piano di zona è stata selezionata come Caso di studio del Community Lab della Regione Emilia-Romagna.

All'avvio della programmazione del Piano di zona triennale 2018-2020 è stato attivato un "Laboratorio partecipativo di comunità sulle priorità strategiche", che ha visto la partecipazione di tutti i componenti dei diversi tavoli e gruppi di lavoro preesistenti.

Per la stesura dell'attuale Piano Triennale, si è dunque proceduto in continuità con i gruppi di lavoro ed i laboratori già costituiti e in costante aggiornamento rispetto alle tematiche trattate. Hanno partecipato ai gruppi operatori pubblici e privati del sistema socio-sanitario, il mondo della scuola, il volontariato, privati cittadini, utenti, famiglie, ecc.

La prospettiva in cui l'Unione della Bassa Romagna si è mossa da anni è stata quella della realizzazione di un welfare comunitario e generativo i cui elementi sono rintracciabili in molte schede del Piano di zona. La co-progettazione anche per i singoli progetti va dunque interpretata secondo questo approccio metodologico e culturale.

Area geografica: distretto dell'Unione della Bassa Romagna. Gli appartamenti messi a disposizione per il Co-Housing sono a Bagnacavallo.

Oggetto della co-progettazione: il progetto Co-Housing temporaneo che rientra nella più ampia progettazione degli interventi a sostegno dell'abitare (scheda 24 del Piano di zona).

Il progetto è gestito in convenzione con una Cooperativa Sociale che al momento dello studio di caso è la Cooperativa Zerocento e risponde a problematiche legate all'emergenza abitativa, in particolare agli "sfratti", privilegiando i nuclei familiari con minori (2 appartamenti sono riservati a questo target), ma anche uomini soli (1 appartamento è riservato a questo target). Tutti e tre gli appartamenti sono in condivisione, ovvero potenzialmente ospitano più di un nucleo familiare/più di un uomo da solo perché le planimetrie e gli spazi lo consentono. Gli appartamenti si trovano nel Comune di Bagnacavallo.

Il progetto prevede inoltre l'intervento degli operatori della Cooperativa che accompagnano con forme di tutoring i nuclei anche nella ricerca lavorativa e li rimandano alle associazioni locali per le azioni di sostegno alla cura dei figli e per il sostentamento quotidiano (reperimento alimenti, abiti, ecc.). La co-progettazione con i servizi sociali e con le altre realtà della comunità locale consente di costruire progetti specifici per ogni persona o ogni singola famiglia.

Principali strumenti (tecnico-amministrativi) del processo di co-progettazione: il già citato percorso partecipativo "LaBassaRomagna2020" del 2013. Le schede progettuali previste dal nuovo Piano socio-sanitario della Regione Emilia-Romagna 2018-2020 per la redazione dei nuovi Piani di zona. Nel capitolo 5 del Piano di zona del distretto ("Processo per la realizzazione") si evidenzia anche il già citato "laboratorio partecipativo di comunità sulle priorità strategiche".

Gli ETS coinvolti

L'Associazione "*Amici di Neresheim*", con sede a Bagnacavallo, che promuove il rapporto di gemellaggio e amicizia fra Paesi diversi, incentivando rapporti di amicizia e solidarietà tra enti locali, favorendo scambi di studenti e di giovani per approfondire la lingua e la cultura del Paese ospitante; il *Centro sociale L'Abbondanza* di Bagnacavallo, che partecipa anche ai tavoli di contrasto alla povertà promossi dal Centro Servizi per il Volontariato; il *Centro di Solidarietà Villanova* con sede a Villanova di Bagnacavallo, il *Centro di Solidarietà* con sede a Lugo (al cui interno c'è anche un emporio solidale); l'Associazione "*Coordinamento per la Pace*" di Bagnacavallo, che si occupa di integrazione ed alfabetizzazione delle persone di origine straniera; il *Centro di ascolto della Caritas parrocchiale* di Bagnacavallo; l'Associazione "*I Girasoli*", che promuove attività in ambito sociale, educativo e di contrasto alla povertà, con sede a Bagnacavallo; l'associazione "*Demetra donne in aiuto*", che promuove il contrasto della violenza di genere, con sede a Lugo; gli Enti di Terzo settore del progetto di rete *Tessere Legami*, con capofila Unione Bassa Romagna, che in ogni territorio coinvolge associazioni che svolgono attività diverse (cucina, yoga, ginnastica, a Bagnacavallo si promuovono corsi di cucito, ecc.) per l'integrazione delle donne di origine straniera.

Tempi e 'svolgimento' del percorso di co-progettazione-tratti salienti: il progetto è stato avviato 5 anni fa (2015), all'interno delle progettazioni del Piano di zona precedente, ed è nato dal tavolo di co-progettazione attivo dal 2012, dedicato al tema dell'abitare.

Esiti del percorso di co-progettazione: il progetto Co-Housing sociale temporaneo si inserisce nella scheda del Piano di zona dell'Unione Bassa Romagna in cui sono compresi altri progetti nell'ambito della "filiera dell'abitare" che tenta di rispondere a diverse emergenze e diverse fragilità. Essi sono "Una casa comune" a Lugo che conta su 5 appartamenti e una sperimentazione di "Housing first" che

conta su tre appartamenti e che applica le specifiche metodologie di intervento previste dall'approccio che prevedono una partecipazione dei fruitori al pagamento dell'affitto in relazione ad un pur piccolo reddito che il progetto cerca di fargli pervenire attraverso "lavoretti" temporanei o anche inserimenti lavorativi (spesso protetti quando fruitori sono a carico del Servizio di salute mentale o del Servizio sociale territoriale come "svantaggiati") e un monitoraggio costante dell'andamento dell'apprendimento e dell'autonomizzazione del beneficiario) la scheda sollecita le esperienze a dialogare tra loro.

2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso

Per l'analisi di questo percorso di co-progettazione è stata realizzata un'intervista di gruppo cui hanno partecipato due rappresentanti della Pubblica Amministrazione (PA) locale e una rappresentante del Terzo settore coinvolto.

In rappresentanza della prima erano presenti la dirigente dell'Area Welfare e responsabile dell'Ufficio di Piano per l'integrazione sociosanitaria dell'Unione Bassa Romagna e la coordinatrice dell'Ufficio di Piano. Quest'ultima si è sempre occupata dei percorsi di co-programmazione e co-progettazione dei Piani di zona sin dalla loro fase sperimentale. Segue dunque i tavoli con il Terzo settore per la definizione di priorità e obiettivi e i progetti derivati da tali percorsi, svolgendo anche attività di facilitazione.

In rappresentanza del Terzo settore era presente una volontaria co-fondatrice dell'associazione Amici di Neresheim che, come si è detto sopra, è attiva sul territorio nella promozione di reti e collaborazioni fra le risorse della comunità locale (pubbliche e private), fra cittadini, e fra Paesi diversi. Ad esempio, tramite il progetto Chernobyl l'associazione ospita ogni anno, ad esclusione degli ultimi due anni causa Pandemia, una quindicina di bambini, con relativa accompagnatrice, provenienti dalle zone di Chernobyl.

L'associazione ha partecipato al progetto Co-Housing e in generale partecipa ai processi di co-programmazione e co-progettazione dei Piani di zona sin dalla loro fase sperimentale.

Aspetti salienti: si tratta di un territorio che nell'ultimo decennio ha sperimentato diverse occasioni e diverse metodologie di programmazione/progettazione. A partire dall'impegno posto nella costruzione dei Piani di zona. Forti dell'esperienza di percorsi partecipativi già avviati e mantenuti, infatti, questo territorio ha considerato la programmazione/partecipazione come metodo ordinario e costante di lavoro e come mezzo di confronto permanente con la comunità. L'adesione piena – e sin da subito – al percorso del Community Lab regionale ha rafforzato e consolidato nel tempo i metodi e le consapevolezze sia dei tecnici della PA (che fra l'altro si occupano di questa area e applicano questi metodi da moltissimi anni) sia delle organizzazioni della comunità locale che si sono via via formate e sono cresciute insieme alla PA stessa.

3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione

3.1. La genesi del percorso di co-progettazione

Le interviste hanno messo in evidenza il clima di collaborazione sistematica e costruttiva che in Unione Bassa Romagna si è subito instaurato nella definizione dei Piani di zona: la PA, infatti, ha sempre cercato di perseguire l'obiettivo della co-programmazione e co-progettazione cercando di

coinvolgere appieno la comunità locale. E, come in tutta la Regione, le prime esperienze di confronto avvenivano in tavoli organizzati per i classici target dei servizi alla persona. Le referenti della PA ricordano che in questi primi tavoli partecipavano soprattutto associazioni (ad esempio, le associazioni di familiari) e cooperative sociali che spesso erano già affidatarie dei servizi del territorio. L'organizzazione per target generava delle comprensibili dinamiche competitive per cui chi partecipava tendeva a portare avanti visioni e istanze della specifica organizzazione di appartenenza e ciò limitava lo scambio e la produzione di idee innovative. Inoltre, le proposte erano vincolate non solo al programma di quell'anno, ma anche alle risorse disponibili per realizzare gli interventi. Anche questo, secondo la coordinatrice dell'Ufficio di Piano, inibiva le potenzialità del Terzo settore.

Dopo una prima fase, come si è detto, la PA ha deciso di seguire le sollecitazioni provenienti dalla metodologia del Community lab cercando di rivitalizzare i percorsi partecipativi: si è dunque attuato un percorso trasformativo che si è andato consolidando negli anni attraverso la sperimentazione di "formule" nuove (metodiche introdotte attraverso specifici interventi formativi).

La prima esperienza contraddistinta da questa importante novità risale al biennio 2010-2011 ed è stata realizzata con la metodologia dell'Open Space Technology, una modalità di lavoro di gruppo che prevede la produzione di un riassunto delle proposte dal gruppo stesso durante la sessione. Questa rinnovata esperienza di co-progettazione è stata svolta invitando tutti i soggetti interessati a contribuire al benessere della comunità (associazioni, OdV, cooperative sociali, ma anche cittadini singoli, Comitati, ecc.).

Dalle interviste emerge come il passaggio dall'effettuazione di tavoli per target a quella di tavoli tematici rappresenti un "*cambio di paradigma*" e sia stato fondamentale per "leggere" i bisogni del territorio e per offrire degli interventi ai cittadini (erogati sia dal Pubblico che dal Terzo settore) integrati fra loro, da una Amministrazione consapevole e da un Terzo settore sempre più partecipe.

Inoltre, secondo le intervistate, il passaggio dai tavoli di co-progettazione focalizzati sui target ai tavoli tematici ha contribuito, insieme al conferimento del Servizio Sociale in Unione, a modificare anche l'identità del Terzo settore locale: da quel momento, le associazioni/organizzazioni di volontariato del territorio hanno cominciato a pensare e a pensarsi come realtà operanti sull'Unione e non più solo sul singolo Comune.

I cambiamenti avvenuti nell'organizzazione e nella gestione dei processi di co-progettazione nell'ultimo decennio hanno consolidato il rapporto di fiducia fra PA ed ETS, a detta delle referenti intervistate, che fa sì che l'azione realizzata sia davvero quella che migliora il benessere della comunità locale: una garanzia di qualità è data anche dal fatto che chi gestirà concretamente l'azione ha anche partecipato attivamente alla co-programmazione e alla co-progettazione.

La PA rimane un punto di riferimento che detiene la regia di questi processi, pur lasciando realmente spazio al Terzo settore, riconoscendo e valorizzando le competenze e l'impegno di chi vi opera. Anche questo è annoverabile come uno dei fattori che hanno contribuito a generare gli efficaci e diffusi processi di co-progettazione dei Piani di zona sul territorio dell'Unione in tutti gli ambiti del welfare.

Aspetti salienti: i tavoli di progettazione per tema paiono aver fluidificato i rapporti tra PA e ETS perché hanno consentito di superare la logica del 'lavorare per realizzare gli interventi prestazionali' (a cui la PA rimane sempre ancorata perché collegati specificamente ai finanziamenti) e sono riusciti a porsi come obiettivo la costruzione di un welfare comunitario, in cui gli EST acquistano un ruolo specifico e rilevante.

Il caso dimostra che se si lavora con metodo trasparente si valorizzano gli interessi e le competenze di tutti i soggetti della comunità locale, se si è aperti a sperimentare al bisogno nuove metodologie partecipative si raggiungono più facilmente gli obiettivi progettuali.

3.2. Il percorso di co-progettazione: strumenti e processo, esiti

Strumenti e processo

In questo specifico caso lo strumento utilizzato è proprio il Piano di zona inteso come realizzazione di un welfare municipale e comunitario in cui PA e ETS hanno chiari i loro ruoli e attivano servizi anche innovativi (come l'Housing sociale temporaneo in un comune di piccole dimensioni).

Il caso della Bassa Romagna mostra come si sia in effetti raggiunto l'obiettivo di progettare insieme alla comunità locale utilizzando uno strumento – i Piani di zona – che è a disposizione da oltre 20 anni. Per le referenti della PA intervistate, dunque, strumenti più recenti (come quelli previsti dal Nuovo codice del Terzo settore) sembrano ad oggi più funzionali per agevolare il rapporto anche con soggetti "fornitori" di servizi. La co-programmazione e co-progettazione messa in campo dall'Unione nell'ambito dei Piani di zona incentiva invece le forme di lavoro di comunità con le singole realtà del Terzo settore o coi i singoli cittadini. È importante, sostengono le intervistate, distinguere quali strumenti e quali processi di co-programmazione e co-progettazione implementare a seconda delle circostanze formali o informali in cui si agisce. È per questo che la PA è in una fase interlocutoria in cui sta studiando i campi di applicazione dell'art. 55 per capire bene quale sia il valore aggiunto di questi ulteriori strumenti.

Dalle interviste realizzate emerge un elemento importante che caratterizza questa co-progettazione: durante il percorso che ha portato alla realizzazione del progetto Co-Housing, PA e Enti del Terzo settore si sono sentiti soggetti che operavano allo stesso livello, alla pari, condividendo approcci comuni e anche responsabilità.

In particolare, l'intervistata del Terzo settore riconosce che le organizzazioni partecipanti ai tavoli hanno sempre espresso le loro idee e manifestato le loro proposte senza riscontrare alcun tipo di conflittualità con la PA.

Dunque, sentirsi alla pari, condividere uno stesso approccio per l'ideazione di un intervento, dividerne anche le responsabilità e "sporcarsi le mani a vicenda" sono elementi che avvicinano la PA e il Terzo settore della Bassa Romagna e che contribuiscono non solo al raggiungimento degli obiettivi di un progetto, ma anche alla creazione di una cultura della co-progettazione pubblico-privato.

Esiti

Innanzitutto, il lavoro di comunità che si esprime nella realizzazione delle azioni del Co-Housing sociale temporaneo ha permesso al progetto di raggiungere il suo obiettivo principale, cioè autonomizzare i nuclei beneficiari degli appartamenti. E si tratta di un obiettivo davvero difficile da raggiungere. Infatti, le intervistate raccontano che c'è turn over al loro interno e dunque i nuclei

familiari riescono ad emanciparsi dal Co-Housing e a “riprendere in mano” la loro vita grazie agli interventi del progetto. Emerge ad esempio che una delle donne ospiti che seguivano il corso di cucito promosso nell’ambito di “Tessere Legami” nel tempo è diventata lei stessa promotrice dell’azione e volontaria

Il contributo del Terzo settore coinvolto in questo progetto (e nel più complessivo progetto del sostegno all’abitare) è a ‘tutto tondo’: dall’intervento professionale specifico sul caso offerto dagli educatori della cooperativa, al reperimento di risorse utili al rinnovo degli arredi, ecc., cosa che ha consentito alla PA di reindirizzare le risorse pubbliche per l’acquisto di altro materiale comunque necessario al nucleo; tutto questo, al fine di garantire una fruizione dignitosa dell’appartamento.

Ma certamente uno dei contributi più interessanti portati dagli Enti di Terzo settore coinvolti riguarda la capacità di corresponsabilizzare i cittadini che si sono attivati più di una volta per cercare soluzioni ai beneficiari degli appartamenti. Collaborazione che non si è affievolita nemmeno durante la pandemia.

L’intreccio delle attività proposte alle famiglie (con il concorso della PA, degli ETS, dei cittadini) consente la costruzione di quel “progetto di vita” che è il risultato previsto dal Piano di zona. Si tratta di coordinare le offerte del volontariato locale agli ospiti. Il Coordinamento per la pace ha consentito che partecipassero al progetto “Tessere legami” donne immigrate nell’Unione della bassa Romagna per imparare la lingua italiana; le famiglie hanno fruito del Pacco alimentare dal Centro ascolto Caritas, altri hanno offerto piccoli interventi di manutenzione aiuto nell’accudimento dei figli, donazione di suppellettili per la casa. Tanta attenzione è stata rivolta ai bambini, ad esempio, per avviarli alle pratiche sportive. Insomma, con il contributo integrato di tutti è stato fornito un sostegno al miglioramento della qualità della vita di nuclei familiari e persone fragili mettendo in campo tutte le componenti che possono arricchire l’esperienza e che possano aiutare non solo ad uscire dall’emergenza, ma ad impostare una vita per ‘il dopo’. Tutto questo affida al TS un ruolo determinante del successo dell’intervento pubblico

Aspetti salienti: la co-progettazione – se ben impostata – rende possibile il lavoro di comunità inteso come approccio culturale, ma anche metodo di lavoro sistematico e integrato fra professionisti (i servizi sociali, gli educatori professionali), associazioni di volontariato e di promozione sociale e singoli cittadini, in una sorta di ‘presa in carico comunitaria’ che raggiunge il suo obiettivo: l’uscita da percorsi scivolamento nell’esclusione sociale.

2.9. La co-progettazione (ex art. 55 e ex art. 42 legge regionale 2/2003) in provincia di Rimini: il servizio di trasporto socio-assistenziale per persone dializzate nel distretto di Rimini

1. Lo studio di caso in breve: carta d'identità

Ambito di co-progettazione: ex art. 43 della l.r. 2/2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"; ex art. 55 c. 3 del d. lgs. n. 117/2017 CTS (Codice Terzo Settore)

Area geografica: Distretto socio-sanitario di Rimini

Oggetto della co-progettazione: servizio trasporto socio-assistenziale per persone dializzate.

Principali strumenti (giuridico-amministrativi) del processo di co-progettazione: il riferimento è l'Istruttoria a evidenza pubblica. Tale procedimento prevede i seguenti strumenti: una determina di avvio dell'avviso pubblico con indicazioni su contenuti e risorse economiche disponibili per la proposta progettuale; l'istituzione di una commissione per la scelta del progetto qualora non sia possibile far confluire le diverse proposte progettuali in un unico progetto; infine, la chiusura dell'istruttoria attraverso una determina dirigenziale, cui segue la sottoscrizione di un Patto di sussidiarietà. Tale patto si configura come una convenzione tra le PA coinvolte e l'Ente di Terzo settore il cui progetto è risultato il migliore.

Gli ETS coinvolti

Hanno presentato proposte progettuali 3 Enti di Terzo settore: Associazione Gruppo Volontari "S.O.S. Taxi", Croce Rossa Italiana – Comitato di Rimini e la cooperativa sociale Onlus "La Romagnola". La gestione del progetto in argomento è stata assegnata alla coop. La Romagnola, che già gestiva il servizio negli anni precedenti.

Tempi e 'svolgimento' del percorso di coprogettazione: tratti salienti

Il percorso si è svolto tra ottobre e novembre 2020: ad ottobre è stata avviata l'istruttoria ad evidenza pubblica attraverso la pubblicazione della determina di avvio del procedimento (Determinazione Dirigenziale n. 2097 del 13/10/2020). Nel relativo avviso pubblico si precisa che il progetto di servizio trasporto persone dializzate è stato approvato nel Programma attuativo annuale 2020, nell'ambito del Piano di zona per la salute e il benessere sociale 2018-2020. Nell'avviso si forniscono, altresì, indicazioni per la presentazione del progetto.

La determinazione dirigenziale di avvio dell'istruttoria e l'avviso pubblico vengono pubblicati online in apposita sezione nel sito internet del Comune di Rimini riservata alle procedure non disciplinate dal D.lgs. 50/2016. A titolo di cortesia, l'informazione relativa all'avvio del procedimento viene trasmessa ai soggetti del terzo Settore con cui il Comune di Rimini ha contatti. Seguono due incontri pubblici: nel primo i referenti della PA hanno precisato le caratteristiche che dovevano avere i progetti, rispondendo alle domande dei partecipanti, nel secondo incontro sono state presentate le tre proposte pervenute. Valutato che esse non potevano confluire in un'unica proposta condivisa tra i proponenti, è stata nominata una commissione tecnica formata da personale del Comune e da una referente dell'Ausl della Romagna (dato che il servizio di trasporto si relaziona con il Reparto di Dialisi degli Ospedali di Rimini e Santarcangelo di Romagna). Tale commissione ha valutato i progetti e ha

scelto, come proposta meglio rispondente agli obiettivi indicati dall'Amministrazione per l'impegno organizzativo e per le risorse impiegate, quella presentata dalla coop. sociale La Romagnola, che quindi si è aggiudicata il servizio. A novembre, tramite una determina dirigenziale (n. 2550 del 26/11/2020), l'istruttoria pubblica è stata chiusa ed è stata sottoscritta la convenzione tra la cooperativa sociale, il Comune e l'Azienda sanitaria.

Nel caso del trasporto di persone dializzate, tale procedura a evidenza pubblica è stata utilizzata per la prima volta nel 2019 e, per la seconda volta, nel 2020. La convenzione firmata dalla coop. La Romagnola è valida per un biennio a decorrere dal 01/12/2020.

Esiti del percorso di co-progettazione

In data 01/12/2020 il servizio trasporto socio-assistenziale per persone dializzate è partito, gestito dalla coop. La Romagnola, tramite convenzione di durata biennale.

2. I testimoni significativi: il loro ruolo nel percorso

Per la Pubblica amministrazione è stata intervistata una funzionaria amministrativa dell'Ufficio di piano di Rimini che segue i procedimenti di affidamento tramite istruttoria ad evidenza pubblica di interventi e servizi dell'area non autosufficienza.

Per il Terzo settore è stato intervistato il presidente della coop. sociale "La Romagnola" che ricopre tale carica dal 1996. Si tratta di una cooperativa di tipo b, che fa inserimento lavorativo di persone con disabilità (circa una sessantina le persone occupate, tra cui 30 disabili). Si occupano di trasporto socio-assistenziale dal 1995, anno in cui decisero di investire in questo settore, anche attraverso l'acquisto di autovetture attrezzate per il trasporto di persone in carrozzina o con problemi di deambulazione; prima di allora la cooperativa aveva un laboratorio di ceramica e un laboratorio per la rilegatura di libri. La cooperativa gestisce il servizio trasporto da una quindicina di anni; fino al 2018 il servizio è stato assegnato tramite gara di appalto (offerta economicamente più vantaggiosa) e solo dal 2019 è stata utilizzata una nuova modalità: l'istruttoria ad evidenza pubblica.

Aspetti salienti: il percorso di co-progettazione ha dato, in termini di convenzionamento del servizio, un risultato vicino ai percorsi precedenti che avevano utilizzato altri strumenti per l'aggiudicazione.

3. Nel vivo del progetto/della co-progettazione

3.1. La genesi del percorso di co-progettazione

Il Comune di Rimini utilizza già da alcuni anni la procedura ad evidenza pubblica, come modalità di coinvolgimento del Terzo settore, in linea con quanto previsto dalla legge regionale 2/2003 (art. 43), e più di recente, dal nuovo Codice del Terzo settore. Tale scelta sembrerebbe motivata sia da esigenze di semplificazione delle procedure burocratiche-amministrative (più snelle rispetto alla gara d'appalto), sia dalla volontà di costruire maggiori sinergie nel territorio e di incentivare una maggiore sussidiarietà orizzontale (ad esempio, attraverso la collaborazione tra diversi soggetti del Terzo settore); in taluni casi, tale scelta è motivata anche dalla ricerca di una maggiore razionalizzazione delle risorse economiche, dato che, nel caso oggetto del presente studio di caso, il costo del servizio trasporto persone dializzate indicato nell'avviso pubblico è inferiore all'importo delle precedenti gare d'appalto.

Secondo il referente del Terzo settore intervistato, il Comune promuove la partecipazione plurale del Terzo settore a partire dai Piani di zona; è proprio in tali incontri che è emersa la necessità di strutturare un servizio di trasporto per persone dializzate. E, nel territorio di Rimini, diversamente da altri distretti limitrofi, tale servizio è stato assegnato tramite gara ad una cooperativa sociale di inserimento lavorativo di persone con disabilità.

Dal 2019, tuttavia, il Comune di Rimini e l'Azienda sanitaria locale – alla quale fanno capo le risorse del Fondo regionale per la non autosufficienza utilizzate per finanziare il presente servizio di trasporto – attraverso l'istruttoria ad evidenza pubblica hanno cercato di uniformarsi a quanto avviene in altri distretti e province limitrofe, tutti afferenti all'Area vasta della Romagna; in tali territori infatti, il servizio è erogato in collaborazione con associazioni del territorio, come ad esempio Auser. E infatti nella prima istruttoria svolta nel 2019 si erano presentate all'avviso varie realtà, tra cui Auser, la cui partecipazione ha creato qualche tensione con la coop. La Romagnola; alla fine, Auser ha valutato di "fare un passo indietro" in quanto da soli non avevano i mezzi – di trasporto e di autisti – per gestire il servizio – servizio che richiede un impegno per tutto l'anno e per tutta la settimana, ad esclusione della domenica.

In sintesi, per la PA la procedura ad evidenza pubblica rappresenta una scelta funzionale al raggiungimento di più obiettivi: minore gravosità di pratiche per gli uffici amministrativi del Comune, investimento culturale su un nuovo approccio di amministrazione condivisa e di partecipazione, non ultimo, anche una razionalizzazione dei costi.

E proprio l'aspetto dei costi è stato il punto sul quale la coop. La Romagnola ha maggiormente riflettuto prima di decidere di partecipare all'avviso pubblico: dopo tanti anni di gestione del servizio, con una serie di costi fissi e strutturali, derivati anche dall'aver dipendenti qualificati nell'erogazione di tale servizio – competenza e professionalità costruita in anni di esperienza sul campo – partecipare all'avviso è stata una scelta quasi obbligata, ma non facile. È infatti stato fin da subito chiaro che era necessario contenere i costi e quindi rimodulare il servizio in chiave meno individualizzata a favore di un trasporto maggiormente collettivo. Una scelta, che, come precisa il Presidente, non può essere sostenuta a lungo. Anche per tale motivo nella proposta progettuale presentata ha messo in evidenza le risorse messe dalla cooperativa per evitare la perdita di posti di lavoro (circa 40.000 euro in due anni).

Aspetti salienti: la coop. sociale che storicamente gestisce il servizio trasporto dializzati ha scelto di partecipare al percorso di co-progettazione, nonostante i costi non fossero del tutto coperti. Nella gestione del servizio trasporto la cooperativa ha maturato molta esperienza riuscendo a fornire un servizio personalizzato, con personale qualificato.

Il caso pone in evidenza una questione centrale: l'utilizzo appropriato degli strumenti di co-progettazione previsti dall'art. 55 del Codice deve essere finalizzato alla collaborazione con le realtà del Terzo settore per fornire servizi innovativi. I principi portanti, dunque, sono una amministrazione condivisa e una partecipazione per il miglior servizio possibile e non soltanto la pur comprensibile scelta di snellire i necessari step amministrativo-burocratici.

3.2. Il percorso di co-progettazione: strumenti e processo, esiti

Strumenti e processo

Il percorso di co-progettazione è stato snello e veloce dato che è durato da ottobre a novembre 2020: hanno risposto all'avviso pubblico tre soggetti del Terzo settore che si sono incontrati in due riunioni gestite da tecnici comunali, a cui è seguita l'istituzione di una commissione tecnica per la valutazione delle tre proposte.

L'intervistato del Terzo settore ha ben chiare le fasi del percorso a cui ha partecipato.

Esiti: rappresentanza degli ETS, innovazione del 'prodotto'

Per tutti, PA e ETS, l'istruttoria ad evidenza pubblica è una procedura più snella, veloce e meno onerosa in termini di documentazione da redigere rispetto alla gara d'appalto.

Per il Terzo settore tali vantaggi si ritrovano anche al termine del processo, ossia nella fase di rendicontazione, che risulta notevolmente snellita e resa più veloce. Inoltre, il processo di co-progettazione è una modalità di dialogo tra PA e ETS ritenuta molto importante per costruire anche nuove collaborazioni.

Rispetto all'innovazione della proposta progettuale, il referente ETS intervistato precisa che la loro proposta ha cercato di valorizzare al massimo la competenza maturata dalla cooperativa nella gestione del servizio, ovviamente compatibilmente con le risorse economiche messe a disposizione dalla PA.

Tuttavia, la cooperativa è comunque totalmente autosufficiente nell'erogazione del servizio, perché possiede i mezzi di trasporto e il personale, quindi non ha bisogno di costruire collaborazioni con altre realtà, seppur del Terzo settore. Anzi, laddove si presentino altri ETS – come nel caso di Auser – ciò ha creato conflittualità e concorrenza.

E qui sta la peculiarità di questo studio di caso, che consente di aprire una riflessione se vi siano oggetti di co-progettazione "appropriati", oppure se siano le caratteristiche del TS operante in quel contesto a definire tale appropriatezza. Per erogare un trasporto per persone dializzate (quindi continuativo per tutto l'anno) si potrebbe infatti ipotizzare che serva la collaborazione di più ETS e quindi che la co-progettazione costituisca il processo collaborativo che può facilitare la strutturazione di un servizio svolto da più soggetti che coprono la necessità di mezzi e di personale. Da un altro punto di osservazione si può anche dire che una organizzazione più professionalizzata è in grado di garantire un servizio rispondente ai bisogni dei beneficiari.

Aspetti salienti: l'oggetto indagato in questo studio di caso consente di evidenziare luci e ombre di una procedura, l'istruttoria a evidenza pubblica, che ha indubbi vantaggi sul fronte della semplificazione delle procedure amministrative, sia per la PA che per gli ETS, ma che richiede una riflessione sulle ricadute di tale processo per gli ETS e per la qualità dei servizi erogati.

3. Lettura trasversale degli studi di caso: elementi di riflessione per il futuro

Il presente capitolo propone alcune riflessioni generali e, per parole-chiave, alcuni fattori che caratterizzano i complessi processi programmatici studiati.

Si precisa che si utilizza generalmente l'espressione 'processi programmatici' per indicare congiuntamente la co-programmazione e la co-progettazione (così come definite dall'art. 55 del codice del Terzo settore). In questa stessa espressione rientra anche la programmazione zonale. Per quanto riguarda i progetti esito del Bando regionale DGR 699/2018 si utilizza l'espressione co-progettazione.

Co-programmazione e co-progettazione: più strumenti per più obiettivi

I casi studiati hanno messo in evidenza come la co-programmazione e la co-progettazione siano strumenti per rispondere ad obiettivi plurimi a seconda del punto di osservazione: per la PA l'obiettivo è innanzitutto potere realizzare azioni in risposta ai problemi sempre più complessi delle politiche territoriali (locali e regionali); per il Terzo settore, obiettivo importante è poter vedere valorizzato il proprio ruolo nelle scelte delle politiche territoriali e vedere riconosciuta la competenza ed efficacia delle loro azioni. Infine, i beneficiari, i fruitori devono poter disporre di azioni innovative che migliorino il loro benessere (dei più fragili e di tutti).

È altrettanto evidente che la co-programmazione e la co-progettazione possono assumere diverse modalità di implementazione: il più recente atto normativo che le definisce, come noto, è l'art. 55 del Codice del Terzo settore che si va ad aggiungere a strumenti più consolidati e preesistenti che fanno capo al diritto amministrativo. In precedenza, nell'ambito del welfare locale, lo strumento principe di programmazione zonale è stato il Piano di zona che ancora oggi svolge una funzione importante.

Negli studi di caso analizzati, inoltre, i territori con consolidate prassi partecipative (a vari livelli) finalizzate al coinvolgimento della comunità locale in percorsi di co-progettazione hanno dovuto fare i conti/stanno facendo i conti con quanto il nuovo Codice del Terzo settore impone. In questi casi è necessario capire cosa cambiare (e se cambiare) nelle prassi programmatiche che fino ad ora – almeno nell'ambito del welfare – hanno dato buoni frutti. Occorre in specifico capire quale sia il 'valore aggiunto' della co-progettazione ex. Art. 55. Gli studi di caso hanno confermato tali considerazioni: emblematico è il caso del Distretto della Bassa Romagna che ha creato le condizioni per co-programmare e co-progettare con gli ETS nell'ambito del Piano di zona.

Sarà importante dunque presidiare ed accompagnare i territori (le PA in primis, ma anche il Terzo settore) che fino ad ora hanno fatto ricorso a determinate prassi programmatiche, affinché le integrino con le novità introdotte.

Co-programmazione, co-progettazione: uno stesso 'articolo', ma commi diversi

Preliminarmente alla lettura trasversale, occorre anche specificare un importante dato di ricerca: senza nessuna pretesa di esaustività – lo studio di caso è uno strumento di analisi qualitativa e non consente generalizzazioni eccessive – si può affermare che nel linguaggio comune, negli approcci al tema trattato non è emersa immediatamente la distinzione fra co-programmazione e co-progettazione che sono due fasi del processo programmatico ben distinte.

L'art. 55 infatti le ha specificamente definite – almeno sulla carta – in due commi diversi, il 2 e il 3.

Anche il tool kit della Regione chiarisce bene queste due fasi e ne declina gli strumenti, gli obiettivi, chi-deve-partecipare-a-cosa. Ciò accade soprattutto quando si fa riferimento a tavoli di lavoro a cui partecipano ETS e PA.

Nel linguaggio degli intervistati la parola più frequentemente usata è co-progettazione, probabilmente perché è anche quella cui si è più abituati ad associare la collaborazione pubblico-privato: si fa qui riferimento, in particolare, ai casi che hanno trattato in specifico la co-progettazione ai sensi dell'art. 55. L'unico caso studiato relativo ai processi programmatori dei Piani di zona (caso virtuoso!) ha invece messo in evidenza come fosse chiaro per i protagonisti la distinzione fra le due finalità della programmazione e della co-progettazione: nel tavolo permanente si co-programma quando è il momento di definire insieme alla PA dei macro-obiettivi del Piano di zona triennale e si co-progetta quando si devono realizzare azioni concrete (finalizzate al raggiungimento progressivo dei macro-obiettivi). Per quanto riguarda i casi relativi alla DGR 699/2018 dell'Emilia-Romagna questa distinzione non era necessaria, trattandosi esplicitamente di co-progettazione.

Al di là delle specificità intercettate negli studi di caso, quanto detto sollecita un punto di attenzione: **la co-programmazione – alla base di tutti i percorsi di progettazione – prevede ruoli e responsabilità chiare che riguardano il Pubblico. Ad essa può e deve partecipare il Terzo settore** per esprimere pareri, in taluni casi anche proporre correttivi, esprimere una consapevole visione dei problemi e delle risorse in campo, talvolta anche promuovere e sensibilizzare il Pubblico su determinate questioni. In questa fase il Terzo settore può partecipare con rappresentanze anche di secondo livello (come mostra il caso delle Case di Quartiere a Bologna, che ha visto nella fase precedente la manifestazione di interesse sedere al tavolo del confronto con la PA il Forum Territoriale del Terzo settore, fra gli altri) rispetto poi ai soggetti che successivamente saranno coinvolti nella progettazione vera e propria.

La co-programmazione ai sensi dell'Art. 55 è, in buona sostanza, quella importante fase che, a partire dalla scelta politica dalla quale prende avvio, definisce gli obiettivi delle progettazioni, i tempi, i criteri di accesso. Dopo la manifestazione di interesse si avvia la fase di co-progettazione vera e propria. **Tanto più questa prima fase – la co-programmazione – è partecipata, quanto più saranno appropriati gli strumenti e sarà di qualità la partecipazione alla fase di co-progettazione.**

Nei casi esaminati la relazione tra la programmazione di zona e le varie co-progettazioni è osservabile solo nel caso dell'Unione della Bassa Romagna e – più indirettamente – anche nei progetti ex DGR 699/2018 che hanno risposto ad obiettivi indicati dagli Uffici di piano distrettuali.

I complessi casi di Reggio Emilia e Bologna vanno analizzati con un'ottica diversa, anche perché gli intervistati hanno sempre usato prevalentemente la parola co-progettazione. In essi, infatti, data la complessità e la dimensione dell'oggetto si sono avuti due fasi di concertazione. Una prima fase a cui hanno partecipato rappresentanze di secondo livello del TS, in cui sono stati messi a punto gli strumenti (bozze di manifestazioni di interesse e di convenzioni) da utilizzare nella fase successiva per le singole co-progettazioni. Nelle interviste alcuni indicano questa fase come programmazione, altri già come fase di co-progettazione.

Nel caso di Cesena, comune che ha adottato in maniera consapevole e consolidata lo strumento dell'art. 55, la co-programmazione sulle finalità complessive delle nuove azioni è avvenuta "in modo un po' blando" come hanno detto le intervistate, per ragioni prevalentemente dettate dalla incredibile celerità con cui si è svolto il processo (la manifestazione di interesse è uscita in aprile, il percorso si è concluso fra maggio e giugno), ma il rapporto consolidato del Vice-Sindaco con l'associazionismo sportivo (uno dei protagonisti principali poi della co-progettazione) ha in qualche modo supplito positivamente alla mancanza di tempi adeguati di confronto in questa fase programmatoria.

Insomma, la **sollecitazione generale per il Terzo settore** è che deve **proseguire nel consolidamento di competenze al suo interno che sappiano 'leggere' bene i processi e, conseguentemente, sappiano**

individuare rappresentanze adeguate alla partecipazione ai tavoli (di programmazione e/o di progettazione) portando contributi pertinenti e competenti per ciascuna fase.

Dal canto suo, la PA deve essere disponibile al confronto sistematico anche ai tavoli di co-programmazione (precedenti, dunque, alle manifestazioni di interesse) sapendo che lo spirito che li deve animare è quello dell'ascolto e dell'apertura ad apportare eventuali correttivi ad idee iniziali.

Co-progettazione e fertilizzazione di legami comunitari

Un elemento trasversale a tutti gli studi di caso – con accentuazioni diverse come si vedrà – riguarda la capacità dei percorsi di co-progettazione di rafforzare/creare lavoro di rete e legami comunitari.

Emblematici i casi che hanno riguardato il bando regionale 699/2018: l'obiettivo scelto dalla Regione era infatti quello di rafforzare le comunità locali chiedendo alle organizzazioni di Terzo settore, in specifico OdV (Organizzazioni di volontariato) e APS (Associazioni di promozione sociale) di fare rete creando legami fra loro, non solo per collaborare, ma per intercettare più direttamente i bisogni e le risorse dei vari territori. Come si è visto, il bando ha voluto valorizzare il ruolo dei CSV (Centri di Servizio per il Volontariato) che hanno svolto funzione di raccordo, supervisione alla progettazione e alle fasi successive (monitoraggio e rendicontazione).

La presente indagine ha analizzato tre progetti in territori con caratteristiche diverse: il distretto di Ponente nel piacentino, il distretto di Fidenza nel parmense e il distretto Sud-Est nel ferrarese.

In generale si è osservato come i progetti, anche per il tempo limitato destinato alla progettazione, si siano prevalentemente avvalsi di reti già sperimentate fino a proporre anche l'ampliamento di progetti efficaci già avviati (distretto di Ponente). Si tratta infatti di 'territori fertili' in cui è stata riscontrata una condivisa consapevolezza culturale sulle modalità di fare welfare (il richiamo al progetto ministeriale 'Pippi' del distretto di Fidenza è un segnale di un'effettiva consapevolezza intorno ai temi della genitorialità e dell'importanza del coinvolgimento delle famiglie negli interventi per i minori).

Nel distretto ferrarese, territorio particolarmente isolato rispetto al resto della provincia, le organizzazioni coinvolte, anche se avevano attivato collaborazioni tra loro, non avevano mai partecipato a processi così strutturati (sia di progettazione che di rendicontazione). I partner hanno lavorato con metodo (anche sostenuti dal CSV) e ciò ha portato ad una 'fertilizzazione ulteriore' tra cui la collaborazione con la scuola.

In questi progetti di limitate dimensioni va anche sottolineato che non di rado entrano in gioco e vengono valorizzate le esperienze di vita dei promotori, come nel caso di una famiglia affidataria del distretto Ponente nel piacentino.

Secondo quanto previsto dagli indirizzi regionali in questi progetti ha giocato un ruolo molto importante, come si diceva, il CSV per stimolare la partecipazione e le collaborazioni: gli intervistati hanno definito il CSV un "incubatore di reti".

Anche se in misura minore, la co-progettazione ex art. 55 svolta a Cesena (130 associazioni impegnate nella rivitalizzazione dei parchi cittadini con svariate attività nel periodo immediatamente dopo il primo lockdown del 2020) ha dato alle associazioni partecipanti l'opportunità di costruire legami orizzontali con cui hanno poi dato vita ad ulteriori attività svolte in autonomia.

La co-progettazione nell'ambito dei Piani di zona della Bassa Romagna (co-housing sociale temporaneo con progetti individualizzati per nuclei e/o singoli di empowerment) rappresenta appieno la realizzazione di quel 'lavoro di comunità' finalizzato ad una vera e propria 'presa in carico' comunitaria.

La 'fertilizzazione' di legami comunitari, tuttavia, non si improvvisa: co-progettare abitua al confronto, alla mediazione e offre opportunità di conoscenza e dunque di fare rete.

Infine, è importante che la PA sia in grado di riconoscere le competenze degli ETS e attui i dispositivi metodologici in grado di valorizzare la motivazione e l'interesse dei partecipanti (aspetto fondamentale e più generale). Tutto ciò può costituire così la base per la costruzione di un welfare comunitario e culturale (soprattutto dopo l'estensione ad altri ambiti dell'etichetta di 'Terzo Settore', riordinata dal Codice) che parte in alcuni casi proprio dalla condivisione di 'spazi' e 'luoghi' pubblici: l'art. 55 è da questo punto di vista particolarmente favorente, come si è visto nei casi di Bologna e Cesena.

Piano di zona: un 'palestra' per imparare a co-progettare

La scelta di esaminare sia le esperienze di co-progettazione per i Piani di zona che esperienze di co-progettazione promosse dalla delibera della Regione Emilia-Romagna 699/2018 (che pur avevano una coerenza con la programmazione zonale) ha evidenziato come i soggetti di TS che hanno partecipato ai tavoli dei Piani di zona meglio sanno interagire anche in altre co-progettazioni specifiche.

La partecipazione ai Piani di zona è un buon precedente per saper attivare co-progettazione. Sia perché consente ai vari soggetti del territorio di conoscersi, sia perché avvia processi di apprendimento sulle finalità e sulle tecniche da utilizzare nelle fasi di co-progettazione. Resta il problema di quanto se ne deve sapere già e per quanto si debba ricorrere ai consulenti (che si stanno moltiplicando!).

Co-programmazione e co-progettazione: dal sapere 'consulenziale' alle competenze diffuse

Alcuni studi di caso hanno messo in evidenza come per partecipare a processi programmatori anche gli ETS ricorrano a consulenti in grado di supportarli a vari livelli, soprattutto per gli aspetti regolamentari del rapporto con la PA (giuridici, amministrativi), ma non solo: nel caso di Fidenza, ad esempio, il Terzo settore ha fatto ricorso ad una volontaria esperta di processi di co-progettazione in senso stretto.

Sempre più frequentemente le PA ricorrono ad esperti – soprattutto di area giuridica – per mettere a punto strumenti (schemi di convenzioni, linee guida, ecc.) in grado di metterla il più possibile al riparo da contenziosi che ancora si possono presentare nell'applicazione del nuovo Codice del Terzo settore soprattutto nel suo rapporto con il codice degli Appalti.

Si tratta di un tema di cui la Regione è ben consapevole (ha infatti anche redatto il tool kit che fa chiarezza sull'adeguatezza dei processi e degli strumenti) su cui probabilmente c'è ancora molto da sperimentare e su cui è importante proseguire la formazione – alla PA e anche al Terzo settore – per diffondere in maniera allargata l'approccio culturale alla base della co-progettazione promossa dal nuovo Codice.

Perché questo processo sia pienamente efficace occorre tuttavia che la formazione sia occasione di confronto e laboratorio tra esperti giuridici e amministrativi con gli 'esperti' dei servizi affinché cresca la capacità di scelta degli strumenti programmatori in relazione alle caratteristiche dei servizi e degli interventi stessi da co-progettare.

Emblematico a tal proposito il caso di Cesena: come più volte sottolineato, si tratta di una PA che ha 'studiato' molto (dagli amministratori, ai tecnici) le implicazioni dell'art. 55 e che da diversi anni è in grado di sperimentarne l'efficacia. Ciò è evidente dall'ampio utilizzo che viene fatto di questo

strumento per svariate co-progettazioni, e dal coinvolgimento diffuso nella co-progettazione stessa di vari settori dell'Amministrazione con competenze specifiche (ufficio tecnico, ufficio urbanistica, ufficio cultura). Acquisendo dimestichezza con lo strumento ex art. 55, di conseguenza, è possibile intraprendere percorsi in generale abbastanza snelli, documentati e partecipati.

La sfida dell'art. 55, c.3: fra innovazione, consolidamento e sperimentazione

Le PA negli ultimi anni stanno sperimentando l'applicazione dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore in vari settori e con il coinvolgimento di varie tipologie di enti di Terzo settore.

Ai problemi che ne sono via via derivati, alcuni dei quali hanno richiesto ricorsi alle autorità competenti, hanno recentemente risposto le Linee guida pubblicate il 31 marzo 2021 (cfr. cap. 1). Le sperimentazioni concrete stanno consentendo di verificare l'efficacia dei nuovi orientamenti e di meglio individuare i problemi ancora aperti circa l'appropriatezza dell'utilizzo della procedura ex art.55 rispetto alle caratteristiche dei diversi progetti (dimensione, ambito di intervento, ecc.) e alle caratteristiche dei soggetti gestori. La platea dei soggetti si è allargata perché il nuovo Codice ha ampliato (art. 5) il tipo di attività e di ambiti, aggiungendo anche le organizzazioni che si occupano di sport e di cultura. Ciò al fine di chiamare in causa tutti gli ambiti di intervento che interagiscono per offrire una qualità della vita migliore ai beneficiari delle varie iniziative.

Per avere un primo quadro (non esaustivo) sono stati scelti cinque casi diversi tra loro che hanno fatto ricorso all'art. 55³ per avviare un nuovo progetto (caso di Cesena) o per apportare innovazioni a precedenti gestioni (Bologna e Reggio Emilia) o per intervenire in un ambito in cui era necessario il contributo di un Terzo settore esperto (Modena), oppure per rendere più fluida la gestione amministrativa del progetto (Rimini).

La co-progettazione era stata inizialmente introdotta nella legislazione proprio per consentire alla PA di avviare interventi nuovi e comunque di introdurre innovazione.

È quello che è avvenuto nel caso di Cesena, in cui il comune ha voluto creare **una opportunità totalmente nuova** per i cittadini con una pluralità di nuove offerte, erogate da moltissime realtà locali, formalizzate e non (oltre 130!), fino a singoli cittadini. Un'altra innovazione è data dal fatto che i patti di collaborazione (che hanno siglato le co-progettazioni) sono stati firmati in maggioranza dalle associazioni sportive e anche da alcune associazioni culturali. Nel caso di Cesena, una co-progettazione snella e fluida ha attivato anche l'azione congiunta di cittadini attivi. **La co-progettazione, dunque, è anche 'vettore' di rinnovati rapporti di fiducia fra PA e cittadini.**

Particolarmente complessi, ma interessanti, anche le co-progettazioni delle Case di Quartiere di Reggio Emilia e Bologna: l'obiettivo era di "aggiornare", perciò di consolidare innovandole, esperienze "storiche", i Centri sociali per anziani, ormai non corrispondenti pienamente alle esigenze del territorio, i cui protagonisti (i gestori e i soci) non sempre riuscivano ad accettare la necessità di cambiamento. Inoltre, in entrambi i contesti, si trattava di intervenire simultaneamente su una

³ Questi, in sintesi, i contenuti delle 5 co-progettazioni ex art. 55 analizzate: un nuovo modo di fruire dei parchi pubblici in una città capoluogo di medio-piccole dimensioni (*Cesena*), co-progettazione realizzatasi in tempi molto ristretti per rispondere anche alle nuove esigenze generate dal periodo di pandemia. Un progetto perciò tutto nuovo, con nuovi interventi e molti nuovi ETS. Le case di Quartiere (ex centri sociali per anziani) in due comuni capoluogo di grande e media dimensione (*Bologna e Reggio Emilia*), co-progettazione che richiede di intervenire in una realtà consolidata nel tempo innovandola, per adeguarla ai mutati contesti e alle mutate caratteristiche dei beneficiari tradizionali. Nuovi servizi per la grave marginalità adulta in un comune capoluogo di medie dimensioni (*Modena*), co-progettazione che ha dovuto affrontare problemi nuovi o difficili per cui occorrevano esperienze diverse da quelle dei servizi strutturati della PA. Il servizio di trasporto dializzati in un comune capoluogo di medio-piccola dimensione (*Rimini*), co-progettazione abbastanza semplice per cui si volevano trovare modalità di collaborazione più immediate e anche meno costose.

molteplicità di realtà (32 a Bologna e 24 a Reggio Emilia), il che ha richiesto fasi successive di partecipazione ed accordo. L'applicazione dell'art. 55 ha consentito la convergenza su un nuovo modello di Centro, più corrispondente alla definizione di Casa del quartiere: come si è visto, nella prima fase si è concordato con gli ETS il nuovo modello definendo i contenuti delle successive manifestazioni di interesse (una fase che qualcuno ha indicato come "programmazione").

A Reggio Emilia questo percorso è stato rallentato non solo per la recente pandemia, ma perché si è dovuto fare i conti con i paralleli effetti dell'abolizione delle Circoscrizioni che ha costretto il Comune a rivedere tutti i canali partecipativi e le modalità di collaborazione con i cittadini attivi. I nuovi "Laboratori di cittadinanza" che portano ad "Accordi di cittadinanza" hanno creato situazioni facilitanti il confronto anche per i Centri. In quest'ambito si sono attivati laboratori formativi che hanno consentito di maturare una cultura comune in materia. In questo modo si sono superate sfiducie reciproche anche da parte di gestori dei Centri (per cui la partecipazione è stata quasi una "scelta obbligata"). Il superamento delle Circoscrizioni ha ovviamente riportato in capo al comune la pubblicazione delle varie manifestazioni di interesse. **Questo caso evidenzia dunque come per intervenire a modificare realtà consolidate sia importante valersi di coinvolgimenti partecipativi reali capaci di ricostruire fiducia tra le Amministrazioni locali e i protagonisti storici di queste realtà.**

Anche a Bologna, dopo anni di confronti e una specifica ricerca del Comune in cui si descriveva l'assetto e il funzionamento di ogni singolo centro, è stato avviato un percorso inevitabilmente complesso. Si è visto come nella prima fase (prima della Manifestazione di interesse) gli ETS hanno dimostrato soddisfazione proprio perché sono stati chiamati a dare non solo un contributo alle scelte di politica sociale, ma anche alla produzione di atti amministrativi determinanti per il raggiungimento degli obiettivi politici condivisi. Un processo questo che ha visto protagonisti vari uffici comunali come *l'Area nuove cittadinanze e quartieri* che si occupa dei molteplici percorsi partecipativi come quelli relativi ai patti di collaborazione, ai beni comuni, ecc. La progettazione specifica a livello di quartiere pur nelle differenze che inevitabilmente si sono generate nei singoli quartieri, ha consentito di raggiungere gli obiettivi proposti in termini di coinvolgimento di nuovi ETS, della loro presenza nella governance e di un rinnovamento della dirigenza e dei soci. Anche in questo caso riorientare un sistema complesso e consolidato come quello dei Centri/case di quartiere richiede partecipazioni plurime.

I due percorsi di Bologna e Reggio Emilia evidenziano che – data la complessità dei contesti e dell'oggetto da co-progettare – il rischio è che i tempi per arrivare al termine del percorso siano davvero molto lunghi: emblematico il caso reggiano che innestandosi in un lungo percorso di partecipazione/co-progettazione partito nel 2017 è ancora in corso. La recentissima uscita delle già citate linee guide ha rimesso in discussione proprio nel mese di aprile il prosieguo del percorso. E sono emerse due **valutazioni contrapposte ma contestuali**: da un lato, il rallentamento del progetto può mettere a prova la motivazione a partecipare, dall'altro i tempi lunghi aiutano a maturare una condivisione della cultura del cambiamento.

Il caso di Modena è un esempio di come il superamento delle gare e l'attivazione di processi cooperativi siano particolarmente efficaci nel caso in cui si debba sperimentare un nuovo intervento o servizio rispetto al quale l'amministrazione pubblica non ha esperienze consolidate, come nel caso degli interventi per contrastare la grave marginalità dei senza dimora. Il rapporto di co-progettazione consente infatti di prolungare la cooperazione lungo la realizzazione del progetto, come è accaduto per i progetti Housing first e Unità di strada, **determinando così uno scambio di conoscenze e idee che arricchisce sia gli ETS che la PA.**

Co-programmazione e Co-progettazione: da cosa può dipendere la scelta di percorsi e strumenti?

La scelta del tipo di percorso programmatico da attuare (e di conseguenza degli strumenti da implementare) è dunque connessa a più fattori messi in evidenza dall'indagine: molto dipende dall'oggetto del percorso (servizio/intervento più o meno consolidato), dalla dimensione del progetto, dagli obiettivi che la PA si pone (sperimentare nuovi servizi, innovare servizi già esistenti, ecc.), dal know how sedimentato dalla PA di questi stessi servizi. Ma, soprattutto, non può non incidere anche la dimensione dell'eventuale finanziamento dell'Ente locale (legato al livello di strutturazione/complessità di servizi/interventi) e/o le forme di concessione di luoghi/strutture/beni strumentali per realizzare attività di interesse collettivo messe a disposizione.

La scelta finale della PA riguardo al tipo di percorso da attuare è un combinato-disposto della valutazione di tutti questi fattori.

Va da sé che, come già si è detto sopra, è necessario padroneggiare al meglio limiti e potenzialità offerti da tutti gli strumenti programmatici disponibili. Ciò, sia dal punto di vista 'tecnico', sia dal punto di vista politico. Le scelte infatti sono il frutto della propensione dell'amministrazione locale (amministratori e dirigenti insieme) ad aprirsi ad una platea di soggetti potenzialmente molto ampia, con tutto quello che ciò comporta (in termini di capacità di gestione del processo, di eventuali conflittualità, di individuazione di criteri di selettività, di offerta di supporto metodologico a chi partecipa, ecc.). A tal proposito, il caso di Cesena è ancora una volta emblematico: il Servizio partecipazione è una struttura organizzativa disponibile alla risoluzione dei problemi burocratico-amministrativi, a offrire comunicazioni pertinenti, a documentare i vari processi, ecc.

Infine, occorre soffermarsi su un altro aspetto che riguarda principalmente i criteri di scelta della PA nella fase di co-progettazione: nei casi esaminati soltanto per la gestione delle Case di quartiere di Bologna si è dovuta affrontare **la scelta tra progetti diversi (in particolare, tra diversi capo-fila)**. Alcuni partecipanti hanno inoltre ben presto compreso di non corrispondere alle caratteristiche richieste e comunque di non essere in grado di far fronte agli impegni richiesti agli ETS. In generale tutti gli ETS che hanno presentato un progetto sono stati coinvolti nella co-progettazione e hanno partecipato alla realizzazione dell'azione proposta dalla PA. La PA ha compreso la necessità di emanare un successivo atto in cui ha chiarito e codificato ancora meglio tutte le procedure.

Le difficoltà nello scegliere procedure per la co-progettazione corrette e coerenti con gli obiettivi dei singoli progetti trovano orientamenti nelle già citate linee guida sul rapporto tra PA e ETS negli art.55-57 del Codice del Terzo settore emanate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il 31 marzo 2021.

In particolare, esse aiutano a prefigurare l'iter procedurale con cui eventualmente selezionare gli ETS partecipanti, sia che si voglia aprire a tutti (fuorché ovviamente a quelli giudicati inadeguati) i tavoli di progettazione, sia che si voglia invece coinvolgere soltanto i "selezionati". Il procedimento che prevede l'allargamento dei tavoli a tutti (definiti come "pre-qualificati") consente di non perdere una parte di capitale di conoscenza e di proposta di varia natura, ma richiede capacità specifiche alla PA.

Una soluzione positiva è invece quella che gli avvisi possono prevedere la integrazione successiva di distinte proposte progettuali in modo da configurare una proposta progettuale unitaria: il successo di questa possibilità sta nella abilità della PA nel catalizzare l'interesse dei diversi soggetti e nella loro disponibilità a lavorare insieme.

Verso 'l'amministrazione diffusa' come 'metodo ordinario di lavoro': i fattori favorenti e sfavorenti

Gli studi di caso hanno fatto emergere quali sono/dovrebbero essere i fattori favorenti e quelli più critici che ricorrono nei processi programmatori. Di seguito un elenco che sintetizza gli aspetti più ricorrenti:

- la PA deve essere in grado di agire una comunicazione chiara ed univoca che favorisca l'accesso ai processi da parte degli enti di Terzo settore. Ciò contribuisce ad aumentare l'adeguatezza della partecipazione e mette nelle giuste condizioni gli ETS che possono così decidere se partecipare o meno.
- Per le stesse ragioni, la PA deve essere in grado di offrire supporto tecnico (risposte univoche alle varie questioni che si presentano, strumenti non ambigui, ecc.) agli ETS – soprattutto quelli meno strutturati – sia nella fase iniziale sia durante il percorso di co-progettazione. Ciò può contribuire ad abbassare la percezione di eccessiva burocratizzazione del processo che (per tutti, ma per gli ETS in particolare), può rappresentare un fattore disincentivante e demotivante.
- Un'altra questione centrale, più volte richiamata, e strettamente connessa alla precedente riguarda i 'tempi': i percorsi devono essere contenuti in un numero il più limitato possibile di mesi. Insomma, si deve poter vedere la fine del percorso.
- D'altro canto, soprattutto in questa fase di sperimentazione per la gran parte degli Enti locali e degli ETS, occorre anche darsi tempi che consentano a chi partecipa al nuovo corso programmatico di acquisire consapevolezza di che cosa rimane uguale e che cosa cambia (emblematico a tal proposito lo spaesamento dei gestori degli ex Centri sociali – e anche dei soci – nella prima fase di co-progettazione in cui di fatto si rimetteva in gioco il loro ruolo). Ciò è ancora più vero per le organizzazioni di Terzo settore di piccole dimensioni, meno strutturate, di più recente costituzione.
- A tal proposito ridiventa centrale il ruolo che possono svolgere i CSV nei processi di co-progettazione, così come è previsto per i progetti ex DGR 699/18. Essi vanno via via affinando una delle loro originarie specifiche aree di intervento che è quella della consulenza attuata anche attraverso iniziative formative (altra area di intervento): la sfida dell'Art. 55 non deve lasciarli fuori.
- Le tecnostrutture deputate sin dai primi anni del 2000 nella nostra regione alla programmazione zonale sono come noto gli Uffici di piano, abituati da molto tempo a supportare processi di co-programmazione e co-progettazione giocati sui 'tavoli' partecipati, che spesso esitano in progettualità innovative da inserire nelle triennali. Anche per questi tecnici diventa fondamentale comprendere come e se innestare in questi processi programmatori consolidati i nuovi percorsi (e quindi metodologie e strumenti) ex Art. 55. È necessario, dunque, che comprendano le differenze, gli eventuali valori aggiunti per evitare da un lato che si disperda il know how acquisito in questi lunghi anni, dall'altro che si creino inutili sovrapposizioni, per raggiungere al meglio gli obiettivi della programmazione zonale. Più in generale, gli Uffici di piano proprio in virtù dell'esperienza accumulata in questi anni, dovrebbero essere capaci di 'manutenere' i tavoli partecipati con il Terzo settore perché rappresentano comunque, come si è visto, una fondamentale palestra per co-progettare. Emblematico il caso della Bassa Romagna che ha scelto di cambiare la finalizzazione dei tavoli (da target, a tematica).
- Il Terzo settore deve acquisire/consolidare la consapevolezza che la co-progettazione non è soltanto un adempimento burocratico per evitare sovrapposizioni, errori, ecc. ma è il modo per costruire risposte corrette ai bisogni e alle nuove domande dei cittadini.
- Il Terzo settore deve possedere le tecniche necessarie per rafforzare il proprio ruolo secondo quanto 'rilanciato' dal Nuovo codice: concorrere in maniera sempre più diffusa al benessere di una comunità locale (dal sociale, alla cultura, all'ambiente, allo sport, tempo libero, ecc.). Nei casi

analizzati si sono osservate debolezze, soprattutto quando sono state coinvolte organizzazioni di piccole dimensioni (motivo per cui, come si è detto, si è fatto ricorso ad esperti).

- Gli Enti di Terzo settore devono essere in grado di conoscere i presupposti richiesti dai percorsi di co-progettazione ex art. 55, in termini **di disponibilità a cooperare per la definizione di progetti co-costruiti anche con altri partecipanti allo stesso percorso e, in taluni casi (laddove la PA compia selezioni dei progetti e/o chieda aggiustamenti) anche a fare un passo indietro.**
- Un'altra questione che gli studi di caso hanno toccato tangenzialmente, ma che senza dubbio è nodale, riguarda le dinamiche interne fra i soggetti che partecipano alla co-progettazione. Essi possono partecipare infatti singolarmente oppure anche presentarsi in partenariati se la manifestazione di interesse lo consente. In ogni caso, il ruolo del capofila è centrale perché ad esso si richiedono più competenze (e anche responsabilità) che portano necessariamente con sé rischi di esercizio di potere eccessivo (e relativa visibilità) con conseguente rischio di indebolimento del processo cooperativo che si vuole avviare.

A conclusione di questo lungo excursus si riprende una questione centrale del dibattito in corso cui si è accennato nel capitolo introduttivo: l'art. 55 consente alla PA di attivare percorsi di collaborazione (con dinamiche cooperative) con gli Enti di Terzo settore (senza attivare processi concorrenziali tra i diversi soggetti), promuovendo sinergie allargate e integrazione tra più soggetti per una finalità comune.

Gli studi di caso hanno evidenziato che ciò è possibile – oltre a tutto ciò che è stato sin qui detto – **se non si tratta di una 'esternalizzazione' di un servizio e se l'obiettivo dell'Ente locale non è semplicemente quello di approvvigionarsi di servizi alle migliori condizioni di prezzo-qualità.** In questa partita il ruolo giocato dagli Enti di Terzo settore non è quello di produrre servizi, ma di offrire proprie risorse alla comunità in cui opera. In questo modo si può realizzare quella 'Amministrazione diffusa' che consente l'arricchimento dei partecipanti ai vari processi e, di conseguenza, migliora il benessere di tutta la comunità.

Allegato - Il contributo dell'Avvocato Luciano Gallo - Anci Emilia-Romagna in relazione agli aspetti giuridici: “L'amministrazione condivisa fra Enti pubblici ed enti di Terzo settore - la co-programmazione e la co-progettazione nel Codice del Terzo settore”



L'amministrazione condivisa fra enti pubblici ed enti di Terzo settore. La co-programmazione e la co-progettazione nel Codice del Terzo settore

a cura di Luciano Gallo

INDICE: *Premessa. – 1. L'art. 55 del Codice del Terzo settore. – 1.1. I principi comuni applicabili ai diversi strumenti del Codice del Terzo settore. – 1.2. La co-programmazione. – 1.3. La co-progettazione. – 1.4. La co-progettazione nella forma dell'accreditamento. - 2. Dalla sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020 alle modifiche al codice dei contratti pubblici. – 3. Le Linee Guida ministeriali sul rapporto fra PA ed enti di Terzo settore. – 4. Conclusioni*

Premessa

Scopo del presente lavoro è fornire un'analisi degli istituti della co-programmazione e della co-progettazione, quali "vie ordinarie" della relazione fra enti pubblici ed Enti di Terzo Settore (in avanti anche solo "ETS"), non solo alla luce delle previsioni contenute nel Codice del Terzo Settore (in avanti anche solo "CTS"), di cui al d. lgs. n. 117/2017 e ss. mm., ma anche degli sviluppi successivi.

Intendiamo riferirci, per esser chiari, ad almeno quattro elementi:

- 1) alla fondamentale ricostruzione del rapporto fra CTS ed ordinamento giuridico, anche sovranazionale, offerta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 131/2020;
- 2) alle modifiche al codice dei contratti pubblici, di cui al d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm. (in avanti anche solo "CCP"), apportate dalla legge n. 120/2020 di conversione con modificazioni del c.d. decreto *semplificazioni* (n. 76/2020);
- 3) alla "declinazione" degli istituti del CTS a livello regionale ⁽⁴⁾;
- 4) infine, alla recente pubblicazione delle Linee Guida sui rapporti fra PA ed enti di Terzo settore, approvate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ⁽⁵⁾.

Un'ulteriore considerazione preliminare appare opportuna, prima di esaminare le disposizioni contenute nel Titolo VII, dedicato al coinvolgimento degli ETS; intendiamo riferirci al "disegno complessivo" voluto dalla Riforma del Terzo settore ⁽⁶⁾.

Appare utile, chiedersi se la Riforma abbia innovato o meno il tema del "coinvolgimento degli ETS" o se, piuttosto, abbia innovato e generalizzato gli strumenti di relazione fra i suindicati soggetti, alcuni dei quali già previsti dall'ordinamento.

La risposta, a parere di chi scrive, è la seconda e non già sulla base di un convincimento personale, quanto sull'analisi della stessa evoluzione dell'ordinamento giuridico, almeno a partire dagli anni '90 fino all'approvazione della Riforma.

⁴ Il riferimento è alle leggi n. 58/2018 e n. 65/2020 della Regione Toscana e alla legge n. 8/2019 della Regione Marche.

⁵ Le Linee Guida sono state approvate con Decreto ministeriale n. 72 del 31 marzo 2021, a seguito dell'Intesa in Conferenza Unificata del 25 marzo 2021, ed a conclusione dei lavori del gruppo tecnico, istituito dal Ministero.

⁶ Al riguardo, occorre muovere dalla legge n. 106/2016 di delega al Governo per la riforma del Terzo settore.

E così, la legislazione degli anni '90 ci consegna – non casualmente – provvedimenti legislativi dedicati, da un lato, al mondo degli enti pubblici e, dall'altro, a quello della promozione e del sostegno – in forma episodica e/o comunque settoriale – a soggetti del Terzo settore.

Intendiamo fare riferimento, per essere chiari, alle seguenti iniziative legislative:

- a) legge n. 142/1990 sulle autonomie locali;
- b) legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo;
- c) legge n. 381/1991 sulle cooperative sociali;
- d) legge 266/1991 sul volontariato.

Lo stesso accade negli anni 2000, altra stagione di Riforma, nell'ambito della quale spicca la revisione del Titolo V della Costituzione mediante legge costituzionale n. 3/2001; è grazie ad essa, per esempio, che viene positivizzato in norma il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma).

Anche questa stagione di innovazione legislativa mostra – e non per ragioni accidentali – la “coesistenza” di norme dedicate agli enti pubblici ed al Terzo settore:

- a) d. lgs. n. 267/2000 Testo unico degli enti locali;
- b) legge n. 328/2000 sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali;
- c) legge n. 383/2000 sulle APS.

Da ultimo, gli ultimi anni confermano la tendenza appena esposta, così come evincibile dai seguenti testi normativi:

- a) legge n. 124/2015 di delega per la riforma della P.A.;
- b) d. lgs. n. 97/2016 di revisione della disciplina sulla trasparenza;
- c) d. lgs. n. 175/2016 recante il Testo unico sulle società partecipate;
- d) d. lgs. n. 50/2016 di approvazione del c.d. Codice dei contratti pubblici, in recepimento delle Direttive europee ⁽⁷⁾;
- e) i decreti delegati in attuazione della delega sulla riforma del Terzo Settore ⁽⁸⁾, fra i quali quello oggetto di esame nel presente lavoro.

L'*excursus* appena fatto conferma, se ce n'era bisogno, che il Legislatore ha sempre considerato ETS ed enti pubblici come soggetti posti “in relazione”, ma – con la Riforma del TS – ha codificato tali rapporti, in attuazione del richiamato principio di sussidiarietà orizzontale, nella direzione – questa volta nuova – di “promuovere il coinvolgimento” degli ETS, in conseguenza della peculiare soggettività giuridica e dell'attività degli ETS.

Da qui il Titolo VII del CTS, che ci apprestiamo ad esaminare, per quanto di interesse.

1. L'art. 55 del Codice del Terzo settore

Gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione sono stati disciplinati, come noto, dall'art. 55 del CTS, che apre il Titolo VII.

Prima di procedere con l'esame della disposizione appena richiamata, pare utile sottolineare alcuni elementi “unificanti” degli strumenti contemplati dall'art. 55.

⁷ Direttive n. 23, n. 24 e n. 25.

⁸ Legge n. 106/2016.

In primo luogo, i nuovi strumenti – nel disegno del Legislatore delegato – non riguardano il solo settore del *welfare*, ma possono essere attivati nell’ambito di tutte le *attività di interesse generale* indicate dall’art. 5 del CTS.

La seconda notazione muove dalla stessa rubrica della norma “*Coinvolgimento degli enti del Terzo settore*”. Si tratta, in altri termini, di strumenti finalizzati al coinvolgimento attivo degli ETS da parte degli enti pubblici, i quali – per esser chiari – non sono chiamati più a “riconoscere” il ruolo degli ETS, quanto quello di “promuoverne e sostenerne” l’attività.

Il tutto nella consapevolezza che tale forma di incentivazione è correlata con lo svolgimento di *attività di interesse generale* e, dunque, *senza lucratività* e per finalità *civiche, solidaristiche* e di *utilità sociale*.

La terza doverosa precisazione riguarda la “sequenza” disegnata dall’art. 55, che intanto non è casuale, né – dunque – è meramente riproduttiva dei noti istituti della co-progettazione e dell’accreditamento nell’ambito del settore dei servizi sociali.

In altri termini, il Legislatore delegato ha “costruito” un sistema compiuto nel quale, dopo i “principi comuni” del primo comma, ha immaginato e costruito la disciplina dei tre strumenti (co-programmazione, co-progettazione ed accreditamento) come “filiera”; istituti legati ad un nesso di presupposizione logico-giuridica e finalizzati allo svolgimento delle attività di interesse generale, individuate in concreto dalle “Amministrazioni precedenti”.

Il richiamo alle “Amministrazioni precedenti” ci consente di svolgere l’ultima precisazione.

L’attivazione di un “partenariato” fra enti pubblici ed ETS, se da un lato parifica tali soggetti nelle attività di co-programmazione e di co-progettazione in senso stretto, ovvero sia in quanto finalizzate alla realizzazione di progetti di interventi e di servizi, non cancella la titolarità delle funzioni amministrative proprie degli enti pubblici.

Tali strumenti, per esser chiari, presuppongono l’attivazione di un formale procedimento amministrativo e la sua conclusione da parte della competente Amministrazione, in quanto tale “Amministrazione precedente”, ai sensi della legge n. 241/1990 e ss. mm., quale disciplina generale sul procedimento amministrativo.

E’ possibile passare, a questo punto, ad esaminare le disposizioni di interesse.

1.1. I principi comuni applicabili ai diversi istituti del Codice del Terzo settore

Come già anticipato, il primo comma dell’art. 55 indica i principi “comuni”, che devono essere rispettati nell’attivazione di procedimenti di co-programmazione, co-progettazione ed accreditamento.

Entrando nel merito della disposizione esaminata, sono molteplici le ragioni di interesse conseguenti all’intervento riformatore.

In primo luogo, va evidenziato che l’art. 55 riguarda tutti gli enti pubblici qualificabili come “amministrazioni pubbliche”, ai sensi del d. lgs. n. 165/2001 e dunque:

- 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;
- le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni;
- le istituzioni universitarie;
- gli Istituti autonomi case popolari;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
- 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.

Si tratta di un ambito soggettivo molto esteso e che, pertanto, può agevolare la nascita di forme di collaborazione con ETS.

La seconda notazione riguarda, sempre con riferimento alle amministrazioni pubbliche “precedenti”, la scelta fatta dal Legislatore delegato di garantire le forme di “autonomia”, *organizzativa* e *regolamentare*, propria di ciascuna PA, per effetto delle quali l’assetto regolamentare risulterà arricchito dagli eventuali regolamenti, generali ⁽⁹⁾ o specifici ⁽¹⁰⁾, di cui siano in possesso o che intendano dotarsi.

Non v’è chi non veda come l’eventuale esistenza di un regolamento, che è espressione della volontà di indirizzo, espressa dall’amministrazione, di favorire l’attivazione di partenariati con ETS in luogo delle ordinarie modalità di relazione con i soggetti terzi, oltre alla evidente dimensione politica, fornisce un presupposto di legittimazione e di motivazione maggiore rispetto alla singola attivazione di procedimenti da parte del competente soggetto dell’amministrazione, trattandosi quest’ultima di mera attività di gestione.

Quanto al merito dei principi richiamati dalla norma, si tratta dei noti e consolidati principi dell’azione amministrativa, posti a presidio da un lato del principio di buon andamento, ricavabile dall’art. 97 della Costituzione, e dall’altro dei principi dell’evidenza pubblica.

In altri termini, da un lato l’efficacia, l’efficienza, l’economicità e la concreta soddisfazione degli interessi pubblici verso i quali il partenariato è orientato, dall’altro lato, la “correttezza” del procedimento svolto dall’autorità procedente, in termini di rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, parità di trattamento e di completezza dell’istruttoria e della motivazione del provvedimento conclusivo dei procedimenti.

Quanto sopra, insomma, non solo nella direzione di attivare un partenariato che “serve” e che impiega correttamente risorse pubbliche (a vario titolo), ma anche in quella di permettere ai terzi di poter conoscere le ragioni (e le motivazioni) della preferenza di una o più proposte da parte di ETS, evidentemente al fine di assicurare il diritto costituzionale alla “giustiziabilità” delle scelte della PA.

⁹ Ad esempio, rispetto ai regolamenti generali sui procedimenti amministrativi o quello sugli affidamenti di contratti pubblici.

¹⁰ E così, solo per fare alcuni esempi, il regolamento in ordine ai rapporti fra p.a. ed ETS oppure quello relativo all’affidamento di servizi sociali o in materia culturale.

1.2. La co-programmazione

L'istituto della co-programmazione – ad avviso di chi scrive – è fra le più significative e non ancora sfruttate innovazioni introdotte dal CTS; ciò non solo per le sue finalità “enunciate”, ma – soprattutto – per le potenziali di “sviluppo”.

Come prevede il secondo comma dell'art. 55, essa è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei seguenti elementi minimi:

- a) i *bisogni* da soddisfare;
- b) gli *interventi* a tal fine necessari;
- c) le *modalità* di realizzazione degli stessi;
- d) infine, le *risorse* disponibili.

Al riguardo, deve essere tenuto presente che l'attivazione di procedimenti di co-programmazione deve avvenire nel rispetto dei principi del primo comma della medesima disposizione.

In applicazione di quanto precede, sono fatte salve le “*norme che regolano specifici procedimenti, ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona*”; pertanto, occorrerà fare riferimento all'eventuale disciplina – statale e regionale – in ordine ai procedimenti amministrativi riferibili ad una delle attività di interesse generale indicate nell'art. 5 CTS, mentre – in ordine alla pianificazione sociale di zona – il riferimento è rappresentato dalla legge n. 328/2000 e ss. mm. e dalle relative regolamentazioni regionali di attuazione.

La seconda notazione è il Legislatore delegato anche nel secondo comma dell'art. 55 più volte citato ha fatto esplicito riferimento alla pubblica amministrazione procedente.

Questo significa, da un lato, promuovere forme di coinvolgimento attivo degli ETS sin dalla fase delle co-costruzione delle politiche pubbliche, ma dall'altro specificare che si ha programmazione solo e nella misura in cui formalmente è una p.a. ad attivare il procedimento ed è la medesima PA a concluderlo, ai sensi della legge n. 241/1990 e ss. mm.

Sempre rimanendo su un piano generale, va evidenziato che la norma non “confina” tale istituto alla sola materia del welfare, nel quale ne esiste una declinazione a partire dalla legge quadro del 2000, ma è utilizzabile, come più volte rilevato, nell'ambito delle attività dell'art. 5 CTS.

Questa è una conclusione che merita di essere approfondita.

In altri termini, la co-programmazione nell'ambito delle attività riconducibili al settore, inteso in senso lato, del “welfare” non coincide con la pianificazione sociale di zona e non ne è una mera trasposizione; è invece un qualcosa di ulteriore e di diverso.

In secondo luogo, la co-programmazione potrebbe avere ad oggetto – anzi, sarebbe auspicabile che accadesse abitualmente – più fra le attività di interesse generale, concretamente considerate dall'amministrazione procedente.

In questo modo, la co-programmazione – che altro non è se non un procedimento amministrativo e, dunque, istruttoria, partecipazione degli interessati e conclusione del procedimento – potrebbe “allargare” lo sguardo verso una visione “integrata” dei bisogni, degli interventi e delle risorse.

In una espressione di sintesi la co-programmazione quale strumento, istruttorio, per l'*integrazione* delle politiche pubbliche.

Non v'è chi non veda come un tale *modus procedendi* da parte delle pubbliche amministrazioni diventerebbe attuazione e recepimento effettivo degli obiettivi enunciati nella Strategia sullo Sviluppo Sostenibile per il 2030 dell'ONU.

Ed in tale prospettiva, il coinvolgimento attivo degli ETS nell'ambito dei procedimenti di co-programmazione costituisce attuazione piena e concreta del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

Si tratta di una circostanza molto rilevante perché gli ETS nell'ambito di tali procedimenti sono chiamati, in primo luogo, a fornire un contributo proattivo, utile e che trascenda le finalità stesse di tali soggetti.

Per dirla meglio, finalità di tale istituto non è "sedere" passivamente accanto alla PA procedente al fine di "carpire" informazioni o di "rinsaldare" o creare relazioni con gli enti pubblici, quanto piuttosto di arricchire il quadro conoscitivo e programmatico di parte pubblica sulla base della sensibilità, dell'esperienza e della specifica natura di soggetti qualificati del settore di riferimento.

Da un punto di vista procedurale, la disposizione in esame apparentemente nulla ci dice sul "come" si svolga il procedimento di co-programmazione e, dunque, in che modo gli ETS vengono in relazione con l'amministrazione procedente.

Anticipando il riferimento alle Linee Guida ministeriali, citate in Premessa, il richiamo ai principi del procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241/1990 e ss. mm. – operato dal più volte citato primo comma – consente di individuare le "regole generali" per la corretta attivazione di tale istituto.

Di norma, l'iniziativa spetta all'amministrazione pubblica, non a caso qualificata dalla norma come "precedente", sebbene non sia escluso che l'iniziativa possa essere assunta da un ETS, singolo o associato; in quest'ultimo caso, tuttavia, essa si limita ad una mera attività di impulso, a fronte della quale non sussiste un obbligo e/o un dovere in capo all'amministrazione pubblica di attivare il procedimento di co-programmazione.

L'azione della competente p.a., a questo punto, deve sostanziarsi, in primo luogo, nella pubblicazione di un Avviso, nel rispetto della disciplina in materia di trasparenza ⁽¹¹⁾, nel quale devono essere chiaramente indicati i seguenti elementi minimi costitutivi:

- a) finalità dell'Avviso e della relativa procedura;
- b) eventuali requisiti di partecipazione richiesti agli ETS interessati, purché ragionevoli e proporzionati;
- c) eventuali cause di esclusione, con particolare riguardo alla disciplina in materia di conflitti di interesse e di incompatibilità;
- d) procedimento di verifica delle domande di partecipazione;
- e) modalità di svolgimento del procedimento, con particolare riguardo alle forme ed alle condizioni per la partecipazione al procedimento da parte degli ETS ammessi all'attività di co-programmazione;
- f) disciplina della tutela della riservatezza in ordine alle informazioni ed ai dati acquisiti da partecipanti nell'ambito della procedura;
- g) scansione temporale delle fasi della procedura;
- h) indicazione del Responsabile del procedimento, al quale formulare richieste di chiarimenti;
- i) modalità di conclusione del procedimento, nella forma di provvedimento finale.

¹¹ Ai sensi del d. lgs. n. 33/2013 come da ultimo modificato ed integrato dal d. lgs. n. 97/2016.

Tale ultima notazione ci induce a fare una precisazione.

Il procedimento di co-programmazione – al pari di un qualsiasi procedimento amministrativo – si snoda, principalmente, nella fase dell'istruttoria e nella conclusione del procedimento, consistente in un provvedimento finale.

Applicando i principi generali della legge 241/1990 e ss. mm. all'istituto della co-programmazione, l'istruttoria viene costruita sul nascere con il contributo attivo degli ETS, in questo sì posti in rapporto paritario con gli enti pubblici che partecipano al procedimento e ciò in ragione della natura di interesse generale dell'attività oggetto di co-programmazione.

La comunanza delle finalità "civiche, solidaristiche e di utilità sociale" (art. 5 CTS) spiega la pariteticità fra i diversi soggetti impegnanti nella co-programmazione.

In tale contesto, la PA procedente deve garantire lungo tutto il prosieguo del procedimento parità di trattamento e terzietà rispetto agli ETS presenti.

Conclusa la fase istruttoria, l'amministrazione procedente deve acquisire i contributi emersi nel corso del procedimento, li deve analizzare e valutare, dandone conto nel documento finale, a cura del responsabile del procedimento.

Le operazioni di co-programmazione, svolte in applicazione di quanto previsto nell'Avviso pubblicato, sono verbalizzate; eventuali ragioni – oggettive – di riservatezza determinano l'esclusione dei relativi atti e/o documenti rispetto agli obblighi di trasparenza, oppure, in alternativa, procedendo mediante l'oscuramento dei dati e delle informazioni sensibili.

I verbali relativi all'attività istruttoria, unitamente a tutti i documenti e gli atti, in esso versati, vengono quindi inviati – con il documento finale del RUP – al soggetto della p.a. procedente, competente a concludere il procedimento mediante provvedimento espresso.

In tale provvedimento, con il quale non si affida nulla, né si decide nulla, viene sintetizzato il lavoro istruttorio e propositivo, che potrà costituire la base per l'assunzione, da parte dei competenti organi dell'Ente, delle determinazioni conseguenti.

Solo per fare qualche esempio, gli esiti della co-programmazione – laddove condivisi in autonomia e nell'esercizio delle proprie prerogative di discrezionalità politica e tecnica da parte dell'amministrazione procedente – potranno essere considerate per rivedere le scelte di programmazione, anche in materia di affidamenti di contratti pubblici, oppure di pianificazione urbanistica o di pianificazione sociale di zona o, comunque, essere posti a base di eventuali delibere di indirizzo o per l'assunzione di determinazioni puntuali, espressione dell'attività di gestione in senso proprio.

Il richiamo espresso ai principi del procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241/1990 e ss. mm., genera due ulteriori conseguenze, molto rilevanti per gli ETS che hanno partecipato e per quelli assenti dall'attività di co-programmazione.

Per coloro che abbiano partecipato è prevista, conseguentemente, la garanzia di poter sindacare innanzi al giudice amministrativo l'eventuale illegittimità sia del procedimento (a partire dal contenuto dell'Avviso), che del provvedimento finale.

Una notazione finale "a margine".

La norma individua nella co-programmazione un istituto attraverso il quale assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS, ma questo non significa che l'Avviso pubblico possa – come

auspicabilmente dovrebbe fare – prevedere la partecipazione al procedimento anche di soggetti di diversa natura giuridica (e così esemplificando persone fisiche, enti privati, impresa, autonomie funzionali, istituzioni di ricerca e/o universitarie), il cui apporto può risultare utile all'attività di co-programmazione e, beninteso, a fronte del possesso dei requisiti di ordine generale e dell'attinenza della propria attività rispetto a quella oggetto dell'Avviso.

1.3. La co-progettazione

Il terzo comma dell'art. 55 del CTS disciplina l'istituto della co-progettazione.

Va da subito avvertito che non si tratta di una novità dell'ordinamento giuridico, rappresentando un'evoluzione di quanto specificatamente previsto dall'art. 7 del D.P.C.M. 30 marzo 2001 nello specifico ambito dei servizi sociali.

In primo luogo, il Legislatore delegato ha inteso estenderne l'utilizzo a tutte le *attività di interesse generale*, indicate dall'art. 5.

In secondo luogo, la lettera della norma marca in modo netto la discontinuità con il richiamato art. 7 del D.P.C.M. 30 marzo 2001, che stabiliva – quale ambito oggettivo di applicazione del predetto istituto – la realizzazione di “interventi innovativi e sperimentali”.

L'art. 55, invece, fa riferimento a “specifici progetti di servizio o di intervento” e precisa che essi si pongono in attuazione del distinto procedimento di co-programmazione.

In altri termini, la co-programmazione e la co-progettazione “si tengono insieme”, diventando pezzi della stessa filiera, finalizzata allo svolgimento di attività di interesse generale, che è pertanto la “causa” dell'attivazione di tali istituti.

Sempre rimanendo su un piano generale, può osservarsi che – analogamente ad un procedimento di co-programmazione – anche per la co-progettazione possono essere considerati più attività di interesse generale, fra loro integrate e purchè ciò sia possibile e comunque rispondente ai principi dell'azione amministrativa, previsti dal primo comma dell'art. 55.

Sotto il profilo procedimentale, la disposizione in commento non precisa le modalità ed i termini per la corretta indicazione e svolgimento di procedimenti amministrativi di co-progettazione.

Analogamente a quanto già rilevato riguardo alla co-programmazione e senza anticipare l'analisi delle Linee Guida ministeriali, il richiamo, contenuto nel più volte richiamato primo comma, ai principi del procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241/1990, permette di individuare le esigenze minime dell'evidenza pubblica.

Non si prescinde, per esser chiari, dallo svolgimento di procedure comparative ad evidenza pubblica, finalizzate non già alla selezione competitiva di un operatore economica, quanto piuttosto alla creazione di un partenariato, anche auspicabilmente aperto contemporaneamente a più ETS, per la realizzazione di specifici progetti di intervento e di servizio.

Di norma, come nelle procedure di co-programmazione, è l'amministrazione pubblica, in quanto “precedente”, ad indire il procedimento, sulla base di apposito provvedimento e mediante la pubblicazione di un Avviso.

Tale Avviso, a sua volta, dovrebbe avere un contenuto minimo; in via meramente esemplificativa, esso dovrebbe aver almeno i seguenti elementi:

- a) finalità dell'Avviso;
- b) oggetto dell'Avviso;
- c) durata del partenariato;
- d) quadro progettuale ed economico di riferimento;
- e) eventuali requisiti di partecipazione e cause di esclusione, con particolare riguardo alla disciplina in materia di corruzione e di conflitti di interesse, comunque rispettosi dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità;
- f) fasi del procedimento e modalità di svolgimento;
- g) criteri di valutazione delle proposte;
- h) conclusione del procedimento.

All'Avviso dovrebbero essere allegati almeno i seguenti atti e documenti:

- i. documento progettuale di massima e/o progetto preliminare;
- ii. schema di convenzione;
- iii. modello di domanda;
- iv. eventuale modello di proposta (progettuale ed economica).

Va parimenti evidenziato che – prima dell'approvazione del CTS – per quanto attiene alla regolamentazione delle fasi delle procedure di co-progettazione nell'ambito dei servizi sociali si faceva riferimento alla specifica regolamentazione regionale ⁽¹²⁾ ed alle indicazioni contenute nelle Linee Guida dell'ANAC sull'affidamento dei servizi agli enti del Terzo settore, approvate con la delibera n. 32 del 20 gennaio 2016.

L'approvazione del CTS, come già detto, "allarga" il campo di azione delle relazioni fra p.a. ed ETS, sulla base delle ragioni indicate nella Relazione governativa di accompagnamento allo schema di decreto delegato ⁽¹³⁾.

Sul predetto schema di decreto delegato il Consiglio di Stato, nell'ambito della propria attività consultiva, aveva richiamato l'attenzione del Governo, con specifico riferimento alla co-progettazione svolta mediante accreditamento, su un profilo di particolare attenzione ⁽¹⁴⁾.

¹² Lombardia: L.R. n. 3/2008 e ss. mm., DGR 25/2/2011, n. 9/1353, DDR 28/12/2011, n. 11884; Veneto: L.R. n. 23/06, DGR 4189/07; Friuli Venezia-Giulia: DGR n. 1032/2011; Emilia – Romagna: L.R. n. 2/2003; Liguria: L.R. n. 12/06, DGR 846/2011, L.R. 42/2012, DGR 525/2015; Lazio: L.R. n. 11/2016, DGR 326/2017; Marche: L.R. n. 32/2014, come modificata dalla LR n. 8/2019; Umbria: L.R. n. 11/2015; Molise: R.R. 1/2015; Piemonte: DGR n. 79/2006; Puglia: R.R. n. 4/2007; Toscana, L.R. n. 58/2018 e n. 65/2020.

¹³ *Anche la co-progettazione viene individuata dal legislatore come strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa, non più limitato ad interventi innovativi e sperimentali, attraverso il quale si realizzano forme di collaborazione pubblico/privato. L'individuazione degli enti del Terzo settore da coinvolgere nel partenariato dovrà avvenire attraverso procedimenti ex articolo 12 della legge n.241/1990, rispettosi dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Centrale sarà il ruolo dell'amministrazione procedente alla quale compete, come già enunciato dalla richiamata delibera ANAC n. 32/2016, la predeterminazione degli obiettivi generali e specifici del progetto, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle 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.*

¹⁴ Consiglio di Stato, Commissione speciale, Parere n. 1405/2017 del 14 giugno 2017. In particolare, in esso si legge ""(...) il comma 4 dell'articolo in esame, pur essendo mosso dalla condivisibile finalità di garantire la scelta imparziale e trasparente degli enti partner nell'attività di co-progettazione, reca solo principi di carattere generale che andrebbero

Ciò posto, a seguito di specifica richiesta di parere formulata dall'ANAC⁽¹⁵⁾, la Commissione speciale del Consiglio di Stato con parere del 26 luglio 2018, pubblicato il 20 agosto successivo, ha puntualizzato il rapporto corrente fra il CTS ed il Codice dei contratti pubblici (CCP).

In estrema sintesi⁽¹⁶⁾, il Consiglio di Stato, come noto, ha articolato il proprio ragionamento nei termini di seguito schematicamente compendiate; dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa della materia:

- ✓ aveva ribadito la necessità di richiamare l'attenzione sul rischio di avere "sacche" sottratte al confronto competitivo, in violazione dunque del principio della tutela della concorrenza;
- ✓ aveva evidenziato la differenza fra la Direttiva appalti del 2004 e quella del 2014 sull'affidamento dei servizi sociali;
- ✓ aveva precisato le nozioni europee di "appalto" e di "operatore economico";
- ✓ aveva escluso, in termini generali, l'applicazione del diritto europeo nelle seguenti tassative ipotesi:
 - a) la procedura priva di carattere *selettivo*;
 - b) la procedura **non** finalizzata ad affidare un *servizio*;
 - c) le prestazioni rese dal soggetto selezionato come *gratuite*.

- ✓ infine, aveva analizzato – sulla base dei predetti principi – i diversi strumenti del CTS.

Nei paragrafi che seguono si darà conto degli sviluppi della materia, nei termini anticipati in Premessa.

1.4. La co-progettazione nella forma dell'accreditamento

L'ultimo comma dell'art. 55 del CTS disciplina l'accreditamento.

La disposizione introduce due rilevanti innovazioni.

La prima è che nel disegno del legislatore delegato l'accreditamento è *anche* una delle modalità per fare co-progettazione; infine, anche tale istituto si applica a tutte le attività di interesse generale previste dall'art. 5 del CTS.

La lettera della norma appare chiara così come evidente è l'evoluzione di un istituto, nato nell'ambito dell'erogazione dei servizi sanitari e socio-sanitari ed assistenziali.

Nella sostanza, l'accreditamento si risolverebbe in un regime "autorizzatorio"⁽¹⁷⁾, per effetto del quale il soggetto in possesso dei requisiti (strutturali e funzionali per gestire un servizio) e sulla base della predeterminazione dei criteri di affidamento del servizio e del relativo regime economico, con conseguente meccanismo "oggettivo" di scelta da parte dell'utente, anche per il tramite di soggetti terzi, ma in assenza di "selezione" dei concorrenti e di valutazioni discrezionali dell'ente titolare dei

meglio specificati nella legge non essendo all'uopo sufficiente il richiamato operato dal comma 1 al rispetto della legge n. 241 del 1990.

In alternativa si potrebbe espressamente prevedere che, nel rispetto delle norme contenute all'articolo 55, spetti a ciascuna amministrazione adottare bandi che specifichino meglio le regole per la selezione degli enti partner"

¹⁵ La richiesta di parere origina dal tavolo di lavoro relativo all'aggiornamento annuale del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), ai sensi della legge n. 190/2012 e ss. mm. Il testo della richiesta di parere è consultabile sul sito dell'Autorità.

¹⁶ Per quanto riguarda le argomentazioni ed i principi affermati, si rinvia al testo integrale, consultabile sul sito della giustizia amministrativa.

¹⁷ Nei termini, la celebre sentenza della Corte di Giustizia UE in ordine alla c.d. Direttiva "Bolkestein", sulla liberalizzazione dei servizi nel mercato interno (CGUE, Quinta Sezione, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 E e C-67/15).

servizi e/o “pagatore”, eroga le prestazioni in condizione di parità rispetto agli altri soggetti accreditati.

La norma più volte citata del CTS, anche con riferimento all’istituto dell’accreditamento, non specifica in che moda debba svolgersi il relativo procedimento, limitandosi ad enunciarne i principi ad esso applicabili.

Valgano, a tale ultimo proposito, le medesime osservazioni svolte riguardo all’istituto della co-progettazione, alle quali espressamente si rinvia, beninteso tenendo conto della specificità della modalità dell’accreditamento, nei termini sopra esposti.

Senonché, anche su tale strumento il parere del Consiglio di Stato ha avuto modo di svolgere rilievi critici, ammettendo il legittimo ricorso all’accreditamento, come non regolato dal Codice dei contratti pubblici, nelle due sole seguenti ipotesi:

- a) c.d. accreditamento libero, non selettivo, ma meramente “abilitante”;
- b) accreditamento non propedeutico all’affidamento di un servizio.

L’attivazione di un partenariato finalizzato alla gestione di un servizio, secondo il Consiglio di Stato, avrebbe, invece, natura contrattuale e la relativa fonte è rinvenibile nel vigente CCP.

Orbene, si tratta di una delle parti più problematiche del parere del Consiglio di Stato e ciò per varie ragioni.

In primo luogo, ove confermato, non si vede come tale principio non riguardi anche l’accreditamento delle strutture e dei servizi sanitari, con conseguenze pratiche difficilmente immaginabili. Il ricovero in una clinica convenzionata con il SSR non si comprende in che modo possa essere oggetto di una previa gara d’appalto.

In secondo luogo, il c.d. accreditamento libero, a parere di chi scrive, ha già una copertura normativa, laddove il soggetto accreditato operi sul libero mercato, ed essa è rappresentata dal d. lgs. n. 59/2010 e ss. mm., di recepimento della direttiva c.d. servizi (n. 123/2006).

In altri termini, l’accreditamento nell’ambito dei pubblici poteri, sia in quanto regolato dal sistema pubblico, che in quanto compartecipato economicamente, in tutto o in parte, dai bilanci pubblici, presuppone ed è sempre finalizzato all’erogazione di un servizio.

Infine, sorprende di come il Consiglio di Stato abbia “liquidato” la questione dell’inquadramento giuridico di un istituto complesso e sul quale si registrano pronunce dello stesso Consesso, fra loro di segno opposto; nello specifico ci riferiamo almeno alle seguenti:

- a) sentenza n. 1739 del 19 marzo 2018 (Sezione III), che esclude l’applicabilità del CCP;
- b) sentenza n. 4726 del 31 luglio 2018 (Sezione III), che configura l’accreditamento come appalto di servizi;
- c) sentenza n. 5039 del 23 agosto 2018 (Sezione III), che riconduce tale istituto alle concessioni.

Chi scrive ritiene che occorra muovere dalla effettiva configurazione, voluta dall’ente affidante, del meccanismo procedurale e contrattuale in luogo del “*nomen juris*” utilizzato, così che si tratterà di appalto o di concessioni, come tali assoggettate al CCP, laddove si tratti di un affidamento avente i caratteri di tali istituti.

Viceversa, laddove – come di norma accade e finora è stato considerato un principio giuridico acquisito – l’ente affidante “autorizza” i soggetti accreditati a svolgere la loro attività, senza “selezionarli” mediante gara e sulla base di criteri discrezionali, avendo invece predeterminato le regole e le condizioni di attivazione del partenariato, di norma mediante scelta dell’utente e attraverso la compartecipazione economica al pagamento del relativo costo, tale forma di accreditamento, libera e preordinata ad erogare un servizio, non trova applicazione il Codice dei contratti pubblici, anche sulla scorta di quanto previsto dalla stessa Direttiva appalti (UE/24/2014) nei Considerando nn. 4, 6 e 114 ⁽¹⁸⁾.

Anche su tale istituto occorrerà rinviare agli ultimi sviluppi conseguenti agli interventi indicati in Premessa.

2. Dalla sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020 alle modifiche al codice dei contratti pubblici

L’esame degli istituti della co-programmazione e della co-progettazione non può prescindere, tuttavia, da due interventi di significativa portata per l’interpretazione e l’applicazione del più volte richiamato art. 55 del CTS.

Da un lato, all’oramai celebre pronuncia resa dalla Corte costituzionale n. 131 del 26 giugno 2020 e, dall’altro, alle modifiche al codice dei contratti pubblici, operate dalla legge n. 120/2020.

La pronuncia della Consulta – come noto – aveva ad oggetto la questione di costituzionalità di una legge della Regione Umbria, la quale, nel disciplinare le c.d. *cooperative di comunità*, aveva, fra l’altro, previsto l’applicazione degli istituti previsti dal Titolo VII anche a tali soggetti giuridici.

La questione di diritto era quella di stabilire se alle cooperative di comunità, in quanto tali, trovavano applicazione le disposizioni promozionali, introdotte dal CTS, rivolte agli ETS, di cui all’art. 4 del CTS.

La Corte possiamo dire che prende a pretesto la questione di compatibilità costituzionale e la trasforma in una pronuncia dal contenuto interpretativo.

¹⁸ n. 4) “(...) il semplice finanziamento, in particolare tramite sovvenzioni, di un’attività che è spesso legata all’obbligo di rimborsare gli importi percepiti qualora essi non siano utilizzati per gli scopi previsti, generalmente non rientra nell’ambito di applicazione delle norme che disciplinano gli appalti pubblici. Analogamente, situazioni in cui tutti gli operatori che soddisfano determinate condizioni sono autorizzati a svolgere un determinato compito senza selettività, come i sistemi basati sulla scelta del cliente e i sistemi di buoni servizio, non dovrebbero essere considerate sistemi di appalto bensì semplici sistemi di autorizzazione”.

n. 6) “(...) È altresì opportuno ricordare che la presente direttiva non dovrebbe incidere sulla normativa degli Stati membri in materia di sicurezza sociale. Essa non dovrebbe neppure trattare la liberalizzazione di servizi di interesse economico generale, riservati a enti pubblici o privati, o la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi. Occorre parimenti ricordare che gli Stati membri sono liberi di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi, quali i servizi postali, in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale ovvero in quanto combinazione di tali servizi. È opportuno chiarire che i servizi non economici di interesse generale non dovrebbero rientrare nell’ambito di applicazione della presente direttiva.”

Con specifico riferimento ai servizi sociali, il Considerando n. 114) prevede che “(...) Gli Stati membri e le autorità pubbliche sono liberi di fornire tali servizi direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi o la concessione di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni definite in precedenza dall’amministrazione aggiudicatrice, senza che vengano previsti limiti o quote, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione”.

In particolare, il percorso argomentativo svolto muove dal principio di sussidiarietà, di cui si è già detto, che – a seguito dell’entrata in vigore del CTS – trova in quest’ultimo la sede organica e generale di applicazione.

L’importanza, tuttavia, della pronuncia è da rintracciarsi rispetto a due profili:

- a) al rapporto fra il CTS e l’ordinamento giuridico;
- b) al rapporto fra il CTS ed il CCP.

Quanto al primo aspetto (*rapporto fra CTS e ordinamento giuridico*) la Corte dimostra che è proprio il diritto dell’Unione europea a consentire agli Stati membri uno spazio di discrezionalità legislativa in ordine alla definizione delle modalità di organizzazione e di affidamento dei servizi, purchè nel rispetto dei principi dei Trattati, primi fra i quali quelli di pubblicità e di parità di trattamento.

La Consulta smentisce, in questo modo, l’interpretazione del Consiglio di Stato, di cui al citato parere del 2018, sulla pretesa e non dimostrata automatica prevalenza del diritto dell’Unione europea a tutela della concorrenza sulle discipline interne.

In altri termini, la Consulta esclude che il principio della tutela della concorrenza e la disciplina dell’Unione europea costituiscano un limite assoluto per gli Stati membri.

A questo punto diventa possibile affrontare e sciogliere il secondo “nodo” interpretativo, anche questo frettolosamente sviluppato nel parere del 2018 del Consiglio di Stato, relativo al *rapporto fra CTS e CCP*.

Al riguardo, la Corte – muovendo dall’affermata e dimostrata coerenza del CTS con il diritto europeo – fa discendere la conclusione che le amministrazioni pubbliche, dopo l’entrata in vigore del CTS possono scegliere fra “mercato” e “collaborazione”.

Da un lato, dunque, l’affidamento esternalizzato di un servizio, a fronte di un corrispettivo, come tale riconducibile alla disciplina del CCP, e dall’altro all’attivazione della c.d. “amministrazione condivisa” nelle forme previste dal CTS.

La Corte descrive i tratti qualificanti dell’amministrazione condivisa e, pertanto, ci fornisce una chiave di lettura per distinguere l’affidamento di un servizio mediante il mercato da un rapporto collaborativo.

L’amministrazione condivisa prende forma come “comunanza” di scopo e di risorse, il CTS ne rappresenta la disciplina di riferimento e, nell’ambito di questa, la particolare *meritorietà* degli ETS, assoggettati a stringenti oneri e regole di trasparenza e di *governance* democratica, giustifica la previsione di una “preferenza” di sistema accordata solo a tali soggetti.

Infine, la Corte chiude ricordando che l’amministrazione condivisa deve essere *procedimentalizzata*, nel senso che l’incontro fra ETS ed enti pubblici deve avvenire nel rispetto della disciplina in materia di procedimenti amministrativi, di cui alla legge n. 241/1990; in primo luogo, nel rispetto dell’evidenza pubblica.

La pronuncia della Corte – come può intuirsi – fornisce un inquadramento degli istituti della co-programmazione e della co-progettazione talmente solido e comunitariamente orientato, che contribuisce a creare un clima istituzionale diametralmente opposto a quello che era seguito al parere del Consiglio di Stato del 2018.

In questo clima deve essere collocato l'intervento del Legislatore, che – in occasione della conversione del decreto-legge n. 76/2020 (c.d. *semplificazioni*) – ha apportato alcune significative modifiche al vigente CCP.

Per effetto del richiamato intervento legislativo, sono state apportate modifiche alle seguenti disposizioni del CCP:

- i) all'art. 30, comma 8, norma contenente i principi per l'affidamento e l'esecuzione degli appalti e delle concessioni;
- j) all'art. 59, che la norma di apertura sulle diverse procedure di affidamento;
- k) infine, all'art. 140, che apre alla parte dedicata all'affidamento dei servizi sociali e degli altri servizi, indicati nell'Allegato IX del CCP, quale disciplina speciale.

In tutte e tre le disposizioni, appena richiamata, il Legislatore – nel modificare il CCP – ha “fatto salve le forme di coinvolgimento degli enti di Terzo settore”, stabilite dal CTS.

Le conseguenze di tale intervento sono evidenti.

Da un lato, proprio all'interno della disciplina organica dei contratti pubblici vengono fatte salve le forme di coinvolgimento degli ETS previste dal CTS, le quali pertanto non sono più derogatorie o, peggio, elusive rispetto al CCP, ma sono poste in posizione di equi-ordinazione rispetto agli appalti ed alle concessioni.

A tale ultimo riguardo, occorre richiamare la pronuncia n. 255/2020 della Corte costituzionale, che ha incidentalmente preso atto delle modifiche al codice dei contratti pubblici nel senso fin qui esposto.

E', tuttavia, la seconda conseguenza ad essere di maggiore impatto.

In altri termini, il Legislatore – quasi in continuità ideale rispetto ai principi affermati dalla Corte costituzionale nella più volte evocata sentenza n. 131/2020 – ha esaltato la dimensione politica della *scelta fra mercato o amministrazione condivisa*.

Gli enti pubblici, pertanto, sono chiamati per prima cosa a scegliere quale tipo di relazione attivare con gli ETS, ovvero se di tipo meramente contrattuale (eseguire un servizio in cambio del relativo corrispettivo) o se, piuttosto, di tipo collaborativo (comunanza di scopo e di risorse).

Appare evidente che tale scelta – ampiamente discrezionale – presuppone una corrispondente visione che l'ente pubblico ha degli ETS; da un lato, meri prestatori di servizio, dall'altro enti con il quali si intende collaborare sulla base della comunanza di scopo (attività di interesse generale).

L'attivazione di procedimenti di co-programmazione e di co-progettazione, pertanto, sono in primo luogo espressione di discrezionalità politica, prima che attività amministrativa in senso proprio.

3. Le Linee Guida ministeriale sul rapporto fra PA ed enti di Terzo settore

Come anticipato in Premessa, il Decreto ministeriale n. 72/2021 ha approvato le Linee Guida sul rapporto fra PA ed enti di Terzo settore ai sensi degli articoli 55 e seguenti del CTS.

Il decreto chiarisce le finalità delle Linee Guida, che sono quelle di *elaborare una posizione comune* sugli istituti previsti dal Titolo VII del Codice del Terzo settore (articoli 55 e ss.) e al preciso scopo di *supportare le pubbliche amministrazioni nella relativa applicazione concreta*, in un quadro di piena

legittimità, ma al tempo stesso di coerenza con la *ratio* e l'impianto della stessa Riforma del Terzo settore.

Le Linee guida, da un punto di vista contenutistico, sono strutturate seguendo un preciso ordine logico, chiudendo la trattazione di ogni tema con uno schematico box riepilogativo degli elementi di riferimento.

L'ordine seguito dalle Linee guida è il seguente:

- inquadramento generale degli istituti;
- precisazione della differenza fra l'affidamento di servizi mediante appalti e concessioni rispetto all'attivazione di rapporti collaborativi ai sensi del CTS;
- delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione del Titolo VII CTS e indicazione dei principi comuni (art. 55, c. 1), applicabili a tutti gli istituti;
- indicazione degli elementi minimi dei procedimenti di co-programmazione (art. 55, c. 2), di co-progettazione (art. 55, c. 3), di accreditamento *locale* (art. 55, c. 4), di quelli finalizzati alla stipula di convenzioni con APS e ODV (art. 56), ed, infine, di quelli finalizzati all'affidamento di convenzioni in relazione al servizio di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza (art. 57);
- infine, indicazione delle misure minime in applicazione della disciplina vigente in materia di trasparenza e di pubblicità.

Senza pretesa di esaustività in ordine all'esame del contenuto delle Linee Guida, appare comunque utile richiamare da subito l'attenzione su alcuni elementi particolarmente significativi.

In primo luogo, le Linee guida completano il richiamato percorso, interpretativo e normativo, sugli istituti collaborativi del CTS, che ha avuto quali tappe fondamentali sia la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale sulla c.d. *Amministrazione condivisa*, che la legge di conversione (n. 120/2020) al decreto-semplificazioni (n. 76/2020), con la quale sono state introdotte tre modifiche al codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm.), al fine di far salve le forme di coinvolgimento degli ETS, ai sensi del CTS, in applicazione del principio di specialità.

In secondo luogo, le Linee guida costituiscono il frutto di un lungo percorso di condivisione unanime di tutti i soggetti istituzionali, che vi hanno preso parte, con l'evidente aspettativa di successiva applicazione omogenea.

A questo ultimo proposito, le Linee guida, proprio in ragione del percorso comune fra i diversi livelli di governo territoriale (statale, regionale e locale), si limitano a fornire indicazioni minime, relativamente allo svolgimento dei relativi procedimenti amministrativi, al fine di salvaguardare la specificità delle leggi regionali esistenti unitamente alle prerogative dei Legislatori regionali, nonché di garantire il rispetto del principio di autonomia, organizzativa e regolamentare, specie degli enti locali e degli altri enti pubblici.

Quanto ai procedimenti amministrativi, oltre ai principi comuni, stabiliti dal primo comma dell'articolo 55 CTS, e, dunque, in primo luogo quelli dell'evidenza pubblica, della parità di trattamento, del giusto procedimento e dell'economicità, vengono richiamati due aspetti qualificanti la stessa Riforma del Terzo settore.

Il riferimento è all'*iniziativa di parte*, ovvero sia alla possibilità per gli ETS, singoli o riuniti, di elaborare e presentare formalmente ad una PA una proposta progettuale, che – ove condivisa – diventa oggetto di esame e di valutazione, con successiva attivazione dell'evidenza pubblica.

Il secondo richiamo, particolarmente rilevante, è alla *valutazione di impatto sociale*, che per espressa previsione del CTS e delle relative Linee guida ministeriali (approvate con decreto del 23 luglio 2019) sono facoltative per le PA, nell'ambito dei relativi procedimenti. Le Linee guida ribadiscono, pertanto, che gli istituti previsti dal Titolo VII possono essere altresì finalizzati a valutare gli eventuali impatti sociali positivi generati nell'ambito delle comunità di riferimento.

Le Linee guida, infine, indicano gli adempimenti minimi previsti dalla disciplina vigente in materia di trasparenza e di pubblicità.

4. Conclusioni

Le considerazioni che precedono consentono di formulare alcune conclusioni, relative al tema oggetto di analisi.

In primo luogo, appaiono oramai chiare sia la coerenza degli istituti dell'amministrazione condivisa, previsti – fra l'altro – dall'art. 55 del CTS rispetto all'ordinamento giuridico, che la peculiarità di tale disciplina.

Da un lato il mercato, disciplinato dal codice dei contratti pubblici, dall'altro la collaborazione, nelle forme previste dal CTS e, all'interno di questo, della co-programmazione e della co-progettazione.

La sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020, nel fornire una fondamentale chiave di compatibilità costituzionale di tali istituti, ne ha tracciato i caratteri qualificanti e distintivi dal ricorso al mercato.

Le successive modifiche al codice dei contratti, avvenute a seguito della conversione del decreto-semplificazioni (con legge n. 120/2020), nel far "salve" le forme di coinvolgimento degli enti di Terzo settore, previste dal Titolo VII del CTS, hanno di fatto posto in posizione di equi-ordinazione gli istituti del CCP e quelli del CTS, con ciò superando l'interpretazione restrittiva data dal Consiglio di Stato nel noto parere del 2018.

Infine, le Linee Guida ministeriali, approvate con decreto n. 72 del 31 marzo 2021, a seguito di un lungo percorso di elaborazione con le Regioni, ANCI nazionale ed il Forum Nazionale del Terzo settore, forniscono indicazioni utili per la conduzione dei relativi procedimenti.

Nel chiudere il presente lavoro, tre paiono essere i profili di sottolineatura in quanto di stringente attualità.

In primo luogo, la dimensione regionale.

Le Regioni, come accaduto in Toscana, Marche e, da ultimo, nel Lazio, stanno maturando la consapevolezza sulle prerogative loro riconosciute a livello costituzionale, prima fra tutte in relazione alla competenza legislativa, riferibile tanto alle materie c.d. "concorrenti" (art. 117, c. 3), che a quelle residuali, come tali "esclusive" (art. 117, c. 4).

Si tratta, pertanto, di capire se ed in che maniera la Regione Emilia-Romagna intenda esercitare la funzione legislativa, per rendere coerente la preesistente legislazione al sopravvenuto quadro normativo, fin qui esaminato.

Quanto appena rilevato, per esser chiari, in coerenza con l'impostazione del Codice del Terzo Settore e, dunque, della centralità delle attività di interesse generale, di cui all'art. 5, non vale solo per la materia del welfare o, per dirla meglio, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, di

cui alla legge regionale n. 2/2003 e ss. mm., ma – a rigore – tutte le attività di interesse generale riconducibili alle competenze legislative regionali.

Si tratta, tuttavia, di una scelta in primo luogo politica e come tale rimessa alla discrezionalità dei competenti Organi.

Il secondo elemento, di pari importanza, riguarda l'esercizio della potestà regolamentare da parte degli enti pubblici, in applicazione dei richiamati principi comuni stabiliti dal primo comma dell'art. 55 del CTS.

In altri termini, sarà importante verificare se ed in che modo gli enti pubblici del territorio regionale declineranno gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione all'interno dei regolamenti esistenti o di quelli dedicati all'amministrazione condivisa, come già alcune realtà istituzionali hanno fatto e stanno decidendo di fare ⁽¹⁹⁾.

Lo strumento regolamentare, da intendersi quale indirizzo politico e strumento di semplificazione dei rapporti fra PA ed ETS e non già "normazione formalistica" da cui discendano forme tipizzate e non autentiche di rapporti, potrebbe contribuire a livello locale alla concreta attuazione e sperimentazione di forme di amministrazione condivisa.

Infine, il terzo elemento di riflessione.

Il CTS, così come le Linee Guida ministeriali, richiamano con forza i principi del procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241/1990 e ss. mm.

Anche in questo caso occorre intendersi sul senso e sulla portata di questo richiamo normativo; il rispetto dell'evidenza pubblica è una condizione per l'attivazione delle forme di amministrazione condivisa da parte degli enti pubblici, ma questo non vuol dire che esista un "modello" preconstituito di amministrazione condivisa.

Il procedimento amministrativo svolge, invece, due fondamentali funzioni di interesse pubblico. Da un lato, deve dare garanzie sul fatto che la PA abbia agito correttamente ed abbia utilizzato correttamente le risorse pubbliche eventualmente messe a disposizione; dall'altro, deve "acquisire" e "bilanciare" tutti gli interessi di volta in volta in evidenza ⁽²⁰⁾.

Applicando i principi e le norme della legge n. 241/1990 all'amministrazione condivisa prevista dal CTS, ne deriva che occorrerà fare procedimenti amministrativi rispettosi della *ratio* dell'amministrazione condivisa.

Il procedimento amministrativo non deve, dunque, spaventare, perché la sua missione è "promuovere" – nell'utilizzo degli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione – il coinvolgimento attivo degli ETS.

Il procedimento amministrativo, per esser chiari, deve avvenire nel rispetto dei principi dell'evidenza pubblica e degli altri principi del c.d. *giusto procedimento*, ma tutto è finalizzato all'attivazione di forme di amministrazione condivisa.

Il procedimento non è il fine, ma il mezzo per giungere alla finalità della collaborazione.

¹⁹ L'AUSL di Modena ha approvato un regolamento generale sui rapporti fra Azienda ed ETS, mentre il Comune di Cesena ha avviato il percorso di elaborazione del Codice della Partecipazione.

²⁰ Sulle finalità del procedimento amministrativo, Corte costituzionale sentenza n. 307/2003.

E' per questa ragione che gli enti locali e, più in generale, gli enti pubblici – in attuazione del primo comma dell'art. 55 del CTS – possono declinare tali istituti nell'ambito della propria autonomia, organizzativa e regolamentare, così come sono liberi di prevedere modalità distinte per la conduzione di tali procedimenti.

Alcuni esempi chiariranno.

La co-programmazione potrebbe essere attivata occasionalmente, quando se ne sente il bisogno, ma anche periodicamente, ritenendola "modalità ordinaria" di costruzione del quadro di riferimento.

Ancora, la co-programmazione potrebbe avere ad oggetto una fra le diverse attività di interesse generale e, al suo interno, un aspetto o un tema specifico, ma – auspicabilmente – la co-programmazione potrebbe avere ad oggetto più temi da affrontare, al pari di "integrare" attività di interesse generale, purché fra loro coerenti.

L'esempio dei servizi alla persona, da un lato, e l'*housing* sociale o l'inserimento lavorativo, dall'altro, ne sono espressione.

Uno dei "nodi" da approfondire è quello del rapporto fra la co-programmazione ed il più noto strumento di pianificazione nel settore del welfare, il piano sociale di zona, che nella Regione Emilia-Romagna ha trovato una efficace elaborazione nell'ambito della c.d. metodologia del *Community Lab*.

Ebbene, gli Ambiti sociali di zona potrebbero stabilire in concreto se ed in che modo il piano sociale di zona sia integrato da uno o più procedimenti di co-programmazione, posto che – a parere di scrive – la co-programmazione non "assorbe" o "coincide automaticamente" con la pianificazione zonale.

Le osservazioni che precedono, inoltre, possono essere applicate al distinto strumento della co-progettazione, non più confinata al settore del welfare e non più legata, quale presupposto per la sua legittimità, all'attivare "interventi innovativi e sperimentali".

E così, riprendendo gli esempi appena fatti, la co-progettazione potrebbe avere ad oggetto più attività di interesse generale, ma anche "integrarsi" con altri strumenti previsti dal CTS, quali la co-programmazione, da cui dovrebbe naturalmente derivare, la valorizzazione di beni pubblici, di cui agli articoli 71 e 89, ma anche l'attivazione di progetti a valere sul c.d. social bonus, di cui all'art. 81 del CTS, o, ancora, sul c.d. art bonus o sul dopo di noi o nell'ambito dei PUC (Progetti utilità alla collettività), nell'ambito della disciplina sul reddito di cittadinanza.

La co-progettazione, inoltre, non dovrebbe esaurirsi nell'ambito del procedimento amministrativo, condotto dall'Amministrazione procedente, ma dovrebbe e potrebbe essere riattivata tutte le volte in cui enti pubblici ed ETS ne sentano il bisogno o ne ravvedono l'utilità.

Una co-progettazione "circolare".

In coerenza, poi, con la Riforma del Terzo settore, al fine di valorizzare l'apporto degli ETS, gli enti pubblici potrebbero includere – nell'ambito dei procedimenti di co-progettazione – la valutazione di impatto sociale (VIS), di cui si è detto in precedenza.

Riteniamo necessario concludere sulla base di un'ultima rilevante sottolineatura.

Il CTS, come recentemente confermato dalle Linee Guida ministeriali, enfatizza e sostiene il ruolo attivo degli ETS, che trova spazio coerentemente anche nell'attivazione di tali strumenti.

Agli ETS, infatti, viene accordata la c.d. iniziativa “di parte”; essi possono presentare, nel primo caso, una richiesta motivata di attivare un procedimento di co-programmazione, mentre, nel secondo caso, possono formalizzare agli enti pubblici una proposta progettuale di co-progettazione.

In entrambe le ipotesi, essendo gli enti pubblici “amministrazioni procedenti”, sono questi ultimi ad attivare formalmente i relativi procedimenti, ma – giova ribadirlo – non è più loro esclusiva.

La Riforma, pertanto, apre scenari nuovi di un nuovo protagonismo degli ETS, chiamati ad abbandonare un atteggiamento “adattivo” alle azioni ed alle attività degli enti pubblici, passando ad assumere un ruolo attivo, molto più impegnativo e responsabilizzante.

In questo modo, agli ETS è offerta la possibilità di condividere oneri ed oneri della funzione pubblica, senza che tuttavia ciò significhi “confondere” le prerogative rispettivamente degli enti pubblici, da un lato, e degli ETS, dall’altro.

La condivisione è la conseguenza della “comunanza di scopo” intorno alle attività di interesse generale.

Da qui anche l’ulteriore conseguenza della responsabilità, che non è più di tipo individuale, posta in capo a ciascuno dei soggetti, per quanto di competenza, ma diventa “condivisa”, nel senso che – fermo restando le prerogative e le competenze di ciascuno – tutti diventano *co-responsabili*.

* * *

Nei termini che precedono l’analisi in esecuzione dell’incarico conferito. Nel restare a disposizione per i chiarimenti e/o per le modifiche ritenute necessarie, con l’occasione porgo distinti saluti.

Bologna, 26 aprile 2021

Avv. Luciano Gallo
*Referente Innovazione e semplificazione amministrativa,
contratti pubblici e innovazione sociale,
diritto del Terzo settore
ANCI Emilia*