

Università degli Studi di Bologna
Anno Accademico 2024-25
MASTER di II livello “GOVERNANCE E INNOVAZIONI DI WELFARE
LOCALE”

Project work: “Co-progettare l’impatto”

di Paolo Giampetruzzi

Introduzione

Con decreto legislativo n.117 del 3 luglio 2017, il governo pubblica il Codice del Terzo Settore (CTS) con la finalità di dare nuova organicità alle disposizioni che disciplinano questi enti. Con l’articolo 55 in particolare si disciplinano l’istituto della co-programmazione e della co-progettazione, andando ad individuarli non più e non solo come strumenti per programmare e progettare interventi innovativi e sperimentali, ma anche come strumento ordinario di esercizio dell’azione amministrativa.

Alla base di questa disposizione, il riconoscimento di una convergenza di fini tra Enti del Terzo Settore e Pubbliche Amministrazioni (da qui in avanti indicati rispettivamente come ETS e PA).

La letteratura su questi dispositivi, così come ridisegnati dal Codice, sembra essersi soffermata prevalentemente sulle modalità attuative che consentono alla pubblica amministrazione di promuovere una reale ed efficace partecipazione dei vari enti afferenti al terzo settore. Una minore attenzione sembra essere stata invece dedicata alla dimensione progettuale, ovvero quali strumenti e quali metodologie vadano messe in campo per condurre efficacemente un lavoro di progettazione.

E questo nonostante le *Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell’impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore* (GU n.214 del 12-9-2019), introducendo il tema della misurazione degli effetti conseguiti dalle attività di interesse generale svolte dagli ETS, indirettamente richiamino la necessità di improntare il lavoro di co-progettazione secondo un approccio result-based, declinando risultati e fonti di verifica rispetto alle varie dimensioni di valutazione di un progetto: output, outcome e impact.

L’ipotesi di lavoro del presente project work è che l’assenza di linee guida per condurre le attività di co-programmazione e co-progettazione sotto il profilo del project design e project management

depotenzi gli effetti di questi dispositivi, rischiando di ricondurre le prassi operative poste in essere dalla PA a quanto già consolidato nell'ambito delle procedure disciplinate dal codice degli appalti.

Se l'assunto di partenza del CTS è che l'attività di programmazione e progettazione possa essere condotta insieme e sinergicamente agli ETS, è pertanto necessario fornire strumenti ed approcci utili ad accompagnare questi processi non solo sotto il profilo del cosiddetto stakeholder engagement, ma anche del project management.

Alla luce di quanto sin qui esposto, di seguito andremo ad argomentare che la costituzione di questa cornice metodologica - seppur non presente nell'elenco di attività di interesse generale di cui all'art. 5 del CTS - rappresenti essa stessa un'attività di interesse generale per "il perseguimento [...] di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale" (cfr. art. 5 117/2017). In ragione di questo assunto, è pertanto possibile immaginare l'apertura di un processo partecipativo che definisca strumenti e metodi per progettare, e quindi conseguire, quelle finalità stesse.

Finalità e principi: perché il terzo settore

L'attività di co-programmazione e co-progettazione si ancora a livello europeo nella *direttiva sugli appalti pubblici* 2014/24/UE che, riconoscendo ai servizi alla persona una natura limitatamente transfrontaliera e fortemente connotata dalle "diverse tradizioni culturali" (cfr. art. 114), ammette che gli Stati membri e le autorità pubbliche possano decidere di fornire tali servizi attraverso modalità alternative agli appalti quali "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".

Da tale assunto il Decreto n. 72/2021 *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore negli artt. 55-57 del D.LGS. N.117/2017* fa discendere che per tali servizi sia possibile applicare la sola disciplina nazionale: il modello organizzativo promosso dal CTS e ispirato al principio di solidarietà si fonda infatti su una precisa tradizione culturale (anzi, costituzionale), ovvero il principio di sussidiarietà orizzontale.

La normativa nazionale riconosce una natura giuridica peculiare agli ETS, qualificandoli non solamente come "operatori economici", ma anche come espressione del principio di sussidiarietà

orizzontale sancito dall'art. 118, co. 4 della Costituzione¹, ai sensi del quale: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Da questa convergenza di fini discende che la relazione tra i due enti - pubblico e del terzo settore - non debba necessariamente inquadrarsi in forma esclusiva su un rapporto sinallagmatico, ma possa assumere la forma di “amministrazione condivisa”. Tale punto, già declinato nel CDS, ha trovato un'ulteriore importante conferma nella *sentenza 131/2020 delle Corte costituzionale* (ECLI:IT:COST:2020:131)², della quale riportiamo di seguito un breve ma significativo estratto:

“Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la ‘co-programmazione’, la ‘co-progettazione’ e il ‘partenariato’ (che può condurre anche a forme di ‘accreditamento’) si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”.

Le forme di amministrazione condivisa promosse dal CDS si distinguono pertanto dalle procedure che governano il mercato, permettendoci di tracciare anche a livello operativo la seguente distinzione:

- Il codice degli appalti persegue anzitutto l'efficacia ed efficienza del procedimento amministrativo e del discendente contratto. I capitoli sono molto dettagliati e permettono una competizione concentrata sulle soluzioni organizzative che meglio ottimizzano il

¹ Articolo, peraltro, espressamente richiamato all'art.1 del CDS

² <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=131>

rapporto tra prestazioni (nel caso di servizi) e spesa. A puntellare tali aspetti concorre il contratto che:

- identifica chiaramente la tipologia, la quantità e la qualità delle prestazioni da erogare;
- delinea le azioni che possono essere messe in campo dal committente qualora si registrassero deficienze nell'erogazione (sanzioni di varia gravità, decurtazione del canone concordato, rescissione del contratto).
- D'altra parte, la co-progettazione focalizza maggiormente l'attenzione sullo spirito di collaborazione tra PA e ETS. L'aspetto contrattuale, seppur presente, è posto al servizio del processo collaborativo finalizzato anzitutto alla ricerca delle migliori soluzioni per conseguire obiettivi sociali e comunitari. Quest'ultimo aspetto si consolida in precise caratteristiche amministrative e fiscali:
 - la convenzione attualizza un rapporto di collaborazione sussidiaria. Viene quindi meno il rapporto sinallagmatico (scambio bene/servizio verso corrispettivo) in favore di un processo di cooperazione per l'implementazione di un servizio³;
 - la parte economica non si qualifica come corrispettivo, ma come contributo senza un utile con rendicontazione delle spese e con rimborso dei fattori della produzione impiegati.

La scelta di quale dispositivo utilizzare, ricorda il decreto n. 72/2021, è “un'opzione politica propria della P.A., tesa a valorizzare il principio della tutela della concorrenza degli operatori economici all'interno di un mercato pubblico regolato o, in alternativa, il principio di sussidiarietà

³ Interessante, sotto questo profilo, la contraddizione che si è venuta a creare tra disciplina fiscale e CDS. L'Agenzia delle Entrate, a partire dalle circolari 34/2013 e 20/2015, ha infatti chiarito che le sovvenzioni erogate nella forma di contributi non sono da assoggettare a IVA. Sempre la circolare 34 individua in penali e clausole di risoluzione per inadempimento disposizioni che possono ricondurre il rapporto contrattuale al tipo sinallagmatico, evidenziando un vincolo di effettiva corrispettività tra le somme erogate e l'attività finanziata.

Come dunque coniugare questo orientamento con quanto previsto dalle già citate *Linee guida* 72/2021, che a pagina 14 indicano tra i contenuti della convenzione “le eventuali sanzioni e le ipotesi di revoca del contributo a fronte di gravi irregolarità o inadempimenti degli ETS”?

Sotto il profilo normativo la contraddizione si è risolta spostando l'attenzione dai dati di output (convenzione) ai dati di input (procedura utilizzata per selezionare l'ETS), concludendo che un'attività di interesse generale selezionata attraverso le procedure previste dal CTS sia di per sé di natura diversa rispetto al rapporto sinallagmatico, indipendentemente da quanto poi sostanziato in convenzione (cfr. la risposta fornita dall'Agenzia delle Entrate, Direzione regionale Lombardia, all'interpello n. 904.785/2024).

Questo punto, qui trattato limitatamente a quanto di nostro interesse, è sintomatico dello iato che in taluni casi si genera tra il principio e la prassi.

orizzontale, unitamente ai principi dell'evidenza pubblica, propria dei procedimenti amministrativi".

Opzione politica che, come abbiamo visto, si fonda sull'idea che il bene comune possa essere (più efficacemente?) perseguito attraverso processi che coinvolgano attivamente e proattivamente gli ETS in quanto espressione della società solidale.

La co-programmazione e la co-progettazione

Come anticipato, il CTS declina due principali strumenti per la collaborazione tra ETS e PA:

1. la co-programmazione, durante la quale attraverso l'analisi dei bisogni del territorio si arriva a definire obiettivi e priorità di intervento. Ad esito di questo processo si otterrà un quadro strategico condiviso che declinerà l'impatto atteso sul medio-lungo termine delle politiche e dei progetti che si andrà a implementare;
2. la co-progettazione, ovvero la pianificazione di dettaglio delle soluzioni concrete attraverso le quali si concorre al raggiungimento dell'impatto atteso. Output del processo di co-progettazione è un progetto, ovvero un documento che analiticamente pone in relazione le attività progettuali, le risorse necessarie per implementarle, gli output che si andrà a sviluppare e gli outcome.

Appare evidente la discontinuità rispetto a quanto previsto dal CDA, ove l'attività di progettazione risulta invece fortemente eterodiretta. Se da una parte abbiamo infatti un lavoro di progettazione che non può introdurre variazioni (se non le cosiddette offerte migliorative) rispetto a quanto prescritto dal capitolato di gara⁴, pena la nullità dell'offerta, dall'altra siamo di fronte ad un processo creativo teso ad individuare congiuntamente il perimetro e la natura degli interventi.

Prendendo in prestito i 4 livelli di collaborazione proposti da McKercher⁵, la progettazione condotta nell'ambito del CDA è riconducibile alle prime due categorie (design at e design for):

⁴ Si veda anche l'art. 16 Bando tipo n. 1/2023 ANAC dove l'offerta tecnica è declinata come proposta tecnico-organizzativa tesa ad illustrare le soluzioni proposte dall'operatore economico in relazione ai criteri e subcriteri di valutazione indicati nel disciplinare.

⁵ McKercher, K. A. (2020). *Beyond sticky notes. Doing co-design for Real: Mindsets, Methods, and Movements*, 1st Edn. Le quattro categorie sono state riprese anche nell'articolo *Civic Service Design: Co-Design 101* dal dipartimento studi afferente al Mayor's Office for Economic Opportunity (NYC Opportunity) e così descritte: Designing at people 🧑: Top down design decisions are made on behalf of the communities best interest.

l'ente pubblico seleziona la proposta tecnico-organizzativa con il miglior rapporto qualità-prezzo definendo, a monte, ogni aspetto del servizio: quali obiettivi debba perseguire, quali attività debbano essere garantite e con che standard.

Con la pubblicazione del CTS, a fianco di un dibattito di carattere normativo-giuridico, si è andata dunque strutturando una riflessione su quali modalità di partecipazione consentano un effettivo trasferimento di potere⁶, passando da un approccio fortemente Top-down ad un approccio, se non Bottom-up, quantomeno “Middle”.



Minore attenzione è stata invece dedicata ai termini che seguono il prefisso co-, ovvero programmazione e progettazione, sussumendone la dimensione tecnica sotto quella delle pratiche di partecipazione. Ma è possibile condurre efficacemente un'attività di co-programmazione o co-progettazione senza soffermarsi sui tecnicismi che queste stesse attività implicano? La risposta a questa domanda retorica, ad avviso dello scrivente, è che la norma abiliti sotto il profilo amministrativo queste forme di collaborazione ma, in assenza di strumenti, non si è abilitato il profiloprocedurale.

Risulta pertanto necessario interrogarsi se ETS e PA sono oggi pronti (sotto il profilo delle comuni competenze e conoscenze) a condurre un lavoro di progettazione che non si risolva nella riproposizione di quanto avviene sotto la vigenza del CDA.

Designing for people 😊: Top down decisions are made by City Agency staff based on what they assume are on behalf of a community's best interest. Some input from the community may be involved but decision making power is not shared.

Designing with people 😊: City Agency staff share power and make decisions in partnership (consensus decision making) with the community.

Design by the people 🙌: Grassroots design decisions are made by the community, and City Agencies support in fostering advocacy and implementation of these decisions.

⁶ Che questo sia stato poi effettivamente fatto, rimane da indagare. La promozione di approcci riconducibili al design with e design by porta con sé numerose criticità, non ultima la necessità da parte della PA di essere effettivamente capace di mantenere questa delega dall'avvio delle consultazioni fino alla stipula della convenzione.

La valutazione d'impatto

Un ulteriore tema introdotto dal CDS è quello della valutazione d'impatto⁷. Anticipata nella legge delega n. 106/2016, la VIS è ricondotta ad una duplice dimensione:

1. Il bilancio sociale (cfr. CDS, articolo 14) ove gli ETS con ricavi superiori a 1 milione di euro devono restituire una valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte;
2. Le VIS di progetto (cfr. le già citate *Linee guida sulla valutazione dell'impatto sociale* pubblicate con DM del 23 luglio 2019) per quelle procedure che hanno ad oggetto interventi ed azioni di media e lunga durata (almeno diciotto mesi) e di entità economica superiori ad euro 1.000.000,00.

In questa sede ci soffermeremo brevemente sul secondo punto. La VIS è qui intesa come la valutazione sotto il profilo qualitativo e quantitativo dei risultati - in termini di benefici per la comunità - ottenuti, sul breve, medio e lungo periodo rispetto agli obiettivi programmati. Le linee guida individuano a tal fine 5 fasi:

1. analisi del contesto e dei bisogni partecipata dagli stakeholders;
2. pianificazione degli obiettivi di impatto;
3. analisi delle attività e scelta di metodologia, strumento, tempistica della misurazione rispetto agli obiettivi prefissati e alle caratteristiche dell'intervento;
4. valutazione: attribuzione di un valore, ossia di un significato ai risultati conseguiti dal processo di misurazione;
5. comunicazione degli esiti della valutazione che costituiranno la base informativa per la riformulazione di strategie e conseguenti obiettivi che l'organizzazione si porrà per lo sviluppo futuro delle proprie iniziative.

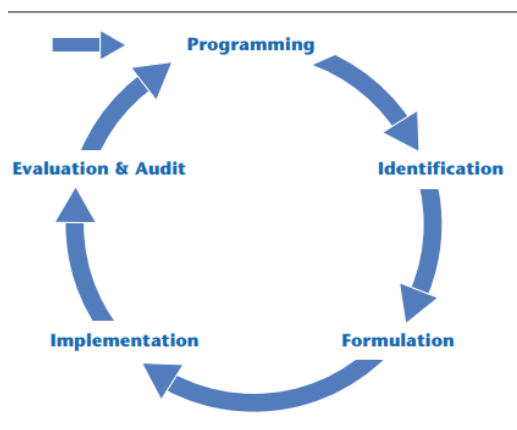
Per condurre questa analisi, laddove prevista, i costi della VIS devono essere proporzionati al valore dell'intervento e devono essere inclusi nei costi complessivi finanziati. Caratteristiche della VIS sono l'intenzionalità, rilevanza, affidabilità. Parafrasando la norma, la mia azione ha concorso direttamente al conseguimento di un obiettivo programmato, e posso fornire evidenze a sostegno di ciò. Detto con altre parole: l'impatto è stato progettato.

⁷ Seppur non si tratti di un tema inedito (accenni alla VIS si trovano anche nella legge n. 328/2000 e nell'allegato 1, sezione C, lettera d del decreto ministeriale 24 gennaio 2008) la VIS trova qui una nuova centralità.

Le linee guida sulla VIS non pongono in diretta correlazione la fase di progettazione con la valutazione d'impatto, ma è indubbio che l'approccio result based implichi un'attività progettuale che non si limiti alla descrizione di attività ed input, ma colleghi direttamente questi stessi elementi con gli obiettivi finali e gli impatti desiderati.

Tale connessione è chiaramente descritta dalla metodologia del Project Cycle Management, articolata secondo 5 fasi successive⁸:

1. una preliminare analisi di contesto finalizzata a definire le priorità strategiche sulle quali si intende intervenire in termini di obiettivi generali;
2. La raccolta ed analisi dei dati utili ad una più esaustiva definizione dei problemi e delle opportunità, portata avanti anche attraverso un coinvolgimento diretto di tutti i portatori di interesse (stakeholder engagement);
3. Lo sviluppo del progetto attraverso la definizione dei risultati attesi (impact, outcome, output), la pianificazione delle attività e l'individuazione degli indicatori e relative fonti di verifica;
4. L'implementazione delle attività pianificate e delle azioni di monitoraggio a queste connesse;
5. La valutazione dei risultati ottenuti, anche in ottica di riprogrammazione.



Senza voler entrare in tecnicismi, il merito dell'approccio PCM è correlare strettamente le 3 dimensioni sin qui osservate nel CDS⁹:

1. la partecipazione. Gli stakeholder sono coinvolti fin dalle prime fasi del progetto, in particolare nella fase di identificazione dei bisogni, per garantire che il progetto risponda alle reali esigenze e aspettative;

⁸ Si rimanda alle linee guida pubblicate nel 2004 dalla DG EuropeAid.

⁹ Nel capitolo 3, paragrafo 3.1, la DG fornisce questa definizione di progetto: "A project is a series of activities aimed at bringing about clearly specified objectives within a defined time-period and with a defined budget. A project should also have:

- Clearly identified stakeholders, including the primary target group and the final beneficiaries;
- Clearly defined coordination, management and financing arrangements;
- A monitoring and evaluation system (to support performance management); and
- An appropriate level of financial and economic analysis, which indicates that the project's benefits will exceed its costs."

2. la programmazione e la progettazione. Gli strumenti di analisi preliminare alla progettazione (Stakeholder analysis matrix, SWOT analysis, Albero dei problemi e degli obiettivi, ecc) e la matrice del Logical Framework rappresentano strumenti efficaci nel connettere la fase di progettazione con quella di implementazione e gestione del progetti, correlando in modo chiaro e logico obiettivi, risultati, attività e risorse con gli indicatori specifici di monitoraggio e valutazione;
3. la valutazione d'impatto. La metodologia PCM chiarisce e responsabilizza rispetto alla valutazione d'impatto, distinguendo e correlando i risultati rispetto all'effettiva capacità del singolo progetto di conseguirli .

TERMINOLOGIA INDICATORI ¹⁰	TERMINOLOGIA OBIETTIVI LOGFRAME
Impact. The effect of the project on its wider environment, and its contribution to the wider sector objectives summarised in the project's Overall Objective, and on the achievement of the overarching policy objectives of the EC.	Overall objective: The broad development impact to which the project contributes – at a national or sectoral level.
Outcome. The results in terms of target group benefits.	Purpose. The central objective of the project. The Purpose should address the core problem(s), and be defined in terms of sustainable benefits for the target group(s). For larger/complex projects there can be more than one purpose (i.e one per project component
Output. Output indicators measure the immediate and concrete consequences of the measures taken and resources used.	Results. The direct/tangible results (good and services) that the project delivers, and which are largely under project management's control. In the EC's Logframe Matrix hierarchy of objectives, Results are the tangible products/services delivered as a consequence of implementing a set of Activities.

¹⁰ La terminologia è tratta dal Glossario e dal modello logframe a pagina 78 delle PCM Guidelines.

La pianificazione dell'attività di monitoraggio e valutazione non avviene post-hoc o indipendentemente dalle attività di programmazione e progettazione, ma si sviluppa parallelamente ad esse, nel primo caso supportando la definizione di obiettivi tra loro gerarchicamente ordinati secondo una logica di causa ed effetto¹¹, nel secondo arrivando a declinare per ciascun risultato (nella triplice distinzione sopra richiamata) i rispettivi indicatori e fonti di verifica.

Potrebbe essere pertanto interessante, specialmente in quelle co-progettazioni che si sviluppano su fondi europei (a titolo esemplificativo e per quanto sperimentato dal sottoscritto, FAMI e PNRR) sperimentare un approccio integrato ispirato al PCM per connettere l'attività di programmazione, progettazione e valutazione d'impatto.

Quale sviluppo?

Come anticipato nell'introduzione, l'ipotesi di lavoro è che l'assenza di linee guida per condurre le attività di co-programmazione e co-progettazione sotto il profilo progettuale rischi di ricondurre le prassi operative poste in essere dalla PA a quanto consolidato nell'esperienza del CDA.

Il PCM potrebbe rappresentare una prima risposta a questo problema ma, volendo spingerci oltre, perché non immaginare di costruire questa cornice utilizzando gli strumenti di amministrazione condivisa previsti dall'art. 55 del CDS? Per procedere con questa ipotesi è necessario rispondere ad una specifica domanda: rappresenta questo processo un'attività di interesse generale? È in qualche modo connesso con il bene comune?

In linea generale, se accogliamo l'idea che esso è necessario per attualizzare un reale rapporto di collaborazione tra ETS e PA, possiamo ragionevolmente affermare che rappresenti al contempo un mezzo (attraverso la cornice sapremo perseguire più efficacemente il bene comune) ed un fine (dunque la cornice stessa è un'attività di interesse generale). Ciononostante, il CTS prevede che i percorsi ex art. 55 possano essere applicati esclusivamente su attività di interesse generale di cui all'art. 5 del CTS, articolo nel quale non troviamo riferimenti analoghi alla proposta qui presentata.

¹¹ Si veda, su questo, il paragrafo 5.2.3 e successivi del sopracitato manuale, in particolare la sezione relativa alla costruzione di un albero dei problemi ed un albero degli obiettivi.

Per chiudere il quadro di legittimità normativa, è utile dunque richiamare il *Parere sui concetti di interesse sociale e di particolare interesse sociale di cui all'articolo 5 del d.lgs 117/2017* rilasciato in data 5 luglio 2022 dal Consiglio Nazionale del Terzo Settore.

Il documento si interroga su una particolare declinazione che l'interesse generale trova alle lettere d, k e i dell'articolo 5 del CTS, ovvero "interesse sociale". Questo è definito come "tutte quelle azioni che mirano a produrre un beneficio che va a vantaggio della società, cioè un beneficio sociale""(cfr premessa). A differenza delle altre species di interesse generale, l'interesse sociale non si focalizza in categorie o gruppi di persone, ma più estesamente alla società.

Da questa considerazione segue una rilettura delle attività di cui alle lettere d, k ed i, che vengono a supporto del nostro quesito.

Anzitutto, con riferimento alla *Lettera h. Ricerca scientifica di particolare interesse sociale*, il documento propone di estendere l'elencazione oltre i riferimenti al DPR 135/2009, andando a ricomprendere "x. ricerche su modelli di relazione tra ETS e tra ETS e istituzioni e in genere su modelli di funzionamento del Terzo settore quali reti, amministrazione condivisa;".

La proposta avanzata dal project work vuole però estendersi oltre la dimensione scientifico-accademica, avendo pretesa di tradursi in prassi operativa. Dobbiamo leggere dunque il commento alla lettera h in combinato con quello alla lettera d, per collegare ricerca e formazione:

Lettera d) Attività culturali di interesse sociale con finalità educativa. Nell'ambito della formazione ed educazione hanno interesse sociale le attività culturali rivolte (criterio di destinazione) [...] ai volontari e ai lavoratori degli ETS e degli enti pubblici e privati che operano nei settori di interesse generale di cui all'articolo 5. [...] La finalità educativa deve essere intesa in una interpretazione ampia, capace di adattarsi nello spazio e nel tempo a contesti, luoghi e culture differenti tra loro"

La cornice normativa che qui ho provato a ricostruire legittima a mio avviso l'attivazione di percorsi di amministrazione condivisa per la definizione di quello che abbiamo chiamato cornice metodologica di riferimento. Ecco che un progetto formativo di per sé affatto innovativo potrebbe rinnovarsi utilizzando gli strumenti partecipativi ex art. 55:

CO-PROGRAMMAZIONE

1. Analisi dei bisogni formativi con strumenti di ricerca sociale sui temi sopra richiamati attraverso consultazioni con tecnici della PA e degli ETS

CO-PROGETTAZIONE

2. Progettazione del contenuto, includendo moduli formativi, toolkit e guida
3. Implementazione di una formazione pilota con aula mista, composta da tecnici della PA e degli ETS
4. Valutazione della formazione e validazione del kit formativo

VALUTAZIONE D'IMPATTO

5. Scalabilità.

Più estesamente, il riconoscimento della governance collaborativa come oggetto di interesse sociale apre alla possibilità di indagare ulteriori dimensioni attraverso gli strumenti della co-programmazione e co-progettazione. Ne accenniamo alcuni tangenti a quelli affrontati dal presente lavoro, ma non meno importanti:

1) Coinvolgimento degli ETS con modalità rispettose delle profonde differenze che intercorrono tra gli enti che ricadono sotto questa classificazione. Sotto il cappello ETS sono raggruppate una pluralità di forme giuridiche che presentano, tra loro, profonde differenze in merito alle dimensioni, alla governance ecc.. Le modalità di coinvolgimento possono essere molteplici e con fini diversi: indagare problemi, bisogni e risorse; definire obiettivi programmatici; pianificare azioni ecc.

Se difatti rimane vero che gli ETS sono capaci di mettere a disposizione preziosi dati informativi in virtù della vicinanza al tessuto sociale dal quale provengono (cfr. sentenza 131 del 2020) dall'altro appare evidente che esiste un gap quantitativo e qualitativo tra la piccola associazione che porta a valore la conoscenza del proprio quartiere e la grande impresa sociale (ivi incluse le cooperative sociali) che per fatturato e dimensioni sono classificabili come grandi imprese, nonostante le une e le altre siano parimenti classificabili come ETS.

Possiamo dunque concludere che sia socialmente utile lo sviluppo di più cornici metodologiche che alternino approcci di design with con design by per promuovere un'efficace collaborazione

tanto quando si deve definire la destinazione d'uso di uno spazio affinché accolga proposte territoriali, che per progettare un servizio di assistenza alle autonomie con fondi PNRR.

2) Valutazione d'impatto per servizi sotto il milione di euro e con durata inferiore ai 18 mesi. Oggi le attività di co-progettazione difficilmente raggiungono le dimensioni temporali ed economiche qui richiamate. D'altra parte, progetti e servizi diversi spesso implementano attività analoghe e rivolte al medesimo target di beneficiari. Se vogliamo dunque far nostro un approccio result based, possiamo immaginare di co-costruire strumenti di VIS trasversali che riconducono la molteplicità di progetti implementati a livello territoriale sotto un più ampia visione programmatica, per riconoscerne le sinergie non solo strumentalmente, ma effettivamente. Ciò dovrebbe partire da un lavoro sinergico tra PA, ETS ed enti di ricerca finalizzato ad analizzare cluster omogenei di beneficiari per i quali sono state attivati servizi/progetti con outcome affini, per poi essere ricondotto all'identificazione di Key Performance Indicator (KPI) trasversalmente applicabili.

3) Quali misure possono essere adottate per garantire al contempo il necessario ruolo di monitoraggio e controllo della PA e la responsabilizzazione della stessa PA rispetto ai risultati da conseguire nel suo ruolo di partner? Se penali e clausole rescissorie hanno trovato un loro spazio nelle convenzioni che scaturiscono dalla co-progettazione (vedi nota 3), rimane valido il monito dell'agenzia delle entrate rispetto al rischio di ricadere nuovamente sotto un rapporto sinallagmatico (in questo caso non fiscalmente, ma operativamente).

Conclusioni

Richiamiamo brevemente i concetti sviluppati:

- il CTS introduce la possibilità di co-programmare e co-progettare con gli ETS interventi non solo sperimentali e innovativi, ma anche riconducibili all'ordinario esercizio dell'azione amministrativa;
- con il CTS trova una nuova centralità la dimensione della valutazione di impatto, ovvero le modalità attraverso le quali gli ETS rendicontano l'effettivo conseguimento di risultati per il bene comune;
- le metodologie di progettazione che meglio rispondono alla logica result based quale il PCM pongono in stretta correlazione l'attività di monitoraggio e valutazione di impatto con

un'attenta ed accurata pianificazione delle attività progettuali ed il coinvolgimento degli stakeholders;

- La costruzione di una cornice metodologica di riferimento per le attività di programmazione e progettazione rappresenta pertanto condizione di possibilità operativa per condurre efficaci processi di amministrazione condivisa. Al contempo, possiamo sussumerla sotto il concetto di interesse sociale, proponendo pertanto l'apertura di un tavolo di co-programmazione e co-progettazione finalizzato alla sua costruzione.

A partire da questo contesto, e rimanendo su questi concetti, ritengo sia più chiara la tesi che ho cercato di sostenere per cui la sola norma, abilitando amministrativamente tali processi, non sia sufficiente a garantirne anche l'implementazione, concretizzando il rischio di ricondurre nuovamente la prassi operativa all'approccio eterodirezionale proprio del codice degli appalti.

La scelta di promuovere un efficace rapporto di collaborazione sussidiaria passa allora da una scelta politica (cfr. primo paragrafo) che si estende oltre la scelta di utilizzare le procedure previste dall'art. 55 del CTS in sostituzione del CDA, portandoci ad immaginare una governance che abiliti questa relazione lambendo altre due dimensioni:

1. la scelta di adottare approcci di design che consentano un reale trasferimento di potere (design with e design by);
2. la scelta di condurre l'attività di programmazione e progettazione adottando metodologie e strumenti che ne garantiscano l'efficacia, come il PCM, assicurando a fianco della partecipazione anche una corretta pianificazione, monitoraggio e valutazione.