

I laboratori zonali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027

Amministrazione condivisa: il Sussidiario, la formazione e gli altri strumenti

La riforma del Terzo settore e la Legge Regionale n. 65/2020 pongono al centro la collaborazione fra le formazioni sociali senza fini di lucro, che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e le pubbliche amministrazioni, sulla base di principi cardine quali sussidiarietà, corresponsabilità e riconoscimento della reciproca autonomia.

Il modello dell'amministrazione condivisa rappresenta una sfida e al contempo una grande opportunità per le nostre comunità, nelle quali la costruzione di soluzioni a problemi di interesse generale non è più competenza esclusiva dell'autorità pubblica e diventa invece oggetto di collaborazione trasversale tra una pluralità di soggetti ugualmente legittimati a contribuire alla definizione di questioni e soluzioni, anche di loro iniziativa. Questo, oltre a rappresentare un'innovazione amministrativa, traccia la strada per lo sviluppo di nuove forme di partecipazione democratica, funzionali al perseguimento del benessere collettivo ed in grado di sostenere positivamente la relazione tra società civile e amministrazione pubblica.

Per queste ragioni e per la realizzazione di un piano di azioni dedicato ad accompagnare l'attuazione del CTS e della Lr n. 65/2020 per quanto riguarda i nuovi istituti dell'Amministrazione Condivisa tra P.A. ed ETS, Regione Toscana ha scelto di promuovere una forma di partenariato permanente tra Amministrazione Regionale, Autonomie Locali e Soggetti rappresentativi degli ETS.

Con la Delibera n. 679 del 2022 viene così approvato il *Protocollo d'Intesa per la promozione e il sostegno degli istituti di amministrazione collaborativa, attuazione del Codice del Terzo settore e della Legge Regionale n. 65/2020* tra Regione Toscana, Anci Toscana, Forum del Terzo Settore della Toscana e Cevot.

La finalità del Protocollo è quella di promuovere la cultura e la pratica dell'amministrazione condivisa tra Enti pubblici e Enti del terzo settore, per realizzare azioni civiche e solidaristiche di interesse generale che costituiscono il concreto stimolo quotidiano sia per la crescita di comunità competenti e attive, che per l'evoluzione delle pubbliche amministrazioni verso pratiche stabilmente partecipative.

Nell'ambito del Protocollo è stato istituito il Tavolo permanente tra Regione Toscana, Anci Toscana, Cevot, Forum del Terzo Settore per la realizzazione degli obiettivi fissati e l'attuazione e il coordinamento delle azioni concordate, tese a promuovere *in primis* la centralità della persona, come insieme di bisogni e diritti, così come la capacità delle nostre comunità di essere più coese e inclusive, di prendersi cura di tutti e di tutte, a partire dalle situazioni di maggiore fragilità.

Il Tavolo regionale ha approvato il Piano Operativo sviluppato da Anci Toscana, Cevot e Forum del Terzo Settore, nel quale le azioni legate a ciascun obiettivo hanno delineato il quadro operativo di intervento, con percorsi guidati dalle priorità e dalle propedeuticità.

Oltre alle azioni di promozione, formazione e monitoraggio delle pratiche di amministrazione condivisa, il Tavolo ha inteso promuovere, relativamente all'Istituto della co-programmazione, una specifica sperimentazione metodologica che ha coinvolto tre ambiti territoriali, Società delle Salute/Zone Distretto.

Il Cts prevede tra gli istituti dell'amministrazione condivisa la co-programmazione, definita come il procedimento della PA finalizzato a individuare i bisogni da soddisfare, gli interventi necessari, le modalità di realizzazione e le risorse disponibili.

I laboratori zonali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027

Oltre a richiamare il dettato dell'art. 55, co. 2 Cts, l'art. 9 della l.r. toscana n. 65/2020 esplicita gli elementi cardine di tale procedimento, che si sostanziano in:

- a) acquisizione da parte della PA procedente degli interessi e dei bisogni della comunità, così come rappresentati dagli enti del terzo settore e dalle altre amministrazioni;
- b) elaborazione del quadro dei bisogni e dell'offerta sociale;
- c) definizione degli interventi ritenuti necessari, delle modalità di realizzazione, delle risorse disponibili.
- d) assunzione delle eventuali determinazioni conseguenti nelle materie di propria competenza.

Si evidenziano così i contenuti essenziali della co-programmazione (acquisizione degli elementi, elaborazione del quadro, definizione degli interventi, assunzione delle determinazioni) che ne definiscono la natura non solo collaborativa ma anche *processuale*. L'orizzonte di riferimento non è quindi limitato allo svolgimento di singoli eventi slegati e sporadici di co-programmazione, ma è proteso verso la costruzione di veri e propri cicli ricorrenti di *co-programmazioni* che arricchiscono e qualificano le attività svolte dalla PA.

Va sempre sottolineato come l'art. 55 del Codice del Terzo Settore (CTS) si riferisca gli istituti dell'amministrazione condivisa alla vasta platea composta dalle ventisei materie di interesse generale (art. 5 CTS), avendo come riferimento gli strumenti, i campi di azione, gli assetti organizzativi e le modalità specifiche della materia interessata di volta in volta. Come precisa il d.m. n. 72/2021, infatti, «la co-programmazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando - in fase attuativa - la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco».

Il processo che consente a una PA procedente di sviluppare con efficacia le potenzialità insite nell'istituto della co-programmazione, può essere scomposto in quattro grandi fasi:

- a) codificare il processo di programmazione nell'ambito specifico a cui si applica l'istituto dell'amministrazione condivisa;
- b) definire il procedimento amministrativo di co-programmazione (obiettivo, attori, fasi procedurali, strumenti di programmazione di cui si prevede l'adozione, etc.);
- c) prevedere sessioni partecipative che sostanziano l'istituto della co-programmazione;
- d) recepire i risultati del processo di co-programmazione nelle successive azioni operative (attivazione di altri procedimenti, ad esempio).

La co-programmazione non è infatti solo l'organizzazione di semplici momenti aperti di discussione sui bisogni della comunità in chiave partecipativa. Prima di tutto, occorre ordinare il ciclo completo della programmazione pubblica in un determinato settore. Questo vuol dire che la PA procedente dovrà:

- a) ricostruire gli strumenti di programmazione a sua disposizione, con il campo effettivo di azione, i contenuti di base, le modalità di elaborazione, le procedure di applicazione;
- b) definire il percorso che vuole intraprendere per elaborare lo strumento di programmazione (passaggi, tempi, responsabilità);
- c) definire le modalità con cui dare successiva attuazione ai contenuti previsti dagli strumenti di programmazione.

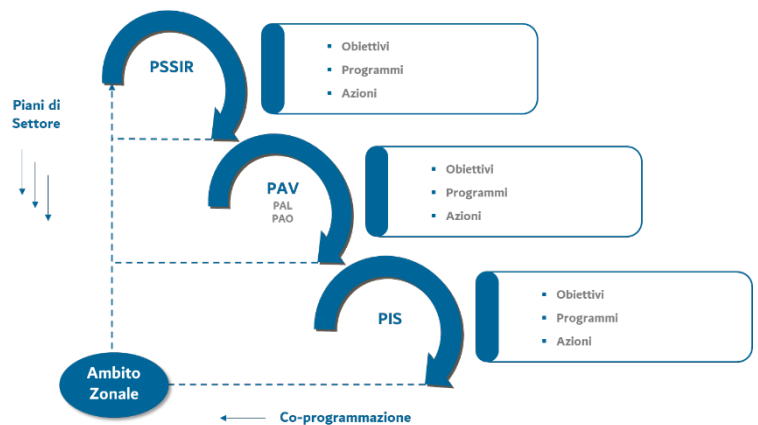
I laboratori zonal per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027

All'interno di questo ciclo complessivo di programmazione, vanno inserite le sessioni codificate di co-programmazione.

La programmazione regionale e territoriale (PSSIR e PIS)

Il percorso di costruzione dei Piani Integrati di Salute va incastonato nel più ampio processo di programmazione multilivello che sta già impegnando tutta la Toscana dal momento di primo avvio dell'elaborazione del Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2024-2026, la cui proposta è attualmente in discussione presso il Consiglio Regionale.

Il sistema toscano è basato sul rapporto circolare tra i tre livelli di programmazione regionale, aziendale e zonale, e i relativi organismi di governance istituzionale (Conferenza regionale dei sindaci, Conferenza aziendale dei sindaci, Conferenza integrata zonale/assemblea SdS). Sistema di base su cui va articolata sia la moltitudine delle singole programmazioni di settore, sia la tensione verso gli istituti dell'amministrazione condivisa di co-programmazione e di co-progettazione.



In questo quadro, particolare rilievo assume lo snodo degli ambiti zonal in cui i processi di sussidiarietà verticale, legati ai decisori istituzionali e alle strutture tecniche, incontrano i processi di sussidiarietà orizzontale legati al rapporto diretto con le comunità e le organizzazioni della cittadinanza attiva.

La programmazione integrata zonale è stata riattivata nel 2017-2018 costruendo progressivamente strumenti, organizzazioni e processi che hanno portato all'elaborazione dei Piani Integrati di Salute 2020-2022. Il PIS toscano rappresenta tuttora un esempio unico nel panorama nazionale di programmazione congiunta, coordinata e contestuale delle attività sanitarie territoriali, sociosanitarie e socioassistenziali di ambito territoriale; orientata verso i determinanti di salute e inserita organicamente nel circuito decisionale delle Società della Salute e delle Convenzioni Sociosanitarie.

Il primo PIS è stato chiuso proprio all'inizio del periodo pandemico e la sezione operativa è stata sempre aggiornata annualmente da tutte le zone anche durante il Covid, sia con la programmazione delle misure straordinarie da adottare sia con i successivi programmi recati dalle Missioni 5 e 6 del PNRR.

Emerge ora l'esigenza di riaprire una fase di profonda evoluzione delle programmazioni integrate zonal sia per il cambiamento dei bisogni di salute dopo la pandemia, sia per l'attuazione degli obiettivi e dei programmi recati del nuovo Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale. Una nuova sessione di costruzione dei PIS fortemente caratterizzata anche dall'attivazione della cosiddetta 'Amministrazione Condivisa': il Codice del Terzo Settore e la L.R. 65/2022 codificano le modalità e gli strumenti della collaborazione diretta tra Pubbliche

I laboratori zonali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027

Amministrazioni e Enti del Terzo Settore, e in particolare disciplinano l'istituto della co-programmazione che entra a fare parte integrante dei processi programmatori pubblici.

Il nuovo ciclo del Piano Integrato di Salute ha quindi necessità di essere articolato prevedendo al suo interno lo spazio e gli strumenti dedicati alla co-programmazione, da sviluppare in un arco temporale adeguato, con la solidità necessaria degli organismi decisionali e delle strutture tecniche preposte, il sostegno di professionalità esperte nei processi partecipativi e nelle materie della programmazione, e la guida di una visione di insieme che riesca a consolidare e sviluppare la prima ondata di pianificazione del 2020.

La co-programmazione come endoprocedimento amministrativo

Risponde al principio costituzionale di buon andamento delle pubbliche amministrazioni (PA) di organizzare le proprie azioni ed attività sulla base degli strumenti di programmazione pluriennale ed annuale di cui è previsto che queste debbano dotarsi. In materia socio-sanitaria si può citare, quale strumento programmatico centrale di zona, il piano integrato di salute (PIS) di cui all'articolo 21 della L.R. n. 40/2005, la cui elaborazione prevedeva già, oltre al raccordo con i comuni della zona, la consultazione (da intendersi come coinvolgimento informativo e propositivo non formalizzato) delle associazioni di volontariato e tutela, delle cooperative sociali e delle altre associazioni del terzo settore.

Il CTS, successivamente approvato con il D.lgs. n. 117/2017, ha previsto per la prima volta una normativa di generale applicazione a tutte le PA (per il settore socio-sanitario, USL, SdS, Comuni) volta ad assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore (ETS) *“attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento proprio con particolare riferimento alla programmazione sociale di zona”* (co.1, art. 55, d.lgs. n. 117/2017). E' intervenuta poi la Corte Costituzionale (con la nota sentenza n. 131/2020) per evidenziare che tale forma di coinvolgimento realizza *una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria* la cui chiave di volta è costituita dal dispiegarsi di rapporti collaborativi fra soggetti pubblici e ETS affinché si renda più efficace e utile per i cittadini l'azione amministrativa nei vari settori di interesse generale, nel nostro caso in quello socio-sanitario.

Viene pertanto prefigurato dalla legge statale, poi sviluppato dalla ns. L.R. 65/2020, un modulo procedimentale, che si snoda nel rispetto dei principi generali della legge 241 sul procedimento amministrativo, e che per questo suo carattere assume un particolare rilievo amministrativo sia per la fase della programmazione che per quello della fase della progettazione e realizzazione degli interventi e dei servizi.

Per comprendere bene il valore amministrativo (cioè l'attitudine alla migliore soddisfazione - nel ns. caso- dei bisogni socio-sanitari facendo uso dei procedimenti e degli strumenti previsti dal CTS) va ben evidenziato la particolarità dei rapporti da instaurare con gli ETS affinché rientrino nell'ambito della procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria. Queste forme di coinvolgimento vengono individuate, sempre per usare le parole della Corte Costituzionale, come quelle relazioni in cui il rapporto collaborativo si sostanzia in una convergenza di obiettivi e anche sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e poi per la progettazione in comune di servizi ed interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale.

I laboratori zionali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027

E' poi nella logica di tale disciplina che i campi di azione ed i settori nei quali può svilupparsi la rete di relazioni con il mondo del Terzo settore compete alle Amministrazioni interessate individuarli; e ciò dovrà essere fatto secondo un criterio che tenga conto del valore pubblico conseguibile con tale rapporti considerato, appunto, che il legislatore nazionale, e poi quello regionale, hanno con una normativa generale riconosciuto il valore e la funzione sociale di tale mondo associativo espressione della sussidiarietà orizzontale.

Conviene fare un sintetico richiamo alle ragioni di utilità pubblica che militano per il ricorso al terzo settore:

1. non solo reciproco apporto di risorse (da non confondere con il co-finanziamento di sole risorse economiche), ma vieppiù;
2. la particolare vicinanza degli ETS al tessuto sociale che li pone in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico (interessato ai percorsi di co-programmazione):
 - a. sia preziosi dati informativi (sui bisogni e le aspettative di offerta sociale)-altrimenti conseguibili con tempi lunghi ed anche costi organizzativi a proprio carico;
 - b. sia una loro particolare attitudine e capacità a soddisfare i bisogni sociali.

Nell'evidenziare questa responsabilità di scelta demandata alla PA, preme evidenziare un altro aspetto caratterizzante di questa normativa, la quale non va mai oltre la definizione di principi e indicazione di obiettivi lasciando quindi ampi margini di discrezionalità alle singole Amministrazioni. E' una disciplina caratterizzata da una notevole flessibilità procedurale che diversamente dal codice dei contratti non è ancorata a moduli predefiniti proprio per adattare i procedimenti alle variabili situazioni e realtà.

La legge regionale n. 65/2020 ha indicato, all'articolo 10, i principi da rispettare ai fini di articolare il procedimento amministrativo di co-programmazione. Varrà richiamare le fasi procedurali del percorso di coinvolgimento degli ETS, che vengono qui di seguito sintetizzate:

- Avviso pubblico (oggetto e finalità; destinatari e requisiti; termini e modalità di partecipazione in cui, oltre agli ETS, possa essere consentita la partecipazione anche di altri soggetti il cui apporto sia connesso alle finalità e l'oggetto dell'avviso);
- Svolgimento del momento partecipativo (gruppi tematici-tavoli-; materiali conoscitivi – quadro dei bisogni e dell'offerta –; specificazione delle modalità di lavoro)
- Verbalizzazione e relazione conclusiva del responsabile del procedimento;
- Trasmissione della relazione conclusiva agli organi competenti alla approvazione degli strumenti di programmazione previsti dalla normativa di settore;
- Pubblicazione degli atti del procedimento.

Nel condurre le varie fasi partecipative (si ripete: la cui scelta è nelle mani delle singole amministrazioni che la avviano con l'avviso iniziale, salvo il rispetto della proceduralizzazione secondo i citati principi dell'art. 10 della L.R. 65) occorre stare ancorati agli scopi del procedimento partecipativo che sono scolpiti nella legge statale e precisati nella nostra regionale (*individuazione dei bisogni e degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili*).

I laboratori zonali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027

Al fine di cogliere il valore amministrativo (che deriva dal fatto che tale procedimento è preordinato per legge a realizzare una partecipazione qualificata di interesse generale su cui l'Amministrazione procedente -USL, SdS, Comuni – deve comunque pronunciarsi) si ponga attenzione ai termini utilizzati per indicare gli scopi della co-programmazione e gli effetti conseguenti all'uso di tali termini:

- è attività istruttoria perché per prodursi gli effetti sui contenuti dell'esito del confronto partecipativo (la relazione finale del responsabile del procedimento) è necessaria la fase conclusiva consistente nella scelta delle amministrazioni (espressione di attività di indirizzo politico) di come implementare l'esito del procedimento stesso mediante la modifica o l'integrazione degli strumenti di pianificazione e gli atti di programmazione previsti dalla disciplina di settore;
- è una istruttoria formalizzata che deve, perché si producano gli effetti, evidenziare come sulla scorta degli interessi e dei bisogni rappresentati dagli enti e dagli ETS emerga il quadro dei bisogni e dell'offerta sociale (espressa dalla relazione finale del tavolo di co-programmazione con la partecipazione attiva del Terzo settore);
- soddisfatti tali presupposti appare indubbia la "doverosità" dell'amministrazione procedente di pronunciarsi motivatamente nell'ultima fase della valutazione degli effetti sugli strumenti di programmazione, giacché la mancata ponderazione degli esiti del procedimento di co-programmazione potrebbe rifluire in un vizio di legittimità.

L'introduzione della normativa del codice del Terzo settore di disciplina dei rapporti fra gli Enti pubblici e gli ETS e la successiva disciplina regionale della L.R. n. 65/2020 impegnano le amministrazioni, nella fase di formazione degli strumenti di programmazione e nell'ambito delle iniziative di consultazione, ad innestare un sub-procedimento qualificato di partecipazione del mondo del Terzo settore nei termini e con gli effetti di cui sopra si è detto. Le sperimentazioni programmate e tenute nelle tre zone di Siena, Livorno e Pistoia miravano proprio ad individuare concretamente di come il procedimento di co-programmazione dovesse influenzare lo strumento principale della programmazione zonale del PIS.

Pensare come gli alberi

In questa sezione si illustra per sommi capi la metodologia che si è voluto adottare nei laboratori di co-programmazione effettuati nelle zone sperimentali durante il percorso regionale.

Lungi dal voler indicare una metodologia standard, si vuole intanto rendere più chiaro il processo che è stato seguito nei laboratori.

I laboratori sono stati entusiasmanti luoghi di scambio, i cui risultati, per quanto compressi in spazi e tempi contingentati, hanno dato indicazioni di effettività rispetto al metodo che qui di seguito viene illustrato. È necessario sottolineare come il fattore tempo sia una dimensione cruciale per i percorsi di natura partecipativa, in un difficile equilibrio tra lo spazio necessario e la necessità di delimitare lo spazio. Il processo di co-programmazione richiede infatti una consistente raccolta di evidenze da parte dei partecipanti che sono chiamati alla costruzione complessa di una "visione" comune e condivisa, pubblico-privato, del "fare amministrazione

I laboratori zonali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027

pubblica” a beneficio dell’interesse generale della comunità [2]: un compito che se non chiaramente enunciato e istruito può dar luogo a percorsi di consultazione, ma non ad una co-programmazione come il codice del terzo settore la delinea.

Lo strumento che si propone qui di seguito è costruito sulla base di una delle metodologie possibili per concettualizzare e rappresentare sinteticamente, ma in maniera logicamente descrivibile, gli esiti e gli sviluppi del lavoro di co-programmazione. Non è pensato quindi come una modalità per sostituire la verbalizzazione degli incontri o strumenti tecnici (report, focus, etc.), e tuttavia lascia una traccia non casuale dei contenuti e permette ai partecipanti di interagire, disperdendo il meno possibile proposte e indicazioni e mettendo a frutto l’elemento più prezioso dei percorsi di co-programmazione, lo si vuole qui ribadire: il tempo, una risorsa limitata sia per gli individui che per le organizzazioni coinvolte.

Come già detto non si tratta di una tecnica innovativa, anzi è diffusamente utilizzata in procedure di progettazione, soprattutto, ma non esclusivamente, in risposta a Bandi ed Avvisi Europei: si accompagna infatti allo strumento del *logical framework* e alla struttura per *work packages*, che sostanzialmente fanno da intelaiatura nella cosiddetta europrogettazione.

L’utilizzo in questo contesto di programmazione ha dunque un certo tasso di sperimentality e richiede qualche esperienza nella conduzione dei gruppi e soprattutto una buona conoscenza e condivisione iniziale del problema, dei problemi che si vanno ad affrontare. Quindi non si tratta di un semplice brainstorming, ma di un’attenta rappresentazione, come peraltro ben sottolineato altrove, dello sviluppo del processo di co-programmazione.

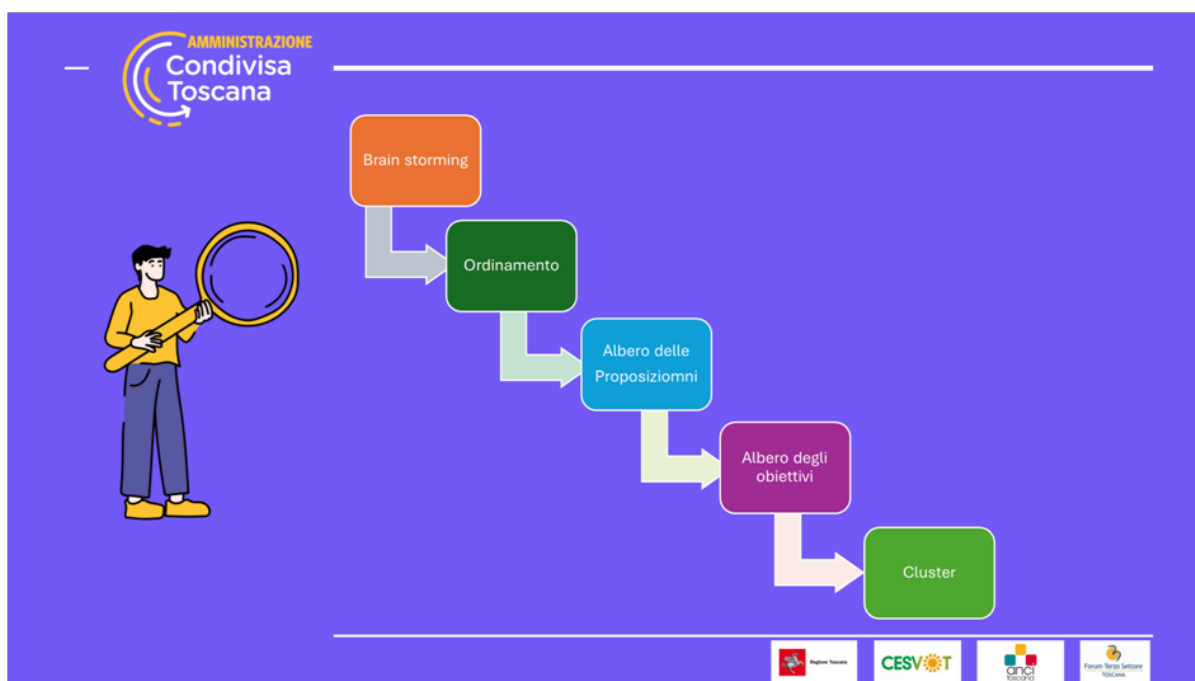
Potremmo addirittura pensare di utilizzare questo strumento in più sedute, anzi lo riteniamo consigliabile, in modo che ad ogni step corrispondano fasi di condivisione e approfondimento, soprattutto nel percorso di individuazione delle relazioni di causa effetto e della scelta tra problemi e obiettivi e l’individuazione dei temi prioritari. Siamo, giova ripeterlo, all’interno di una procedura che realizza un nuovo paradigma dell’amministrazione pubblica.

Descrizione del procedimento:

Prima di entrare nel dettaglio delle singole fasi si vuole qui presentare gli step che, al meglio del tempo e dello spazio che abbiamo a disposizione, vanno osservati. L’impegno e la durata delle singole fasi dipendono anche dall’obiettivo della co-programmazione e dal grado di “maturità” del processo. Si intende con grado di maturità non tanto la competenza tematica dei diversi portatori di interesse, compresa la pubblica amministrazione, ma la consuetudine a comporre processi partecipativi e, in particolare, le procedure di co-programmazione.

Figura n. 1

I laboratori zionali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027



Posto che si sia individuata all'avvio del processo di co-programmazione una cabina di regia o gruppo di conduzione della procedura, coordinata possibilmente dal responsabile del procedimento, il *brain storming* può essere anche condotto all'interno della struttura di condotta stessa a valle della decisione del tema della co-programmazione e costituisce una fase di organizzazione dei materiali e dei problemi (Ordinamento) che saranno l'input che, per l'appunto, la Pubblica amministrazione dovrà immettere nel processo, a partire dall'Avviso Pubblico, affinché abbia una sua effettività di risultati. Naturalmente questa fase può anche essere allargata all'intero gruppo di co-programmazione: in questo caso si dovrà però avere il tempo di ordinarla (fig.n.1).

Il successivo step ha a che vedere con quello che chiameremo *Albero dei Problemi* o *Albero delle Proposizioni*: si tratta di una struttura logica che, posto il problema, la condizione di svantaggio, la condizione di malattia o di esclusione sociale, il cambiamento desiderato rispetto al quale si è deciso di sviluppare l'endoprocedimento nel contesto della programmazione territoriale, è utile a scomporlo secondo successive "ramificazioni" gerarchicamente ordinate.

Figura n.2

AMMINISTRAZIONE
Condivisa
Toscana

Dal gruppo degli attori interpellati emergono le seguenti risposte:

- “prevalenza di offerta alimentare di scarsa qualità (rivenditori automatici, fast-food, ecc.)”
- “scorretta alimentazione in famiglia”
- “scarsa cultura dell'alimentazione”
- “difficoltà psicologiche dei bambini”
- “facile disponibilità per i bambini di cibo-spazzatura”
- “scarsa qualità delle mense scolastiche”
- “difficoltà di controlli sanitari periodici nelle scuole”
- “bambini poco seguiti a casa”
- “I genitori hanno poco tempo per stare con i bambini”
- “difficile accesso agli alimenti di migliore qualità”
- “situazioni di disagio familiare”.

Fig. 1 - Albero dei Problemi

Scarsa cultura alimentare, Difficile accesso cibo di qualità, Disagio familiare, Difficoltà controlli sanitari periodici nelle scuole, Offerta alimentare di poca qualità, Poco tempo per stare con figli

Region Toscana, CESVOT, CNCS Toscana, Forum Terzo Settore Toscana

Nell'esempio “di scuola” proposto dalla figura n. 2 il tema dell'obesità dei bambini viene scomposto secondo una precisa metodologia che prevede nella ramificazione di primo livello quelle che vengono individuate come cause dirette e nella ramificazione di secondo livello le cause indirette. Si forma dunque una catena di casualità con fattori primari e fattori secondari o distali collegati al problema principale (vedi fig. n.3) che certo rimanda anche alla concettualizzazione dei cosiddetti determinanti di salute.

Figura n. 3

AMMINISTRAZIONE
Condivisa
Toscana

Fig. 1 - Albero dei Problemi

Elevata obesità dei bambini

PROBLEMA PRINCIPALE

Alimentazione non corretta in famiglia, Difficoltà psicologiche dei bambini, Scarsa qualità mense scolastiche, Facile disponibilità cibo spazzatura, Bambini poco seguiti a casa

CAUSE DIRETTE

Scarsa cultura alimentare, Difficile accesso cibo di qualità, Disagio familiare, Difficoltà controlli sanitari periodici nelle scuole, Offerta alimentare di poca qualità, Poco tempo per stare con figli

CAUSE INDIRETTE

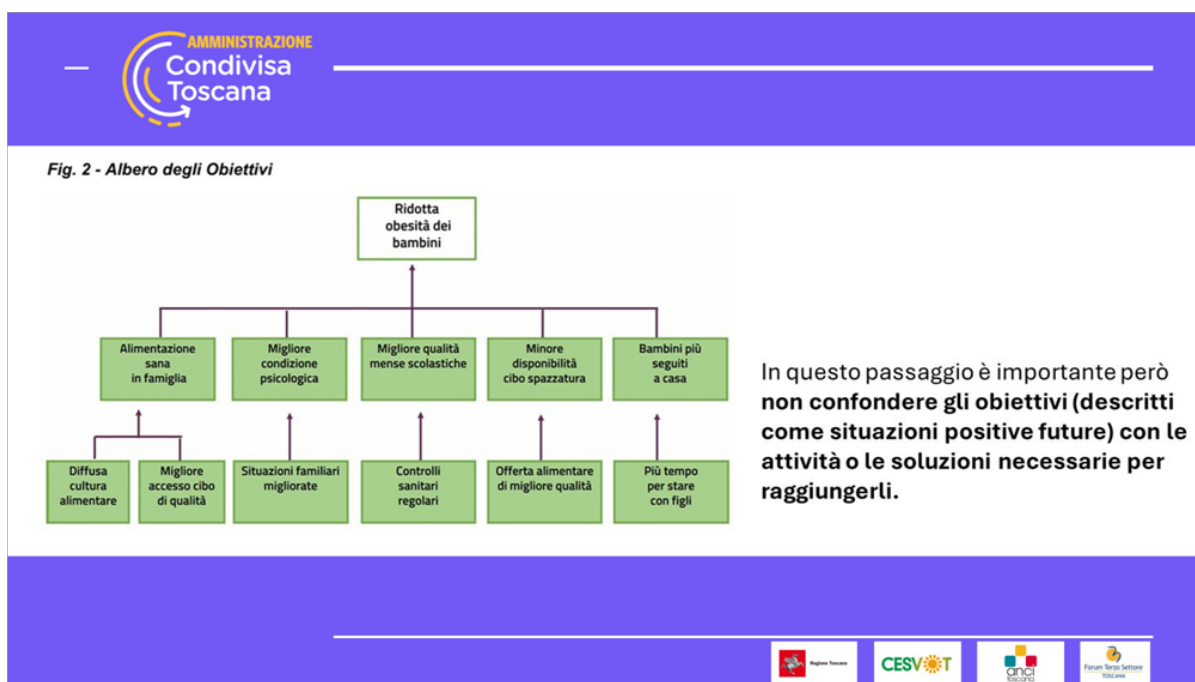
Region Toscana, CESVOT, CNCS Toscana, Forum Terzo Settore Toscana

I laboratori zonali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027

Va da sé che queste fasi necessitano di un buon quadro conoscitivo condiviso e di una certa esperienza dei diversi aspetti del problema: questi due elementi hanno a che vedere con le procedure di reclutamento del gruppo di co-programmazione e con la capacità del gruppo di conduzione di focalizzare con dati ed osservazioni il problema di partenza condividendo la conoscenza come base per un buon confronto, tenendo conto della particolare vicinanza degli ETS al tessuto sociale che li pone in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico (interessato ai percorsi di co-programmazione) sia preziosi dati informativi che una particolare attitudine e capacità a soddisfare i bisogni sociali.

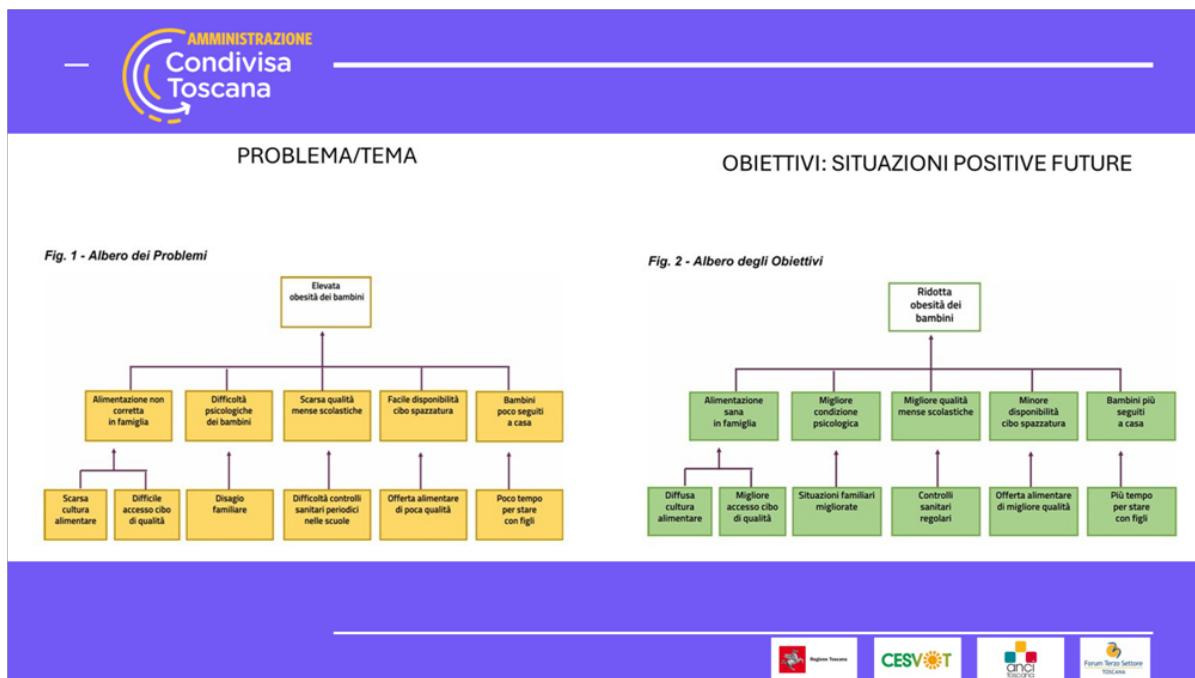
La fase successiva consiste nel trasformare i "problemi" in obiettivi, intesi non come azioni da compiere (sarà un compito successivo che avrà eventualmente a che vedere soprattutto con la fase di coprogettazione o in generale di attuazione, ma come condizioni positive da raggiungere rispetto al problema. Se la precedente fase avrà ben delimitato i problemi, gli obiettivi saranno congruenti e utili per lo sviluppo del programma o dei programmi che discendono da questo lavoro (vedi fig. 4)

Figura n.4



Avremo a questo punto un albero dei problemi e un albero degli obiettivi (figura 5) che a colpo d'occhio, e non come unici strumenti, saranno la base di lavoro per individuare le priorità e, in una successione di step, per condividere strategie di sostenibilità ed effettività. Naturalmente la classificazione in cause dirette e cause indirette, produrrà obiettivi "diretti" e "obiettivi indiretti" che nella logica della programmazione influiscono sul raggiungimento dell'obiettivo principale derivante a sua volta dal problema principale (secondo la struttura formale del *logical framework*).

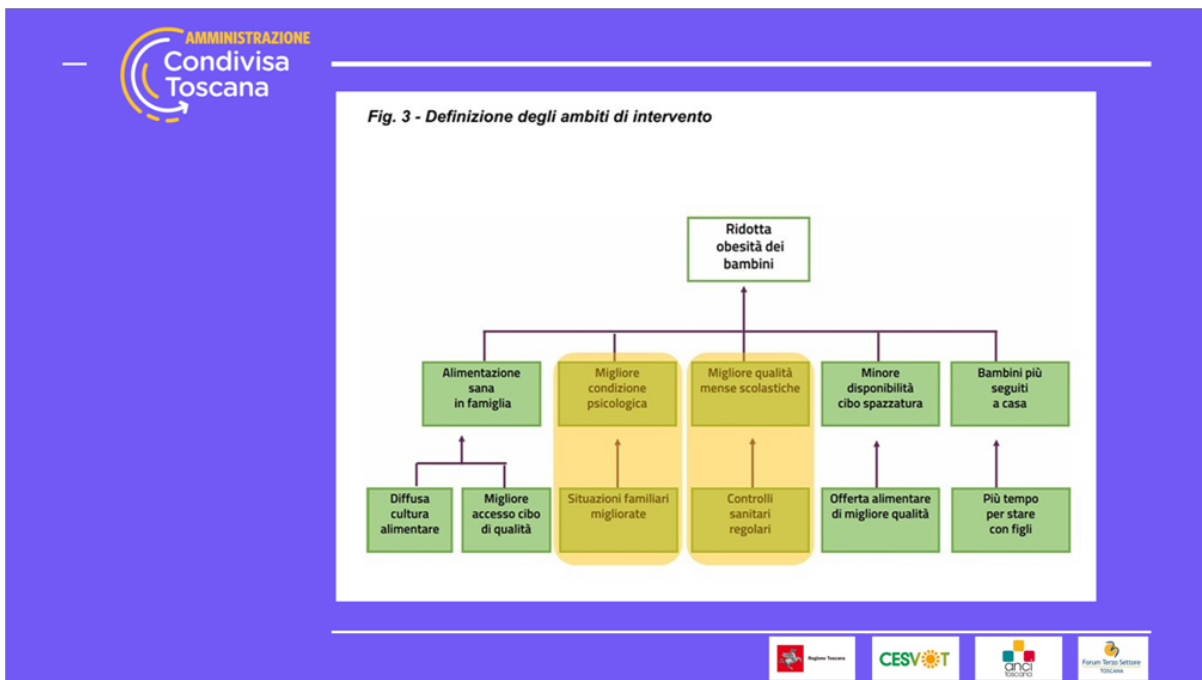
Figura n. 5



Come ultimo step, sempre utilizzando l'esempio che abbiamo scelto per sostanziare almeno per macrofasi il processo, sceglieremo nell'albero degli obiettivi una strategia possibile e sostenibile che sarà adottata come "risultato" di questa parte del processo di co-programmazione.

Figura n. 6

I laboratori zonali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027



La scelta avviene tenendo conto della sostenibilità e della reale congruenza rispetto al contesto di sostenibilità ed efficacia degli obiettivi proposti: nella logica della co-programmazione il raggiungimento di questo risultato sarà tanto più efficace quanto più i partecipanti avranno avuto modo non solo di confrontarsi tra loro, magari con opportune tecniche di conduzione, ma di poter avere e scambiare informazioni adeguate.

Le immagini riportate sono state presentate durante il percorso regionale sperimentale sull'Amministrazione condivisa. I contenuti delle slide sono frutto di elaborazione di materiale pubblicato da C. Bezzi, Il disegno della ricerca Valutativa, Franco Angeli, Milano 2001; sul tema si veda anche il manuale di project cycle management pubblicato da INAPP Project Cycle Management

Per una cultura della co-programmazione

L'introduzione del procedimento di co-programmazione negli strumenti di amministrazione condivisa introdotti dal Codice del terzo settore costituisce, da un lato, la punta più avanzata del rapporto di partenariato tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore, dall'altro, richiede la costruzione complessa di una "visione" comune e condivisa, pubblico-privato, del "fare amministrazione pubblica" a beneficio dell'interesse generale della comunità.

Mai il legislatore si era spinto a tanto, prevedendo, come nel CTS, che il procedimento di co-programmazione vada ad inserirsi, quale modalità ordinaria, nei complessi percorsi di approvazione degli atti di piano o di programma pubblici.

I laboratori zionali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027

Se la co-programmazione è, nella volontà del legislatore del Codice, il modus operandi ordinario per allargare il quadro di analisi e conoscitivo dell'amministrazione e come tale amplia e completa gli obiettivi "istruttori" del processo di programmazione, tuttavia esso si pone, proprio per il suo contenuto di assoluta novità, di particolare complessità.

Complessità che può essere ricondotta essenzialmente a due fattori principali: l'innesto dell'endoprocedimento "co-programmazione" nel più ampio processo dell'azione programmatica già normata e regolamentata, e la costruzione di una cultura comune e condivisa tra l'attore pubblico e il terzo settore, capace di raggiungere quegli obiettivi di condivisione auspicati dal legislatore che danno senso all'utilizzo di tutti gli strumenti dell'amministrazione condivisa.

Se nella legge 328/2000, considerata da molti il "trampolino" utilizzato dal legislatore per realizzare il "balzo" verso l'amministrazione condivisa, si introduce un primo processo di accostamento, nel momento programmatico, tra pubblica amministrazione ed enti non profit, è tuttavia con il CTS che avviene quel salto qualitativo e quantitativo che, come ben sancito e riconosciuto dalla Corte costituzionale, realizza un nuovo paradigma dell'amministrare pubblico.

Proprio perché così bene evidente all'Alta Corte, l'insieme delle novità introdotte dagli istituti dell'amministrazione condivisa richiedono uno sforzo specifico da parte di entrambi gli attori, (PA ed ETS) per approcciare la co-programmazione con consapevolezza e competenza nuove, sviluppando una vera e propria cultura specifica della co-programmazione che permetta di raggiungere gli obiettivi voluti dal legislatore nella loro massima capacità di espansione.

Riprendendo lo scarno testo dell'art. 55 co. II CTS, il legislatore ci ricorda che gli obiettivi della fase co-programmatica si condensano in quattro "momenti":

1. analisi del bisogno;
2. la definizione degli interventi per rispondere ai bisogni evidenziati;
3. le modalità di realizzazione di questi;
4. le risorse necessarie per poterli svolgere correttamente e con piena efficacia.

Le linee guida ministeriali di applicazione dell'amministrazione condivisa aggiungono un tassello importante a questi momenti quando non solo esplicitano i passi del procedimento (avvio, avviso, tavolo di condivisione, documento finale), ma soprattutto dove ricordano che "il quadro di conoscenza e di rappresentazione delle possibili azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento".

È dunque importante che entrambi, amministrazione procedenti ed ETS, approccino il percorso di co-programmazione con modalità che da un lato favoriscano il contributo di tutti i partecipanti, ma dall'altro operino una reale contaminazione di linguaggi, visioni, approcci operativi, risposte, risorse.

Come giungere concretamente a tutto questo?

- 1) Per una lettura condivisa dei bisogni, occorre anzitutto che la pubblica amministrazione sviluppi una modalità di diffusione e uno specifico linguaggio di condivisione degli elementi di raccolta, analisi e lettura della realtà, affinché tutti questi

I laboratori zionali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027

elementi siano non solo di facile diffusione e comprensione per gli ETS, ma anche "aperti" cioè capaci di recepire quanto del vissuto della comunità non transita attraverso i canali amministrativi. Al contempo, occorre che gli ETS approccino il momento di lettura e di analisi con la capacità di allargare il proprio "cono di visione", che siano pronti cioè ad andare oltre la specifica esperienza di servizio e oltre la singola comunità di riferimento, allargando il proprio quadro conoscitivo proprio a partire dalle informazioni e dai quadri di analisi prodotti e resi disponibili dagli attori pubblici

- 2) La definizione degli interventi in risposta ai bisogni emersi richiede, da entrambe le parti, una spiccata capacità di riconoscimento dell'efficacia di quanto già esistente, del possibile cambiamento, della realtà operativa delle persone e delle organizzazioni, nonché delle specifiche caratteristiche dei territori. Se il momento della lettura dei bisogni è il momento della contaminazione delle visioni e dei linguaggi, la scelta delle risposte è il vero momento del riconoscimento reciproco, in pari dignità, dell'agire pubblico e dell'agire del privato sociale. È il momento dell'integrazione delle capacità e delle esperienze; il vero momento della programmazione condivisa. Perché questo momento sia davvero efficace occorre che tutti gli attori coinvolti siano disponibili a "rimettersi in gioco" per favorire integrazione e innovazione di risposta.
- 3) Il momento di discussione e condivisione delle modalità di intervento richiama tutti gli attori al senso di responsabilità delle proprie azioni. Il confronto spontaneo avviene fra l'esistente e il futuro, letto attraverso la cartina di tornasole dei nuovi bisogni, delle nuove modalità di risposta. In questa fase tutti gli attori pubblici e privati coinvolti nel processo di erogazione dei servizi devono operare "un passo indietro" rispetto alla mera tentazione di riprodurre l'esistente. Per gli ETS è il momento nel quale si dimostra concretamente la volontà di operare a beneficio della comunità senza conflitti di interesse, per l'Amministrazione è il momento nel quale riconoscere concretamente il valore della sussidiarietà orizzontale. È importante però che in questa fase siano presenti tutti gli stakeholders e in particolare quelli cosiddetti "muti" riferendosi soprattutto a coloro che riportano le istanze dei beneficiari, spesso non sufficientemente presenti proprio nei momenti programmatici.
- 4) È evidente che il punto di definizione e messa a disposizione delle risorse costituisca anzitutto un compito dell'attore pubblico. Tuttavia, in questa fase, quale ruolo può essere davvero significativo per gli ETS? Escludendo che gli ETS possano concretamente contribuire con significativi apporti di carattere economico (difficile ma comunque non impossibile), è comunque un compito certamente attribuibile al terzo settore quello di allargare il quadro delle risorse disponibili conferendo reti, relazioni, saperi non direttamente raggiungibili dalla pubblica amministrazione. Allargare il quadro delle risorse disponibili significa allargare i confini delle comunità coinvolte, significa apportare saperi ulteriori, significa anche immettere beni e strumenti ai quali la pubblica amministrazione non ha accesso. Il terzo settore, dunque, non può permettersi semplicemente, come spesso purtroppo accade, di stare a guardare (e ancora più spesso criticare come insufficiente) l'impegno economico dell'amministrazione, può essere invece un moltiplicatore di quelle stesse risorse, un attivatore di reti formali e informali e, inoltre, contribuire con nuovi saperi ed esperienze.

I laboratori zionali per la sperimentazione dei processi amministrativi e partecipativi di co-programmazione nell'elaborazione del PIS 2025/2027

Per affrontare consapevolmente la novità e la complessità di queste sfide occorrono certamente robusti saperi e culture costruite anzitutto attraverso interventi formativi quanto più possibile condivisi fra amministrazioni ed ETS, ma occorre anche la consapevolezza di un processo culturale in divenire che opera per step progressivi di miglioramento. Occorre che l'amministrazione pubblica accetti un ruolo veramente condiviso di gestione per l'interesse comune uscendo dalle logiche autoreferenziali ed egemoniche, ma occorre altresì che il terzo settore si "sporchi le mani" anche assumendo la responsabilità delle scelte e il rischio della selezione delle risposte.