

L'amministrazione condivisa: nuovi assetti istituzionali e ruolo dei contesti locali

Sandro Busso
Università di Torino

Anna Reggiardo
Università di Torino

Rocco Sciarrone
Università di Torino

Riassunto

Nonostante gli elementi di novità introdotti dalla riforma del Terzo settore e dal PNRR, le relazioni alla base dei processi di amministrazione condivisa hanno radici profonde. La struttura dei contesti istituzionali e le interazioni pregresse risalenti all'esperienza dei Piani di Zona, o alle prime forme di governance urbana, hanno un'influenza rilevante sul modo in cui i processi di co-programmazione e co-progettazione prendono forma nello scenario attuale. A partire da questa consapevolezza, l'articolo si interroga su come le caratteristiche dei contesti locali influenzino il modo in cui questi processi prendono e prenderanno forma. Per osservare queste dinamiche, l'articolo, dopo aver definito le coordinate del discorso a livello nazionale, individua tramite interviste a testimoni qualificati, rivolge lo sguardo alle province di Biella e Foggia. I due casi studio sono caratterizzati da una relativa marginalità dell'attore pubblico, pur riconducibile a cause diverse. In assenza della regia del pubblico, gli equilibri interni al campo e le dinamiche di cooperazione, conflitto e fiducia si rivelano fondamentali ed evidenziano che tanto la fiducia quanto l'apertura delle reti sono ingredienti necessari per cogliere l'occasione che la sfida dell'amministrazione condivisa porta con sé.

Parole chiave: amministrazione condivisa; terzo settore; path dependence; governance urbana; fiducia; conflitto

Abstract. *Shared Administration: New Institutional Arrangements and the Role of Local Contexts.*

Despite the innovations that the Third sector reform and the Recovery Plan introduced, the relationships that define the processes of shared administration have deep roots. The structure of institutional context and previous interactions dating back to the experiences of an integrated management of social services ("Piani di Zona") or the first forms of urban governance, have a strong influence on the setting of the new processes of co-design and co-programming. In this framework, the article questions how the characteristics of the local contexts are shaping and will shape these processes. In order to observe these dynamics, the article firstly defines the general coordinates of the debate at national level, secondly turns its gaze to the provinces of Biella and Foggia. The case studies are characterized by a marginality of the public actor, attributed to different causes. Without the leading role of the public administration, the balance on the fields and the cooperation, trust and conflict dynamics are fundamental and highlight that both trust and openness of the network are essential ingredients to seize the opportunity that the challenge of shared administration entails.

Keywords: shared administration; third sector; path dependence; governance; trust; conflict

DOI: 10.32049/RTSA.2023.2.05

1. Introduzione

Il modello dell'amministrazione condivisa introdotto dalle recenti trasformazioni del quadro normativo rappresenta senza dubbi una sfida estremamente rilevante. Nel disegno della riforma e, successivamente, negli obiettivi del PNRR sono infatti presenti elementi che

potrebbero permettere non solo di superare i limiti di un modello di distribuzione delle risorse per appalti e bandi da tempo oggetto di molte critiche, ma anche di facilitare una trasformazione culturale che permetta di eliminare alcune delle “scorie” accumulate in oltre trent’anni di processi di governance.

La fase di implementazione si scontra tuttavia, come noto, con le caratteristiche dei contesti locali in cui sono calati, e con assetti che sono il risultato di interazioni pregresse risalenti all’esperienza dei Piani di Zona se non addirittura alle prime forme di governance urbana avviate a partire dagli anni ’80. A partire da questa consapevolezza, l’articolo si interroga su come le caratteristiche dei contesti locali influenzino il modo in cui i processi di co-programmazione e co-progettazione possono prendere forma. Tale domanda assume particolare rilevanza soprattutto in rapporto a sistemi di governance caratterizzati dall’assenza di una guida forte del settore pubblico, in cui gli equilibri tra gli attori giocano un ruolo ancor più cruciale. In particolare, il contributo intende concentrarsi sul modo in cui gli assetti locali possono incidere sulla fiducia e sulle aspettative degli Enti di Terzo settore (da qui ETS), favorendo o inibendo la loro propensione a innovare e collaborare, influenzando le forme e gli obiettivi che tale collaborazione può assumere. Da un lato, infatti, il mandato normativo può scontrarsi con asimmetrie e rigidità pregresse che favoriscono dinamiche *path dependent*. Dall’altro, la presenza di un substrato forte e consolidato di relazioni – istituzionali e personali – positive tra soggetti pubblici e del privato sociale può fungere da facilitatore di processi di cambiamento in cui gli attori in gioco condividono visioni, rappresentazioni e pratiche, operando in modo cooperativo sulla base di obiettivi politici comuni.

Per osservare queste dinamiche, e provare a rispondere ad alcuni dei quesiti che esse sollevano, è necessario rivolgere lo sguardo ai contesti locali. Nelle pagine che seguono proveremo ad adottare questa prospettiva “situata” muovendo dalla definizione delle coordinate del discorso a livello nazionale, individuate a partire da interviste semi-strutturate con 14 testimoni privilegiati – sia appartenenti al Terzo settore, sia soggetti esterni (esperti, sindacalisti, politici) – per poi calarle nello studio di due contesti territoriali molto differenti tra loro, quelli delle province di Biella e Foggia. I due territori condividono

caratteristiche fondamentali, che li rendono particolarmente adeguati a rispondere alla domanda di ricerca illustrata sinteticamente sopra: una relativa debolezza dell'attore pubblico nell'assetto della governance locale e una forte presenza del Terzo settore sul territorio, elemento che facilita l'analisi del possibile impatto della riforma. In provincia di Biella, infatti, su 100 occupati oltre 8 sono dipendenti non profit, la percentuale più alta in Italia; e la stessa provincia di Foggia si distingue dalle altre del Sud per l'alto numero di dipendenti nel Terzo settore.

Contemporaneamente, i due casi studio sono collocati in diverse macro-aree geografiche, elemento che agevola la riflessione sul ruolo dei fattori di contesto. Se la provincia di Biella è caratterizzata da alti redditi e bassa disoccupazione, la provincia di Foggia è connotata da una bassa spesa sociale ed una elevata disoccupazione. L'indagine empirica per il caso di Biella si è svolta prevalentemente tra marzo e maggio 2021; sono state realizzate 17 interviste semi-strutturate con diversi attori istituzionali e del Terzo settore biellese. L'indagine a Foggia, invece, si è articolata tra aprile e luglio 2022 e ha previsto un periodo di soggiorno a Foggia nel giugno 2022; sono state raccolte 25 interviste semi-strutturate a soggetti del Terzo settore e delle istituzioni locali.

2. Uno scenario in trasformazione? Quadro normativo e coordinate teoriche

La riforma di Terzo settore ha alle spalle una robusta ma frammentaria produzione normativa che vedeva le diverse forme organizzative nonprofit accomunate da un lato da una legislazione tributaria di vantaggio (decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, *Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*), dall'altro dall'inclusione nei processi di governance tramite la legge 8 novembre 2000, n. 328 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2001 (*Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328*). In ragione di questo quadro

normativo pre-esistente, è significativo che osservatori e analisti abbiano evidenziato di questa riforma soprattutto l'impatto culturale rispetto a quello giuridico (Bozzi, 2017; Fici, 2019). Volendo dunque individuare i principali elementi di novità del quadro normativo, per quanto riguarda la riforma nel suo complesso, in molti si sono soffermati sui processi di istituzionalizzazione e individuazione dei confini del Terzo settore, tramite l'introduzione di una definizione dello stesso "in positivo" (Borzaga, 2018; Fici, 2019). In secondo luogo, è stata evidenziato il ruolo della riforma nel dare piena attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale, così come previsto all'articolo 118 c. 4 della Costituzione, grazie agli articoli 55-57 del Codice del Terzo settore (CTS – Istituito con decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117, *Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*). Un aspetto riconosciuto peraltro dalla Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 131/2020. Secondo le *Linee Guida del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* (decreto ministeriale 31 marzo 2021, n. 72), l'articolo 55 in particolare introduce:

Un fondamento di diritto positivo ed una piena legittimazione alle tante esperienze, anche informali, attivate dagli enti nella costruzione di tavoli di lavoro e di percorsi di partecipazione su vari ambiti e ferma restando la ormai collaudata esperienza – con specifico riguardo ai servizi sociali – della pianificazione sociale di zona, variamente denominata, regolata e declinata a livello territoriale.

Le disposizioni del CTS prevedono che spetti alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione (da qui PA) se attivare con gli ETS rapporti collaborativi o viceversa procedere tramite il *Codice dei Contratti Pubblici* (CCP – decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), con l'affidamento di appalti e la concessione di servizi. Da evidenziare, dunque, che la titolarità del procedimento rimane in capo alle amministrazioni, dal momento che si presuppone l'attivazione di un procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) sulla base dei principi di buon andamento ed evidenza pubblica (art. 97 Cost.)¹.

¹ Relativamente a questo, le Linee Guida del Ministero (d.m. n.72/2020) evidenziano che il CTS non prevede modalità specifiche rispetto al contenuto degli avvisi e forniscono dunque indicazioni su alcuni elementi minimi

Focalizzando l'attenzione sugli elementi di discontinuità introdotti dall'attuale quadro legislativo attuale rispetto all'amministrazione condivisa, argomento di questo articolo, è possibile individuare tre importanti snodi critici.

In primo luogo, l'ambito di applicazione risulta più ampio. La l. n. 328/2000 prevede una gestione integrata dei servizi sociali per quanto riguarda i sistemi di welfare, mentre allo stato attuale qualsiasi attività di un ETS – delle 26 elencate all'art. 5 del CTS – può essere oggetto di amministrazione condivisa. Sebbene sembri prevalere ancora un orientamento alle attività di servizio (Moro, 2019) e sia concreto il rischio di una partecipazione prettamente ritualistica, come accaduto in passato con i piani di zona (Busso e Negri, 2012), la riforma è un potenziale strumento per ridare forza e rilegittimare interventi che vadano oltre alla mera erogazione di prestazioni e siano fondati su una logica di co-programmazione sostanziale.

In secondo luogo, è stato osservato che la co-progettazione era prevista in precedenza unicamente per gli interventi «sperimentali e innovativi» (art. 7 del d.p.c.m. 30 marzo 2001), mentre adesso interessa tutti i tipi di interventi purché realizzati in ottica non prestazionale (Gallo, 2020; Gori, 2020). Si tratta di un istituto scarsamente applicato in passato, ma oggi «paradossalmente riscoperto» (Marocchi, 2020) proprio grazie alla diversa consapevolezza innescata dalla riforma del Terzo settore, che assegna un nuovo ruolo e significato alle istruttorie di coprogettazione.

Infine, in riferimento alle novità introdotte riguardo agli attori coinvolti si riscontra una differenza tra ETS e PA. Per quanto riguarda le PA, l'art. 55 fa riferimento a tutto l'apparato amministrativo, non limitandosi agli enti locali e dunque alla sola programmazione locale come fino ad ora previsto (Bongini *et al.*, 2021).

Per quanto concerne invece le organizzazioni di Terzo settore, nella riforma vi è, da un lato, la volontà di delimitare meglio i confini delle organizzazioni appartenenti al Terzo

necessari, rimettendosi comunque al principio di autonomia organizzativa e regolamentare di ciascun ente. Al riguardo Gallo (2020) osserva che vi è scarsa consapevolezza da parte degli enti locali di questa autonomia, e segnala che né le Regioni hanno avviato una revisione della legislazione preesistente alla luce del nuovo CTS, né i comuni hanno approvato nuovi regolamenti dedicati al rapporto fra PA e ETS, a parte sporadici casi – per esempio l'approvazione in Regione Toscana di *Norme a sostegno e promozione degli enti del Terzo settore* (legge regionale Toscana 22 luglio 2020, n. 65).

settore ammesse alle esperienze di co-programmazione e co-progettazione e, dall'altro, il tentativo di eliminare le distinzioni fra enti così come previsto nelle normative precedenti, individuando un unico ente di Terzo settore a cui le PA possono rivolgersi. Questo punto è stato realizzato solo parzialmente, dal momento che la riforma, pur presumendo un'unica definizione di ETS, ha poi previsto una serie di sotto-categorie di appartenenza (Organizzazioni di Volontariato, Associazioni di Promozione Sociale, Enti commerciali e non, eccetera); elemento che alcuni considerano un limite all'impatto della stessa (Borzaga, 2018).

Gli obiettivi e le sfide che l'idea di amministrazione condivisa porta con sé chiamano dunque in causa non solo una ridefinizione del settore, ma anche una profonda trasformazione dei rapporti con la PA in direzione del superamento di una sudditanza, presunta o reale, degli ETS. L'argomento non è certamente nuovo, e rappresenta forse uno dei tratti principali attorno a cui si è sviluppato il dibattito italiano sul Terzo settore (Busso e Gargiulo, 2016; Busso, 2020), e in cui si alternano posizioni maggiormente inclini alla collaborazione con la PA a visioni che, al contrario, si reggono sulla richiesta non solo di una maggiore indipendenza, ma anche di una regolazione minima da parte dello stato (Donati, 2000). L'obiettivo di liberare un «prometeo incatenato» (Barbetta, 2011) dalle severe costrizioni imposte dagli equilibri stato-centrici della governance è indubbiamente uno degli elementi di maggior complessità tra quanti fanno da sfondo al tentativo di trasformazione di un modello che la riforma porta con sé. Da un lato, infatti, il principio di pari dignità tra gli attori della co-programmazione sancito dalla riforma sembra andare nella direzione di soddisfare tali richieste Palazzo, 2022). Dall'altro, tuttavia, emergono numerose perplessità – come vedremo a breve – sulla possibilità che equilibri profondamente radicati possano essere superati “per decreto”.

La comprensione delle prime esperienze e delle sfide future in materia di amministrazione condivisa non sembra poter prescindere da una riflessione su caratteristiche e dinamiche dei contesti locali in cui la riforma prenderà concretamente forma. D'altra parte, è proprio a questo livello di scala che è possibile osservare, da un lato, il *nonprofit* e il settore pubblico, dall'altro, i processi di trasformazione che, a partire dal

frame normativo, investono la natura stessa delle organizzazioni interessate e, soprattutto, le relazioni tra le stesse.

I vincoli e le potenzialità della riforma possono dunque essere colti – a nostro avviso – focalizzando l'attenzione sulle specificità locali e territoriali, seguendo gli insegnamenti che derivano dagli studi di comunità e alcuni filoni di ricerca riconducibili alla “political economy comparata” (Bagnasco, 1999; Vitale, 2015; Tosi e Vitale, 2016). La dimensione locale si presta infatti ad analizzare in dettaglio i punti di continuità e discontinuità nel cambiamento sociale, tenendo conto degli attori coinvolti e delle loro reti sociali, del tipo di risorse disponibili e della configurazione degli interessi in gioco. Più in generale è una prospettiva che permette di prendere in esame gli assetti istituzionali, ovvero i processi di regolazione e di governance territoriale, quindi le connessioni e interdipendenze tra politica, economia e società (Bagnasco, 2003; Gualini, 2006; Kazepov e Cefalo, 2020). Aspetti di grande rilevanza per comprendere le innovazioni che si intendono promuovere attraverso l'amministrazione condivisa.

In effetti, è da tenere presente che, per quanto innovativi possano essere i movimenti che prendono forma nella società civile, le istituzioni sono per definizione meno inclini al cambiamento. Certo, l'innovazione istituzionale è possibile e può avvenire in modi diversi, attraverso percorsi di diffusione incrementali e ramificati (Ebbinghaus, 2005). Tuttavia, oltre quarant'anni di esperienze di governance hanno plasmato una visione persistente sia della società civile sia del ruolo del settore pubblico. L'aspetto interessante per la nostra analisi è che tale persistenza può riguardare anche il livello meso dei modelli di governance. Ciò avviene soprattutto a livello locale, dove gli elementi di continuità vanno ben oltre le caratteristiche degli attori coinvolti, e riguardano la forma che assumono processi che potremmo definire «situati» (Moulaert *et al.*, 2007).

Come suggerisce l'analisi neoistituzionalista, i campi organizzativi (Powell e Di Maggio, 1991) non sono qualificati soltanto dagli attori che ne fanno parte o dalla loro dimensione strutturale, ma piuttosto sono spazi all'interno dei quali si viene a creare «un'ininterrotta azione di normazione e controllo sull'attività degli enti» (Bonazzi, 2000, p. IX). Al loro interno esiste una forte dimensione culturale e prendono forma dinamiche di potere difficili

da scardinare, che, riprendendo l'accezione bourdieusiana del concetto di campo, richiedono agli attori che vi entrano una trasformazione, quando non addirittura una "conversione" (Bourdieu, 2000).

Le riforme a livello nazionale, in questo senso, impattano sui contesti locali fungendo da shock esogeno, e possono scuotere gli equilibri dei campi aprendo a processi di ristrutturazione degli equilibri, ma possono al contempo innescare processi di difesa dello status quo da parte di attori che vedono minacciate le loro posizioni di privilegio (Mazza e Pedersen, 2004).

3. Un'occasione da non perdere. Opportunità e vincoli nel dibattito del (e sul) Terzo settore

I rischi legati alla rigidità degli assetti istituzionali sono, come è logico aspettarsi, ben presenti nel dibattito sull'amministrazione condivisa che si sviluppa nel Terzo settore e attorno ad esso². Di fatto, se le letture prevalenti della riforma sembrano convergere sull'idea di "un'occasione da non perdere", non mancano i riferimenti a un certo grado di continuità con il passato e ai rischi che questa comporta. A questo proposito, è possibile cogliere due diverse sfumature nell'idea di continuità. La prima riguarda gli strumenti stessi, e il fatto che non mancassero in passato spinte normative in questa dimensione:

Non è letteralmente una innovazione assoluta, perché già nella legge Turco, la legge 328 del 2000, la legge sui servizi sociali, era previsto che ci potessero essere forme di co-progettazione (Intervista Q7).

La seconda ha invece più a che fare con il modo in cui tali spinte si sono tradotte in pratiche al momento dell'implementazione:

Eh troppe cose abbiamo visto... dalla 381 alla 328, nei circuiti delle esperienze concertative o para tali del

² La ricostruzione del dibattito proposta in questo paragrafo è basata sulle interviste realizzate dal gruppo di ricerca a testimoni qualificati ed esperti del settore (si veda l'introduzione).

paese, troppe cose abbiamo visto diciamo, rispetto alla mancata messa in trasparenza degli interessi, e anche alla assunzione di ruoli ambigui (Intervista Q6).

Tra quanti ricoprono posizioni che permettono un osservatorio privilegiato sul sistema, in termini generali, appare diffusa la consapevolezza che lo strumento normativo in sé, al di là della sua reale innovatività, sia solo una parte (talvolta addirittura marginale) dei processi di trasformazione, e che i suoi esiti dipendano da molti fattori:

Questo governo ha fatto diversi atti, no? [...] l'impegno l'ha preso, le procedure sono state diciamo messe in moto, vediamo adesso se si quaglia, per dirla in modo un po' grezzo [ride] (Intervista Q5).

Nondimeno, al netto degli esiti incerti, numerosi intervistati definiscono la portata della riforma e della sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale come, almeno potenzialmente, "epocale", sia per l'ampiezza dei settori e delle attività che comprende, sia per la forza del messaggio culturale che porta con sé:

Nella erogazione dei servizi di welfare in senso ampio l'ente pubblico e gli enti di Terzo settore hanno la medesima coerenza e dignità, vanno messi sullo stesso piano, da cui l'implicazione pratica della co-programmazione, co-progettazione (Intervista Q2).

Se, dunque, non è sufficiente una norma per rivoluzionare i rapporti tra Terzo settore e PA, il quadro che si delinea è appunto quello di una grande occasione. Ai fini di gettare le basi dell'analisi dei casi che seguirà, è utile a questo punto evidenziare le dimensioni che assumono un ruolo centrale nel determinare gli esiti in termini di continuità o "rivoluzione". Da un punto di vista analitico, gli elementi che emergono possono essere ricondotti a due grandi ambiti: quello della dimensione strutturale, che include assetti, ruoli formali e risorse, e quello della dimensione culturale, a cui è possibile ricondurre tradizioni, rappresentazioni, questioni di riconoscimento e capacità di voce.

Partendo dalla dimensione strutturale, i testimoni intervistati sottolineano come, in prima battuta, la "messa a terra" del mandato normativo richieda chiarezza e definizioni di

procedure, ad oggi affidata alle Linee guida emanate dal ministero (d.m. n. 72/2020). Il punto più rilevante riguarda, però, la regia e la leadership dei processi. A fronte di una chiara esplicitazione del principio secondo cui «non c'è più una concorrenza tra i due soggetti ma c'è invece un interesse comune da realizzare» (Intervista Q7), la titolarità pubblica dei processi di cui al precedente paragrafo non comporta automaticamente che sia l'attore pubblico a proporli. Su questo punto si gioca una scommessa di protagonismo ancora tutta da verificare:

Bisogna vedere se anche gli ETS, gli enti di Terzo settore, diventeranno come la legge consente degli attori positivi no? La legge dice che i meccanismi di co-progettazione possono essere attivati anche su istanza di parte, ovvero non dall'amministrazione ma dall'ente o dagli enti aggregati di Terzo settore (Intervista Q5).

La possibilità che il Terzo settore assuma l'iniziativa e la guida dei processi risente chiaramente del livello di radicamento di un modello di «mutuo accomodamento» (Pavolini, 2003) che aveva caratterizzato gli anni Novanta e sulla cui persistenza rimangono aperti molti interrogativi. Il modello, in estrema sintesi, vedeva il Terzo settore accettare condizioni economiche non particolarmente vantaggiose nella gestione in appalto dei servizi pubblici in cambio di una sostanziale garanzia di continuità nella relazione con la PA. Tale modello, oltre a definire le relazioni con il pubblico, influiva anche sulla stabilità degli assetti e delle reti all'interno del Terzo settore, riducendo la competizione tra le organizzazioni. Anche su questo punto l'ipotesi di amministrazione condivisa mostra un potenziale notevole di impatto. La possibilità di superare la logica dei progetti brevi e dei bandi, oltre a quella delle gare d'appalto, appare come vedremo a breve una delle novità salutate con maggiore entusiasmo. D'altro canto, però, porta con sé il rischio di una chiusura delle reti e di una stabilizzazione degli assetti, ovvero il rischio di criteri selettivi che possono escludere alcuni attori a vantaggio di altri. In questo scenario, infatti, è possibile che si verifichi una dinamica per cui:

Sposo le due organizzazioni migliori che ci sono su quel territorio e faccio accompagnamento di lungo periodo insieme a loro, e faccio attività di progettazione e co-design forever, voglio dire, ok? [...] dal mio punto di vista, come faccio io a dire che tu sei meglio di Tizio piuttosto che di Caio, perché se tutti adottassero lo stesso approccio non ne veniamo più fuori no? (Intervista Q12).

La dimensione locale assume qui un ruolo centrale, e la necessità di anteporre le esigenze di un territorio a quelle di singole organizzazioni sembra essere la scommessa centrale. Pur a fronte di questi rischi, il modello dell'amministrazione condivisa sembra rispondere all'esigenza fondamentale, ormai ben presente anche nel dibattito pubblico, di superare quello basato sull'assegnazione delle risorse attraverso bandi e progetti brevi:

La speranza ci sta, non so quanto sia colta da chi gestisce le risorse, però questo secondo me è un tema molto importante, cioè il fatto di sostenerci per quello che facciamo e per il ruolo che abbiamo, indipendentemente dalla rendicontazione delle singole unità di lavoro secondo me è importante. [...] bisogna superare la "bandite", no? (Intervista Q8).

Il tema delle risorse appare centrale al di là dei criteri seguiti per la distribuzione, dal momento che la co-progettazione e la co-programmazione possono influire sul volume complessivo delle risorse a cui gli ETS sono in grado di accedere. Da questo punto di vista le visioni più ottimistiche evidenziano la possibilità di creare un canale privilegiato per l'accesso alle risorse pubbliche, particolarmente rilevanti in situazioni di crisi economiche:

Dipenderebbe anche forse dalla riforma e dal fatto che vengono agevolati, gli enti di Terzo settore potrebbero avere una via privilegiata per la co-progettazione, no? (Intervista Q13).

D'altro canto, però, si rileva anche uno scenario opposto, e da tempo noto, nello studio della governance in senso esteso: quello in cui gli attori pubblici continuo sui meccanismi del cofinanziamento per incrementare le risorse a disposizione del sistema, attivando processi partecipati a cui è possibile accedere sulla base della propria capacità contributiva (Segatori, 2012).

La portata delle trasformazioni, e le molteplici possibilità che si aprono, chiamano in causa necessariamente anche la dimensione culturale del campo, e quindi la necessità di un ripensamento che va molto oltre la “semplice” questione del ruolo del Terzo settore:

[Gli] istituti di co-programmazione e co-progettazione sono potenzialmente una cosa che cambia il segno non dell’operare del Terzo settore ma del farsi delle politiche pubbliche *tout court*, potenzialmente soprattutto quelle esercitate dalle amministrazioni territoriali (Intervista Q6).

Vuole dire aprire una prospettiva di molto molto ampia, questo è il momento giusto! Quindi se non ci tremano i polsi... e abbandoniamo i soliti schemi, probabilmente ci sarà un nuovo percorso interessante (Intervista Q11).

La capacità di un sistema di rivedere i propri presupposti richiede quindi un “cambiamento di paradigma” (Intervista Q1), che comporta un ripensamento del ruolo dei singoli attori e, soprattutto, delle loro reciproche rappresentazioni. La riforma al cui interno il modello dell’amministrazione condivisa si colloca è da molti percepita come un riconoscimento dell’identità e del ruolo del Terzo settore, che porta con sé la necessità di superare una percezione di subalternità che potrebbe diventare un ostacolo, se non un vero e proprio “tradimento”:

Oggi anche dentro al Terzo settore ci sono dei traditori, perché anziché rivendicare la loro dignità, la loro ragione d’essere si accontentano di stare a rimorchio di altri soggetti tipicamente pubblici ma anche spesso privati (Intervista Q2).

Un tema che, tra gli altri, sembra emergere con forza nell’analisi dei requisiti necessari all’implementazione è quello della fiducia:

Secondo me una delle letture della riforma è quella della fiducia, cioè io legislatore prevedo la co-programmazione, la co-progettazione, prevedo una condivisione della funzione pubblica perché mi fido del mio interlocutore (Intervista Q10).

La necessità di rivedere le basi della collaborazione in questa direzione porta con sé un nodo da sciogliere anche sul piano dell'identità del settore: quello dell'integrazione sistemica o, al contrario, di una "ostentata alterità". Infatti, nella misura in cui la reputazione del Terzo settore è stata costruita sull'essere "altro" da un sistema pubblico inefficiente e inefficace, i presupposti per un rapporto fiduciario rischiano di venire meno. In questo senso, visioni che enfatizzano l'alterità quanto non l'alternatività del Terzo settore possono alimentare dinamiche di relazioni che si discostano profondamente sia da quelle del "sistema integrato" in stile 328, sia da quelle necessarie per l'amministrazione condivisa.

D'altro canto, viene rivolta al pubblico la richiesta di garantire spazi di partecipazione reale e non ritualistica, come spesso si era verificato nella stagione dei piani di zona (Busso e Negri, 2012) e, in generale, in precedenti esperienze di governance. Su questo punto sembra concentrarsi una larga parte del bisogno di discontinuità. Occorre, infatti:

Capire che significa co-progettazione e co-programmazione, termini che sono molto enfatizzati, e sui quali io diciamo non partecipo all'enfatizzazione pur pensando che sono cose importanti; ancora una volta non è finita, non è fatta, co-progettazione e co-programmazione sono una possibilità in più, ma se non ti dai da fare non è che un programma di un ente locale cambia perché ti invita un giorno e ti chiede un parere e poi fa come gli pare (Intervista Q4).

La rilevanza del ruolo politico del Terzo settore, e la sua effettiva possibilità di voice, passa anche dall'equilibrio che si verrà a creare tra co-programmazione e co-progettazione, o in senso più ampio tra la definizione concertata dei fini e degli obiettivi delle politiche e la condivisione delle scelte relative ai mezzi per attuarla. Allo stato attuale, infatti, la programmazione condivisa sembra essere assai meno praticata della progettazione, in un ribaltamento della logica che vorrebbe, al contrario, che si partisse dall'individuazione di obiettivi comuni per poi passare alla definizione degli strumenti (Marocchi, 2021).

La breve ricognizione proposta mostra come tanto la dimensione strutturale dei campi, quanto quella culturale, giochino un ruolo centrale nell'esito di un processo di riscrittura del *policy making* di così ampia portata. Stanti tali premesse, non si può prescindere da un

esercizio di osservazione di come queste si sviluppino a livello locale.

4. Il caso Biella. Un progetto a “più voci” tra stabilità e ricerca di una nuova identità³

La provincia di Biella è un'area relativamente ridotta, istituita come ente amministrativo autonomo nel 1992 incorporandola dalla vicina provincia di Vercelli. È considerata una provincia chiusa, anche per via del suo isolamento geografico dai grandi centri del Nord-Ovest, elemento rafforzatosi a partire dagli anni Ottanta, con il progressivo declino dell'industria manifatturiera. La sua conformazione territoriale, caratterizzata dalla presenza di tanti piccoli centri sparsi, ha da tempo favorito la gestione dei servizi sociali tramite due consorzi: IRIS e CISSABO, che si spartiscono rispettivamente l'area occidentale e orientale della provincia. La presenza di consorzi socio-assistenziali che programmano le loro attività a livello di ambito territoriale si è consolidata in Piemonte già prima dell'introduzione della normativa specifica in applicazione della l. n. 328/2000 (la legge regionale Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1, *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*) (Nava e Pomatto, 2020). Nella regione, le prime sperimentazioni in termini di programmazione territoriale condivisa sono dunque risalenti nel tempo (Bosco, Naldini e Teagno, 2012), sebbene i primi (e in alcuni casi unici) Piani sociali di zona siano stati realizzati soltanto nel triennio 2006-2008. Questa esperienza, con grandi differenze a livello di esiti e processi, è stata contraddistinta da una frattura fra la fase di programmazione e quella di implementazione (Busso e Negri, 2012). Questo modello di governance locale, nonostante abbia spesso assunto caratteri meramente ritualistici, ha lasciato tracce evidenti sui territori piemontesi, compresa la provincia di Biella. Qui vi è infatti una storica collaborazione del Terzo settore con la pubblica amministrazione, ad esempio tramite l'attivazione di patti di sussidiarietà tra consorzi e cooperazione sociale o tramite l'attivazione di tavoli tematici presso il Centro Territoriale di

³ La ricostruzione dei casi studio proposta nei paragrafi §4 e §5 è basata sulla documentazione secondaria raccolta e sulle interviste realizzate dal gruppo di ricerca a testimoni qualificati ed esperti del Terzo settore biellese e foggiano (si veda l'introduzione).

Volontariato; questa collaborazione negli anni più recenti è attiva ad esempio sul tema della comunità educante, tentando di mettere insieme le iniziative della scuola, della Fondazione Pistoletto, del volontariato e dell'Impresa Sociale con i Bambini, oppure sulla promozione dell'artigianato e l'industria tessile, permettendo di far entrare Biella nel network città creative UNESCO nel 2019. In molte iniziative, come sarà chiarito in seguito, è da evidenziare che il ruolo della Fondazione Cassa di Risparmio di Biella è percepito come prevalente nel tenere insieme e guidare la rete territoriale.

4.1 La dimensione strutturale: assetti e risorse

La maggioranza degli intervistati di Biella considera l'implementazione della riforma in continuità con il quadro precedente. È tuttavia possibile rilevare due diverse letture di questo allineamento. Un primo gruppo di attori, costituito da una rete di ETS e dal mondo della filantropia che ha un ruolo di guida delle politiche territoriali, individua quale maggiore criticità il rallentamento e relativo svuotamento dell'applicazione della riforma, che teme sia legato a un mancato riconoscimento della funzione pubblica del Terzo settore. Un secondo gruppo, che raccoglie attori pubblici e di Terzo settore che si percepiscono più periferici nelle reti territoriali e meno coinvolti nelle decisioni a livello nazionale, mostra un livello di sfiducia ancora maggiore sul possibile impatto della riforma, e sembra per questo preferire una linea di continuità normativa rispetto a possibili effetti "dirompenti" ma incerti.

La normativa è un po' idealizzata [...] quando facciamo corsi di formazione nessuno ce l'ha chiaro qual è il modo di incardinare una cooperativa sociale, è inutile che ci raccontiamo... [...] ora ci troviamo a cavallo tra il Codice dei Contratti e il Codice del Terzo settore, e non è ancora finita e nessuno sa in un caso o nell'altro cosa è meglio fare. Chi ci detta le regole ci dice "boh?", scendendo nel piccolo chi lo sa qual è la forma [corretta]? [...] Poi qualsiasi legge va bene, basta non cambiarla in continuazione, ci va tempo per conoscere le modalità procedurali, e costruire la realtà sociale [Intervista B5].

In questo scenario la guida del cambiamento non è a trazione del settore pubblico, sembra piuttosto essere attivo un sistema “a più a voci”, nel quale è comunque particolarmente rilevante il ruolo della Fondazione Cassa di Risparmio di Biella (CRB). Dal canto suo, la Fondazione si descrive come soggetto “super partes e apolitico” (Fondazione CRB, 2022) che ha l’obiettivo di rafforzare la rete costruita con altre fondazioni territoriali e con le istituzioni, e quindi di favorire una riflessione collettiva sul futuro del territorio anche tramite strumenti quali l’Osservatorio territoriale del Biellese, strumento di monitoraggio del territorio nato nel 2020.

Dal punto di vista delle risorse, sebbene sia percepita una condizione di “crisi”, il territorio nel complesso può attingere a diverse fonti di finanziamento, dal pubblico, dal mondo della filantropia e da quello delle imprese. Il fattore chiave è tuttavia giocato dalle risorse messe in campo dalla Fondazione, dato che essa si colloca nel gruppo delle Fondazioni medio-grandi, con un patrimonio di oltre 258 milioni (ACRI, 2021), e ha previsto un investimento di 8,5 milioni di euro per il 2022 su un territorio provinciale relativamente piccolo. È peraltro interessante osservare che, per quanto riguarda la distribuzione delle risorse, la Fondazione sembra seguire lo spirito politico-culturale della riforma, dal momento che tende a limitare il supporto a singoli progetti di piccole associazioni, in modo da privilegiare interventi basati sulla co-progettazione e la costruzione di reti di più ampio respiro (Intervista B10).

Molto rilevanti in termini di risorse sono, naturalmente, i fondi del PNRR. Al riguardo si esprime tuttavia il timore che questa nuova fonte di finanziamento possa distrarre l’attenzione dalle progettazioni su fondi già esistenti, considerati più sicuri anche per via delle modalità di domanda e accesso già consolidate, che sono molto più incerte, invece, per quanto riguarda il PNRR. Per contro, emerge anche la speranza che queste risorse aggiuntive abbiano la potenzialità di aprire nuovi spazi di lavoro per il Terzo settore, offrendo opportunità anche ad altri attori, esterni alle reti tradizionalmente radicate e attive nel territorio. È questo un punto critico segnalato da diversi testimoni intervistati. Per quanto riguarda la costruzione di reti tra attori di Terzo settore, istituzionali e di mercato, il territorio appare infatti contraddistinto da un forte individualismo e da una persistente

tendenza al mantenimento dello status quo. Questo scenario sarebbe stato favorito nel tempo da una gestione consortile caratterizzata da una vigorosa esternalizzazione dei servizi sociali al mondo cooperativo.

In questo quadro, secondo gli intervistati, il ricorso all'amministrazione condivisa presenta rischi e opportunità. Da un lato, potrebbe paradossalmente rafforzare la tendenza alla rigidità e chiusura delle reti. Dall'altro, potrebbe invece favorire la costruzione di reti non solo funzionali al recupero di risorse ma anche capaci di orientare le decisioni amministrative.

4.2 La dimensione culturale e politica

Per via della già indicata esternalizzazione delle politiche sociali vi è uno storico riconoscimento del ruolo del Terzo settore in provincia di Biella; anzi nell'attuale momento storico esso viene individuato dal mondo imprenditoriale e filantropico come uno dei principali driver della ricostruzione identitaria del territorio, necessaria per fronteggiare la crisi del settore manifatturiero, la carenza di infrastrutture, la fuga dei giovani, il costante invecchiamento della popolazione. Vi è dunque un investimento nello sviluppo degli attori di Terzo settore, di cui uno dei principali sostenitori è la già citata Fondazione CRB. Tra gli obiettivi esplicitamente perseguiti da quest'ultima spicca quello relativo a un preciso modello di sviluppo, promuovendo una nuova immagine del biellese basata su «creatività, sostenibilità, inclusione e capacità di attrazione di nuovi abitanti», un tema ritenuto «quasi “esistenziale” per la sopravvivenza stessa del distretto» (Fondazione CRB, 2022, p. 5).

Gli attori di Terzo settore riconoscono effettivamente alla Fondazione «un ruolo politico, non dal punto di vista istituzionale ma territoriale» (Intervista B9), e anche gli stessi attori istituzionali definiscono il tavolo dell'osservatorio Osserva Biella, promosso dalla stessa Fondazione, «un luogo privilegiato di programmazione [...] un tavolo di osservazione e decisione politica dove indirizzare sia le risorse economiche, sia progettuali» (Intervista B16).

D'altra parte, le rappresentazioni prevalenti descrivono un ruolo piuttosto defilato e, in alcuni casi, assente dell'attore pubblico, a fronte di un Terzo settore che si considera invece più flessibile e rapido nel rispondere ai bisogni e alle emergenze sociali del territorio. Il rapporto tra Terzo settore e istituzioni non si può comunque definire di sfiducia, piuttosto è visibile la condivisione di un'immagine di Biella come "sistema", come "progetto a più voci", dove la funzione dell'attore pubblico non è quella trainante nella ridefinizione identitaria del territorio, risultando certo necessaria ma complementare rispetto alle altre forze in campo.

La presenza di spazi già attrezzati per l'amministrazione condivisa permette di anticiparne alcune possibili criticità future. Un punto da evidenziare, infatti, è che gli attori più periferici nel "sistema Biella" lamentano la difficoltà di inserirsi e muoversi in un contesto caratterizzato da una fitta rete di attori, tenuta insieme da equilibri stabili e consolidati nel tempo. Una rete poco propensa ad aprirsi e a sperimentare innovazioni anche di fronte a eventi spiazzanti quali la pandemia o la stessa riforma del Terzo settore. L'auspicio è quantomeno di allargare le maglie della rete, rendendola più inclusiva e partecipata. Come anticipato, l'amministrazione condivisa può giocare in un senso o nell'altro, rafforzando cioè la chiusura delle reti o favorendo la loro apertura. Non basta quindi richiamare questo strumento, se non si pensa al tempo stesso alle concrete modalità di implementazione, date da attori, risorse, vincoli, rapporti di forza presenti – e sedimentati nel tempo – in un dato territorio.

D'altra parte, senza una vera programmazione comune, ma anche senza un ruolo più attivo dell'amministrazione locale, è elevato il rischio che prevalga un orientamento individualista e che siano preservate reti di collaborazione, esito di una sommatoria di singole progettazioni, ma non di una vera programmazione condivisa. Come visto, su questo scenario conteranno soprattutto le scelte strategiche e gli orientamenti che assumerà la Fondazione CRB, che si è posta ed è, al tempo stesso, considerata come "guida" per indirizzare le reti territoriali – si vedrà se solo per consolidarle e rafforzarle, o anche per ampliarle e innovarle.

5. Il caso Foggia. La volontà di riconoscimento del Terzo settore in uno scenario conflittuale

L'ampio territorio della provincia di Foggia, adibito prevalentemente all'agricoltura, è articolato in 61 comuni. Lo scenario in cui si inserisce il Terzo settore è particolarmente problematico, connotato dal radicamento del fenomeno del caporalato e da una forte presenza delle mafie. L'infiltrazione mafiosa nelle istituzioni ha peraltro comportato lo scioglimento di numerosi consigli comunali, tra i quali quello dello stesso capoluogo, rendendo il ruolo delle istituzioni locali, già fragile, quasi completamente assente. Pur considerate queste criticità, la provincia si colloca in una regione che, sebbene abbia recepito con maggiore ritardo le indicazioni formali della l. n. 328/2000 (tramite la legge regionale Puglia 10 luglio 2006, n. 19, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia*), è stata considerata «un avamposto nell'applicazione della riforma» degli anni 2000 (Memo e Lattarulo, 2012, p. 41), per via del rilevante investimento economico e politico del governo regionale sulle tematiche sociali. La riforma incentivava attività di tipo partecipativo: un'indagine sul volontariato pugliese realizzata tra il 2009 e il 2010 (Russo, 2011) evidenziava infatti una particolare propensione del Terzo settore foggiano a queste attività, tanto che il 47% delle OdV in provincia dichiarava di aver partecipato ai tavoli di concertazione per la realizzazione dei piani di zona (a fronte di una media pugliese del 32%). Più recentemente, con la Legge Regionale n. 28 del 2017, la Puglia è una delle poche regioni in Italia che si è dotata di una norma sulla partecipazione e dal rapporto IPRES Puglia 2021 risulta essere la terza più attiva nella promozione di questi processi. La maggioranza di questi è concentrata nelle province di Lecce (41%) e Bari (30%), mentre nella provincia di Foggia costituiscono soltanto il 6,6%. Il dato non stupisce però più di tanto, tenuto anche conto dell'elevato numero di enti locali commissariati in provincia di Foggia negli ultimi anni. In effetti, dalle interviste si rileva il significativo rapporto del Terzo settore locale con la dimensione regionale, particolarmente attenta al suo coinvolgimento, a fronte di una maggiore distanza dalle amministrazioni locali. Ciò segna un significativo cambiamento rispetto alla fotografia

tracciata nel 2012 dell'ambito di Foggia (Memo e Lattarulo, 2012) dove si riscontrava un consolidato rapporto con le pubbliche amministrazioni locali.

5.1 La dimensione strutturale: assetti e risorse

L'implementazione della riforma del Terzo settore suscita ovviamente timori e speranze. A fronte del rischio di maggiori rigidità e vincoli burocratici, la maggioranza dei testimoni intervistati esprime tuttavia una forte speranza che il modello proposto dalla riforma possa realizzare in termini sostanziali un'amministrazione condivisa che nella prassi di applicazione della l. n. 328/2000 si era tradotta in modalità più che altro rituali.

La riforma del Terzo settore la aspettavamo da tanto [...] perché permette di mettere in sicurezza con la riforma una progettazione che ci vede sempre più come protagonisti, perché gli enti locali sono costretti, tra virgolette, a interloquire con il Terzo settore visto che c'è la co-programmazione e la co-progettazione che va dai piani sociali di zona, al nuovo ripensare il welfare [...] La difficoltà è che poi non tutti i comuni attuano questo principio (Intervista F14).

In generale, si registra una profonda sfiducia relativamente alla volontà e alla capacità degli attori istituzionali di implementare la riforma. Il rapporto con il mondo delle istituzioni pubbliche, a parte alcune eccezioni per specifici comuni o per particolari istituzioni come l'Università, è tendenzialmente conflittuale e la politica è considerata una parte «antagonista» (Intervista F3). Del resto, il commissariamento prefettizio non migliora i rapporti con le istituzioni, anzi sembra privare il Terzo settore di un – seppure fragile – riferimento politico. Nonostante queste criticità, l'ente pubblico è considerato l'unica guida possibile per il territorio anche perché è «l'unico interlocutore attivo anche sul piano dell'impresa [...] il primo motore di tutta l'attività economica» (Intervista F2). La sua assenza, dunque, paralizza non solo l'implementazione della riforma, ma qualsiasi prospettiva di programmazione territoriale.

In questo senso è interessante evidenziare come in risposta all'«annichilimento» prodotto dal commissariamento (Intervista F21), la rete associativa foggiana si sia ampliata e meglio strutturata, uscendo, per esempio, con un ruolo rafforzato dall'ultima discussione dei piani di zona (settembre 2022), segnando in tal senso un interessante differenza rispetto al quadro che si delineava una decina di anni prima, contraddistinto da fratture e conflittualità interne al Terzo settore (Memo e Lattarulo, 2012). La rete attuale è il risultato di un avvicinamento fra il mondo associativo, cooperativo, filantropico e universitario, tenuta insieme da una logica di contrapposizione al pubblico, e capace di mobilitare l'opinione pubblica anche tramite i media locali. Si assiste quindi al tentativo di creare reti di alleanza e cooperazione, che si ampliano e si ristrutturano anche in risposta ad altre crisi del territorio – considerando, ad esempio, l'impatto pandemico o le emergenze ambientali. Rispetto a quanto descritto nel caso di Biella, dunque, si tratta di reti più flessibili, più aperte e mobili, caratterizzati da un rapporto dialettico con l'attore pubblico, in molti casi di decisa opposizione, ma in altri anche di forte collaborazione, come accade ad esempio nel comune di San Severo.

Pur considerata la crescita delle reti, gli ETS foggiani soffrono della forte instabilità istituzionale che ha, naturalmente, anche importanti ricadute sulle risorse, che risultano fortemente discontinue. Questo è particolarmente problematico se si considera che l'ente pubblico è il principale riferimento anche in termini di finanziamento, dal momento che manca l'investimento dell'imprenditoria e l'unica fondazione bancaria attiva nel territorio è tra quelle più piccole in Italia, quindi con limitate capacità di finanziamento (al 76esimo posto su 88, ACRI, 2021).

Purtroppo, la sensazione di [omissis – nome organizzazione] è di dover necessariamente, ma obtorto collo perché non dovrebbe essere questa la nostra funzione, di essere surrogatori e non integrativi delle istituzioni pubbliche [...] spesso abbiamo dovuto finanziare noi il piano per i senza tetto nella stagione invernale, pur essendoci dei fondi regionali che non sono stati utilizzati. Non si riusciva ad avere un'interlocuzione [con il comune], una risposta o la risposta tardava [...] Abbiamo surrogato spesso il comune intervenendo noi sul piano finanziario (Intervista F13).

La strategia del Terzo settore, tramite il supporto del CSV territoriale e delle poche istituzioni locali attive, per sopperire a questa forte instabilità, è di investire sulle capacità di risposta ai bandi, rafforzando le competenze di progettazione e facendo propria «l'importanza di termini e dell'uso della grammatica tecnico-amministrativa» (Intervista F10). In tal senso, le energie di progettazione delle organizzazioni sono prevalentemente orientate verso risorse regionali, nazionali ed europee, trascurando quindi la dimensione locale. Da questo punto di vista, la possibilità di allargare la co-programmazione a tutte le PA potrebbe creare uno spazio di partecipazione anche sovralocale, sul solco di un rapporto già più solido con il livello regionale.

5.2 La dimensione culturale e politica

Gli attori che gravitano nell'orbita del Terzo settore lo considerano come «l'unico che crea spazio pubblico e permette l'esercizio dei diritti» (Intervista F3). Gli ETS avvertono tuttavia che la loro professionalità non è ancora del tutto riconosciuta, né in termini di risorse, né in termini di coinvolgimento da parte dell'attore pubblico. In alcuni casi le attività di Terzo settore sono oggetto di ostilità da parte del territorio, ci sono esempi di aggressioni ai volontari che operano nei ghetti dove vivono le persone migranti impiegate in agricoltura o di vandalizzazione dei beni confiscati alla mafia affidati a cooperative. Considerata pertanto una diffusa ostilità ambientale, il riconoscimento del ruolo del Terzo settore a Foggia è una relativa novità e pare essersi rafforzato quale conseguenza della creazione e del rinsaldamento di reti fra ETS, che negli anni recenti si sono confrontate conflittualmente con l'amministrazione in risposta alla sua debolezza (o assenza).

Le istituzioni e la politica – secondo gli ETS – sono contraddistinte da una scarsa capacità e volontà di governo delle politiche sociali, e assumono spesso le sembianze di un «fare mafioso» che viene direttamente associato al modus operandi di «una amministrazione tecno-burocratizzata», che adotta anche comportamenti apertamente ostili nei confronti del Terzo settore (Intervista F16).

Nonostante un rapporto altamente conflittuale fra Terzo settore e amministrazione, è da evidenziare che le pregresse esperienze di processi partecipativi promosse dalla Regione Puglia hanno lasciato una forte impronta sul territorio. A differenza di Biella, i tavoli di discussione dei piani di zona sono ancora considerati il punto di partenza per elaborare una programmazione locale condivisa. In questo senso gli istituti di amministrazione condivisa non sembrano aver perso completamente di legittimazione, e anzi sono fortemente sentiti nei comuni che collaborano attivamente con il Terzo settore locale. La debolezza o l'assenza di un attore pubblico di riferimento rende tuttavia sterile qualsiasi tentativo di implementare nuove forme di programmazione condivisa sul territorio.

In conclusione, il contesto foggiano, problematico sotto l'aspetto dell'amministrazione locale, è contraddistinto da due peculiarità interessanti. In primo luogo, come detto, il Terzo settore guarda spesso al livello regionale quale spazio dove far sentire la propria voce; in tal senso gli strumenti della riforma possono potenzialmente essere utilizzati in questa direzione, dal momento che ampliano il novero delle amministrazioni con le quali co-programmare. In secondo luogo, la debolezza dell'attore pubblico non frena il rafforzamento delle reti fra ETS, che sembrano essere più flessibili e aperte rispetto al contesto biellese. Al tempo stesso sono però reti più fragili e frammentate, con meno risorse, in cerca di una direzione e di una regia condivisa. Uno scenario caratterizzato da grandi potenzialità di trasformazione, ma da occasioni ristrette e da condizioni di contesto avverse.

6. Conclusioni

L'analisi dei due casi, proposta nei paragrafi precedenti, offre alcuni rilevanti spunti di riflessione, e sembra confermare la necessità di una prospettiva situata, che valorizzi l'interazione tra i processi di riforma a livello nazionale e i contesti locali con cui essi si confrontano in fase di implementazione. I dibattiti in ambito locale condividono con quello nazionale un elevato livello di attese nei confronti del modello dell'amministrazione condivisa, ma la conoscenza profonda delle dinamiche in atto sui territori sembra

trasformare le aspettative in speranze, spesso velate da una nota di realismo quando non di scetticismo. In particolare, emerge da più parti una sorta di naturalizzazione dei vincoli strutturali che rendono quasi irrealistica la prospettiva di cambiamenti radicali degli assetti della governance locale. Nondimeno, alla riforma viene riconosciuto il ruolo di possibile innesco” di processi trasformativi, la cui effettiva realizzazione dipende però dalla capacità di neutralizzare i fattori di contesto che rendono difficile un mutamento profondo e duraturo, e di valorizzare al contrario quegli elementi che possono svolgere un ruolo di facilitazione dei processi.

Il confronto tra i casi di Biella e Foggia offre alcuni spunti che permettono di approfondire il ruolo degli assetti istituzionali a livello locale, accomunati come più volte evidenziato da una posizione di relativa marginalità dell’attore pubblico, pur riconducibile a cause diverse. Questo tipo di scenario esclude la possibilità del verificarsi di co-progettazioni e co-programmazioni a forte trazione della PA, che potrebbe forse risolvere alcune problematiche pratiche dell’implementazione, ma al tempo stesso tende a neutralizzare il rischio di prefigurare una situazione in cui la componente “dal basso” e il principio di pari dignità dei partecipanti verrebbero di fatto disinnescati da un forte controllo pubblico sul processo (Moini, 2011).

D’altra parte, in assenza di questa regia, gli equilibri interni al campo e le dinamiche di cooperazione, conflitto e fiducia si rivelano fondamentali. In questo senso il quadro offerto dai due casi appare molto diverso, se non addirittura opposto, e fa emergere un trade-off tra risorse necessarie a mettere in atto processi di trasformazione e l’interesse, o la volontà, di alterare gli equilibri esistenti.

Da un lato, infatti, Biella restituisce un quadro in cui la rete locale appare ben sviluppata e non mancano precedenti esperienze di cooperazione. Proprio per questo, però, emerge la preoccupazione che gli attori che ad oggi sono i protagonisti dei processi vogliano mantenere il loro ruolo di insider e le proprie posizioni di vantaggio. Le dinamiche conflittuali si manifestano nei confronti di chi vuole entrare nel campo organizzativo, provando quindi ad allargare il perimetro della partecipazione, piuttosto che tra gli attori che già si muovono al suo interno. In questo senso, un maggior livello di infrastrutturazione

delle reti potrebbe facilitare i processi trasformativi, ma al contempo sembra agire negativamente sulle motivazioni a farlo.

Dall'altro lato, il caso foggiano mostra una situazione opposta. Il maggior grado di conflittualità e l'insoddisfazione per gli assetti attuali possono costituire un motore per il cambiamento, che qui è maggiormente avvertito in termini di necessità. Questo stimolo, però, sembra emergere proprio come conseguenza della conflittualità interna al campo e dei suoi equilibri instabili, caratteristica che rende più complessa la ricerca e definizione di nuovi assetti per costruire reti di collaborazione e rafforzare quelle esistenti.

La presenza di un simile *trade off* suggerisce che tanto la fiducia quanto l'apertura delle reti sono ingredienti necessari per cogliere l'occasione che la sfida dell'amministrazione condivisa porta con sé. Se, infatti, una logica di puro coordinamento che comporta "semplicemente" l'agire insieme può essere superata attraverso forme contrattualistiche, l'adozione di una logica di cooperazione, in cui gli attori non soltanto agiscono ma decidono insieme, richiede una trasformazione degli equilibri che non può essere realizzata per via normativa, e che deve tenere conto delle interdipendenze multiple tra attori, cerchie sociali e ambiti istituzionali.

Bibliografia

- ACRI – Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio (2021). *Ventisettesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria – Anno 2021*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.acri.it/wp-content/uploads/2022/07/Bilancio-2021_WEB-1.pdf (16/06/2023).
- Bagnasco A. (1999). *Tracce di comunità. Temi derivati da un concetto ingombrante*. Bologna: il Mulino.
- Bagnasco A. (2003). *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*. Bologna: il Mulino.
- Barbetta G.P. (2011). Il settore nonprofit italiano: solidarietà, democrazia e crescita economica negli ultimi vent'anni. In Zamagni S., a cura di, *Libro bianco sul Terzo*

settore. Bologna: il Mulino.

- Bonazzi G. (2000). Presentazione. In Powell W., DiMaggio P., a cura di, *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Bongini A., Di Rago P.I., Semeraro S., Zandrini U. (2021). La co-programmazione ex art. 55. Connessione e coordinamento con gli istituti programmatori delle autonomie locali. *Impresa Sociale*, 2: 49. DOI: 10.7425/IS.2021.02.06.
- Borzaga C. (2018). Opportunità e limiti della riforma del Terzo settore. In Fici A., a cura di, *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Bosco N., Naldini M., Teagno D. (2012). Uno studio di caso: la prima generazione di Piani di zona in Piemonte. In Busso S., Negri N., a cura di, *La programmazione a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*. Roma: Carocci.
- Bourdieu P. (2000). *Propos sur le champ politique*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon.
- Bozzi L. (2017). Terzo settore: osservazioni a “prima lettura” su una riforma culturale prima che giuridica. *Contratto e Impresa*, 33, 4: 1253.
- Busso, S. (2020). Terzo settore e politica. Appunti per una mappa dei temi e degli approcci. *Polis*, 35, 2: 393. DOI: 10.1424/97778.
- Busso S., Gargiulo E. (2016). «Convergenze parallele»: il perimetro (ristretto) del dibattito italiano sul Terzo settore. *Politiche sociali/Social Policies*, 3, 1: 101. DOI: 10.7389/83120.
- Busso S., Negri N. (2012). *La programmazione a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*. Roma: Carocci.
- Donati P., (2000). Editoriale. Il welfare della società civile. *Sociologia e politiche sociali*, 1:1.
- Ebbinghaus B. (2005). Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. *MPIfG Discussion Paper, Max Planck Institute for the Study of Societies*, 5, 2: 5. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/19916/1/dp05-2.pdf> (16/06/2023).
- Fici A. (2019). Profili generali della riforma del Terzo Settore. In Rossi E., Fici A., Sepio G., Venturi P., *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*. Roma:

Editori Laterza.

- Fondazione Cassa di Risparmio di Biella (CRB) (2022). *Documento Programmatico Previsionale 2022*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.fondazionecrbiella.it/DPP-anni-precedenti> (16/06/2023).
- Gallo L. (2020). Esperienze e prassi operative nel rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. In Fici A., Gallo L., Giglioni F., a cura di, *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n.131 del 2020*. Quaderni di Terzjus. Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Gori (2020). Il “coinvolgimento attivo” degli enti del terzo settore: la prospettiva regionale. In Fici A., Gallo L., Giglioni F., a cura di, *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*. Quaderni di Terzjus. Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale. Napoli: Editoriale Scientifica (). ~~I Quaderni di Terzjus.~~
- Gualini E. (2006). “Governance” dello sviluppo locale e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello stato. *Rivista italiana di scienza politica*, 36, 1: 27. DOI: 10.1426/21723.
- IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (2021). *Rapporto Puglia 2021*. Bari: Cacucci.
- Kazepov Y., Cefalo R. (2020). La dimensione territoriale delle politiche sociali. *Parole-chiave*, 4: 85.
- Marocchi G. (2020). Legge 328/2000 e Terzo settore: fu vera svolta? *welforum.it*, 30 novembre. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.welforum.it/legge-328-2000-e-terzo-settore-fu-vera-svolta> (16/06/2023).
- Marocchi G. (2021). 2022: sarà l'anno della coprogrammazione? *welforum.it*, 23 settembre. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://welforum.it/2022-sara-lanno-della-coprogrammazione> (16/06/2023).
- Mazza C., Pedersen, J. S. (2004). From Press to E-Media? The Transformation of an Organizational Field. *Organization Studies*, 25, 6: 875. DOI: 10.1177/0170840604042407.

- Memo G., Lattarulo A. (2012). *Politiche sociali nella crisi. Il caso Puglia*. Roma: Carocci.
- Moini G. (2011). How participation has become a hegemonic discursive resource: towards an interpretivist research agenda. *Critical policy studies*, 5, 2: 149. DOI: 10.1080/19460171.2011.576524.
- Moro G. (2019). Tra forme e attività. Un'analisi critica della cultura politica e amministrativa della riforma del Terzo settore. *Politiche Sociali/Social Policies*, 6, 2: 207. DOI: 10.7389/94308.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., González S. (2007). Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Development between Path Dependency and Radical Innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14, 3: 195. DOI: 10.1177/09697764070777.
- Nava L., Pomatto G. (2020). La gestione associata dei servizi socio-assistenziali: piano, ma avanti. Il caso della Regione Piemonte. *Politiche Sociali/Social Policies*, 7, 3: 397. DOI: 10.7389/99008.
- Palazzo D. (2022). *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*. Torino: Giappichelli.
- Pavolini E. (2003). *Le Nuove Politiche Sociali. I Sistemi di Welfare tra Istituzioni e Società Civile*. Bologna: Il Mulino.
- Powell W., DiMaggio P. J., a cura di (1991). *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*. Torino: Edizioni di Comunità.
- Russo L. (2011). *Le organizzazioni di volontariato nel sistema di welfare pugliese. Indagine socio-statistica sulle caratteristiche e le attività del volontariato in Puglia*. Lecce: CSV Puglia Net.
- Segatori R. (2012). Letture sociologiche del concetto di governance. In D'Albergo E., Segatori R., a cura di, *Governance e partecipazione politica. Teorie e ricerche sociologiche*. Milano: FrancoAngeli.
- Tosi S., Vitale T. (2016). Modernizzazione, agire di comunità e azione collettiva: alle radici della political economy urbana. *Stato e mercato*, 36, 2: 241. DOI: 10.1425/84069.

Vitale T. (2015). Una nuova occasione per gli studi urbani comparativi in Italia. *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali*, 83: 215.