

La collaborazione, da esperienza a strategia di sistema

Nicoletta Bellin, Gianfranco Marocchi, Stefano Rossetti, Alceste Santuari, | 12 maggio 2025

Premessa

A collaborare, si impara. A collaborare, ci si allena e ci si abitua e questo incide progressivamente sulla struttura profonda delle relazioni, sulle strategie e la cultura dell'organizzazione, nonché sulla considerazione che gli attori hanno reciprocamente gli uni degli altri.

In questo contributo, si intendono proporre alcune considerazioni a partire dal caso di CISS 38, che trovano però un parallelo anche in altre esperienze di "collaborazione matura" tra istituzioni e Terzo settore: in altre parole, di collaborazioni nate su iniziative specifiche, progressivamente consolidatesi nel corso del tempo, che hanno trovato infine sbocchi istituzionali originali, tesi a ridefinire la natura stessa dei soggetti, dei procedimenti amministrativi e delle loro relazioni.

Il contesto

Ciss 38 è un consorzio intercomunale piemontese che ha sviluppato, a partire dal 2018, esperienze di coprogettazione in vari ambiti. Tali esperienze hanno trovato un punto di svolta nel 2023, quando l'Ente ha avviato - in alcuni casi a partire da opportunità offerte dal PNRR - ben cinque iniziative di coprogettazione sui temi del contrasto alla povertà, del sostegno alle famiglie, degli interventi a favore degli anziani nei contesti montani e dell'accoglienza dei migranti e dell'autismo. Per la descrizione di queste esperienze e degli aspetti caratterizzanti che le accomunano, si rimanda a [Bellin e Rossetti \(2023\)](#). Nel 2024, inoltre, CISS 38 ha lavorato, oltre che su aspetti organizzativi interni, alla messa a punto di altri strumenti ispirati alla logica collaborativa, adottando un regolamento relativamente all'assegnazione di contributi ex art. 56 del Codice del Terzo settore evidenziandone le specificità rispetto ai contributi "ordinari" per lo svolgimento di attività istituzionali.

Nella seconda parte del 2024, avvicinandosi il termine degli accordi di partenariato derivanti dalle coprogettazioni intraprese nel 2023, CISS 38 e gli enti di Terzo settore hanno avviato un duplice percorso:

- da una parte, si sono impegnati nella valutazione delle coprogettazioni, adottando uno stile valutativo "*learning*" ([Stame 2020](#)), esplicitamente orientato alla ridiscussione delle scelte progettuali in vista del loro miglioramento;
- dall'altra, essi hanno intrapreso una riflessione su quale assetto dare agli interventi alla scadenza degli accordi di partenariato vigenti.

Rispetto a questo secondo punto, il primo passaggio è stato scegliere se continuare ad utilizzare schemi collaborativi o ritornare ad affidamenti in appalto, tema sul quale CISS 38 ha mostrato sin da subito la determinazione a rinnovare e rafforzare l'opzione dell'amministrazione condivisa; sul come farlo, si è però avviata una riflessione che ha portato a cercare strumenti diversi e più avanzati rispetto all'ipotesi di mera riproposizione delle coprogettazioni in scadenza.

I limiti dell'attuale impostazione

La situazione di partenza, quella appunto caratterizzata da cinque distinti partenariati frutto di altrettante coprogettazioni, mostrava alcuni limiti.

Il primo, più legato all'opportunità e alla contingenza, riguarda la ricerca di soluzioni meno onerose da un punto di vista amministrativo rispetto all'intraprendere nuove coprogettazioni - ciascuna con relativo avviso, valutazione delle istanze, tavoli di lavoro, ecc. - che riproponessero altrettanti percorsi collaborativi in luogo di quelli in procinto di terminare.

Il secondo punto, sicuramente di maggior pregnanza, è originato da una riflessione sui limiti dell'impostazione attuale che, sostanzialmente, faceva corrispondere una specifica opportunità di finanziamento (es. un fondo regionale, un fondo PNRR, ecc.) ad una coprogettazione che ne governava gli aspetti progettuali attuativi. Tali limiti sono riconducibili a due aspetti tra loro interrelati:

- ragionare “per singolo fondo” non favorisce l'emergere di strategie complessive su uno specifico ambito di intervento e rende difficile la collocazione della singola azione entro un quadro programmatico coerente;
- l'ingaggio degli Enti di Terzo settore risulta parimenti contingente, legato ad una specifica azione, mentre si avverte la necessità di creare alleanze di lungo periodo, reciprocamente impegnative, stabili e durature, tra soggetti di interesse generale, pubblici e non pubblici, che hanno a cuore il benessere del territorio.

A partire da queste considerazioni, si è lavorato per un'evoluzione del quadro preesistente.

L'Elenco

La soluzione individuata è stata quella della creazione di un Elenco aperto, formato con procedimento di evidenza pubblica e articolato per sezioni, che costituisca il luogo ove collocare riflessioni progettuali nonché la piattaforma in cui coinvolgere gli ETS in un lavoro programmatico stabilizzato e costante. Per utilizzare le parole dell'articolo di apertura del regolamento istitutivo dell'Elenco,

«C.I.S.S. 38... intende istituire, in via sperimentale, l'Elenco degli Enti del Terzo Settore... funzionale ad individuare gli Enti... idonei e qualificati a collaborare con C.I.S.S. 38, in forma stabile e duratura, alla programmazione delle strategie di intervento e alla definizione, allo sviluppo e alla realizzazione dei percorsi di coprogettazione ex art. 55 del CTS e di convenzionamento ex art. 56 del CTS nell'ambito di una o più delle attività di interesse generale...»

In sostanza, il funzionamento dell'elenco è riassumibile come segue:

- C.I.S.S. 38 rende nota la volontà di istituire un elenco di partner stabili su specifiche tematiche («Sezioni dell'elenco»), aprendo la possibilità di iscrizione per i soggetti interessati;
- Le sezioni dell'elenco sono inizialmente individuate nel contrasto alla povertà, negli interventi per famiglie e minori, negli interventi nell'area integrativa (persone anziane e con disabilità); potranno in seguito essere istituite ulteriori sezioni;
- C.I.S.S. 38 renderà periodicamente noti, per quanto conosciuti, gli impegni operativi previsti per ciascuna area (es. bandi regionali o di fondazioni, servizi e interventi sino ad ora gestiti in altre forme che si intendono includere nell'operatività dell'elenco, ecc.); questo rende trasparente la successiva gestione delle progettazioni con i soggetti dell'elenco, dal momento che vengono rese pubbliche tutte le informazioni relative alle risorse economiche e di altro tipo sulle quali i soggetti iscritti all'elenco potranno fare conto per realizzare obiettivi condivisi;
- Gli ETS (e altri soggetti non a lucrativi, di questo si dirà meglio più avanti) possono fare in qualsiasi momento richiesta di iscrizione all'elenco e, se in possesso dei requisiti richiesti verranno ammessi, entrando a farne parte da quel momento in avanti e assumendo diritti e doveri conseguenti;
- I soggetti ammessi collaborano – più esplicitamente: sono tenuti a collaborare, come condizione di permanenza nell'elenco – stabilmente:
 - all'elaborazione delle politiche, coinvolgendosi in momenti di programmazione che possono includere anche stakeholder diversi (es. i comuni, altri enti pubblici del territorio, enti di ricerca e soggetti rappresentativi della società civile del territorio), in coerenza con le varie forme che la programmazione partecipata potrà assumere, dalla coprogrammazione ex art. 55 ad altre forme quali consulte permanenti o altre
 - alla definizione di specifici interventi, alla valutazione degli stessi e alla conseguente riprogettazione; tali soggetti sono pertanto coinvolti, senza ulteriori procedimenti di evidenza pubblica, nelle coprogettazioni art. 55 o nelle convenzioni art. 56 nei settori di intervento concernenti la sezione dell'Elenco cui sono iscritti, fatto salvo il possesso di eventuali requisiti specifici richiesti per la realizzazione di determinati interventi.

Chi è parte dell'Elenco

La logica che presiede all'Elenco è, come già evidenziato, l'individuazione di soggetti che raccolgono la sfida di investimento non occasionale, ma stabile e impegnativo, nel benessere del territorio; pertanto, i requisiti l'obiettivo è quello di individuare condizioni di iscrizione all'elenco che traducano appunto questa specifica qualità di ingaggio. Accanto ai requisiti di base, relativi all'aderenza alle norme di riferimento, viene richiesto di:

- essere soggetti attivi delle dinamiche territoriali e quindi di avere una sede nel territorio o di operarvi. Con la prima di queste due possibili condizioni si apre la possibilità di partecipazione all'elenco anche a enti o di nuova costituzione, o che intendono di qui in avanti investire nel territorio; con la seconda si includono coloro che, anche senza avere una sede, di fatto partecipano attivamente alle dinamiche territoriali;
- redigere una breve relazione che illustri, a partire dalle competenze dell'ente, come esso può contribuire nell'ambito del settore di intervento della propria sezione;

- partecipare attivamente e in modo continuativo ai tavoli di lavoro, prendendo parte ai lavori di programmazione, progettazione, valutazione, anche a prescindere dal loro coinvolgimento in specifiche progettazioni. L'assenza dai tavoli di lavoro comporta l'esclusione dall'elenco.

Ben consapevoli che ogni previsione formale può essere aggirata, il messaggio è chiaro: non è utile avere nell'elenco soggetti che vi si avvicinino con logiche meramente commerciali, interessati allo svolgimento di una commessa e ai corrispettivi che ne derivano. Al contrario, è richiesta la presenza di soggetti che intendono realizzare investimenti stabili sul territorio che, in virtù di questo possono, se necessario, avere anche coinvolgimenti operativi con conseguente destinazione di risorse certe.

Vale la pena di spendere qualche parola rispetto all'inclusione nell'Elenco di soggetti non ETS: a questo proposito, "è possibile l'iscrizione all'elenco anche di enti non a fini di lucro sprovvisti del requisito di cui al comma 1, ma con una significativa attività di tipo solidaristico sul territorio del C.I.S.S.38". Con tale previsione si intende includere nei lavori anche soggetti quali parrocchie, gruppi con minimo livello di formalizzazione, ecc. che, pur non avendo la qualifica di ETS - l'iscrizione al RUNTS rappresenta una facoltà e non un obbligo per questi enti e talvolta può comportare fatiche burocratiche eccessive per i soggetti di minori dimensioni o informali - di fatto collaborano in modo significativo al benessere del territorio.

Consolidare la collaborazione

L'aspirazione a consolidare la collaborazione è un'aspirazione che sta percorrendo il mondo di coloro che, dopo essersi impegnati per alcuni anni in esperienze di coprogettazione, si sono interrogati su come rendere meno "contingente" tale esperienza collaborativa. Si tratta, ad esempio del percorso che, già nel 2018, aveva portato l'Ambito di Lecco, dopo tre esperienze di coprogettazione nei dodici anni precedenti, a sperimentare - sino ad ora caso unico nel nostro paese - la costituzione di una impresa sociale a capitale misto per la gestione del complesso degli interventi di welfare nel territorio ([vedi in questo articolo la ricostruzione del percorso](#)). Spesso i protagonisti descrivono questa esperienza come "*passaggio da una collaborazione contrattuale ad una collaborazione istituzionale*" per significare appunto che il processo collaborativo si consolida nella forma istituzionale della società mista. Mentre nel caso dell'Ambito di Lecco la stabilizzazione dei processi collaborativi ha avuto come esito l'istituzionalizzazione di un partenariato pubblico-privato, l'esperienza di CISS 38 si caratterizza per mantenere la co-amministrazione quale metodo istituzionale di confronto tra ente pubblico e soggetti non lucrativi. In entrambi i casi, come in altri che in questo periodo si stanno sperimentando in diverse aree del Paese, si registra una più matura consapevolezza della necessità di uscire dall'episodicità ovvero contingenza dei rapporti giuridici, per giungere ad approdi più stabili, anche sotto il profilo amministrativo.

È questa, probabilmente, una delle sfide di maggior rilievo per l'evoluzione dei rapporti collaborativi che sono sorti in questi anni.

[Leggi l'atto istitutivo dell'elenco](#)

Il percorso che ha portato alla realizzazione dell'Elenco descritto in questo articolo è supportato da Gianfranco Marocchi e Alceste Santuari. Il lavoro sul riordino del sistema dei contributi è stato supportato da Alceste Santuari. Il lavoro di valutazione è stato supportato da Ugo De Ambrogio e Gianfranco Marocchi. Nicoletta Bellin è direttrice del CISS 38, Stefano Rossetti è il responsabile delle aree progettazione e inclusione e dell'area sviluppo di comunità di CISS38.