con il contributo di

NUOVE PRATICHE COLLABORATIVE

PA - ETS

NUOVE PRATICHE COLLABORATIVE TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ED ENTI DEL TERZO SETTORE

Co-programmazione e co-progettazione per la costruzione di un nuovo paradigma culturale

Riflessioni, criticità, strumenti e raccomandazioni
da un percorso formativo laboratoriale

Report a cura di Marco Cau e Maria Piccio

ottobre 2025 - giugno 2026

con il sostegno di

formazione a cura di

Sommario

Scheda 1. L'amministrazione condivisa: un nuovo paradigma 5
1.1 La cornice culturale e normativa 5
1.2 Co-programmazione e co-progettazione: cosa distingue, cosa accomuna 5
1.3 Cosa cambia, in concreto 5
1.4 Il percorso formativo come laboratorio del nuovo paradigma 6

Scheda 2. Perché collaborare: il valore aggiunto della co-programmazione e della co-progettazione ... 7
2.1 La collaborazione come scelta politica 7
2.2 Visione, alleanze, qualità: i vantaggi della collaborazione 7
2.3 Cosa porta ciascuno al tavolo 8
2.4 Impatti attesi 8

Scheda 3. Ruoli, posture e competenze 9
3.1 Il cambio di postura: la precondizione 9
3.2 I ruoli della Pubblica Amministrazione 9
3.3 I ruoli degli Enti del Terzo Settore 10
3.4 Le competenze da costruire 10

Scheda 4. Criticità e tensioni ricorrenti 11
4.1 La predeterminazione degli esiti 11
4.2 Le asimmetrie di potere 11
4.3 Le logiche a silos e la governance multilivello 11
4.4 I tempi e la burocratizzazione 12
4.5 Risorse, costi non riconosciuti, sostenibilità 12
4.6 Competizione, matrimoni forzati, inclusività 12
4.7 Conduzione dei tavoli e gestione del conflitto 13

Scheda 5. Progettare la collaborazione:condizioni, avvisi, tavoli 14
5.1 Le dodici condizioni di una buona collaborazione 14
5.2 Vademecum per la costruzione di un buon avviso 15
5.3 La conduzione dei tavoli 17

Scheda 6. Raccomandazioni: chi fa cosa, da dove cominciare 19
6.1 Per la Pubblica Amministrazione al proprio interno 19
6.2 Per gli Enti del Terzo Settore al proprio interno 20
6.3 Per migliorare la collaborazione tra ETS 21
6.4 Per migliorare la collaborazione tra PA ed ETS 22
6.5 Impegni dei partecipanti 23

Scheda 7. Apprendimenti, prossimi passi e questioni aperte 25
7.1 Cosa ha mostrato il percorso 25
7.2 La qualità come legacy 25
7.3 Prossimi passi indicati dal percorso 25
7.4 Le questioni che restano aperte 26

Glossario condiviso 27

Bibliografia 32

Presentazione

Il report sintetizza quanto osservato, sperimentato e appreso durante il percorso formativo laboratoriale "Nuove pratiche collaborative tra Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore", realizzato a Milano tra ottobre 2025 e giugno 2026, con il contributo di Fondazione di Comunità Milano, nell'ambito di un progetto promosso da Consorzio SiR – Solidarietà in Rete, in collaborazione con CSV Milano ETS, con il sostegno del Comune di Milano – Direzione Welfare e Salute – Area Diritti e Inclusione e del Forum Terzo Settore città di Milano.
La finalità è stata accompagnare e supportare il Comune e gli Enti partner delle esperienze di co-programmazione e co-progettazione nella realizzazione e nella gestione delle attività di amministrazione condivisa.

Il percorso formativo si è sviluppato in sette incontri di lavoro, accompagnati da due incontri plenari, uno iniziale introduttivo e uno conclusivo, a cui hanno partecipato dirigenti, funzionari e operatori del Comune di Milano (PA) e degli Enti del Terzo Settore (ETS)*.
Gli incontri tematici, articolati in due fasi: la prima dedicata alla co-programmazione, la seconda alla co-progettazione, si sono svolti con modalità basate sul coinvolgimento, sulla partecipazione attiva e sulla valorizzazione delle diverse competenze, capacità e risorse dei partecipanti, trasformando la formazione in azione e in apprendimento.
Il report è perciò il risultato di un'esperienza sul campo, che condividiamo, confidando che possa essere uno strumento operativo utile anche a dirigenti, funzionari e operatori appartenenti a pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo settore di altri territori.
Il percorso formativo è stato condotto da Marco Cau e Maria Piccio (www.pares.it), che hanno curato la redazione del report.
Il report adotta una struttura tematica e fonde i materiali prodotti negli incontri in una narrazione unitaria. I contenuti sono organizzati in schede in modo da rendere più immediata la lettura.
La struttura è la seguente:
la **scheda 1** ricostruisce la cornice del paradigma dell'amministrazione condivisa e il rapporto tra co-programmazione e co-progettazione;
la **scheda 2** esplicita le ragioni della collaborazione: perché conviene, quali sono gli impatti attesi;
la **scheda 3** mette a fuoco ruoli, posture e competenze richieste a PA ed ETS;
la **scheda 4** raccoglie in sette aree problematiche le criticità ricorrenti, indicando per ciascuna la direzione di lavoro emersa;
la **scheda 5** restituisce gli strumenti operativi prodotti: dodici condizioni per una buona collaborazione, vademecum per l'avviso, indicazioni per la conduzione dei tavoli;
la **scheda 6** sintetizza le quarantaquattro raccomandazioni concrete, distribuite su quattro piani (PA al proprio interno, ETS al proprio interno, tra ETS, tra PA ed ETS);
la **scheda 7** chiude con gli apprendimenti trasversali, i prossimi passi e le questioni che restano aperte. Completano il documento un glossario condiviso e una bibliografia di riferimento.

*I dirigenti, funzionari e operatori coinvolti nel percorso sono stati complessivamente 72: 30 appartenenti alla PA e 42 agli ETS.

“Un’esperienza formativa è l’occasione per creare legami che poi servono quando ci troviamo attorno ai tavoli di co-progettazione nel nostro fare quotidiano”.

Angelo Stanghellini, Direttore Area Diritti e Inclusione Comune di Milano

“Obiettivo principale di questo progetto è incrementare il capitale sociale delle nostre comunità”.

Filippo Petrolati, Direttore Fondazione Comunità di Milano

“Forum Terzo Settore ha voluto e sostenuto fortemente questo progetto per supportare le proprie organizzazioni nel migliorare le pratiche di collaborazione tra pubblico e privato”.

Rossella Sacco, Portavoce Forum Terzo Settore

“La cosa interessante di questo progetto è che i funzionari e gli operatori del comune e i funzionari e gli operatori di ETS si confrontano e cercano di trarre dalla lettura critica dell’esperienza degli apprendimenti”.

Marco Cau, Agente di sviluppo PARES

“L’obiettivo di questo lavoro che stanno facendo i nostri partecipanti è quello di arrivare a scrivere un vademecum concreto che le persone possono utilizzare quando lavoreranno insieme”

Maria Piccio, Socia collaboratrice PARES

“Questo progetto ha offerto l’opportunità a mondi diversi di parlarsi per arrivare a fidarsi, e quindi a cedere pezzi di sovranità ma guadagnare una corresponsabilità”.

Marta Moroni, Direttrice CSV Milano

“Questo progetto nasce per mettere in campo un nuovo paradigma, quello dell’amministrazione condivisa, che a me piace chiamare amministrazione collaborativa [..]. Di questa è parte l’istituzione della coprogrammazione, elemento fondante in cui gli enti del terzo settore possono condizionare ed incidere sulle politiche pubbliche che hanno un impatto sulle comunità e sul territorio”.

Salvatore Semeraro, Presidente Consorzio SiR

Scheda 1. L'amministrazione condivisa: un nuovo paradigma

1.1. La cornice culturale e normativa

L'amministrazione condivisa è il quadro entro cui collocare co-programmazione e co-progettazione. Poggia sul principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, della Costituzione), che impegna lo Stato, le Regioni e gli enti locali a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Il Codice del Terzo Settore (D.lgs. 117/2017, articoli 55-57) e le successive Linee Guida (DM 72/2021) hanno tradotto questo principio in dispositivi procedurali concreti, ai quali il Comune di Milano ha dato attuazione con il Regolamento di disciplina generale sui rapporti tra il Comune di Milano e gli Enti del Terzo Settore (Deliberazione C.C. n. 45/2023) e con le Linee guida procedurali per la co-programmazione e la co-progettazione, versione 2.0 (Determinazione Dirigenziale n. 12186 del 31 dicembre 2025).
Quella che la Corte Costituzionale ha definito "modalità ordinaria" di amministrazione condivisa non è dunque un'eccezione, né un'alternativa più rapida alla gara d'appalto: è una modalità stabile di costruzione delle politiche pubbliche che sposta il rapporto tra Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore dalla logica committente-fornitore a quella del partenariato collaborativo.

1.2. Co-programmazione e co-progettazione: cosa distingue, cosa accomuna

I due dispositivi disegnano un percorso in due tempi. La co-programmazione è la fase a monte: serve a leggere insieme i bisogni di un territorio, a definire priorità di intervento, a costruire una visione comune. La co-progettazione è la fase a valle: traduce gli orientamenti programmatori in progetti concreti, individuando azioni, attori, ruoli, risorse e modalità di attuazione.
Ciò che li accomuna è la disponibilità di entrambi i soggetti (PA e ETS) a riconoscersi reciprocamente come portatori di competenze legittime, a esplicitare i propri vincoli, a modificare le proprie posizioni in funzione del confronto. Ciò che li distingue è il livello di astrazione: la co-programmazione lavora su orizzonti strategici, la co-progettazione su interventi operativi.
Entrambi sono procedimenti amministrativi a tutti gli effetti, con regole di trasparenza, pubblicità e legittimità — ma il loro contenuto sostanziale è collaborativo. Funzionano se la procedura viene piegata alla collaborazione e non viceversa.

1.3. Cosa cambia, in concreto

Il passaggio al paradigma dell'amministrazione condivisa modifica quattro aspetti:

- **La definizione dei problemi.** Non è più prerogativa esclusiva della PA. La lettura dei bisogni si costruisce integrando saperi istituzionali, professionali, territoriali ed esperienziali. Gli ETS non sono più semplici esecutori di servizi predefiniti, ma portatori di una funzione propositiva.
- **La distribuzione delle responsabilità**. La PA mantiene la responsabilità ultima — di indirizzo, di legittimità, di tutela dell'interesse generale — ma la condivide con gli ETS per la costruzione e la gestione del progetto. La corresponsabilità non scatta solo alla firma: matura lungo l'intero processo.
- **Il valore della relazione**. La fiducia non è una precondizione, è un risultato. Si alimenta con trasparenza, continuità, riconoscimento reciproco e chiarezza delle regole. La qualità della collaborazione dipende dalla qualità delle relazioni costruite.
- **I tempi di lavoro.** I tempi dell'amministrazione condivisa non coincidono con quelli della gara. Richiedono spazi più lunghi per l'analisi, per il confronto, per la negoziazione e la verifica — ma anche una protezione dal rischio inverso, quello dei percorsi troppo dispersivi.

Idea guida emersa dal percorso

La co-programmazione e la co-progettazione non sono procedure alternative all'appalto. Sono un modo di costruire politiche, interventi e servizi quando il problema non è riducibile a una prestazione già definita, quando il valore nasce dall'integrazione di competenze e quando l'esito finale deve poter essere modificato dal confronto.

1.4. Il percorso formativo come laboratorio del nuovo paradigma

Questo documento sintetizza l'apprendimento maturato in sette incontri di lavoro che hanno visto in dialogo dirigenti, funzionari e operatori del Comune di Milano e degli Enti del Terzo Settore, articolati in due fasi: la prima dedicata alla co-programmazione (ottobre — dicembre 2025), la seconda alla co-progettazione (gennaio — maggio 2026).

Il percorso non ha solo prodotto contenuti: ha sperimentato concretamente il metodo. I partecipanti hanno lavorato insieme sulle stesse domande, costruendo un linguaggio comune, riconoscendo le rispettive fatiche, immaginando soluzioni condivise. La fatica del confronto è stata essa stessa parte dell'apprendimento.

Le pagine che seguono restituiscono quanto è emerso secondo una struttura tematica anziché cronologica. Le prime tre schede ricostruiscono la cornice di senso del paradigma: perché collaborare, con quali ruoli e competenze. La quarta scheda restituisce le criticità ricorrenti, fondendo gli ostacoli specifici delle due fasi. La quinta scheda raccoglie gli strumenti operativi: condizioni, vademecum per gli avvisi, indicazioni per la conduzione dei tavoli. La sesta scheda raccoglie quarantaquattro raccomandazioni concrete. La settima scheda restituisce gli apprendimenti trasversali e le questioni che restano aperte. Chiudono il documento un glossario condiviso e una bibliografia di riferimento.

Scheda 2. Perché collaborare: il valore aggiunto della co-programmazione e della co-progettazione

2.1. La collaborazione come scelta politica

Co-programmare e co-progettare sono, prima ancora che strumenti tecnici, scelte politiche. Significano riconoscere che le politiche pubbliche non si esauriscono nell'azione dell'amministrazione, ma si costruiscono attraverso un patto con i soggetti che operano nei territori, conoscono i bisogni, sperimentano soluzioni.
Per la Pubblica Amministrazione, scegliere la collaborazione significa accettare di non avere già tutte le risposte e di condividere la funzione propositiva. Non è abdicazione al proprio ruolo: è esercizio maturo della responsabilità pubblica, che si manifesta nella capacità di accogliere contributi senza rinunciare all'indirizzo. Per gli Enti del Terzo Settore significa accettare che le sessioni di lavoro dell'amministrazione condivisa non sono il luogo per ricavare risorse, ma per mettere a disposizione competenze. È una postura che cambia anche il modo di stare al tavolo.

2.2. Visione, alleanze, qualità: i vantaggi della collaborazione

Nel confronto sono emersi cinque vantaggi principali.

Costruzione di una visione comune
La co-programmazione delinea le politiche prima di tradurle in interventi: definisce priorità, orienta scelte, costruisce un quadro di riferimento condiviso. Questa visione condivisa è ciò che poi consente alla co-progettazione di non ripartire da zero, di non disperdere energie nel ridefinire ciò che era già stato discusso.

Alleanze territoriali e legittimazione reciproca
La collaborazione costruisce alleanze stabili tra istituzioni e società civile. Riconosce gli ETS come interlocutori legittimi nella costruzione delle politiche; conferma alla PA il proprio ruolo di garanzia dell'interesse generale, esercitato in dialogo con le comunità.

Conoscenza più ampia, risorse meglio integrate
La PA ha visione di sistema, accesso ai dati istituzionali, responsabilità sull'insieme. Gli ETS hanno conoscenza fine dei territori, dei bisogni emergenti, delle persone reali. Mettere insieme questi saperi consente letture dei problemi più complete e risposte più coerenti. La co-programmazione, in particolare, è il momento in cui questa integrazione conoscitiva avviene a monte, prima che le decisioni siano prese.

Qualità degli interventi
La collaborazione non è un costo aggiunto: è un investimento che migliora la qualità. Tavoli ben condotti producono progetti più aderenti ai bisogni, più sostenibili nel tempo, più capaci di adattarsi ai cambiamenti. La qualità dipende dalla qualità del processo che li ha generati.

Sviluppo del welfare di comunità
La collaborazione genera capitale relazionale che non si esaurisce con il singolo progetto. Costruisce reti, competenze, fiducia che restano disponibili per le iniziative successive. È quello che il percorso ha chiamato legacy: l'eredità che la co-programmazione e la co-progettazione lasciano ai territori, oltre i progetti specifici.

2.3. Cosa porta ciascuno al tavolo

Il contributo degli Enti del Terzo Settore

Gli ETS portano ai tavoli un patrimonio specifico, che il percorso ha articolato in alcune dimensioni ricorrenti.

- **Territorialità.** Conoscenza diretta dei quartieri, dei caseggiati, delle persone. Capacità di leggere i bisogni in profondità, di intercettare fragilità non ancora classificate, di costruire risposte aderenti ai contesti.
- **Anticipazione strategica**. Capacità di portare ai tavoli temi e bisogni che la PA non ha ancora considerato. Funzione radar sui mutamenti sociali, che precede e prepara l'azione pubblica.
- **Propositività.** Disponibilità a contribuire non solo all'esecuzione ma anche alla definizione di obiettivi, strategie e contenuti. Capacità di immaginare soluzioni innovative.
- **Visione socio-politica.** Lettura dei problemi che intreccia dimensioni tecniche, etiche e politiche. Riconoscimento della natura non neutra di ogni intervento sui bisogni sociali.

Il contributo della Pubblica Amministrazione

La PA porta ai tavoli funzioni che le sono proprie e che la collaborazione non sostituisce.

- **Regia e indirizzo**. Garanzia della cornice istituzionale, dell'orizzonte strategico, della coerenza con altre politiche. Capacità di ricomporre posizioni divergenti senza imporsi.
- **Dati e visione di sistema.** Accesso a basi informative, valutazioni pregresse, letture trasversali che integrano lo sguardo territoriale degli ETS.
- **Responsabilità pubblica.** Tutela dell'interesse generale, legittimità del procedimento, equità nell'accesso ai servizi. Funzione che non può essere delegata e che resta in capo all'amministrazione anche quando il processo è collaborativo.
- **Risorse e leve amministrative**. Disponibilità di finanziamenti, di patrimonio, di competenze tecniche; capacità di attivare procedure, di stipulare accordi, di vincolare nel tempo.

2.4. Impatti attesi

Quando la collaborazione funziona, gli impatti si manifestano su più piani.

Per la PA, la co-programmazione e la co-progettazione consolidano la capacità di leggere i bisogni in modo aggiornato, costruire politiche più aderenti, governare in modo intersettoriale superando le logiche a silos, esercitare un ruolo di regia che valorizza il contributo dei partner. Si genera una conoscenza istituzionale più ricca, una capacità di azione più articolata, una legittimazione più diffusa.

Per gli ETS, la collaborazione favorisce il passaggio da una funzione meramente erogativa a una funzione propositiva e progettuale; rafforza le reti territoriali, le competenze interne, la capacità di influenzare le politiche a monte; valorizza il ruolo civico e politico del Terzo Settore.

Per i territori e le persone, gli impatti attesi riguardano la qualità degli interventi, l'adeguatezza delle risposte ai bisogni, la sostenibilità delle azioni nel tempo, il rafforzamento del capitale sociale e della partecipazione democratica.

Una sintesi possibile

La collaborazione tra PA ed ETS non è uno strumento neutro: è un dispositivo che produce conoscenza più ricca, decisioni più solide, progetti più sostenibili e, soprattutto, relazioni istituzionali capaci di durare oltre il singolo intervento. Il suo valore aggiunto si misura non solo nei risultati immediati, ma nella qualità della *legacy* che lascia.

Scheda 3. Ruoli, posture e competenze

3.1. Il cambio di postura: la precondizione

Il termine “cambio di postura” è ricorso a più riprese. Indica la trasformazione culturale che il paradigma richiede a PA ed ETS: il passaggio dal controllo all’ascolto, dalla rivendicazione al riconoscimento, dall’adempimento alla corresponsabilità, dalla difesa del proprio spazio alla disponibilità a modificare le posizioni in funzione del confronto.
Per la PA, cambiare postura significa accettare di non avere già tutte le risposte e condividere la funzione propositiva senza rinunciare al ruolo di garanzia. Significa anche superare la tentazione opposta — l’iper-delega — che scarica sugli ETS responsabilità che dovrebbero restare pubbliche.
Per gli ETS, cambiare postura significa entrare nelle sessioni di co-progettazione non per difendere il proprio progetto e cercare risorse, ma per mettere a disposizione competenze; significa accettare di fare “un passo indietro come soggetto singolo per poterne fare uno avanti come insieme”; significa lasciarsi “meticciare” dalle competenze altrui invece di presidiare il perimetro del proprio mandato.
Il percorso ha messo in luce che questo cambio non è automatico né uniforme. Esiste un evidente gap generazionale: per chi è entrato di recente nella pratica professionale la collaborazione è un modus operandi naturale; per gli operatori storici può rappresentare uno “shock culturale” che richiede accompagnamento.

3.2. I ruoli della Pubblica Amministrazione

Nei processi collaborativi la PA esercita alcune funzioni che le sono proprie e che non possono essere delegate.

- **Regia.** Costante, competente, presente lungo tutto il percorso — non solo all’avvio. Capacità di tenere la rotta verso gli obiettivi, ricomporre divergenze, mantenere il raccordo con altre politiche.
- **Indirizzo.** Esplicitazione degli orientamenti politici, definizione di ciò che è negoziabile e ciò che non lo è, scelta consapevole degli strumenti e motivazione di questa scelta.
- **Garanzia**. Tutela dell’interesse generale, equità nell’accesso, legittimità del procedimento, trasparenza delle decisioni. La PA non è un soggetto come gli altri: ha responsabilità ultime che restano in capo all’amministrazione.
- **Facilitazione del raccordo interno.** Coordinamento tra direzioni, tra assessorati, tra livelli (politico, dirigenziale, tecnico, operativo) per superare le logiche a silos che oggi rappresentano uno dei principali ostacoli alla qualità dei processi collaborativi.

Il percorso ha identificato tre stili di conduzione ricorrenti, di cui solo uno produce vera collaborazione.

Stile	Caratteristiche	Effetto
Verticistico	La PA arriva al tavolo con decisioni già prese e cerca conferma.	La co-progettazione si riduce a validazione formale; il contributo degli ETS viene svuotato.
Iper-delegante	La PA “se ne lava le mani”, affidandosi totalmente agli enti più strutturati.	Scarica responsabilità pubbliche sui privati; mette gli ETS in posizione scomoda; produce instabilità.
Equilibrato	La PA esercita una regia costante, esplicita vincoli e spazi aperti, accoglie il contributo dei partner senza rinunciare all’indirizzo.	L’unico modello che produce vera collaborazione.

3.3. I ruoli degli Enti del Terzo Settore

Anche gli ETS esercitano funzioni specifiche che la collaborazione richiede.

- **Propositività**. Capacità di contribuire alla definizione di obiettivi, strategie e contenuti — non solo di eseguire attività decise da altri. Funzione che il Codice del Terzo Settore riconosce esplicitamente e che la co-programmazione valorizza.
- **Ascolto e mediazione territoriale**. Capacità di portare al tavolo la voce dei beneficiari, di tradurre i bisogni in proposte praticabili, di interpretare le risorse di un territorio.
- **Cura della rete.** Costruzione e manutenzione di alleanze tra ETS, valorizzazione delle competenze specifiche di ciascuno, riconoscimento delle differenze come risorsa e non come ostacolo.
- **Continuità e radicamento.** Permanenza sui territori che permette di intercettare i cambiamenti, di tenere traccia delle esperienze, di accompagnare i processi nel tempo.

Il percorso ha anche evidenziato la necessità, all'interno degli ETS, di figure capaci di tenere insieme la dimensione tecnica e quella strategica. Troppo spesso ai tavoli arrivano persone molto competenti sul tema ma senza potere decisionale, oppure figure apicali con una visione strategica ma poca dimestichezza con il tema specifico. Servono profili intermedi e una leadership diffusa, costruita all'interno delle organizzazioni.

3.4. Le competenze da costruire

Il paradigma collaborativo richiede competenze nuove o riformulate. Il percorso le ha articolate in quattro famiglie.

Competenze tecnico-progettuali
Conoscenza del quadro normativo (Codice del Terzo Settore, Linee Guida ministeriali, regolamento e linee guida del Comune); padronanza del Project Cycle Management; capacità di costruire piani economici e cronoprogrammi sostenibili; competenze di monitoraggio e valutazione condivisi.

Competenze di conduzione del processo
Capacità di facilitare gruppi eterogenei, di gestire conflitti senza rimuoverli, di alternare plenarie e sottogruppi, di documentare decisioni in modo che restino tracciabili. Sono competenze che il percorso ha collocato in modo netto al livello delle figure di regia: il tavolo non si autogoverna, serve qualcuno che lo accompagni.

Competenze relazionali
Ascolto attivo, capacità di esplicitare interessi propri e altrui, gestione delle asimmetrie senza fingere che non esistano, costruzione della fiducia attraverso la coerenza tra parole e azioni. Sono competenze culturali oltre che tecniche: si costruiscono nell'esperienza e nel confronto, non solo nei corsi.

Competenze di sguardo strategico
Capacità di leggere i problemi nella loro complessità, di collocare il singolo intervento dentro politiche più ampie, di anticipare i bisogni emergenti, di valutare la sostenibilità di lungo periodo. È la dimensione che permette di non ridurre la collaborazione a routine procedurale.

Un nodo emerso con forza

Le competenze non possono essere lasciate alla buona volontà del singolo professionista. Richiedono percorsi formativi strutturati, ore di lavoro riconosciute, risorse dedicate. Per la PA significa investire nell'unità formazione delle risorse umane. Per gli ETS significa costruire piani formativi interni e trasversali, sfruttando anche gli organismi di secondo livello.

Scheda 4. Criticità e tensioni ricorrenti

4.1. La predeterminazione degli esiti

La criticità più pervasiva è quella della falsa collaborazione: situazioni in cui il processo è formalmente partecipato ma sostanzialmente orientato a confermare decisioni già assunte. La co-progettazione si riduce a una mera validazione formale di un disegno interamente prefigurato dalla PA; gli ETS sono chiamati a sottoscrivere scelte sulle quali non hanno reale margine di intervento.
Il problema è duplice. Da un lato, l'avviso o il progetto preliminare predetermina troppo: attività, prestazioni, figure professionali, budget. Dall'altro, l'eccessiva genericità può produrre l'effetto opposto, alimentando interpretazioni divergenti e aspettative implicite che il tavolo non riesce a gestire.

La direzione di lavoro. Distinguere in modo esplicito, fin dall'avviso, ciò che è già deciso, ciò che è realmente aperto e ciò che non è negoziabile. Costruire il progetto preliminare come una mappa che orienta, non come un copione che chiude. Allegare dati, materiali, valutazioni che permettano al tavolo di partire da una base condivisa anziché da percezioni frammentate.

4.2. Le asimmetrie di potere

Le asimmetrie tra PA ed ETS — di risorse, di responsabilità, di procedimento — non sono eliminabili. Sono ritenute peraltro legittime dagli ETS stessi: la PA detiene risorse pubbliche e risponde dell'interesse generale, è giusto che mantenga una posizione di garanzia. Il problema non è l'asimmetria in sé, ma il fatto che spesso non venga nominata: agisce come potere implicito che produce nei partecipanti la sensazione di un non detto, di una paura legata al rapporto.
Anche tra ETS esistono asimmetrie significative: differenze di dimensione, capacità amministrativa, professionalizzazione, accesso ai finanziamenti. Le maxi-reti rischiano di schiacciare i soggetti piccoli; gli ETS strutturati sono talvolta tentati di escludere i partner meno organizzati per evitare di farsi carico delle loro difficoltà gestionali.

La direzione di lavoro. Esplicitare le asimmetrie fin dall'avvio, riconoscerle come legittime e governabili. Per la PA significa nominare apertamente cosa intende riservare per sé, perché, con quale obiettivo. Per gli ETS significa avere coraggio nell'esprimere dubbi e domande, sapendo che chiedere chiarezza non comporta rischi. Per le reti di ETS significa interrogarsi su come tenere dentro i soggetti piccoli senza paralizzare il sistema.

4.3. Le logiche a silos e la governance multilivello

Molti dei problemi affrontati attraverso la collaborazione attraversano direzioni, aree, Municipi e politiche diverse. Una co-programmazione sull'evasione scolastica intreccia educazione, welfare, cultura e sport; una co-progettazione su playground urbani coinvolge urbanistica, sviluppo di comunità, Municipi. Quando la PA resta organizzata a silos — quando le direzioni non si parlano, quando i percorsi paralleli non si intercettano, quando la responsabilità si frammenta — il tavolo collaborativo non ha le condizioni per incidere.
Il percorso ha rilevato che oggi i coordinamenti tra direzioni e tra assessorati esistono, ma spesso si limitano a un elenco reciproco delle iniziative in corso, senza ascolto sostanziale sugli ambiti di intersezione.

La direzione di lavoro. Costruire una governance multilivello (politica, strategica, tecnica, operativa) per ciascun processo collaborativo. Prevedere procedure interne di comunicazione obbligatoria tra direzioni quando si avvia un nuovo percorso. Dotarsi di strumenti digitali unitari di mappatura dei processi in corso. Animare i coordinamenti per individuare attivamente gli ambiti di intersezione.

Esempi di esperienze pratiche

Rete Orientamento Giovani Milano. Si tratta di una co-programmazione nell'ambito della quale un soggetto esterno ha svolto un ruolo di facilitazione, distinguendo la gestione del processo dalla regia dell'Assessorato.
Piano di Sviluppo del Welfare della Città di Milano. Anche in questo caso, la presenza di un facilitatore terzo ha accompagnato la definizione delle priorità.

4.4. I tempi e la burocratizzazione

Il tempo è una risorsa critica della collaborazione, in due sensi opposti. Da un lato, i tempi della Pubblica Amministrazione divergono dalle esigenze organizzative degli ETS: si alternano fasi troppo brevi per una vera co-progettazione a lungaggini burocratiche che lasciano gli operatori "parcheggiati" in attesa di incarico formale. Dall'altro, i tempi compressi imposti dall'urgenza di avviare i servizi producono percorsi formali, incapaci di approfondire.
La burocratizzazione amplifica il problema. Le regole di rendicontazione "blindate", le richieste di documentazione ridondante, l'incompatibilità tra fonti di finanziamento e natura collaborativa dei processi consumano una quota sproporzionata di energie. Sugli ETS piccoli e meno strutturati l'impatto è più severo: la mancanza di un apparato amministrativo adeguato genera "costi occulti" che mettono a rischio la tenuta economica.

La direzione di lavoro. Distinguere fin dall'avvio i tempi della co-programmazione da quelli della co-progettazione e dai tempi successivi di attuazione. Riconoscere costi indiretti adeguati (il riferimento europeo è il 15%; il 20% appare una soglia onesta come riferimento generale). Allegare agli avvisi fac-simile di Piano Economico Finanziario e guide alla rendicontazione, valutando preventivamente la compatibilità tra fonte di finanziamento e processo collaborativo.

4.5. Risorse, costi non riconosciuti, sostenibilità

La collaborazione ha un costo che spesso non viene riconosciuto. Il tempo dedicato ai tavoli, il lavoro di coordinamento, la facilitazione, il monitoraggio, la gestione amministrativa della rete: tutto questo richiede risorse che non sempre sono previste nei budget, o che vengono scaricate sui partner come oneri impliciti.
Per gli ETS piccoli il problema si amplifica: i pagamenti post-spesa generano problemi di flussi finanziari; il capofila finisce per farsi carico delle lacune gestionali altrui; le maxi-reti con rendicontazioni separate da poche centinaia di euro l'una diventano insostenibili.

La direzione di lavoro. Esplicitare nei budget le voci di coordinamento, governance, monitoraggio e facilitazione. Prevedere percorsi di accompagnamento per i soggetti meno strutturati, o flussi semplificati di gestione. Valutare la dimensione delle reti in funzione della loro sostenibilità: reti ampie possono avere senso strategico, ma vanno disegnate con meccanismi adeguati.

4.6. Competizione, matrimoni forzati, inclusività

Il percorso ha nominato con franchezza l'ambiguità intrinseca della collaborazione: il fatto che gli ETS sono chiamati a oscillare continuamente tra due posture opposte — la condivisione aperta di saperi e la competizione con gli stessi soggetti per l'assegnazione delle risorse.
La distinzione tra collaborazione competitiva e non competitiva è dirimente. La modalità competitiva replica vecchie logiche del lavoro in partnership, definendo a monte ruoli, leadership e budget: è più semplice da gestire ma sacrifica parte del valore generativo. La modalità non competitiva, se mal governata, può imporre "matrimoni forzati" tra ex-competitor o soggetti con visioni incompatibili, producendo non integrazione ma giustapposizione di progetti.
Esiste poi una tensione strutturale tra inclusività ed efficienza: l'apertura al territorio richiesta dai bandi confligge con la "debolezza organizzativa" dei partner meno strutturati. Non si tratta di escludere le realtà giovani o piccole, che spesso portano innovazione, ma di capire come includerle senza paralizzare il sistema.

La direzione di lavoro. Motivare esplicitamente la scelta tra modalità competitiva e non competitiva, in rapporto all'oggetto e alla storia del territorio. Non dare per scontato che tutti i partner debbano confluire in un unico progetto identico: in processi complessi possono servire filoni territoriali, tematici o funzionali differenziati. Riconoscere la concorrenza che permane e provare a praticarla come "buona concorrenza" finalizzata al bene comune.

4.7. Conduzione dei tavoli e gestione del conflitto

Il tavolo collaborativo non si autogoverna. Servono competenze tecniche per tenere insieme contenuti, relazione, tempi, documenti e decisioni; servono regole esplicite dichiarate all'avvio; serve la capacità di nominare il conflitto invece di rimuoverlo. Quando la conduzione non è gestita con competenza ed è lasciata alla libera arena, il processo rischia di diventare "un caos".
Un nodo specifico è la terzietà del facilitatore. Nei gruppi sono emerse tre ipotesi: facilitatore esterno competente; co-conduzione PA-ETS quando la rete è matura e riconosciuta; mediatore o facilitatore a chiamata per i passaggi critici. Nessuna è universalmente giusta: la scelta va esplicitata, motivata e finanziata.
Il conflitto, in particolare, va legittimato prima di cercare la convergenza. Se non si dà spazio alla esplicitazione delle posizioni divergenti, il conflitto emerge in fase di attuazione, a discapito dei beneficiari.

La direzione di lavoro. Prevedere fin dall'avviso le modalità di conduzione e i relativi costi. Garantire conduttori formati alla regia di processi collaborativi, non solo competenti sul tema. Costruire regole di funzionamento esplicite: moderazione, decisioni, gestione dei conflitti, documentazione, partecipazione, raccordo tra plenarie e sottogruppi.

Una lettura trasversale

Quasi tutte le criticità ricorrenti hanno una radice comune: l'impreparazione del processo. Le difficoltà che esplodono al tavolo erano spesso prevedibili a monte e potevano essere governate con un avviso più chiaro, un mandato più esplicito, risorse più trasparenti, una governance più articolata. Da qui l'importanza centrale della Scheda 5: progettare la collaborazione prima che cominci.

Scheda 5. Progettare la collaborazione: condizioni, avvisi, tavoli

5.1. Le dodici condizioni di una buona collaborazione

Sono state individuate dodici condizioni concrete — non principi astratti — capaci di rendere la collaborazione credibile e praticabile. La lista che segue individua, per ciascuna condizione ricorrente, motivazioni e implicazioni operative.

Condizione	Traduzione **operativa**
1. Verifica dell'appropriatezza dello strumento	Esplicitare nell'atto di indirizzo perché si sceglie la co-progettazione e quali alternative sono state escluse. La co-progettazione è efficace quando il problema richiede pluralità di attori, interdipendenza, innovazione, adattamento territoriale e corresponsabilità.
2. Co-programmazione o analisi profonda dei bisogni	Mettere a disposizione dati, valutazioni pregresse, letture territoriali. Collegare l'avviso agli esiti della co-programmazione
3. Mandato politico e organizzativo chiaro	Adottare una delibera o un atto di indirizzo che indichi obiettivi, perimetro, vincoli, spazi di modifica, ambiti non negoziabili e responsabilità ultima della PA. Garantire la presenza di persone con delega decisionale.
4. Perimetro esplicito: cosa è dato, cosa è aperto	Distinguere visibilmente elementi già decisi, elementi modificabili, margini di innovazione, risultati attesi e vincoli. Chiarire se si intende integrare servizi esistenti, trasformarli o crearne di nuovi.
5. Risorse chiare, sostenibili, leggibili	Esplicitare quadro economico, fonti, vincoli, tempi di erogazione, costi ammissibili, costi di governance, cofinanziamenti, risorse non economiche e margini di rimodulazione.
6. Tempi adeguati e cronoprogramma sostenibile	Definire fin dall'avviso un cronoprogramma: numero indicativo di sessioni, durata, cadenza, output intermedi, fase di attuazione e momenti di verifica.
7. Governance multilivello e intersettoriale	Prevedere livelli di governance politica, strategica, tecnica e operativa. Assicurare raccordo tra direzioni e Municipi, cabina di regia, connessione con altri percorsi.
8. Partecipazione qualificata e non generica	Definire competenze, esperienze, radicamento territoriale e ruoli attesi. Includere soggetti piccoli e grandi senza costruire reti solo nominali.
9. Trasparenza e circolazione delle informazioni	Rendere disponibili documenti, dati, verbali, decisioni e criteri. Definire una comunicazione interna ed esterna coerente.
10. Facilitazione e conduzione del processo	Prevedere un facilitatore tecnico, una co-conduzione PA-ETS o una figura terza a chiamata, in base alla maturità della rete e alla complessità del processo.
11. Sostenibilità e legacy	Chiarire fin dall'inizio cosa accade dopo: co-gestione, coordinamento, manutenzione della rete, apprendimenti, strumenti che restano.
12. Postura collaborativa e corresponsabilità	Formalizzare un patto di lavoro. Trattare il dissenso come informazione utile, dichiarare responsabilità reciproche, distinguere ciò che si decide insieme da ciò che resta responsabilità della PA.

Una lettura trasversale

Le condizioni illustrate mostrano che la collaborazione deve essere preparata prima delle sessioni di co-progettazione. Il tavolo è il luogo visibile del confronto, ma la sua qualità dipende da decisioni precedenti: la scelta dello strumento, la chiarezza del mandato, la disponibilità dei dati, la compatibilità delle risorse, la presenza di deleghe, la costruzione di un linguaggio comune.

5.2. Vademecum per la costruzione di un buon avviso

Come costruire un avviso chiaro, non ambiguo, capace di proteggere la qualità dei tavoli? L'assunto è che un avviso ambiguo produce tavoli fragili: un avviso chiaro non elimina criticità e asimmetrie, ma le rende nominabili e governabili.
Il vademecum per la costruzione di un buon avviso è organizzato attorno a sette contenuti qualificanti. Per ciascuno, le pagine seguenti riportano cosa esplicitare, quali errori evitare e quali raccomandazioni operative seguire.

Progetto preliminare della PA

Cosa esplicitare	Problema pubblico, bisogni, dati disponibili, esiti di eventuali co-programmazioni, collegamento con interventi pregressi. Distinzione visibile tra ciò che è già definito e ciò che è oggetto di co-definizione. Se si intende integrare, trasformare o creare nuovi servizi. Finalità, impatti attesi, vincoli.
Errori da evitare	Predeterminazione eccessiva che trasforma il processo in "gara mascherata". Genericità che alimenta aspettative implicite o scarica sul tavolo la responsabilità di decifrare il mandato. Innovazione come formula astratta, scollegata dalla qualità reale.
Raccomandazioni operative	Costruire il progetto come mappa, non copione. Esplicitare cosa è "definito / aperto / non negoziabile". Allegare dati, valutazioni pregresse, letture territoriali. Descrivere punti di forza e criticità dei servizi attivi.

Mandato e livello decisionale

Cosa esplicitare	Elementi politicamente definiti, vincoli, livello decisionale attribuito al tavolo. Chi partecipa per la PA e con quale delega. Distinzione tra livelli politici, strategici, tecnici e operativi. Procedura di decisione finale e verbalizzazione.
Errori da evitare	Mandato dichiarato solo formalmente. Persone senza delega costrette a rinviare ogni scelta. Confusione tra ciò che è negoziabile e ciò che resta responsabilità ultima della PA.
Raccomandazioni operative	Richiedere continuità di presenza o criteri chiari per le sostituzioni. Nominare in modo trasparente la responsabilità ultima della PA. Mantenere flessibilità generativa dentro confini espliciti.

Risorse

Cosa esplicitare	Quadro economico chiaro: importi, voci, annualità, fonti, vincoli, tempi di erogazione, margini di rimodulazione. Costi ammissibili e non, regole di rendicontazione, anticipazioni. Riconoscimento dei costi di coordinamento, governance, monitoraggio, facilitazione.
Errori da evitare	Comunicare regole solo dopo l'avvio. Usare fondi con regole incompatibili con la natura del processo. Scaricare sugli ETS i ritardi di pagamento e costi indiretti. Frammentare eccessivamente il budget.
Raccomandazioni operative	Allegare fac-simile di Piano Economico Finanziario e guida alla rendicontazione. Prevedere una quota per coordinamento, monitoraggio, facilitazione. Riconoscere costi indiretti adeguati (il 20% appare una soglia di riferimento, ben superiore al 7% oggi spesso applicato).

Criteri di selezione

Cosa esplicitare	Modalità della procedura (competitiva, non competitiva, articolata) motivata in rapporto all'oggetto e al territorio. Requisiti, criteri, punteggi e pesi leggibili. Valorizzazione di coerenza, competenze, radicamento, capacità collaborativa.
Errori da evitare	Criteri generici che aprono a una partecipazione indistinta. "Pesca a strascico" senza reale funzione dei partner. Partenariati fittizi. Matrimoni forzati.
Raccomandazioni operative	Attribuire punteggio alla qualità della rete e al radicamento, non solo al progetto scritto. Non imporre confluenze artificiali in un unico progetto.

Sessioni di co-progettazione

Cosa esplicitare	Durata complessiva, numero indicativo di incontri, cadenza, modalità (presenza o remoto), materiali preparatori, output attesi. Chi modera, con quale terzietà e competenze. Modalità decisionali e documentazione.
Errori da evitare	Lasciare tempi e metodo indefiniti, demandando tutto al primo incontro. Concentrare troppe decisioni in pochi incontri. Tavoli troppo ampi senza spazio di parola.
Raccomandazioni operative	Allegare un protocollo di funzionamento. Ogni sessione con agenda, materiali, obiettivo, output. Alternare plenarie e gruppi tematici. Facilitazione proporzionata al processo.

Governance del partenariato

Cosa esplicitare	Struttura di governance per la fase attuativa: cabina di regia, livelli decisionali, coordinamento, tavoli territoriali o tematici, verifiche periodiche. Ruoli e responsabilità di PA, ETS, capofila, partner.
Errori da evitare	Architetture troppo complesse o non sostenibili. Mancata distinzione tra livelli politici e operativi. PA che si sottrae al ruolo di governance o delega agli ETS decisioni pubbliche.
Raccomandazioni operative	Disegnare una mappa semplice dei livelli, con partecipanti, funzioni, frequenza e output. Deleghe fondate su competenze e funzioni, non su gerarchie implicite. Momenti periodici di verifica con i livelli apicali.

Esiti, responsabilità, trasparenza

Cosa esplicitare	Output e outcome attesi, indicatori, monitoraggio condiviso, responsabilità di ciascun soggetto, restituzione pubblica. Rendicontazione, verifica, valutazione, comunicazione. Identità comunicativa condivisa.
Errori da evitare	Rimandare monitoraggio e valutazione alla fase finale. Comunicare unilateralmente esiti costruiti insieme.
Raccomandazioni operative	Costruire già nel tavolo un cruscotto di monitoraggio. Verbali, report intermedi, documento finale, nota sulle divergenze rilevanti, piano di restituzione pubblica.

5.3. La conduzione dei tavoli

Le indicazioni che seguono traducono le esperienze in un protocollo operativo per la costruzione e la tenuta dei tavoli di co-progettazione.

Architettura del processo

La struttura va pensata in base alla complessità. Per co-progettazioni circoscritte tre o quattro incontri ben preparati possono bastare; per percorsi articolati servono più tavoli su un arco di tempo più lungo, alternando plenarie a tavoli territoriali e a sottogruppi tematici. Per esempio si può immaginare un percorso in cinque incontri tematici ciascuno con output dedicati: perimetro e problema; azioni e modello; risorse e sostenibilità; governance e monitoraggio; validazione. La sequenza non è prescrittiva, ma indica una scansione logica utile.

Regole di funzionamento

Le regole non sono accessorie: sono ciò che permette al tavolo di produrre senza consumare inutilmente tempo e fiducia. Vanno dichiarate all'avvio e richiamate quando emergono criticità. I temi su cui esplicitarle: chi modera e con quale terzietà; come si decide quando manca consenso; come si trattano i conflitti; come si documentano gli incontri; come si garantisce spazio di parola; come si raccordano plenarie e sottogruppi.

Orizzontalità e corresponsabilità

Dire che "il progetto è di tutti" non significa che tutti fanno la stessa cosa o hanno le stesse responsabilità. La PA mantiene il suo ruolo pubblico: garantisce le regole, tiene la regia, si assume la responsabilità finale delle decisioni. Gli ETS portano competenze, conoscenza dei territori, capacità di realizzazione. L'orizzontalità non cancella queste differenze: le rende chiare e le mette al lavoro. La corresponsabilità non scatta solo alla firma: matura dall'avvio. Ma deve essere proporzionata alle decisioni effettivamente condivise: non si può chiedere corresponsabilità su scelte che il tavolo non ha potuto discutere.

Gestione delle asimmetrie e delle criticità

Le asimmetrie sono inevitabili (PA-ETS, ETS grandi-ETS piccoli, cordate concorrenti, asimmetrie di risorse, asimmetrie interne alla PA stessa). La domanda non è come eliminarle ma come governarle: esplicitando aspettative, semplificando oneri, articolando i tavoli, dichiarando regole di integrazione.

Per la diagnosi precoce delle crisi del tavolo, il percorso ha identificato alcuni alert da riconoscere presto: irrigidimento degli attori; assenza di output concreti; calo di partecipazione; litigiosità o incontri fuori dal tavolo; scoperta tardiva di vincoli o costi; PA assente o frammentata; progetto finale quasi identico all'iniziale. Per ciascuno il percorso ha indicato una risposta operativa, che parte sempre dalla stessa premessa: nominare il problema invece di rimuoverlo.

Output e verifica della qualità

Ogni incontro deve produrre qualcosa di verificabile. L'output minimo è un verbale condiviso; nei processi complessi servono documenti intermedi che costruiscono progressivamente il progetto definitivo. Gli output complessivi del tavolo dovrebbero includere: progetto definitivo, piano economico, cronoprogramma, schema di governance, matrice di responsabilità, cruscotto di monitoraggio, piano di comunicazione, registro dei rischi, nota sulle divergenze non risolte, piano di restituzione pubblica.

Criterio di qualità del progetto finale

Il progetto finale non deve necessariamente stravolgere il progetto iniziale, ma deve mostrare in modo leggibile che il tavolo ha generato valore: ha precisato il problema, migliorato le soluzioni, reso più realistiche le risorse, chiarito ruoli e governance, nominato conflitti e costruito condizioni di attuazione più solide.

Scheda 6. Raccomandazioni: chi fa cosa, da dove cominciare

6.1. Per la Pubblica Amministrazione al proprio interno

Si riconoscono i passi significativi già compiuti dall'Amministrazione: il Regolamento di disciplina generale sui rapporti con gli ETS (Deliberazione C.C. n. 45/2023), le Linee guida procedurali per la co-programmazione e la co-progettazione versione 2.0 (Determinazione n. 12186 del 31 dicembre 2025), la promozione di percorsi formativi congiunti. Restano da affrontare: la disomogeneità tra direzioni, la fatica di coordinamento interno, l'eccessiva burocratizzazione, la conoscenza ancora disuguale degli strumenti.

Scelta consapevole dello strumento
Il livello politico della PA si impegna a valutare, di volta in volta, se la collaborazione sia lo strumento più adatto. Primo passo: esplicitare negli atti di indirizzo le motivazioni della scelta e il percorso che gli uffici dovranno seguire.

Delibera di indirizzo sulla co-programmazione come metodo trasversale
La Giunta, in raccordo con il Coordinamento dei direttori, si impegna ad approvare una delibera che individui la co-programmazione come metodo per tenere insieme strategie intersettoriali. Primo passo: portare il tema al Coordinamento dei direttori come cornice di indirizzo.

Procedura obbligatoria di comunicazione tra direzioni
I direttori delle varie direzioni si impegnano a fissare una procedura interna che obblighi la direzione promotrice a informare le altre aree con silenzio-assenso definito. Primo passo: definire e diffondere internamente la procedura, applicabile sia alle co-programmazioni sia alle co-progettazioni.

Spazio digitale unitario di mappatura dei percorsi
La struttura del Comune che presidia la co-progettazione si impegna a predisporre uno spazio in cui inserire progetti e percorsi, con sintesi accessibili, perché chiunque dall'interno possa consultarne la mappa. Primo passo: estendere la piattaforma esistente anche ai percorsi in itinere e alle iniziative successive.

Animazione dei coordinamenti tra direzioni e assessorati
I coordinamenti tra direttori, tra direzioni e tra assessorati si impegnano a non limitarsi a elencare le iniziative, ma a individuare attivamente gli ambiti di intersezione. Primo passo: dedicare uno spazio nei coordinamenti a questo ascolto reciproco.

Tempi congrui per la co-programmazione
I dirigenti che avviano i percorsi si impegnano a svincolare la co-programmazione dall'urgenza di avviare subito un progetto, per poter "sviscerare" i temi. Primo passo: prevedere fin dall'avvio una durata adeguata distinta dalla successiva co-progettazione.

Formazione tecnica strutturata
Il Comune attraverso l'unità formazione si impegna a prevedere formazioni su co-programmazione e co-progettazione per dirigenti e funzionari, con ore pagate e risorse dedicate. Primo passo: attivare l'unità formazione per la progettazione dei percorsi.

Manuale operativo sulla conduzione dei tavoli
La direzione che cura le linee guida si impegna a passare dalle attuali linee guida a uno strumento più operativo (un how-to) sulla conduzione dei tavoli. Primo passo: redigere il manuale di buone prassi come esito del percorso formativo.

Standard comune per avvisi e facilitazione
I funzionari che redigono gli avvisi si impegnano a creare uno standard sugli elementi essenziali e sugli strumenti di facilitazione, oggi disomogenei tra direzioni. Primo passo: definire un template di avviso condiviso e prevedere strutturalmente la facilitazione.
Buone pratiche di semplificazione amministrativa e rendicontativa
I dirigenti delle direzioni interessate si impegnano a condividere le esperienze più virtuose maturate, partendo dalle gestioni più dirette di fondi comunali, e ad approfondire criticamente le UCS (Unità di Costo Standard) di ANCI nazionale. Primo passo: portare al confronto le buone prassi sui fondi comunali e attivare il dialogo con ANCI sulla questione del costo orario.

Valutazione di una struttura organizzativa dedicata
La direzione generale del Comune si impegna a valutare se istituire una struttura interna dedicata, tenendo conto sia dei vantaggi sia del rischio di derive burocratiche. Primo passo: aprire un confronto tra direttori centrali.

Dialogo continuo tecnico-politico durante i percorsi
I dirigenti che presidiano i percorsi si impegnano a riportare periodicamente al livello dirigenziale apicale e all'assessore di riferimento, senza aspettare la chiusura del percorso. Primo passo: istituire un dialogo continuo, anche durante lo svolgimento.

6.2. Per gli Enti del Terzo Settore al proprio interno

Sul versante degli ETS, si evidenziano tre nodi: la postura con cui ci si presenta ai tavoli, la qualità delle persone che vi partecipano, la trasformazione della partecipazione in valore interno all'organizzazione.

Forma mentis di messa a disposizione delle competenze
Chi negli ETS designa le persone e chi partecipa si impegna a lavorare sulla postura: i tavoli non sono il luogo per ricavare risorse ma per mettere a disposizione competenze. Primo passo: rendere esplicita questa postura nei mandati interni.

Delibera formale di partecipazione
Gli organi di indirizzo degli ETS si impegnano ad adottare una delibera che riconosca la partecipazione come parte integrante del lavoro retribuito, con valutazione preventiva delle risorse di tempo. Primo passo: predisporre la delibera, individuando persona delegata e livello di delega.

Leadership diffusa che tenga insieme tecnica e visione
Gli ETS attraverso la propria governance si impegnano a portare ai tavoli figure capaci di intrecciare specificità tecniche e visione strategica. Primo passo: individuare e accompagnare nell'organizzazione le figure capaci di tenere insieme queste dimensioni.

Referenti stabili con potere decisionale
I responsabili degli ETS si impegnano a nominare referenti che possano partecipare a tutti i tavoli di uno stesso percorso, evitando l'effetto "rimbalzo". Primo passo: individuare formalmente, all'avvio, il referente e il suo livello di delega.

Formazione di figure specializzate
Gli ETS, anche tramite gli organismi di secondo livello, si impegnano a garantire formazione per figure specializzate. Primo passo: definire piani formativi interni e trasversali.
Sostenibilità del percorso e prevenzione del sovraccarico
I responsabili che assegnano le persone si impegnano a tener conto del carico complessivo, dato che la stessa persona è spesso anche referente operativo del servizio. Primo passo: valutare la sostenibilità in sede di delibera sulla partecipazione.

Visione strategica di lungo periodo
Gli organi di indirizzo degli ETS si impegnano a chiarire la visione strategica che motiva la partecipazione, andando oltre la ricerca di risorse. Primo passo: esplicitarla prima di aderire e condividerla con le persone delegate.
Trasformare la partecipazione in valore interno condivisibile
Chi partecipa ai tavoli si impegna a non lasciare che l'esperienza resti del singolo, riportando all'interno autoformazione e buone pratiche. Primo passo: prevedere, al rientro, momenti di restituzione e autoformazione.

Valutazione consapevole se partecipare o meno
Gli organi di indirizzo si impegnano a valutare a monte se le competenze e la postura sono adeguate al tavolo. Primo passo: introdurre, prima dell'adesione, una riflessione esplicita su competenze ed esperienze utili.

6.3. Per migliorare la collaborazione tra ETS

Sul piano della collaborazione tra ETS è stata messa a fuoco la fatica a rappresentarsi come dimensione unitaria, la frammentazione progettuale, la concorrenza che permane. Due direttrici: lavorare sulla conoscenza reciproca e sulle specificità; investire sugli organismi di secondo livello come luoghi di ricomposizione.

Riconoscere e differenziare le competenze
Gli ETS che partecipano insieme ai tavoli si impegnano a riconoscere le competenze specifiche dell'altro, fino a fare un passo indietro quando l'altro è più qualificato. Primo passo: confrontarsi tra ETS prima del tavolo per riconoscere le rispettive competenze.

Confronto preparatorio tra ETS prima dei tavoli con la PA
Gli ETS coinvolti in uno stesso percorso si impegnano a creare momenti di confronto per arrivare al tavolo con una visione più condivisa. Primo passo: organizzare momenti preparatori dedicati anche all'individuazione dei criteri cruciali sul tema.

Legittimare il conflitto prima della convergenza
Chi conduce i tavoli e gli ETS partecipanti si impegnano a legittimare il conflitto, evitando che riemerga in fase di attuazione a discapito dei beneficiari. Primo passo: dare spazio nei tavoli alle posizioni divergenti, prima della costruzione delle convergenze.

Contrastare la frammentazione dei progetti
I capofila e tutti gli ETS partner si impegnano a garantire una comunicazione a 360 gradi, in modo che le decisioni della cabina di regia arrivino a tutti. Primo passo: istituire cabine di regia in cui la comunicazione circoli effettivamente anche fuori, verso i partner.

Capofila come funzione di servizio
Gli ETS che assumono il ruolo di capofila si impegnano a esercitare la funzione come servizio al partenariato, non limitandosi alla gestione burocratica. Primo passo: introdurre nella governance momenti leggeri di riflessione comune, accanto alla gestione operativa.

Tenere dentro gli enti piccoli e ripensare le maxi-reti
Gli ETS di grandi dimensioni e gli organismi di secondo livello si impegnano a definire come includere gli enti piccoli e a interrogarsi sulla dimensione delle reti (le maxi-reti con rendicontazioni minime sono insostenibili). Primo passo: avviare un gruppo di lavoro sulla partecipazione degli enti piccoli e sulla gestione delle reti numerose.

Orientare la concorrenza verso una "buona concorrenza"
Tutti gli ETS, riconoscendo che la concorrenza permane, si impegnano a praticarla come spinta migliorativa al bene comune. Primo passo: nominare apertamente la concorrenza nei contesti di rete.

Investire sugli organismi di secondo livello come luoghi di ricomposizione
Enti di secondo livello ed ETS aderenti si impegnano a lavorare sugli organismi di secondo livello come contenitori di ricomposizione, valutando deleghe di rappresentanza e attività di advocacy a monte. Primo passo: aprire una riflessione interna agli organismi sulle deleghe e sull'advocacy.

6.4. Per migliorare la collaborazione tra PA ed ETS

Le raccomandazioni rivolte alla relazione PA-ETS sono il cuore del lavoro: nominare le asimmetrie senza pretendere che non esistano, esplicitare visioni e conflitti, costruire dati e analisi condivise, affrontare insieme i nodi rendicontativi.

Nominare ed esplicitare l'asimmetria di potere
Dirigenti e funzionari della PA si impegnano a rendere esplicita l'asimmetria — considerata legittima — chiarendo cosa il Comune riserva per sé, perché e con quale obiettivo finale. Primo passo: esplicitare fin dall'avvio l'asimmetria delle posizioni e la visione politica della PA.

Mandato della PA esplicito negli avvisi
I funzionari che redigono gli avvisi si impegnano a rendere il più esplicito possibile cosa la PA si attende, come la scelta si renderà concreta, quali sono le regole. Primo passo: inserire nei prossimi avvisi una sezione esplicita sul mandato.

Dati condivisi e analisi di contesto
La direzione promotrice insieme agli ETS si impegna a fondare i percorsi su una base dati condivisa, eventualmente con il contributo di realtà super partes (università, centri di ricerca). Primo passo: condividere fin dall'inizio un set di dati comune e attivare, se utile, un soggetto super partes.

Osservatori permanenti
Il Comune di Milano si impegna a dotarsi di osservatori permanenti, oggi carenti: i dati di riferimento sono troppo datati. Primo passo: ragionare seriamente sull'istituzione di osservatori come base informativa stabile.

Coraggio nei dubbi, nelle domande, nei chiarimenti
Gli ETS che partecipano ai tavoli si impegnano a esprimere dubbi e domande, sapendo che chiedere chiarezza non comporta rischi. Primo passo: esercitarsi nei prossimi tavoli a porre domande in modo costruttivo.

Strumenti di sintesi e verbalizzazione tra incontri
Chi promuove e chi conduce i tavoli si impegna a non lasciare che i tavoli — soprattutto se ampi — siano brainstorming permanenti, ma a produrre sintesi tra un incontro e l'altro. Primo passo: introdurre tra un incontro e l'altro un verbale con decisioni e conflitti esplicitati.

Conduttori formati alla regia di processi complessi
Le direzioni promotrici e gli ETS che individuano i conduttori si impegnano ad assicurare che chi conduce sia formato sulla regia dei processi collaborativi, non solo sul tema. Primo passo: formare i conduttori sulla conduzione, oltre che sul contenuto.

Pre-condividere chi sono gli ETS partecipanti
I funzionari che organizzano i tavoli si impegnano a evitare di perdere tempo nelle presentazioni reciproche, mettendo a disposizione in apertura schede di ciascun ente. Primo passo: introdurre, all'avvio del percorso, una scheda standard di presentazione di ciascun ETS.

Costi indiretti adeguati nelle co-progettazioni
La PA che redige gli avvisi e gestisce i budget si impegna a riconoscere costi indiretti adeguati: il 7% attuale è troppo basso; il 15% è il riferimento europeo; il 20% è una soglia onesta generale. Primo passo: riconoscere già nei prossimi avvisi percentuali più eque, in linea con le possibilità normative.

Organismo intermedio sui fondi europei
PA ed ETS congiuntamente si impegnano a dialogare con gli enti finanziatori perché gli organismi intermedi siano più competenti, riducendo costi e richieste contraddittorie. Primo passo: aprire o rafforzare il dialogo con gli enti preposti.

Valutare se la co-progettazione sia davvero lo strumento adatto
I dirigenti della PA si impegnano a valutare con attenzione, prima di avviare il procedimento, se la co-progettazione sia adeguata e se debba essere competitiva o non competitiva. Primo passo: esplicitare e motivare la scelta nell'atto che avvia il percorso.

Valutazioni in itinere e finali sul processo
PA ed ETS, con il contributo del capofila per gli ETS, si impegnano a prevedere strumenti di valutazione condivisa in itinere e a fine percorso. Primo passo: prevedere nei prossimi percorsi momenti di valutazione condivisa.

Collaborazione anche nella gestione delle attività
PA ed ETS che attuano un progetto si impegnano a non limitare la collaborazione ai tavoli ma a prevedere partecipazione operativa del Comune nella gestione delle attività. Primo passo: prevedere la partecipazione di persone del Comune nell'esecuzione, accanto agli operatori degli ETS.

Accordo quadro tra PA ed ETS
La giunta del Comune, in dialogo con gli ETS aderenti, si impegna a prevedere un accordo quadro come cornice di riferimento su cui innestare i singoli percorsi, non obbligatorio ma capace di impegnare il livello politico. Primo passo: aprire il percorso di costruzione dell'accordo quadro, coinvolgendo gli ETS interessati.

Diffondere il percorso fino al livello dei Municipi
Il gruppo che ha promosso il percorso, in dialogo con i Municipi, si impegna a far arrivare gli apprendimenti — linguaggi, significati, strumenti — anche a livello di prossimità. Primo passo: organizzare momenti di restituzione e formazione diffusa nei Municipi

6.5. Impegni dei partecipanti

Sul piano della diffusione e della restituzione interna:
- restituire ai dirigenti e ai colleghi il metodo e i contenuti del percorso;
- raccontare tra pari e diffondere ai collaboratori gli spunti, facendoci anche "portavoce" verso le figure decisionali;
- sostenere che la diffusione arrivi anche a livello di Municipio e di prossimità.

Sul piano della pratica quotidiana:
- iniziare ad applicare, per quanto è nel nostro potere, dei correttivi alle prassi;
- adottare una postura più empatica, cercando di capire le esigenze dell'altro;
- avere il coraggio di esprimere dubbi e domande, nominando distanze e asimmetrie in modo costruttivo;

- mantenere alta la tensione verso la pratica concreta della collaborazione, evitando di trasformarla in un istituto formale fine a sé stesso.

Sul piano del lavoro tra ETS e della governance interna:

- lavorare sulla leadership diffusa, perché chi partecipa ai tavoli tenga insieme tecnica e visione;
- cogliere la co-progettazione come opportunità di trasformazione, lasciandoci “meticciare” dalle competenze altrui;
- riconoscere tra ETS le diverse competenze, accettando di fare un passo indietro quando un altro ente è più qualificato.

Scheda 7. Apprendimenti, prossimi passi e questioni aperte

7.1. Cosa ha mostrato il percorso

Sette mesi di lavoro restituiscono una visione matura della collaborazione tra Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore. È una visione che evita due semplificazioni opposte. Da un lato non riduce la collaborazione a una procedura amministrativa alternativa all'appalto, da applicare meccanicamente; dall'altro non la idealizza come spazio di consenso facile, dove la sola buona volontà sostituisce le competenze, le risorse e le regole.
Tre apprendimenti.
Il primo: la qualità della collaborazione si gioca prima del tavolo. Il tavolo è il luogo visibile del confronto, ma la sua tenuta dipende da decisioni precedenti: la scelta consapevole dello strumento, la chiarezza del mandato, la disponibilità dei dati, la compatibilità delle risorse, la presenza di deleghe, la costruzione di un linguaggio comune. Quando queste condizioni mancano, nessuna abilità di facilitazione riesce a recuperarle. Quando sono presenti, anche le difficoltà più severe diventano governabili.
Il secondo: le asimmetrie non sono il problema, lo è la loro rimozione. Tra PA ed ETS, tra ETS grandi e piccoli, tra cordate concorrenti, tra livelli diversi della stessa amministrazione esistono asimmetrie strutturali di risorse, di responsabilità, di procedimento. Sono legittime e non eliminabili. La collaborazione non chiede di fingere che non esistano: chiede di nominarle, riconoscerle e governarle. La fiducia non si costruisce nonostante le asimmetrie, ma a partire dalla loro esplicitazione.
Il terzo: la collaborazione richiede una trasformazione interna a entrambi i soggetti. Per la PA significa rafforzare il raccordo tra direzioni, rendere espliciti mandato e vincoli, assumere un ruolo di governance non solo di controllo, investire in facilitazione, riconoscere il costo della rete. Per gli ETS significa entrare nel processo con postura collaborativa, dichiarare competenze e interessi, accettare di modificare le proprie proposte, costruire una leadership diffusa che tenga insieme tecnica e visione, assumere responsabilità proporzionate alle decisioni condivise.

7.2. La qualità come *legacy*

Il percorso ha messo a fuoco un'idea che ricorre con frequenza ma che vale la pena riprendere in chiusura: la qualità della collaborazione non si misura solo nel progetto finale che produce. Si misura nella legacy che lascia.
La legacy è ciò che resta dopo. Competenze più mature nelle persone che hanno partecipato. Reti più riconosciute tra organizzazioni che hanno imparato a lavorare insieme. Strumenti — template di avvisi, protocolli di tavolo, cruscotti di monitoraggio — che diventano patrimonio condiviso. Linguaggi più precisi, che riducono i fraintendimenti negli incontri successivi. Fiducia istituzionale tra PA ed ETS che si trasferisce ai progetti futuri.
Questa legacy è uno degli esiti più preziosi della collaborazione, e anche uno dei meno visibili. Non compare nelle rendicontazioni, non si misura con gli indicatori di output, raramente entra nei report finali. Eppure è ciò che permette al sistema di apprendere — e che giustifica, sul lungo periodo, l'investimento di tempo e risorse che la collaborazione richiede.

7.3. Prossimi passi indicati dal percorso

Le raccomandazioni della scheda precedente disegnano una mappa molto articolata di azioni. Vale la pena raggrupparle in tre direzioni prioritarie, che il percorso ha indicato come urgenti.
Costruire infrastrutture interne alla PA che reggano la collaborazione. Significa raccordo tra direzioni e tra assessorati, comunicazione obbligatoria sui nuovi processi, mappatura digitale dei percorsi in corso, formazione strutturata di dirigenti e funzionari, un manuale operativo sulla conduzione dei tavoli, template condivisi per gli avvisi, dialogo continuo tra livello tecnico e politico. È un investimento istituzionale che eccede il singolo progetto.

Riconoscere e tutelare la sostenibilità dei processi. Significa tempi adeguati per la co-programmazione, costi indiretti sufficienti (con il 20% come riferimento generale), riconoscimento dei costi di coordinamento e governance, regole di rendicontazione compatibili con la natura collaborativa dei percorsi, strategie per tenere dentro gli enti piccoli senza paralizzare il sistema. La sostenibilità non è un dettaglio amministrativo: è la condizione che permette alla collaborazione di non gravare in modo sproporzionato sui soggetti più fragili.
Costruire un quadro di riferimento condiviso e duraturo. Significa un accordo quadro tra PA ed ETS — non obbligatorio ma capace di impegnare il livello politico — che funzioni da cornice per i singoli percorsi. Significa osservatori permanenti che forniscano basi informative aggiornate. Significa diffondere gli apprendimenti del percorso fino al livello dei Municipi, perché il cambiamento culturale non resti circoscritto a chi ha partecipato.

7.4. Le questioni che restano aperte

Non tutto è risolto. Il percorso ha lasciato alcune questioni esplicitamente aperte, sulle quali il confronto deve proseguire. Sono questioni di metodo prima ancora che di contenuto, e riguardano il modo in cui la collaborazione viene praticata.

- Con quali criteri la PA decide, a monte, che la collaborazione è davvero lo strumento più adeguato rispetto a un appalto o ad altri dispositivi?
- In che misura è possibile prevedere risorse accantonate o flessibili per bisogni emergenti, costi non preventivati e potenziamenti successivi?
- Come si finanziano e si riconoscono in modo ordinario i costi di rete, governance, coordinamento, monitoraggio e amministrazione?
- Quali fonti di finanziamento sono realmente compatibili con la collaborazione e quali, per rigidità o tempi, rischiano di renderla impraticabile?
- Chi modera il tavolo e come si garantisce una terzietà credibile: facilitatore esterno, co-conduzione PA-ETS, funzione interna dedicata, mediatore a chiamata?
- Fino a che punto il progetto è “di tutti” quando la PA mantiene responsabilità finale e vincoli procedurali?
- Come governare le procedure non competitive con più cordate o più proposte senza produrre competizione nascosta, frammentazione del budget o matrimoni forzati?
- Come costruire un’identità comunicativa condivisa che rispetti le regole istituzionali e renda leggibile alla cittadinanza il valore della collaborazione PA-ETS?

In chiusura

Il percorso ha prodotto consapevolezza condivisa. Il prossimo passo è metterla in circolo, traducendola in decisioni, in atti, in scelte concrete dentro le strutture in cui ognuno di noi lavora. Il valore di questo documento dipende ora da cosa ciascuna organizzazione — PA ed ETS — sceglierà di farne.

Glossario condiviso

Questo glossario raccoglie e restituisce le parole chiave emerse e condivise nei lavori di gruppo dell'intero percorso laboratoriale, mettendo in dialogo i termini affiorati nelle sessioni dedicate alla co-programmazione (ottobre - dicembre 2025) con quelli prodotti dalle sessioni dedicate alla co-progettazione (gennaio - maggio 2026). I termini provenienti dai due ambiti sono stati ricomposti in un'unica voce ogni qualvolta abbiano contenuti convergenti; nei casi di differenze significative tra co-programmazione e co-progettazione, queste sono state mantenute esplicite all'interno della voce stessa. Il glossario va nella direzione di contribuire a costruire un linguaggio comune tra Pubblica Amministrazione (PA) ed Enti del Terzo Settore (ETS), utile a orientare pratiche collaborative coerenti e riconoscibili. Alcune voci richiamano elementi presenti nel Codice del Terzo Settore, nelle Linee Guida ministeriali (DM 72/2021) e nelle Linee Guida procedurali del Comune di Milano, sempre reinterpretati alla luce del confronto svolto durante il laboratorio. È un documento aperto e dinamico: può essere ulteriormente integrato e rielaborato.

A

Accessibilità (dei processi) - Capacità dei percorsi di co-programmazione e co-progettazione di essere comprensibili, praticabili e aperti a una pluralità di soggetti, riducendo barriere informative, organizzative e temporali.
Accordo di collaborazione - Strumento che formalizza il partenariato costruito nella co-progettazione e definisce impegni, responsabilità, governance, risorse e modalità di attuazione.
Aggregazione - Costruzione di partnership tra ETS per partecipare a una co-progettazione.
Ambiguità - Rischio frequente nei procedimenti collaborativi quando non sono esplicitati mandato, margini decisionali, criteri, risorse o responsabilità. Va riconosciuta e ridotta a monte attraverso un avviso chiaro.
Amministrazione condivisa - Approccio culturale e operativo basato sul principio di sussidiarietà orizzontale, che riconosce a PA ed ETS un ruolo congiunto nella cura dell'interesse generale.
Analisi partecipata del bisogno - Processo collettivo di lettura e interpretazione dei bisogni delle comunità, che integra saperi istituzionali, professionali, territoriali ed esperienziali.
Ascolto - Postura necessaria per costruire progettualità condivise. Implica disponibilità a modificare le proprie ipotesi iniziali e a riconoscere il punto di vista dell'altro.
Asimmetria - Differenza di ruolo, potere, competenze, risorse o responsabilità tra PA ed ETS o tra ETS diversi. Non può essere eliminata, ma deve essere resa esplicita e governata.
Autorevolezza - Capacità della PA di orientare e accompagnare il processo non solo attraverso il potere formale, ma tramite competenza, credibilità e qualità della relazione.
Autoreferenzialità - Rischio che attori (PA o ETS) agiscano a partire esclusivamente dal proprio punto di vista, riducendo l'apertura al confronto e alla costruzione di visioni condivise.
Avviso pubblico di co-programmazione - Atto attraverso cui la PA avvia formalmente il procedimento di co-programmazione, definendone oggetto, finalità, requisiti di partecipazione, modalità, tempi, criteri di trasparenza e pubblicità.
Avviso di co-progettazione - Atto pubblico con cui la PA avvia un procedimento di co-progettazione, chiarendo obiettivi, risorse, criteri di selezione, mandato e spazi effettivi di co-definizione.

B

Beni comuni - Risorse materiali e immateriali che rispondono a un interesse collettivo e la cui cura può essere oggetto di processi collaborativi tra istituzioni e comunità.
Bisogni (emergenti e complessi) - Problemi, fragilità o opportunità - non sempre immediatamente visibili o classificabili, spesso multidimensionali - che la co-programmazione e la co-progettazione provano ad affrontare. Richiedono letture integrate e intersettoriali e devono essere interpretate in modo non solo tecnico ma anche territoriale e relazionale.
Budget - Insieme delle risorse economiche disponibili per la realizzazione del progetto. Nella co-progettazione il budget deve essere leggibile, trasparente e coerente con le attività richieste.

C

Cabina di regia - Luogo o funzione di coordinamento politico e tecnico che accompagna il processo di co-programmazione/co-progettazione e garantisce continuità, raccordo e orientamento.
Cambio di postura - Trasformazione culturale richiesta sia alla PA sia agli ETS: dal controllo o dalla rivendicazione al riconoscimento reciproco, dall'adempimento alla corresponsabilità, dalla difesa del proprio spazio a logiche collaborative.
Chiarezza dell'avviso - Elemento cruciale per la qualità dei procedimenti: riguarda obiettivi, perimetro, margini di apertura, tempi e continuità del processo. Un avviso ambiguo produce tavoli fragili; un avviso chiaro non elimina le criticità ma le rende governabili.
Co-costruzione - Processo attraverso cui PA ed ETS elaborano insieme obiettivi, attività, modalità operative e governance di un intervento.
Co-decisione - Possibilità per più soggetti di contribuire realmente alle decisioni progettuali. Non coincide con la semplice consultazione.
Co-gestione - Fase attuativa della co-progettazione in cui PA ed ETS condividono responsabilità, monitoraggio e adattamento del progetto.
Collaborazione - Principio cardine delle Linee Guida DM 72/2021 e principio centrale della co-progettazione. Non consiste in una mera consultazione né nella semplice somma di soggetti, ma nella costruzione di relazioni orientate a un obiettivo comune, pur nel rispetto delle prerogative dell'amministrazione procedente.
Competenze - Insieme di saperi tecnici, organizzativi, relazionali, di visione e di facilitazione necessari per partecipare efficacemente ai processi di co-programmazione e di co-progettazione, governarli e gestirli.
Competizione - Dinamica che può entrare in tensione con la collaborazione, soprattutto quando gli ETS si contendono risorse, visibilità o riconoscimento. Va nominata e governata.
Complessità - Caratteristica dei problemi affrontati attraverso la co-progettazione. Richiede pluralità di attori, adattamento e capacità di integrare punti di vista differenti.
Comunità - Insieme di soggetti, relazioni e territori a cui si rivolge la progettualità condivisa. Non è solo destinataria degli interventi, ma possibile risorsa attiva.
Condivisione del potere - Elemento qualificante dell'amministrazione condivisa: implica la disponibilità della PA a non detenere in modo esclusivo la definizione dei problemi e delle soluzioni.
Conflitto - Elemento inevitabile nei processi collaborativi. Se riconosciuto e gestito, può diventare occasione di chiarimento e apprendimento. Va legittimato prima di cercare la convergenza.
Continuità - Capacità di dare seguito agli esiti della co-programmazione, evitando che restino esercizi isolati privi di ricadute operative.
Convenzione - Atto amministrativo che regola il rapporto tra PA ed ETS nella fase di attuazione della co-progettazione.
Co-programmazione - Procedimento collaborativo finalizzato a individuare bisogni, priorità, obiettivi e risorse per orientare politiche e interventi di interesse generale.
Co-progettazione - Procedimento disciplinato dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore finalizzato alla definizione ed eventuale realizzazione di specifici progetti di servizio o intervento per rispondere a bisogni definiti. Nel percorso laboratoriale è stata letta come pratica collaborativa e relazionale, non come semplice alternativa all'appalto.
Corresponsabilità - Assunzione condivisa di responsabilità nella costruzione e gestione degli interventi. Implica che successi e criticità siano affrontati insieme; deve essere proporzionata alle decisioni effettivamente condivise.
Cultura collaborativa - Insieme di atteggiamenti, pratiche e linguaggi che rendono possibile lavorare insieme superando logiche autoreferenziali e competitive.

D

Delega - Affidamento di compiti o responsabilità ad altri soggetti. Nella co-progettazione una delega eccessiva può produrre scarico di responsabilità da parte della PA.
Dimensione territoriale - Aver cura dei contesti locali, delle reti e delle specificità territoriali nella lettura dei bisogni e nella definizione delle priorità.
Dissenso - Espressione di divergenze o criticità all'interno del processo. Non deve essere nascosto ma trattato come informazione utile.
Documento condiviso - Output costruito collettivamente che restituisce decisioni, orientamenti, regole o progettualità emerse nel tavolo.

E

Esiti (non predeterminati) - Principio chiave: la co-programmazione e la co-progettazione autentiche non possono avere risultati già definiti a priori.
ETS Enti del Terzo Settore - Enti senza scopo di lucro che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, svolgendo attività di interesse generale e iscritti nel RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo Settore).

F

Facilitazione - Insieme di pratiche e competenze volte a rendere possibile il confronto, l'ascolto reciproco e la co-elaborazione tra attori diversi, anche attraverso la gestione delle dinamiche relazionali nei tavoli.
Falsa co-programmazione - Situazione in cui il processo è formalmente partecipativo ma sostanzialmente orientato a confermare decisioni già assunte.
Fiducia - Condizione indispensabile per costruire collaborazione reale. Non è una precondizione ma un risultato del processo: si alimenta attraverso trasparenza, continuità, riconoscimento reciproco e chiarezza delle regole.
Funding mix - Possibilità di integrare risorse pubbliche e private nella realizzazione dei progetti. Può rafforzare il progetto ma anche modificare gli equilibri di potere.

G

Governance - Sistema di regole, ruoli, responsabilità e modalità decisionali che consente di orientare e gestire il partenariato. Spesso multilivello: politica, strategica, tecnica e operativa.
Gruppo di lavoro - Insieme dei soggetti coinvolti nel tavolo di co-progettazione. La sua efficacia dipende dalla qualità delle relazioni e dalla chiarezza dei ruoli.

I

Impatto sociale - Effetti prodotti dagli interventi sulla vita delle persone, delle comunità e dei territori. Richiede strumenti di monitoraggio e valutazione condivisi.
Inclusività - Capacità dei processi di coinvolgere una pluralità di soggetti, comprese realtà piccole o meno strutturate, evitando dinamiche escludenti o di rappresentanza limitata.
Innovazione - Nella co-progettazione non coincide necessariamente con la novità assoluta. Può significare anche migliorare, integrare o trasformare pratiche esistenti.
Integrazione - Connessione tra soggetti, competenze, servizi e politiche diverse per affrontare problemi complessi.
Intersettorialità - Superamento delle logiche "a silos" a favore di una visione integrata tra politiche, ambiti e competenze.
Istanza di parte - Possibilità che il procedimento di co-programmazione o di co-progettazione venga avviato su impulso di uno o più ETS.

L

Leadership - Capacità di orientare il gruppo e facilitare il processo. Nella co-progettazione deve evitare dinamiche dominanti o squilibri eccessivi; è auspicabile una leadership diffusa.
Legacy - Eredità lasciata dalla co-progettazione in termini di competenze, relazioni, apprendimenti, strumenti e capacità collaborative.
Linguaggio comune - Patrimonio condiviso di significati, termini e riferimenti che consente a PA ed ETS di comprendersi e lavorare insieme.

M

Mandato - Cornice politica e organizzativa entro cui si sviluppa la co-progettazione. Definisce obiettivi, limiti, margini decisionali e responsabilità.
Margini di co-definizione - Spazi effettivamente aperti al contributo degli ETS nella definizione del progetto. Vanno esplicitati con chiarezza.
Matrimoni forzati - Espressione emersa durante il percorso per indicare partnership costruite artificialmente, senza reale fiducia o storia collaborativa.
Monitoraggio - Attività di verifica continua dell'andamento del progetto e dei risultati raggiunti. Non coincide con la sola rendicontazione amministrativa.

P

PA Pubblica Amministrazione - Ente pubblico chiamato a esercitare un ruolo di regia, garanzia e abilitazione dei processi di co-programmazione e di co-progettazione.
Partecipazione - Non semplice presenza ai tavoli, ma coinvolgimento attivo e responsabile nella costruzione di analisi e orientamenti condivisi.
Partecipazione qualificata - Coinvolgimento di soggetti portatori di competenze, esperienze e capacità utili rispetto al problema affrontato.
Partenariato - Relazione collaborativa tra PA ed ETS o tra ETS diversi orientata alla costruzione e gestione condivisa di un progetto.
Partnership fittizia - Aggregazione costruita solo per rispondere a un avviso, priva di reale integrazione o collaborazione.
Piano economico finanziario - Documento che descrive risorse, costi e sostenibilità economica della progettualità.
Postura collaborativa - Atteggiamento orientato all'ascolto, alla negoziazione e alla costruzione di obiettivi comuni.
Potere decisionale - Capacità di incidere sulle scelte progettuali. Nella co-progettazione il tema del potere resta centrale e richiede trasparenza.
Pregiudizi - Rappresentazioni reciproche negative o stereotipate che ostacolano la costruzione della fiducia tra PA ed ETS, e tra ETS diversi.
Principio di sussidiarietà - Principio per cui Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 118 Costituzione).
Procedimento di co-programmazione - Sequenza ordinata di fasi - innesco, avviso, svolgimento, conclusione e atti successivi - che configura la co-programmazione come un'istruttoria pubblica partecipata. Le Linee Guida DM 72/2021 chiariscono che si tratta di un procedimento amministrativo a tutti gli effetti, seppur connotato da un forte contenuto collaborativo.
Procedimento amministrativo - Sequenza di atti e fasi che rende formalmente riconoscibile e trasparente il percorso di co-progettazione.
Processo - La co-progettazione è stata interpretata durante il percorso non come singolo atto amministrativo, ma come processo relazionale e trasformativo.
Progetto preliminare - Documento iniziale predisposto dalla PA che definisce il problema, gli obiettivi e il quadro di riferimento, lasciando margini di co-definizione.

Propositività - Capacità degli ETS di contribuire alla definizione di obiettivi, strategie e contenuti progettuali e non solo all'esecuzione delle attività.

R

Rappresentanza - Tema cruciale nei processi collaborativi: riguarda chi partecipa, a nome di chi e con quale legittimazione, al fine di garantire pluralità di voci e punti di vista.
Regia - Funzione di orientamento e coordinamento del processo. Deve essere costante, competente e capace di sostenere il lavoro del partenariato.
Relazione di partenariato - Relazione fondata su fiducia, riconoscimento reciproco e corresponsabilità, alternativa alla logica committente-fornitore.
Rendicontazione - Attività amministrativa di documentazione delle spese sostenute e delle attività realizzate.
Responsabilità condivisa - Assunzione congiunta degli esiti, delle scelte e dei rischi connessi ai processi di co-programmazione e co-progettazione.
Responsabilità pubblica - Responsabilità ultima della PA nella tutela dell'interesse generale e nella legittimità del procedimento.
Rete - Insieme di soggetti che collaborano in modo stabile o temporaneo per affrontare problemi comuni.

S

Selezione - Fase del procedimento in cui vengono individuati gli ETS ammessi al tavolo di co-progettazione.
Sostenibilità - Capacità del progetto e del partenariato di mantenersi nel tempo dal punto di vista economico, organizzativo, relazionale e istituzionale. Riguarda anche il riconoscimento della dimensione organizzativa, economica e professionale degli ETS come elemento legittimo e necessario per la tenuta nel tempo delle collaborazioni.
Strumento ordinario - Definizione attribuita alla co-progettazione dalla Corte Costituzionale e dalle Linee Guida ministeriali: non esperienza eccezionale ma modalità stabile di amministrazione condivisa.

T

Tavolo di co-progettazione - Spazio operativo e relazionale in cui PA ed ETS lavorano insieme alla definizione e gestione del progetto.
Tempo / Tempi - Risorsa fondamentale dei processi collaborativi. La qualità della co-programmazione e della co-progettazione dipende da tempi congrui, coerenti e rispettosi dei processi: servono tempi adeguati per costruire fiducia, negoziare, decidere e verificare.
Territorio - Contesto sociale e relazionale entro cui si sviluppa la co-progettazione. Non solo luogo geografico ma insieme di bisogni, reti e risorse.
Trasparenza e pubblicità - Principi richiamati esplicitamente dalle Linee Guida DM 72/2021. Riguardano la pubblicazione degli avvisi, degli esiti, dei verbali e dei documenti di sintesi, a garanzia della legittimità e della fiducia. Richiedono chiarezza su criteri, decisioni, risorse, ruoli e regole.

V

Valutazione - Attività di analisi degli esiti e degli impatti della progettualità condivisa.
Visione condivisa - Esito centrale dei processi collaborativi: costruzione di un quadro di riferimento e di un orizzonte comune che orientino politiche, decisioni e azioni.
Volontà politica - Condizione necessaria per avviare e sostenere processi autentici di co-programmazione e di co-progettazione.

Bibliografia

1. Normativa

Linee Guida DM 72/2021 - Linee Guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore come previste negli articoli 55-57 del D.Lgs. n. 117 del 2017

Comune di Milano - Regolamento di disciplina generale sui rapporti tra il Comune di Milano e gli Enti del Terzo Settore in attuazione del Codice del Terzo Settore, allegato parte integrante alla Proposta di Deliberazione di Consiglio Comunale n. 623/2023, approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 45 del 3 luglio 2023

Comune di Milano - Linee guida procedurali per la co-programmazione e la co-progettazione, Versione 2.0, approvate con Determinazione Dirigenziale n. 12186 del 31 dicembre 2025

2. Volumi

Stanghellini A., Grillini G. M., Brunod M. (a cura di), *Co-progettazione sociale e beni comuni. Significati, pratiche e prospettive,* Erickson, 2025

De Ambrogio U., Marocchi G. (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Carocci, 2023

Boschetti B. L. (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare,* Quaderni di Terzjus, Editoriale scientifica, 2024

Boschetti B. L. (a cura di), *L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione. Appunti e indicazioni per il futuro prossimo delle politiche pubbliche,* Quaderni di Terzjus, Editoriale scientifica, 2025

Maino F. (a cura di), *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare,* Percorsi di secondo welfare, 2023

3. Articoli

Cau M., Maino G., *Coprogrammare e coprogettare: alcune considerazioni sugli approcci partecipativi,* Impresa Sociale, n. 3/2023

Cau M., Volpato E., *La co-programmazione di un Piano Sociale di Zona. L'esperienza del Distretto di Pavia*, Impresa Sociale, n. 3/2022

Marocchi G., *Perché la coprogrammazione arranca?,* Welforum, febbraio 2024

Marocchi G., *Come affaticare la coprogettazione,* Welforum, settembre 2025

Gotti G., *Coprogrammazione e autonomia regolamentare dei Comuni. Riflessioni alla luce di alcune recenti esperienze toscane,* Impresa Sociale, n. 3/2023

Scalvini F., De Ambrogio U., Semeraro S., Vergani E., *Forum Coprogrammazione,* Impresa Sociale, n. 3/2023

4. Strumenti

Petrella V., *Collaborare con OPERA: guida alla metodologia per la conduzione efficace di gruppi di lavoro*, Percorsi di Secondo Welfare, 11 marzo 2024

Frangi E., *Il passaggio dall'io al noi nei processi di partecipazione* - articolo di presentazione della metodologia OPERA, Percorsi di Secondo Welfare, 4 gennaio 2024

Maino G., *Canvas nella formazione: uno strumento per coinvolgere*, Percorsi di Secondo Welfare, 12 gennaio 2022

Maino G., *Setting nella facilitazione e nella partecipazione*, Percorsi di Secondo Welfare, 4 maggio 2023

Per gli scienziati non c'è niente come la lavagna, Il Post, 17 gennaio 2024

5. Manifesti

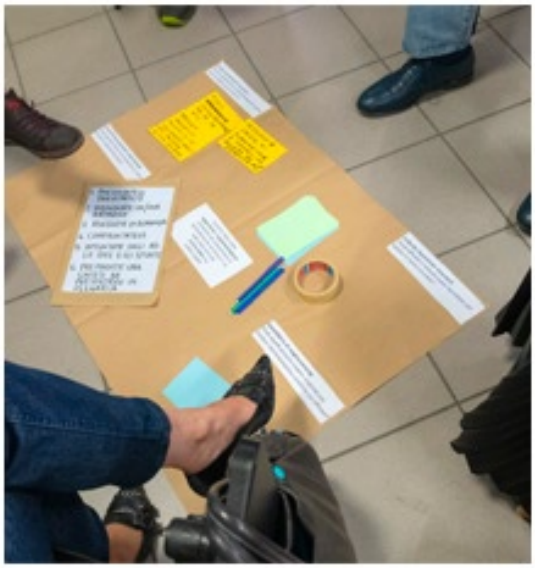
Manifesto sulla coprogrammazione e la coprogettazionwe

Collaborare - Il Manifesto per l'Amministrazione condivisa



Incontro di avvio al percorso,11 ottobre 2025









Alcuni momenti di formazione durante il percorso









Evento conclusivo del percorso, 12 giugno 2026