

Il Terzo settore di fronte all'amministrazione condivisa

Gianfranco Marocchi

1. Introduzione

Come è stato notato da Scalvini (2018) in uno dei primi approfondimenti pubblicati sull'articolo 55 del Codice del Terzo settore, nelle fasi immediatamente successive all'approvazione della Riforma (Legge 106/2016) e dei successivi decreti legislativi applicativi (D.lgs. 112/2017 sull'impresa sociale; D.lgs. 117/2017, il "Codice del Terzo settore"), l'attenzione del Terzo settore era dedicata agli aspetti societari, a temi quali riforme statutarie, Registro Unico, settori di attività, aspetti fiscali e via dicendo (Scalvini, 2018); pochi avevano prestato attenzione al titolo VII del Codice del Terzo settore, tre articoli in un dispositivo che ne conta 104, due dei quali, peraltro, non troppo stravolgenti rispetto al quadro preesistente; uno, invece, forse un po' criptico in prima lettura, ma del tutto innovativo.

Da parte sua, il Terzo settore, relativamente alla relazione con le pubbliche amministrazioni – tema affrontato un po' sbrigativamente nella legge delega all'articolo 4, comma 1, lettera o) – era intento a gestire le conseguenze dell'impatto di immagine della vicenda nota come Mafia Capitale (Maiolini, Capo, Ramus, Rullani, 2025) e un po' timoroso nell'esporsi ad enfatizzare modalità diverse dall'appalto. Peraltro, il clima culturale era ancora fortemente influenzato da quelle vicende: allora potentissimo ANAC aveva negli stessi mesi additato il settore welfare e il settore culturale come luogo di costanti abusi da parte delle amministrazioni locali (Marocchi, 2020), mentre i giornali rilanciavano una narrazione del Terzo settore come luogo di illegalità e di malaffare.

Però, d'altra parte, a partire dai mesi successivi all'approvazione del Codice, qualcosa accade. Come evidenziato in alcuni studi (Vesan, Razzetti, Papa, 2023; Vesan, Razzetti, 2025), già dal 2017, e in misura maggiore nel 2018, iniziano a diffondersi alcune decine di coprogettazioni, superando notevolmente in pochi mesi il numero di istruttorie di coprogettazione basate sull'articolo 7 del dpcm del marzo 2001 applicativo della Legge 328/2000. E questo significa che il Terzo settore inizia a confrontarsi in modo non solo più occasionale con un diverso setting rispetto a quello consolidatosi nei due decenni precedenti, connotato dalla salda convinzione che la competizione di mercato rappresentasse l'unica forma per assicurare il benessere dei cittadini (tra i pochi che hanno messo in discussione tale ipotesi dal punto di vista della teoria economica, Borzaga 2018; Borzaga, 2019).

Come si posiziona il Terzo settore in questo nuovo contesto? Come si pone di fronte ad uno scenario in cui – non senza incertezze e incoerenze – si prevedono rapporti collaborativi con le amministrazioni pubbliche, sino a ieri considerate come meri committenti e con altri enti di Terzo settore, che negli assetti consolidati altro non erano che *competitors*? Questo è, appunto, l'oggetto del presente capitolo.

Nello sviluppare tale tema, va in premessa considerato che attribuire ad un soggetto collettivo – il "Terzo settore" (ma anche "la pubblica amministrazione") – un qualsivoglia intento, orientamento, pensiero unitario, ecc. rappresenta di per sé un'operazione complessa e discutibile. Nel Terzo settore – come nella pubblica amministrazione – possono esservi soggetti entusiasti dell'amministrazione condivisa e scettici, soggetti che hanno avuto modo di sperimentarla ripetutamente e altri che ne hanno a malapena sentito parlare; e vi sono casi in cui le valutazioni sono complesse e differenziate in ragione delle diverse esperienze avute.

Ciò premesso, nel prossimo paragrafo si metteranno in luce, da una parte, gli elementi che portano il Terzo settore a aderire in modo convinto agli schemi di amministrazione condivisa, dall'altra, quelli che alimentano atteggiamenti critici e problematici.

Il terzo paragrafo volge lo sguardo alle evoluzioni che l'amministrazione condivisa induce nel Terzo settore, seguendo in particolare due direttrici: 1) la questione relativa alla relazione, nell'ambito dell'amministrazione condivisa, tra le diverse famiglie di Terzo settore, in particolare evidenziando il differente ruolo dei soggetti imprenditoriali rispetto a quelli non imprenditoriali e 2) l'impatto dell'amministrazione condivisa sulle organizzazioni e sulla loro governance.

Al centro del quarto paragrafo vi è l'agenda dei temi che è necessario affrontare per creare le condizioni per un'adesione effettiva del Terzo settore ai cambiamenti culturali connessi all'amministrazione condivisa. Si evidenzierà come le risposte alle criticità esistenti siano in gran parte rinvenibili in concrete prassi adottate nell'ambito di esperienze locali e, quindi, siano di per sé efficaci e realizzabili. In particolare, si argomenterà come un convinto sostegno del Terzo settore alla prospettiva collaborativa richieda che essa diventi la modalità ordinaria nella gestione dei sistemi di servizi e interventi di interesse generale.

Infine, nel quinto paragrafo sono riassunte e esaminate le indicazioni di policy che emergono dalla trattazione sino a quel punto sviluppata per poi concludere con una riflessione sulle strategie interne al Terzo settore.

2. Il Terzo settore, entusiasta o problematico?

Anche se non vi sono ricerche sistematiche sulla valutazione che gli enti di Terzo settore danno delle coprogrammazioni e coprogettazioni in cui sono stati coinvolti, l'esperienza che si riscontra in sede di aule formative o incontri sul tema restituisce un quadro in chiaroscuro, con una rosa di posizioni che

vanno dall'entusiasmo ad una più o meno radicale avversione a tali forme; o, soprattutto per enti che, come avviene sempre più di frequente, sono coinvolti in una molteplicità di esperienze di amministrazione condivisa, si evidenziano spesso giudizi differenziati, in taluni casi positivi e in altri negativi, circostanza che ci porta a intuire la presenza di situazioni tra loro assai diverse.

Questa è anche l'impressione che si trae dalle molte ricerche che dal 2023 ad oggi hanno affrontato il tema dell'amministrazione condivisa non solo ricostruendone e commentandone gli aspetti giuridici o evidenziandone le valenze di aderenza costituzionale, ma intervistando i protagonisti e studiando casi applicativi concreti. Da questi lavori (Fazzi *et al.*, 2023a, 2023b, 2023c; Maino, 2023; Boschetti, 2024; Boschetti, 2025; Milani, 2026; è possibile raccogliere sia espressioni dirette dei protagonisti del Terzo settore, sia delle pubbliche amministrazioni, con un insieme di valutazioni assai differenziate.

Rispetto alle valutazioni positive, provando a sintetizzare gli aspetti – tra loro interconnessi – maggiormente apprezzati dal Terzo settore (Stanghellini, Gillini, Brunod, 2025), è possibile evidenziare che l'amministrazione condivisa:

- consente di esprimere creatività e progettualità, sfuggendo alle logiche ripetitive ed eterodirette che caratterizzano spesso i rapporti tra pubbliche amministrazioni e Terzo settore e così, al tempo stesso, permette di offrire nuovi servizi alla cittadinanza;
- può portare ad azioni di significativo cambiamento sociale, alla trasformazione di quartieri degradati, alla riqualificazione di immobili, a progetti di sviluppo territoriale, ecc.; in altre parole, si accorda con una filosofia di intervento che non si limita a gestire risposte in continuità con il quadro esistente, ma che mira ad orizzonti trasformativi;
- in conseguenza, a quanto evidenziato nei punti precedenti, porta gli operatori a ritrovare il senso del lavoro sociale che rischia di smarrirsi nell'evoluzione del welfare contemporaneo;
- genera, nel corso del tempo, processi collaborativi estesi, che portano alla definizione di relazioni inedite tra soggetti prima lontani, alla creazione di reti territoriali stabili, al coinvolgimento allargato di cittadini e utenti;
- in alcuni casi questo può portare alla definizione di nuove identità collettive – in altre parole, al riconoscersi tra soggetti diversi in una progettualità comune – con la conseguente creazione di un prezioso capitale sociale;
- rispetto alla definizione di relazioni collaborative, va tra l'altro rimarcato come siano documentati casi in cui i tavoli di coprogrammazione e coprogettazione rappresentano un momento di confronto tra istituzioni (ad esempio, ente locale e azienda sanitaria) e tra settori di una stessa istituzione, portando ad una maggiore integrazione tra soggetti pubblici;
- questo si accompagna alla capacità di concepire e realizzare interventi che presentano un'inedita caratteristica di inter-settorialità, mettendo in connessione ambiti quali salute, lavoro, casa, trasporti, cura, relazione, cultura, arte e altri settori di interesse generale, in evidente contrasto con la tendenza dei servizi a evolversi in modo sempre più settorializzato e parcellizzato;
- favorisce il reperimento di risorse aggiuntive, anche in misura considerevole, sia dal punto di vista delle risorse economiche, da individuarsi attraverso una pluralità di canali (bandi di istituzioni terze, *crowdfunding*, attività di impre-

sa, ecc.), sia dal punto di vista del *people rising*, coinvolgendo anche cittadini prima inattivi;

- porta ad azioni maggiormente integrate e coordinate, anche con il coinvolgimento di famiglie diverse di soggetti di Terzo settore, nonché di altri attori territoriali in un progetto comune; spesso questo si sostanzia anche nella capacità di integrare una pluralità di azioni in un quadro unitario;
- consente una maggiore flessibilità e adattabilità dei progetti, che vengono ridefiniti nel corso del tempo grazie allo sforzo congiunto del partenariato.

Rispetto ai soggetti di Terzo settore che sostengono lo sviluppo dell'amministrazione condivisa, oltre che le testimonianze di singoli enti, è doveroso ricordare, in particolare, l'opera del Forum Nazionale del Terzo settore che ha svolto una vigorosa azione di promozione e di formazione rivolta sia ai soggetti del Terzo settore, sia alle amministrazioni locali. Sia nell'ambito dei FQTS (il programma di formazione dei quadri del Terzo settore del Mezzogiorno), sia con altre iniziative, dal 2018 ad oggi sono migliaia le persone che sono state coinvolte nelle iniziative promosse dal Forum e, in diversi casi, esso ha intrapreso importanti interlocuzioni istituzionali per affrontare le diverse problematiche applicative sorte in questi anni.

La ricerca empirica fa però emergere anche giudizi assai più problematici. In generale, viene evidenziato come sia illusorio pensare che la mera definizione di un nuovo istituto giuridico possa determinare un effettivo cambiamento, se parallelamente non vengono create le condizioni per superare la tendenza a permanere nelle prassi consolidate – la *path dependency*, come nota Fazzi, 2021; di qui, i diversi elementi di criticità evidenziati dagli enti di Terzo settore e dagli studiosi stessi.

Una prima famiglia di criticità riguarda la persistente forza inerziale delle forme di relazione preesistenti che rende nei fatti le coprogettazioni simili ad affidamenti in appalto. Si nota infatti come, malgrado l'affermata volontà collaborativa, nei fatti il soggetto pubblico in talune occasioni mantenga saldamente un ruolo del tutto preminente nel determinare la progettazione degli interventi, mortificando ogni volontà collaborativa. Questa criticità può declinarsi in diverse forme, spesso oggetto di sottolineature negative da parte degli enti di Terzo settore:

- coprogettazioni frettolose di poche ore in cui è arduo mettere in discussione gli impianti preesistenti;
- avvisi pubblici che, seppure formalmente formulati ai sensi dell'articolo 55 del Codice del Terzo settore, di fatto già specificano i particolari operativi – ore degli operatori, professionalità da impiegare, azioni da svolgere, tempistiche, ecc. – rendendo gli effettivi spazi per un comune lavoro creativo del tutto esigui (per la discussione su un recente caso discusso dal TAR Toscana, Marocchi, Santuari, 2026b);
- assenza di coprogrammazione o comunque di momenti, in qualsiasi modo configurati, nei quali sia possibile discutere dei bisogni ai quali gli interventi da coprogettare si propongono di rispondere e, quindi, di momenti in cui, al di là del singolo progetto operativo, il Terzo settore ha possibilità di discutere apertamente su priorità e indirizzi (per una discussione più ampia – e problematica – circa la coprogrammazione e la sua assenza, si rimanda a Marocchi, 2024).

È solo il caso di notare – per correttezza e simmetria – che non mancano espressioni critiche da parte della pubblica amministrazione circa casi di presenza ai tavoli incolori, poco collaborativa e reciprocamente conflittuale da parte degli enti di Terzo settore.

Una seconda famiglia di criticità può riguardare l'onerosità dei procedimenti collaborativi (Marocchi, 2021), che richiedono tempi lunghi, riunioni sfiancanti e, talvolta, male organizzate; il tutto all'interno di un panorama generale in cui le disponibilità economiche del Terzo settore per coprire i costi generali sono molto ristrette (Carrazzone, 2018), con conseguente difficoltà da parte del Terzo settore, o quantomeno dei soggetti meno strutturati, di assicurare una presenza continuativa (Fazzi, 2021).

Vi è poi il tema delle condizioni economiche della coprogettazione (Marocchi, 2025b; Borzaga, Fazzi, Rosignoli, 2024): non sono infrequenti i casi in cui – complici anche alcune discutibili sentenze della giustizia amministrativa – le amministrazioni procedenti impongono condizioni economiche proibitive, imponendo cofinanziamenti, anche in percentuali elevate (10%-20%), o rifiutando di riconoscere specifiche voci di costo non direttamente connesse alla realizzazione dell'attività, ancorché necessarie o funzionali ad essa.

Infine, vengono più volte segnalate criticità relative alle forme di rendicontazione delle spese sostenute, eccessivamente onerose rispetto alle attività realmente svolte (Comunità di pratiche FQTS, 2025); questo si verifica anche a causa di un certo accanimento da parte di talune pubbliche amministrazioni e della giustizia amministrativa contro le forme di amministrazione condivisa, che origina previsioni di rendicontazione ben più penalizzanti rispetto a quelle già severe dei fondi europei (Marocchi, 2025a), magari anche in situazioni ove gli importi economici sono contenuti, creando pertanto una sproporzione tra rilevanza economica delle azioni svolte e oneri rendicontativi.

In sintesi, emerge un quadro complesso, nel quale sono presenti vissuti positivi e negativi, spesso intrecciati nelle esperienze di uno stesso ente, configurando così un campo nel quale è necessario provare ad orientarsi a partire dalle pratiche per individuare indicazioni su come sia possibile operare al meglio (si veda, ad esempio, Fazzi, 2023).

— 3. Quale Terzo settore per l'amministrazione condivisa

Il secondo filone di ragionamenti qui proposti porta lo sguardo verso l'interno delle organizzazioni e si sviluppa seguendo due direttrici: 1) i differenti atteggiamenti delle "famiglie organizzative" che compongono il Terzo settore, in particolare evidenziando il diverso ruolo dei soggetti imprenditoriali rispetto a quelli non imprenditoriali e 2) l'impatto dell'amministrazione condivisa all'interno delle organizzazioni e sulla loro governance.

In premessa, va segnalato che su questo tema le indicazioni della letteratura sono frammentarie e vanno pertanto integrate con le conoscenze maturate sul campo.

Amministrazione condivisa e diverse famiglie di Terzo settore

Come è noto, nell'ambito del Terzo settore sono presenti organizzazioni con caratteristiche molto diverse. In primo luogo, vi sono enti con natura imprenditoriale (cooperative sociali e altre imprese sociali) ed enti con natura non imprenditoriale (associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato e altri enti in forma associativa); e all'interno di ciascuno di questi due sottoinsiemi, vi sono soggetti tra loro molto diversi rispetto a dimensioni, cultura organizzativa, storia, ecc.

È, inoltre, il caso di notare che, accanto agli enti di Terzo settore, sono presenti una pluralità di forme della società civile – talvolta organizzate, talvolta informali e spontanee – diverse dagli enti di Terzo settore e che, in linea di massima, sono pertanto escluse dai tavoli di coprogrammazione e coprogettazione, benché sussistano in più normative regionali (ad esempio, Regione Toscana, L.R. 65/2020, art. 13, comma 1, lettera b4; Regione Molise, L.R. 21/2022, art. 13, comma 1, lettera b; Regione Piemonte, L.R. 7/2024, art. 12. Comma 1, lettera b4) dei tentativi di prevedere anche per questi soggetti ruoli, pur negli spazi ristretti del dettato normativo nazionale. D'altra parte, non va ignorato come venga ben argomentato (si veda, ad esempio, Fazzi, Datres, Scardella, 2025), come l'ascolto di tali istanze, in particolare di quelle che portano la voce dei destinatari degli interventi, possano essere un elemento decisivo per la qualità del risultato dei tavoli di lavoro.

Ma, anche prescindendo da questa ultima osservazione e limitandosi agli enti di Terzo settore, il quadro rimane ampio e complesso. Terzo settore imprenditoriale e Terzo settore in forma associativa, a partire da una comune origine, si sono sviluppati secondo una linea evolutiva differente (Borzaga, 2009), sino all'attuale situazione, in cui si combinano spazi di intersezione (Marocchi, 2025c), sfide comuni (Donati, Polizzi, 2025) e possibili sinergie (Volterrani, 2025), nell'ambito però di una reciproca diffidenza, generata, in estrema sintesi, dalla diversa valenza assunta per le due famiglie di organizzazioni dall'elemento economico e professionale. In sostanza, non è infrequente, come richiamato anche da tutti gli autori poc'anzi citati, che il Terzo settore in forma associativa consideri le imprese sociali come soggetti che hanno perduto l'orientamento ai valori e che sono trainate dalla mera ricerca di utilità economiche e che le imprese sociali vedano nel Terzo settore associativo un concorrente sleale, complice di politiche pubbliche di riduzione della spesa che sostituiscono operatori remunerati con volontari in regime di rimborso spese.

A partire da questi presupposti, non è semplice nei tavoli di lavoro integrare in modo simmetrico e sinergico le diverse componenti. Si tratta di maturare la consapevolezza (Marocchi, 2025d; Marocchi, 2025e; Pezzana, 2023) che il momento del procedimento – generalmente alcuni mesi, dalla pubblicazione dell'avviso sino alla conclusione dei tavoli di lavoro – è inserito in un processo più ampio, che si qualifica per quanto costruito "prima" del procedimento (il sistema di relazioni territoriali, il capitale fiduciario), quanto avviene "accanto" al procedimento (il comportamento degli attori in varie e diverse altre circostanze, mentre sono impegnati nei tavoli) e, soprattutto, "dopo" il procedimento, per la gestione delle fasi realizzative di quanto definito nei tavoli. In sostanza, è diffi-

cile immaginare un lavoro collaborativo costruttivo in una coprogrammazione o in una coprogettazione in assenza di un adeguato e costante investimento nella costruzione e nella manutenzione delle reti territoriali; e questo richiede una leadership di Terzo settore consapevole, attenta, capace di trovare equilibri che valorizzino l'apporto dei diversi soggetti. A tale proposito va osservato come nei casi di buone pratiche riportati in letteratura (Abburà, Guarna, 2019; Gaudimundo, 2023; Marocchi, 2019; Pisani, 2021, solo per fare alcuni esempi) una leadership territoriale inclusiva – la presenza cioè di soggetti che hanno giocato la propria posizione di rilievo nel panorama territoriale per costruire intorno a sé una rete coesa – rappresenti una costante decisiva; così come i casi di coprogettazioni faticose sono accompagnati – oltre che da un insieme di circostanze diverse quali ambiguità sul fronte economico, conduzione inefficace dei tavoli, ecc. – da un Terzo settore conflittuale e incapace di trovare sintesi. In sostanza, diventa decisiva una leadership del Terzo settore orientata e impegnata – a prescindere dalla presenza di uno specifico procedimento – a costruire relazioni inter-organizzative collaborative e basate sulla fiducia e che abbia interiorizzato un distacco dalle ideologie di competizione esasperata che hanno invece connotato il welfare degli ultimi due decenni.

L'impatto sulle organizzazioni

Quanto argomentato nel precedente paragrafo porta a sviluppare delle riflessioni sull'impatto dell'amministrazione condivisa all'interno delle organizzazioni. La prima conseguenza diretta di quanto detto è che le leadership muscolari-aggressive che hanno caratterizzato il Terzo settore nella fase mercatista paiono inadatte a guidare le organizzazioni in una fase in cui il principio di collaborazione diventa pregnante; o, ancor più, possono risultare poco credibili nel momento in cui si volessero riposizionare su schemi collaborativi. Dunque, una prima conseguenza è che il Terzo settore necessita di una generazione di leadership che abbia nella capacità di fare rete, di tessere relazioni, di apparire rassicurante e amichevole, le caratteristiche preminenti.

Congiuntamente, diventa necessaria una diversa politica comunicativa da parte del Terzo settore italiano. Una certa (fastidiosa) enfasi autocentrata, fatta di richiami alla propria leadership settoriale o territoriale, di metodi di valutazione orientati a celebrare "l'effetto netto" del proprio operato (come separato da quello di altri soggetti), una certa cultura degli eventi pubblici centrati sulla manifestazione di potenza anche a prescindere dai contenuti, bilanci sociali che trasudano grafici in salita a rappresentare la crescente potenza della propria organizzazione, devono lasciare il posto ad uno stile e ad una narrativa più orientata a sottolineare gli aspetti di costruzione collettiva, una minore enfasi sui marchi e loghi di ciascuno (Gaudimundo, 2023), ad investire su progetti, iniziative, eventi, ecc. organizzati congiuntamente ad altri, in cui l'evidenza dei singoli tende a sfumare.

Anche dal punto di vista delle priorità organizzative, l'amministrazione condivisa non passa senza lasciare traccia. L'investimento in uffici di progettazione orientati a rafforzare l'organizzazione in fase di competizione o in supporto legale per gestire con successo i contenziosi è ragionevolmente destinato a ridimensionarsi a vantaggio delle funzioni di rete.

Le risorse di maggior pregio che diventa strategico ingaggiare da università e altri luoghi di produzione culturale sono da riorientare dall'agone competitivo (collaborare alla scrittura del progetto per aggiudicarsi una gara) alle sfide per le quali il Terzo settore risulta oggi non del tutto attrezzato, come la capacità di sviluppare una programmazione di ampio respiro, utile a orientare le strategie di intervento di medio periodo in un determinato settore di attività.

E, infine, anche le linee gerarchiche sono interessate dal cambiamento che accompagna la diffusione dell'amministrazione condivisa. Una partecipazione ai tavoli che si limiti all'ascolto, rimandando la prerogativa decisionale a soggetti – il presidente, il direttore, ecc. – estranei al tavolo, rischia di essere irritante e alla lunga imbarazzante e penalizzante per l'organizzazione, che è, quindi, chiamata a sviluppare delle linee decisionali che equilibrino i poteri degli organi di rappresentanza con una maggiore autonomia e creatività dei gruppi di lavoro.

Considerazioni

Come sia stato possibile per il Terzo settore italiano, da una parte, aderire – talvolta per necessità, ma talvolta con entusiasmo – alla deriva mercatista e aziendalista degli ultimi due decenni, e – contemporaneamente – muoversi all'interno di una cultura profondamente radicata entro orientamenti – "fare rete", "fare sistema", "sinergie" sono termini onnipresenti nella produzione documentale del Terzo settore – marcatamente collaborativi; come sia stato possibile, pertanto, sviluppare, senza avvertire la violazione del principio aristotelico di non contraddizione, una considerazione degli altri enti al tempo stesso come *competitor* in un mercato concorrenziale e come possibili partner; tutto questo resta avvolto in un alone non ben definito.

In questa situazione, nello stesso momento statica e instabile, l'irrompere di schemi collaborativi rappresenta uno spartiacque: se sino ad ora era possibile conciliare gli opposti inconciliabili evocando la coazione esterna ("noi vorremmo essere collaborativi, ma altri – le norme, gli enti pubblici – ci chiedono di competere"), oggi questo schema mostra sempre le sue crepe. Non è un caso che, da taluni comparti del Terzo settore, soprattutto imprenditoriale, emergano tendenze a minimizzare (o anche: ad auspicare che sia minimizzata) la rilevanza dell'amministrazione condivisa, ad esempio, sostenendo che essa è applicabile (o anche: che si auspica che sia applicata) solo ad un insieme ristretto e marginale di situazioni: un escamotage elegante per non fare i conti con le implicazioni dell'ingresso del principio di collaborazione su strutture che si sono consolidate e che verrebbero altrimenti messe in questione in modo non marginale.

— 4. L'amministrazione condivisa, da esperienza a sistema

Emerge dai paragrafi precedenti un quadro sospeso tra prospettive di cambiamento e resistenze, tra adesione convinta alle prospettive dell'amministrazione condivisa e gli auspici di ritorno al più consueto sistema basato sulla competizione. Sino ad ora ciò è stato sviluppato interrogandosi sulla cultura

del Terzo settore – quella effettiva, reale, espressa dagli enti e quella che dovrebbe essere abbracciata per orientarsi verso l'amministrazione condivisa –, ma appare al tempo stesso necessario interrogarsi sulle condizioni che è necessario creare per rendere l'opzione collaborativa effettivamente attrattiva.

Nel discutere di alcuni dei principali temi a questo proposito in agenda, il registro proposto non è quello dell'analisi giuridica, ma dell'individuazione, nella varietà delle esperienze presenti, di prassi realizzate in modo stabile da soggetti attendibili, che documentano come su ciascun tema sia possibile individuare soluzioni equilibrate e soddisfacenti. Questo non significa che prassi diverse – quelle appunto che vanno a costruire condizioni ostative ad una partecipazione del Terzo settore – siano criticabili sotto il profilo normativo, ma che è possibile individuare soluzioni corrette dal punto di vista normativo che non determinano problematicità nel Terzo settore.

Gli aspetti economici e rendicontativi

Di questi temi si è già fatto cenno a proposito delle criticità rilevate dal Terzo settore rispetto all'amministrazione condivisa; qui sono riprese, evidenziando inoltre come siano presenti prassi positive di soluzione di tali questioni.

La sostenibilità economica. È una delle criticità più diffuse, talvolta per effetto dell'imposizione di cofinanziamenti (anche in misura minima fissa, attraverso, ad esempio, regolamenti dell'ente), talvolta per il mancato riconoscimento di talune categorie di spese, probabilmente per un fraintendimento del senso effettivo dei rapporti economici conseguenti ad una coprogettazione (il tema è analizzato in [Marocchi, 2025b](#)); sino a tempi recenti, in alcune espressioni della giustizia amministrativa – in verità, allo stato delle cose, del tutto disconnesse dalla realtà fattuale e oggi superate dalla Sentenza del Consiglio di Stato 3082/2026 (per un commento, [Santuari, 2026](#); [Marocchi, Santuari, 2026a](#)) – a escludere, in base ad un malinteso principio di "gratuità" qualsiasi flusso economico all'infuori dei rimborsi di una limitata quota di spese. È bene, d'altra parte, segnalare che sono sempre più diffusi casi in cui tali prassi non sono adottate e sono riconosciute senza eccezioni e limitazioni le spese sostenute dagli enti di Terzo settore. Sembrano, inoltre, esserci margini, almeno nei casi in cui il budget di progetto si compone, oltre che di rimborsi dell'amministrazione precedente, anche di altre fonti (si pensi, ad esempio, ad un esercizio di ristorazione entro un immobile riqualificato oggetto di coprogettazione), per affrontare in modo ragionevole il tema di eventuali avanzzi economici che possono derivare dalla gestione del progetto; la soluzione non sembra quella di evitare – in omaggio ad una lettura ristretta del principio di non lucratività – il verificarsi di tali margini, ma di considerarli come importi da indirizzare concordemente nel medio periodo ad investimenti per lo sviluppo delle finalità progettuali.

Gli oneri rendicontativi. È un tema rispetto al quale, in assenza di indicazioni univoche nelle linee guida o in altre normative nazionali, si assiste allo sviluppo di prassi tra loro molto diverse, sia per iniziativa delle amministrazioni precedenti, sia per eventuali richieste rendicontative di enti terzi che finanziano i progetti. Si va da casi in cui vengono richieste documentazioni estenuanti, del tutto sproporzionate rispetto all'entità

delle azioni da svolgere (e rispetto a quanto richiesto in caso di procedimenti competitivi, dove è richiesta la semplice fatturazione dell'importo pattuito), a casi molto più ragionevoli, dove, accordando fiducia ai partner, si fa ampio ricorso ad autocertificazioni, procedendo poi a verifiche periodiche a campione; sino a casi, soprattutto in coprogettazioni strutturate in forma di accreditamento, in cui il costo ammesso a rimborso è definito congiuntamente come Unità di Costo Standard in sessioni di progettazione e poi utilizzato senza prevedere ulteriori oneri amministrativi e documentali.

Stabilizzare la collaborazione

Accanto alle questioni specifiche sopra richiamate e ad altre analoghe di minore entità, è necessario analizzare una questione di maggior rilievo. In linea generale, si tratta della difficoltà nel concepire processi collaborativi entro contesti prevalentemente competitivi. È, in altre parole, singolare pensare che un soggetto possa condividere le proprie migliori idee, le eccellenze progettuali, le proprie linee di sviluppo e fin anche le debolezze – cosa necessaria e coerente entro un contesto collaborativo – con un soggetto con il quale contemporaneamente si scontra in un agone competitivo: è irrealistico pretendere che si condividano informazioni strategiche con un concorrente che può avvalersene in situazioni ostili, ancor più laddove il momento collaborativo riguardi iniziative di importo economico limitato rispetto a quello del contesto competitivo. In aggiunta, va ricordato che una situazione concorrenziale facilmente genera contenziosi o, comunque, situazioni di tensione che rendono problematica la collaborazione anche da un punto di vista relazionale.

Al contrario, è ben documentato (ad esempio, [Abburrà, Guarina, 2019](#)) come la collaborazione si sviluppa quando si diffondono aspettative che si opererà in futuro in contesti collaborativi; e questo porta all'emergere e al consolidarsi della collaborazione anche quando la situazione di partenza non è collaborativa. Come evidenziano gli economisti, una situazione di giochi ripetuti porta anche attori autointeressati a adottare soluzioni collaborative.

Da questo deriva la necessità di superare l'impostazione "neutra" secondo cui sarebbe auspicabile verificare volta per volta, da parte dell'amministrazione precedente, se ricorrere a soluzioni collaborative o competitive: dottrina ineccepibile, da un punto di vista giuridico, irragionevole, per le ragioni sopra riassunte, dal punto di vista sostanziale. E deriva, pertanto, la necessità di pensare a come organizzare in modo collaborativo il "welfare consolidato", in altre parole, la parte core dei servizi di welfare rivolti a minori, famiglie, anziani, persone con disabilità, famiglie in povertà, ecc.

In altri contributi ([Marocchi, 2022](#)), il tema è stato affrontato in modo più compiuto; in questa sede si ritiene opportuno richiamare, essendo valide nel nostro Paese, diverse soluzioni per dare stabilità ai contesti collaborativi, come ben documenta [Milani, 2026](#). In questa ricerca sono poste a confronto almeno tre forme di collaborazione stabilizzata:

- 1) coprogettazioni il cui oggetto è particolarmente esteso (ad esempio, la generalità dei servizi e interventi rivolti a minori o ad anziani) e in cui il periodo di lavoro comune

è elevato (ad esempio, 10 anni). Sono, in generale, previsti dispositivi per l'aggiornamento progressivo dei progetti e per l'eventuale inclusione di nuovi soggetti nel corso del tempo. Tale dispositivo può essere anche organizzato come coprogettazione in forma di accreditamento (si veda anche [Marocchi, 2026](#) sul caso di Brescia);

- 2) formazione di elenchi di soggetti (eventualmente per specifici settori, ad esempio, minori e famiglie, contrasto alla povertà, ecc.) che danno vita insieme alla pubblica amministrazione ad un partenariato stabile – sempre aperto e senza scadenza – che si impegna tanto nella condivisione di strategie programmatiche, quanto in specifiche progettazioni; le singole coprogrammazioni e coprogettazioni riguardano pertanto i soggetti presenti nell'elenco (per un esempio, si veda [Bellin et al., 2025](#));
- 3) costituzione di partenariati istituzionali in forma di società mista (noto è il caso di Lecco: [Marocchi, 2019](#)) partecipata sia dalle pubbliche amministrazioni del territorio, sia dagli enti di Terzo settore.

Rimandando a [Milani \(2026\)](#) per un esame più approfondito e per i punti di forza e di criticità di ciascuna di queste tre soluzioni, in questa sede si intende evidenziare come il nostro Paese rappresenti un vero e proprio laboratorio che – sulla questione della stabilizzazione della collaborazione, così come sugli altri nodi problematici prima evidenziati – è alla costante ricerca, nelle sue punte più avanzate, di soluzioni, che vengono sviluppate con un certo successo.

5. Indicazioni di policy e conclusioni

Questa breve analisi è, in prima approssimazione, sintetizzabile come segue: l'amministrazione condivisa, che presenta un'indubitabile affinità elettiva con taluni fondamenti culturali del Terzo settore (e, più in generale, di chi opera nei settori di interesse generale), si sta diffondendo tra esempi di successo, apprezzati dal Terzo settore e dalla pubblica amministrazione e criticità che, talvolta, compromettono la considerazione che i protagonisti hanno dell'amministrazione condivisa; al tempo stesso, si è evidenziato come, rispetto a tali criticità, siano presenti molteplici tentativi di soluzione, sperimentati con un buon successo nelle esperienze più avanzate del Paese.

Come si sta ponendo, in tale situazione, il Terzo settore?

Vale, a tal proposito, la cautela enunciata in premessa: il Terzo settore non è un soggetto unitario, ma un insieme articolato di differenti sensibilità. Ciò detto, da una parte, non si può fare a meno di notare che tutte le buone prassi a vario titolo citate in queste pagine hanno il Terzo settore come assoluto protagonista e vi sono soggetti, in primo luogo, il Forum Nazionale del Terzo settore, ma anche tante espressioni regionali e locali – rappresentanze del movimento cooperativo, centri di servizio per il volontariato, aggregazioni e reti territoriali, singoli enti – che si sono prodigati per sensibilizzare, formare, informare, promuovere coprogrammazioni e coprogettazioni e che hanno così contribuito in modo decisivo a creare una cultura condivisa sui temi qui trattati.

Dall'altra, non va taciuta la presenza di una parte non marginale del Terzo settore italiano che, rispetto all'amministrazio-

ne condivisa, ha fatto proprie, come evidenzia [Polizzi \(2023\)](#) ricorrendo alle categorie di [Hirshman](#), le "retoriche dell'intransigenza" – "generalmente mobilitate nel discorso pubblico, politico e scientifico per criticare una riforma di segno progressista e di fatto propendere per la sua abolizione e il ritorno o, addirittura, il rafforzamento dell'assetto precedente": la "retorica della perversione" che prende di mira effetti perversi di una riforma, in questo caso, ad esempio, sostenendo che l'amministrazione condivisa, di fatto, irrigidisce la dinamica partecipativa per effetto dei vincoli procedurali; la "retorica della futilità", che argomenta l'inefficacia di una riforma per affrontare le questioni effettivamente rilevanti e la "retorica del peggioramento", secondo cui una riforma mette a repentaglio condizioni e conquiste precedenti, ad esempio, riferendosi alle criticità sul fronte economico più volte richiamate.

Se la presenza di enti di Terzo settore che agiscono attivamente per affermare una cultura che appare del tutto consonante con gli auspici del Terzo settore e per risolvere in modo positivo eventuali criticità appare del tutto ragionevole, è più arduo spiegare i motivi per i quali un'altra rilevante parte fa proprie le diverse varianti delle retoriche dell'intransigenza al fine di contrastare la diffusione dell'amministrazione condivisa, sino ad affermare, in modo esplicito, la preferibilità del Codice dei Contratti pubblici e, quindi, degli appalti rispetto alla coprogrammazione e alla coprogettazione. Certo non vanno ignorate tutte le criticità ampiamente argomentate in questo scritto, ma ciò non fa che portare ad una riformulazione del quesito: perché, a fronte delle criticità (vere e reali, si intende), vi è nel Terzo settore chi si spende con forza per superarle e chi fa leva su di esse per sostenere l'irrilevanza o la limitata applicabilità dell'amministrazione condivisa?

Una prima spiegazione può avere come punto di partenza la disillusione per tante riforme intraprese e poi dissolte, per le speranze tradite, i cambiamenti annunciati, attesi e mai attuati: insomma, una sorta di radicale scetticismo che investe ogni prospettiva di cambiamento, assumendo anzi, in piena sintonia con le retoriche sopra richiamate, che le presunte innovazioni portino in realtà a peggioramenti della situazione esistente.

Una seconda spiegazione può consistere nell'effettiva adesione al Codice culturale, per anni egemone, che vede nella competizione l'unica tutela dell'interesse pubblico e/o lo strumento aderente all'esigenza di crescita e autoaffermazione della propria organizzazione; in altre parole, al di là di una formale retorica collaborativa da sfoggiare in occasioni pubbliche, questa parte del Terzo settore ha profondamente assunto una logica aziendale orientata a valori competitivi; o – variante – ritiene di avere investito ed essersi attrezzata per prevalere in un contesto competitivo e che sarebbe, quindi, irragionevole vanificare il posizionamento conseguito.

Ma, forse, vi è anche una terza spiegazione, meno marcata dal punto di vista ideologico e forse più disarmante: probabilmente una parte di Terzo settore semplicemente è – non necessariamente per scelta consapevole, magari anche per mera povertà della leadership – depolitizzato, estraneo ad un progetto trasformativo ([Busso, 2018, 2020](#); [Caltabiano, Ficcadenti, 2025](#); [Piromalli, Zucca, 2025](#)). Immaginare di investire energie per poter avere voce nel discorso pubblico ed essere così una voce protagonista di un'istanza di cambia-

mento semplicemente rappresenta uno scenario destituito di ogni interesse. Appalti, coprogettazioni, accreditamenti, e ogni altro dispositivo giuridico che riguardi i rapporti con le pubbliche amministrazioni sono meri schemi per relazionarsi con un cliente importante, quello pubblico, da valutare e preferire sulla base di considerazioni contingenti (Marocchi, 2023). Al di là di frettolosi accenni alla retorica collaborativa, la preferenza tra questi diversi schemi si gioca su fattori di convenienza immediata (inquadramento fiscale, oneri amministrativi e, ovviamente, condizioni economiche e altri elementi di questo tipo); ogni altro ragionamento, che faccia appello alla vocazione del Terzo settore e alla possibilità o necessità di orientare le strategie e le politiche, prima ancora di essere avversata, appare estranea all'orizzonte di pensiero di chi si attesta su queste posizioni.

In conclusione, forse la domanda più pertinente, prima ancora che essere relativa a cosa il Terzo settore pensi dell'amministrazione condivisa, riguarda come il Terzo settore percepisce il proprio ruolo sociale. Chi avverte come irrinunciabile l'essere attore di cambiamento, potrà provare disillusione per le riforme parziali o mancate, potrà essere contrariato degli ostacoli continuamente frapposti dai settori più conservativi degli apparati amministrativi, ma sarà comunque orientato a cogliere le opportunità di fare della coprogrammazione e della coprogettazione una leva trasformativa. Chi ha perso la memoria del proprio ruolo sociale, semplicemente, faticherà a capire di cosa, esattamente, si sta parlando e soprattutto del perché.

DOI: 107425/IS.2026.02.04

Bibliografia

- Abburrà, A. & Guarna, S. (2019). BEN Essere in Valle: la forza della cooperazione per lo sviluppo del territorio. *Welfare Oggi*, n. 6.
- Bellin, N., Marocchi, G., Rossetti, S. & Santuari, A. (2025). La collaborazione, da esperienza a strategia di sistema. *Welfourm*, 12 maggio.
- Borzaga, C. (2009). Volontariato e impresa sociale. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Borzaga, C. (2018). Fin dove si può spingere la concorrenza senza causare danni invece che vantaggi? *Welfare Oggi*, n. 2.
- Borzaga, C. (2019). L'art. 55: come liberare il Terzo settore e i servizi sociali dalla schiavitù della concorrenza. *Welforum*, 23 settembre.
- Borzaga, C., Fazzi, L. & Rosignoli, A. (2024). Co-progettare i servizi sociali: nuove traiettorie del welfare locale in Italia. *Politiche Sociali*, n. 1.
- Boschetti, B. (2024). Per un laboratorio dell'Amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare. *Fondazione Terzjus, Quaderno 4*. Napoli, Editoriale Scientifica.
- Boschetti, B. (2025). L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione. *Fondazione Terzjus, Quaderno 5*. Napoli, Editoriale Scientifica.
- Busso, S. (2018). Away from Politics? Trajectories of Italian Third Sector after the 2008 Crisis. *Social Sciences*, (7)228, pp. 1-20.
- Busso, S. (2020). Terzo settore e politica. Appunti per una mappa dei temi e degli approcci. *Polis*, XXXIV, 2, pp. 393-408.
- Caltabiano, C. & Ficcadenti, C. (2025). Cambiare si può. Esperienze associative in contesti istituzionali. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Carazzone, C. (2018). Due miti da sfatare per evitare l'agonia per progetti del Terzo settore. *Il Giornale delle Fondazioni*, 22 marzo.
- Comunità di pratiche FQTS (2025). La coprogettazione alla prova della rendicontazione. *Welforum*, 23 aprile.
- De Ambrogio, U. & Marocchi, G. (a cura di) (2023). *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*. Roma, Carocci Editore.
- Donati, F. & Polizzi, E. (2025). Impresa sociale e associazionismo volontario: divaricazioni e nuovi intrecci. *Impresa Sociale*, n. 4.

- Fazzi, L. (2021). Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale. *Impresa Sociale*, n. 3.
- Fazzi, L. (2023). La coprogettazione tra management amministrativo e politica sociale: un vademecum operativo. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Fazzi, L., Datres, S. & Scardella, F. (2025). Dare voce ai bisogni: l'esperienza della coprogrammazione sulla domiciliarità in provincia di Trento. *Impresa Sociale*, n. 3.
- Fazzi, L., Pisani, G. & Maturo, M. (2023a). Abilitare la collaborazione. Presupposti, vincoli e condizioni della coprogettazione in Italia, *EURICSE Research Report*, 26.
- Fazzi, L., Pisani, G. & Maturo, M. (2023b). Il nuovo welfare collaborativo in Italia: Coprogrammazione e coprogettazione come strumenti di innovazione del welfare locale, *EURICSE Research Report*, 25.
- Fazzi, L., Pisani, G. & Maturo, M. (2023c). Costruire i servizi e gli interventi: la coprogettazione in pratica. *EURICSE Research Report*, 27.
- Fondazione Terzjus (2025). *La riforma al traguardo. Risultati, nodi irrisolti e futuro del Terzo settore. 5° rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia*. Napoli, Editoriale scientifica.
- Gaudimundo, F. (2023). La coprogettazione in azione: il progetto #Oltreiperimetri del welfare tradizionale. In De Ambrogio, U. & Marocchi, G. (a cura di) (2023). *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*. Roma, Carocci Editore.
- Maino, F. (2023). *Agire insieme: Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare: Sesto Rapporto sul secondo welfare*. Milano, Università degli Studi di Milano.
- Maiolini, R., Capo, F., Ramus, T. & Rullani, F. (2025). La sfida del discredito: la risposta strategica del movimento cooperativo sociale a Mafia capitale. *Impresa Sociale*, n. 2.
- Marocchi, G. (2019). Lecco: la coprogettazione si fa istituzione, *Welfare Oggi*, n. 6.
- Marocchi, G. (2020). La Sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione. *Impresa Sociale*, n. 2.
- Marocchi, G. (2021). Collaborare stanca? *Welforum*, 5 gennaio.
- Marocchi, G. (2022). Coprogettare il welfare consolidato *Welforum*, 25 marzo.
- Marocchi, G. (2023). L'amministrazione condivisa in cerca di leadership. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Marocchi, G. (2024). Perché la coprogrammazione arranca? *Welforum*, 29 febbraio.
- Marocchi, G. (2025a). Come affaticare la coprogettazione. *Welforum*, 22 settembre.
- Marocchi, G. (2025b). Gli aspetti economici della coprogettazione, *Forum di Impresa Sociale*, 7 ottobre.
- Marocchi, G. (2025c). Impresa sociale e associazioni, tra repulsione e intersezioni. *Impresa Sociale*, n. 4.
- Marocchi, G. (2025d). Amministrazione condivisa: prima, dopo e a fianco del procedimento, *Welforum*, 18 giugno.
- Marocchi, G. (2025e). Non solo procedimento: le fasi della collaborazione. In Boschetti, B. (2025). *L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione. Fondazione Terzjus, Quaderno 5*. Napoli, Editoriale Scientifica.