

# Amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale

## Percorsi, strumenti e prospettive

Sabina Polidori

INAPP

Il contributo esplora il rapporto tra amministrazione condivisa e Valutazione di impatto sociale (VIS) come componente strutturale dei processi collaborativi delineati dall'art. 55 del Codice del Terzo settore. La ricostruzione del quadro teorico, normativo e di *soft law* mette in evidenza come co-programmazione e co-progettazione si configurino quali dispositivi relazionali capaci di generare apprendimento istituzionale, rafforzare la qualità dell'azione pubblica e orientare la produzione di valore sociale. La VIS è interpretata come pratica riflessiva e generativa che accompagna l'intero ciclo procedimentale – ex ante, in itinere ed ex post – contribuendo alla costruzione di linguaggi condivisi, alla trasparenza decisionale e alla corresponsabilità tra amministrazioni, enti del Terzo settore e comunità. L'esame comparativo delle normative regionali e provinciali adottate tra il 2020 e il 2025 evidenzia convergenze, divergenze e traiettorie istituzionali differenziate nell'integrazione della VIS nei procedimenti collaborativi.

### Shared Administration and Social Impact Assessment. Pathways, Tools, and Perspectives

*The essay explores the relationship between collaborative public administration and Social impact assessment (SIA) as a structural component of the collaborative processes outlined in Article 55 of the Italian Third sector Code. The reconstruction of the theoretical, regulatory and softlaw framework highlights how co-programming and co-design operate as relational devices capable of strengthening the quality of public action and orienting the production of social value. SIA is interpreted as a reflective and generative practice that accompanies the entire procedural cycle – ex ante, midcourse and ex post – contributing to the construction of shared languages, decisionmaking transparency and coresponsibility among public administrations, Third sector organizations and communities. The comparative examination of regional and provincial regulations adopted between 2020 and 2025 reveals convergences, divergences and differentiated institutional trajectories in the integration of SIA within collaborative procedures.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2026-01-6

#### Citazione

Polidori S. (2026), Amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale. Percorsi, strumenti e prospettive, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.83-101

#### Parole chiave

Amministrazione condivisa  
Apprendimento istituzionale  
Valutazione di impatto sociale

#### Keywords

*Collaborative public administration*  
*Institutional learning*  
*Social impact assessment*

#### Introduzione

Nel quadro attuale delle politiche pubbliche orientate alla partecipazione e alla generatività sociale, la quadripartita amministrazione condivisa,

interesse generale, attività di interesse generale e VIS – determinata da una logica relazionale e processuale – si configura come una chiave interpretativa e operativa per ripensare la qualità dell'azione

Testo chiuso il 31 dicembre 2025.

pubblica<sup>1</sup>. Questi elementi costituiscono un sistema relazionale capace di generare trasformazioni istituzionali e apprendimento condiviso, in una prospettiva coerente con un approccio che interpreta le istituzioni come costruzioni evolutive e situate. In questa cornice teorica, l'analisi consente di leggere tali dispositivi non come innovazioni tecniche isolate, ma come esiti di processi cumulativi e contestuali di trasformazione istituzionale.

Coerentemente con questo impianto interpretativo, le istituzioni, *in questa chiave*, non sono strutture statiche, bensì costruzioni storiche che si evolvono attraverso traiettorie incrementali, adattamenti e momenti di discontinuità. La co-programmazione e la co-progettazione, così come la VIS, non emergono come strumenti neutri, ma come pratiche situate che sedimentano nel tempo relazioni, norme e significati condivisi.

L'attività di interesse generale, come definita dall'art. 5 del Codice del Terzo settore (D.Lgs. 3 luglio 2017 n. 117 e s.m.i.), si colloca all'interno di questo quadro come l'elemento che conferisce contenuto sostanziale alle pratiche collaborative richiamate in precedenza. Se co-programmazione, co-progettazione e VIS rappresentano le modalità attraverso cui si strutturano le relazioni tra pubblica amministrazione ed Enti del Terzo settore (ETS), è infatti l'attività di interesse generale a determinare l'oggetto e la direzione dell'azione condivisa, delineando il campo entro cui tali pratiche assumono effettiva rilevanza pubblica. Essa costituisce il terreno comune su cui si fonda la legittimità dell'intervento pubblico orientato alla co-produzione del valore sociale, traducendo la dimensione relazionale dell'amministrazione condivisa in finalità concrete e riconoscibili. Tuttavia, la formulazione normativa

dell'art. 5, pur ampia e inclusiva, rischia di perdere la propria portata trasformativa se adottata in chiave meramente funzionale: senza pratiche effettive di corresponsabilità e senza processi capaci di radicare nel tempo significati e norme condivise, l'attività di interesse generale si riduce a un elenco astratto, non sostenuto da reali dinamiche generative.

È proprio all'interno di questo quadro evolutivo che l'amministrazione condivisa – concetto introdotto da Gregorio Arena (1997) e rilanciato da esperienze territoriali e riflessioni multidisciplinari (Boschetti 2024; Maino 2023) – rappresenta il dispositivo che consente di attivare forme di co-programmazione e co-progettazione basate sulla fiducia istituzionale e sulla reciprocità. La natura non negoziale dei procedimenti collaborativi è stata chiarita dalla sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale<sup>2</sup>, che ha riconosciuto la legittimità degli strumenti di co-programmazione<sup>3</sup> e co-progettazione quali forme di collaborazione fondate su finalità condivise e non su logiche competitive. La Corte ha precisato che la co-progettazione non costituisce una modalità alternativa di affidamento, ma un processo di costruzione congiunta dell'intervento pubblico, inserito nel quadro della sussidiarietà orizzontale. Muovendo da tale impostazione, la Corte ha collocato co-programmazione e co-progettazione all'interno dell'organizzazione delle libertà sociali, richiamando una giurisprudenza che valorizza il pluralismo istituzionale e il ruolo degli attori collettivi nella produzione dell'interesse generale. Su questa linea si inserisce la sentenza n. 185/2018<sup>4</sup>, che – intervenendo sul Codice del Terzo settore – ha ribadito la necessità di garantire una leale collaborazione tra Stato e Regioni e di riconoscere agli ETS una funzione attiva nella costruzione del welfare di comunità. Già

1 L'interesse generale costituisce il principio guida dell'azione pubblica: esprime la finalità collettiva verso cui dovrebbero convergere istituzioni e società civile, orientando le scelte nella direzione della coesione sociale, della tutela dei diritti, dell'inclusione e del benessere diffuso. Si tratta di un concetto ampio e valoriale, che fornisce il quadro di senso entro cui trovano legittimità le politiche pubbliche, le iniziative della cittadinanza attiva e delle organizzazioni della società civile.

Le attività di interesse generale, invece, rappresentano la traduzione operativa di quel principio. Sono le azioni concrete attraverso cui l'interesse generale prende forma nella realtà amministrativa e sociale. Il Codice del Terzo settore (art. 5 del D.Lgs. 3 luglio 2017 n. 117 e s.m.i.) ne fornisce un elenco articolato – dall'assistenza alla tutela ambientale, dall'educazione alla promozione culturale – delineando il perimetro entro cui si sviluppano gli interventi rivolti alla collettività. Il rapporto tra principio e attività si colloca al cuore dell'amministrazione condivisa: l'interesse generale definisce la finalità comune, mentre le attività di interesse generale costituiscono gli strumenti attraverso cui tale finalità può essere perseguita in modo coordinato da pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Questa relazione dà forma a una collaborazione non limitata all'erogazione di servizi, ma orientata alla costruzione congiunta di risposte ai bisogni collettivi. Ne deriva una logica generativa, fondata sulla convergenza degli intenti, sull'integrazione delle competenze e sulla valorizzazione delle risorse diffuse presenti nei territori.

2 Corte cost. 20 maggio 2020 n.131.

3 La Corte sottolinea altresì che tali procedimenti sono riservati agli ETS e che le Regioni possono disciplinarne le modalità attuative senza invadere la competenza legislativa statale, purché nel rispetto del perimetro tracciato dal Codice del Terzo settore. Pur richiamando entrambe le fasi, la sentenza approfondisce in modo prevalente la co-progettazione, limitandosi a confermare la legittimità della co-programmazione senza entrare nel dettaglio dei suoi contenuti o del suo funzionamento.

4 Corte cost. 25 settembre 2018 n. 185.

la sentenza n. 300/2003<sup>5</sup> aveva qualificato i soggetti privati operanti nell'utilità sociale come espressione delle libertà sociali, pur in assenza di funzioni pubbliche in senso stretto, rafforzando così l'idea di un modello istituzionale aperto e policentrico. Questo orientamento trova ulteriore conferma nella sentenza n. 309/2013<sup>6</sup>, che attribuisce alle "forme di solidarietà", intese come pratiche di reciprocità, un ruolo tra i valori fondanti dell'ordinamento. Ne deriva che la partecipazione degli ETS ai procedimenti collaborativi non può essere considerata un elemento accessorio, ma costituisce una componente strutturale di un assetto democratico e pluralista, nel quale la collaborazione civica assume una funzione ordinante del procedimento amministrativo.

La lettura proposta interpreta l'art. 55 del Codice del Terzo settore come un paradigma di amministrazione relazionale, fondato sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e civiche, nel quale la co-programmazione non si configura come fase preliminare o mera consultazione informale, ma come luogo istituzionale in cui si esercita una forma di democrazia collaborativa e co-partecipativa, basata sulla legittimazione reciproca e sulla responsabilità condivisa.

Tuttavia, la prassi amministrativa mostra come permangano incertezze applicative nella distinzione tra co-programmazione, co-progettazione e affidamento<sup>7</sup>. Tali difficoltà derivano spesso da un approccio ancora prevalentemente formalistico e da assetti organizzativi non sempre pienamente orientati alla logica della corresponsabilità, con il rischio di ridurre gli istituti collaborativi a varianti procedurali dei modelli tradizionali.

Il rischio è quello di una formalizzazione priva di sostanza, in cui gli strumenti partecipativi vengono svuotati della loro dimensione generativa e ridotti a mere procedure di selezione. A ciò si aggiunge una discontinuità tra quadro normativo e pratiche esperienziali territoriali, con applicazioni disomogenee del Codice del Terzo settore e una scarsa attivazione della co-programmazione, che rimane – insieme all'accreditamento – il segmento più fragile e meno praticato<sup>8</sup>, una tendenza che

rispecchia l'eterogeneità dei contesti amministrativi e le differenze strutturali tra territori.

Ogni contesto istituzionale, infatti, porta con sé una propria storia e un percorso specifico di sviluppo, che influisce sulle modalità di recepimento e di attuazione delle innovazioni normative. Considerando questo quadro interpretativo, l'istituzionalismo storico (Pierson 2004) consente di comprendere come tali differenze derivino da sedimentazioni culturali e da dinamiche di *path dependency*, generando esiti territoriali diversificati e resistenze al cambiamento. In definitiva, ogni territorio possiede una propria tradizione di amministrazione condivisa, che ne orienta le pratiche e ne condiziona la capacità di valorizzare pienamente gli strumenti collaborativi introdotti dal Codice.

Queste dinamiche si intrecciano con le richieste avanzate nell'ambito delle politiche pubbliche nazionali, che sottolineano la necessità di una cornice ampia di riferimento. Solo un quadro nazionale condiviso può consentire ai territori – ciascuno con la propria storia di amministrazione condivisa – di riconoscersi in un orizzonte comune, pur mantenendo le specificità che derivano dai rispettivi percorsi istituzionali e culturali.

In questo quadro, la VIS può configurarsi come una leva trasformativa, in grado di promuovere trasparenza, apprendimento e corresponsabilità nei processi territoriali di amministrazione condivisa. Lungi dal limitarsi a un adempimento di tipo valutativo o a uno strumento di rendicontazione (come spesso viene recepito), essa si presenta come un dispositivo generativo che contribuisce a orientare l'evoluzione delle pratiche, esperienze istituzionali, sostenendo processi riflessivi e condivisi tra amministrazioni, ETS e comunità. Alla luce di ciò, la VIS rafforza la dimensione relazionale dell'amministrazione condivisa, favorendo l'emersione di significati comuni, l'allineamento degli obiettivi e la costruzione di un linguaggio operativo che rende più solido e consapevole il processo co-partecipativo.

La VIS, se integrata nei percorsi di co-programmazione e co-progettazione, può favorire la costruzione di un linguaggio condiviso dell'impatto,

5 Corte cost. 24 settembre 2003 n. 300.

6 Corte cost. 10 dicembre 2013 n. 309.

7 Sulle persistenti confusioni applicative tra co-programmazione, co-progettazione e affidamento, nonché sui rischi di una lettura formalistica degli istituti collaborativi, si vedano: Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2024 n. 4540, che evidenzia un utilizzo improprio della co-progettazione e l'applicazione di criteri tipici dell'affidamento, con conseguente distorsione dell'istituto; inoltre, Crismani (2024), che documenta prassi disomogenee, resistenze culturali e riduzioni procedurali che svuotano gli strumenti collaborativi della loro portata trasformativa, e Fazzi (2023), che denuncia la tendenza a trasformare la co-progettazione in una procedura selettiva priva della sua dimensione generativa e relazionale.

8 La Fondazione Terzjus, nel Quaderno presentato nel 2025 (Boschetti), evidenzia come l'applicazione degli artt. 55-57 del Codice del Terzo settore rimanga disomogenea e segnata da resistenze culturali, con una scarsa attivazione della co-programmazione e un uso ancora incerto delle procedure collaborative, spesso ridotte a formalità prive di reale condivisione decisionale.

**Box 1. Inquadramento metodologico**

**Domande guida.** Qual è la configurazione territoriale degli istituti di amministrazione condivisa ex art. 55 CTS – con particolare riferimento al posizionamento della VIS lungo il ciclo procedimentale – nelle otto Regioni/Provincia autonoma considerate (2020-2025)? Quali varianti applicative emergono nei diversi ordinamenti e quali differenze caratterizzano il loro approccio alla governance collaborativa?

**Assunto interpretativo.** La comparazione territoriale è letta alla luce della VIS come pratica riflessiva e generativa: non funzione ex post, ma dispositivo relazionale che accompagna co-programmazione, co-progettazione e (co-)gestione. La VIS è trattata *come leva epistemica* che accompagna il procedimento (ex ante-in itinere-ex post), rafforzando trasparenza e apprendimento istituzionale.

**Valore aggiunto rispetto alla letteratura.** Il presente lavoro offre un quadro comparativo sistematico (2020-2025) sul posizionamento istituzionale della VIS e dell'amministrazione condivisa nei procedimenti ex art. 55 CTS. Esso colma un vuoto di analisi sistematizzata e comparativa relativo alle otto leggi territoriali, aggiornate al 31 dicembre 2025, fornendo una lettura organica delle differenze e delle convergenze tra Regioni e Provincia autonoma. La letteratura esistente, sia giuridica sia di policy e amministrativa, si è concentrata prevalentemente su profili interpretativi dell'art. 55 CTS, su analisi di singole esperienze locali o su contributi di carattere valutativo e organizzativo. Manca tuttavia una ricostruzione comparativa delle normative regionali e provinciali adottate tra il 2020 e il 2025 e del modo in cui esse integrano la VIS nei procedimenti collaborativi. La presente riflessione colma questo vuoto offrendo una lettura sistematica delle diverse configurazioni istituzionali.

**Impostazione analitica e fonti.** Approccio documentale qualitativo a orientamento interpretativo e comparativo nella cornice dell'istituzionalismo storico; lettura sistematica e comparazione verticale; analisi di fonti normative statali e territoriali; *soft law* ministeriale.

**Assenza di una sezione empirica strutturata.** In assenza di una sezione empirica strutturata, il contributo non può formulare valutazioni sull'efficacia delle pratiche attuative né ricostruire la diffusione quantitativa dei procedimenti collaborativi. L'analisi si limita intenzionalmente alle configurazioni istituzionali formalizzate nelle normative territoriali, che costituiscono oggi l'unica base informativa organica e comparabile disponibile.

**Perimetro del contributo.** Delineare condizioni, divergenze e traiettorie di integrazione della VIS nell'amministrazione condivisa. Nessuna stima di impatti, nessuna attribuzione causale, nessuna generalizzazione sull'implementazione operativa.

**Definizione operativa (pratiche/esperienze).** Per *pratiche ed esperienze* si intendono le configurazioni istituzionali con cui i procedimenti ex art. 55 CTS sono recepiti, articolati e disciplinati nei territori; non casi puntuali né singoli progetti.

rafforzando le alleanze tra attori pubblici e sociali e, al contempo, sostenendo processi di apprendimento istituzionale. In tale perimetro, ne consegue che la valutazione non è un atto tecnico né una funzione ex post, ma un processo relazionale che si colloca all'interno di una visione trasformativa del valore pubblico.

La sua integrazione nei percorsi di co-programmazione e co-progettazione rappresenta una sfida tanto metodologica quanto culturale, che richiede competenze trasversali, pratiche di accompagnamento e una visione condivisa del cambiamento. Tale visione deve essere condivisa, perché le politiche pubbliche, per loro natura, coinvolgono una pluralità di attori, livelli istituzionali e una varietà di bisogni sociali differenti: solo un

orizzonte comune consente di garantire coerenza, inclusione e riconoscimento reciproco, valorizzando al tempo stesso le specificità territoriali.

Alla luce degli elementi richiamati, si rendono espliciti gli assunti analitici che orientano il contributo, sintetizzati nel box 1, in cui vengono presentati le domande guida, il valore aggiunto rispetto alla letteratura e il perimetro dell'analisi.

### 1. Amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale nelle policy pubbliche

La VIS e l'amministrazione condivisa stanno progressivamente assumendo un ruolo centrale nell'evoluzione delle politiche pubbliche<sup>9</sup>, contribuendo all'emersione di esperienze e orientamenti che, pur non vincolanti in senso stretto, hanno trovato

9 Il riferimento all'evoluzione delle politiche pubbliche va inteso come un processo ancora in divenire. Le trasformazioni richiamate non descrivono un assetto già stabilizzato, ma un percorso aperto, caratterizzato da sperimentazioni, adattamenti, traiettorie ed esperienze differenziate nei diversi contesti territoriali.

formalizzazione in linee guida definite da strumenti di *soft law*.

Le Linee guida – come quelle sulla VIS (MLPS 2019) e sull'art. 55 del Codice del Terzo settore (MLPS 2021) – non impongono obblighi giuridici, ma indirizzano l'azione amministrativa e la progettazione condivisa secondo principi di trasparenza, partecipazione e generatività. In tal senso, la *soft law* si configura come ambiente normativo abilitante, capace di orientare comportamenti, consolidare prassi e favorire l'adozione di linguaggi comuni tra pubblica amministrazione e Terzo settore.

Questa cornice normativa 'morbida' consente di:

- sperimentare forme collaborative senza rigidità procedurali;
- integrare la valutazione come leva riflessiva lungo le diverse fasi dell'amministrazione condivisa, dalla co-programmazione alla co-progettazione, fino alla co-gestione;
- valorizzare la pluralità degli attori e dei significati, evitando standardizzazioni.

In prospettiva, la *soft law* non è una zona grigia, ma uno spazio generativo dove teoria, prassi e relazioni istituzionali possono evolvere in modo situato e coerente con i contesti.

#### **Linee guida: valutazione di impatto sociale e amministrazione condivisa**

Le Linee guida sulla VIS (MLPS 2019) danno attuazione all'articolo 7 della legge delega per la Riforma del Terzo settore<sup>10</sup>, che affida al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali il compito di vigilare, monitorare e controllare le attività degli ETS. Per svolgere efficacemente questa funzione, è necessario disporre di criteri condivisi per leggere gli effetti prodotti dagli enti: è in tale direzione che le Linee guida definiscono la valutazione di impatto sociale come un processo che integra dimensioni qualitative e quantitative e che consente agli ETS di osservare nel tempo i cambiamenti generati dalle proprie attività sulle comunità di riferimento, in relazione agli obiettivi dichiarati. L'impatto sociale, secondo questa impostazione, non si limita alla misurazione e/o valutazione di risultati o indicatori. Include la comprensione del cambiamento prodotto, non solo per i beneficiari diretti, ma anche per il contesto sociale più ampio: reti di relazione, partecipazione, senso di appartenenza, qualità della vita. In questo senso, la VIS si configura come uno strumento che consente agli ETS di interrogarsi sul significato delle proprie azioni, orientare le strategie e rafforzare il dialogo con gli attori coinvolti.

La dimensione partecipativa è centrale. La VIS non è concepita come un'attività isolata, ma come

un percorso condiviso che coinvolge pubbliche amministrazioni, ETS e comunità locali. Questo approccio consente di valorizzare il ruolo degli ETS come attori di innovazione sociale, capaci di contribuire alla costruzione di valore pubblico attraverso processi di apprendimento, trasformazione e corresponsabilità. Alla luce di ciò, la VIS si inserisce nei processi di amministrazione condivisa, rafforzando esperienze di co-programmazione e co-progettazione orientate al bene comune. Può diventare una leva per il cambiamento culturale, attivando circuiti di apprendimento istituzionale e promuovendo una cultura della responsabilità condivisa. È in questo senso che si parla di una *civic route* alla VIS: un percorso trasformativo, partecipativo e orientato all'apprendimento.

Le Linee guida sull'art. 55 del Codice del Terzo settore (MLPS 2021), pur non proponendo una metodologia valutativa, in quanto non indicano criteri, strumenti o modalità operative per integrare la VIS nei procedimenti collaborativi richiamano esplicitamente la VIS in due passaggi chiave. Nel paragrafo 3, dedicato al procedimento di co-progettazione, si precisa che "gli atti del procedimento di co-progettazione [...] potrebbero prevedere e disciplinare la valutazione dell'impatto sociale [...] generato dall'attività degli ETS", rinviando all'art. 7, comma 3, della legge n. 106/2016 e al DM 23 luglio 2019. A pagina 14, inoltre, la VIS è nuovamente menzionata tra gli elementi che la convenzione dovrebbe disciplinare, insieme alla durata del partenariato, agli impegni reciproci e alla rendicontazione.

Il riferimento alla VIS è normativamente fondato e, al tempo stesso, rimane metodologicamente aperto. Le Linee guida sull'amministrazione condivisa la presentano come componente potenzialmente attivabile del procedimento collaborativo, in coerenza con la logica dell'art. 55 del Codice del Terzo settore, senza tuttavia definirne criteri, strumenti o modalità di integrazione, perché intendono lasciare alle amministrazioni e agli ETS la possibilità di adattarne l'uso ai diversi contesti territoriali e ai differenti oggetti della collaborazione. Questa scelta di apertura metodologica risponde all'esigenza di evitare un modello rigido e uniforme, riconoscendo la varietà delle situazioni in cui i procedimenti collaborativi si sviluppano. In questo modo, la VIS è riconosciuta come parte della corresponsabilità e non come elemento accessorio o meramente tecnico, ma il richiamo riguarda esclusivamente la fase di co-progettazione. Questa impostazione non fornisce un modello applicativo già definito, ma apre la possibilità di valorizzare la VIS come strumento di accompagnamento riflessivo,

<sup>10</sup> L. 6 giugno 2016 n. 106.

anziché ridurla a un adempimento formale, lasciando ai territori il compito di declinarne operativamente l'uso. Pur non essendo vincolante, la VIS offre uno spazio interpretativo e operativo in grado di rafforzare la trasformazione delle politiche pubbliche, a condizione che sia integrata lungo tutto il ciclo decisionale e non confinata esclusivamente alla fase ex post. Ronchini (2025) sottolinea come la VIS debba essere considerata una scelta culturale e strategica, una componente generativa e riflessiva del processo decisionale, capace di orientare ETS e pubbliche amministrazioni verso un apprendimento continuo e un impatto sistemico.

In questo senso, la VIS si configura come pratica che accompagna il procedimento amministrativo, accresce la densità relazionale e sostiene la legittimità democratica, generando dialogo, apprendimento e corresponsabilità e promuovendo una governance aperta, inclusiva e orientata al bene comune. Grazie a questo ruolo trasformativo, l'amministrazione condivisa non è più un mero insieme di atti, ma un dispositivo relazionale e riflessivo, in grado di istituire contesto, negoziare significati e produrre apprendimento istituzionale.

In tale direzione, la VIS evolve da funzione valutativa a vera e propria leva epistemica, capace di sostenere la qualità relazionale dei processi e favorirne l'istituzionalizzazione circolare. Il superamento del *diritto scritto* verso il *diritto in azione* rende operativo il continuum tra Codice del Terzo settore e Linee guida, offrendo a Regioni ed enti locali un dispositivo per tradurre principi in pratiche condivise e monitorabili (Gori 2020, 2021).

La richiamata sentenza n. 131/2020 conferma

che l'art. 55 Codice del Terzo settore introduce un modello procedimentale attuativo del principio di sussidiarietà, riconoscendo agli ETS un ruolo attivo nella co-programmazione e nella co-progettazione. In questo quadro, la VIS si colloca come elemento della corresponsabilità e non come funzione accessoria. Tuttavia, poiché le Linee guida la richiamano esclusivamente nella fase di co-progettazione, la sua assenza nella fase di analisi dei bisogni e definizione delle priorità può ridurre la capacità strategica complessiva del procedimento collaborativo.

Una prospettiva propositiva consiste nell'anticipare la VIS già nella co-programmazione, non come obbligo formale, ma come strumento orientativo in grado di informare le scelte pubbliche e rafforzare il dialogo tra gli attori. In questa direzione, la VIS si configura come pratica epistemica che accompagna l'intero procedimento, consolidando legittimità democratica, corresponsabilità e trasparenza, assumendo al contempo un valore culturale e strategico quando viene integrata nei processi decisionali (Ronchini 2025).

La riflessione sviluppata trova una sintesi nella tabella 1, che consente di mettere a fuocola variazione del ruolo della VIS nei diversi paradigmi interpretativi: da funzione accessoria nella prospettiva normativa, a metrica di performance nella logica funzionale-organizzativa, fino a diventare leva di trasparenza e corresponsabilità nella dimensione collaborativa delineata dal richiamato art. 55. La tabella 1 non si limita a descrivere approcci differenti, ma evidenzia la progressiva trasformazione della VIS da strumento tecnico a pratica generativa, coerente con la logica del "diritto in azione".

**Tabella 1. Procedimento amministrativo, amministrazione condivisa e VIS in chiave generativa**

Letture del procedimento	Caratteristiche	Ruolo della VIS	Rilettura situata
Normativa (L. n. 241/1990)	Sequenza ordinata di atti finalizzati all'adozione di un provvedimento. Centralità della legalità formale.	Strumento valutativo ex post, spesso accessorio o marginale.	La VIS rischia di essere relegata a un adempimento, senza incidenza trasformativa.
Funzionale-organizzativa	Procedura come strumento di efficienza e tracciabilità. Focus su tempi, responsabilità, output.	La VIS può essere integrata come metrica di performance o accountability.	La VIS assume valore se ancorata a logiche di apprendimento organizzativo.
Collaborativa (art. 55 CTS)	Procedimento come spazio di co-programmazione e co-progettazione. Centralità della relazione.	La VIS diventa leva di trasparenza, fiducia e corresponsabilità.	La valutazione è parte del processo, non sua appendice: co-valutazione, apprendimento reciproco.
Situata e riflessiva	Procedimento come dispositivo relazionale, che istituisce contesto, negozia significati, genera legittimità.	La VIS è forma epistemica del procedimento: rende visibili le trasformazioni, le tensioni, le traiettorie.	La VIS è parte integrante della grammatica dell'amministrazione condivisa: sostiene la qualità relazionale e l'istituzionalizzazione riflessiva.

Fonte: elaborazione dell'Autrice su fonti normative di riferimento, ottobre 2025

Il quadro teorico e normativo, ulteriormente rappresentato nella tabella 2, mette in luce la dimensione relazionale e trasformativa dell'amministrazione condivisa e della VIS. Essa mostra come i principi del Codice del Terzo settore vengano declinati nei diversi contesti istituzionali e come le Regioni recepiscono e adattino tali istituti, traducendoli in strumenti di collaborazione e pratiche valutative orientate al bene comune.

Muovendo da questa considerazione, il contributo non si limita ad analizzare il quadro normativo e le differenti declinazioni regionali dell'amministrazione condivisa, ma avanza una proposta metodologica volta a integrare la VIS lungo l'intero ciclo dei processi collaborativi — dalla co-programmazione, alla co-progettazione, fino alla co-gestione — in coerenza con la logica fiduciaria e corresponsabile che informa l'art. 55 del Codice del Terzo settore. Affinché la VIS possa adempiere a tale funzione, è necessario disporre di una traduzione operativa capace di rendere osservabili e condivisibili gli effetti generati dalle diverse fasi del procedimento collaborativo. La prospettiva riflessiva che caratterizza la VIS richiede di affiancare alle cornici teoriche un nucleo essenziale di esiti attesi, utile a orientare la co-programmazione, a sostenere lo sviluppo della co-progettazione e a garantire continuità valutativa nella successiva fase di co-gestione.

Su questo sfondo si collocano i due passaggi analitici che seguono. Da un lato, la definizione di un set minimo di outcome e di modalità di *co-assessment* rappresenta il primo tentativo di conferire consistenza concreta alla funzione trasformativa della valutazione, costruendo un lessico

comune che permetta di leggere in modo coordinato gli effetti relazionali, istituzionali e sociali prodotti dai percorsi collaborativi. Dall'altro, l'approfondimento dei rapporti tra co-progettazione, co-gestione e co-produzione consente di evidenziare come la qualità del raccordo tra le fasi non sia un aspetto meramente procedurale, ma un vero e proprio criterio discriminante di governance, capace di determinare la natura incrementale o, al contrario, frammentata dei processi di amministrazione condivisa. L'intreccio tra questi due piani — la strutturazione degli esiti valutativi e l'analisi delle forme di governance — costituisce il presupposto per conferire alla VIS una funzione effettivamente generativa, in grado di sostenere la continuità decisionale, la trasparenza e l'apprendimento istituzionale che caratterizzano i percorsi collaborativi più maturi.

### **Set minimo di outcome e strumenti di co-assessment nei percorsi collaborativi**

In una prospettiva — situata e riflessiva della valutazione — la VIS necessita di un ancoraggio operativo che consenta di rendere osservabili i processi di trasformazione attivati dai percorsi collaborativi. L'impatto sociale, inteso come esito generato dall'interdipendenza tra attori diversi, non può essere colto attraverso strumenti meramente tecnici o attraverso dichiarazioni ex post prive di fondamento empirico. Per questo motivo è utile disporre di un set minimo di outcome, concepito non come griglia prescrittiva, ma come lessico condiviso che permetta a pubbliche amministrazioni, ETS e comunità di interpretare in maniera coerente e intelligibile le trasformazioni prodotte (De Benedictis *et al.* 2023). Tale set costituisce un supporto metodologico essenziale già nella fase

**Tabella 2. Quadro teorico: amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale**

Dimensione	Descrizione/Concetti chiave	Funzione interpretativa
Istituzionalismo storico	Le istituzioni come costruzioni evolutive, non statiche; trasformazioni incrementali e discontinuità.	Permette di leggere co-programmazione, co-progettazione e VIS come pratiche situate, frutto di processi cumulativi e relazionali.
Amministrazione condivisa	Dispositivo fiduciario e relazionale, fondato sulla collaborazione e sulla reciprocità.	Trasforma il rapporto PA-ETS da logica competitiva a collaborazione generativa, rafforzando libertà sociali e democrazia collaborativa.
Interesse generale e attività di interesse generale	Principio guida (bene comune, coesione sociale, qualità della vita) e azioni concrete definite dall'art. 5 CTS.	Genera legittimità e coesione sociale, traducendo valori in pratiche operative condivise.
Valutazione di impatto sociale (VIS)	Non solo misurazione ex post, ma leva riflessiva e generativa.	Strumento epistemico che rafforza trasparenza, corresponsabilità e apprendimento istituzionale; parte integrante della grammatica dell'amministrazione condivisa.

Fonte: elaborazione dell'Autrice su fonte normativa di riferimento, ottobre 2025

di co-programmazione, può essere affinato nella co-progettazione e diventa particolarmente rilevante nella cogestione, quando le scelte attuative devono essere lette alla luce delle finalità collaborative che le hanno generate.

Il primo ambito riguarda la qualità relazionale sviluppata lungo il processo. La fiducia reciproca, la trasparenza delle decisioni, la continuità del dialogo e la capacità di cooperare in un orizzonte di corresponsabilità rappresentano esiti cruciali dell'amministrazione condivisa. Strumenti leggeri, come momenti periodici di confronto, scale condivise di fiducia o analisi dei verbali e dei diari riflessivi, permettono di cogliere la dimensione processuale e trasformativa delle relazioni interistituzionali.

Il secondo ambito concerne la capacità istituzionale e organizzativa maturata nei sistemi locali. La valutazione deve osservare non soltanto i risultati, ma anche l'apprendimento generato: l'acquisizione di competenze nuove, l'emergere di modalità più articolate di lettura dei bisogni, l'evoluzione delle pratiche amministrative e l'efficacia del coordinamento interno ai partenariati. Autovalutazioni pre-post, indicatori di semplificazione procedurale e mappature delle innovazioni introdotte consentono di rendere espliciti tali processi di apprendimento.

Il terzo ambito riguarda l'inclusività dei percorsi. L'amministrazione condivisa mantiene il proprio carattere se riesce a coinvolgere soggetti tradizionalmente marginalizzati o poco rappresentati. L'attenzione è quindi rivolta all'ampliamento dei beneficiari, alla riduzione delle barriere di accesso e alla capacità delle collaborazioni di incidere sui divari territoriali e sociali. Dati amministrativi disaggregati, rilevazioni sulla composizione dei tavoli e interviste mirate permettono di valutare tale dimensione.

Il quarto ambito riguarda l'impatto sociale generato nei contesti di vita. L'impatto non deve essere letto soltanto in termini quantitativi, ma come trasformazione percepita della qualità della vita, come riattivazione di reti comunitarie e come emersione di nuove opportunità sociali e culturali. Questionari agli utenti, metodi narrativi come il Most Significant Change<sup>11</sup> e indicatori co-definiti con i soggetti coinvolti offrono strumenti adeguati per cogliere tali esiti.

Il quinto ambito riguarda la sostenibilità e la continuità delle innovazioni collaborative. La durata delle partnership, la stabilizzazione dei servizi, la capacità di attrarre risorse e la possibilità di replicare o scalare gli interventi rappresentano indicatori cruciali. Analisi longitudinali e verifiche di sostenibilità organizzativa permettono di collegare la VIS ai processi di programmazione pluriennale (tabella 3).

L'adozione di un set minimo di outcome non introduce rigidità, ma permette di attivare pratiche di covalutazione fondate sulla concertazione degli obiettivi, sulla riflessività delle interpretazioni e sulla restituzione dei risultati all'interno del ciclo decisionale. In tale visione, la valutazione assume una funzione generativa: mantiene un nucleo comune, pur adattandosi ai contesti territoriali, e sostiene processi di apprendimento che rendono la VIS parte integrante dell'evoluzione dell'amministrazione condivisa. Essa diventa così una grammatica condivisa che consente di comprendere gli esiti, le tensioni e le traiettorie dei percorsi collaborativi, rafforzandone la coerenza istituzionale e la capacità trasformativa.

#### ***Co-progettazione, co-gestione e co-produzione: la governance come criterio discriminante***

Il nodo co-progettazione-co-gestione rappresenta il punto critico per comprendere la qualità della collaborazione tra pubblica amministrazione (PA) ed ETS all'interno dei processi di amministrazione condivisa. La normativa vigente, in particolare l'art. 55 del Codice del Terzo settore e il D.M. n. 72/2021, disciplina in maniera chiara la co-programmazione e la co-progettazione, ma non menziona esplicitamente la co-gestione. Tuttavia, una lettura sistemica dei principi di sussidiarietà, responsabilità condivisa e non concorrenzialità del procedimento consente di sostenere che la gestione non possa limitarsi a mera esecuzione tecnica: per garantire continuità decisionale, corresponsabilità e co-apprendimento reciproco, essa deve essere interpretata come co-gestione, ossia una fase integrata in cui gli ETS partecipano attivamente non solo all'attuazione, ma anche al monitoraggio e all'adattamento degli interventi.

Sulla base di questa interpretazione, è possibile

11 La tecnica del Most Significant Change (MSC), sviluppata originariamente da Davies e Dart (2005), rappresenta uno dei metodi partecipativi per la valutazione qualitativa del cambiamento nei programmi complessi. La sua logica si fonda sulla raccolta e selezione deliberativa di storie di cambiamento considerate "più significative" da diversi gruppi di stakeholder, creando un processo circolare di riflessione, accountability e apprendimento istituzionale. Proprio questa natura dialogica e riflessiva rende il MSC particolarmente affine ai principi italiani dell'amministrazione condivisa, che valorizzano la partecipazione attiva di cittadini e ETS nella definizione e valutazione dei risultati (cfr. MLPS 2021). Allo stesso tempo, il MSC può costituire una leva metodologica utile per la VIS, soprattutto nei contesti in cui l'impatto non è facilmente quantificabile e occorre dare spazio a forme di evidenza qualitativa capaci di cogliere cambiamenti relazionali, capacitativi e comunitari. La triangolazione tra MSC, VIS e amministrazione condivisa consente di evidenziare come gli esiti di un intervento emergano non solo da indicatori misurabili, ma anche dai significati attribuiti dagli attori coinvolti ai percorsi di trasformazione attivati nei territori.

**Tabella 3. Set minimo di outcome e indicatori essenziali per il co-assessment nei percorsi di amministrazione condivisa**

Dimensione analitica	Che cosa rileva	Indicatori minimi
1. Qualità relazionale	Fiducia, trasparenza, dialogo, corresponsabilità, alleanze tra PA-ETS-comunità	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiducia reciproca</li> <li>• Chiarezza e continuità del dialogo</li> <li>• Trasparenza</li> <li>• Qualità e stabilità delle alleanze</li> </ul>
2. Capacità istituzionale	Apprendimento, innovazione amministrativa, cambiamenti organizzativi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competenze acquisite</li> <li>• Innovazioni procedurali</li> <li>• Migliore lettura dei bisogni</li> <li>• Evidenze di cambiamenti organizzativi</li> </ul>
3. Inclusività	Coinvolgimento di soggetti marginalizzati e ampliamento della partecipazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversità dei partecipanti</li> <li>• Nuovi attori coinvolti</li> <li>• Riduzione barriere di accesso</li> </ul>
4. Impatto nei contesti di vita	Trasformazioni percepite dalla comunità, trasformazioni comunitarie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualità della vita percepita</li> <li>• Reti riattivate</li> <li>• Nuove opportunità sociali/culturali</li> <li>• Evidenze di trasformazioni comunitarie</li> </ul>
5. Sostenibilità	Durata e stabilità delle innovazioni collaborative	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilizzazione servizi</li> <li>• Continuità partnership/alleanze</li> <li>• Capacità attrarre risorse</li> </ul>

Fonte: elaborazione dell'Autrice, ottobre 2025

delineare due scenari interpretativi giuridico-amministrativi distinti:

1. Disgiunzione funzionale: la separazione tra co-progettazione e co-gestione è strumentale e organizzativamente motivata, ma entrambe le fasi restano inserite in un quadro di governance collaborativa.

In questo scenario:

- la PA e gli ETS condividono responsabilità e ruoli lungo tutto il ciclo dell'intervento;
- sono attivati tavoli congiunti, dispositivi permanenti di coordinamento e momenti strutturati di apprendimento reciproco;
- la VIS, se prevista, agisce ex ante, in itinere ed ex post, collegando progettazione e gestione e sostenendo decisioni adattive e trasparenza;
- la co-produzione mantiene la sua natura incrementale e trasformativa, rafforzando efficacia, efficienza e legittimazione sociale.

2. Disgiunzione indebolente: la gestione viene affidata a strumenti esterni al Titolo VII Codice del Terzo settore<sup>12</sup> (contratti di servizio, disciplinari privatistici, procedure concorrenziali), senza strumenti di governance condivisa e con VIS limitata a controllo ex post.

In questo scenario:

- responsabilità e decisioni rimangono centralizzate nell'amministrazione;
- gli ETS hanno un ruolo prevalentemente

esecutivo e la partecipazione è marginale;

- la continuità tra progettazione e gestione viene interrotta, riducendo la capacità di apprendimento e adattamento;
- la co-produzione si riduce a contributo episodico, indebolendo la natura trasformativa del procedimento collaborativo.

Le implicazioni di governance derivanti da questi scenari sono immediate: nel primo caso, la governance assume forme cooperative e integrate, con responsabilità distribuite, trasparenza, momenti strutturati di apprendimento e strumenti di valutazione civica che sostengono la continuità tra progettazione e gestione. Nel secondo caso, la governance diventa verticale e centralizzata; la separazione tra fasi frammenta il processo decisionale e limita la responsabilità condivisa, compromettendo la co-produzione e riducendo la capacità dell'intervento di generare valore pubblico durevole.

Considerando quanto esposto, il nodo co-progettazione-co-gestione non può essere affrontato come semplice distinzione formale o cronologica delle fasi, poiché proprio le implicazioni di governance appena richiamate mostrano come la qualità del raccordo tra progettazione e gestione determini l'impianto complessivo del procedimento collaborativo. La co-gestione si configura quindi come elemento strutturale, funzionale alla continuità, alla responsabilità condivisa e all'apprendimento lungo

12 Titolo VII del Codice del Terzo settore – Rapporti con gli enti del Terzo settore.

**Tabella 4. Co-progettazione e co-gestione: criteri distintivi dei modelli di governance**

Dimensione analizzata	Disgiunzione funzionale (governance collaborativa)	Disgiunzione indebolente (governance centralizzata)
Rapporto tra fasi	Co-progettazione e gestione distinte ma integrate; continuità sostanziale del processo.	Separazione rigida tra progettazione e gestione; discontinuità procedurale.
Ruolo della PA	Responsabilità condivisa e coordinamento partecipato.	Centralizzazione delle decisioni e controllo gerarchico.
Ruolo degli ETS	Partecipazione attiva anche in monitoraggio e adattamento; funzione co-decisoria.	Ruolo prevalentemente esecutivo; limitata influenza sulle scelte gestionali.
Strumenti di coordinamento	Tavoli congiunti, dispositivi permanenti, sedi stabili di apprendimento reciproco.	Assenza di sedi condivise; gestione tramite atti unilaterali o strumenti esterni al Titolo VII CTS.
Configurazione della VIS	VIS integrata nel ciclo (ex ante, in itinere, ex post); supporto alle decisioni adattive.	VIS limitata al controllo ex post o assente; funzione meramente rendicontativa.
Qualità della governance	Cooperativa, trasparente, orientata all'apprendimento e alla fiducia.	Verticale, frammentata, poco permeabile alla partecipazione degli ETS.
Effetti sulla co-produzione	Co-produzione rafforzata, incrementale e trasformativa.	Co-produzione indebolita, episodica e priva di continuità.
Valore pubblico generato	Incremento dell'efficacia, legittimazione sociale e apprendimento istituzionale.	Riduzione dell'impatto e limitata capacità generativa del procedimento.
Coerenza con l'art. 55 CTS	Elevata: il procedimento mantiene natura collaborativa.	Bassa: il procedimento si avvicina a forme esecutive tradizionali.
Esito complessivo del modello	Rafforzamento dell'amministrazione condivisa come processo incrementale.	Rischio di regressione verso logiche prestazionali e non collaborative.

Fonte: elaborazione dell'Autrice, ottobre 2025

tutto il ciclo dell'azione pubblica. La VIS rappresenta il fattore discriminante che consente di distinguere tra disgiunzione funzionale e indebolente, collegando progettazione e gestione e assicurando che la co-produzione mantenga il suo carattere incrementale, partecipativo e trasformativo.

La co-gestione, pur non essendo espressamente prevista dalle norme, emerge quindi come esito coerente dell'impianto collaborativo delineato dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, proprio perché la logica del procedimento richiede continuità e dialogo tra le fasi, in coerenza con i principi di sussidiarietà orizzontale e responsabilità condivisa. La sua presenza o assenza diventa il discriminante per comprendere se l'amministrazione condivisa si configuri come processo incrementale e partecipato oppure come sequenza frammentata di adempimenti. In questo quadro, il ruolo della VIS diventa decisivo per dare continuità al ciclo decisionale e per evitare che la gestione scivoli verso forme esecutive non coerenti con la progettazione condivisa, poiché quando struttura il ciclo valutativo e alimenta sedi stabili di confronto, la continuità progettazione-gestione tende a consolidarsi; quando

è ridotta a controllo ex post, il processo collaborativo si indebolisce e la partecipazione degli ETS si riduce a funzione meramente esecutiva (tabella 4).

## 2. Territori e policy in cammino: amministrazione condivisa e valutazione di impatto sociale

L'adozione del Codice del Terzo settore ha avviato un processo di progressiva traduzione territoriale degli istituti dell'amministrazione condivisa, che tra il 2020 e il 2025 ha coinvolto sette Regioni e la Provincia autonoma di Bolzano. Le otto normative approvate in questo arco temporale mostrano un recepimento marcatamente asimmetrico, nel quale il principio di sussidiarietà orizzontale – sancito dall'art. 118, comma 4, della Costituzione – viene declinato attraverso modelli regolativi differenti, tanto nella formalizzazione degli strumenti collaborativi (co-programmazione, co-progettazione, accreditamento), quanto nell'integrazione della VIS come dispositivo di apprendimento e di accountability pubblica. Tale quadro mette in luce un'evoluzione normativa in divenire, nella quale la diversità degli approcci riflette sia le specificità territoriali sia il diverso grado di consolidamento

delle pratiche di collaborazione tra amministrazioni ed ETS, confermando come l'amministrazione condivisa sia divenuta un ambito di sperimentazione istituzionale particolarmente dinamico.

In tale quadro, l'analisi comparativa delle otto normative consente di osservare come gli istituti dell'amministrazione condivisa e la VIS trovino collocazione all'interno di architetture regolative eterogenee. Le discipline territoriali non si dispongono secondo un modello uniforme: variano per ampiezza, articolazione interna e modalità di integrazione della dimensione valutativa, riflettendo storie istituzionali, repertori amministrativi e capacità organizzative stratificate nel tempo. Tale varietà è coerente con l'ottica dell'istituzionalismo storico, che interpreta l'evoluzione dei sistemi amministrativi come il prodotto di traiettorie incrementali, segnate da sedimentazioni normative e adattamenti progressivi.

In questo quadro, una lettura verticale – ordinata Regione per Regione o Provincia autonoma – si rivela particolarmente utile, poiché permette di restituire la fisionomia regolativa di ciascun contesto senza ricondurlo a categorie astratte o a schemi interpretativi precostituiti. Essa consente di cogliere elementi che difficilmente emergono da un'osservazione sincronica, quali:

- la genealogia normativa, ossia il modo in cui ciascun ordinamento si colloca rispetto al Codice del Terzo settore e ai suoi snodi applicativi;
- la profondità istituzionale, intesa come presenza di dispositivi permanenti (osservatori, fondi, linee guida, sedi di raccordo) che sostengono l'ordinaria attivazione dei procedimenti collaborativi;
- la posizione attribuita alla VIS, che può essere assente, marginale o integrata in più fasi del ciclo procedimentale e programmatico.

Le otto discipline analizzate delineano così un ventaglio di assetti regolativi: alcuni più strutturati, altri focalizzati sulla sola dimensione procedurale, altri ancora in fase preliminare. Non emerge una linearità schematica, ma un insieme di traiettorie istituzionali distintive, ciascuna delle quali combina in modo diverso strumenti collaborativi, scelte di governance e riferimenti valutativi.

La ricostruzione verticale proposta nelle sezioni che seguono non mira a classificare i territori secondo un ordine gerarchico, ma a mettere in luce come i diversi ordinamenti abbiano interpretato e articolato gli istituti dell'amministrazione condivisa e la VIS, evidenziando configurazioni che, pur eterogenee, risultano comparabili sul piano analitico.

### ***Toscana: una disciplina a prevalenza procedurale con un primo riferimento all'impatto sociale***

La L.R. 22 luglio 2020 n. 65, *Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano*, rappresenta uno dei primi interventi regionali successivi all'entrata in vigore del Codice del Terzo settore e si caratterizza per un'impostazione prevalentemente procedurale. La legge recepisce gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione, collocandoli all'interno di un quadro volto a regolamentare le modalità di coinvolgimento degli ETS nelle attività di interesse generale, senza tuttavia costruire un'architettura complessiva particolarmente articolata né dotata di strumenti di accompagnamento strutturale.

La legge definisce in modo puntuale le procedure di attivazione dei percorsi collaborativi, individuando ambiti, soggetti partecipanti e forme di interlocuzione con la pubblica amministrazione. La disciplina si concentra prevalentemente sugli aspetti formali e sugli adempimenti necessari a garantire trasparenza, pubblicità e correttezza procedurale, mentre dedica minore attenzione agli strumenti di accompagnamento o alle infrastrutture istituzionali che, in altri contesti regionali, sostengono la governance collaborativa. Un elemento di interesse è rappresentato dal riferimento contenuto all'art. 13, nel quale si prevede che gli enti coinvolti debbano "dare conto dell'impatto sociale" delle attività svolte nell'ambito dei procedimenti di co-progettazione. Tale previsione non introduce un obbligo di valutazione in senso tecnico, né richiama esplicitamente la VIS come definita dal DM 23 luglio 2019; essa configura piuttosto una forma di rendicontazione degli effetti prodotti, lasciando ampio margine interpretativo alle amministrazioni e agli enti coinvolti. Il richiamo all'impatto assume quindi una valenza esplorativa, più che prescrittiva, senza tradursi in un dispositivo valutativo formalizzato. Mancano, inoltre, indicazioni metodologiche o procedurali che consentano di integrare stabilmente la dimensione valutativa nei processi di amministrazione condivisa, con la conseguenza che la valutazione resta confinata a un piano descrittivo, non integrato nel ciclo delle politiche pubbliche. Nel complesso, la L.R. configura un modello regolativo di tipo procedurale, in cui l'amministrazione condivisa è disciplinata attraverso strumenti chiari, ma privi di una infrastruttura valutativa strutturata. Il riferimento all'impatto sociale costituisce un primo segnale di attenzione verso la misurabilità degli effetti generati, pur rimanendo su un piano non prescrittivo. La disciplina appare pertanto orientata a definire le condizioni di attivazione dei procedimenti collaborativi, più che a costruire un sistema di governance valutativa capace di sostenere

processi di apprendimento istituzionale nel tempo. In questo senso, la Toscana si colloca tra gli ordinamenti che hanno recepito l'amministrazione condivisa in forma essenziale, lasciando alla prassi amministrativa e a future evoluzioni normative il compito di sviluppare un impianto valutativo più articolato.

### ***Molise: un impianto essenziale con richiami generali agli istituti collaborativi***

La L.R. 7 ottobre 2022 n. 21, *Disciplina del Terzo settore*, presenta un impianto normativo che recepisce gli istituti dell'amministrazione condivisa in forma essenziale, con una struttura regolativa meno articolata rispetto ad altri contesti regionali. La legge riconosce e disciplina le procedure di co-programmazione e co-progettazione, collocandole all'interno delle relazioni tra amministrazioni pubbliche ed ETS, senza tuttavia sviluppare un sistema organico di strumenti o dispositivi di supporto a tali processi. L'intervento normativo si limita pertanto a definire le condizioni minime di attivazione dei procedimenti collaborativi, senza costruire un'architettura istituzionale più ampia o dotata di strumenti di governance dedicati.

La disciplina individua le principali fasi dei procedimenti collaborativi e delinea le modalità di partecipazione degli ETS, tuttavia senza prevedere organismi dedicati – come osservatori regionali, tavoli permanenti o sistemi informativi – in grado di svolgere funzioni di coordinamento, monitoraggio o accompagnamento. La regolazione risulta in questo senso fortemente focalizzata sugli aspetti procedurali, con richiami alle condizioni di attivazione e alla necessità di assicurare trasparenza e pubblicità delle iniziative. L'impianto appare quindi orientato a garantire la conformità formale ai principi del Codice del Terzo settore, più che a promuovere un'evoluzione strutturale delle pratiche collaborative. La legge si inserisce, infatti, in un quadro normativo volto principalmente a disciplinare il funzionamento generale del Terzo settore regionale, senza definire una cornice specifica per l'amministrazione condivisa né un ecosistema di supporto ai processi collaborativi.

Per quanto riguarda la VIS, la legge non introduce riferimenti espliciti né richiami alla normativa nazionale sul tema. L'assenza di un posizionamento valutativo interno al testo normativo lascia, comunque, aperta la possibilità di sviluppi futuri attraverso strumenti attuativi o eventuali linee guida regionali, che la legge contempla in via astratta, ma senza declinarne contenuti o finalità. La dimensione valutativa resta dunque esterna all'architettura procedurale, senza un ruolo definito nel ciclo collaborativo. Nel complesso, il quadro regolativo delineato dalla normativa molisana

appare di carattere minimale, in cui gli istituti dell'amministrazione condivisa sono riconosciuti e formalizzati, ma non accompagnati da dispositivi di governance né da una integrazione con strumenti valutativi. La normativa delinea quindi un assetto essenziale, volto a individuare le procedure di base, rinviando a eventuali atti successivi la possibilità di arricchirne la struttura o di prevedere un raccordo più stretto con la dimensione valutativa e programmatica. Si tratta, in definitiva, di un modello che recepisce gli istituti collaborativi senza assumerli come paradigma di governance, lasciando alla prassi amministrativa il compito di colmare le lacune operative e metodologiche e di dare concreta attuazione ai principi enunciati.

### ***Umbria: la valutazione come criterio regolativo nei procedimenti collaborativi***

La L.R. 6 marzo 2023 n. 2, *Disposizioni in materia di amministrazione condivisa*, propone un quadro normativo che, pur mantenendo un'impostazione aderente al dettato del Codice del Terzo settore, introduce alcune scelte che ne connotano la specificità. Si tratta di una legge interamente dedicata all'amministrazione condivisa, che non interviene su altri profili del Terzo settore ma concentra l'attenzione sugli istituti collaborativi ex art. 55 del Codice del Terzo settore, configurandoli come modalità ordinarie di esercizio della funzione amministrativa. Questa scelta colloca l'Umbria tra le Regioni che hanno optato per una disciplina ad hoc dell'amministrazione condivisa, distinta dalle leggi più ampie e sistemiche adottate altrove.

Tra gli elementi qualificanti, assume particolare rilievo la previsione secondo cui l'amministrazione è tenuta a motivare l'eventuale mancato ricorso alla VIS nei procedimenti di co-programmazione e co-progettazione. Tale disposizione non definisce un obbligo generalizzato di utilizzo della VIS, ma introduce nel sistema regionale un principio di responsabilità procedimentale, in forza del quale la valutazione, pur non divenendo elemento necessario, non può essere omessa senza una giustificazione espressa. La VIS assume così la funzione di criterio regolativo, rispetto al quale l'amministrazione è chiamata a rendere trasparente la propria scelta.

L'impianto generale della legge riconduce la co-programmazione e la co-progettazione alla dimensione ordinaria dell'azione pubblica, trattandole come fasi strutturate del procedimento amministrativo. Questa qualificazione si riflette nella cura riservata alle definizioni, ai soggetti coinvolti e alle modalità di attivazione, descritte con un livello di dettaglio sufficiente a delineare un perimetro chiaro delle collaborazioni con gli ETS.

La co-programmazione è definita come istruttoria partecipata finalizzata all'analisi dei bisogni; la co-progettazione come costruzione congiunta di interventi e servizi, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale e con la logica relazionale dell'art. 55 del Codice del Terzo settore.

All'interno dell'architettura normativa delineata dalla legge regionale, la VIS è evocata quale strumento conoscitivo volto a documentare e interpretare gli effetti generati dalle attività di interesse generale, in coerenza con l'impianto delineato dal DM del 23 luglio 2019. Il legislatore regionale si limita a richiamarne la funzione, senza tuttavia procedere alla tipizzazione di modelli metodologici o alla definizione di criteri operativi vincolanti. Questa scelta risulta coerente con la natura evolutiva e contestuale delle pratiche valutative, nonché con l'impostazione del Codice del Terzo settore, che assegna alla VIS un ruolo di supporto alla trasparenza e alla rendicontazione, evitando di irrigidire l'azione amministrativa entro schemi procedurali predeterminati.

In questo quadro, l'introduzione dell'obbligo motivazionale in caso di mancato ricorso alla VIS assume una funzione di presidio dell'accountability pubblica: mira a scongiurare che la valutazione resti un'opzione meramente eventuale o residuale, senza tuttavia trasformarla in un adempimento automatico o necessitato. La previsione non produce un vincolo procedurale in senso stretto, ma rafforza la responsabilità dell'amministrazione nel giustificare le proprie scelte, preservando al contempo la flessibilità necessaria per adattare gli strumenti valutativi alle specificità dei contesti e degli interventi.

Un ulteriore elemento distintivo della legge ombra è rappresentato dalla disciplina dell'accreditamento (Capo V), trattato come procedimento di co-progettazione e non come meccanismo tecnico di selezione. Gli ETS sono coinvolti nella definizione di obiettivi, requisiti, standard e sistemi di verifica, configurando l'accreditamento come dispositivo collaborativo e non come strumento concorrenziale. Questa impostazione rafforza la coerenza con la logica dell'amministrazione condivisa e apre spazi ulteriori per l'integrazione della VIS, in particolare nella definizione degli standard e dei sistemi di verifica.

La legge introduce, inoltre, una clausola valutativa articolata (art. 20), che richiede alla Giunta di trasmettere annualmente all'Assemblea legislativa una relazione contenente:

- le iniziative di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento avviate;
- gli accordi di collaborazione;
- le attività di VIS avviate o concluse, con l'illustrazione degli effetti generati.

Questa previsione istituzionalizza un circuito di apprendimento e rendicontazione, rafforzando la dimensione riflessiva dell'intervento normativo.

Nel complesso, la disciplina ombra configura un impianto regolativo denso, nel quale strumenti collaborativi e riferimenti valutativi risultano integrati in modo coerente. La valorizzazione della VIS come elemento da considerare nella progettazione e, ove opportuno, nell'analisi degli esiti, suggerisce un orientamento volto a consolidare la dimensione riflessiva delle procedure, senza vincolare l'amministrazione a modelli uniformi o prescrittivi.

La legge si colloca così tra quelle che introducono la valutazione come componente significativa dell'architettura procedimentale, lasciando alla prassi amministrativa la definizione delle modalità applicative più adeguate ai diversi contesti.

### ***Emilia-Romagna: un modello strutturale e multilivello***

Questa Regione presenta uno dei quadri normativi più articolati tra quelli approvati tra il 2020 e il 2025. La L.R. 13 aprile 2023 n. 3, *Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva*, recepisce gli istituti dell'amministrazione condivisa in modo sistematico, configurandoli come parte di un'architettura complessiva di governance e non come strumenti isolati o meramente procedurali. In questo impianto, la co-programmazione e la co-progettazione sono definite come modalità ordinarie di esercizio della funzione amministrativa, collocate all'interno di un disegno volto a stabilizzare nel tempo il rapporto collaborativo tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. La legge non si limita a disciplinare i procedimenti, ma costruisce un ecosistema istituzionale che integra dimensione procedurale, organizzativa e valutativa.

La legge affianca ai procedimenti collaborativi una serie di dispositivi organizzativi che contribuiscono a definirne la struttura:

- la previsione di un Fondo regionale per l'innovazione sociale, volto a sostenere progettualità e percorsi di natura collaborativa lungo un orizzonte pluriennale;
- l'istituzione dell'Osservatorio regionale, concepito come luogo di raccolta e analisi delle informazioni, con funzioni ricognitive e di supporto metodologico alla programmazione e alla valutazione;
- l'inserimento esplicito della VIS nei procedimenti di co-progettazione, nelle convenzioni e nei percorsi di gestione dei beni pubblici, con richiami diretti alla normativa nazionale di riferimento.

A questi elementi si aggiunge la disciplina dell'accREDITAMENTO (art. 19), trattato come co-progettazione mediante accREDITAMENTO e non come semplice meccanismo tecnico-amministrativo. Gli ETS partecipano alla definizione di obiettivi, standard e sistemi di verifica, configurando l'accREDITAMENTO come dispositivo collaborativo che rafforza la continuità delle relazioni e apre ulteriori spazi per l'integrazione della VIS, in particolare nella definizione degli standard qualitativi e dei sistemi di monitoraggio.

La rappresentanza territoriale costituisce un ulteriore pilastro dell'impianto regionale. Il Titolo II disciplina organismi unitari provinciali, reti associative, CSV, Consiglio regionale del Terzo settore e Assemblea regionale del Terzo settore. Questa infrastruttura policentrica istituzionalizza il dialogo tra Regione ed ETS, creando sedi stabili di confronto e contribuendo alla costruzione di un linguaggio condiviso dell'amministrazione collaborativa. La presenza dell'Osservatorio regionale, inoltre, rafforza la dimensione valutativa e riflessiva del sistema, in linea con la prospettiva della presente analisi che interpreta la VIS come leva epistemica e non come mero adempimento tecnico.

In questa impostazione, la VIS non è presentata come adempimento accessorio, ma come elemento potenzialmente qualificante del processo collaborativo, in coerenza con la logica del quadro nazionale richiamato dal Codice del Terzo e dal DM 23 luglio 2019. La legge non anticipa esiti applicativi né definisce una metodologia prescrittiva, ma colloca la valutazione all'interno dell'architettura procedimentale, rendendola disponibile come strumento di trasparenza, documentazione e lettura degli effetti generati dalle attività disciplinate. La VIS risulta così integrata come componente potenziale del ciclo collaborativo, coerente con la visione del saggio che la interpreta come pratica riflessiva capace di accompagnare co-programmazione, co-progettazione e gestione.

La legge introduce inoltre una clausola valutativa (art. 29), che richiede alla Giunta di riferire annualmente all'Assemblea legislativa sugli esiti delle attività disciplinate, incluse le valutazioni di impatto sociale eventualmente realizzate. Questa previsione istituzionalizza un circuito di apprendimento e rafforza la dimensione riflessiva del sistema, in coerenza con l'impostazione complessiva della normativa.

Nel complesso, la normativa regionale configura un modello nel quale gli strumenti collaborativi risultano integrati in una cornice coerente, dotata di dispositivi di supporto (osservatori, fondi, riferimenti valutativi, organismi di rappresentanza) che concorrono a definire un impianto istituzionale

relativamente denso. La configurazione che emerge rimane sul piano regolativo, ma evidenzia un orientamento volto a ordinare in un quadro unitario i diversi livelli — procedurale, organizzativo e valutativo — dell'amministrazione condivisa, senza implicare valutazioni sulla sua attuazione pratica. È proprio questa densità istituzionale a rendere la L.R. una delle configurazioni più articolate tra quelle considerate nel periodo 2020-2025, collocandola tra gli esempi regionali che hanno maggiormente investito nella costruzione di un impianto multilivello dell'amministrazione condivisa.

### ***Piemonte: un impianto selettivo a prevalenza procedurale***

La L.R. 25 marzo 2024 n. 7, *Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore piemontese*, propone un quadro normativo che recepisce gli istituti dell'amministrazione condivisa privilegiando un approccio di tipo prevalentemente procedurale. La legge disciplina la co-programmazione e la co-progettazione all'interno di una cornice orientata alla trasparenza e alla pubblicità delle procedure, senza tuttavia sviluppare una struttura regolativa estesa e dotata di dispositivi di accompagnamento analoghi a quelli previsti in altri ordinamenti regionali.

La normativa richiama la VIS come elemento informativo legato alla rendicontazione degli esiti dei progetti, con un rinvio diretto alle Linee guida nazionali approvate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. La VIS compare, infatti, esclusivamente come adempimento di rendicontazione ex post (art. 12, comma 2), senza essere integrata nelle fasi di analisi dei bisogni, di programmazione o di costruzione del partenariato. In questo senso, la valutazione non assume una funzione anticipatoria o riflessiva, ma resta confinata alla documentazione degli effetti a valle degli interventi.

L'impianto piemontese non prevede strumenti strutturali quali osservatori regionali, fondi dedicati o dispositivi permanenti di governance valutativa. L'assenza di tali elementi conferisce alla disciplina un carattere essenziale, nel quale gli istituti collaborativi sono riconosciuti e regolati, ma non inseriti in un'architettura istituzionale particolarmente densa. La VIS, collocata principalmente come strumento di documentazione dell'impatto sociale generato dagli interventi, non risulta integrata né nelle fasi preliminari di analisi o programmazione, né nei procedimenti di co-progettazione, se non tramite il rinvio alla normativa nazionale.

Nel complesso, la L.R. n. 7/2024 del Piemonte si configura come un modello selettivo, che recepisce gli strumenti previsti dal Codice del Terzo settore senza ampliarne in modo significativo il perimetro regolativo. Il richiamo alla VIS è presente, ma circoscritto, e si inserisce in una logica

prevalentemente ricognitiva, senza attribuirle una funzione strutturale all'interno dei procedimenti collaborativi. In questo senso, la disciplina piemontese si colloca tra gli ordinamenti che riconoscono la valutazione come momento di rendicontazione degli esiti, ma non come componente del ciclo di policy né come leva di apprendimento istituzionale, distinguendosi dai modelli regionali più evoluti. La normativa appare pertanto orientata a fornire un quadro di regole per l'attivazione delle procedure, lasciando ampio spazio alla prassi amministrativa per la definizione delle modalità concrete attraverso cui gli strumenti collaborativi e valutativi potranno essere effettivamente utilizzati.

### ***Provincia autonoma di Bolzano: un recepimento preliminare a bassa densità regolativa***

La L.P. 8 luglio 2025 n. 7, *Istituzione dell'Elenco provinciale degli enti che svolgono attività di interesse generale e disposizioni in materia di Terzo settore*, recepisce gli istituti dell'amministrazione condivisa in modo essenziale, configurando uno degli impianti normativi più snelli del quadro esaminato. La legge introduce la co-programmazione e la co-progettazione come modalità di relazione tra pubblica amministrazione ed ETS, senza tuttavia sviluppare un'architettura complessiva articolata, accompagnata da strumenti di coordinamento.

Il testo normativo definisce le fasi principali dei procedimenti collaborativi e individua i soggetti coinvolti, senza prevedere organismi o dispositivi dedicati — osservatori, fondi, tavoli permanenti, sistemi informativi — che in altri ordinamenti regionali sostengono la governance collaborativa. L'enfasi rimane pertanto sul piano procedurale, con l'obiettivo di garantire un quadro minimo per l'attivazione dei percorsi collaborativi con gli ETS.

Per quanto riguarda la VIS, la L.P. n. 7/2025 non contiene riferimenti espliciti né rinvii alla normativa nazionale. La dimensione valutativa non risulta integrata nelle procedure di co-programmazione, co-progettazione o gestione, e la sua eventuale introduzione è rinviata a futuri atti attuativi o a linee guida provinciali, allo stato non definite. La disciplina privilegia quindi la regolazione dell'accesso degli ETS ai procedimenti collaborativi, senza includere strumenti di apprendimento istituzionale o dispositivi valutativi in grado di accompagnare tali processi. Nel complesso, la normativa provinciale si configura come un impianto regolativo minimale: gli istituti dell'amministrazione condivisa sono riconosciuti e formalizzati, ma non inseriti in una cornice più ampia di governance o di supporto metodologico. La scelta di rinviare a successivi atti la disciplina degli aspetti più innovativi - inclusa la VIS - colloca la Provincia in una fase preliminare di

costruzione dell'assetto regolativo, lasciando aperta la possibilità di evoluzioni future e di un progressivo arricchimento dei dispositivi istituzionali.

### ***Puglia: la VIS nel quadro di un impianto normativo ad alta intensità regolativa ed epistemica***

La L.R. 11 luglio 2025 n. 11, *Disposizioni in materia di promozione dell'attività degli enti di Terzo settore*, si inserisce tra le normative che, nel periodo considerato, presentano un impianto particolarmente articolato, pur non configurandosi come legge specificamente dedicata all'amministrazione condivisa. La Regione adotta infatti una disciplina ampia sul Terzo settore, all'interno della quale gli istituti collaborativi ex art. 55 del Codice del Terzo settore sono integrati in modo esteso, assumendo un ruolo significativo nella definizione delle politiche territoriali. Questa scelta differenzia la Puglia da Umbria ed Emilia-Romagna, che hanno optato per disposizioni ad hoc, ma non ne ridimensiona la portata: la collaborazione pubblico-ETS è assunta come componente strutturale del welfare regionale, con un'attenzione specifica alla dimensione valutativa.

Un primo elemento rilevante è rappresentato dall'articolo 4, che prevede l'adozione, entro novanta giorni, di Linee guida regionali vincolanti per disciplinare co-programmazione, co-progettazione, accreditamento e utilizzo della VIS. La previsione di Linee guida obbligatorie e tempestive costituisce un tratto distintivo della normativa pugliese, orientato a garantire omogeneità applicativa e un quadro metodologico condiviso.

La co-programmazione è definita come processo finalizzato all'individuazione dei bisogni e degli obiettivi di cambiamento, esplicitamente collegati all'impatto positivo generato sulla comunità (art. 7, comma 2). Questa formulazione collega la fase istruttoria non solo all'analisi dei bisogni, ma anche alla definizione degli impatti attesi, anticipando la logica valutativa già nella fase ex ante.

Di conseguenza, la co-programmazione diventa un luogo di lettura trasformativa delle politiche, coerente con l'impostazione del saggio che interpreta la VIS come leva epistemica e non come funzione meramente ex post.

La co-progettazione (art. 8) è disciplinata in modo altrettanto strutturato: la VIS è prevista come componente ordinaria del procedimento, con rinvio esplicito al DM 23 luglio 2019. La valutazione non è presentata come opzione eventuale, ma come parte integrante della definizione e realizzazione dei progetti, in coerenza con la logica della corresponsabilità e della trasparenza. Nel quadro analizzato la Puglia si colloca tra le Regioni che attribuiscono alla VIS un ruolo particolarmente esteso, prevedendone l'impiego

nella co-programmazione e nella co-progettazione e rafforzando la continuità valutativa lungo l'intero ciclo collaborativo.

Un ulteriore elemento significativo riguarda l'uso e la valorizzazione dei beni pubblici (art. 10). La legge stabilisce che, ai fini della determinazione del canone di concessione, si debba tenere conto dell'impatto sociale generato in modo durevole e dei costi sostenuti dagli ETS per la VIS. Questa previsione attribuisce alla valutazione una funzione anche economica e redistributiva, riconoscendo che la produzione di valore sociale può incidere sulle condizioni di utilizzo del patrimonio pubblico. Si tratta di una declinazione particolarmente rilevante, che amplia il raggio d'azione della VIS oltre la misurazione degli esiti, includendo la gestione dei beni e l'allocazione delle risorse.

La legge disciplina, inoltre, l'accreditamento come forma di co-progettazione (art. 8, comma 3), in linea con l'impostazione collaborativa già adottata da Umbria ed Emilia-Romagna. L'accreditamento non è concepito come meccanismo competitivo, ma come strumento fiduciario e relazionale, volto a stabilizzare i partenariati e a garantire continuità agli interventi.

La VIS è richiamata anche in altri ambiti della legge:

- nelle convenzioni con associazioni di promozione sociale e organizzazioni di volontariato (art. 9), dove gli impatti positivi generati costituiscono criterio di maggior favore;
- nei progetti di rigenerazione urbana e innovazione sociale (art. 12), dove la VIS è prevista 'di norma';
- nelle politiche culturali (art. 13), come elemento di valorizzazione dei beni pubblici.

Questa diffusione trasversale della VIS costituisce un tratto caratterizzante della normativa pugliese, che utilizza la valutazione come dispositivo di orientamento delle politiche territoriali, e non come adempimento isolato.

Nel complesso, la L.R. n. 11/2025 configura un impianto normativo denso e multilivello, nel quale amministrazione condivisa, rappresentanza, accreditamento, valorizzazione dei beni pubblici e VIS risultano integrati in un quadro coerente. Nel perimetro delle normative analizzate, la Puglia si colloca tra le esperienze che presentano la maggiore articolazione interna, non per un giudizio di merito assoluto, ma per la capacità di connettere strumenti collaborativi e dispositivi valutativi, attribuendo alla VIS una funzione strategica e trasversale.

### **Marche: un impianto articolato, orientato alla sistematizzazione**

La L.R. 7 agosto 2025 n. 23, *Norme per il sostegno e la promozione del Terzo settore, dell'attivismo civico*

*e dell'economia sociale nella regione Marche*, propone un quadro normativo costruito in modo da conferire una struttura relativamente organica e riconoscibile agli istituti dell'amministrazione condivisa. La legge recepisce co-programmazione e co-progettazione come strumenti ordinari di relazione tra pubbliche amministrazioni ed ETS, inserendoli in un impianto che mira a coordinare dimensione partecipativa, programmazione territoriale e valorizzazione del patrimonio pubblico, senza tuttavia configurare una disciplina esaustiva o compiutamente sistematica. Un primo elemento caratterizzante riguarda la scelta di affiancare ai procedimenti collaborativi una dotazione di strumenti organizzativi, tra cui l'istituzione di un Osservatorio regionale. Tale organismo, delineato con funzioni conoscitive e di supporto, è volto a raccogliere dati, documentare le pratiche e favorire una maggiore continuità informativa nei processi di collaborazione. La previsione non attribuisce all'Osservatorio funzioni operative o decisionali, ma ne riconosce un ruolo di presidio istituzionale stabile, orientato alla produzione di conoscenza e al monitoraggio delle dinamiche collaborative. La legge colloca inoltre la VIS in più punti del testo, riconducendola sia alle procedure collaborative sia ai percorsi di programmazione pluriennale. I riferimenti alla VIS non sono accompagnati da metodologie prescrittive né da criteri operativi dettagliati, ma segnalano un orientamento a considerare la dimensione valutativa come parte integrante della documentazione degli esiti e della trasparenza amministrativa. La rilevanza attribuita alla VIS emerge quindi non per via prescrittiva, ma per stratificazione normativa, e deriva dalla combinazione di due elementi:

- il richiamo alla valutazione dell'impatto sociale tra i principi comuni dell'amministrazione condivisa (art. 8, lett. e);
- l'inserimento delle attività collaborative all'interno della programmazione e pianificazione territoriale (art. 8, lett. f), che presuppone la necessità di rendere visibili, confrontabili e documentabili gli esiti generati.

In questo senso, la legge non impone un modello valutativo uniforme, ma apre uno spazio istituzionale di legittimazione della VIS, all'interno del quale la valutazione può essere interpretata come componente della qualità amministrativa, della rendicontazione pubblica e dell'apprendimento istituzionale. La collocazione degli istituti collaborativi entro la programmazione territoriale suggerisce una possibile connessione tra valutazione e lettura degli effetti delle attività di interesse generale, pur lasciando ampio margine di definizione alla normativa secondaria e alle prassi attuative.

Un ulteriore profilo distintivo è rappresentato dall'introduzione di forme speciali di partenariato per la valorizzazione dei beni culturali, in attuazione dell'art. 89, comma 17, del Codice del Terzo settore.

Questa previsione amplia l'ambito di applicazione degli istituti collaborativi, includendo il patrimonio culturale pubblico come possibile oggetto di co-progettazione e di rapporti di partenariato, senza tuttavia indicare criteri di selezione o modelli gestionali specifici. La scelta rafforza l'estensione settoriale dell'amministrazione condivisa, ma ne demanda l'effettiva configurazione agli strumenti attuativi.

Nel suo complesso, la L.R. configura un impianto regolativo relativamente denso, che combina riferimenti ai procedimenti collaborativi, richiami alla VIS e strumenti di supporto istituzionale. La normativa non definisce un modello valutativo uniforme né stabilisce obblighi generalizzati. Pur in assenza di obblighi valutativi stringenti, la legge si inserisce in un quadro che riconosce la valutazione come componente della trasparenza e della qualità amministrativa, mentre per ampiezza tematica e articolazione interna, le Marche si collocano tra i contesti che hanno scelto di costruire una cornice strutturata di amministrazione condivisa, lasciando alla fase attuativa il compito di definire intensità, strumenti e standard della dimensione valutativa.

La lettura verticale delle otto normative territoriali restituisce un quadro articolato, nel quale l'amministrazione condivisa e la VIS risultano declinate secondo impostazioni differenti, in relazione alle specificità dei contesti istituzionali e amministrativi regionali. Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Puglia e Marche presentano gli impianti più strutturati, dotati di linee guida, osservatori, fondi dedicati e un'integrazione esplicita della VIS nei procedimenti collaborativi. Piemonte e Toscana adottano un modello più procedurale, centrato sulla regolazione formale dei passaggi di co-programmazione e co-progettazione, con un uso selettivo o solo implicito della dimensione valutativa. Molise e Provincia autonoma di Bolzano, infine, recepiscono gli istituti in forma essenziale, limitandosi a definire le procedure minime senza prevedere dispositivi di governance o riferimenti strutturati alla VIS.

Le normative esaminate mostrano dunque variazioni significative nella densità regolativa e negli strumenti di accompagnamento. Nei contesti più avanzati, l'amministrazione condivisa è inserita in un impianto organico, nel quale co-programmazione e co-progettazione assumono un ruolo ordinario nell'esercizio della funzione amministrativa. In altri ordinamenti, invece, la disciplina si concentra sugli aspetti formali, senza integrare sedi stabili di raccordo, strumenti valutativi o infrastrutture istituzionali. Nei casi più essenziali, gli istituti collaborativi sono recepiti nella loro formulazione di base, con rinvio a futuri atti attuativi per l'eventuale definizione di strumenti aggiuntivi.

Anche la VIS assume posizioni differenziate: fortemente integrata (Emilia-Romagna, Umbria, Puglia, Marche), richiamata in modo selettivo (Piemonte, Toscana) oppure assente (Molise, Bolzano). Questa variabilità non esprime gerarchie normative, ma riflette scelte regolative diverse e differenti livelli di maturazione delle pratiche collaborative.

Nel loro insieme, le otto normative mostrano come l'amministrazione condivisa, pur ancorata a un nucleo comune di principi, venga interpretata e organizzata secondo configurazioni distinte, ciascuna delle quali combina in modo originale procedimenti, strumenti di governance e riferimenti valutativi. Questa lettura comparativa consente di cogliere le traiettorie istituzionali dei territori, restituendo un panorama eterogeneo ma comparabile, utile per comprendere come le Regioni stiano progressivamente consolidando la collaborazione tra pubbliche amministrazioni ed ETS.

### Riflessioni

Il percorso di analisi sviluppato mette in evidenza come l'amministrazione condivisa e la VIS non possano essere ridotte a strumenti tecnici da applicare, ma vadano comprese come processi relazionali, fondati su pratiche di negoziazione, riflessività e apprendimento istituzionale. La ricognizione normativa ha evidenziato che tali processi, pur iscritti in un impianto di principi comuni, sono disciplinati in modi differenti nei vari ordinamenti regionali, con livelli di strutturazione eterogenei e non sempre coerenti tra loro.

All'interno di questo quadro emergono diversi elementi meritevoli di attenzione, che riguardano tanto la struttura dei procedimenti quanto gli strumenti di governance a essi collegati. Tra questi, la co-programmazione mostra un'elevata variabilità di disciplina: pur rappresentando la fase di avvio del procedimento collaborativo delineato dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, è regolata in modo eterogeneo e talvolta solo in forma generale, con margini interpretativi ampi. L'accreditamento, previsto in alcune Regioni come dispositivo non competitivo orientato alla collaborazione stabile con gli ETS, è formalizzato con maggiore precisione, ma necessita comunque di verifiche empiriche per comprenderne l'effettiva operatività nei diversi contesti amministrativi. Accanto a questi profili, la ricognizione evidenzia ulteriori linee di differenziazione: la presenza o meno di dispositivi di supporto (osservatori, linee guida, fondi), la diversa collocazione della VIS lungo il ciclo procedimentale, la varietà del lessico normativo e la differente estensione delle definizioni che orientano il procedimento collaborativo.

Si tratta di un esito coerente con le riflessioni maturate nell'ambito della policy analysis e delle teorie del processo decisionale: dall'approccio argomentativo di Majone (1989), che distingue tra norme formali e processi reali; al policy process di Sabatier (1999), che evidenzia il ruolo dell'apprendimento e delle coalizioni; fino all'impostazione metodologica di Regonini (2001), che invita a tenere distinti disegno istituzionale e implementazione. Da queste cornici emerge una premessa metodologica non trascurabile: una comparazione normativa consente di delineare configurazioni istituzionali, ma non permette di inferire il funzionamento dei procedimenti senza un'ulteriore fase empirica dedicata. Tale premessa vale in generale per qualunque analisi comparativa fondata su fonti documentali.

Alla luce di ciò, la riflessione si orienta su alcune condizioni che possono favorire un'evoluzione più solida dei processi collaborativi. La prima riguarda la necessità di spazi stabili di confronto e apprendimento, nei quali amministrazioni, ETS, ricercatori e cittadini possano costruire linguaggi e metodi condivisi. Laboratori territoriali e comunità di pratiche non rappresentano un complemento accessorio, ma una infrastruttura cognitiva necessaria a sostenere il raccordo tra co-programmazione, co-progettazione e co-gestione, e a integrare la VIS come componente ordinaria del ciclo decisionale.

La seconda condizione riguarda la valorizzazione della co-programmazione come fase strategica del procedimento: integrare la VIS già in questa fase consente di orientare le scelte pubbliche, leggere i bisogni in modo situato e rendere coerenti gli obiettivi con i successivi passaggi di progettazione e gestione.

Una terza condizione riguarda il rafforzamento dell'accreditamento come dispositivo collaborativo, soprattutto nei territori in cui è previsto. L'accreditamento può sostenere stabilità e continuità se interpretato come strumento relazionale e

non competitivo, in coerenza con il Codice del Terzo settore, ma necessita di accompagnamento istituzionale e di osservazione empirica per comprenderne l'effettiva capacità di strutturare partenariati duraturi.

Parallelamente, appare necessario investire in percorsi di accompagnamento valutativo che permettano agli attori coinvolti di riflettere sugli impatti generati, rivedere pratiche e decisioni e costruire collettivamente nuove traiettorie di intervento. In quest'ottica, la VIS non è soltanto una tecnica, ma una pratica deliberativa che sostiene la trasparenza, la negoziazione e l'apprendimento reciproco.

Le Regioni possono svolgere un ruolo decisivo come snodi di governance collaborativa, attraverso l'elaborazione di linee guida, l'istituzione di osservatori e la creazione di fondi dedicati, mentre a livello locale laboratori civici, reti territoriali e percorsi di accompagnamento valutativo possono trasformare la rendicontazione in un processo condiviso di riflessione sugli impatti. Il coinvolgimento delle comunità educative e giovanili completa questo quadro, favorendo la costruzione di competenze valutative e forme di cittadinanza attiva.

Nel complesso, la valutazione – se intesa come pratica riflessiva e relazionale – diventa uno strumento di cittadinanza e un elemento decisivo della governance collaborativa. In coerenza con l'articolo 55 del Codice del Terzo settore, l'amministrazione condivisa può essere letta come un processo incrementale fondato sulla fiducia e sulla corresponsabilità, mentre la VIS ne rappresenta una leva cognitiva in grado di rendere visibili le trasformazioni, orientare le scelte e sostenere l'apprendimento istituzionale. In questa prospettiva, governance collaborativa e valutazione si presentano come processi complementari, capaci di connettere istituzioni, ETS e comunità in un percorso multilivello di apprendimento e costruzione di valore pubblico.

## Bibliografia

- Arena G. (1997), *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza
- Boschetti B. (a cura di) (2025), *Quaderno Terzjus sull'amministrazione condivisa*, Napoli, Fondazione Terzjus ETS, Editoriale Scientifica
- Boschetti B., Berti N., Macdonald G. (2024), L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi, in Boschetti B. (a cura di) (2024), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, Fondazione Terzjus ETS, Editoriale Scientifica, pp.61-119
- Crismani A. (2024), Co-progettazione vs appalti. Discrezionalità amministrativa e nuovi assetti tra mercato e Terzo Settore, *Giustizia Insieme*, 11 dicembre <<https://giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/3332-coprogettazione-vs-appalti-andrea-crismani>>
- De Benedictis L., Miccolis S., Venturi P., Zamagni S. (2023), *La prospettiva civile dell'impatto sociale*, Forlì, AICCON Research Center <<https://www.aiccon.it/publicazione/la-prospettiva-civile-impatto-sociale/>>

- Fazzi L. (2023), La co-progettazione tra management amministrativo e politica sociale: un vademecum operativo, *Impresa Sociale*, n. 4, pp.9-20
- Gori L. (2020), Sentenza n. 131 della Corte Costituzionale su Terzo settore e coprogrammazione e coprogettazione: il commento di Luca Gori, *forumterzosettore.it*, 26 giugno
- Gori L. (2021), *Il mosaico dell'amministrazione condivisa*, Roma, ALI Autonomie locali italiane
- Majone G. (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press
- Maino F. (2023), *Agire insieme. Sesto Rapporto sul secondo welfare*, Milano, Percorsi di secondo welfare
- MLPS (2021), *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore) – All. al DM 31 marzo 2021 n. 72*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- MLPS (2019), *Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore [...] – All. al DM 23 luglio 2019*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Pierson P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton (NJ), Princeton University Press
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino
- Ronchini M. (2025), La valutazione di impatto sociale come scelta culturale e strategica, *Impresa Sociale*, n.3, pp.117-130
- Sabatier P.A. (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder (CO), Westview Press

### Sabina Polidori

s.polidori@inapp.gov.it

È ricercatrice Inapp presso la Struttura Economia civile. I suoi studi si concentrano sull'economia sociale e sul Terzo settore nei livelli nazionale, comunitario e internazionale. Analizza in particolare le attività di interesse generale realizzate dagli enti del Terzo settore nei territori, approfondendone funzioni, esperienze operative e modelli di intervento. I suoi ambiti di ricerca includono amministrazione condivisa, valutazione di impatto sociale, finanza sociale, monitoraggio civico e partecipazione. Adotta un approccio transdisciplinare radicato nel paradigma dell'economia civile, integrando prospettive giuridiche, sociologiche e di *policy analysis*.