EURICSE | RESEARCH REPORT

Research Report n. 025 | 23

IL NUOVO WELFARE COLLABORATIVO IN ITALIA: Co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale

Coordinatore scientifico:
Luca Fazzi

Ricercatori:
Gianfranco Marocchi
Mirella Maturo
Giacomo Pisani

1^ Rapporto

Progetto realizzato nell'ambito dell'Accordo di Programma tra Euricse e la Provincia Autonoma di Trento.

IL NUOVO WELFARE COLLABORATIVO IN ITALIA: Co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale

Luca Fazzi*

Sommario

Premessa 3

Introduzione 5

1. Le agende collaborative 10

1.1 Separazioni e fratture 10
1.2 Ampliare il perimetro 13
1.3 Passaggi di prospettiva 15
1.4 La collaborazione come problema di confine 19
1.5 Le buone ragioni del welfare collaborativo 21
1.6 Conclusioni 22

2. I nuovi strumenti collaborativi 24

2.1 La riforma e il nuovo Codice del Terzo settore 24
2.2 I nuovi strumenti collaborativi 26
2.3 Tra sussidiarietà e costituzione 28
2.4 Le procedure dell'innovazione 30
2.5 Tra *path dependence* e innovazione 33
2.6 Conclusioni 35

3. Un primo bilancio dell'applicazione dei nuovi strumenti 36

3.1 Un quadro generale 36
3.2 "È una sfida, dobbiamo essere maturi per coglierla" 38
3.3 Gli effetti positivi 41
3.4 Le criticità 48
3.5 Concordanze e contraddizioni 54
3.6 Conclusioni 58

Bibliografia 59

Si ringrazia il professor Carlo Borzaga per i commenti nella fase di revisione del Rapporto e tutto il gruppo di lavoro che ha collaborato alla realizzazione della ricerca. Editing curato da Federica Silvestri.

Si prega di citare questo Rapporto come:
Euricse (2023). Il nuovo welfare collaborativo in Italia: co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale, *Euricse Research Reports*, n. 25|2023. Autore: Luca Fazzi. Trento: Euricse.

* Professore ordinario, Università degli Studi di Trento.

PREMESSA

I rapporti tra enti di Terzo settore impegnati nei servizi di welfare e amministrazioni pubbliche sono stati segnati in tempi diversi dalla prevalenza di logiche più collaborative o più competitive. Nella fase iniziale – anni '80 e parte dei '90 – hanno prevalso le logiche collaborative e con esse lo strumento della convenzione. Gli enti, allora meno numerosi di oggi, portavano le loro idee progettuali, ne discutevano con gli amministratori e i funzionari interessati e si stabilivano i corrispettivi in base a criteri di ragionevolezza, fidandosi della natura non profit degli enti. Questo periodo ha generato interessanti esperienze come la legge 35 del 1983 in Trentino e la convenzione del 1984 con cui il Comune di Brescia affidava al Consorzio provinciale delle cooperative sociali Sol.Co. la manutenzione di tutto il verde pubblico della città. Esperienze di collaborazione, poi entrate nelle leggi 381 e 266 del 1991, che hanno consentito il rafforzamento, al contempo, sia dell'offerta dei servizi sociali, educativi e di inserimento lavorativo, sia dello stesso Terzo settore. La situazione è cambiata all'inizio degli anni 2000 quando, da una parte, con la 328, si è riconosciuta l'integrazione del Terzo settore nella programmazione degli interventi sociali e la possibilità di co-progettare gli interventi innovativi e, dall'altra, prima la normativa europea sulla concorrenza e la sua traduzione in Italia con il Codice degli appalti hanno spinto verso l'assunzione di forme di assegnazione anche dei servizi sociali attraverso gare competitive. La combinazione tra Codice degli appalti e delibera ANAC favorirono l'affermazione di questa seconda opzione e l'Italia divenne il paese o uno dei paesi con la normativa competitiva più rigida, sicuramente uno di quelli a cui ha fatto recentemente riferimento la Commissione Europea nel *Social Economy Action Plan* laddove risponde alle critiche di avere sottoposto alla concorrenza anche i servizi sociali, rimproverando i paesi membri di non avere usufruito delle numerose eccezioni che la sua normativa prevedeva. Esattamente come ha ricordato la Corte Costituzionale nella sentenza 131.

Se a questa evoluzione normativa si aggiunge la difficoltà delle amministrazioni locali a reperire le risorse finanziarie per sostenere ed ampliare i servizi e le norme nazionali che per contenere i deficit di bilancio durante la fase delle politiche di austerity limitavano anche l'attività dei comuni con bilanci in attivo, si capisce perché gli appalti spesso al massimo ribasso siano diventati nel corso dei primi due decenni del nuovo secolo la regola, finendo per mettere in competizione istituzioni che perseguivano gli stessi obiettivi. Con una serie di conseguenze negative che via via sono venute alla luce anche a seguito dell'attenzione posta al problema da un numero crescente di studiosi: eccessiva parcellizzazione dei servizi per renderli idonei ad essere messi in gara, spese aggiuntive necessarie per la predisposizione e selezione dei bandi (inclusi i ricorsi), forte limitazione dell'autonomia organizzativa e della capacità di innovazione dei soggetti produttori, spinta verso la crescita dimensionale delle organizzazioni per sfruttare le economie di scala – legate non ai servizi, ma alla possibilità di spalmare i costi degli uffici appalti su budget più ampi – con conseguente perdita delle relazioni con le comunità locali e della funzione di sensore dei bisogni e contrazione delle spese, incluse quelle per remunerare il lavoro. Ovviamente il ricorso agli appalti ha anche contribuito alla professionalizzazione dei servizi e alla razionalizzazione della spesa, ma è convinzione diffusa che gli aspetti negativi abbiano prevalso su quelli positivi.

Tuttavia in tutto questo periodo dominato dal sistema degli appalti le relazioni cooperative non sono scomparse, ma hanno continuato ad operare in diversi modi e a diversi livelli. Molte convenzioni hanno continuato a regolare i rapporti e numerose sono state le esperienze di co-progettazione sia di singoli interventi, sostenute anche da normative regionali di applicazione della 328, che di interventi più complessi su scala territoriale (come quello di Lecco). È noto a tutti il caso del Comune di Brescia che, grazie all'impostazione data da Felice Scalvini, allora Assessore

alle Attività sociali, ha totalmente eliminato il ricorso agli appalti senza mai dover far fronte ad un solo contenzioso. In altri casi la collaborazione si è spostata a livelli superiori come nel caso degli accordi tra Terzo settore e amministrazioni regionali sull'utilizzo di fondi europei e non solo.

È in questo contesto che prende forma l'articolo 55 del Codice del Terzo settore sui rapporti tra gli enti di Terzo settore e le pubbliche amministrazioni che imprime agli stessi una svolta netta verso la collaborazione estendendola dalla programmazione dei servizi alla loro progettazione. Tuttavia, l'entusiasmo suscitato dalla nuova norma fu quasi subito gelato dalla sentenza del Consiglio di Stato che, in un paese dove le leggi non si applicano, ma si interpretano, restringeva in modo drastico le possibili applicazioni dell'art. 55. Questo ovviamente fermò molte delle procedure avviate e poteva in assenza di interventi confermarsi come l'interpretazione definitiva. Ad essa si opposero non il governo o il parlamento che quell'articolo avevano votato, ma un gruppo di responsabili di alcune organizzazioni (Labsus, Assifero, Forum del Terzo settore, Euricse) e diversi studiosi che si autodefinirono "Il club degli amici dell'art. 55", pubblicando un documento di critiche puntuali al parere del Consiglio di Stato. A riportare ad un'interpretazione corretta dell'art. 55 ci ha pensato, infine, la Corte Costituzionale che, con la sentenza 131 del 2020, ha riconosciuto la piena costituzionalità dello stesso e la sua compatibilità con il diritto europeo, costringendo Consiglio di Stato e ANAC a fare marcia indietro.

Concluso in tre anni quello che potremmo definire l'iter giuridico è ripresa l'attività di rilancio dell'applicazione sia della co-programmazione che soprattutto – dato che in molte situazioni è già in essere una programmazione approvata negli anni scorsi – sulla co-progettazione degli interventi. Bisogna ora capire come applicare in concreto l'articolo 55, cioè individuare con la massima precisione possibile cosa deve cambiare nelle procedure per far valere il principio della cooperazione dopo che per vent'anni tutti o gran parte degli attori coinvolti, sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda, si sono specializzati nelle pratiche di tipo competitivo, evitando così che prevalga la tentazione di limitarsi a camuffare vecchie pratiche competitive con il nuovo vestito. Per individuare questi cambiamenti insieme alle difficoltà e agli errori, ma anche ai vantaggi reali e ai problemi che l'applicazione delle nuove procedure crea, è fondamentale andare a vedere come nel concreto ci si sta muovendo e che tipo di azioni vengono poste in essere. E questa è la ragione per cui Euricse, da sempre attento al tema dei rapporti tra pubblico e Terzo settore e in coerenza con la sua missione di Centro studi, ha creato un gruppo di lavoro sotto la responsabilità di Luca Fazzi per analizzare in profondità non le esperienze di successo come fatto nel passato, ma le prime esperienze concrete scelte in modo casuale, di co-programmazione, ma soprattutto di co-progettazione. Dalla ricerca, che verrà resa disponibile in tre Rapporti successivi nei mesi di marzo e aprile, emergeranno sia vantaggi e criticità degli strumenti, sia le condizioni che ne possono influenzare il successo, inclusi i cambiamenti organizzativi e relazionali richiesti agli stessi enti di Terzo settore. Essa non vuole costituire una rappresentazione perfetta di tutte le esperienze in corso, ma è finalizzata ad offrire alcuni spunti di riflessione a chi è impegnato o si impegnerà in queste attività.

Carlo Borzaga

Presidente Emerito Euricse

INTRODUZIONE

1. Oggetto e obiettivi della ricerca

Il cosiddetto welfare collaborativo sta diventando da alcuni anni la nuova frontiera del dibattito pubblico sulla progettazione del welfare locale. L'idea su cui si fonda il crescente interesse per la collaborazione è la convinzione che per progettare il welfare locale sia necessario costruire una o più arene per la co-creazione (*arena for co-creation*) delle politiche e dei servizi (Alford, 2009). Il concetto di co-creazione enfatizza la necessità di affrontare i nuovi e complessi problemi sociali attraverso modelli di progettazione che inglobino allo stesso tempo il principio della collaborazione tra i diversi attori e una volontà o un interesse a risolvere determinati problemi in modo innovativo (Torfing *et al.*, 2019). Collaborare, in questa prospettiva, non è solo un'attività finalizzata ad integrare l'azione di attori diversi, ma anche un modo per affrontare con soluzioni innovative e originali problemi che per loro caratteristiche sono difficili da risolvere secondo i tradizionali schemi burocratici o di mercato.

Le logiche collaborative hanno fatto la loro comparsa nel welfare locale italiano con l'approvazione della legge 328/00 (Bertin e Fazzi, 2010). La legge ha introdotto per la prima volta un concetto di programmazione partecipata stabilendo all'art 3, comma 2b che al processo programmatorio possano partecipare i vari livelli istituzionali: Stato, Regioni, Comuni, Asl e Terzo settore. Viene inoltre individuato nel piano di zona lo strumento per coordinare e integrare gli interventi sociali e sanitari con le politiche dell'istruzione della formazione e dell'inserimento lavorativo (art. 3, comma 2). I piani di zona, dopo una fase iniziale di grande entusiasmo, hanno perso smalto e si sono in molte regioni arenati di fronte alla crisi successiva al 2008 e alle limitazioni imposte agli enti locali dalla *spending review* indotta dalle politiche di austerità. Le pratiche di consultazione che avevano iniziato a diffondersi in precedenza si sono in questo periodo molto diradate. Non disponendo di risorse sufficienti per innovare e aggiornare i servizi del welfare locale, molte amministrazioni si sono concentrate nel garantire i servizi minimi di assistenza e i piani si sono trasformati spesso in adempimenti burocratici privi di una spinta chiaramente visibile verso l'innovazione. Anche l'art. 7 del d.p.c.m. 30/3/2001 che disciplinava le cosiddette "istruttorie di co-progettazione" è rimasto per anni lettera sostanzialmente morta, in parte perché limitato al campo degli interventi innovativi e sperimentali, in parte per la riottosità degli apparati pubblici e dei dirigenti a sperimentare modelli di affidamento con un fondamento giuridico poco chiaro e messo sotto pressione dell'esplosione del grande scandalo di Roma capitale del 2014.

Con l'approvazione del nuovo Codice del Terzo settore sembra essersi aperta una nuova stagione per la collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore (Scalvini, 2018; Frediani, 2021; Pisani, 2022). L'art. 55 e i correlati artt. 56 e 57 prevedono che le pubbliche amministrazioni possano, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi, coinvolgere gli enti di Terzo settore attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione (De Gregorio e Maino, 2023). Con il termine co-programmazione, la legge si riferisce ad attività finalizzate all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione insieme al Terzo settore, dei bisogni da soddisfare e degli interventi a tal fine necessari, mentre con co-progettazione si intende la definizione e realizzazione di specifici progetti di servizio o intervento indirizzati a soddisfare i bisogni definiti dalla programmazione.

Nonostante si tratti di procedimenti amministrativi che devono ottemperare a vincoli specifici, sia la co-programmazione che – soprattutto - la co-progettazione introducono elementi di forte novità nella regolazione dei rapporti tra enti pubblici e Terzo settore. Il concetto di

amministrazione condivisa fa sintesi di questi elementi di peculiarità. Pur applicando i principi del procedimento amministrativo, gli istituti previsti dall'art. 55 esaltano la dimensione della collaborazione e indicano la volontà di superare l'approccio competitivo diventato dominante durante la stagione degli appalti e giudicato da molti la causa principale delle difficoltà incontrate nell'attuale fase storica dal Terzo settore (Scalvini, 2018).

Dopo un iniziale rallentamento dovuto a un parere del Consiglio di Stato che avanzava dubbi sulla legittimità del provvedimento, con la sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale si sono sciolti tutti i dilemmi sulla possibilità di utilizzare i dispositivi dell'amministrazione condivisa prevista dal Codice del Terzo settore e si è avviata una stagione di rapida diffusione dei nuovi strumenti. Si sono inoltre moltiplicate sull'intero territorio nazionale le esperienze soprattutto di co-progettazione a livello locale (Pellizzari e Borzaga, 2020; Scalvini, 2020).

Le aspettative nei confronti dell'amministrazione condivisa sono molto alte. La progettazione su base collaborativa del welfare locale è vista soprattutto dalle pubbliche amministrazioni come uno strumento per aumentare l'integrazione tra i servizi e mobilitare risorse aggiuntive rispetto a quelle a disposizione. Attraverso la collaborazione l'obiettivo è di evitare duplicazioni dei servizi, massimizzare le sinergie tra i diversi attori e favorire un *engagement* di altri soggetti per veicolare nuove risorse verso obiettivi comuni. Il Terzo settore, a sua volta, pone grandi speranze nelle pratiche collaborative per superare gli approcci regolativi basati sugli appalti che hanno impattato fortemente sulla tenuta e la possibilità di crescita di molti enti (Borzaga, 2018). Le progettazioni collaborative sono infine considerate un segnale di democratizzazione del welfare che promuove la cittadinanza attiva e la partecipazione dei cittadini e della società civile. Permettere a diversi attori di contribuire a individuare problemi e soluzioni significa aumentare la legittimazione dei processi di allocazione delle risorse, ma anche, più in generale, la fiducia e la coesione sociale.

Nonostante a livello teorico i vantaggi delle pratiche collaborative siano chiari, sul piano della realtà empirica tutto appare molto più complicato. Cosa realmente sia l'amministrazione condivisa del welfare locale e quali siano i suoi ambiti di applicazione rimane in realtà un campo poco definito e ancora in larga parte da esplorare. Le evidenze empiriche raccolte nei paesi dove la progettazione su base collaborativa è stata sperimentata portano a risultati definiti "elusivi" e pongono questioni di non poco conto per poter parlare realmente di un cambiamento di paradigma del governo del welfare locale (Bode e Brandsen, 2014).

Innanzitutto, i processi collaborativi non sono la soluzione ottimale per progettare soluzioni a tutti i problemi. La collaborazione si basa sul principio che più attori possono portare più idee e risorse per individuare e affrontare una determinata problematica. Ma ci sono anche situazioni per cui le risorse sono già disponibili e le idee per risolvere i problemi sono sperimentate e funzionanti per cui ricorrere alla collaborazione può risultare semplicemente pleonastico e inutile (Dehoog, 1990). Inoltre, in termini di meri costi, la collaborazione è molto esigente. Essa richiede molti incontri, fiducia e comprensione reciproca, capacità di affrontare i conflitti. Quindi bisogna capire bene quando la collaborazione è la soluzione ottimale per affrontare i problemi altrimenti il rapporto costi-benefici rischia di essere negativo. Quando la collaborazione offre le migliori probabilità di un uso efficace delle risorse? In quali casi, come si dice, il gioco vale la candela?

In secondo luogo, progettare attraverso pratiche collaborative è tutto fuorché facile. Secondo un'ideologia piuttosto naif è sufficiente che i singoli attori condividano l'interesse per risolvere un certo problema, per attivare le motivazioni, per collaborare e rendere possibile la collaborazione. In realtà, anche presupponendo un interesse condiviso verso la soluzione di un medesimo problema, cosa che è tutt'altro che scontata, attori diversi hanno obiettivi, metodi di lavoro e culture differenti. Il concetto di *relational coordination* proposto da Gittell (2006) mette

in luce, per esempio, la necessità di sviluppare nuovi modelli di leadership e governo dei processi collaborativi basati sulla formazione di quadri di senso condivisi, *coaching* dei partecipanti e facilitazione della comunicazione in modo da rendere effettiva la possibilità di un lavoro comune. Gestire processi di progettazione incentrati sul principio della collaborazione è un fatto che implica strutturazione di strumenti, metodi e un'organizzazione del lavoro ad hoc, altrimenti l'incontro spontaneo tra le parti rischia di ingenerare effetti distorsivi, empasse e conflitto. Quali possono essere questi metodi e strumenti? Come vanno pensati e applicati?

In terzo luogo, progettare in modo collaborativo rappresenta un elemento di rottura con le pratiche gestionali e di governance del welfare locale. Tecnicamente, passare da una logica di controllo burocratico ad una di collaborazione dovrebbe risultare abbastanza semplice: l'amministrazione condivisa consiste in procedure amministrative ben definite. Disporre di nuovi strumenti amministrativi non significa tuttavia anche riuscire ad applicarli con successo. Le identità, le pratiche e le culture istituzionali sono molto difficili e lente da modificare e i ruoli tradizionali – per esempio dei funzionari pubblici – devono essere trasformati in modo profondo per svolgere le funzioni di *enablers* richieste per governare i nuovi processi. Inoltre, anche da parte del Terzo settore più orientato ad erogare prestazioni può esserci una contrarietà a passare ad una logica di co-programmazione e co-progettazione, transitando dalla specializzazione a concorrere per acquisire appalti verso una logica di raccolta e analisi dei dati e di condivisione di percorsi progettuali condivisi (Scalvini, 2020).

Si pone, quindi, un enorme tema di allineamento del nuovo *modus operandi* con l'architettura amministrativa e organizzativa del welfare locale che deve essere affrontato, pena il venire meno delle innovazioni.

Oggetto del presente Rapporto è l'analisi di come l'amministrazione condivisa del welfare locale sta affrontando i suoi primi passi di applicazione e di come può essere gestita per raggiungere obiettivi di miglioramento sia dell'offerta di servizi che di innovazione delle soluzioni ai bisogni sociali. Se è importante promuovere le pratiche collaborative, altrettanto importante è guardare ad esse con quello che Aunger *et al.* (2021) definiscono un approccio "realistico" basato su evidenze utili per comprendere i fenomeni e per fornire indicazioni relativamente al loro eventuale miglioramento.

Per raggiungere questo obiettivo sono stati analizzati 20 casi di co-progettazione ai sensi dell'art. 55 del nuovo Codice del Terzo settore attraverso 60 interviste ad esperti, professionisti, dirigenti dei servizi pubblici e di Terzo settore implicati a vario titolo in attività di amministrazione condivisa previste dall'art. 55. Inoltre, a queste sono state aggiunte altre cinque interviste a dirigenti pubblici e rappresentanti storici del Terzo settore che hanno partecipato ai vecchi processi collaborativi previsti dalla legge 328 e dalle normative regionali che prevedevano prima dell'approvazione del Codice del Terzo settore la possibilità di attuare istruttorie di co-progettazione a livello locale.

Il focus sulla co-progettazione, e non anche sulla co-programmazione, è dovuto al fatto che, diversamente da quanto previsto a livello normativo, i due strumenti non sono attualmente applicati di pari passo. Mentre sono tante le amministrazioni pubbliche che utilizzano la co-progettazione, le co-programmazioni ai sensi dell'art. 55 sono ancora rare, in parte perché il riferimento alla programmazione come prerequisito della co-progettazione può essere interpretato in modo ampio (quindi, per esempio, anche facendolo coincidere con i piani di zona o con altri documenti programmatori), in parte probabilmente perché gli iter di gestione delle co-programmazioni sono molto più impegnativi da seguire e l'attuale fase storica è fortemente incentrata sulla gestione dell'emergenza. Una situazione analoga si riscontra del resto anche a livello internazionale dove le collaborazioni incentrate sul cosiddetto *contract-based-*

management sono sempre più comuni e prevalgono ormai nettamente sulle forme di co-governance relative ai processi di formulazione collaborativa delle politiche (Brandsen *et al.*, 2017; Arvidson *et al.*, 2018).

Il campione è stato selezionato attraverso una raccolta di avvisi pubblicati in rete in modo da fornire indicazioni dei processi collaborativi a livello regionale (Nord, Centro e Sud), a livello di rappresentanti del settore pubblico e del Terzo settore, e in base alle diverse figure professionali interessate (dirigenti, funzionari, professionisti sociali, consulenti ed esperti).

Data la limitatezza del campione, le informazioni raccolte non hanno finalità statistiche. L'obiettivo piuttosto è di capire con un certo livello di approfondimento quali sono le dinamiche, le variabili e, laddove possibile, i risultati resi possibili attraverso le esperienze di progettazione collaborativa tra attori pubblici, di Terzo settore e della società civile, più in generale. Sicuramente studi più allargati sono auspicabili anche se la varietà dei processi e delle variabili in campo e la diversità del welfare locale a livello regionale rende particolarmente difficile parlare di standard. L'impressione conferma piuttosto le evidenze di letteratura secondo cui pur in presenza di alcune regolarità quasi ogni innovazione del welfare locale mobilita e si fonda su variabili specifiche e contestuali solo in parte generalizzabili in termini di correlazioni o relazioni causali univoche.

Per quanto riguarda la metodologia della raccolta dati, sono stati seguiti alcuni accorgimenti. Parlare di collaborazione ad un livello non solo nominale significa toccare aspetti molto delicati come le relazioni tra gli attori, le aspettative realizzate e disattese, il livello formale e informale dei sistemi organizzativi, ecc. In generale, l'intero fenomeno dei rapporti tra attori del welfare locale è caratterizzato da un doppio livello di analisi. Il piano formale è quello in cui si discute di problemi, di relazioni ufficiali tra gli enti, ecc. Il piano informale racconta invece di una realtà più opaca fatta di conoscenze reciproche, di rapporti privilegiati tra gli attori, di rivalità e tensioni che si manifestano in forma tacita e non formale. L'esistenza di questi due piani impone alcune scelte metodologiche importanti per consentire di indagare il fenomeno. Innanzitutto è fondamentale garantire la massima privacy agli interlocutori perché solo in questo modo si può sperare di cogliere aspetti e sfumature che altrimenti rischiano di essere interamente assorbiti dalla formalità delle risposte. Le interviste sono state registrate e trascritte per intero seguendo le linee etiche della ricerca internazionale. Tutti i nominativi degli intervistati riportati nel testo sono stati però modificati pur mantenendo fermo il ruolo e il tipo di organizzazione in cui essi operavano. Inoltre, per identificare i luoghi e le istituzioni coinvolte nei processi di co-progettazione si parla, tranne che in un paio di casi, di comuni, ambiti o distretti collocati genericamente in aree montane, urbane o periferiche e in regioni.

In secondo luogo, per analizzare un fenomeno caratterizzato da una dimensione informale importante è indispensabile che tra ricercatore e informatori esista una minima relazione di fiducia (Cardano, 2011). La fiducia tra intervistatore e intervistato si dovrebbe costruire in teoria nel momento dell'intervista, attraverso accorgimenti come l'attenzione all'ascolto che mettono il rispondente a suo agio. In realtà, per fidarsi di un interlocutore che chiede informazioni rispetto ad argomenti in parte delicati è necessario del tempo. Dove è stato possibile, il reclutamento degli intervistati è avvenuto quindi cercando di contattarli attraverso attori locali conosciuti in precedenti esperienze di lavoro (partecipazione a corsi di formazione, consulenze, condivisione di incarichi di supervisione o valutazione di progetti) che potevano garantire agli stessi l'affidabilità dell'intervistatore. Solo per sei casi il primo contatto si è realizzato in modo impersonale attraverso una mail di presentazione della ricerca o una telefonata. Solo quattro, tra i selezionati nel primo campione, hanno risposto positivamente allo svolgimento delle interviste, oppure non si è riusciti a completare il piano delle interviste programmato.

Il risultato complessivo della ricerca offre spunti che messi in relazione con i risultati della letteratura permettono: 1) di avere un quadro piuttosto preciso di una serie di dinamiche e fattori che influenzano i processi collaborativi e 2) di fornire indicazioni utili a migliorare l'efficacia delle pratiche di amministrazione condivisa previste dal nuovo Codice del Terzo settore. Sicuramente lo studio di altri casi con metodologie differenti può aggiungere ancora molte informazioni circa l'evoluzione e le caratteristiche dei processi di co-progettazione su base collaborativa in Italia. Il quadro presentato tuttavia si ritiene possa costituire già in sé un passo in avanti per la comprensione del fenomeno e la progettazione di linee di indirizzo per una sua più appropriata gestione.

2. La struttura del testo

Questo primo Rapporto ha carattere introduttivo. Ne seguiranno altri due, uno dedicato alle condizioni abilitanti della collaborazione e il secondo alle dimensioni operative dei processi collaborativi.

Il primo paragrafo inquadra l'evoluzione del welfare locale a livello nazionale e introduce il tema delle cosiddette agende collaborative, analizzando i vantaggi che possono derivare dal progettare in forma collaborativa i servizi e gli interventi. Attraverso processi collaborativi in particolare si possono affrontare problemi che i singoli attori non sono da soli in grado di risolvere; prevenire le inefficienze e le duplicazioni e aumentare l'integrazione tra gli attori presenti sul territorio; consentire di valutare maggiori opportunità per realizzare nuovi progetti; aumentare nel momento in cui coinvolge chi ha interesse a tutelare e promuovere i diritti il potere di *advocacy* da parte della comunità; creare più riconoscimento collettivo alla soluzione dei problemi e, non da ultimo, permettere di migliorare un modo di affrontare i problemi in maniera olistica e sistemica.

Il secondo paragrafo descrive le pratiche di amministrazione condivisa previste dal Codice del Terzo settore illustrandone i profili giuridici e operativi. In particolare, sono approfonditi gli elementi di novità contenuti nelle nuove norme e le implicazioni attese dalla loro applicazione.

Il terzo paragrafo offre un primo quadro delle caratteristiche dei processi analizzati: dove si collocano, che ambiti toccano, quali attori coinvolgono. Successivamente, sono descritti i principali vantaggi e le problematiche più rilevanti messe a fuoco dagli intervistati e gli elementi di concordanza e di diversità tra i diversi gruppi di intervistati.

Il quadro che emerge da questi primi dati è duplice. Da un lato, si può vedere come la riforma che ha introdotto i nuovi strumenti collaborativi inizi a seminare i primi risultati. Molte amministrazioni locali hanno avviato percorsi di collaborazione e sta prendendo forma un nuovo modo di progettare e affidare i servizi che almeno formalmente si allontana dal vecchio meccanismo dell'appalto. Dall'altro lato, quello che appare chiaro è che non è sufficiente introdurre nuovi strumenti amministrativi per modificare nel breve periodo i risultati dei rapporti tra pubblico e Terzo settore. Effetti di dipendenza dal percorso, infrastrutture del welfare locale, culture e prassi consolidate non sono così facili da cambiare. Ne emerge dunque un quadro fatto di luci e ombre, che rimanda alla necessità di riflettere a fondo su quali sono le condizioni per promuovere la collaborazione, che tipo di variabili entrano in campo e quali processi vanno attivati per abilitare i diversi attori a gestire con consapevolezza le nuove procedure.

1. LE AGENDE COLLABORATIVE

1.1 Separazioni e fratture

Da diversi anni osservatori e studiosi parlano di crisi del welfare locale (Burgalassi, 2017). In genere la crisi è attribuita ad una perdita di centralità delle politiche sociali e dal venire meno della spinta al finanziamento dei servizi. In particolare, dal 2010 la riduzione di risorse pubbliche causata dalla spending review e dai programmi di razionalizzazione della spesa pubblica hanno gravato in modo pesante sul welfare locale (Giovannetti *et al.*, 2014). Dopo il triennio nero (2010-2013), la spesa dei Comuni è tornata a crescere però molto lentamente. Nel 2019 il finanziamento pubblico per i servizi sociali era pari solo allo 0,42% del Pil e arrivava a malapena allo 0,7% con le compartecipazioni degli utenti e delle quote sanitarie. Questo significa che rispetto agli altri paesi europei che mediamente spendono il 2,0% del prodotto interno lordo per servizi sociali, l'Italia ricopre un ruolo ancora oggi di quasi fanalino di coda (CNEL, 2022).

A fronte di questi bassi livelli di spesa, da un lato, è aumentata invece in modo esponenziale la domanda di assistenza e sostegno a seguito dell'invecchiamento, dell'impoverimento e delle modificazioni della struttura sociale della popolazione. Dall'altro, si è ridotta in modo drastico la capacità degli enti locali di rispondere ai nuovi bisogni. L'incrocio di queste due variabili ha portato ad una crisi di identità profonda dei sistemi del welfare territoriale e ha messo in luce il ruolo determinante dei finanziamenti pubblici per il funzionamento del sistema dei servizi e degli interventi. Gli effetti della pressione sulla spesa si sono riversati direttamente sui cittadini attraverso un aumento della selettività dei servizi riservati sempre più ai casi gravi e alle condizioni di emergenza, un incremento delle richieste di compartecipazione alla spesa e una spinta esplicita alla ri-familiarizzazione del welfare per coloro che non hanno le risorse per accedere alle prestazioni. In diversi settori come l'assistenza agli anziani si è assistito anche a un esplicito ridimensionamento dell'intensità delle prestazioni garantite e alla difficoltà dei gestori dei servizi ad assicurare il rispetto degli standard previsti dalle normative regionali. Inoltre, permane il drammatico divario tra aree territoriali per la copertura dei servizi che si estende sia a livello intra-nazionale e interregionale che sul piano intraregionale e intercomunale determinando una fortissima disomogeneità non solo nella tipologia della risposta ai bisogni, ma anche nelle garanzie dei diritti e nell'allocazione delle responsabilità istituzionali del governo del sistema (Lumino e Pirone, 2013).

Anche il rapporto con il Terzo settore su cui è stato costruito il modello italiano del welfare mix è stato oggetto di grandi trasformazioni. La tendenza è stata verso un peggioramento marcato delle condizioni di affidamento dei servizi con una riduzione della tempistica dei contratti e un mancato adeguamento dei costi (Fazzi, 2022). Questo ha favorito un uso diffuso degli appalti e delle offerte al massimo ribasso e un incremento molto forte della concorrenza cha ha avvantaggiato i grandi erogatori di prestazioni con scarso radicamento territoriale (Bernardoni e Picciotti, 2019). Inoltre, è chiaramente percepito un abbassamento delle condizioni lavorative con ritardi nel pagamento dei lavoratori, aumento dei carichi di lavoro e perdita di potere di acquisto dei salari che si fatica a compensare con l'attivazione di incentivi intrinseci a causa della standardizzazione delle procedure e dell'allineamento degli obiettivi di molte organizzazioni con le richieste amministrative e burocratiche degli enti pubblici.

Se una parte della crisi del welfare locale è attribuibile chiaramente alle mutate condizioni di finanziamento pubblico dei servizi e degli interventi, c'è tuttavia anche un'altra crisi da rimarcare. L'idea ancora oggi dominante nel dibattito è che il welfare locale sia un sistema di trasferimenti economici e di erogazione dei servizi, e che questi ultimi debbano essere erogati da professionisti specializzati e avere caratteristiche specifiche che ne qualifichino le finalità, il processo di

erogazione e i problemi da affrontare (Franzoni e Anconelli, 2021). Il risultato di questa impostazione è la definizione di un perimetro di azione del welfare estremamente circoscritto entro il quale si cerca di fare entrare a forza problematiche, risorse e bisogni che per loro natura non sono sempre comprimibili in spazi così stretti.

La metafora forse più incisiva che si può utilizzare per descrivere gli esiti di questo approccio è quella del "letto di Procuste". Nella mitologia greca, Procuste era il soprannome di un bandito di nome Damaste che aggrediva i viandanti sui monti dell'Attica e li torturava con un martello su un'incudine a forma di letto. Se i malcapitati erano di altezza troppo bassa venivano stirati e allungati, mentre se erano di statura alta venivano loro amputati i pezzi di arto che sporgevano dal letto. Quando si usa il termine "letto di Procuste", si fa riferimento al tentativo di comprimere la ricchezza e la complessità di una persona entro un solo schema possibile, un unico modello di comportamento o un unico modo di rappresentare e stilizzare i problemi, generando una situazione di forte sofferenza fisica, psicologica o sociale.

Se si parla con i professionisti del welfare, l'idea che i servizi erogati possano assumere la funzione paradossale di un letto di Procuste è spesso respinta. In effetti, si può capire che moltissimi operatori dedicano così tante energie e impegno nel tentativo di aiutare le persone in difficoltà da non riuscire cognitivamente a realizzare che il loro lavoro possa avere effetti opposti a quelli desiderati. Eppure basta assumere il punto di vista di molti beneficiari o familiari dei servizi di welfare per comprendere quanto sia grande il rischio di distanziamento tra i vissuti di chi eroga i servizi e quelli di chi li riceve.

Non si tratta solo di problemi di scarso finanziamento dei servizi e di selettività e di copertura, ovvero di chi rimane escluso da servizi pur avendo bisogno, oppure di chi in condizione di necessità vive in aree prive di servizi. Il problema del letto di Procuste ha una dimensione quantitativa e materiale, ma anche e soprattutto qualitativa ed epistemologica. L'approccio burocratico e contabile del welfare tende a isolare i problemi e affrancarli dal complesso mondo vitale delle persone. Non si tratta solo di una separazione indolore, ma spesso di una vera e propria frattura che trancia di netto gli aspetti più misurabili dei bisogni dall'esperienza di vita psicologica, sociale e relazionale di moltissimi utenti dei servizi.

Le strutture residenziali per gli anziani costituiscono un esempio tra i più eclatanti di questa distorsione. In questi luoghi l'organizzazione del lavoro è incentrata quasi esclusivamente sull'erogazione di assistenza. Il focus sono i deficit cognitivi e fisici degli ospiti.

> "*Chi entra in una RSA* – racconta Silvio, un direttore in pensione di una struttura per anziani della periferia – *passa da un ambiente domestico a uno in cui della sua vecchia identità difficilmente importa qualcosa*".

Silvio porta una serie impressionante di esemplificazioni relative all'organizzazione quotidiana delle attività che mettono in risalto la frattura che gli anziani devono affrontare.

> *"Le visite dei familiari sono un tema centrale dell'organizzazione del lavoro. I figli o i mariti e le mogli sono il legame che un anziano ha con il mondo che ha conosciuto fino al momento dell'ingresso in struttura. Spesso i familiari sono visti come estranei o pesi da gestire che magari chiedono e fanno domande, osano magari consigliare gli operatori su cosa fare con il loro congiunto. E questo è anche ovvio perché lo conoscono molto meglio degli infermieri o degli oss. […]. La cura delle relazioni familiari è qualcosa che però va fuori lo standard e non rientra nella definizione delle buone procedure. Così anche l'unico legame tra il dentro e il fuori, tra la vita di ora e quella precedente non sono messi al centro del lavoro di cura, anzi rischiano per paradosso di essere messi fuori creando un baratro nell'esistenza dell'anziano che non si riesce più a colmare*".

Quello che ha sempre impressionato Silvio è che la gran parte dei colleghi non si interroga su queste contraddizioni. "*Sono convinti di fare bene perché sono a posto con le procedure e con il bilancio. Ma gli anziani mi chiedo dove sono*?".

La domanda di Silvio non trova oggi risposta nell'organizzazione di moltissimi altri servizi, e non solo quelli rivolti agli anziani.

Una delle aree in cui l'offerta si è più strutturata nel tempo in Italia è quella della disabilità fisica e psichica. Dalla metà degli anni '80 centinaia di associazioni e cooperative hanno avviato servizi diurni, laboratori di socializzazione e di formazione per i prerequisiti lavorativi. Migliaia di disabili che prima vivevano in famiglia o erano confinati nei grandi istituti religiosi hanno avuto la possibilità di emanciparsi ed essere seguiti da personale via via più professionalizzato.

Marco è il fondatore di una storica cooperativa che si occupa di disabilità molto grave nell'alta padovana.

> *"Alla fine degli anni '70, inizio '80, il clima culturale era molto diverso. Io studiavo a Padova psicologia. Erano i tempi del sequestro Dozier (il generale americano Vice capo di Stato Maggiore del Comando delle Forze terrestri Nato in Sud Europa rapito dalle Brigate Rosse nel 1981). Io venivo dall'esperienza della parrocchia e degli scout. Anche se eravamo tutti affascinati dall'idea della rivoluzione, restavo molto ancorato ai valori cattolici e della solidarietà. La cooperazione sociale è stata in quegli anni per molti uno spartiacque: una strada era quella della lotta armata e del terrorismo, l'altra la costruzione di un cambiamento radicale ma pacifico e non violento".*

Franco ricorda che la prima comunità alloggio della cooperativa era un immobile fatiscente donato alla parrocchia locale da un cittadino trasferitosi a Milano e dato in uso dal parroco a quel gruppo di ex scout e frequentatori dell'oratorio "con le barbe da rivoluzionari". L'idea di fare qualcosa di diverso dall'esistente era nata perché diverse famiglie del territorio vivevano la condizione drammatica di dover tenere i figli con problemi mentali a domicilio. La comunità alloggio era partita su spinta volontaria, con due studenti di psicologia e alcuni volontari della parrocchia. Tutti erano privi di competenze professionali.

> "*La prima formazione ce l'hanno fatta gli psichiatri del manicomio. Venivano la sera per spiegarci come si lavorava con i malati mentali. In quell'epoca si sentivano forti gli influssi basagliani, si parlava di aprire i manicomi e territorializzare i servizi. C'era un grande fermento, niente di comparabile con quello che adesso è la psichiatria o i servizi sociali dei comuni. Ricordo che erano tre giovani psichiatri e ci facevano formazione gratuitamente. Volevano vedere se quel gruppo di scriteriati riusciva a farcela. Avevamo tutti un sentire comune rispetto alla malattia mentale e alla disabilità psichica*".

Dopo trent'anni la comunità alloggio gestita dai volontari non c'è più e la cooperativa gestisce dei centri diurni e residenziali come ce ne sono tanti in tutte le regioni d'Italia. Dall'organizzazione spontaneistica si è passati a modelli di gestione molto strutturati, finanziati dagli enti pubblici e organizzati secondo criteri standard di prestazione, unità di personale e costi. Il risultato paradossale di questa evoluzione è la creazione di una sorta di *trade-off* tra la specializzazione e la professionalizzazione e la capacità di pensare le persone disabili all'interno di uno spazio vitale che eccede il perimetro delle strutture in cui sono erogati i servizi.

Mario è il presidente di un'altra cooperativa che ha festeggiato da pochi mesi il trentennale di attività.

> "*Oggi sicuramente le cose sono molto cambiate* – dice un po' preoccupato – *i familiari sono tutti invecchiati e delegano moltissimo e per gli educatori è un lavoro non dico come un altro, ma certo è impossibile pretendere l'impegno dei primi anni.*"

L'attenzione all'offerta di servizi specialistici è molto alta, ma lo sforzo di mantenere un legame attivo con la comunità per costruire progetti di vita dei disabili inseriti pienamente nella dimensione delle relazioni sociali del territorio è quasi del tutto scomparsa.

Mario porta come esempio concreto quello di una festa di paese a cui la cooperativa era stata invitata a presenziare con un proprio stand.

> "*Partecipare alle iniziative paesane è chiaramente un modo per farsi conoscere e da lì poi possono nascere nuovi contatti per costruire qualcosa insieme alla comunità per i nostri utenti*".

Realizzare un'iniziativa tutto sommato molto semplice come l'organizzazione di un piccolo stand è risultato però particolarmente complicato.

> "*Abbiamo fatto fatica a trovare volontari alla fine sono andato io e un paio di altri consiglieri di amministrazione. Per gli educatori la responsabilità che si sentono è la mansione nel turno di lavoro. Non posso dire che lì si tirino indietro, anzi. Finito il turno però non c'è un pensiero di cosa possa succedere dopo*".

In entrambi i casi appena descritti la frattura che si è creata tra il processo di specializzazione e professionalizzazione e i mondi vitali delle persone a cui sono rivolti i servizi ha implicazioni molto negative sulla qualità della vita delle stesse. In termini tecnici si può parlare di questo fenomeno come un qualcosa di simile a un *sector failure*, ovvero un fallimento di settore che mette in rilievo come la segmentazione degli interventi in campi di specializzazione specifici indebolisca la capacità di rispondere a problemi complessi (Bozeman, 2002). Nel primo caso, gli anziani ospiti delle strutture rischiano di essere percepiti come malati da curare senza prestare attenzione alla dimensione relazionale ed emotiva dei rapporti con i familiari; nel secondo, i disabili sono seguiti all'interno delle strutture con il rischio di dimenticare l'attività fondamentale di socializzazione ed integrazione all'interno della comunità che dovrebbe essere parte integrante di ogni processo di emancipazione personale.

Per orientare i servizi alle persone è necessario superare l'atteggiamento riduzionistico che isola i deficit o i problemi da risolvere attraverso l'erogazione dei servizi dall'identità, la storia e la dimensione di prossimità dell'esperienza di vita delle persone. Per fare ciò i servizi non possono più essere pensati come elementi tecnici scollegati dai mondi della vita e vanno ripensati e ricollocati concettualmente in un perimetro più ampio e meno formalizzato di quello in cui, troppo spesso, sono stati ingabbiati.

Oggi si è di fronte pertanto non solo ad una crisi, bensì ad una doppia crisi del welfare locale: di risorse e di significati, e i due livelli non possono essere tenuti distinti per essere affrontati con efficacia. Per riorganizzare l'azione del welfare servono sicuramente risorse e un nuovo collocamento della questione nell'agenda politica. Allo stesso tempo, è indispensabile però domandarsi se l'impianto concettuale su cui è stata costruita l'architettura dei servizi e degli interventi è ancora attuale e lavorare per superare le rigidità e le frammentazioni che un certo modo di pensare i bisogni e le risposte ha contribuito a sedimentare, sia nelle pratiche che nel pensiero di molti protagonisti.

1.2 Ampliare il perimetro

Mettere insieme le questioni del finanziamento e della concettualizzazione dei bisogni in chiave non settoriale porta a mettere al centro della discussione il tema del perimetro del welfare locale. Ampliare il perimetro del welfare significa alzare lo sguardo dalle pratiche protocollate e uniformate dagli accreditamenti e dalle gare di appalto per cercare di osservare la realtà senza paraocchi professionali e procedurali, che inevitabilmente portano a chiudere la prospettiva.

Aldo è il coordinatore di una associazione che gestisce alcuni gruppi appartamento e comunità alloggio nella provincia di Brescia. Nella sua carriera di educatore ha conosciuto decine di ragazzi e ragazze che sono stati aiutati a ritrovare un equilibrio psicologico, emotivo e personale dopo esperienze familiari complicate. Aldo conosce la fatica e l'impegno che i professionisti devono mettere per relazionarsi con minori con passati difficili e traumatici e riconosce pienamente il valore sociale del lavoro svolto. Ultimamente però ha iniziato a porsi anche degli interrogativi sul senso ultimo di un impegno che oltre che professionale sollecita anche le motivazioni e i valori personali più profondi dei professionisti. Un episodio che lo ha messo in crisi è quello di un ragazzo che era stato in una delle comunità gestite dall'associazione per sei anni e al raggiungimento della maggiore età era tornato dalla sua famiglia di origine con una madre affetta da disturbi psichiatrici e un padre ex tossicodipendente gravemente malato. Alcuni mesi prima del compimento dei 18 anni Aldo aveva partecipato ad alcune riunioni con le assistenti sociali e una psicologa della Asl per discutere sulla fine del progetto del giovane. La psicologa non era favorevole al ritorno del ragazzo a casa e dello stesso parere erano anche Aldo e un'assistente sociale. Non avendo il giovane patologie particolari non si era riusciti a trovare però alcuna soluzione alternativa e alla fine il figlio si era ricongiunto con i genitori.

In quel momento, al termine del percorso educativo, Aldo riconosce quella che definisce "l'uscita dal radar dei servizi". Quando i progetti finiscono le relazioni con i maggiorenni non sono più un compito dei professionisti dei servizi. In alcuni casi restano dei buoni rapporti personali, ma il più delle volte i destini di professionisti e ragazzi si separano. Aldo ricorda di avere avuto qualche primo feedback da un'assistente sociale che sembrava essere ottimista sul primo periodo di rientro del ragazzo in famiglia. Di seguito non aveva saputo più niente e vivendo in un altro comune non aveva avuto nemmeno modo di incontrare occasionalmente il giovane. Dopo tre anni, aprendo le pagine del quotidiano locale e sfogliando velocemente le pagine interne, era arrivato a quella dei necrologi ed era rimasto di colpo impietrito: il nome del ragazzo che aveva conosciuto in comunità era riportato in un trafiletto senza foto. Aldo aveva telefonato lo stesso pomeriggio ad una delle assistenti sociali con cui aveva seguito il progetto, chiedendo informazioni riguardo all'inatteso accaduto che lo aveva molto colpito. Un paio di giorni più tardi la collega lo aveva richiamato dicendogli che da quello che era riuscita a sapere il giovane si era tolto la vita gettandosi sotto un treno.

La domanda che assilla Aldo è: ma perché non si è lavorato prima con la famiglia del ragazzo? Perché tutti hanno dato il loro meglio per aiutarlo senza chiedersi cosa sarebbe accaduto una volta che, diventato maggiorenne, il progetto sarebbe terminato?

Una delle possibili risposte a questo interrogativo è che le istituzioni non riflettono solo gli obiettivi e le preferenze di chi ha deciso di istituirle, ma sono esse stesse parte del processo di formazione di queste preferenze. Il comportamento professionale nelle organizzazioni si basa su routine che sostituiscono, spesso senza che gli individui se ne accorgano, la logica delle conseguenze che dovrebbe muovere l'azione razionale con quella della conformità al comportamento normativamente appropriato (March e Olsen, 1989). Descrivere un comportamento professionale e organizzativo come "seguire le regole" significa prendere atto che gli esseri umani, indipendentemente dalla loro qualificazione professionale, una volta inseriti all'interno di modelli e schemi socialmente legittimati tendono a perdere di vista le conseguenze delle loro azioni per concentrarsi sull'appropriatezza del comportamento alle norme consolidate.

La traduzione pratica di questo fenomeno è che anche all'interno dei servizi, delle comunità educative e dei gruppi appartamento per minori – ma lo stesso vale anche per la grande maggioranza dei servizi tradizionali del welfare locale – il rispetto delle pratiche consolidate e delle routine assorbe una grande parte dell'attenzione cognitiva e professionale degli operatori. Ecco che allora diventa importante come ci si relaziona nella comunicazione con un minore, come

ci si rapporta con i colleghi, come un sapere professionale specifico è consolidato e affermato come cuore delle pratiche lavorative, cosa accade dopo che un ragazzo è stato per un periodo in una struttura residenziale senza che nessuno abbia lavorato con la sua famiglia di origine, quali sono gli attori che potrebbero essere coinvolti per il sostegno di un percorso di reinserimento familiare e sociale e quali le risorse da attivare per costruire processi di sostegno continuativi e articolati. Sono argomenti percepiti come poco coerenti con gli impegni professionali richiesti a svolgere un certo compito in quel tipo di organizzazione.

Cosa succede fuori dal raggio dei mandati istituzionali, al di fuori di essi e dopo di essi, è qualcosa che tende ad essere percepito in generale come alieno dalle responsabilità e dagli interessi di chi è chiamato a svolgere un determinato servizio e gli stessi processi di costruzione delle identità professionali all'interno delle organizzazioni rinforzano la convinzione tacita che svolgere bene il proprio lavoro voglia dire soprattutto operare in modo coerente con le norme e i compiti assegnati per via istituzionale. I servizi consolidati e protocollati, se da un lato offrono la possibilità di fornire prestazioni qualificate e specialistiche, rischiano dunque di essere anche luoghi in cui il pensiero riflessivo è fagocitato da pratiche, da assunti taciti e anche da emergenze e contingenze che selezionano in modo molto restrittivo il perimetro entro il quale sono rappresentati i fenomeni e sono definite le strategie, gli attori e le risorse per rispondere ai problemi.

Per recuperare una prospettiva più ampia con nuove sfaccettature dei problemi, nuovi attori e nuove risorse da attivare è dunque essenziale allargare il campo dell'attenzione a un raggio più largo di quello dei singoli servizi e assumere come focus l'ecosistema entro cui i bisogni prendono forma e si manifestano.

1.3 Passaggi di prospettiva

Cosa significa compiere questo salto di prospettiva da un punto di vista pratico?

Monica è una psicologa che lavora in una cooperativa che si occupa di minori nella zona di Treviso. Il lavoro che svolge è di coordinamento di due comunità educative e di un centro diurno. Monica e i suoi colleghi hanno riorganizzato negli ultimi due anni il modo di pensare l'accoglienza in modo importante. Prima l'organizzazione della cooperativa aveva un taglio esclusivamente pedagogico educativo. Le attività erano svolte con gli educatori che seguivano i ragazzi condividendo con loro la vita negli appartamenti e sostenendoli nei percorsi di studio.

> *"Ci siamo sempre concentrati sui progetti individuali, lavorando bene questo è fuori discussione. Uno salto più in là però non lo avevamo fatto".*

Con il termine un salto più in là, Monica si riferisce a un problema che negli ultimi anni aveva più volte interrogato gli operatori della cooperativa e che riguardava le competenze formative e lavorative dei minori presi in carico dall'organizzazione.

> *"Fino a che siamo stati sul piano pedagogico ed educativo andava tutto bene, sinceramente il lavoro fatto è sempre stato ottimo. […] Però ci siamo accorti che non bastava quello che offrivamo".*

La grande parte dei minori che passavano nelle comunità educative e negli alloggi protetti della cooperativa non proseguivano gli studi dopo la scuola dell'obbligo. Quindi al compimento della maggiore età si poneva per loro il problema di come costruire un'autonomia reddituale e lavorativa.

"Abbiamo capito che non potevamo più pensare di fare da soli e sono iniziate così le prime collaborazioni con una cooperativa di inserimento lavorativo e dopo con le scuole di formazione e l'alternanza scuola-lavoro".

Monica descrive un processo di cambiamento molto importante del modo di lavorare della cooperativa. In Italia i servizi del welfare locale sono in genere debolmente connessi gli uni con gli altri e i livelli di collaborazione all'interno di organizzazioni che si occupano dei medesimi problemi sono bassi e spesso strumentali. Quindi, passare da una logica centrata solo sul proprio servizio verso una di connessione con altri attori del territorio per rispondere in modo più organico ai bisogni dei minori non è un'operazione scontata, né banale che non si esaurisce in un solo fatto tecnico organizzativo, ma che presuppone anche un diverso modo di concettualizzare i bisogni delle persone.

Nella cultura amministrativa, i bisogni sono categorie che specificano uno o più attributi condivisi tra gruppi di individui: la disabilità, la condizione economica, la condizione educativa, ecc. L'intero sistema del welfare locale si fonda su questo tipo di categorizzazioni che generano una moltitudine di servizi specialistici ciascuno deputato a fornire una risposta a uno specifico aspetto di difficoltà della vita delle persone.

Un interrogativo che bisognerebbe sempre considerare quando si approcciano i problemi sociali però è quello di definire quando un problema inizia e quando finisce. Esiste naturalmente un dovere di identificabilità per investire risorse rispetto ai problemi sociali. L'identificabilità rischia tuttavia, se imprigionata in confini troppo stretti, di finire nella catalogazione burocratica. In questo modo i bisogni sono classificati in base a specifiche caratteristiche che, nel caso dei servizi sociali, costituiscono l'oggetto con cui i professionisti devono confrontarsi: per esempio la disabilità, la povertà, la malattia mentale, la non autosufficienza, ecc. Quando si ragiona in questo modo il pericolo è di perdere di vista completamente le interconnessioni e le dimensioni operazionali dei problemi, il che significa interrogarsi su chi sono le persone, su come si integrano e interagiscono con il loro ambiente di riferimento, come tale ambiente interagisce con esse ed è interessato o meno ad attivare risorse per rispondere alle diverse criticità o problemi. Non basta più pensare che semplicemente eseguendo i compiti previsti dal mansionario e dai contratti di affidamento dei servizi si stia facendo di tutto per risolvere i problemi e rispondere ai bisogni. Per fare ciò è necessaria un'opera di ricostruzione della complessità dei fenomeni sociali che per essere rappresentata e successivamente affrontata necessita di superare le barriere cognitive, professionali e organizzative entro cui fisiologicamente e troppo spesso i singoli servizi sono portati a operare.

Il principio base per affrontare la complessità emergente di molte tematiche sociali è dunque un cambiamento di prospettiva. Per usare la metafora ottica, la visione necessaria oggi per riorganizzare il welfare locale consiste nell'allargare il campo visivo. Lo sguardo umano si distingue tecnicamente tra visione centrale e periferica. La visione periferica è la parte dei punti del campo visivo non inclusi nella nozione di visione centrale e comprende sia la visione periferica lontana collocata agli estremi del campo visivo che la visione periferica vicina, o paracentrale, situata nell'area immediatamente adiacente al centro dello sguardo. La perdita della visione periferica causata in genere da alterazioni della cornea viene definita tecnicamente come "visione a tunnel" e focalizza lo sguardo e di conseguenza l'attenzione su ciò che si posiziona davanti all'osservatore facendo perdere la percezione sia dello sfondo che di ciò che sta attorno ai fenomeni registrati attraverso la visione centrale. Cosa si collochi sullo sfondo piuttosto che davanti all'osservatore quando si ha a che fare con problemi complessi non è però facile da stabilire. Più che relazioni causali semplici a dare significato ai problemi e ad orientare le eventuali soluzioni sono relazioni tra più fattori interconnessi, spesso dinamici e che si sovrappongono gli uni con gli altri.

La logica da seguire per rappresentare le questioni non può basarsi dunque che su rappresentazioni plurali da mettere in collegamento le une con le altre secondo una logica di collaborazione reciproca. Un esempio concreto di come più punti di vista che entrano in contatto possano dare luogo a rappresentazioni inedite dei problemi sociali e delle relative soluzioni è quello ripreso dal materiale di una recente indagine sul tema dell'innovazione dei servizi sociali in Italia (Fazzi, 2019). La RSA San Giovanni Bosco è una vecchia struttura di proprietà di una Fondazione. L'edificio ospitava anziani autosufficienti o parzialmente autosufficienti fino a una decina di anni fa. Poi l'utenza si è molto aggravata e nei quattro piani dell'edificio sono ospitati attualmente circa 120 non autosufficienti e 20 parzialmente autosufficienti su 165 posti. La struttura oltre ai servizi socio-sanitari e di assistenza offre un servizio di logopedia, di fisioterapia e di animazione.

La struttura opera in convenzione con la Regione, che finanzia in quota parte i posti occupati. Negli ultimi quattro anni la lista di attesa per l'accesso alla struttura si è molto ridotta anche a causa dell'aumento delle rette e della crisi economica. Sono state costruite nei comuni limitrofi, inoltre, altre due RSA, una privata a pagamento in attesa di accreditamento e l'altra pubblica, che hanno aumentato l'offerta e la concorrenza.

Per affrontare la criticità, la direzione ha optato, dopo averne discusso con il consiglio di amministrazione, per inserire all'interno anche dei casi di adulti gravemente disabili o con problemi psichiatrici per riempire i posti letto liberi. I nuovi ospiti sono stati ricoverati in un piano a parte, ma ugualmente si sono verificati una serie di problemi da affrontare sia con il personale sia anche con le famiglie degli altri ospiti che hanno espresso forte preoccupazione.

> "*Dovevamo far fronte al problema della copertura dei posti letto* – racconta il direttore della Fondazione – *la nostra struttura non è attrezzata ancora per essere un centro di lungodegenza e la domanda ormai è quella: strutture di accoglienza ad alta o altissima intensità sanitaria, con patologie che richiedono, per essere trattate, alta specializzazione come l'Alzheimer. Il resto lo gestisce in casa la famiglia con le badanti. Come possiamo fare del resto se mancano le domande di inserimento in struttura?*".

"Cosa possiamo fare se mancano le richieste di inserimento in struttura?" è una classica domanda che mette sotto pressione le organizzazioni. Senza nuove domande di ingresso le strutture residenziali che erogano servizi con costi elevati di produzione e gestione rischiano di operare in deficit come è accaduto durante la pandemia Covid-19, quando moltissime RSA non sono riuscite a sostituire con nuovi ingressi gli anziani deceduti, a causa delle restrizioni legislative emanate dal governo e hanno accumulato in pochi mesi pesanti passivi di bilancio.

Nonostante alcune sfide sembrino lasciare poche alternative, in realtà le risposte che si riescono ad elaborare dipendono in modo molto stretto dal metodo con cui i problemi sono rappresentati.

Di seguito sono riportate alcune considerazioni da parte di soggetti che a vario titolo erano implicati con le problematiche fisiche, psichiche e sociali degli anziani non autosufficienti e delle loro famiglie nel territorio in cui opera la RSA Don Bosco e che sono stati intervistati in una fase successiva alla decisione di aprire gli ingressi anche a tipologie di persone diverse dagli anziani.

> *"Il problema della riabilitazione è molto forte* – racconta un medico geriatra privato. *Gli ambulatori privati sono solo due e sono costosi, non tutti possono accedervi. Per il servizio pubblico dell'ASL i tempi di attesa sono infiniti. Una paziente che doveva fare fisioterapia per il recupero di una protesi all'anca ha avuto appuntamento dopo sei mesi. Era meglio nemmeno proporglielo perché è inutile anche da un punto di vista di economicità della prestazione, è buttare via i soldi da parte della sanità*

pubblica. So che ci sono specialisti di fisioterapia e logopedia nelle strutture per anziani, ma bisogna essere ricoverati lì, anche questo mi sembra assurdo, ma è così".

Un secondo stralcio di intervista riporta l'opinione di un direttore di una locale piccola Fondazione, proprietaria di alcuni alloggi messi a disposizione di persone fragili del territorio.

"Noi abbiamo diverse strutture abitative che mettiamo a disposizione di famiglie o singoli con problemi sociali. La Fondazione è stata costituita per questo con un lascito privato importante. Attualmente ci sono sei alloggi di piccole dimensioni in una palazzina che dobbiamo ristrutturare, di cui stiamo discutendo la destinazione. Qualcuno dice dovremmo offrirle per l'accoglienza ai profughi, ma il dubbio è che c'è già una grande offerta e poi io sinceramente sono contrario a questo business che si è creato sull'accoglienza. Vorrei che fossimo noi a decidere a chi dare gli alloggi e non entrare in un circolo che dopo rischiamo di non governare più".

Un ulteriore sguardo sulla problematica dell'invecchiamento è offerto da un medico di famiglia che quotidianamente visita persone anziane e ha dal suo studio un osservatorio privilegiato sia dei problemi sanitari che delle dinamiche sociali in atto.

"Ci sono molte persone anziane che una volta perso il marito o la moglie si lasciano andare. Spesso nessuno sa niente di questi lenti abbandoni perché non hanno parenti o figli, o semplicemente perché i figli e i parenti non se ne interessano. Il momento successivo al lutto è quello rispetto al quale sarebbe da porre maggiore attenzione. È in questa fase che le persone si lasciano andare ed è qui che avrebbero bisogno di essere più aiutate".

Un ultimo punto di vista è rappresentato da un figlio di un anziano che soffre di patologie degenerative, una delle sindromi più importanti del processo di invecchiamento della popolazione, purtroppo sempre più diffusa.

"Mio padre è malato di Alzheimer da tre anni. Lo teniamo in casa tra mia madre, io e mia sorella che viviamo attaccati e la badante. Abbiamo fatto questa scelta. È molto difficile però, anche perché intorno si crea molto isolamento. Un anziano con altre patologie magari è faticoso da gestire, ma volendo si riesce. […] L'Alzheimer invece psicologicamente è massacrante per le famiglie, direi per i familiari più che per i malati stessi. Noi fino a che riusciremo vogliamo tenerlo a casa, ma certo non so per quanto ce la possiamo fare ancora".

Tutte queste interviste mettono in luce fondamentalmente due questioni.

La prima riguarda la concettualizzazione del problema che viene socializzato con una pluralità di altri potenziali interlocutori. I contributi dei diversi intervistati allargano il perimetro di rappresentazione del problema stesso. I bisogni degli anziani non sono solo quelli degli utenti della struttura, ma anche altri che riguardano fasi diverse di vita delle persone, dal post trauma fino al sostegno ad una vita semi-indipendente quando le condizioni fisiche e psichiche non sono ancora gravemente deteriorate. Inoltre, ad avere bisogno di sostegno sono anche i familiari e i parenti sia degli anziani che vivono ancora a domicilio che di quelli rimasti soli a causa di un lutto.

La seconda questione è relativa invece all'enorme potenzialità di attivazione di sinergie e risorse che si apre nel momento in cui la rappresentazione dei bisogni non si esaurisca nelle prestazioni erogate classicamente all'interno della RSA. L'intervista al medico geriatra, per esempio, solleva la questione della difficoltà di accedere a terapie riabilitative da parte di una ampia fascia di popolazione anziana reduce da malattie e infortuni di vario tipo e illumina, quindi, la possibilità di vendere servizi al privato a prezzo accessibile, valorizzando le economie di scala e il personale già presente in struttura. Allo stesso modo, l'apertura del direttore della piccola Fondazione nel mettere a disposizione gli alloggi a popolazione anziana fragile consente di ipotizzare la costruzione di una rete di servizi territoriali in cui la RSA diventa il polo centrale che

si collega con altre strutture intermedie come gli alloggi protetti, offrendo servizi di monitoraggio e assistenza leggeri in caso di necessità e stimolando la maturazione di un rapporto di fidelizzazione dei futuri nuovi utenti con la struttura.

Da una breve analisi del caso, le conclusioni che si possono trarre sono che le soluzioni ai problemi del welfare locale dipendono da diversi fattori. In primo luogo, dal modo attraverso il quale i problemi sono rappresentati: è importante sottolineare come rappresentazioni incentrate eccessivamente sulle logiche dei servizi segmentati, per quanto comprensibili, rischiano di sottovalutare molti aspetti che permetterebbero di vedere la realtà in modo più ricco e composito. In secondo luogo, le soluzioni ai problemi sono collegate alle risorse che si riescono ad attivare. Rappresentare i problemi da più prospettive e coinvolgendo gli interessi di diversi attori può portare anche a scoprire che esistono più risorse disponibili per perseguire obiettivi condivisi, evitando di intraprendere scelte riduttive o addirittura dannose. In terzo luogo, i problemi complessi possono essere più facilmente affrontati mettendo insieme e spingendo a collaborare attori diversi ciascuno in grado di apportare un proprio contributo come in una logica simile a quella del puzzle, dove è l'integrazione dei singoli pezzi a permettere di costruire un disegno armonico e di insieme.

1.4 La collaborazione come problema di confine

La collaborazione nell'ambito del nuovo welfare è un processo molto importante perché riesce a tenere insieme i cosiddetti *boundary objects*, ovvero oggetti/problemi di confine dotati di elevata flessibilità interpretativa fra differenti domini di competenze e funzioni. Il concetto di *boundary object* è stato introdotto per la prima volta da Star e Griesemer (1989). Questi autori utilizzano il termine per riferirsi a oggetti dalla natura molteplice che svolgono la funzione di strumento di traduzione e intorno ai quali si sviluppa un lavoro cooperativo. I *boundary objects* presentano la peculiarità di essere di interesse per diversi gruppi sociali ciascuno dei quali vede in essi un proprio oggetto di attenzione. Nel momento in cui si riesce a rendere comprensibili ai diversi gruppi i differenti elementi che caratterizzano lo stesso oggetto si può avviare una collaborazione su attività comuni, pur partendo dalla paradossale condizione dell'esistenza di interessi diversificati o addirittura, in assenza del tramite dell'oggetto di confine, contrastanti (Karsten *et al.*, 2001).

Un caso emblematico della natura e delle funzioni dei *boundary objects* è rappresentato dagli edifici religiosi. Le comunità che interagiscono con tali edifici sono di solito principalmente quelle religiose che sono interessate alla sacralità dei luoghi di culto. Tuttavia, gli edifici religiosi sollevano un interesse autentico anche da parte di altri gruppi sociali come gli architetti o i decoratori. I membri dei diversi gruppi non necessariamente condividono gli stessi valori, anzi potrebbe essere diffuso il caso di un architetto o un ingegnere atei interessati allo stesso modo a migliorare e abbellire l'edificio. L'edificio, in altri termini, agisce come oggetto limite che favorisce il riconoscimento di un interesse reciproco tra i diversi gruppi e facilita potenzialmente il dialogo e la collaborazione tra mondi sociali differenti.

Nell'ambito delle politiche del welfare locale si hanno diversi esempi di progettazioni basate su *boundary objects* anche prima dell'applicazione degli strumenti previsti dall'art. 55. Un caso raccontato da una dirigente pubblica di un Comune lombardo è rappresentato dai cosiddetti patti di comunità sperimentati partendo dalla constatazione che in diversi alloggi di edilizia pubblica vivevano persone in condizioni sociali molto precarie, restii ad essere raggiunte dai servizi sociali. L'unico contatto che i servizi avevano con gli inquilini, in particolare con quelli più fragili che vivevano da soli, erano le richieste di contributo economico occasionalmente indirizzate agli uffici comunali per riparare infissi o strutture sanitarie rotte negli

alloggi loro assegnati. La relazione con i servizi sociali era molto difficile perché la richiesta si limitava al contributo economico e non c'era alcuna disponibilità ad accettare una visita domiciliare per vedere se c'erano altre problematiche da affrontare. Il ragionamento da cui si è partiti per cercare di modificare la situazione è che anche le persone più fragili sono, non solo casi sociali, ma anche cittadini con bisogni normali di manutenzione dell'alloggio come aggiustare una tapparella o sistemare un rubinetto guasto. Così, è stata contattata la locale Confartigianato con cui è stato elaborato un progetto di intervento congiunto. Nell'accordo il Comune si impegna a fornire un supporto agli artigiani per la gestione del contatto con i soggetti fragili, mettendo a disposizione un operatore che verifica che le persone siano a domicilio nella data e nell'ora stabilita per l'intervento in modo da evitare perdite di tempo per i lavoratori. Confartigianato, invece, ha promosso l'iniziativa tra i suoi aderenti (lavoratori del comparto casa, elettricisti, antennisti, installatori) che su base volontaria hanno aderito al progetto accettando di lavorare con un listino convenzionato che non prevede il diritto fisso di chiamata. In aggiunta, Confartigianato ha deciso di partecipare all'accordo collaborativo con un piccolo contributo economico per aumentare la disponibilità del fondo dedicato a questo tipo di operazioni.

I vantaggi del progetto possono essere letti sia dal punto di vista dei singoli attori che a livello di sistema. Per i singoli attori coinvolti i benefici attesi erano di natura sia sociale che economica. Per il servizio sociale comunale la possibilità di coordinarsi con un artigiano che entrava nelle abitazioni senza lo stigma dell'operatore sociale significava poter iniziare a capire quale era la situazione dei residenti in quel domicilio. Per Confartigianato è stata promossa un'azione a sostegno del mercato degli associati, mentre per i singoli artigiani si trattava di aumentare la richiesta di lavoro. La matrice al contempo economica e solidaristica del progetto ha fatto però scattare un ulteriore livello di generazione di valore. Diversi artigiani hanno maturato un maggiore senso di corresponsabilità e partecipazione alla vita sociale del territorio e alcuni di loro si sono offerti di svolgere anche qualche lavoro gratuitamente. Si è strutturata, inoltre, una relazione di conoscenza tra servizi sociali e artigiani che ha permesso di aprire canali di informazione e prevenzione importanti sul territorio, in particolare rispetto a tutte quelle persone che non si rivolgono ai servizi sociali, ma che possono vivere in una condizione a rischio e che per essere individuati e monitorati necessitano di "sensori sociali" sul territorio. Il valore dell'accordo è in questo caso nell'aver facilitato e dato un riconoscimento e una visibilità istituzionale a degli interessi e a dei bisogni, quelli sociali, da un lato, e a quelli economici, dall'altro che, una volta interconnessi e coordinati in modo orizzontale, hanno moltiplicato l'investimento dei singoli attori, producendo un valore aggiunto per la comunità in termini di risparmio sui costi, *engagement* di nuovi attori rispetto alle tematiche del welfare, costruzione di nuovi legami di fiducia e capitale sociale.

I *boundary objects* nel sociale possono assumere forme estremamente differenziate: partendo da un utensile rotto si può arrivare ad un edificio dismesso in cui diversi enti e attori vedono la possibilità di svolgere determinate funzioni e soddisfare specifici interessi. Come ha scritto Wilson (2004), la logica dei *boundary objects* in tutti questi casi va sintetizzata nel seguente modo: tutti gli attori conoscono A, ma il significato di A è diverso tra i diversi attori. I *boundary objects* possono assumere diverse forme ed essere problemi, oggetti, funzioni che per i diversi attori hanno un significato differente pur mantenendo in sé il medesimo nucleo informativo.

La logica su cui si basa il lavoro sui *boundary objects* è concettualmente diversa da quella che prende avvio dalla volontà di progettare un unico servizio con un'unica finalità (l'assistenza domiciliare agli anziani, l'educativa a domicilio, i servizi per l'infanzia, ecc.). Gli oggetti di confine, infatti, devono essere pensati già a livello cognitivo come snodi e punti di contatto tra ambiti diversi. Per questo motivo è fondamentale che le agende collaborative non siano confinate a temi eccessivamente ristretti. A partire da questo, è

necessario sottolineare l'importanza di una valutazione allargata dei problemi che si intendono affrontare.

1.5 Le buone ragioni del welfare collaborativo

Recuperare uno sguardo non frammentato, organico e sistemico sui bisogni e gli interventi e lavorare sulle connessioni che uniscono attori diversi intorno ad oggetti di interesse comune significa inevitabilmente problematizzare la logica burocratico-competitiva del welfare e avere chiaramente in mente la rilevanza strategica di un approccio alle questioni sociali collaborativo e di insieme. Quando il risultato delle politiche regolative è che ciascuna unità di offerta risponde solo al suo mandato e perde gli stimoli per cercare collaborazioni con altri soggetti per affrontare le complessità dei bisogni, si deve prendere atto che qualcosa del meccanismo di governo del welfare locale si è irrimediabilmente rotto e va aggiustato.

In letteratura, il bisogno crescente di forme di collaborazione tra più attori per rispondere alla complessità dei problemi da affrontare costituisce il fondamento delle cosiddette "agende collaborative" (Lowndes e Skelcher, 1998). Sinclair (2011) parla di paradigma della complessità nelle attività di programmazione per rilevare come le soluzioni a molti problemi sociali si collochino entro sistemi dinamici e non lineari e non possano essere più individuate e agite secondo logiche di relazione singola tra causa ed effetto. Le proprietà dei problemi emergenti sono per loro stessa natura olistiche e richiedono, per essere decifrate e affrontate, sistemi di interazione e connessione articolati tra più attori e organizzazioni.

Le agende collaborative fanno proprio da questo punto di vista il principio che Huxman e Vangen (2005) hanno definito come "vantaggio collaborativo": un termine che si contrappone a quello più classico di vantaggio competitivo e che sottolinea la rilevanza dell'interazione come fattore che permette di migliorare l'efficacia degli interventi.

Le agende collaborative sono linee di governo del welfare che incentivano le reti, le interazioni orizzontali e la costruzione di progetti comuni che coinvolgono più attori anche appartenenti a settori di intervento diversi. La collaborazione è un approccio diverso da quello dei contratti che impegnano pubblico e Terzo settore ad acquistare e fornire un certo tipo di servizio perché implica una condivisione di intenti, una messa in comune di risorse e un rapporto non vincolato da meri aspetti formali (Bovaird, 2004). L'obiettivo delle agende collaborative è di costruire delle architetture di intervento capaci di fornire risposte non frammentate e settoriali e di recuperare il focus sulla complessità dei problemi e dei bisogni delle persone. L'idea base delle agende collaborative è che quello che i singoli servizi da soli non possono fare né spesso immaginare, può essere raggiunto attraverso uno scambio di punti di vista e una condivisione di risorse che rendono gli interventi più organici e flessibili. In termini generali la collaborazione può essere intesa come un processo che:

1. coinvolge due o più attori formalmente indipendenti;
2. prende forma ad un livello multiplo tra attori che rappresentano enti diversi, che formano durante l'attività collaborativa un gruppo temporaneo e che operano in un contesto più ampio che influenza le loro relazioni e da esse può essere condizionato;
3. vede un interesse comune nell'affrontare determinati problemi;
4. implica l'individuazione di obiettivi condivisi;
5. necessita lo sviluppo di fiducia, comunicazione e un clima di reciproco rispetto e accettazione.

Proprio per la sommatoria di caratteristiche, costruire un'agenda collaborativa come obiettivo di politica del welfare locale è un'operazione complessa. Si tratta di favorire, infatti, le dimensioni della collaborazione, ma anche di fare in modo che le stesse siano costantemente orientate ai

bisogni e non diventino sistemi autoreferenziali. Inoltre, è fondamentale agire per incentivare la nascita e il buon funzionamento delle reti sia formali che informali in modo da non lasciare che le collaborazioni siano esito solo di scelte occasionali e contingenti e far sì invece che possano avere quella stabilità necessaria a dare solidità e prospettiva temporale alle azioni.

Quali sono i nodi principali da affrontare per sviluppare un'agenda collaborativa per costruire il welfare locale?

Innanzitutto, si deve sottolineare che la collaborazione non è un mero fatto tecnico-amministrativo, ma un processo costituito di diverse dimensioni politiche, sociali, economiche e culturali. La dimensione amministrativa e tecnica relativa a come si costruiscono i bandi di co-progettazione e co-programmazione, come vanno gestite amministrativamente le procedure di affidamento degli incarichi o come devono essere contabilizzate le risorse messe a disposizione dai vari attori per la realizzazione dei diversi progetti, sono elementi essenziali, ma che non esauriscono affatto la complessità dei nuovi processi né consentono di sbrogliare i nodi della matassa accumulatisi in trent'anni di integrazione del Terzo settore e degli attori della comunità locale nell'ambito delle politiche pubbliche. Va ricordato in particolare che la collaborazione non si costruisce solo per atto amministrativo, ma richiede conoscenza reciproca, allineamento di aspettative e interessi, e l'esistenza, la mobilitazione e la cura di relazioni di fiducia tra i diversi attori coinvolti.

In secondo luogo, bisogna evitare che la collaborazione si trasformi in una difesa dello *status quo* e fare in modo che diventi invece strumento per migliorare le azioni e allargare il perimetro di intervento del welfare locale. Questo significa porsi seriamente l'interrogativo di come orientare gli interventi verso i bisogni, superare i rischi che gli stessi attori di sempre più interessati al mantenimento della situazione consolidata monopolizzino la scena, favorire processi inclusivi di nuovi attori, ampliare il quadro di azione e supportare e gestire le interazioni e le dinamiche tra i soggetti coinvolti.

In terzo luogo, è fondamentale capire quali sono le istituzioni e i processi che sostengono le pratiche collaborative e le rendono efficaci. È sufficiente recuperare la tradizionale metodologia dei tavoli di lavoro per ottenere risultati soddisfacenti? Oppure si tratta di approfondire e raffinare le metodologie di gestione di tale strumento? E ancora: bastano i tavoli di lavoro, oppure è necessario predisporre anche una metodologia di lavoro finalizzata a leggere i bisogni in modo diverso da come viene solitamente fatto? E i processi di collaborazione e lettura dei bisogni vanno collocati solo in un arco temporale definito oppure devono diventare parte integrante e strutturale dell'organizzazione del welfare? E che ruolo hanno le istituzioni? Si può pensare di dare fiato alla collaborazione basandola sulle architetture organizzative e giuridiche esistenti che vedono pubblico e privato come entità normativamente separate? O è indispensabile cercare anche nuove soluzioni?

1.6 Conclusioni

Ripensare il welfare locale implica un superamento delle logiche frammentate e settorializzate di intervento che negli ultimi anni hanno occupato la scena. I bisogni sociali devono essere interpretati come fenomeni complessi, non riducibili a unità o standard, ma parti di un oggetto di lavoro unitario che può essere affrontato solo attraverso l'immissione nelle prassi di governo e gestione del sistema di logiche di tipo collaborativo. Introdurre la collaborazione nei rapporti tra i diversi attori del welfare locale presenta due ordini di cambiamenti. Il primo ha natura simbolica e culturale. Le norme e i processi che le istituzioni riconoscono come legittimi sono strumenti potenti per diffondere significati condivisi. Raramente una decisione politica si limita ad allocare

e distribuire beni materiali. Come ha notato Douglas (1986) ogni classificazione utilizzata per pensare le diverse forme della vita sociale è preconfezionata dalle istituzioni. "In che modo potremmo pensare a noi stessi nella società se non utilizzando le classificazioni stabilite all'interno delle istituzioni?" (*ibidem*, p. 51). Nella tradizione degli studi sulle decisioni istituzionali che risale alle analisi pionieristiche di March e Olsen (1989), le norme che si osservano in una pratica istituzionalmente approvata sono, prima ancora che indicatori della qualità dei risultati della decisione finale, simboli di appropriatezza a valori socialmente riconosciuti. Questo significa che le pratiche collaborative segnano un cambiamento nell'identificazione del *modus operandi* adeguato per costruire il welfare locale e incorporano potenzialmente in tal senso un enorme potere simbolico di trasformazione. Il secondo ordine di cambiamento che le pratiche collaborative portano invece con loro, riguarda la dimensione tecnico-organizzativa. Il passaggio dalla competizione a un modello più complesso di governo del welfare necessita di nuovi strumenti e nuove pratiche che attualmente sono solo delineate in via normativa, ma che sono lungi da essere sperimentate con successo su una scala sufficientemente ampia. Il cantiere della sperimentazione della collaborazione è in larghissima parte da costruire e il rischio è che, senza un adeguato sforzo metodologico e concettuale, pur all'interno di un nuovo quadro normativo sufficientemente chiaro, si ripetano gli errori e si incontrino i medesimi ostacoli che hanno caratterizzato e progressivamente indebolito l'esperienza dei piani di zona previsti dalla legge 328/00. Questo impone di prendere sul serio la sfida del welfare collaborativo: ciò significa che vanno studiati i processi ed elaborate le pratiche più conformi per supportare il cambiamento sia a livello istituzionale che operativo.

2. I NUOVI STRUMENTI COLLABORATIVI

2.1 La riforma e il nuovo Codice del Terzo settore

Il Codice del Terzo settore rappresenta secondo molti la formulazione più avanzata del welfare collaborativo in Italia (Fici, 2020). L'idea di un diritto unitario e specifico per il Terzo settore ha una storia piuttosto lunga in Italia. Ancora negli anni '80 si era iniziato a ragionare sulle caratteristiche distintive di quelle organizzazioni di tipo associato e cooperativo che nello scenario di mobilitazione culturale dei movimenti degli anni '70 avevano cominciato a svolgere un ruolo da protagoniste nell'ambito delle politiche del welfare locale. Il dibattito dell'epoca si era mosso nell'individuazione di un'etichetta generale per indicare il nuovo fenomeno, utilizzando una terminologia varia – Terzo sistema, Terzo settore, settore non profit – accomunata dal tentativo di evidenziare gli elementi di specificità rispetto a Stato e mercato. Le leggi sulla cooperazione sociale e il volontariato erano state salutate come un primo riconoscimento della rilevanza del nuovo settore, ma negli anni successivi si era fatta sempre più marcata l'esigenza di una legittimazione più unitaria e nel 1997 a questo scopo è nato il Forum del Terzo settore, che dall'anno successivo è stato riconosciuto a livello governativo come rappresentante di questo variegato mondo. Non sono mancati segnali tesi ad identificare una soggettività specifica del Terzo settore simbolicamente importanti, ma ancora piuttosto marginali. Nel 1996, con la legge 662, il governo riceve la delega ad istituire un'agenzia con poteri di indirizzo, di promozione e ispezione per l'osservanza della disciplina legislativa in materia di Terzo settore; mentre il termine "Terzo settore" entra negli anni successivi nell'uso comune degli atti legislativi e si contano oltre 50 atti a livello nazionale che utilizzano la parola in modo distintivo (Marocchi, 2017). Contemporaneamente, però, hanno continuato a moltiplicarsi le legislazioni di settore finalizzate a riconoscere e regolare l'esistenza e il funzionamento di specifiche categorie di enti di Terzo settore: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (le cosiddette Onlus) con il d.lgs. 460/97, l'associazionismo di promozione sociale con la legge 383/2000, le imprese sociali con il d.lgs. 112/2017. La situazione che si è venuta a creare, da un lato, è stata di riconoscimento e stimolo alla crescita delle diverse forme giuridiche, ma, dall'altro, anche di grande confusione normativa, fiscale e operativa.

A ciò si aggiunge un problema di fondo dato dagli effetti indesiderati della maggiore integrazione del Terzo settore nell'ambito delle politiche pubbliche. Con il riconoscimento istituzionale è andato di pari passo l'aumento dei finanziamenti pubblici e la dipendenza del Terzo settore dalle risorse statali e degli enti locali. Se, da un lato, ciò ha promosso la crescita e la diffusione delle diverse fattispecie organizzative e, in particolar modo, di quelle più strutturate e a vocazione occupazionale, come le cooperative sociali, dall'altro, si sono registrati anche crescenti problemi di perdita di autonomia, dipendenza operativa e progettuale e non di rado anche di isomorfismo organizzativo. Gli enti di Terzo settore più fortemente dipendenti dal finanziamento pubblico, in particolare, tendono in un regime concorrenziale ad interiorizzare gli schemi di lavoro richiesti per accedere alle risorse (Fazzi, 2013). Avendo meno capacità negoziali in quanto enti facilmente sostituibili nella produzione dei servizi, essi sono portati ad un maggior adattamento all'ambiente istituzionale e questo ha portato nel tempo ad assumere e consolidare non solo modelli di comportamento, ma anche strutture organizzative e di governance funzionali a rispondere alle richieste (sia esplicite che implicite) poste dal finanziatore. Alcuni osservatori e *opinion leaders* hanno segnalato a questo proposito il rischio di una progressiva colonizzazione del Terzo settore da parte del pubblico e la necessità di restituire ad esso le caratteristiche di autonomia ed espressione della società civile che a livello teorico lo dovrebbero contraddistinguere.

In questo quadro, il Presidente del Consiglio dell'epoca, Matteo Renzi, nell'aprile del 2014 esprimeva pubblicamente la volontà e assumeva l'impegno di procedere ad una riforma finalmente organica del Terzo settore con lo scopo di riconoscerne le specificità, garantirne una maggior autonomia progettuale e operativa e di regolare il sistema in modo più uniforme e meno frammentato di quello esistente. Dopo due anni viene approvata la legge per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e del servizio civile universale. La riforma si configura come legge delega e affida al governo l'approvazione di una serie di atti applicativi nel rispetto dei principi guida della normativa entro il giugno del 2017 (Consorti *et al.*, 2018). La legge delega specifica come priorità di intervento: la revisione della materia civilistica su associazioni, fondazioni e comitati, il riordino complessivo della legislazione speciale sulle forme giuridiche del Terzo settore (organizzazioni di volontariato, Onlus, associazioni di promozione sociale), la revisione dell'impresa sociale e la revisione del servizio civile nazionale. Il decreto legislativo 117, "Codice del Terzo settore" viene pubblicato nel 2017 e abroga la gran parte delle normative di settore precedenti con l'esclusione di quella sulla cooperazione sociale che viene solo modificata. Il nuovo Codice definisce il Terzo settore come l'insieme di tutti i soggetti privati che, anziché perseguire interessi privati, perseguono "finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale" (art. 4, comma 1). All'art. 5, comma 1 è presentato un elenco di 26 voci che indicano i molti ambiti di attività degli enti di Terzo settore che ricomprendono i servizi sociali, sanitari, socio-sanitari, ma anche educativi, scolastici, interventi di salvaguardia e miglioramento dell'ambiente naturale, gestione di attività culturali, turistiche di interesse sociale, di inserimento lavorativo, di tutela della legalità, di housing sociale, arrivando fino alla tutela degli interessi umani e alle forme di commercio equo e solidale.

Questo complesso di soggetti è definito dunque in modo positivo attraverso il riferimento all'interesse generale che essi perseguono e per molti osservatori ciò stabilisce un definitivo smarcamento da una concezione che vede nella parola "terzo" un'alternativa residuale a Stato e mercato.

La normativa stabilisce che il perseguimento dell'interesse generale deve essere esercitato "in via esclusiva o principale", il che significa che un ente di Terzo settore può svolgere anche altre attività diverse da quanto stabilito dall'art. 5, ma sempre in forma residuale e in modo conforme a quanto previsto dallo statuto dell'ente.

I principi ispiratori del Codice sono: la valorizzazione e il riconoscimento della specificità delle formazioni sociali del Terzo settore; il riordino e la semplificazione attraverso la riunione in un unico testo di tutte le norme sulla regolamentazione civilistica e fiscale; e l'introduzione di strumenti a garanzia di una maggiore trasparenza delle attività svolte con l'iscrizione al Registro Unico e la rendicontazione.

Il nuovo Codice è considerato da molti commentatori, su questi presupposti, una chiave di svolta nel modo di rappresentare il Terzo settore, ma anche il suo ruolo nell'ambito politico, economico e sociale. Con l'approvazione del Codice, infatti, non esiste più una categoria o più sottocategorie di enti residuali rispetto a Stato e mercato, ma una tipologia di Enti che hanno pari dignità e sono semplicemente diversi per finalità e modalità di azione rispetto alle due categorie prima prevalenti. Questo implica che nel rispetto dei reciproci ruoli tra pubblico e Terzo settore i rapporti vanno costruiti tenendo in mente la comunanza delle finalità e la reciproca complementarietà.

2.2 I nuovi strumenti collaborativi

L'idea che il pubblico e il Terzo settore siano collocati su un medesimo piano per quanto riguarda il perseguimento dell'interesse generale e che possano essere alleati nella realizzazione di interventi coerenti con tale interesse è affermata con decisione, sul piano sia concettuale che operativo, nell'art 55 del Codice del Terzo settore. L'art 55 specifica al comma 1 che "[...] nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi sociali, le amministrazioni pubbliche assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona". Nel successivo comma 2 la co-programmazione è descritta nel dettaglio come procedura "finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili". Nel comma 3, invece, la co-progettazione è indicata come la procedura finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2". L'articolo aggiunge, inoltre, come "ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner".

La logica della collaborazione contenuta nei nuovi strumenti non è del tutto nuova nella storia del welfare locale italiano, ma alcune specificità conferiscono ad essi una connotazione di potenziale discontinuità con il passato (Frediani, 2021). Ancora prima dell'approvazione della legge 328/00 e dell'approvazione dell'articolo 118 della Costituzione con cui viene introdotto il principio di sussidiarietà, il settore pubblico ha storicamente riconosciuto il contributo del Terzo settore all'interesse generale. I primi contributi assegnati alle cooperative e alle associazioni di volontariato negli anni '80 simbolicamente già prendevano atto della positività dell'azione del Terzo settore per affrontare determinate problematiche sociali. La collaborazione con gli enti pubblici e i relativi strumenti (le convenzioni) sono già presenti nella legge 381/91 sulla cooperazione sociale e nella 266/91 sul volontariato. Con l'approvazione della legge 328 si assiste ad un primo fondamentale passaggio consistente nella previsione di processi e strumenti di programmazione condivisa che esulano dalla decisione contingente di sostenere singoli interventi del Terzo settore. L'elemento di novità della legge 328 è il fatto che non si tratti di una norma di disciplina dei servizi sociali bensì del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Attraverso l'allargamento del focus dai singoli servizi al sistema degli interventi è implicitamente assunto che il welfare è frutto del contributo di diversi soggetti che sono chiamati a concorrere ciascuno per la sua parte alla costruzione delle politiche di territorio. I cosiddetti piani di zona sono lo strumento principale a cui gli enti pubblici affidano la programmazione del sistema integrato degli interventi territoriali e la loro costruzione è demandata a processi partecipativi aperti al Terzo settore e alla società civile. L'art. 6, comma 2, lettera a) in particolare attribuisce ai Comuni la responsabilità della programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali in rete, specificando che essa si realizza attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento del Terzo settore.

Il richiamo alla partecipazione e alla collaborazione nella legge 328/00 è importante, ma limitato. Da un lato, si sottolinea la rilevanza della valorizzazione della progettualità del Terzo

settore, ma, dall'altro, ciò avviene all'interno di un quadro concettuale e normativo che prevede la netta separazione tra la fase di progettazione potenzialmente aperta alla collaborazione e quella di affidamento dei servizi dominata da un approccio competitivo e dalla diffusione delle gare d'appalto.

I piani di zona sono diventati negli anni successi all'approvazione della legge quadro una prassi consolidata di programmazione delle politiche del welfare locale, ma hanno incontrato alterne fortune. Inizialmente accolti con grande entusiasmo si sono via via svuotati di contenuti e risorse e soprattutto dopo il 2008 in molti casi hanno assunto il ruolo di rituale da svolgere quasi più per obbligo che non per reale convinzione. Le contraddizioni relative alla reale possibilità di partecipazione del Terzo settore sono apparse in particolare evidenti con l'aumento della rilevanza delle azioni di risparmio della spesa da parte degli enti locali e con l'esplodere dello scandalo di Mafia Capitale che ha accelerato l'utilizzo dello strumento dell'appalto, reputato più economico e trasparente, per affidare i servizi. Mentre, da un lato, i piani di zona sollecitano la partecipazione da parte del Terzo settore, dall'altro, essi non offrono garanzie che all'impegno profuso nella fase di analisi dei bisogni e individuazione delle priorità di intervento corrisponda un percorso privilegiato per la gestione dei servizi.

La legge 328 prevedeva anche all'art. 5, comma 2, che ai fini dell'affidamento dei servizi, gli enti pubblici potessero promuovere azioni per favorire il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentissero ai soggetti del Terzo settore la piena espressione della propria progettualità. Con il d.p.c.m. 30/03/2001, attuativo dell'art. 5, per la prima volta il legislatore ha introdotto il termine "co-progettazione" nel quadro normativo nazionale, rinviando ai poteri legislativi regionali l'adozione di indirizzi per definire il funzionamento delle cosiddette "istruttorie pubbliche". Tali procedimenti erano pensati allo scopo di progettare servizi e interventi innovativi per far fronte a specifiche problematiche sociali, quindi, con un campo di estensione mirato, ma introducendo una modalità completamente nuova di pensare il rapporto tra pubblico e Terzo settore sotto il profilo normativo. Così come per i piani di zona, anche le istruttorie di co-progettazione e le applicazioni aperte dalla normativa si sono scontrate contro la diffusione degli appalti e l'irrigidimento delle regole per la trasparenza e sono rimaste pertanto limitate ad un numero molto limitato di casi.

I nuovi istituti previsti dall'art. 55 affrontano direttamente queste criticità (Gori, 2020).

In primo luogo – fatto non banale – l'articolo 55 fa riferimento non solo ai Comuni, ma più in generale alle amministrazioni pubbliche, ampliando gli interlocutori del Terzo settore a livello locale anche a istituti scolastici, culturali, aziende sanitarie, ecc. In questo modo viene definito a livello teorico un perimetro di lavoro più aperto rispetto a quello definito dalle tradizionali categorie di intervento degli assessorati alle politiche sociali. Il tema della disabilità per fare un esempio non si esaurisce nell'erogazione di servizi sociali, ma si apre anche alla realizzazione di eventi culturali, di politiche di inclusione architettonica, di misure sanitarie, ecc.

Gli enti di Terzo settore a cui fa riferimento la nuova normativa sono quelli definiti dall'art. 5 del Codice del Terzo settore. Gli ambiti di interesse in cui operano i soggetti coinvolti sono pertanto molto più ampi del welfare sociale e coinvolgono la sanità, l'educazione, la formazione professionale, la cultura, l'ambiente, l'urbanistica. La configurazione del campo di intervento largo apre anche in questa prospettiva i confini del welfare tradizionale creando potenzialmente un ambito di azione molto più consono ad affrontare il problema dell'inserimento nei contesti reali e compositi di vita dei problemi sociali a cui far fronte.;

Nell'art. 55 il termine utilizzato per specificare l'impegno degli enti pubblici nei confronti dei nuovi strumenti e del coinvolgimento del Terzo settore non è generico. La norma parla di "assicurare" la partecipazione, che non significa imporre la soluzione collaborativa al posto degli

affidamenti ad ogni contesto, ma senz'altro rimanda a un'idea di normalizzazione dell'approccio che presuppone il perseguimento dell'interesse generale attraverso un confronto e un ragionamento comune tra enti pubblici e Terzo settore.

La nuova normativa chiarisce, inoltre, la natura originale dei nuovi strumenti di collaborazione escludendoli dalla legislazione sugli affidamenti e configurandoli come accordi che possono essere esclusi dalla norma sugli appalti. L'ente pubblico non può più dunque, come nel caso della legge 328/00, promuovere la partecipazione del Terzo settore nella fase di programmazione per poi costringerlo ad assoggettarsi alla normativa sugli appalti.

In questo caso, è stabilita la concreta possibilità di operare al di fuori della competizione senza incorrere in rischi di contenziosi amministrativi. A tale proposito, l'articolo 55 chiarisce che le forme di co-programmazione e co-progettazione sono poste in essere nel rispetto dei principi della legge 241/90, fornendo quindi agli amministratori e ai funzionari solide argomentazioni per giustificare l'eventuale decisione di intraprendere tale percorso e permettendo di superare così a livello formale le difficoltà incontrate dai precedenti strumenti di istruttoria pubblica messi sotto pressione in molte regioni dalla vaghezza della normativa e dal clima di sospetto verso pratiche considerate poco trasparenti a seguito degli scandali di Mafia Capitale e del successivo intervento dell'ANAC a favore degli appalti.

2.3 Tra sussidiarietà e costituzionalità

L'iter di introduzione dei nuovi strumenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore non è stato privo di ostacoli proprio in forza della carica innovativa della normativa. Dopo che già le prime amministrazioni pubbliche avevano iniziato a pubblicare avvisi e ad avviare processi di co-programmazione e co-progettazione, l'ANAC – l'Autorità Nazionale Anticorruzione – ha richiesto al Consiglio di Stato di dirimere alcuni dubbi interpretativi riguardanti posizioni di disaccordo tra il Ministero del Lavoro e alcuni portatori di interesse che ipotizzavano l'esclusione dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici di ampi settori di attività affidati agli enti di Terzo settore a seguito del d.lgs. 50/2016 e del d.lgs. 117 del 2017. Il parere rilasciato dal Consiglio di Stato è risultato particolarmente restrittivo nei confronti degli strumenti collaborativi descritti dall'art. 55, sostenendo la tesi secondo cui il welfare è a tutti gli effetti un settore economico e che in coerenza con gli indirizzi comunitari deve essere sottoposto alle medesime regole dei procedimenti di mercato. Il parere ha subito sollevato una serie di obiezioni decisamente fondate (AA.VV., 2019); ciò nonostante l'applicazione degli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione ha subìto una brusca battuta di arresto e molti funzionari e amministrazioni pubbliche hanno bloccato sul nascere le nuove sperimentazioni.

Lo scenario muta di nuovo rapidamente però a seguito della sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale che ha origine dall'impugnazione della legge regionale dell'Umbria 2/2019 sulle cooperative di comunità. L'impugnazione contesta la previsione secondo cui, pur non essendo le cooperative di comunità nella legge regionale catalogate necessariamente come enti di Terzo settore, possano partecipare agli istituti previsti dall'art. 55 del nuovo Codice, ipotizzando una violazione della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Nonostante il conflitto riguardasse un tema molto specifico in realtà la sentenza della Corte Costituzionale è fondamentale perché affronta e specifica l'ambito di applicazione dell'art. 55 chiarendo la natura del patto valoriale e costituzionale che sottende alla costruzione e alla stipula di accordi collaborativi tra pubblico e Terzo settore.

La tesi del Consiglio di Stato si basava sul concetto che l'affidamento di servizi debba essere sempre disciplinato dal diritto europeo sulla concorrenza. Al massimo si possono escludere dalla

disciplina concorrenziale casi molto particolari come l'affidamento di servizi svolto da enti a titolo interamente gratuito. Ne consegue che a parere del Consiglio di Stato l'applicazione degli istituti previsti dall'art. 55 rappresenta una situazione eccezionale che richiede di essere giustificata rispetto alle norme ordinarie dall'amministrazione pubblica proponente (con il risultato di una sua sostanziale scomparsa). La Corte Costituzionale ha risposto a questo parere con una sentenza interpretativa di rigetto con la quale, dopo aver effettuato il giudizio sulla costituzionalità della legge umbra, l'organo giurisprudenziale ritiene il problema non fondato e, pertanto, riconosce che la legge rispetta la Costituzione. L'elemento a suo modo rivoluzionario della sentenza non riguarda tuttavia il rigetto della previsione della legge umbra in materia di cooperazione di comunità, quanto la natura costituzionale della collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore, uscendo, quindi, definitivamente dal cosiddetto diritto delle deroghe che prevede la giustificazione argomentata di uno trattamento che si discosta da quello generale.

Secondo la Corte, gli enti di Terzo settore, riconosciuti dalla legge come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a "perseguire il bene comune" (art. 1), a svolgere "attività di interesse generale" (art. 5) senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), e sottoposti ad un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97), sono da considerarsi come espressione delle libertà sociali che non ricadono nel dominio statutario dello Stato né del mercato e vanno ricomprese alla luce dell'art. 118 della Costituzione "tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente". In base a queste considerazioni, la legislazione sul Terzo settore si può configurare come una sorta di diritto che si fonda su quella specificità statutaria del Terzo settore che da molti anni è stata indicata da diversi studiosi come il fondamento concettuale su cui costruire i nuovi assetti del welfare (Donati, 1996).

Per il riconoscimento giuridico nei confronti di una "specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale", garantita dal sistema di controlli previsti dalla normativa, la Corte Costituzionale arriva a stabilire che non è opportuno fare sottostare gli enti di Terzo settore alle stesse regole in vigore per gli altri enti operanti nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale e che ad essi va garantito un trattamento normativo e procedimentale particolare. Il modo di rapportarsi al Terzo settore da parte delle pubbliche amministrazioni dunque inevitabilmente risente della natura specifica degli enti di Terzo settore e il comune interesse a perseguire gli interessi collettivi permette di ipotizzare la collaborazione e l'alleanza come *modus operandi* privilegiato per costruire gli interventi in risposta ai bisogni.

Pur non essendo la sentenza incentrata su questo tema, la Corte si esprime anche sul problema dell'eventuale conflittualità dell'art. 55 nei confronti del diritto europeo, confermando, in continuità con una giurisprudenza precedente, che ciascuno Stato membro ha l'autonomia – una volta rispettati i paletti generali – di organizzare i servizi e gli interventi di interesse generale anche di rilevanza economica ispirandosi ai principi di solidarietà e non solo di concorrenza.

A pochi mesi dalla pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale sono state approntate alcune modifiche al Codice dei contratti pubblici che riducono l'ambito di intervento dello stesso rispetto allo spazio di azione disciplinato dal Codice del Terzo settore e nel marzo 2021 con decreto del Ministero sono state adottate le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore con lo scopo specifico di supportare l'attuazione delle disposizioni in materia di collaborazione. La conversione in legge del d.l. "Semplificazioni" ha incluso in particolare nel Codice dei contratti alcuni riferimenti espliciti agli strumenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore. Negli art. 30 (Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni), art. 59 (Scelta delle procedure e oggetto del contratto) e art. 140 (Norme applicabili ai servizi sociali e ad altri servizi specifici dei

settori speciali) sono riprese in particolare esplicitamente le forme di coinvolgimento e collaborazione previste dal d.lsg. 117 e viene specificato come esse non sono subordinate alle disposizioni in materia di concorrenza, ma arricchiscono le soluzioni che le pubbliche amministrazioni possono adottare per rispondere all'interesse generale della comunità.

La nuova impostazione che sdogana la collaborazione come metodo normale di regolazione dei rapporti tra enti pubblici e Terzo settore è suggellata definitivamente dal più recente parere del Consiglio di Stato del 3 maggio 2022, n. 802 che riconosce formalmente come la sentenza della Corte Costituzionale dissipa i dubbi sollevati in materia dei nuovi istituti collaborativi, affermando che la linea evolutiva della disciplina degli affidamenti di servizi sociali sembra ormai chiaramente orientata nella direzione del riconoscimento di ampi spazi che si sottraggono alla disciplina del sistema della concorrenza. Le pratiche collaborative previste dal Codice del Terzo settore rappresentano, dunque, qualcosa di più di una semplice innovazione amministrativa e contengono in sé un potenziale radicale di ripensamento del modo con cui il welfare locale è stato amministrato negli ultimi venti anni.

2.4 Le procedure dell'innovazione

Co-programmazione e co-progettazione sono istituti che si attuano nel rispetto del procedimento ammnistrativo. Essi sono sottoposti quindi a procedure ben stabilite che ne qualificano i contenuti e ne indirizzano l'attività.

La co-programmazione si caratterizza come insieme di azioni finalizzate ad analizzare la domanda e ad individuare priorità e risposte generali congruenti. Questo strumento non sostituisce i piani di zona, ma nelle intenzioni del legislatore riconosce il ruolo dei tavoli di lavoro e delle molteplici esperienze collaborative finalizzate ad affrontare problemi specifici. Lo scopo della co-programmazione dovrebbe essere in questo senso quello di arricchire l'analisi dei bisogni rispetto agli strumenti di programmazione più tradizionali, favorendo il consolidamento di reti e la mobilitazione di risorse verso obiettivi comuni.

L'iniziativa di avviare una co-programmazione può avvenire secondo due direttrici: per volontà delle pubbliche amministrazioni, da un lato, secondo un modello più tradizionale, oppure anche su proposta di uno o più enti di Terzo settore che richiedono l'avvio del processo tramite la pubblicazione di un avviso pubblico. L'unico discrimine riguarda l'oggetto del procedimento che va riferito ad una o più attività di interesse generale ricomprese nell'art. 5 del Codice del Terzo settore, con lo scopo di valorizzare la funzione di innovazione dei processi di co- programmazione in attuazione del principio di sussidiarietà.

La sequenza del procedimento della co-programmazione si compone delle seguenti fasi: i) predisposizione dell'atto con cui si avvia il procedimento; ii) nomina del responsabile del procedimento; iii) pubblicazione dell'avviso pubblico; iv) svolgimento della cosiddetta "attività istruttoria" e v) chiusura del procedimento con la stesura di un documento di sintesi condiviso e con la successiva eventuale determinazione dell'ente in merito alle attività reputate idonee per la risposta ai bisogni durante il percorso di co-programmazione.

La giurisprudenza che si sta costituendo di fronte ad alcuni primi contenziosi evidenzia come i tempi e le modalità della co-programmazione possono essere decise nel rispetto della legislazione e dei principi di evidenza pubblica in base alle esigenze delle pubbliche amministrazioni interessate. Questo vuole dire che è prerogativa dell'ente pubblico stabilire come la co-programmazione deve essere attuata. Naturalmente, in una logica collaborativa è auspicabile che pubblico e Terzo settore individuino di comune accordo il modo più funzionale

di svolgere l'attività di co-progettazione. Tuttavia, qualora questo non avvenisse, le pubbliche amministrazioni hanno piena facoltà di decidere come operare.

La co-progettazione è invece l'attività finalizzata alla definizione e alla successiva eventuale realizzazione di specifici servizi e interventi funzionali a soddisfare i bisogni individuati alla luce degli strumenti di co-programmazione. È interessante notare come il legislatore ipotizzi una sequenza lineare tra analisi dei bisogni e individuazione di priorità e la definizione e attuazione di interventi particolari. In teoria, senza analisi antecedente la co-progettazione perde dunque pregnanza. Tecnicamente la co-progettazione non implica la corresponsione di corrispettivi a prezzi da parte delle pubbliche amministrazioni al Terzo settore, ma una convergenza di obiettivi e la raccolta e aggregazione di risorse pubbliche e private per la progettazione di servizi e interventi con finalità solidaristiche, secondo una logica che la sentenza della Corte Costituzionale 131/2020 stabilisce che si collochi "oltre lo scambio utilitaristico".

L'iniziativa della co-progettazione segue le regole previste per la co-programmazione e può essere avviata dalle pubbliche amministrazioni come accade di norma, oppure su richiesta di uno o più enti di Terzo settore previa ovviamente valutazione da parte dell'ente pubblico della fondatezza e opportunità della stessa, anche se in ogni caso la predeterminazione degli obiettivi generali dei servizi e degli interventi, della loro durata e caratteristiche qualitative nonché della selezione dei partner, compete per legge alle pubbliche amministrazioni.

L'oggetto del provvedimento, come nel caso della co-programmazione, deve fare riferimento alle attività previste dall'art. 5 del Codice del Terzo settore, il che significa che le pubbliche amministrazioni possono esercitare una certa discrezionalità nella scelta dell'oggetto della co-progettazione rendendolo, ancorché legato alla definizione e realizzazione di servizi e interventi specifici, più o meno ampio e più o meno inclusivo. Di fronte ad un bisogno di aggregazione giovanile, per esempio, un'amministrazione può decidere di rispondere con un centro di aggregazione socio-educativo che va tenuto aperto ad orari predefiniti. In questo caso il coinvolgimento del Terzo settore in una co-progettazione può riguardare la proposta delle attività da svolgere o le strategie di coinvolgimento dei giovani, ma l'ambito progettuale è chiaramente delimitato e la selezione degli enti di Terzo settore avverrà molto probabilmente in base alla specializzazione organizzativa degli enti interessati. Diverso è il caso in cui l'oggetto prevede la realizzazione di interventi scolastici, culturali, ricreativi, sportivi e socio-educativi per promuovere l'aggregazione giovanile. Il campo della co-progettazione non solo si amplia nel suo perimetro concettuale, ma coinvolge anche attori plurali che vanno oltre i confini tradizionali del welfare sociale come le scuole, le polisportive, gli oratori, i gruppi musicali, ecc.

Per quanto concerne la selezione dei partner sia nel caso in cui sia la pubblica amministrazione a prendere l'iniziativa che in quello in cui una proposta di co-progettazione presentata da uno o più enti del Terzo settore sia giudicata ammissibile dal soggetto pubblico, si procede alla pubblicazione di un avviso in modo da dare a tutti gli enti eventualmente interessati la possibilità di presentare ulteriori proposte progettuali e viene di seguito effettuata una valutazione comparativa secondo i principi previsti dalla legge 241/90.

Gli avvisi pubblici contengono il quadro progettuale e il quadro economico, nonché i requisiti degli enti reputati necessari per fornire un contributo sostantivo alla co-progettazione.

Il quadro progettuale contiene le indicazioni relative agli interventi e ai servizi che si vogliono realizzare. Tali indicazioni possono essere più o meno dettagliate in base all'obiettivo che le amministrazioni pubbliche si propongono di raggiungere. Se si tratta di co-progettare un servizio molto specifico le indicazioni saranno più dettagliate, mentre per servizi o interventi innovativi o complessi il livello di specificazione può risultare inferiore. Le attese relative alla co-progettazione svolgono dunque in questo caso un ruolo importante nel definire il dettaglio progettuale.

Il quadro economico comprende le risorse messe a disposizione dalle pubbliche amministrazioni da distinguersi in risorse economiche, beni materiali ed eventualmente risorse umane. Le risorse economiche per la particolare natura giuridica assunta dall'istituto sono da intendersi come contributo disciplinato dall'art. 12 della legge 241/90. Infine, i requisiti degli enti possono riguardare l'esperienza, la specializzazione e vanno definiti in modo funzionale al raggiungimento dei risultati che attraverso la co-progettazione si intendono perseguire.

Agli avvisi possono rispondere più enti di Terzo settore o gruppi di enti di Terzo settore. L'amministrazione pubblica può utilizzare di fronte a due o più proposte strategie distinte. Se si reputa che una proposta sia migliore ed esaustiva rispetto alle altre è attivato un tavolo di co-progettazione con il solo ente o i soli enti che hanno presentato la proposta più convincente. Nel caso l'amministrazione reputi invece che due o più proposte contengano elementi utili per realizzare gli obiettivi dell'avviso, è possibile ammettere al processo di co-progettazione tutti gli enti che hanno presentato proposte purché ovviamente aventi i requisiti previsti dall'annuncio. Le due soluzioni presentano logiche per certi versi alternative, perché la prima, privilegia una selezione mirata rispetto agli obiettivi e quindi, almeno in teoria, l'efficienza e la velocità procedurale, mentre la seconda da spazio alla pluralità dei punti di vista, delle risorse e delle conoscenze attivabili attraverso un coinvolgimento più largo e impegnativo. Ne consegue che, sempre sul piano teorico, la selezione di un'unica proposta si adatta meglio ad affrontare problemi più strutturati e definiti in partenza, mentre la seconda è maggiormente adatta a rispondere a problemi più articolati e nuovi.

Una volta individuati gli enti partner, l'attività di co-progettazione non può mettere in discussione l'oggetto della co-progettazione, ma solo operare per la sua attuazione senza produrre modifiche ai cosiddetti "elementi caratterizzanti" del progetto originale che, se previste in origine, avrebbero portato alla selezione di altri partner.

Per quanto riguarda le modalità di svolgimento della co-progettazione, il numero delle sessioni, le metodologie utilizzate per supportare i lavori, ecc., vige il principio dell'autonomia organizzativa e procedurale delle pubbliche amministrazioni nel rispetto ovviamente dei principi di trasparenza previsti dalla legge sul procedimento amministrativo. Quindi, ogni pubblica amministrazione pur nell'ambito di alcune regole ha dei margini molto ampi per impostare i lavori dedicando maggiore o minore tempo alle discussioni, orientandole verso una maggiore o minore operatività, ecc.

Le sessioni di co-progettazione terminano con la definizione di un progetto operativo. Dopo la chiusura del procedimento le parti che si sono accordate sottoscrivono una convenzione che regola gli impegni e gli accordi reciproci. Come un normale contratto, la convenzione contiene la durata dell'accordo, il contributo e gli impegni di ciascuno dei partner, gli impegni economici e di messa a disposizione di risorse assunti da ciascuno, le eventuali clausole che portano all'interruzione del rapporto di collaborazione a fronte di irregolarità degli enti di Terzo settore coinvolti nella realizzazione del progetto, le modalità di rendicontazione delle spese, di valutazione e di riattivazione della co-progettazione. Ai sensi dell'art. 12 della legge 241/90 e la relativa giurisprudenza, è importante sottolineare che la contabilità per rendicontare le spese deve essere analitica. Le linee del Ministero indicano, inoltre, come elemento qualificante della convenzione la definizione delle modalità di coordinamento del progetto che, implicando il contributo potenziale di più attori, necessita di un governo adeguato.

Co-programmazione e co-progettazione sono, alla luce di quanto descritto, strumenti che poggiano dunque su solide basi normative ed esecutive. Come per ogni innovazione, ci sono naturalmente punti da chiarire e si registrano alcuni contenziosi a livello locale riguardanti lo svolgimento delle procedure che richiedono un'ulteriore specificazione di certe questioni, per

esempio, relativamente a cosa s'intende per regime forfettario, quanto e fino a che punto la pubblica amministrazione può esercitare una discrezionalità nel definire le modalità dell'esercizio delle procedure, ecc. Il nuovo impianto legislativo però sembra ormai avere tracciato delle linee non solo concettuali, ma anche operative piuttosto chiare al riguardo sia degli obiettivi che della filosofia delle nuove pratiche collaborative, facendo assumere alle stesse una fisionomia molto specifica e puntuale che permette oggi un'applicazione su larga scala dei nuovi strumenti.

TABELLA 1. LE FASI DELLA CO-PROGRAMMAZIONE E DELLA CO-PROGETTAZIONE

Fasi del procedimento di co-programmazione	Fasi del procedimento di co-progettazione
1. Avvio atto procedimento con atto del dirigente della PA su iniziativa pubblica o richiesta ritenuta ammissibile da parte del Terzo settore	1. Avvio atto procedimento con atto del dirigente della PA su iniziativa pubblica o richiesta ritenuta ammissibile da parte del Terzo settore
2. Pubblicazione dell'avviso	2. Pubblicazione dell'avviso
3. Svolgimento dell'istruttoria	3. Selezione dei partecipanti
4. Definizione del documento di sintesi	4. Avvio delle sessioni di co-progettazione
5. Conclusione della procedura di evidenza pubblica	5. Definizione del progetto operativo
	6. Conclusione procedura di evidenza pubblica e sottoscrizione della convenzione

2.5 Tra *path dependence* e innovazione

I pronunciamenti normativi a favore della disciplina collaborativa tra enti pubblici e Terzo settore, pur con i punti da specificare ancora aperti, hanno favorito enormemente lo sblocco dell'*empasse* che aveva rallentato l'applicazione dell'art. 55 a livello di pubbliche amministrazioni e di welfare locale. Un numero crescente di amministrazioni pubbliche ha iniziato a pubblicare avvisi, cosicché si è assistito nell'ultimo anno alla proliferazione di attività formative e informative rivolte ai funzionari pubblici e ai dirigenti del Terzo settore. Anche i commentatori che si dichiaravano all'inizio scettici sui nuovi strumenti, definendo la co-progettazione "un falso amico" della sussidiarietà e dell'innovazione del welfare (Zandonai e Bandera, 2020), sembrano avere modificato la propria opinione alla luce della nuova ondata di avvisi, arrivando ad ipotizzare i nuovi strumenti come "la punta più avanzata delle politiche pubbliche guidate dallo scopo" (Venturi e Zandonai, 2021).

I nuovi strumenti collaborativi effettivamente impattano in modo importante sul modo di governare il welfare locale, non solo aprendo nuove opportunità di regolazione operativa dei rapporti con il Terzo settore, ma anche e forse soprattutto, cercando di modificare il punto di vista culturale consolidatosi negli ultimi decenni secondo cui è il principio della concorrenza e del mercato a dover costituire il principio base per l'affidamento anche dei servizi sociali.

Con l'attuazione dei nuovi strumenti previsti dal Codice del Terzo settore, la competizione non viene giustamente accantonata, ma si assiste ad un suo ridimensionamento e all'allargamento delle strategie utilizzabili per affrontare il problema del governo del welfare locale. Nonostante i suoi evidenti limiti, la concorrenza è un principio pienamente valido per regolare una serie ben specifica di problemi anche nel campo del welfare. Qualora il settore pubblico disponga di tutte le informazioni necessarie per affidare un servizio in modo efficiente ed efficace, esiste una pluralità di soggetti sul mercato disponibili a presentare offerte e si può ipotizzare un adeguato controllo dei servizi svolti; il principio concorrenziale ha tutti i requisiti per essere utilizzato legittimamente per promuovere e tutelare il pubblico interesse. Per approvvigionarsi di servizi di sportello informativo sociale, una volta che si conoscono le informazioni da erogare, i costi delle prestazioni e il modello di funzionamento degli uffici, l'ente pubblico può selezionare gli operatori in base ad un'offerta competitiva da parte degli enti fornitori del servizio. Altra cosa è

se per affrontare un problema più complesso di costruzione di strategie informative attive per prevenire particolari problemi di una comunità che richiede uno sforzo condiviso di progettualità e impegno, la pubblica amministrazione adottasse un approccio riduzionistico. in cui gli elementi di complessità del problema sono trasformati in modo arbitrario in semplici prestazioni standard. Un'a ulteriore differenza riguarda la disponibilità di risorse. Se il pubblico dispone delle risorse per finanziare un servizio può anche pensare di operare in via gerarchica; se, invece, ne ha solo una parte deve costruire strategie più complesse di mobilitazione di interessi e per colmare il gap esistente.

La scelta degli strumenti per rispondere ai bisogni è, a causa della natura composita degli stessi, necessariamente plurima e il Codice del Terzo settore in questo senso amplia la disponibilità delle strategie perseguibili e opportunamente richiama alla necessità di ragionare sulle strategie più adeguate per affrontare i problemi.

È evidente che le prescrizioni normative arrivano fino al punto di rendere perseguibile una strada. Decidere di intraprenderla, capirne le problematiche specie se è nuova, e trovare le giuste modalità di applicazione è un passaggio non scontato. Ogni riforma per essere realizzata incontra sempre una serie di ostacoli di ordine pratico e culturale e non è detto, dunque, che anche la migliore delle leggi automaticamente porti a raggiungere i migliori risultati attesi.

Il Codice del Terzo settore, innanzitutto, definisce uno schema di riferimento unitario a livello nazionale. Sono poi le regioni responsabili di approvare le leggi attuative del Terzo settore, e molte attività di interesse generale che definiscono il campo di attività degli enti di Terzo settore ricadono anche nelle competenze dei governi regionali. Quindi, anche l'applicazione dell'art. 55 in qualche misura dipende dalle decisioni assunte a livello di enti regionali.

Soprattutto però sarà il livello delle pubbliche amministrazioni, direttamente chiamate ad attivare e gestire le procedure di applicazione della normativa, ad essere cruciale per influenzarne gli esiti.

È evidente che la prospettiva di cambiamento contenuta nell'art. 55 e nella riorganizzazione dei rapporti tra pubblico e Terzo settore prevista dal Codice del Terzo settore non si riduce ad un mero fatto tecnico-amministrativo. Come ogni istituzione le pubbliche amministrazioni agiscono in base a regole, ma anche a credenze culturali, calcoli di interesse, posizionamenti sociali e politici. Il modo in cui una riforma è attuata non si basa pertanto su automatismi. L'entusiasmo con cui la nuova normativa è attualmente accolta sicuramente è positivo perché dimostra, almeno a parole, la volontà e l'intenzione di superare modelli unitari di regolazione che hanno mostrato il fianco a più di un problema. Tuttavia, si tratta in particolare in questa prima fase di attuazione di monitorare e cercare di capire come le pubbliche amministrazioni e il Terzo settore si comportano nei confronti delle nuove opportunità. Sono tutti in grado di coglierle e valorizzarne le potenzialità? Ci sono elementi di ostacolo o tali da rendere necessaria l'adozione di strategie di rimodulazione della riforma?

È pensabile che in un breve periodo si riconvertano convinzioni culturali e prassi operative consolidatesi nel corso degli anni e che hanno plasmato in modo importante il modo di pensare e operare sia del pubblico che degli enti di Terzo settore?

Gli studi di politica pubblica hanno a lungo sottolineato l'esistenza di un problema di dipendenza dal percorso con cui i nuovi programmi devono fare i conti. Con il termine "dipendenza dal percorso" si fa riferimento alla tendenza delle istituzioni ad agire in modo tacito o esplicito, trascinandosi appresso il peso delle proprie decisioni pregresse. Assumendo talune scelte, le istituzioni strutturano nel tempo le proprie caratteristiche e creano aspettative che si trasformano in credenze e sistemi di interesse poco inclini al cambiamento. Ogni processo di

innovazione va inquadrato dunque in un complesso sistema storico e istituzionale che costituisce la matrice di significato entro cui il cambiamento può avvenire. Il peso della dipendenza dal percorso può essere naturalmente più o meno marcato in base alle contingenze da affrontare, all'eccezionalità e all'urgenza delle situazioni di contesto e alla volontà di cambiamento. Tuttavia, è impensabile produrre un'innovazione istituzionale in modo indipendente da ciò che c'era prima. Anche i nuovi strumenti del welfare collaborativo previsti dal Codice del Terzo settore vanno inquadrati all'interno di un *frame* di analisi che deve tenere in considerazione gli elementi pregressi e il modo di regolazione dei rapporti tra pubblico e Terzo settore consolidato. Per comprendere le potenzialità dei nuovi strumenti ci si deve chiedere dunque non solo operativamente come essi vengono messi in pratica, ma anche se e quanto sono pensati in modo da essere fattore di traino effettivo di un cambiamento più complessivo del sistema del welfare locale.

La grande sfida della riforma collaborativa si gioca alla fine in larga parte sul campo. Comprendere cosa sta accadendo e perché, rappresenta pertanto una priorità non solo analitica, ma anche politica per rendere concrete le intenzioni di innovazione dichiarate.

2.6 Conclusioni

Le agende collaborative hanno aperto una riflessione importante sul governo del welfare locale. Con l'approvazione del Codice del Terzo settore anche in Italia sembra essersi aperta una fase in cui è possibile ripensare un rapporto più efficace tra pubbliche amministrazioni e Terzo settore. Dopo molti anni in cui il paradigma dominante è stato quello della concorrenza, i nuovi strumenti collaborativi forniti dalla normativa permettono di ampliare il novero delle strategie di governo perseguibili e di utilizzare processi differenziati per affrontare i diversi problemi. Se a questo passaggio va riconosciuta una valenza politica e culturale molto importante, che alcuni osservatori definiscono addirittura "epocale", il problema che si pone, come per ogni riforma è la traduzione delle intenzioni in pratica. Passare dalle dichiarazioni ai fatti non è un'operazione facile perché gli strumenti e le innovazioni normative non sono solo elementi tecnici. Come hanno sostenuto i teorici della *policy inquiry*, l'implementazione è spesso il capitolo mancante delle riforme (Allison, 1980). Assumere che un dettato legislativo da solo sia in grado di spostare il confine del campo di azione e le modalità del gioco, rischia di sottovalutare drammaticamente i processi che si sviluppano sul piano pratico nel momento in cui le idee astratte sono messe alla prova della realtà. Solo quando le ipotesi sono osservate in pratica – insegnano gli studiosi delle riforme – è possibile comprendere i meccanismi che portano al loro successo o all'insuccesso. Per valutare l'impatto dei nuovi strumenti collaborativi previsti dalla riforma e dal Codice del Terzo settore sul welfare locale è dunque essenziale passare dalla teoria alla ricerca empirica ed entrare su un terreno di apprendimento che è in larghissima parte ancora da esplorare.

3. UN PRIMO BILANCIO DELL'APPLICAZIONE DEI NUOVI STRUMENTI

3.1 Un quadro generale

L'introduzione dei nuovi strumenti previsti dall'art. 55 del Codice del Terzo settore per costruire il welfare collaborativo è molto recente. Questo implica che i primi risultati della ricerca empirica devono necessariamente essere presi come chiavi esplorative e vanno verificati nel tempo con campioni più larghi oppure attraverso analisi di tipo longitudinale. Nuovi modelli di relazione tra pubblico e Terzo settore vanno misurati infatti negli effetti nel breve, ma anche nel medio e nel lungo periodo e, pertanto, per avere un quadro più completo della situazione è necessario costruire una prospettiva di ricerca pluriennale.

L'interrogativo centrale a cui si deve cercare di rispondere in questa fase è se con l'introduzione delle nuove pratiche si registrano già alcuni cambiamenti nel modo di governare e gestire il welfare locale ed eventualmente quali sono.

La ricerca, svolta per fornire delle prime indicazioni sull'applicazione dei nuovi strumenti collaborativi, è stata sviluppata su un campione di 20 co-progettazioni. Il numero complessivo di interviste è stato pari a 60. Di queste, 20 sono state rivolte a dirigenti e funzionari pubblici e 34 a dirigenti e quadri del Terzo settore. A corredo di questo corpo centrale di interviste, ne sono state realizzate altre sei a consulenti, facilitatori ed esperti legali, chiamati a fornire parere sui problemi emersi in alcune procedure.

I casi studio si collocano in 10 regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto e Trentino, al Nord; Emilia-Romagna, Lazio e Toscana, al Centro e Puglia, Campania e Sicilia, al Sud.

TABELLA 2. LA DISTRIBUZIONE REGIONALE DEI CASI STUDIATI

Regioni	Casi analizzati
Piemonte	2
Lombardia	6
Trentino	1
Veneto	2
Emilia-Romagna	2
Lazio	1
Toscana	2
Puglia	2
Campania	1
Sicilia	1
Totale	20

Le pubbliche amministrazioni che hanno pubblicato gli avvisi analizzati sono per la maggior parte Comuni. Di recente diverse amministrazioni come le aziende sanitarie locali o gli uffici del Ministero di Giustizia hanno iniziato a pubblicare avvisi di co-progettazione soprattutto per utilizzare le risorse del PNRR. La gran parte delle co-progettazioni avviate e terminate o in fase di realizzazione avanzata nascono, tuttavia, in un periodo antecedente a quello attuale e riguardano principalmente gli enti locali o gli enti controllati con competenze in materia di servizi sociali. Nel sistema italiano i Comuni sono i principali attori del welfare sociale e per questo motivo risultano più direttamente implicati nel governo e nella gestione dei servizi e degli interventi e nelle sperimentazioni delle nuove normative (Polizzi *et al.*, 2013).

Il contributo economico messo a bando dalle pubbliche amministrazioni è molto variabile. Per la metà dei casi si tratta di importi inferiori a 500.000 Euro, o addirittura, in un paio di casi, minimali. Si registrano però anche importi più impegnativi che mettono in evidenza un potenziale di utilizzo degli strumenti collaborativi ampio anche sotto il profilo economico.

TABELLA 3. TIPOLOGIA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CHE HANNO PUBBLICATO GLI AVVISI

Enti	Casi analizzati
Comune	14
Azienda servizi sociali	2
Consorzio/Ambito	2
Ufficio esecuzione penale	1
Azienda sanitaria	1
Totale	20

Di solito, quando gli importi diventano consistenti, le pubbliche amministrazioni scelgono di utilizzare gli strumenti più collaudati e giuridicamente sicuri per gestire il processo di affidamento del servizio. Pertanto, la ancora scarsa conoscenza degli strumenti previsti dall'art. 55 del Codice del Terzo settore è molto probabilmente da individuare come prima causa di un atteggiamento prudenziale nei confronti delle nuove procedure.

TABELLA 4. ENTITÀ ECONOMICA DEL CONTRIBUTO PUBBLICO PREVISTA NEGLI AVVISI

Entità economica degli avvisi	Casi analizzati
>5.000.000	1
1.000.000-5.000.000	2
500.000-1.000.000	3
500.000-250.000	4
250.000-500.000	5
100.000-50.000	3
< 50.000	1
Comodato gratuito	1

Il numero di interlocutori delle pubbliche amministrazioni dipende dal livello di selettività delle procedure. In un numero limitato di casi il pubblico co-progetta con un unico ente di Terzo settore. I motivi di una simile scelta possono essere diversi: la presenza di uno o più enti interessati ad una precisa tematica sul territorio, la fretta di chiudere un procedimento oppure l'uso inappropriato della co-progettazione come sostituto funzionale dell'appalto. In generale, tuttavia, il numero di enti che partecipano alle co-progettazioni è più ampio e questo rappresenta sicuramente un elemento di novità importante rispetto alla classica procedura della gara in cui viene selezionato un unico vincitore.

TABELLA 5. PARTECIPAZIONE DA PARTE DEL TERZO SETTORE ALLE ATTIVITÀ DI CO-PROGETTAZIONE

Enti	Casi analizzati
Un solo ente	3
Da uno a cinque enti	12
Più di cinque enti	5
Totale	20

Un ulteriore elemento preliminare da evidenziare è relativo al livello di innovazione dei servizi e degli interventi richiesti dagli avvisi pubblici. Il livello di innovazione è una variabile non facile

da catalogare. Può accadere che un servizio poco innovativo sia considerato nuovo per il semplice fatto che è cambiata la procedura per l'affidamento dello stesso oppure che sia oggettivamente difficile valutare il livello di innovazione dello stesso in assenza di parametri chiari. Come racconta una funzionaria di un Comune che ha messo in co-progettazione uno sportello di informazione per anziani.

> *"Prima lo sportello era inserito in un appalto più generale per il servizio di assistenza domiciliare […] siccome l'assistenza domiciliare è passata in accreditamento si è dovuto scorporare lo sportello. […] Abbiamo fatto il tavolo di lavoro con le associazioni e sostanzialmente il servizio è rimasto lo stesso. Diciamo che è cambiata la procedura; anche prima lavoravamo con le associazioni per cui quello è rimasto eguale".*

Cosa è innovativo e cosa no è dunque un problema che presenta diverse chiavi di lettura e margini di interpretabilità.

I criteri utilizzati per valutare se servizi e interventi fossero o meno innovativi sono stati tre: i) il fatto che si trattasse o meno di servizi già in essere; ii) la richiesta di innovazione esplicitata nell'avviso, distinta per incrementale (miglioramenti progressivi dell'esistente) oppure radicale e iii) il livello iniziale di definizione degli obiettivi e delle procedure richieste. In base a questa pur approssimativa distinzione risulta che meno della metà degli avvisi riguardavano attività nuove o richiedenti forme di innovazione radicale. La maggior parte delle co-progettazioni erano relative a servizi o interventi già esistenti, oppure oggetto di richieste di miglioramenti delle architetture già sperimentate.

TABELLA 6. TIPOLOGIA SERVIZI/INTERVENTI RICHIESTI DAGLI AVVISI PER LIVELLO DI INNOVAZIONE

Tipo servizi per tasso di innovazione	Casi analizzati
Servizi/interventi completamente nuovi	4
Servizi/interventi già esistenti con richieste di innovazione radicale	4
Servizi/interventi già esistenti con richieste di innovazione incrementale	7
Servizi/interventi già esistenti da affidare con nuova procedura senza richieste di innovazione	5
Totale	20

3.2 "È una sfida, bisogna essere maturi per coglierla"

Le interviste hanno seguito una traccia molto generale che partiva, subito dopo la descrizione del processo collaborativo, dalla domanda relativa al livello di soddisfazione nei confronti dell'esperienza a cui i diversi attori, a vario titolo, avevano partecipato. Chiedere una valutazione di soddisfazione rispetto ad un evento o ad un processo implica sempre un livello piuttosto elevato di soggettività nelle risposte. "Soddisfatto" o "insoddisfatto" sono risposte che possono risentire dell'esperienza passata, delle aspettative riposte nelle pratiche collaborative, del contesto in cui esse si collocano e degli elementi considerati gratificanti per gli intervistati e gli enti di appartenenza. L'elemento che accomuna la maggior parte degli intervistati è il non riuscire a dare una risposta univoca a questo interrogativo. In termini generali, la maggior parte dei dirigenti e funzionari pubblici intervistati vede nell'introduzione delle nuove pratiche elementi abbastanza positivi per lo sviluppo del welfare locale, mentre tra i dirigenti e i quadri del Terzo settore la percentuale dei soddisfatti scende sotto la metà. Un giudizio complessivamente positivo è dato, invece, dai tecnici, consulenti facilitatori e esperti legali. Alcuni intervistati invece hanno difficoltà a pronunciarsi soprattutto per valutare i risultati delle co-progettazioni o per via del procedimento non ancora pienamente concluso o perché i servizi e gli interventi sono stati avviati da poco.

Gli intervistati si sono espressi più volte sul cambiamento apportato dall'introduzione della co-progettazione (e della co-programmazione nei casi in cui essa aveva preceduto la co-progettazione) e sul modo di relazionarsi tra pubblico e Terzo settore. Bisogna tenere presente, per interpretare questa informazione, che l'applicazione dei nuovi strumenti collaborativi è solo recente per cui alcune valutazioni sono logicamente prudenti.

TABELLA 7. COME VALUTATE L'ESPERIENZA (O LE ESPERIENZE) DI CO-PROGETTAZIONE CHE AVETE PROMOSSO O A CUI AVETE PARTECIPATO?

Valutazione generale	Dirigenti funzionari pubblici	Dirigenti e quadri del Terzo settore
Soddisfatto	2	5
Più soddisfatto che insoddisfatto	6	6
Più insoddisfatto che soddisfatto	4	7
Insoddisfatto	2	6
Non si pronuncia/non sa	2	3
Totale	16	27

Chi vede nelle nuove pratiche collaborative un'opportunità di cambiamento del modo di interpretare i rapporti tra pubblico e Terzo settore ha utilizzato più di una volta il termine "sfida".

> "*Da questo punto di vista* – racconta la presidente di un grande consorzio di cooperative sociali – *la possibilità di lavorare insieme è una chance per rivedere i reciproci punti di vista, io sono molto contenta si parli di co-progettazione e co-programmazione. Mi rendo conto che è una sfida, ma penso dobbiamo essere abbastanza maturi tutti per coglierla*".

Il termine "sfida" contiene in sé semanticamente diversi elementi che sono impliciti nell'idea che diversi intervistati si sono fatti dei nuovi strumenti collaborativi: sfida è un'impresa che richiede coraggio, che mette in gioco una posta importante, e che – soprattutto – non contempla un finale già scritto. Accettare una sfida vuol dire dunque che l'atteggiamento nei confronti della co-progettazione e della co-programmazione tende ad essere costruttivo e che, per diversi intervistati, si può contare su una motivazione a sperimentare indispensabile per applicare i nuovi strumenti collaborativi.

In termini generali, l'aspettativa di un cambiamento significativo dei rapporti tra attori del welfare locale va distinta tra un livello potenziale e uno reale che è più complesso da valutare. A livello potenziale molti, in alcuni casi anche tra i meno soddisfatti o i solo parzialmente soddisfatti della collaborazione, reputano che i nuovi strumenti potrebbero "cambiare le cose". Proprio per la novità degli strumenti sul piano fattuale prevale però un atteggiamento più pragmatico. Gli intervistati che hanno reputato l'esperienza della co-progettazione positiva o più positiva che negativa, individuano alcuni elementi di cambiamento oggettivi, per esempio, nel modo di rapportarsi tra pubblico e Terzo settore, oppure nella possibilità di mettere insieme più risorse per il raggiungimento di obiettivi comuni. Chi è più indeciso a valutare l'esperienza o fa prevalere gli aspetti negativi su quelli positivi, invece, fa più fatica ad individuare elementi di cambiamento sostanziali.

> "*Cosa è cambiato* – risponde alla domanda un cooperatore sociale toscano – *non so ancora dirti. Sicuramente c'è uno strumento nuovo e per quello che vedo e sento le reazioni sono diverse. C'è chi sta facendo buone esperienze e chi meno. […]. Io credo sia comunque un'idea di processo che dobbiamo interiorizzare. Se ci si aspetta troppo si rischia di essere delusi, bisogna fare un passo dopo l'altro. È come con il cinque per mille. All'inizio erano solo i grandi enti a prenderlo perché avevano la struttura, la comunicazione, se vuoi anche una strategia. Adesso vedo che anche i piccoli ci provano. […] Per certe cose ci vuole tempo, è un cambiamento di mentalità.*"

In altri casi la valutazione è invece drasticamente negativa.

"*Per me non è cambiato niente, sono solo appalti mascherati, come si faceva prima*".

TABELLA 8. CI SONO STATI NELLA PRATICA CAMBIAMENTI SIGNIFICATIVI NEL MODO DI RAPPORTARSI TRA PUBBLICO E TERZO SETTORE?

Valutazione generale	Dirigenti funzionari pubblici	Dirigenti e quadri del Terzo settore
Molto	2	6
Abbastanza	6	9
Poco	7	10
Nessun cambiamento	4	6
Non si pronuncia/non sa	1	3
Totale	20	34

Per quanto riguarda la preparazione ad affrontare un percorso di co-progettazione, grande parte degli intervistati evidenzia un problema di informazioni e conoscenze che ha creato problemi nello svolgimento del processo collaborativo. Solo un intervistato su cinque ha detto di essere stato pronto fin dall'inizio ad intraprendere un nuovo percorso di collaborazione tra pubblico e Terzo settore. Praticamente in tutti i casi si trattava di persone che avevano già maturato un'esperienza di co-progettazione o ai tavoli dei piani di zona o alle istruttorie pubbliche, definite dalle leggi regionali e che, quindi, avevano in mente quale fosse l'impegno richiesto, le dinamiche d'interazione e i possibili vantaggi di un processo collaborativo. La percezione degli intervistati con questo background è di trovarsi con l'applicazione dell'art. 55 di fronte a qualcosa di "diverso" dalle pratiche collaborative più consolidate, ma che si pone in fondo in relativa continuità con una logica di lavoro che richiede l'interazione e il confronto tra le parti. Chi non ha avuto precedenti esperienze di co-progettazione sia tra dirigenti e funzionari pubblici che tra dirigenti e quadri del Terzo settore è più in difficoltà e in proporzione è più elevato in questo gruppo di intervistati il numero di persone che esprimono perplessità o giudizi più negativi sull'esperienza fatta.

Negli ultimi dodici mesi, in Italia sono stati avviati a ben vedere molti seminari e corsi di formazione specificamente indirizzati ai funzionari pubblici e ai dirigenti del Terzo settore e alcuni intervistati ne hanno preso parte. La sensazione raccontata da un'avvocata chiamata spesso a dirimere contenziosi o dubbi sull'introduzione dei nuovi strumenti è che ci sia però

> *"ancora un gap tra quello che potrei definire come il sentito dire e la applicazione tecnica. […] Il Codice del Terzo settore, le sentenze e le linee guida sono documenti molto impegnativi da studiare. Molti funzionari frequentano un corso dell'Anci di un paio di ore e tornano in ufficio pensando di conoscere la materia. Quando si tratta di applicarla sorgono i problemi quindi c'è un problema di alfabetizzazione della normativa che impatta sulle valutazioni date alle prime esperienze. Per questo da quello che vedo io c'è una certa difficoltà a parlare della cosa con una cognizione di causa".*

TABELLA 9. ERO PREPARATO PER PARTECIPARE A UNA CO-PROGETTAZIONE?

Valutazione generale	Dirigenti funzionari pubblici	Dirigenti e quadri del Terzo settore
Sì	2	4
Abbastanza	3	13
Non molto	9	11
Poco/per niente	5	4
Non risponde/non si pronuncia	1	2
Totale	20	34

Il quadro che emerge da questa primissima ricognizione è dunque ambivalente. Le esperienze per alcuni sono state positive o parzialmente positive e hanno portato a cambiamenti concreti nel modo di rapportarsi tra pubblico e Terzo settore, magari confermando alcune tendenze già in essere in precedenza oppure innovando in modo sostantivo le prassi consolidate. In altri casi, e soprattutto tra i dirigenti e i quadri del Terzo settore, tende a prevalere, invece, anche l'insoddisfazione e le eventuali aspettative di cambiamento trovano minore riscontro nella pratica. Le valutazioni sembrano essere influenzate direttamente dalla preparazione e dall'esperienza maturata sul campo in materia di strumenti collaborativi. Chi ne ha di più esprime una maggiore soddisfazione rispetto alle esperienze svolte ed è più propenso a percepire un cambiamento, mentre dove mancano esperienza, informazioni e formazione, i giudizi sull'esperienza sono in genere meno positivi e le difficoltà rilevate tendono ad offuscare gli eventuali cambiamenti incorsi con l'applicazione dei nuovi strumenti nella relazione tra pubblico e Terzo settore.

3.3 Gli effetti positivi

Agli intervistati è stato poi chiesto di descrivere in termini concreti quali siano stati gli effetti dell'applicazione dei nuovi strumenti nel modo di pensare e di operare nella definizione e nella realizzazione dei servizi e degli interventi. Si possono distinguere due principali categorie di effetti: la prima comprende gli effetti considerati positivi o migliorativi rispetto alla situazione esistente e la seconda gli effetti negativi, o peggiorativi. In questa parte di analisi, non si entra ancora nel dettaglio nell'ambito dei fattori e alle dinamiche che producono i diversi effetti, ma si rimane su un piano più descrittivo per offrire una fotografia generale di cosa le nuove pratiche collaborative producono. I temi sono estratti dalle interviste e possono risultare pertanto comprensibili nel più ampio contesto in cui le co-progettazioni hanno preso forma e che sarà trattato più approfonditamente nei successivi Rapporti. Va sottolineato che, essendo le co-progettazioni analizzate terminate da poco o in alcuni casi ancora in fase di realizzazione degli interventi, la prospettiva valutativa è di breve periodo e questo implica che gli effetti di medio e lungo periodo non siano visibili.

TABELLA 10. FATTORI PERCEPITI COME POSITIVI DELL'APPLICAZIONE DELLO STRUMENTO DELLA CO-PROGETTAZIONE

	Dirigenti e funzionari pubblici	Dirigenti e quadri Terzo settore
Conoscenza reciproca	8	18
Più integrazione	10	14
Miglioramento fiducia reciproca	3	6
Flessibilizzazione	7	6
Maggiore orientamento all'innovazione	6	9
Mobilitazione di maggiori risorse	6	6
Possibilità di risparmio	11	2
Maggiore orientamento ai bisogni	4	8
Più entusiasmo	1	2
Più possibilità di apprendimento	2	6

Gli effetti positivi o migliorativi dei servizi e degli interventi sono diversi. Dall'analisi delle interviste i temi reputati maggiormente significativi sono:

1. la migliore conoscenza reciproca;
2. una migliore integrazione tra servizi;
3. il miglioramento della fiducia reciproca;
4. la flessibilizzazione degli interventi;

5. un più elevato orientamento all'innovazione;
6. una maggiore mobilitazione di risorse;
7. possibilità di maggiori risparmi sulla spesa per i servizi;
8. più entusiasmo;
9. maggiore possibilità di apprendimento.

La conoscenza reciproca

La conoscenza reciproca è la base della collaborazione. Solo attraverso il reciproco conoscersi possono nascere relazioni continuative e fiduciarie. Gran parte della letteratura sulla collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore sottolinea come il principale elemento riconosciuto dai partecipanti come positivo sia rappresentato da un miglioramento di conoscenza tra i diversi attori (Glendinning, 2002). Complessivamente quasi la metà degli intervistati rileva un aumento della conoscenza reciproca attraverso la collaborazione. Una prima forma di conoscenza che alcuni intervistati reputano essere migliorata attraverso le attività di co-progettazione è quella tra pubblico e Terzo settore. Nonostante a livello locale gli enti di Terzo settore coltivino rapporti abbastanza continuativi con le amministrazioni locali non sempre a ciò corrisponde una conoscenza approfondita di funzionari e amministratori.

> "*È stata una piacevole sorpresa devo dire* – racconta, per esempio, la presidente di una cooperativa sociale – *Non conoscevo la nuova dirigente che è arrivata prima della pandemia e non me ne avevano parlato benissimo. È una persona molto esigente, ma anche molto competente e ha ascoltato tutte le proposte che abbiamo avanzato con grande interesse*".

Per quanto possa apparire paradossale anche il livello di conoscenza degli enti di Terzo settore tra loro è spesso ridotto. Addirittura le organizzazioni che aderiscono formalmente alle medesime reti di secondo livello come i consorzi delle cooperative sociali intrattengono, alle volte, relazioni più strumentali che non realmente collaborative. Questo significa che le conoscenze e le interazioni tra i soggetti si focalizzano su obiettivi di comune interesse come la partecipazione ad un appalto e la relativa distribuzione dei servizi, ma entrano poco su un piano di conoscenza più approfondito.

L'apprendimento

In alcuni casi, la conoscenza reciproca consiste in un generico riconoscimento di "essersi parlati di più", ma in altri l'impatto sulla conoscenza e sulla socializzazione reciproca sembra essere stato più significativo.

Claudio è il direttore di una cooperativa sociale di inserimento lavorativo e racconta la sua esperienza di partecipazione ad una co-progettazione finalizzata alla gestione multiservizi di un immobile comunale.

> "*C'è stato un lavoro precedente alla co-progettazione abbastanza lungo e alcuni enti avevano proposto al Comune di prendere in gestione un immobile vuoto. Con la pandemia si era bloccato tutto fino a che questa primavera è uscito finalmente il bando e stiamo incontrandoci per definire le linee operative*".

Claudio conosceva già prima i dirigenti delle altre organizzazioni, ma non aveva mai collaborato a un progetto comune. Gli unici contatti avevano riguardato la collaborazione per l'inserimento lavorativo di un paio di soggetti svantaggiati, ma niente di più.

> "*Abbiamo iniziato a conoscerci veramente quando siamo andati a fare il sopralluogo dell'immobile e ci siamo confrontati su cosa si poteva farci dentro*".

Le poche volte in cui Claudio aveva lavorato a progetti con altri enti era stato in occasione di un paio di appalti con altre cooperative.

"Lì ciascuno portava quello che già faceva, si discuteva di lotti, della divisione del budget. Cosa era richiesto lo specificava l'appalto quindi c'era da organizzarsi in funzione di quello. Paradossalmente io non ho mai saputo quale era il modello organizzativo delle cooperative con cui ho lavorato insieme […] Banalmente ho scoperto che un'altra cooperativa usava degli ausili tecnologici che permettevano di lavorare con disabili che da noi non riuscivano ad entrare".

Anche se le informazioni acquisite attraverso l'interazione reciproca possono sembrare banali, in realtà la semplice scoperta di nuovi ausili porta con sé un potenziale eclatante di riformulazione cognitiva del modo di operare tradizionale. Con nuove tecnologie è possibile pensare di inserire nuovi utenti con fabbisogni formativi e competenze lavorative diversi da quelli con cui si è abituati a lavorare. A sua volta la possibilità di lavorare con nuove fasce di popolazione svantaggiate può aprire e stimolare la curiosità e la ricerca di nuove collaborazioni con altri enti, ampliando la rete di sostegno e il perimetro in cui sono collocati gli interventi.

L'integrazione

Il miglioramento dell'integrazione è anche un risultato concreto che l'applicazione dei nuovi strumenti collaborativi ha permesso di raggiungere a un po' meno della metà degli intervistati. L'intensità dell'integrazione è variabile. In alcuni casi è maggiore, in altri più limitata. L'integrazione inter-organizzativa favorita dalle nuove pratiche collaborative si può distinguere principalmente in: integrazione informativa, professionale, e organizzativa. L'integrazione informativa si riferisce a pratiche di organizzazione e scambio di informazioni finalizzate ad offrire un servizio più integrato e coordinato. L'integrazione professionale è relativa al lavoro integrato tra operatori di enti diversi e l'integrazione organizzativa a modelli di lavoro che implicano un coordinamento strutturale tra i diversi enti.

Un esempio di miglior integrazione, esito di attività di collaborazione progettuale, è raccontato da una rappresentante di una cooperativa che offre servizi per minori. Il territorio oggetto degli interventi è molto vasto perché la vallata è lunga quasi cento chilometri e in questo contesto si sono sviluppati nel tempo interventi distinti per comune e per settore, secondo un modello classico del welfare settoriale. Tra i molti problemi rilevati sul territorio, uno riguardava il passaggio alla maggior età dei giovani più fragili.

"Nella valle si percepisce un vuoto quando i ragazzi diventano maggiorenni, noi gestiamo educativa territoriale, alla maggior età dimettiamo l'utente, ma si crea un vuoto. C'era un servizio di inserimenti lavorativi per ragazzi disabili, ma null'altro. Avevamo ragazzini seguiti per anni che diventavano maggiorenni e a quel punto non si riusciva a fare altro".

Lavorando al tavolo con altre cooperative e un'associazione che si occupa di formazione professionale ha preso forma la consapevolezza che c'era la possibilità di creare una connessione con le aziende del territorio attraverso un lavoro di tutoraggio e accompagnamento dei neo-maggiorenni non solo verso l'autonomia personale, ma anche su un piano di sviluppo di competenze lavorative.

"Sicuramente il bisogno c'è, non abbiamo sbagliato valutazione, anche se non è facile dare una risposta. Tre anni fa eravamo orientati principalmente ai giovani disabili, ora ci arrivano molti più ragazzini con problematiche di tipo sociale. I servizi ci hanno evidenziato come sia esteso il problema dei ragazzi chiusi in casa, con cui non si riesce a fare nulla, sono ragazzi molto difficili da agganciare, il loro primo problema è misurarsi con la società e il lavoro può essere un modo per uscire. Se ci

fossimo tarati sul giovane disabile sarebbe stato più facile, ma siamo abbastanza soddisfatti del lavoro che stiamo facendo".

La fiducia

La conoscenza reciproca derivante dal condividere uno stesso tavolo può portare anche a modificare rappresentazioni stereotipate o pregiudiziali degli altri enti e dei loro singoli rappresentanti e a migliorare la fiducia reciproca. In una delle più note co-progettazioni svolte fino ad ora in Italia in una valle piemontese, inizialmente non tutti i partecipanti erano contenti di partecipare ai tavoli di lavoro comuni.

"*All'inizio* – racconta un cooperatore storico – *avevamo vissuto il percorso obtorto collo. C'era una grande diffidenza, da parte nostra eravamo 'neutrali', ma un po' di timore c'era rispetto ad alcune realtà. La cooperativa X, ad esempio, aveva tentato di portarci via i nostri lavori, per noi non è stato semplicissimo sedersi con loro, alcuni in cooperativa erano contrari, contavamo le parole che era opportuno dire per non scoprirci troppo".*

Lo sblocco del clima è stato graduale e il consorzio pubblico, titolare della co-progettazione, ha avuto l'accortezza di utilizzare la collaborazione come politica più generale di progressivo riassorbimento degli appalti a livello di territorio. Questo ha permesso di vedere gli altri enti con occhi diversi e ad apprezzare progressivamente anche i contenuti del lavoro svolto da ciascuno di essi.

Vedere gli altri con occhi diversi e riconsiderare l'affidabilità di ciascuno, significa anche rinforzare le basi per una collaborazione futura perché attraverso i contatti frequenti, lo scambio di opinioni e il reciproco riconoscimento può nascere una condivisione di intenti e di interessi che consolida gli approcci collaborativi. Come ha detto un intervistato coinvolto in una serie di attività di co-progettazione che hanno preso avvio cogliendo l'occasione di un grande bando regionale che le amministrazioni pubbliche locali hanno utilizzato come volano per favorire un percorso di innovazione degli interventi, "le parole chiare" che contraddistinguono un percorso collaborativo efficace sono: "percorsi, maturazione, non si costruisce a freddo intorno a un tavolo". In questo senso le pratiche collaborative possono essere considerate sia una scommessa sul breve periodo che un investimento per il futuro perché quanto più i diversi soggetti hanno la possibilità di interagire, conoscersi e riconoscersi rispetto a oggetti di comune interesse, tanto maggiori saranno le probabilità di riuscire a lavorare meglio insieme anche in prospettiva.

La flessibilizzazione

Il miglioramento dell'integrazione può in alcuni casi anche favorire la flessibilizzazione e permettere di affrontare così un altro classico problema della burocratizzazione e parcellizzazione del welfare. La co-progettazione è innanzitutto uno strumento che può sostituire le procedure degli appalti, molto più rigide sotto certi profili e difficili da gestire per costruire filiere e rapporti con soggetti plurimi del territorio. La co-progettazione consente dunque ai dirigenti pubblici di ampliare gli strumenti a disposizione per il governo del welfare locale e di affrontare con maggiore flessibilità problemi differenziati.

Oltre a ciò la co-progettazione permette di costruire sistemi a legame debole facendo interagire servizi che regolati in modo separato difficilmente riuscirebbero ad essere integrati in modo funzionale alla soluzione di problemi specifici. Una delle co-progettazioni descritte dagli intervistati riguardava, per esempio, i servizi di tutela minori di un popoloso comune lombardo. Nella logica tradizionale di gestione per appalto i servizi per i minori, il servizio sociale professionale, l'assistenza domiciliare, i centri diurni e le comunità educative sono fortemente

parcellizzati. Nonostante il progetto individuale sia di competenza del servizio sociale professionale, il coordinamento delle diverse azioni dipende da una molteplicità di fattori: le ore a disposizione degli enti affidatari del servizio di ADM (Assistenza Domiciliari Minori), il numero di posti e le regole delle comunità educative, le risorse attivabili di cui ciascun ente è titolare, ecc. Lavorare con un simile sistema a "canne d'organo" introduce innumerevoli problemi di flessibilità che ostacolano la velocità e l'adattamento delle risposte rispetto ai bisogni dei singoli minori. Passare attraverso la co-progettazione ad un sistema in cui i diversi enti coinvolti costruiscono un modello più integrato, aumenta le possibilità di flessibilizzare e personalizzare gli interventi, perché viene meno la moltiplicazione di vincoli e regole che caratterizzano l'azione dei diversi attori e si recupera il focus su un obiettivo comune e centrato sulle persone invece che sulla tipologia di prestazione da erogare.

L'orientamento all'innovazione

Un ulteriore effetto dell'applicazione degli strumenti collaborativi è lo stimolo all'innovazione. Co-progettare significa anche incrementare quella che un'intervistata definisce la "sensibilità ideativa". Licia è una funzionaria pubblica chiamata da un ente periferico a facilitare un percorso di co-progettazione avviato in una zona con forti problemi sociali connessi allo spopolamento. L'idea su cui il Comune aveva inizialmente coinvolto oltre i suoi uffici, e il comprensorio anche due cooperative sociali era di aprire un ristorante sociale da fare diventare luogo di attrazione, spazio di comunità e occasione di inserimento lavorativo per soggetti deboli. Per evitare di intraprendere una procedura concorrenziale il Comune aveva scelto di ricorrere per la prima volta allo strumento della co-progettazione. Durante il primo incontro del tavolo la funzionaria era rimasta molto colpita dal fatto che quella che doveva essere un'idea già maturata in realtà risultava ancora piuttosto confusa e poco operativa.

> "*Sono rimasta senza parole per il basso livello di condivisione nonostante fosse quasi un anno che ci lavoravano. […]*".

Per cercare di chiarire i punti in sospeso sono stati programmati tre incontri della durata di mezza giornata.

> "*Loro avevano la necessità di chiudere entro un paio di mesi perché volevano aprire per cui ho dovuto concentrare il lavoro*".

Durante il primo incontro, quello che ne esce è che, nonostante si stesse parlando da un anno di un progetto comune, ciascun ente immaginava di partecipare semplicemente spostando le sue attività routinarie in un nuovo spazio fisico. Una delle cooperative sociali che gestiva in un territorio limitrofo un centro socio-occupazionale per disabili, per esempio, aveva immaginato di spostare l'attività mattutina al ristorante, portando i disabili con un pulmino dalle 9.00 alle 12.00.

> "*L'idea era di offrire ai ragazzi (disabili) un'opportunità diversa di socializzazione al lavoro e loro pensavano di andare con il loro vecchio orario in un'ambiente lavorativo con esigenze completamente diverse da un laboratorio tradizionale. Un ristorante alle nove non ha quasi attività quindi non aveva senso. Perché la cooperativa non aveva pensato a questo problema?* La risposta che dà la funzionaria è che alle volte *"sei tanto dentro immerso nel tuo modello da essere convinto di fare una cosa innovativa e magari di rischiare, anche se stai facendo quello che fai sostanzialmente sempre*".

Un analogo problema era emerso sul tavolo quando si parlava del trasporto. La stessa cooperativa giustificava la possibilità di portare i disabili al ristorante solo in certe fasce orarie per via degli orari dei trasporti convenzionati.

"A nessuno era venuto in mente che ci potevano essere anche altre soluzioni. Magari se ci si pensa viene fuori che i genitori sono disponibili ad accompagnare i figli con più flessibilità di orario e che lo farebbero volentieri se fossero coinvolti nella costruzione del progetto e comprendessero gli effetti positivi per i ragazzi."

Chiedersi come costruire una rete di trasporti alternativa a quella esistente vuol dire mettere in discussione un certo modo di operare basato su vincoli considerati inviolabili e apre inevitabilmente il pensiero ad una serie di nuove opzioni.

"Per avere un trasporto adatto vuol dire che dobbiamo costruire delle attività nuove e gruppi di persone che ci aiutano a fare questa roba qui, non basta pensare di andare lì quattro ore, pranzare e tornare a casa come se cambiasse solo la sede del lavoro."

Avere posto questi temi da parte di un facilitatore esterno ha aiutato enormemente i partecipanti al tavolo a riconsiderare la progettazione iniziale. Tra il secondo e il terzo incontro è accaduto che i rappresentanti della cooperativa hanno affrontato il problema nel loro Consiglio di Amministrazione e sono ritornati al tavolo con la disponibilità ad estendere anche al sabato e alla domenica l'accompagnamento dei disabili con l'aiuto di un'associazione di volontariato locale.

La mobilitazione delle risorse

Un ulteriore effetto riconosciuto da alcuni intervistati alle nuove pratiche collaborative è una spinta a ricercare e mobilitare risorse per la realizzazione dei progetti. Per esempio, un progetto di accoglienza migranti su un'area piuttosto vasta che ha coinvolto un'amministrazione pubblica e cinque cooperative sociali del territorio ha portato a discutere di tematiche intrecciate: i migranti soprattutto da parte delle cooperative impegnate in modo prevalente su questo fronte, ma anche i giovani e le culture dell'accoglienza locali da parte delle cooperative specializzate in interventi di educazione e promozione delle politiche giovanili. La presenza di più cooperative sociali al tavolo ha moltiplicato gli effetti di aggregazione e capitale sociale e ciò ha reso possibile coinvolgere nel progetto quattro istituti superiori. In questi contesti sono stati proposti dei laboratori su accoglienza per favorire la solidarietà nel mondo giovanile.

"Volevamo realizzare con i ragazzi video che raccontassero l'accoglienza – racconta uno dei dirigenti delle cooperative sociali coinvolte - *c'è stato un lavoro di squadra tra insegnanti, istituti, ragazzi. I licei si sono impegnati nella sceneggiatura e ideazione, gli istituti tecnici hanno provveduto al montaggio dei video. C'è stato un continuo dialogo tra studenti e tra scuole fino ad un evento finale emozionante per come gli studenti hanno detto di essere stati coinvolti. Gli insegnanti ci hanno lavorato fuori dagli orari di lavoro, i ragazzi fuori dalle ore di lezione, hanno investito tutti. Anche nelle classi si sono coinvolti, anche i ragazzi con difficoltà di integrazione sono stati rivalutati dai loro compagni"*.

Il processo di co-progettazione genuinamente orientato ad un obiettivo condiviso e sentito e forte della partecipazione di più enti, ha aumentato dunque la possibilità e le motivazioni a cercare nuove risorse e in forza di una progettazione strutturata e credibile è stato possibile generare ulteriore interesse e partecipazione.

Risparmi

I risparmi sono secondo alcuni altri intervistati un ulteriore effetto positivo della co-progettazione. L'idea del risparmio è diversa concettualmente dalla mobilitazione di risorse aggiuntive. La mobilitazione di risorse implica che, individuando un problema di comune interesse e comprendendo che insieme esiste la possibilità di fornire ad esso una risposta, ciascun

soggetto si attiva per recuperare risorse che altrimenti non sarebbe motivato o in grado di raccogliere o veicolare verso la nuova causa. Il risparmio, invece, rimanda all'idea che per raggiungere un certo obiettivo attraverso la co-progettazione si è speso meno di quanto non si sarebbe fatto con altre procedure o strumenti. I risparmi sono imputabili in generale alle compartecipazioni sia dirette che indirette rivolte al Terzo settore. Anche nella pratica degli appalti ultimamente si sono diffuse richieste di servizi aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla base d'asta per acquisire maggior punteggio per la valutazione delle offerte. Nel caso delle procedure di co-progettazione le richieste di compartecipazione non riguardano tuttavia offerte aggiuntive, ma sono mirate espressamente a recuperare risorse per la realizzazione dei servizi e degli interventi descritti negli avvisi.

> *"Con una richiesta di contributo diretto del 5%* – racconta la presidente di una cooperativa sociale veneta – *i costi sono tagliati di netto, questo è chiaro che per amministrazioni pubbliche in affanno può tornare comodo […] dopo sta agli altri soggetti recuperare le risorse e qui si apre un altro capitolo".*

Orientamento ai bisogni

Un maggiore orientamento ai bisogni è considerato un altro effetto connesso all'introduzione delle procedure di co-progettazione. La percezione che si discuta più di bisogni che non di servizi è limitata ad alcuni casi in cui gli obiettivi degli avvisi di co-progettazione sono espressamente indirizzati a costruire servizi e interventi per problemi emergenti come l'integrazione dei migranti oppure le nuove povertà. In questi casi non si discute di come implementare un servizio già strutturato eventualmente passibile di miglioramenti incrementali che inglobano fondamentalmente già l'idea di bisogno a cui si intende rispondere. L'attenzione è rivolta direttamente su qualcosa che deve essere almeno in parte meglio precisato, come – per esempio – i bisogni delle famiglie con minori che ricevono reddito di cittadinanza oppure i bisogni di socializzazione dei giovani. Quasi sempre i ragionamenti non partono da zero, perché esiste comunque una base di servizi attivi nell'ambito. Rispetto a situazioni in cui il bisogno è defintio a priori in linea con la risposta fornita da uno specifico servizio, la possibilità di indirizzare il pensiero verso le diverse manifestazioni dei bisogni però è sicuramente maggiore.

Entusiasmo e ottimismo

Alcuni intervistati delle co-progettazioni che hanno registrato i più elevati livelli di soddisfazione fanno trasparire anche un aumento di entusiasmo e ottimismo nei confronti del proprio lavoro e impegno professionale. In generale, è da segnalare che negli ultimi anni il Terzo settore a livello operativo è stato spesso schiacciato sotto la scure dei tagli della spesa pubblica e ha visto modificarsi in modo anche radicale lo scenario che nei precedenti due decenni aveva portato ad una crescita quanti-qualitativa sia del ruolo che della presenza sui territori nella produzione di servizi e interventi. Quando le co-progettazioni si traducono in vera collaborazione e riescono a mobilitare nuove risorse per finanziare gli interventi, i segnali di una possibile inversione di rotta nel governo del welfare locale sono tangibili e questo può avere un importante effetto galvanizzante nei confronti di attori che vedono nuovamente riconosciuto il proprio ruolo e sforzo lavorativo e sociale.

> "*Dalla co-progettazione abbiamo capito* – racconta il presidente di una cooperativa piemontese – *che non va bene lavorare sempre nello stesso modo, non bisogna avere paura di aprirsi al nuovo, noi abbiamo certe capacità altri altre, se siamo convinti di questa logica vinciamo tutti*".

3.4 Le criticità

I nuovi strumenti collaborativi lasciano intravedere una serie di effetti indubbiamente positivi. Ci sono però anche molti esempi che generano conseguenze più problematiche. Complessivamente il loro numero è superiore a quello delle esperienze che producono in modo evidente agli occhi degli intervistati effetti positivi. Anche in questo caso è stato richiesto agli intervistati di non limitarsi a giudizi generici, ma di fornire elementi concreti per giustificare eventuali preoccupazioni o valutazioni negative.

I principali effetti negativi riportati sono:

- la pressione impropria sui costi;
- il rischio della strumentalizzazione;
- la scarsa chiarezza procedurale;
- l'aumento del carico amministrativo;
- l'approccio gerarchico;
- l'aumento di incomprensioni;
- la riduzione di fiducia reciproca;
- la riduzione della partecipazione democratica;
- l'aumento del pessimismo;
- l'aumento di conflittualità.

TABELLA 11. FATTORI PERCEPITI COME NEGATIVI DELL'APPLICAZIONE DELLO STRUMENTO DELLA CO-PROGETTAZIONE

	Dirigenti e funzionari pubblici	Dirigenti e quadri Terzo settore
La pressione sui costi	4	14
La strumentalizzazione	4	10
La scarsa chiarezza procedurale	10	8
L'aumento dei carichi amministrativi	4	12
Il persistere dell'approccio gerarchico	1	8
L'aumento di incomprensioni e conflitti	3	6
La riduzione di fiducia	2	5
La riduzione della partecipazione	2	6
L'aumento del pessimismo	1	3
L'aumento di conflittualità	1	4

La pressione sui costi

Il principale effetto negativo messo in rilievo da diversi intervistati è il ruolo che la pressione sui costi continua ad esercitare anche nell'applicazione delle procedure di co-progettazione. La pressione sui costi è variabile, ma è sicuramente un fattore sentito da diversi funzionari e dirigenti pubblici che decidono di avviare percorsi di co-progettazione.

> "*Penso sia giusto che ci sia una maggiore co-responsabilizzazione rispetto alle spese* – spiega un altro funzionario di un piccolo Comune che ha avviato una co-progettazione per la realizzazione di attività ricreative estive per adolescenti. *Come amministrazione c'è sempre stata la massima disponibilità a sostenere queste attività. Adesso ci sono problemi di bilancio e la scelta è se tagliare o no. È nell'interesse di tutti fare uno sforzo per andare avanti.*"

Nel caso in oggetto il contributo del Comune assommava a poche migliaia di Euro. Per l'associazione selezionata per la co-progettazione si trattava principalmente di continuare a svolgere l'attività e con un aumento della compartecipazione delle famiglie e la messa a disposizione gratuita di uno spazio comunale si è potuto garantire il servizio. In altri casi, la

richiesta di corresponsabilizzazione economica nei confronti del Terzo settore è invece più significativa. Un'intervistata parla di una richiesta di contribuzione pari addirittura al 20% del costo complessivo dell'intervento corrispondente a circa 60mila Euro, divisi tra gli enti di Terzo settore partecipanti. Si tratta il più delle volte del riconoscimento di costi che gli enti già sostengono come le spese per gli spazi messi a disposizione del progetto, o per l'attivazione di risorse volontarie. Un problema molto serio riguarda soprattutto il diverso atteggiamento che le pubbliche amministrazioni adottano nei confronti del riconoscimento delle spese per il lavoro. In teoria, le spese riconoscibili sono solo quelle dirette, il che significa che agli enti di Terzo settore non sono riconosciuti i costi indiretti di gestione del personale, di pagamento delle utenze, ecc. Se non vengono riconosciuti i costi indiretti, tuttavia, è chiaro che molti enti di Terzo settore possono andare in difficoltà. Fino a che si tratta di interventi di piccole dimensioni ovviamente i costi sono sopportabili e la speranza di stabilizzare una relazione con l'amministrazione pubblica può sortire un effetto motivazionale importante nell'investire nella collaborazione. Se l'impegno lavorativo ed economico diventa più importante, invece, l'impatto tende ad essere maggiore.

> "*Quello che preoccupa* – argomenta la presidente di una cooperativa sociale impegnata in una co-progettazione economicamente importante – *è che si parla tanto dell'importanza di essere impresa sociale, ma così c'è un disconoscimento evidente del fare impresa. Mi sembra di essere tornata a dieci anni fa, quando c'erano ancora amministrazioni che confondevano le cooperative con le associazioni di volontariato. […] Per essere impresa servono investimenti, una struttura che pensa ai progetti, non è solo una messa a disposizione di manodopera a basso costo*".

Il modo con cui le pubbliche amministrazioni trattano il problema dei costi indiretti è in larga parte discrezionale. Se un'amministrazione riconosce il valore della collaborazione, i costi indiretti sono in qualche modo considerati. Il punto è il modo con cui gli enti approcciano le pratiche collaborative. Se esse sono reputate soluzioni per perseguire una politica di risparmio dell'ente oppure se il rapporto con il Terzo settore è storicamente caratterizzato da obiettivi strumentali, il rischio che la co-progettazione si trasformi in un'ulteriore stretta sui finanziamenti è molto concreto.

Il rischio di strumentalizzazione

Alcuni intervistati temono che attraverso la co-progettazione aumenti il pericolo di una strumentalizzazione delle relazioni collaborative. Alcuni funzionari e dirigenti pubblici sottolineano l'importanza che la co-progettazione non si trasformi in una pratica che consolida lo *status quo* e la difesa di posizioni da parte del Terzo settore.

> "*Ho la sensazione* – dice un dirigente di un Comune – *che per alcuni lavorare in co-progettazione sia quasi un alibi per dire ora ci siamo noi qui, è il nostro territorio e non ci entra più nessuno. Così fosse avremmo perso una grande occasione*".

Da parte del Terzo settore, invece, il rischio di strumentalizzazione è collegato al modo con cui è interpretata e agita da parte del pubblico la contribuzione ai costi dei servizi.

> "*La speranza un po' di tutti* – racconta la presidente di una cooperativa sociale che si occupa di minori e anziani – *è di uscire dall'incubo degli ultimi anni con gare e budget continuamente ridimensionati*".

Da parte di alcune amministrazioni pubbliche, tuttavia, le co-progettazioni sono viste esplicitamente come un modo per risparmiare e tagliare i costi. In un grande comune metropolitano, racconta un'intervistata, è uscito un avviso per una procedura di co-progettazione per interventi di sostegno a trovare casa per migranti.

"Il problema è molto sentito anche da molte cooperative sociali e associazioni che erano più che disponibili ad attivarsi in una cornice di collaborazione con le istituzioni".

Il bando prevedeva un impegno di 750 mila Euro per un biennio di cui 700 mila erano destinati direttamente ai migranti e 50 mila al Terzo settore.

"Cosa vuoi pretendere si faccia con queste cifre? Sembra si sia perso completamente il senso delle cose, e da anni ormai. Il bando ovviamente è andato deserto e l'assessora si è addirittura arrabbiata, ma fa specie che il ragionamento sia che co-progettare voglia dire lavorare praticamente a gratis. […] Non possiamo essere il braccio su cui si scaricano tutti i problemi del pubblico".

Scarsa chiarezza procedurale

Un terzo effetto indesiderato delle pratiche collaborative consiste nella scarsa definizione delle procedure, che ingenera confusione e svariate difficoltà operative. Molti attori sia pubblici che di Terzo settore non hanno bene in mente come gestire i nuovi strumenti collaborativi. Un problema è relativo al rapporto tra mezzi e fini. Le sessioni dei tavoli di lavoro non sono remunerate per cui è molto importante che sia chiaro dove si vuole andare e con che metodi di lavoro, tempi e risorse. Alle volte succede, invece, che gli obiettivi siano troppo definiti, per cui i partecipanti si chiedono i motivi della partecipazione e si sentono delusi rispetto alle aspettative dell'ingaggio iniziale; oppure troppo ampi e manchino indicazioni su come rendere gli obiettivi operativi in modo efficiente.

"C'è un serio problema di sostenibilità – racconta la presidente di un consorzio di cooperative sociale lombardo – *per i piccoli la partecipazione può essere molto costosa per cui uno ci deve credere. Se c'è poca chiarezza su come si procede diventa tutto più difficile"*.

La confusione procedurale tende ad accentuarsi anche a causa dell'insufficiente preparazione delle pubbliche amministrazioni i cui funzionari non hanno un'esperienza diretta di gestione di processi partecipativi. Per esempio, cosa significa "gestione di un tavolo di lavoro" non è chiarissimo non solo a diversi enti pubblici che gestiscono la procedura in house, ma anche in alcuni casi a chi delega l'attività a soggetti esterni. La scelta dei facilitatori e dei consulenti esterni è in generale un fattore importante di supporto alle interazioni dei tavoli di lavoro soprattutto quando sono coinvolti più soggetti e l'ambito di lavoro è connotato da alcuni elementi di complessità e di interdipendenza. Si hanno, tuttavia, anche casi in cui proprio la scarsa conoscenza ed esperienza da parte delle pubbliche amministrazioni delle dinamiche collaborative porta a selezionare professionisti che non conoscono la situazione locale e rischiano di creare più ostacoli che agevolazioni al processo partecipativo.

"I consulenti che arrivano da fuori – racconta un'altra cooperatrice – *non ti conoscono. Arrivano e per 45 minuti chiedono ai partecipanti al tavolo di presentarsi. Noi ci metteremo cinque minuti. Ci conosciamo tutti e se c'è qualcuno di nuovo si fa presto a presentarsi. A questo punto il primo incontro del tavolo di lavoro è andato e la metà dei partecipanti si chiede giustamente se ha senso continuare. Resistono i più grossi e chi ha maggiore interesse a restare al tavolo perché sa che può gestire servizi che sono importanti per le organizzazioni"*.

Burocratizzazione e carico amministrativo

L'aumento del carico organizzativo e amministrativo è un altro problema rilevato da diversi intervistati. Le pratiche collaborative richiedono di essere organizzate, coordinate e rendicontate e questi compiti, in genere, non sono semplici da attuare. Inizialmente, non tutti gli attori sia pubblici che di Terzo settore sono consapevoli di cosa comporti l'avvio di una procedura collaborativa.

"*Pensavo il lavoro grosso fosse già stato fatto* – afferma la già ricordata funzionaria pubblica mandata a svolgere un supporto a una co-progettazione per l'avvio di un progetto di inserimento lavorativo territoriale – *Gli enti era un anno che lavoravano al progetto. Quando ci siamo seduti al tavolo mi sono accorta che praticamente mancava quasi tutto, c'era l'idea, ma la fattibilità era completamente da progettare. Per problemi di rendicontazione del finanziamento del progetto il tempo per fare lavorare il tavolo era però molto contingentato. Avevo proposto di fare più incontri solo che avevano tutti già altri impegni e quelli che siamo riusciti a fare erano già al limite, infatti non sono riusciti (gli enti partecipanti) a garantire la presenza di un rappresentante per tutti gli incontri e questo ha generato ulteriori problemi*".

Il problema più sentito per quanto riguarda i carichi di lavoro è quello amministrativo. Il peso della burocrazia già prima dell'introduzione dei nuovi strumenti collaborativi era particolarmente sentito sia dai funzionari pubblici che dal Terzo settore. Tra accreditamenti e bandi di gara con scadenze ravvicinate, il carico amministrativo per gli enti del welfare locale è diventato nel tempo sempre più pesante ed è naturale che molti abbiano intravisto nell'introduzione dei nuovi strumenti collaborativi la possibilità di snellire le procedure di affidamento e di alleggerire le incombenze più burocratiche. Le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 55 richiedono invece una forma di contabilità analitica piuttosto impegnativa e soprattutto se i servizi e gli interventi eseguiti riguardano attività che coinvolgono più lavoratori è necessario rendicontare le singole ore svolte con le relative buste paga.

> "*Di fatto* – racconta Luciana, la presidente di una cooperativa sociale impegnata in due co-progettazioni nell'ambito delle politiche giovanili e dei servizi per i minori – *gli enti capofila si caricano di tutto il lavoro amministrativo. Un piccolo ente non avrebbe la possibilità di farlo; io vedo che serve un ufficio contabilità, una segreteria che funziona. Il lavoro è più che raddoppiato.*"

Fino a quando la posta in gioco è consistente sotto il profilo economico o del posizionamento strategico degli enti sul territorio, ci possono essere vantaggi che riequilibrano i costi e l'impegno richiesto. Se si parla, invece, di progetti di piccole dimensioni oppure di servizi che venivano svolti in precedenza in forma di appalto, la bilancia non è più positiva e un effetto delle nuove pratiche collaborative rischia di essere l'esatto opposto di quello auspicato di snellimento delle procedure e di superamento di approcci burocratici più pesanti.

Gerarchizzazione dei rapporti di collaborazione

Il potere è una delle variabili centrali per spiegare il funzionamento dei rapporti collaborativi tra individui e tra organizzazioni (Hardy *et al.*, 2003). Un problema dei nuovi strumenti collaborativi è che secondo diversi intervistati essi non sono in grado di modificare da soli l'atteggiamento gerarchico e le asimmetrie di potere tra pubblico e Terzo settore e che dietro una certa retorica dello strumento più democratico può celarsi anche il pericolo di un camuffamento delle logiche degli appalti e una riproposizione di quell'approccio clientelare che ha costituito storicamente un tratto sempre presente anche nello sviluppo del welfare mix nazionale. Nei fatti, nonostante si parli di co-progettazione, non ci sono prescrizioni normative che vietano ai funzionari pubblici di operare come se si lavorasse in un regime di appalti. La definizione degli obiettivi e delle richieste degli avvisi pubblici dovrebbero essere coerenti con l'analisi dei bisogni, ma un richiamo ai bisogni è quanto di più generico si possa immaginare e lascia spazio all'esercizio della massima discrezionalità. Così ci sono avvisi che già contengono in sé non solo l'idea, ma anche le indicazioni per rendere operativi i servizi.

> "*Io ho fatto esperienze molto diverse* – dice la presidente di un consorzio di cooperative sociali lombarde – *dipende tutto dai funzionari. […] Ci sono persone molto schematiche che vogliono che gli avvisi siano già blindati e non sono capaci di suscitare percorsi partecipativi, oppure ci sono quelli*

che hanno un'idea del Terzo settore come fornitore di servizi e allora uno dice mi servono sei ore di un operatore e sei di un altro e la co-progettazione si chiude lì".

Nella definizione di un avviso, inoltre, c'è una grande discrezionalità a stringere le maglie della possibile selezione. Basta che un'amministrazione definisca un prodotto molto specifico e requisiti di partecipazione mirati che la co-progettazione si trasformi rapidamente in un affidamento diretto o in un appalto mascherato.

Aumento delle incomprensioni

Nonostante la collaborazione abbia come scopo quello di far lavorare insieme i diversi attori, non sempre questo risulta facile e si registrano anche vissuti di fatica e difficoltà nell'interazione reciproca. Può accadere, per esempio, che soggetti con competenze, valori ed esperienza differenti si rapportino ad un medesimo tema, attribuendo ad esso significati molto diversi. Per esempio, le varie professionalità possono dare luogo ad una scala di priorità difforme in merito agli obiettivi da raggiungere, attraverso un certo intervento. Gli insegnanti che si occupano di progetti di alternanza scuola-lavoro spesso vedono l'esperienza in azienda degli studenti come un'esperienza di orientamento, finalizzata a rinforzare competenze trasversali dei ragazzi. Essi possono essere di conseguenza meno interessati a ragionare sulle esigenze delle aziende che collaborano con gli istituti scolastici rispetto agli educatori di una cooperativa sociale che si occupano di facilitare l'inserimento dei giovani nel nuovo ambiente di lavoro e che devono porre la massima attenzione alle richieste e alle indicazioni dei datori di lavoro. Molte incomprensioni non sono volute, ma si verificano semplicemente perché linguaggio, significati, interessi e valori non sono sempre allineati nella fase di avvio dei processi collaborativi e possono mancare le condizioni affinché i non detti e i non esplicitati così come le differenti visioni del mondo trovino una sintesi virtuosa e conducano ad un accordo tra i partecipanti.

Riduzione della fiducia reciproca

L'aumento dei conflitti e delle incomprensioni è conosciuto anche in letteratura come un fattore che erode la fiducia reciproca (Wildridge *et al.*, 2004). Uno dei risultati non attesi di una cattiva riuscita dei processi collaborativi è che invece di consolidarsi, la fiducia si assottiglia. Essendo la fiducia la principale base su cui costruire relazioni collaborative è chiaro che se essa è indebolita nei procedimenti collaborativi l'effetto raggiunto è opposto rispetto alle attese. *"Non è andata bene, non credo rifarei più un'esperienza del genere"* è, per esempio, la reazione di un rappresentante del Terzo settore che ha partecipato ad una procedura estremamente problematica in cui la posta in gioco, alla fine, si era rivelata soltanto la negoziazione molto conflittuale della quota di co-finanziamento del Terzo settore allo svolgimento del servizio messo a bando. Frustrazione e perdita di fiducia nella collaborazione sono anche il risultato di processi di divisione conflittuale dei compiti e delle risorse tra enti di Terzo settore. Gli enti di più piccole dimensioni, in particolare, possono trovarsi in una posizione di difficoltà a negoziare rispetto agli enti più grandi e, spesso, i ruoli ricoperti nella realizzazione degli interventi riflettono il potere dei singoli enti più che non le capacità che possono essere messe in pratica.

Riduzione della partecipazione democratica

Alcuni intervistati esprimono anche dubbi e perplessità sugli effetti dell'introduzione e sui nuovi strumenti, sul riconoscimento di una relazione paritaria tra pubblico e Terzo settore e sulla capacità di esercitare in modo più compiuto il principio della partecipazione democratica. Questo atteggiamento è particolarmente diffuso tra i rappresentanti del Terzo settore che sono

scettici rispetto ad un riequilibrio delle relazioni con il pubblico attraverso l'applicazione delle nuove procedure.

"Ci sono alcune piccole e piccolissime associazioni che sarebbe stato interessante coinvolgere – racconta un funzionario di un distretto che ha avviato e concluso una prima annualità di co-progettazione nel settore della promozione di interventi a sostegno di anziani con problemi neurodegenerativi, aggiungendo subito però che – *già così possiamo essere contenti"* per essere riusciti a fare lavorare sul progetto due importanti enti di Terzo settore tradizionalmente molto riottosi a collaborare insieme. Questo stralcio di intervista mette a nudo un problema non indifferente nel ragionamento sulle potenzialità dei nuovi strumenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore. Quando si presentano le proposte in risposta agli avvisi pubblici non è detto che queste siano espressione degli enti più vicini ai bisogni come vorrebbe l'interpretazione degli studiosi che considerano l'art. 55 la massima espressione del principio di sussidiarietà orizzontale. Le proposte possono essere costruite da enti con un interesse strumentale ad aggregarsi e ad escludere piuttosto che non a coinvolgere altri attori indipendentemente dal contributo di idee e progettualità che questi ultimi potrebbero apportare al processo collaborativo. *"Alla fine non ho visto grandi cambiamenti tra i partecipanti"* è un'altra osservazione che indica il rischio che prima che le proposte arrivino alle pubbliche amministrazioni si sia già verificata una sorta di imbuto nel processo di mobilitazione del Terzo settore a livello locale.

Aumento del pessimismo

Il desiderio dei partner di collaborare è in genere dato dal fatto che singolarmente essi non sarebbero in grado di raggiungere gli obiettivi auspicati. Pertanto, entrano in campo nelle collaborazioni attese non banali, che hanno bisogno, per sostenere l'impegno a partecipare, di feedback positivi. Se questo non accade le aspettative sono deluse e quanto più esse erano alte nelle fasi di avvio del processo, tanto maggiore è il rischio della disillusione e dello sviluppo di atteggiamenti pessimistici. Tali atteggiamenti non riguardano soltanto gli esiti delle co-progettazioni reputate deludenti, ma tendono ad estendersi anche su un piano più generale dei rapporti tra enti pubblici e Terzo settore. *"È rimasto tutto eguale lo avevo detto che non sarebbe cambiato niente"* è il commento che sintetizza lo stato d'animo di chi ha partecipato con attese di cambiamento e dopo aver vissuto un'esperienza negativa conferma e consolida convinzioni relative all'immodificabilità di un sistema di relazioni insoddisfacente.

Aumento della conflittualità

Le pratiche collaborative possono avere, infine, come effetto un aumento di dissapori e conflittualità. I motivi di conflitto potenziale in un processo collaborativo sono molteplici: essi vanno dalla distribuzione delle risorse e dei contributi fino alla definizione delle modalità di lavoro e all'organizzazione e al coordinamento delle attività. Il problema si riduce quando a partecipare al processo collaborativo sono pochi enti che già hanno concordato tra loro i termini della progettazione; si amplia, invece, in presenza di più attori con idee diverse che sono ammessi alla fase progettuale, pur avendo presentato proposte alternative o semplicemente perché sono stati inizialmente indotti a partecipare o a rispondere all'invito a prendere parte per ragioni di calcolo strumentale che hanno sottostimato i costi e le conseguenze indesiderate dell'adesione. Molte dinamiche di conflitto pregresso tra enti o singole persone possono, se non gestite, deflagrare nel momento in cui si discute di come progettare un servizio o un intervento, di quale ruolo possono avere i singoli attori e di come ciascuno di essi è chiamato a contribuire alla realizzazione dell'iniziativa.

Franco è il presidente e coordinatore di una piccola associazione di volontariato che lavora su un singolo quartiere la quale è stata coinvolta prima nella co-programmazione e poi nella co-progettazione di un servizio multizonale per minori.

"*Come associazione di volontariato la voce in capitolo in una discussione allargata è poca. Sei più tutelato paradossalmente in un rapporto diretto con l'ente pubblico che non in un'arena dove i rapporti di forza sono completamente asimmetrici*".

Franco si riferisce in particolare al ruolo esercitato dagli enti di Terzo settore di grandi dimensioni monopolisti dei servizi professionali, che cercano di imporre i loro interessi rispetto alle piccole organizzazioni.

"*Rischiamo di essere usati come quelli che portano le risorse del volontariato e del cinque per mille con un comune che non ha delineato dove vuole andare e che vuole fare le nozze con i fichi secchi e con le grandi cooperative*".

I conflitti tendono anche a sorgere quando le richieste di collaborazione operativa riguardano la gestione del personale e quando si tratta di decidere chi coordina chi. Siccome le diverse organizzazioni hanno di solito modelli diversi di lavoro, fino a che l'integrazione lascia immutati i modi di lavorare dei singoli enti i problemi tendono ad essere risolti. Se si fa un passo più in là e la distanza dei punti di partenza è troppo ampia, o manca il tempo per approfondire i problemi, scattano resistenze e insorgono incomprensioni e tensioni.

3.5 Concordanze e contraddizioni

Un elemento importante da considerare nel descrivere gli effetti dell'introduzione degli strumenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore è che, nonostante la collaborazione implichi l'idea di alleanza e di comunanza, le valutazioni degli intervistati del pubblico e del Terzo settore mostrano solo una parziale concordanza nell'evidenziarne i punti di forza e di criticità.

Il principale punto di convergenza tra intervistati pubblici e di Terzo settore è relativo alla convinzione dell'importanza, nell'attuale momento storico, di unire le forze. A rappresentare il collante che tiene unito pubblico e Terzo settore non è più, se non in modo marginale, l'ideologia dei diritti sociali e della lotta alle ingiustizie come accadeva nella fase pionieristica del welfare mix, ma una più pragmatica consapevolezza del fatto che contare solo sulle proprie risorse e capacità non è sufficiente per stabilizzare l'offerta dei servizi e per costruire nuovi interventi per rispondere ai bisogni.

"*Penso valga la metafora della prima cooperazione* – dice un cooperatore storico – *quando persone che da sole non riuscivano a trovare un lavoro o non avevano le risorse per assicurarsi un reddito si mettevano insieme. Oggi per me è un po' la stessa cosa: pubblico, cooperative e associazioni hanno bisogno di costruire un'alleanza solida altrimenti i problemi travolgono tutti*".

"L'unione fa la forza" è il collettore ideale entro cui si colloca la maggior parte delle valutazioni positive dell'applicazione dei nuovi strumenti collaborativi. Quando si scende sul piano più operativo i criteri di valutazione che entrano in gioco sono tuttavia più complessi e mettono in risalto anche differenze tra pubblico e Terzo settore che se non tematizzate rischiano di ingenerare giudizi discordanti e contraddittori sugli effetti della collaborazione.

Una linea di possibile tensione tra pubblico e Terzo settore riguarda le risorse. Entrambi gli attori operano in un contesto di risorse scarse, perché pur con fasi alterne il finanziamento delle politiche del welfare locale è stato caratterizzato negli ultimi anni dal contenimento della spesa. Gran parte degli intervistati racconta effettivamente dei problemi insorti con il calo dei fondi.

Nella collaborazione entrambi gli attori vedono una possibilità di affrontare il problema. Per i dirigenti e funzionari pubblici la scarsa disponibilità di risorse ha comportato la difficoltà a finanziare l'innovazione e non di rado anche nel gestire l'offerta esistente. Il ricorso alle gare di appalto ormai diventato uno standard di molte amministrazioni è stato imposto dai cambiamenti della normativa, ma ha avuto sicuramente anche lo scopo di razionalizzare e aumentare il controllo della spesa.

> "*Con le gare è più semplice stabilire cosa si chiede e dettare le condizioni* - spiega una funzionaria di un'azienda per i servizi sociali lombarda – *penso i bandi abbiano aiutato le cooperative a qualificarsi e a lavorare in modo più efficiente e questo è un risultato positivo se penso come era la situazione una volta*".

Per contro per diversi dirigenti e funzionari pubblici gli appalti sono troppo onerosi da gestire, in particolare se le scadenze sono ravvicinate, e i cambi di gestore possono portare a diversi problemi operativi: cambio dei referenti dei servizi, contenziosi fino a proteste pubbliche e minacce di interruzione dell'erogazione delle prestazioni.

> "*Per fortuna non è mai successo qui. A (un altro comune della zona) una cooperativa storica ha perso i servizi educativi e ci sono state raccolte firme e un mezzo caos. La cooperativa ha bloccato il trasferimento del personale; addirittura dicono pagando gli stipendi a vuoto degli educatori pur di lasciare senza educatori quella che era subentrata. Al di là di ogni altra considerazione significa che si inceppa tutta la macchina amministrativa e operativa e se ci sono contenziosi e ricorsi le cose rischiano di trascinarsi per anni*".

Gli strumenti collaborativi resi disponibili con l'approvazione del nuovo Codice del Terzo settore sono visti da diversi intervistati su questi presupposti come un modo di saltare le procedure e i problemi degli appalti, stabilizzare relazioni con enti reputati affidabili e al contempo come uno strumento per razionalizzare la spesa e recuperare nuove risorse per finanziare gli interventi.

L'interesse verso le nuove pratiche collaborative è indubbiamente associato all'idea di una compartecipazione di risorse tra pubblico e Terzo settore. Se nel modello classico dell'appalto prevale ancora il principio dell'acquisto di servizi, con i nuovi strumenti collaborativi tende ad essere sdoganata la prassi della contribuzione di tutti gli attori con risorse proprie per il raggiungimento di un obiettivo comune. In alcune gare degli ultimi anni i punteggi attribuiti per selezionare i vincitori tenevano già conto del contributo, per esempio, di ore di volontariato che gli enti di Terzo settore erano in grado di offrire per lo svolgimento di un servizio. Con la co-progettazione questo principio trova il pieno riconoscimento normativo e procedurale, soddisfacendo un bisogno urgente e sentito da parte del pubblico.

> "*Purtroppo da quel che si vede* – racconta Daniele, il direttore di uno storico consorzio di cooperative sociali – *a tutta questa enfasi sul ruolo del Terzo settore e delle imprese sociali corrisponde un nuovo sostegno finanziario. Cioè non è che i bilanci pubblici si sono improvvisamente gonfiati per dare gambe alla co-progettazione. I bilanci dei Comuni sono gli stessi o forse sono anche peggio e per le cooperative tra rinnovo dei contratti e aumento dei costi dell'energia i costi adesso sono molto più alti*".

Daniele non accusa le pubbliche amministrazioni con cui la sua cooperativa lavora di strumentalizzare intenzionalmente le nuove pratiche collaborative. I rapporti con i funzionari e i sindaci locali sono buoni e il cooperatore riconosce anche lo sforzo di diverse amministrazioni ("non tutte") di venire incontro ai problemi del Terzo settore. L'istituzionalizzazione della possibilità di chiedere legalmente un contributo in termini di risorse economiche, organizzative e umane per la co-progettazione tende a spingere però le amministrazioni in difficoltà con i

bilanci a cercare nuove risorse e a chiedere nuovi impegni a chi poi è chiamato ad erogare i servizi o a svolgere gli interventi.

> "*Il paradosso è che non siamo enti caritativi o filantropici, ma imprese. Forniamo lavoro qualificato […] non speculiamo di sicuro sui costi, anzi se vai a vedere le buste paga dei lavoratori è evidente che ci devi credere per starci dentro. […] Che adesso si possa arrivare a chiedere di lavorare con gli stessi costi orari regalando anche ore onestamente non mi sta bene*".

Se le co-progettazioni sono pensate in modo strategico e riescono a generare nuovi contatti e recuperare nuove risorse anche al di fuori della convenzione che lega pubblico e Terzo settore, il problema delle risorse, almeno per la durata di accesso ai finanziamenti aggiuntivi, si risolve in modo positivo. In caso contrario, il rischio è che riverberi interamente all'interno dei rapporti tra pubblico e Terzo settore coinvolti nella co-progettazione esacerbando aspettative e creando delusioni che disincentivano l'investimento verso la collaborazione.

Una seconda linea di tensione tra pubblico e Terzo settore potenzialmente pericolosa per il consolidamento e lo sviluppo della nuova cultura della collaborazione è rappresentata dalla diversa rappresentazione dei ruoli e della distribuzione del potere. Per gli intervistati del Terzo settore i nuovi strumenti collaborativi sono non solo una strada per uscire dal sistema degli appalti e di cercare di rispondere in modo più efficace ai bisogni, ma spesso anche un modo per riconoscere un ruolo meno strumentale del Terzo settore nei confronti della pubblica amministrazione. Slogan come "fare insieme" o "decidere insieme" sono espressi in più di un'intervista come aspettativa nei confronti della co-progettazione e della co-programmazione di un rapporto più paritetico e basato su una diversa distribuzione del potere. Pur con gradazioni e riconoscimenti diversi rispetto alla disponibilità da parte delle pubbliche amministrazioni a sperimentare un modo nuovo di relazionarsi con il Terzo settore, l'attesa di un rapporto finalmente paritario con il pubblico è nella grandissima parte dei casi disattesa.

> "*Il pallino rimane sempre in mano al funzionario di turno* – dice una dirigente della cooperazione sociale – *naturalmente ci si può intendere anche molto bene, con il dirigente del Comune […] abbiamo anche avuto da dire, certe volte si impunta su questioni che si potrebbero risolvere con il buon senso in un minuto. Dopo però ci si capisce. Da qui a dire che i rapporti con la co-progettazione sono cambiati ne corre, erano buoni prima e sono buoni adesso, la firma sugli atti però la mette sempre lui, non so se mi spiego*".

L'aspettativa di co-decidere in modo paritario sull'avvio di un procedimento o sulla selezione delle proposte è ovviamente irrealistica, perché la responsabilità amministrativa e legale delle pratiche collaborative ricade sui dirigenti pubblici. Diversi intervistati del Terzo settore tuttavia si attenderebbero "qualcosa di più" dall'introduzione delle pratiche collaborative sul piano del reciproco riconoscimento e della "pari dignità" e questa percezione inevitabilmente finisce per alimentare il giudizio del persistere di un approccio gerarchico nella definizione degli obiettivi, delle regole e dei contenuti dei servizi e degli interventi.

I funzionari e i dirigenti pubblici d'altro canto tendono a percepire la co-progettazione come uno strumento in più per gestire la complessa partita del welfare locale di cui sono titolari. In alcuni casi è più manifesta la consapevolezza delle potenzialità della collaborazione, ma il livello di cessione del potere nei confronti del Terzo settore rimane comunque limitato dalla cornice del procedimento amministrativo. Gli intervistati pubblici si sentono responsabili dell'onere del funzionamento del processo e vogliono mantenere l'ultima parola su ciò che è fattibile e non fattibile in base alle regole, ai budget e ai mandati istituzionali. Lo spazio della collaborazione per i più innovatori implica un atteggiamento di messa in discussione e di ascolto genuino dei punti di vista in campo.

"*La condivisione* – argomenta convintamente una dirigente di un Comune storicamente precursore della co-progettazione – *nasce da un approccio con la realtà e se uno osserva la realtà vede che i servizi devono essere veramente co-costruiti per risultare efficaci. Non esiste un esecutore e uno che comanda, esistono soggetti che interpretano un mandato, se quel mandato fa parte di una vocazione sociale allora si possono costruire alleanze con meno asimmetrie*".

Si tratta comunque anche in questi casi di una concessione di fiducia condizionata.

"*Il Terzo settore ha espresso da noi sempre persone che erano leali con i servizi. Quando si percepisce questo, il compito del pubblico è valorizzare questo contributo*".

Questa considerazione è molto interessante perché, da un lato, si attribuisce agli enti di Terzo settore, dimostratisi leali e affidabili, una patente di credibilità che li porta ad essere considerati partner della pubblica amministrazione. Dall'altro, la valorizzazione del Terzo settore resta un compito di cui il funzionario pubblico che esegue correttamente il suo mandato è l'ultimo titolare. La mancata esplicitazione di queste differenze di valutazione è un elemento che può produrre tensioni e incomprensioni e che è piuttosto difficile da rilevare perché nella mente di molti intervistati costituisce quasi un "dato per scontato" e non un elemento da affrontare e discutere apertamente.

La terza importante linea di frattura che si intravede nel modo di valutare i nuovi strumenti collaborativi e gli effetti della loro applicazione da parte di dirigenti e funzionari pubblici e del Terzo settore riguarda il modo con cui sono intese le regole. Diversi intervistati del Terzo settore sarebbero più propensi ad un'applicazione più flessibile delle norme. Per esempio, se durante le sessioni di una co-progettazione si rileva l'opportunità di invitare altri soggetti al tavolo di lavoro tra i dirigenti e quadri del Terzo settore c'è una maggiore disponibilità ad allargare la partecipazione soprattutto a livello consultivo. I dirigenti e funzionari pubblici sono invece almeno mediamente più condizionati dal rispetto delle norme che non dall'efficacia dei risultati. Per essi, la cornice di riferimento dei nuovi strumenti collaborativi rimane quella normativa. Il fatto che invece di un bando di appalto sia ora da gestire un avviso di co-progettazione e la stipula di una convenzione con un ente di Terzo settore è una questione prioritariamente di tecnica amministrativa. Ci possono essere atteggiamenti naturalmente più o meno flessibili nel recepimento delle norme e c'è anche chi è pronto ad assumersi la responsabilità di usare la propria discrezionalità per flessibilizzare il più possibile l'azione amministrativa. Con poche eccezioni, la regola è però che già la co-progettazione è "un po' un azzardo" per cui i passaggi della sua applicazione vanno resi tassativamente coerenti con le regole amministrative vigenti. Questo atteggiamento tende a creare un duplice effetto: da un lato, un ancoraggio molto forte alla normativa per quanto riguarda le prescrizioni sul funzionamento delle co-progettazioni, dall'altro, un lasciare in modo paradossale più sguarnito il controllo dei processi che non essendo assimilabili a una regola definita, tendono ad essere presidiati con maggiore difficoltà in particolare dalle amministrazioni che non hanno maturato un'esperienza pregressa in materia di processi collaborativi. Sotto questo profilo si può dunque dire che allo stato attuale l'atteggiamento alle volte di eccesso burocratico nei confronti delle norme non risulta da parte del pubblico cambiato con l'approvazione dell'art. 55. Se un funzionario in precedenza aveva un atteggiamento di scarsa propensione ad assumere decisioni non ancorate in modo più che solido alle regole, con l'applicazione della co-progettazione e della co-programmazione difficilmente c'è da aspettarsi che modifichi questo stile di azione e se ciò accade sarà l'esito di un processo di apprendimento molto lento.

3.6 Conclusioni

Gli strumenti previsti dall'art. 55 del Codice del Terzo settore iniziano ad essere sperimentati su larga scala e si possono formulare delle prime considerazioni sul modo in cui essi sono applicati e su alcuni degli effetti fino ad ora prodotti. Ad una prima valutazione, e tenendo conto dei limiti del campionamento, l'applicazione dei nuovi strumenti collaborativi appare caratterizzata da luci e ombre. Non poteva che essere così, trattandosi di un'innovazione da sperimentare e caricata di grandi e, forse, eccessive aspettative. L'applicazione di una norma non può che produrre esiti difformi, generando elementi di riflessione e necessità di aggiustamenti.

Le questioni in campo sono diverse. In una prima conclusione possono essere sintetizzate nei seguenti termini.

Le co-progettazioni sono utilizzate innanzitutto per costruire servizi e interventi molto variegati. Si va da piccole iniziative sporadiche come l'organizzazione delle colonie estive fino a servizi molto strutturati nel campo classico dei minori e delle famiglie. La prevalenza di servizi e progetti innovativi è in realtà più dichiarata che reale. Le co-progettazioni sono utilizzate per gestire più tipologie di interventi e servizi non solo necessariamente nuovi o complessi. La stessa dinamica del coinvolgimento allargato del Terzo settore, che pure caratterizza la maggior parte delle esperienze analizzate, non è omogenea e permangono forme di relazione più tradizionali con un ente di Terzo settore come interlocutore unico delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda gli effetti si registra una compresenza di valutazioni positive o negative, e il quadro appare piuttosto articolato. Se effetti positivi sono palesi in diverse esperienze, in altre permangono disillusioni e marcato scetticismo. Sicuramente gli effetti dipendono molto dalle aspettative riposte nei confronti dei nuovi strumenti collaborativi, che sono diverse tra i singoli attori, sia per il mandato a cui essi devono rispondere, che per gli obiettivi e la storia degli stessi. Le differenze tra gli effetti dell'applicazione dei nuovi strumenti collaborativi vanno inquadrate, tuttavia, anche in una cornice analitica più ampia, che va oltre il problema delle aspettative, e comprende una serie di altri fattori e processi che saranno approfonditi nei prossimi due Rapporti e che delineano un fenomeno attualmente molto intricato. Esso, per essere governato in modo efficace e coerente con i suoi obiettivi costitutivi, richiede a una consapevolezza ancora in larga parte da maturare.

Bibliografia

AA.VV., (2019). Codice del Terzo settore; rimediare le posizioni del Consiglio di Stato. *Welforum*, 9, febbraio, disponibile su https://www.welforum.it/codice-del-terzo-settore-rimeditare-le-posizioni-del-consiglio-di-stato/

Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service-delivery to Co-production*. Palgrave-Macmillan, Basingstoke, UK.

Allison, G. T. (1980). Implementation Analysis: The Missing Chapter in Conventional Analysis Illustrated by a Teaching Exercise, in Lewin, L. & Vedung, E. (eds.). *Politics as Rational Action*, Reidel, Dordrecht, pp. 237-260.

Arvidson, M., Johansson, H. & Scaramuzzino, R. (2018). Advocacy Compromised: How Financial, Organizational and Institutional Factors Shape Advocacy Strategies of Civil Society Organizations. *Voluntas*, Vol. 29, 4, pp. 844-856.

Aunger, J.A., Millar, R., Greenhalgh, J., Mannion, R., Rafferty, A. M. & McLeod, H. (2021). Why Do some Inter-organisational Collaborations in Healthcare Work when others Do not? A Realist Review. *Systematic Reviews*, Vol. 10, p. 82.

Bernardoni, A. & Picciotti, A. (2019). I Big Players del settore socio-assistenziale: trasformazioni in corso. *Impresa Sociale*, 13, pp. 43-53.

Bertin, G. & Fazzi, L. (2010). *La governance delle politiche sociali in Italia*. Carocci, Roma.

Bode, I. & Brandsen, T. (2014). State-third Sector Partnerships: A Short Overview of Key Issues in the Debate. *Public Management Review*, Vol. 16, 8, pp. 1055-1066.

Borzaga, C. (2018). Fin dove si può spingere la concorrenza senza causare danni invece che vantaggi? Il caso emblematico dei servizi sociali. *Welfare Oggi*, n. 2, pp. 14-18.

Bovaird, T. (2004). Public-private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70, pp. 199-215.

Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, Vol. 62, 2, pp. 145-161.

Brandsen, T., Trommel, W. & Verschuere, B. (2017). The State and the Reconstruction of Civil Society. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 83, 4, pp. 676-693.

Burgalassi, M. (2017). *Politica sociale e welfare locale*. Carocci, Roma.

Cardano, M. (2011) *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, Bologna.

Consorti, P., Gori, L. & Rossi, E. (2018). *Diritto del Terzo settore*. Il Mulino, Bologna

CNEL (2022). *I servizi sociali territoriali: un'analisi per territorio provinciale*. Roma.

Dehoog, R. H. (1990). Competition, Negotiation, or Collaboration: Three Models of Service Contracting. *Administration & Society*, Vol. 22, 3, pp. 317-340.

De Gregorio, O. & Maino, F. (2023). Co-programmazione e co-progettazione. *Glossario delle diseguaglianze*, disponibile su: www.diseguaglianzesociali.it.

Douglas, M. (1986). *How Institutions Think*. Syracuse University Press, Syracuse; trad. it.: *Come pensano le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1990.

Fazzi, L. (2013). *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*. FrancoAngeli, Milano.

Fazzi, L. (2019). *Costruire l'innovazione nelle imprese sociali e nel Terzo settore*, FrancoAngeli, Milano.

Fazzi, L. (2022). *Il welfare mix*. Gori, C. (a cura di) *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano, pp. 134-146.

Fici, A. (2020). *Un diritto per il Terzo settore. Studi sulla riforma*. Editoriale scientifica, Napoli.

Franzoni, F. & Anconelli, M. (2021). *La rete dei servizi alla persona*. Carocci, Roma.

Frediani, E. (2021). *La co-progettazione nei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*. Giappichelli, Torino.

Giovannetti, M., Gori, C. & Pacini, L. (2014). *La pratica del welfare locale*. Maggioli, Rimini.

Gittell, J. H. (2006). Relational Coordination: Coordinating Work through Relationships of Shared Goals, Shared Knowledge and Mutual Respect. Kyriakidou, O. & Ozbilgin, M. (eds.). *Relational Perspectives in Organizational Studies*. Edward Elgar, London, pp. 74-94.

Glendinning, C. (2002). *Partnerships between Health and Social Services: Developing a Framework for Evaluation. Policy & Politics*, Vol. 30, 1, pp. 115-127.

Gori, L. (2020). La saga della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A. *Federalismi*, 4, pp. 179-208.

Hardy, C., Phillips, N. & Lawrence, T. B. (2003). Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration. *Journal of Management Studies*, Vol. 40, 2, 321-347.

Karsten, H., Lyytinen, K., Hurskainen, M. & Koskelainen, T. (2001). Crossing Boundaries and Conscripting Participation: Representing and Integrating Knowledge in a Paper Machinery Project. *European Journal of Information Systems*, Vol. 10, 2, pp. 89-98.

Lowndes, V., Skelcher, C. (1998). The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, Vol. 76, pp. 313-333.

Lumino, R. & Pirone, F. (2013). I sistemi regionali di assistenza sociale: governance, organizzazione dei servizi, strumenti e modalità operative. in Kazepov, Y. & Barberis, E. (a cura di). *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali*. Carocci, Roma.

March, J. G. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions; The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York; trad. it.: *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Il Mulino, Bologna, 1993.

Marocchi, G. (2017). Il Terzo settore verso l'applicazione della Riforma. *Welforum*, 27 marzo.

Pellizzari, S. & Borzaga, C. (2020) (a cura di). *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale* (instant book). Euricse, Trento, pp. 21-26.

Pisani, G (2022), L'"amministrazione condivisa" al centro di un nuovo modello di solidarietà, in Sociologia del diritto, n.1, 2022, pp.9-36.

Polizzi, E., Tajani, C. & Vitale, T. (2013). *Programmare i territori del welfare, Attori, meccanismi e effetto*. Carocci, Roma.

Scalvini, F. (2018). Verso l'amministrazione condivisa. *Welfare Oggi*, n. 2, pp. 19-25.

Scalvini, F. (2020). Introduzione: voltare pagina. in Fici, A., Gallo, L. & Giglioni, F. (a cura di). *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Editoriale scientifica, Napoli.

Sinclair, S. (2011). Partnership or Presence? Exploring the Complexity of Community Planning. *Local Government Studies*, Vol. 37, 11, pp. 77-92.

Star, S. L. & Griesemer, J. R. (1989). Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology. *Social Studies of Science*, 19:3, pp. 387-420

Torfing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, Vol. 61, 5, pp.795-825.

Venturi, P. & Zandonai, F. (2021). La co-progettazione deve essere la punta più avanzata delle politiche guidate dallo scopo. *Vita*, 6 dicembre.

Wildridge, V., Childs, S., Cawthra, L. & Madge, B. (2008). How Create Successful Partnership. A Review of the Literature. *Health Information & Libraries Journal*, Vol. 21, 1, pp. 3-19.

Zandonai, F. & Bandera, L. (2020). Quando la co-progettazione è un falso amico. *Secondo Welfare*, 19 maggio.