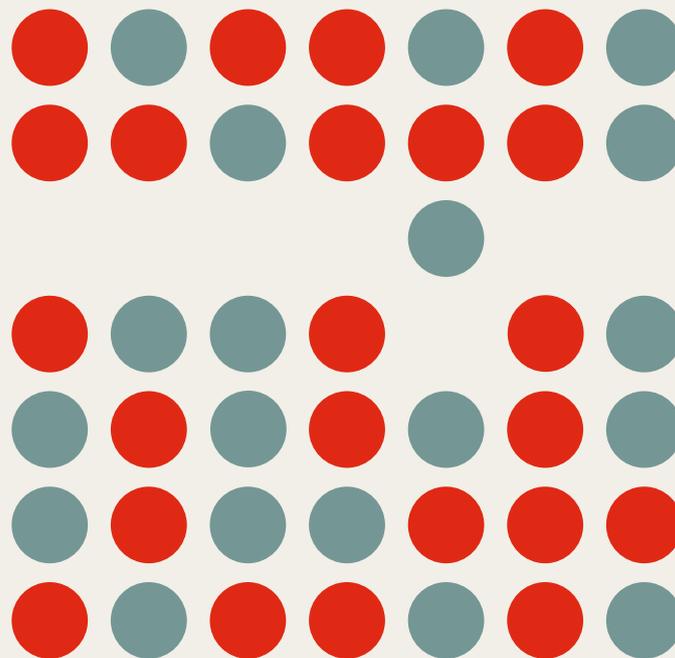


# Capitolo 2

## Coprogettazione e coprogrammazione tra teoria e prassi

di Anastasia Rita Guarna e Franca Maino



Tratto da:

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

## Introduzione

### Parole chiave

- Coprogettazione
- Coprogrammazione
- Pratiche collaborative
- Reti multiattore
- Terzo Settore

Il coinvolgimento di soggetti extraistituzionali nelle politiche e nella produzione di servizi di welfare ha avuto uno sviluppo incrementale. Nel tempo si sono diffuse e sperimentate varie forme di ibridazione attraverso l'impiego di diversi modelli organizzativi, gestionali e finanziari. Negli anni più recenti il repertorio degli strumenti di *policy design* si è arricchito ulteriormente con la comparsa del modello collaborativo, per cui la sussidiarietà non si realizza semplicemente nell'esternare l'erogazione dei servizi ma si fonda sulla capacità di sviluppare processi decisionali inclusivi relativi alla costruzione di un sistema di welfare condiviso, a partire dalla fase di progettazione fino alla realizzazione dei servizi. Da questo paradigma derivano diverse pratiche collaborative tra cui la coprogettazione e la coprogrammazione (oggetto di questo Rapporto).

Il seguente capitolo, di natura prettamente teorica, prevede una rassegna della letteratura al fine di evidenziare gli elementi principali che contraddistinguono tali pratiche collaborative e, allo stesso tempo, di fornire un quadro utile e strumentale al lavoro empirico presentato nei capitoli successivi (Capitoli 3 e 4). Il capitolo è suddiviso in 5 sezioni. La prima propone un approfondimento sul rapporto tra enti pubblici e Terzo Settore, esaminando l'intreccio tra la dimensione politica e la dimensione economica. La seconda sezione consiste in un inquadramento normativo di tali pratiche, dalla legge 328/200 fino al più recente art. 55 del Codice del Terzo Settore, il quale apporta notevoli novità. La terza sezione contiene la disamina di queste due pratiche approfondendo in particolare i processi di implementazione. La quarta sezione propone una breve panoramica dei principali soggetti coinvolti nelle pratiche collaborative. La quinta, infine, presenta i punti di forza, le criticità, le opportunità e le sfide che caratterizzano la coprogettazione e la coprogrammazione.

## 2.1 L'evoluzione del rapporto tra enti pubblici e privati

In Italia l'ambito delle politiche sociali è sempre stato teatro di sperimentazioni di forme di ibridazione tra organizzazioni pubbliche e private (Paci 1989). Questa tendenza è stata alimentata da un progressivo consolidamento e riconoscimento normativo del Terzo Settore come giocatore centrale nell'arena politica sui temi del welfare, tanto da permettere di parlare di un modello italiano "a prevalenza del Terzo Settore", in cui la società civile organizzata svolge un ruolo cruciale, in particolare nel campo dell'assistenza e dei servizi di cura (Ascoli e Ranci 2002; Ferrera 2012; [Maino e Ferrera 2013](#)). Si sono diffuse, pertanto, esperienze che hanno portato alla costituzione di alleanze tra enti pubblici e Terzo Settore, caratterizzate da diverse modalità di formalizzazione e implementazione. L'evoluzione e la mutazione dei rapporti tra questi principali soggetti sono state influenzate da una costante tensione tra il paradigma della collaborazione e il paradigma della competizione il cui risultato è stato il susseguirsi, nel tempo, di diverse pratiche e strumenti di partecipazione e regolazione. In questo paragrafo si propone una breve disamina, in prospettiva storica, del lungo cammino del rapporto tra enti pubblici e privati, fino a giungere ai più recenti sviluppi. La trattazione tiene in considerazione da un lato la dimensione politica, ossia gli attori e il grado di coinvolgimento nei processi decisionali, e dall'altro lato la dimensione economica, ossia i meccanismi di selezione e finanziamento dei soggetti privati.

**Anni Ottanta<sup>1</sup>.** Gli anni Ottanta si contraddistinguono per una politica di privatizzazione degli interventi caratterizzata dall'assenza di una strategia complessiva (Dente 1990), in cui il ricorso al Terzo Settore era strettamente vincolato a una convenienza reciproca: di legittimazione e delega dei problemi a terzi per il soggetto pubblico e finanziaria per le organizzazioni private. Rispetto alla dimensione politica, non era contemplato il coinvolgimento del Terzo Settore nel processo di *policy making*, bensì i rapporti erano regolati da interessi specifici e limitati. Rispetto alla dimensione economica, i soggetti pubblici affidavano tramite trattative private e dirette gran parte dei servizi alle organizzazioni non profit, per di più, senza la definizione specifica dei requisiti inerenti il servizio finanziato.

**Anni Novanta.** Il primo periodo di questa decade si è aperto con l'avvio di un processo di regolazione istituzionale del Terzo Settore finalizzato a conferire i riconoscimenti giuridici necessari alle organizzazioni non profit per poter svolgere attività di servizio pubblico<sup>2</sup> e ad attribuire loro benefici

1. La disamina parte dagli anni Ottanta perché la decade precedente, benché prevedesse la presenza di attori privati sulla scena delle politiche sociali, aveva un modello ancora fortemente a "dominanza pubblica" (Ranci 2010) con un forte ruolo da parte dell'ente pubblico sulla regolazione e gestione degli interventi.
2. Con le leggi 266/1991 e 381/1991 viene conferita legittimità giuridica a due nuove forme organizzative: le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali, attribuendogli così lo status di soggetti che possono perseguire statutariamente obiettivi di produzione e di erogazione di servizi in convenzione con gli enti pubblici. Fino ad allora le uniche forme di organizzazione non profit riconosciute dall'ordinamento giuridico italiano erano quelle dell'associazione e della fondazione, non adatte però alla gestione continuativa di servizi di pubblica utilità (Barbetta 1996).

fiscali<sup>3</sup> individuando le forme e i canali di sostegno finanziario dello Stato a questi enti. Nonostante le nuove formalizzazioni, il coinvolgimento degli enti del Terzo Settore nei processi di *policy making* è rimasto comunque limitato, in particolare a causa della mancanza di strumenti di coordinamento di gruppi di lavoro misti pubblico-privati (Ascoli *et al.* 2002). Rispetto alla dimensione economica vi è un passaggio dalla trattativa privata a forme più trasparenti di selezione basate su meccanismi di mercato fondati sulla competizione (es. gare d'appalto). I fattori che hanno favorito questo cambiamento riguardano, in particolare, l'introduzione di direttive a livello comunitario in materia di appalti pubblici, che hanno imposto una maggiore trasparenza nell'affidamento dei servizi a soggetti privati<sup>4</sup>. Un secondo fattore è stato poi l'aumento del numero di enti in grado di erogare lo stesso servizio: in passato vi era spesso un unico soggetto in grado di realizzare il servizio finanziato, condizione favorevole per attivare una trattativa privata. A fronte di questo scenario si è assistito, pertanto, alla creazione di un mercato competitivo caratterizzato da un'interazione pubblico-privato fondata sull'affidamento di servizi agli enti del Terzo Settore tramite meccanismi basati sul prezzo, con una sostanziale esclusione dal processo di *policy making*. Il rapporto tra pubblica amministrazione (PA) e Terzo Settore, quindi, si è strutturato lungo un asse strumentale in cui l'ente locale impiegava le realtà di Terzo Settore solo per coprire le falle del proprio sistema, senza valorizzare il loro ruolo ma soprattutto senza valutarne l'azione, tanto da prescindere dalla qualità ed efficacia degli interventi esternalizzati.

Solo sul finire degli anni Novanta si colgono i primi segnali di cambiamento: per la prima volta viene proposto il coinvolgimento del Terzo Settore nei processi di *policy making* nell'ambito delle leggi di settore a livello nazionale<sup>5</sup>. In riferimento alla dimensione economica, invece, si è tentato di correggere gli effetti della scarsa qualità degli interventi derivanti da affidamenti di servizio basati sul prezzo introducendo quella che viene definita "offerta economicamente più vantaggiosa", in cui la parte finanziaria diviene sempre meno l'elemento determinante per l'ottenimento della fornitura di un servizio, soppiantata dalla presentazione di un progetto sociale che accompagni la proposta.

**Anni Duemila.** Per vedere formalmente recepiti questi cambiamenti bisogna attendere gli anni Duemila con la legge n. 328 dell'8 novembre 2000, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, e i suoi decreti attuativi (v. §2.2.1). Questi provvedimenti hanno formalmente riconosciuto il Terzo Settore come partner dell'ente pubblico nella programmazione e nella gestione degli interventi sociali e hanno sancito il superamento di forme di affidamento basate esclusivamente sul prezzo a vantaggio di forme più attente al rispetto della qualità dei servizi

3. Il decreto legislativo n. 460 del 1997 introduce per la prima volta in Italia un regime unificato e omogeneo di concessione di benefici fiscali alle organizzazioni non profit, per le quali fino ad allora era vietata l'acquisizione di un reddito di natura commerciale (Ascoli *et al.* 2002).
4. Con il decreto legislativo n. 157 del 1995 l'Italia recepisce i contenuti della Direttiva CEE 92/50 che sanciva l'obbligo per gli enti pubblici di indire gare d'appalto per l'affidamento di servizi, alimentando il principio di concorrenza.
5. La legge n. 285 del 28 agosto 1997, contenente "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", è la prima a riconoscere formalmente la necessità di collaborazione all'interno del processo decisionale, imponendo come prerequisito per il finanziamento statale la progettazione congiunta tra ente pubblico e Terzo Settore.

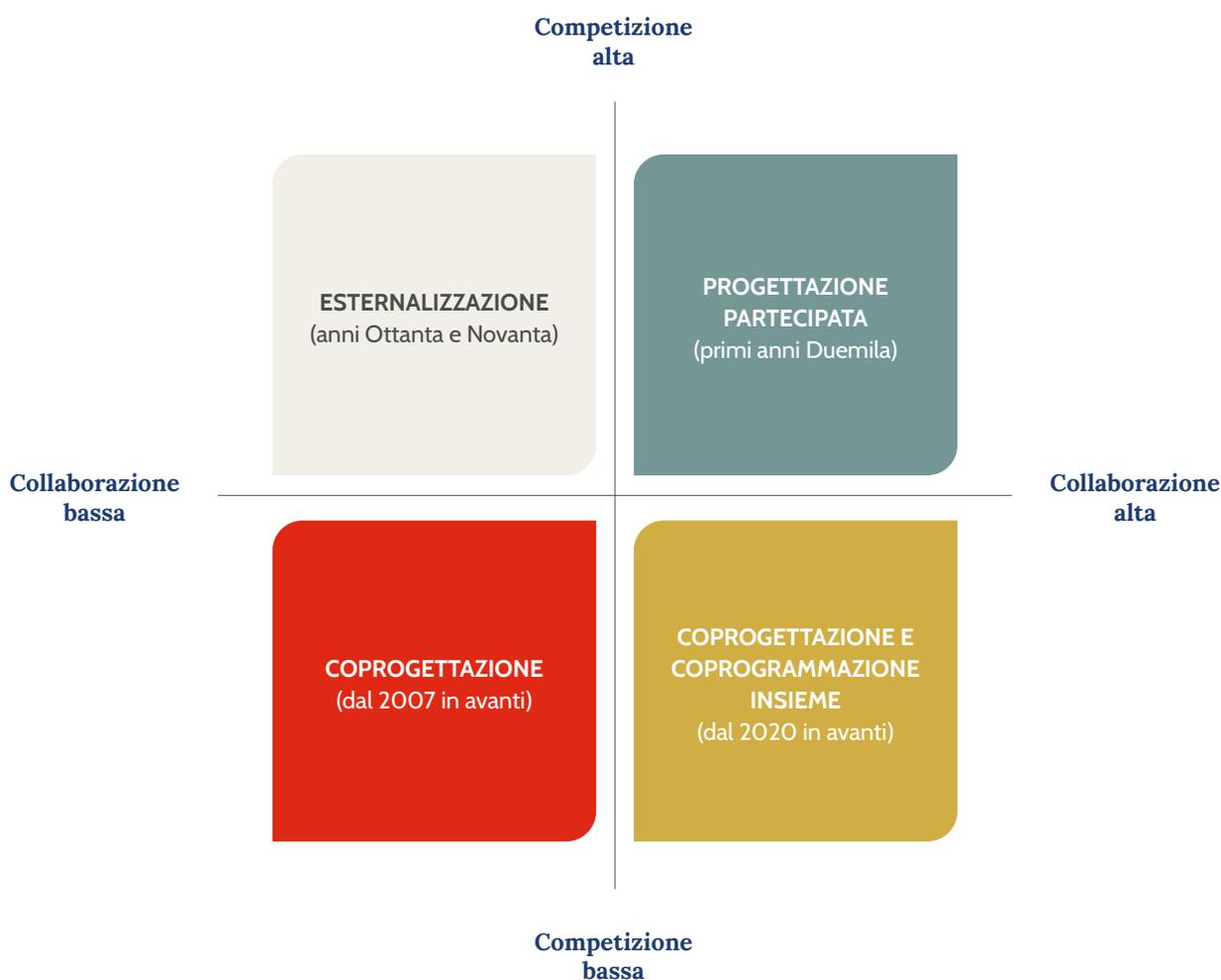
e della progettazione (Ascoli *et al.* 2002). Rispetto alla dimensione politica, la legge 328/2000 ha costituito uno spartiacque culturale fondamentale, conferendo al Terzo Settore un ruolo attivo anche in fase di progettazione ed esplicitando il valore della partecipazione attiva dei cittadini come elemento cardine per la costruzione di un welfare plurale. Tale coinvolgimento si è realizzato attraverso diversi strumenti: le consulte, di carattere formale, impiegate in genere per regolare l'interazione tra associazioni e organizzazioni di volontariato e amministrazioni pubbliche; i tavoli di coordinamento, di carattere talvolta più informale, sviluppati come luogo di consultazione e raccolta di idee e suggerimenti da sottoporre alle decisioni politiche (Battistella *et al.* 2004) e in particolare i Piani di Zona. Viene introdotta la locuzione "progettazione partecipata", che racchiude un significativo cambiamento culturale rendendo strutturale il coinvolgimento, l'attivazione e la valorizzazione degli enti del Terzo Settore considerati "testimoni privilegiati", ovvero attori in grado di esprimersi in merito alla realizzazione di interventi sociali in quanto esperti dei bisogni e delle esigenze della cittadinanza (De Ambrogio e Guidetti 2018). Si è trattato di un primo serio tentativo di formalizzazione di una titolarità e una responsabilità non più esclusiva ad appannaggio dell'ente pubblico, bensì condivisa. Rispetto alla dimensione economica, la legge 328/2000 mantiene come criterio di selezione la competizione – attraverso la gara d'appalto – tuttavia viene introdotta la nozione di "concorrenza amministrata", volta a consolidare maggiormente forme di aggiudicazione basate sulle caratteristiche dell'offerta che prevedano, oltre all'aspetto economico, anche altre dimensioni di tipo strutturale-qualitativo (il progetto sociale, il livello di formazione degli operatori, le esperienze nello specifico campo di intervento, la conoscenza del territorio). La legge, inoltre, introduce l'accreditamento come ulteriore forma di finanziamento pubblico, per il quale l'ente pubblico riconosce a una pluralità di enti il diritto di erogare un determinato servizio ma spetta ai cittadini beneficiari scegliere il fornitore del servizio. Si innesca, così, una duplice dinamica di competizione tra gli enti del Terzo Settore: per l'accreditamento e per "conquistarsi" le preferenze dei potenziali beneficiari.

**Ultimo decennio.** La riduzione dei finanziamenti per il welfare dettata dalla crisi economica degli anni 2007-2008 ha provocato una battuta d'arresto per la progettazione partecipata, comportando la rivisitazione dello strumento dei tavoli tematici e del coinvolgimento degli attori non pubblici (De Ambrogio e Guidetti 2023). Si assiste a un progressivo spostamento del focus sul dispositivo della coprogettazione come modalità di relazione in cui agli attori viene richiesta una maggiore corresponsabilità con relativa assunzione di rischi. I recenti cambiamenti sociali richiedono, infatti, di porsi in una relazione di partenariato che modifica il carattere dei tradizionali contratti introducendo la coprogettazione come nuova modalità operativa e interorganizzativa, interpretata come una potenzialità, un possibile volano per fronteggiare la crisi del welfare. Tale partnership è intesa come "una collaborazione maggiormente paritaria fra organizzazioni di diversa natura, fondata su relazioni reciproche nelle quali le risorse, le capacità e i rischi sono condivisi al fine di realizzare un progetto multidimensionale non altrimenti perseguibile" (Boccacin 2009, 37). Rispetto alla dimensione politica, dunque, si passa da una modalità consultiva in cui il Pubblico

si limita a indagare l'opinione della società civile chiamata a confrontarsi intorno a un tavolo e successivamente a restituire progettazioni già "confezionate", a quella che Fareri (2009) definisce come "partecipazione vera e propria" in cui ai soggetti coinvolti viene attribuito potere decisionale. In riferimento alla dimensione economica, viene introdotta l'istruttoria di coprogettazione come strumento amministrativo finalizzato all'individuazione di soggetti del Terzo Settore disponibili a una progettazione concertata di servizi e interventi sociali che può concludersi con un accordo negoziale (ai sensi dell'art. 119 del decreto legislativo n. 267 del 2000) o con un accordo procedimentale (ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990). Pertanto non si dà luogo a un affidamento di servizio, bensì a un rapporto di partenariato pubblico-privato.

Gli sviluppi normativi degli ultimi decenni hanno cambiato profondamente le relazioni tra PA e Terzo Settore, intrecciando i due modelli principali: la competizione e la collaborazione (v. Figura 2.1).

**Figura 2.1.** Rapporto fra enti pubblici e soggetti privati tra competizione e collaborazione



Fonte: elaborazione delle autrici.

Benché negli ultimi anni si sia registrata un'importante evoluzione normativa, la coprogettazione è stata, per molto tempo, intrisa di una certa alterità semantica che spazia tra due distinti "domini" analitici (Rossi e Colombo 2019): a) la coprogettazione come logica d'azione organizzativa, intesa come un metodo per costruire politiche sociali partecipate da una pluralità di attori eterogenei; b) la coprogettazione come dispositivo amministrativo di regolazione dei rapporti contrattuali tra gli attori che concorrono alla realizzazione di un servizio. Tuttavia la scarsa chiarezza concettuale ha creato - e tuttora crea - un quadro eccessivamente indefinito, nel quale la scelta di coprogettare viene spesso assunta come nuovo modo di collaborare tra pubblico e privato senza porre troppa attenzione a esplicitare il perimetro all'interno del quale si agisce (Guidetti 2018). Avviare percorsi di coprogettazione senza prima domandarsi se si tratti dello strumento giusto per il tipo di intervento che si intende realizzare e senza sapere come organizzare la collaborazione rischia sia di essere confusivo per chi vi prende parte (correndo il rischio di scivolare verso il tradizionale appalto), sia di sminuire lo strumento in sé non producendo un cambiamento sostanziale nelle modalità di agire (§2.5.2). Tale scenario viene, inoltre, appesantito da un quadro normativo ancora poco definito a livello nazionale, ma soprattutto caratterizzato da legislazioni regionali che si muovono su un terreno confinante con i tradizionali procedimenti regolati dal Codice degli appalti e quindi potenzialmente insidioso (molte istruttorie di coprogettazione utilizzano un vocabolario ancora strettamente connesso all'affidamento dei servizi e dell'appalto) (§2.2). La coprogettazione è molto più del semplice "progettare insieme": richiede di rivedere il modo in cui si producono gli interventi sociali, dalla loro ideazione al momento in cui si conclude la loro realizzazione.

La crisi pandemica causata dal Covid-19 ha consolidato maggiormente la consapevolezza che per fronteggiare un bisogno sociale sempre più multidimensionale (si veda il Capitolo 1) e per giunta emergenziale è necessario unire le risorse disponibili (De Ambrogio 2023a). Pertanto non solo la coprogettazione è stata identificata come strumento principe per raggiungere tale risultato, ma il dibattito sta richiamando sempre più l'importanza di valorizzare la coprogrammazione delle politiche sociali nell'ottica di intercettare i bisogni al fine di promuovere non solo interventi di contenimento dell'emergenza ma anche interventi proattivi. Benché l'argomento fosse già stato introdotto dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore (nel 2017), in questi ultimi anni è emersa l'urgenza di rinnovare l'importanza della lettura complessiva dei bisogni e di consultazione della società civile - propria dei tavoli tematici dei Piani di Zona - al fine di individuare le priorità di intervento e le modalità per realizzarle (nonché le risorse a disposizione per dare esecutività alle azioni previste).

## 2.2 Inquadramento normativo

Benchè nell'ultimo quinquennio vi sia stata una svolta nell'individuare la coprogettazione e la coprogrammazione come strumenti significativi per perseguire il principio della collaborazione e produrre un cambiamento nell'implementazione delle politiche sociali, il quadro normativo di riferimento appare ancora limitato esclusivamente a enunciare una serie di principi e indirizzi, delegando al legislatore regionale l'emanazione di disposizioni attuative in materia. Il seguente paragrafo propone una breve ricostruzione del percorso normativo nazionale - dalla legge 328/2000 e conseguente DPCM del 2001, al più recente art. 55 del Codice del Terzo Settore che annovera, per la prima volta, la coprogrammazione - e dello scenario regionale, a cui spetta il compito di regolamentare in maniera più dettagliata dal punto di vista attuativo, con atti di diversa natura, le modalità procedurali di introduzione dei suddetti dispositivi.

### 2.2.1 La legge 328/2000 e il DPCM del 30 marzo 2001

La coprogettazione affonda le sue radici nella legge 328/2000 che – benché non la nomini esplicitamente né tantomeno la definisca in termini di percorsi amministrativi – delinea una cornice di principi e di indirizzi che vanno a costituire un terreno fertile di sviluppo di questa pratica innovativa. Le disposizioni di riferimento per la coprogettazione sono quelle che privilegiano il metodo della concertazione e della cooperazione tra i livelli istituzionali e gli enti del Terzo Settore nell'implementazione di servizi. In particolare: il riconoscimento di un ruolo attivo al Terzo Settore sia nella progettazione sia nella realizzazione concertata degli interventi (art. 1, cc. 4-5); la promozione di azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti negli enti del Terzo Settore e, allo stesso tempo, azioni per favorire il ricorso a forme di aggiudicazione negoziali che consentano agli enti del Terzo Settore la piena espressione della propria capacità progettuale (art. 5, cc. 1-2); l'attribuzione ai Comuni dell'attività di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali "a rete", ossia attraverso un lavoro di concerto con il Terzo Settore e di valorizzazione della partecipazione dei cittadini (art. 6, c. 2).

Tuttavia è il DPCM del 30 marzo 2001, emanato proprio in attuazione dell'art. 5 della legge 328/2000, a introdurre per la prima volta nel quadro normativo nazionale il termine "coprogettazione", delegando al tempo stesso al legislatore regionale l'adozione di indirizzi più dettagliati circa la definizione delle modalità di indizione e di funzionamento. Nello specifico si conferma la necessità di valorizzare il ruolo del Terzo Settore nelle attività di programmazione e progettazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e si introduce una nuova modalità di regolazione della collaborazione: l'istruttoria pubblica per la coprogettazione di interventi

innovativi e sperimentali. La fisionomia della norma, per quanto vaga e approssimativa, non impedisce di riconoscere uno strumento inedito - alternativo alle forme procedurali degli acquisti e affidamenti di servizi - per la regolazione dei rapporti tra enti pubblici e privati che ha per contenuto la collaborazione nell'esercizio condiviso della funzione di programmazione, progettazione e realizzazione di interventi e servizi sociali. Le due parole chiave "coprogettazione" e "collaborazione" rimandano a un modello di relazione in cui il soggetto pubblico (generalmente i Comuni) collabora con gli enti del Terzo Settore, a loro volta disponibili a condividere obiettivi, risorse, rischi e responsabilità nell'esercizio della funzione sociale attraverso l'attività di progettazione concertata e la successiva coproduzione degli interventi e dei servizi.

## 2.2.2 L'art. 55 del Codice del Terzo Settore

Ad apportare maggiori novità a livello concettuale (ma anche realizzativo) è l'art. 55 del decreto legislativo n. 117 del 3 Luglio 2017, noto come Codice del Terzo Settore (CTS), che amplia in modo significativo - in adempimento al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale<sup>6</sup> - la modalità di utilizzo della coprogettazione: dalle circostanze specifiche di interventi sperimentali e innovativi (evocati dalla legge 328/2000 e dal DPCM 30 marzo 2001) a tutti i settori di interesse generale individuati dal CTS e che riportino una logica diversa da quella prestazionale (Gallo 2020; Gori 2020; Lombardi 2020). L'art. 55 costruisce, dunque, una filiera concettuale che valorizza l'approccio dialogico con il Terzo Settore - richiamando come riferimento normativo la legge 241/1990 - (Scalvini 2018; [Santuari 2021](#)) in grado di chiarire il ruolo dell'ente pubblico come animatore degli interventi e servizi sociali volti al benessere dei cittadini, assicurando il coinvolgimento attivo del Terzo Settore attraverso tre forme: la coprogrammazione, la coprogettazione e l'accreditamento.

Nel dettaglio:

- il comma 2 definisce la coprogrammazione come pratica finalizzata all'individuazione, da parte della PA, dei bisogni della comunità da soddisfare, degli interventi necessari da intraprendere e delle modalità per realizzarli, nonché delle risorse a disposizione per dare esecutività alle azioni previste;

6. Nel 2020 il Consiglio di Stato non solo sottolinea come l'art. 55 del CTS rappresenti la prima applicazione sistematica dei principi di cui all'art. 118 della Costituzione, ma si pone in divergenza - pur senza citarlo - con il parere del Consiglio di Stato del 2018 fortemente indotto dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Sebbene l'ANAC dal 2014 abbia esplicitamente individuato il modello competitivo come unica risposta a ogni inefficienza e collateralismo, nel 2016 ha formalizzato con la Delibera n. 32 le linee guida per regolare la relazione tra enti pubblici ed enti del Terzo Settore (riconoscendo il dispositivo della coprogettazione). Tuttavia la delibera dell'ANAC rimane ispirata alle preoccupazioni di limitare supposte "zone grigie" che potrebbero falsare i meccanismi di concorrenza piuttosto che promuovere il modello collaborativo (Marocchi 2023). Difatti nel 2018 l'ANAC assume di nuovo una posizione critica nei confronti dell'amministrazione condivisa indirizzando il Consiglio di Stato verso un parere - menzionato in apertura di questa nota - fortemente ostile agli istituti del CTS. Nel 2021, infine, l'ANAC riconosce l'amministrazione condivisa e proclama la propria incompetenza nel trattare l'argomento.

- il comma 3 definisce la coprogettazione come pratica finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare i bisogni definiti alla luce degli esiti della coprogrammazione;
- il comma 4 individua l'accreditamento come una delle forme con cui attivare il partenariato – oltre che l'istruttoria di coprogettazione – previa definizione, da parte della PA, 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.

L'importanza dell'art. 55 risiede nell'aver strutturato un processo sistemico che consente di mettere a punto e sviluppare un metodo che presidi sia la dimensione del prodotto (il contenuto della collaborazione) sia la dimensione del processo (la relazione degli attori coinvolti nella collaborazione) per tutta la durata del rapporto *“a partire dalla co-costruzione del progetto, passando per la reciproca messa a disposizione delle risorse funzionali al progetto, fino alla conclusione delle attività e alla rendicontazione delle spese”* (artt. 55-57 del D.lgs. 117/2017).

## 2.2.3 Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici: il D.Lgs. 36/2023

Come abbiamo visto sopra, le pubbliche amministrazioni sono chiamate a decidere se e come organizzare servizi, attività e interventi. Da un lato possono esternalizzare, vale a dire affidare la gestione di un servizio, di norma standardizzato, alla responsabilità di un soggetto erogatore/gestore individuato in seguito ad una apposita selezione pubblica di natura competitiva. Dall'altro, grazie all'art. 55 del CTS, possono fare ricorso agli istituti della coprogrammazione, della coprogettazione e dell'accreditamento.

La “dialettica” fra Codice dei Contratti Pubblici (CCP, noto anche come Codice degli Appalti) e CTS non è stata semplice sin dall'entrata in vigore di quest'ultimo ([Gori 2023](#)). Il Legislatore, già nel 2020, aveva modificato il CCP facendo salva la disciplina del CTS: una svolta epocale che ha riconosciuto per via normativa i rapporti collaborativi fra PA e Terzo Settore. Con la riforma del CCP del 2023 (decreto legislativo n. 36 del 2023), poi, è stata inserita una norma di sistema che fa da sutura tra il CTS e la disciplina europea dei contratti pubblici e che riconosce i rapporti fra PA e Terzo Settore come parte integrante del più ampio e variegato contesto che vede coinvolti la PA e i soggetti privati, oltre che parte qualificante perché radicati nel principio di solidarietà e improntati al modello della sussidiarietà orizzontale.

L'art. 6 del D.Lgs. 36/2023 dispone che *“in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la PA può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione*

*amministrativa con gli enti del Terzo Settore [...] sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato*<sup>7</sup>. Il Legislatore ha operato secondo una prospettiva a “cerchi concentrici” (Gori 2023): ha definito prima un ambito ampio di rapporti collaborativi fra PA e Terzo Settore e, poi, un sottoinsieme costituito dagli istituti della coprogrammazione, della coprogettazione e dell’accreditamento, che costituiscono l’asse portante dei rapporti collaborativi previsti dal CTS e dalle Linee guida ministeriali (DM 72/2021, v. §2.3).

Guardando al cerchio più largo – quello dell’amministrazione condivisa in senso ampio – PA ed enti del Terzo Settore possono prevedere modelli organizzativi le cui caratteristiche siano l’assenza di rapporti sinallagmatici (che caratterizzano, invece, i rapporti disciplinati dal CCP) e la condivisione della funzione amministrativa. Esiste uno spazio riconosciuto di discrezionalità, a disposizione di ciascuna amministrazione, per scegliere di impostare l’esercizio della funzione amministrativa in forme di “tradizionale” esternalizzazione oppure di sperimentazione di nuovi modelli collaborativi. Questi modelli sono possibili “*in relazione ad attività a spiccata valenza sociale*”, ricomprendendo tutti gli ambiti di attività di interesse generale di cui agli art. 5 del CTS e art. 2 del D.Lgs. 112/2017 (definiti “*a spiccata valenza sociale ex lege*”) ma anche ambiti ulteriori a quelli già riconosciuti dal CTS (ad esempio, le nuove forme di imprenditoria comunitaria che si stanno diffondendo nel Paese). La capacità espansiva del principio di sussidiarietà porta a ipotizzare un allargamento possibile degli orizzonti dell’amministrazione condivisa, purché questa si realizzi tra PA ed enti del Terzo Settore. Il legislatore ribadisce infine che l’amministrazione condivisa è ammessa sempre che gli enti del Terzo Settore contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato, come previsto dal CTS. Più criptico, invece, è il richiamo al principio del risultato, che a molti studiosi continua a sembrare inappropriato perché rischia di far passare in secondo piano il processo: esso nei procedimenti di amministrazione condivisa non è necessariamente più celere, o più semplice del ricorso a esternalizzazioni a fronte di corrispettivi, ma è certamente parte fondamentale per costruire rapporti duraturi tra gli attori coinvolti nella coprogettazione e coprogrammazione.

7. Non rientrano nel campo di applicazione del nuovo CCP gli istituti disciplinati dal Titolo VII del CTS: coprogrammazione, coprogettazione, convenzioni con organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, convenzioni trasporto emergenza-urgenza. Si tratta di istituti che, nella loro attuale formulazione, contengono già tutte le caratteristiche previste dall’art. 6 e sono quindi esclusi dall’ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici.

## 2.2.4 La legislazione regionale

Le disposizioni governative appena discusse lasciano ampie zone d'ombra e d'incertezza rispetto alle modalità procedurali di coprogettazione e coprogrammazione che – come già citato – vengono delegate ai legislatori regionali a cui spetta il compito di emanare una regolamentazione locale in materia. Le Regioni, difatti, esercitando la facoltà prevista dal DPCM del 2001, hanno provveduto a definire nel dettaglio le procedure e le modalità di tali strumenti attraverso atti di diversa natura: leggi regionali di attuazione della legge 328/2000, atti di indirizzo diretti alla regolazione dei rapporti tra enti locali ed enti del Terzo Settore o nell'ambito dei piani socio-sanitari regionali<sup>8</sup>. Pur nella frammentarietà delle soluzioni e dei modelli adottati, le discipline regionali hanno fornito un utile contributo alla definizione di queste nuove pratiche, in particolare in riferimento alla coprogettazione che, rispetto alla coprogrammazione, si è sviluppata prima in termini temporali. Secondo la letteratura di settore (Brunod e Pizzardi 2012; Moschetti 2016; Ciceri e Raimondi 2018; [De Ambrogio 2018b](#); [Bodini et al. 2023](#)) negli ultimi anni molte Regioni hanno realizzato esperienze di promozione della coprogettazione a livello regionale o locale. Si tratta di sperimentazioni - promosse direttamente dalle Regioni, dagli enti locali, dai bandi europei e sempre più frequentemente anche dalle Fondazioni di origine bancaria (si veda il Capitolo 7) - che spaziano da pratiche strettamente inquadrare dal punto di vista amministrativo a progettazioni multiattore che non si possono propriamente definire coprogettazioni per qualche carenza dal punto di vista amministrativo ma che lo sono nei fatti (Guidetti 2023).

A fronte di queste esperienze territoriali è possibile enucleare alcuni elementi comuni (Ciceri e Raimondi 2018):

1. qualora venga utilizzata l'istruttoria di coprogettazione, questa si presenta come una procedura amministrativa partecipata, a evidenza pubblica, di tipo competitivo o non competitivo, con enti del Terzo Settore e destinata a concludersi con diverse forme di partenariato: gli enti possono negoziare forme e modalità di collaborazione ai sensi dell'art. 11 della legge 241/1990 (accordi procedurali) o ai sensi dell'art. 119 del D.Lgs. 267/2000 (accordi di collaborazione);
2. rispetto alla selezione dei partner, alcune Regioni fanno esplicito riferimento agli enti del Terzo Settore attivi nel territorio di riferimento, introducendo come requisito essenziale principale la conoscenza e il radicamento territoriale. Altre Regioni, invece, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione, sono orientate a favorire una partecipazione più ampia, indipendentemente dal requisito di appartenenza al territorio;

<sup>8</sup> Per una maggiore disamina comparativa regionale si rimanda a Moschetti (2016); Ciceri e Raimondi (2018).

3. la disponibilità del coprogettante a fornire risorse non solamente economiche, ma anche di altra natura: logistiche, strumentali, organizzative, professionali;
4. l'assegnazione economica non assume propriamente la forma di corrispettivo, piuttosto viene riconosciuta a titolo di rimborso, compensazione dei costi effettivamente sostenuti e in quanto tali documentabili.

## 2.3 Percorsi di coprogettazione e di coprogrammazione

Per sostenere la diffusione, il consolidamento e un corretto utilizzo dei dispositivi di coprogettazione e coprogrammazione è necessario fare chiarezza rispetto agli elementi che contraddistinguono queste due pratiche e che possono dirsi essenziali per la loro realizzazione. Per quanto concerne la coprogettazione, vista l'alterità semantica e di utilizzo del dispositivo (cfr. §2.1), sono stati individuati due percorsi di implementazione<sup>9</sup> - a seconda che la coprogettazione venga strettamente intesa come procedimento amministrativo oppure come metodo organizzativo - che prevedono fasi, il primo, e livelli, il secondo, che vanno a illustrare questa pratica di portata complessa e articolata (§2.3.1). Per quanto riguarda la coprogrammazione, invece, alla luce di un numero inferiore di esperienze, si propone una scomposizione del percorso in quelle che ad oggi possono distinguersi come le principali attività (§2.3.2).

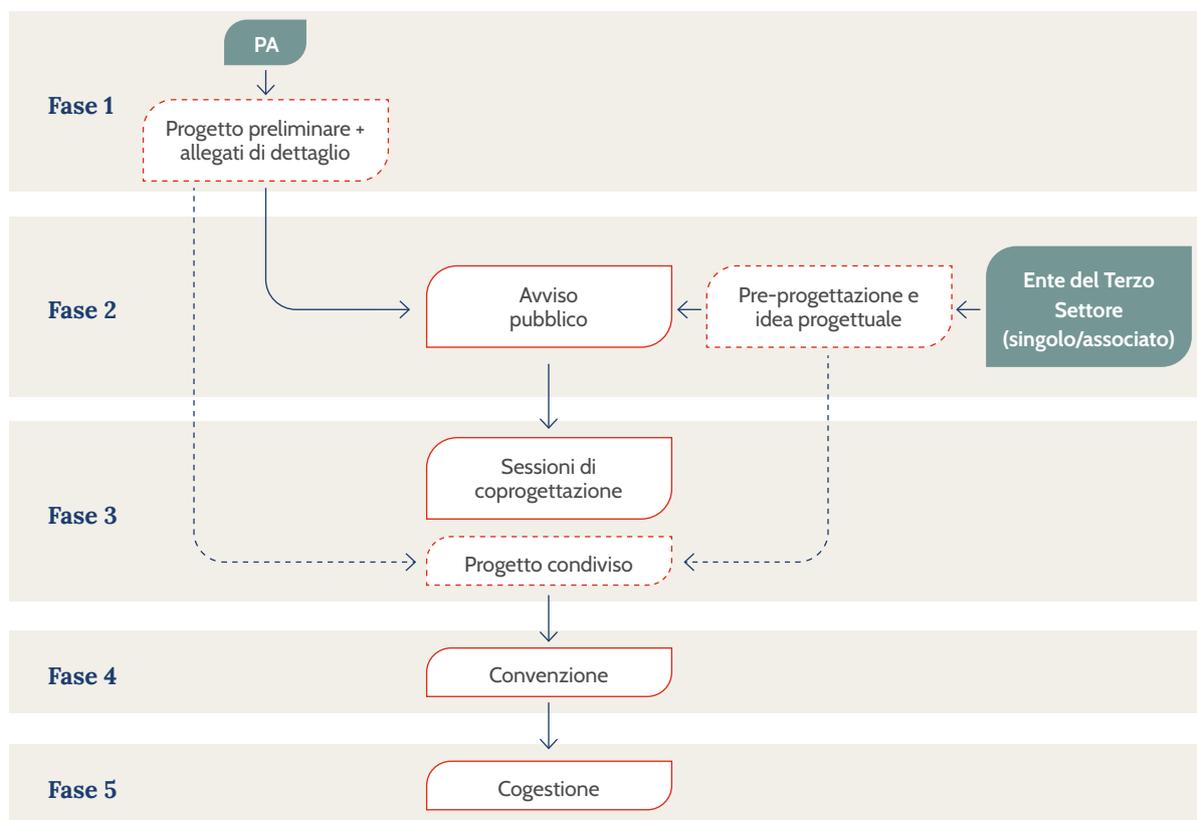
### 2.3.1 Coprogettazione come dispositivo amministrativo e come metodo organizzativo

Considerando la coprogettazione esclusivamente come dispositivo amministrativo, le Linee guida ministeriali (DM 72/2021) individuano un percorso di implementazione articolato in cinque fasi di lavoro (v. Figura 2.2), una successiva all'altra (Guidetti 2018; Maino 2022; Guidetti 2023).

**Fase 1: Avvio del procedimento di coprogettazione.** Generalmente è l'ente pubblico (con atto del dirigente della PA) a decidere di avviare il procedimento di coprogettazione; nei casi più avanzati, questo avviene a conclusione del processo di coprogrammazione. In questa prima fase la PA definisce l'area prioritaria su cui intervenire ed elabora un progetto preliminare in cui specifica il campo d'azione, la definizione del problema sociale e l'identificazione di possibili proposte risolutive.

<sup>9</sup> Per un maggiore approfondimento si veda Vecchio *et al.* (2016); Ciceri e Raimondi (2018); Guidetti (2018).

Figura 2.2. Le fasi del processo di coprogettazione come dispositivo amministrativo



Fonte: elaborazione delle autrici.

**Fase 2: Pubblicazione dell'avviso e dei relativi allegati.** In questa seconda fase l'ente pubblico, ai fini della pubblicazione, dovrà definire in modo chiaro il quadro progettuale ed economico di riferimento; fornire i dati e gli eventuali strumenti utili alla pianificazione; indicare l'insieme delle risorse (umane, economiche, beni mobili e immobili) utilizzabili nell'esecutività delle attività di progetto; definire i criteri di valutazione delle proposte. In risposta alla pubblicazione, gli enti del Terzo Settore si impegnano in un processo interno di pre-progettazione, il cui esito finale consiste nell'elaborazione di una proposta progettuale contenente una lettura comune e condivisa del problema, l'individuazione delle attività e delle risorse, la definizione della governance. Laddove la proposta venga presentata da un raggruppamento temporaneo o già preesistente (es. i consorzi di cooperative) si svolge di fatto una prima coprogettazione interna.

**Fase 3. Svolgimento delle sessioni di coprogettazione.** Tenzialmente le sessioni di coprogettazione possono svolgersi secondo due modalità: a) l'attivazione di un tavolo di coprogettazione con gli enti del Terzo Settore (in forma singola o associata) collocati nella graduatoria finale o comunque la cui proposta progettuale sia stata valutata positivamente; b) l'ammissione di tutti gli enti del Terzo Settore (in forma singola o associata), purché in possesso dei requisiti previsti dall'avviso. In entrambi i casi, ad ogni modo, l'ente pubblico e il partenariato selezionato avviano la coprogettazione vera

e propria sulla base del progetto preliminare messo a punto della PA e della proposta progettuale del partenariato proponente. La coprogettazione, dunque, consiste nel percorso di definizione di un progetto condiviso che tenga conto di entrambe le pre-progettazioni e degli equilibri interni al partenariato (vista la possibile modifica di assetti di governance e degli interessi in campo). È la fase che più necessita di una elevata capacità negoziale e mediativa da parte dei soggetti partner o, eventualmente, di un facilitatore in grado di sostenere il nuovo partenariato nella costruzione di un progetto comune.

**Fase 4. Conclusione della procedura a evidenza pubblica.** In questa quarta fase i partner (la PA, gli enti del Terzo Settore in forma singola o associata) sottoscrivono la convenzione di coprogettazione con la quale verranno regolati i reciproci rapporti. Questa contiene gli elementi fondamentali delle attività di coprogettazione, benché quest'ultima possa essere sempre revisionabile *in itinere* in caso di necessità.

**Fase 5. Cogestione o coproduzione degli interventi.** A completamento del processo di coprogettazione è necessario prevedere un'ultima fase legata all'implementazione del progetto attraverso la concretizzazione della partnership tra PA e Terzo Settore, la quale deve dotarsi di strumenti e modalità gestionali, relazionali e operative che diano seguito a quanto dichiarato e siglato nella convenzione. Questa fase è fondamentale per non incorrere nel rischio di scivolare verso relazioni più tradizionali di tipo committente-fornitore e, pertanto, di generare fraintendimenti rispetto ai ruoli e alle mansioni. A riguardo, si osserva che l'accompagnamento, articolato in un'adeguata attività di monitoraggio e valutazione (non solo dei risultati del progetto ma anche dei processi), costituisce un valido supporto per non perdere di vista, nel corso della realizzazione delle azioni, il quadro di riferimento.

Rispetto alla seconda accezione, considerando la coprogettazione come metodo organizzativo centrato su collaborazione e interazione tra soggetti partner di natura diversa, in letteratura (Ascoli *et al.* 2002; Guidetti 2018) si individuano tre diversi livelli di coprogettazione<sup>10</sup> (*istituzionale, progettuale e gestionale*) che aiutano a identificare il percorso e a chiarire quale tipo di partecipazione è richiesta ai soggetti coinvolti.

Il **livello istituzionale** rappresenta un momento fondamentale per la legittimazione della coprogettazione come metodo e strumento di condivisione della titolarità della funzione sociale, per l'articolazione delle diverse responsabilità in merito agli interventi da realizzare insieme e per l'eventuale distribuzione delle risorse economiche (Guidetti 2018). È una fase strategica rispetto alla costituzione e/o al mantenimento di una relazione di paritarietà tra i diversi soggetti coinvolti. Pertanto consta di momenti di confronto, condivisione e approfondimento tra i rappresentanti apicali delle organizzazioni, al fine di instaurare un rapporto di collaborazione; allineamento della

10. Sebbene ogni livello possieda le sue specifiche, è evidente una forte relazione di concatenazione, in cui ciascun livello risulta necessario e funzionale a quello successivo definendone le basi e i presupposti.

*vision* rispetto al problema sociale; accordo circa le priorità di intervento e le strategie di lavoro; definizione delle responsabilità e delle risorse (materiali, economiche, ecc.) di cui si dispone.

Il **livello progettuale** costituisce la fase centrale e generativa in cui si definiscono concrete proposte operative di intervento. Generalmente prevede la partecipazione di figure tecniche - appartenenti agli enti partner - con funzioni di responsabilità e coordinamento, capaci di assumere un'ottica progettuale e strategica in linea con le indicazioni politico-istituzionali (*Ibidem*). A partire dalle linee di indirizzo, il livello progettuale mira a decidere le azioni da perseguire rispetto alla concretizzazione della coprogettazione. Rappresenta un livello con un alto grado di complessità orientato da un lato al prodotto, ossia a definire la risposta rispetto al problema sociale di un contesto specifico, dall'altro lato al processo, per definire l'architettura di governance e gli strumenti di coordinamento al fine di implementare un progetto che possa dirsi condiviso. Al termine della definizione delle azioni questo livello di riflessione rimane comunque aperto, continuando ad affiancare la realizzazione delle azioni con uno sguardo capace di cogliere difficoltà e problemi, ed eventualmente riorientare le scelte di processo e di prodotto.

Il **livello gestionale, operativo e finanziario** riguarda la realizzazione del progetto in un'ottica collaborativa. È a questo livello che si definisce una governance capace di valorizzare non soltanto le competenze e le risorse di ogni singolo ente partner, ma di potenziarne e moltiplicarne l'efficacia grazie alla presenza congiunta di tutti i soggetti coinvolti. Sovente questo livello viene denominato "cogestione" (Ranci Ortigosa 1999; Guidetti 2018), poichè rappresenta il momento pratico e decisivo della sinergia e corresponsabilità paritaria tra partner, superando la tradizionale suddivisione tra enti operativi ed erogatori che realizzano gli interventi ed enti che si occupano di indirizzarli e monitorarne l'attuazione. Generalmente i soggetti che vi partecipano sono i coordinatori tecnici (già coinvolti nel livello progettuale) e gli operatori deputati a realizzare concretamente gli interventi.

## 2.3.2 Percorsi di coprogrammazione

Secondo l'art. 55 del CTS (§2.2.2) la coprogrammazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria. Questa lettura produce dunque integrazione di attività e risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di un clima di fiducia reciproco. I limiti di molte esperienze di coprogettazione - in cui il punto di partenza è stato il confronto sull'operatività piuttosto che la programmazione *ex ante* - hanno evidenziato l'importanza di momenti preliminari di confronto non solo sul problema sociale e le sue specifiche peculiarità in un determinato territorio, ma anche sulle motivazioni per dedicarsi a un determinato progetto in un preciso contesto locale.

Le Linee guida ministeriali (DM 72/2021) formalizzano un percorso di implementazione di tale pratica articolato in quattro fasi di lavoro, una successiva all'altra:

**Fase 1. Avvio del procedimento di coprogrammazione.** Generalmente tale procedimento avviene con atto dirigenziale della PA. L'iniziativa può essere intrapresa anche a seguito di uno o più stimoli da parte degli attori del Terzo Settore.

**Fase 2. Pubblicazione dell'avviso e di eventuali allegati.** Costituisce una buona pratica pubblicare un avviso contenente i seguenti elementi minimi: a) l'oggetto del procedimento di coprogrammazione<sup>11</sup>; b) i requisiti dei partecipanti; c) le modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni; d) i tempi e le modalità di svolgimento del procedimento; e) la conclusione del procedimento; f) il regime di pubblicità e trasparenza.

**Fase 3. Svolgimento dell'istruttoria.** L'attività di coprogrammazione può essere articolata in più sessioni, in ragione dell'oggetto della procedura e del numero dei partecipanti. Non consiste in un mero confronto interlocutorio bensì è richiesto di esprimersi in termini di scelte e orientamenti da seguire; di individuare possibili interventi da attivare in risposta ai bisogni identificati; di definire le risorse economiche rispetto ai possibili interventi individuati<sup>12</sup>.

**Fase 4. Conclusione della procedura.** L'attività conclusiva riguarda l'elaborazione di un documento finale condiviso che raccolga tutto il materiale prodotto durante l'attività di coprogrammazione e che metta in evidenza gli *output* e i relativi esiti raggiunti. Sarà poi compito dell'amministrazione far dialogare tali esiti con le politiche pubbliche locali.

## 2.4 Gli attori delle pratiche di coprogettazione e coprogrammazione

Le pratiche di coprogettazione e coprogrammazione sono imperniate sulla relazione tra attori di natura diversa, ognuno dotato di una propria "personalità" o cultura organizzativa. Per cultura organizzativa si intende "un set di abitudini e comportamenti accompagnati da valori, sentimenti e credenze specifiche esercitate dai membri di un'organizzazione. Questo insieme costituisce la personalità dell'organizzazione considerata come sistema vivente" (Balling 2005, 318). I soggetti che intendono

11. Fermo restando che la coprogrammazione deve riferirsi a una o più delle *attività di interesse generale*, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, potrebbe costituire buona pratica considerare contestualmente più oggetti, purché fra loro connessi, nonché tenere conto dell'integrazione di tali oggetti nell'ambito delle politiche generali dell'ente titolare del procedimento.

12. Non si tratta di allocare risorse a determinati soggetti - compito spettante alla coprogettazione - bensì di chiarire quanto gli enti sono determinati a investire su un certo e preciso intervento. Ciò non toglie che si possa ragionare su strategie di reperimento e mobilitazione di ulteriori risorse, oltre quelle già dichiarate.

collaborare attraverso queste pratiche sono vivamente invitati a riconoscere e conoscere rispettivamente le proprie e altrui culture organizzative, al fine di facilitare il superamento di eventuali pregiudizi e incomprensioni che le differenti provenienze comportano.

Nella coprogrammazione e, ancor di più, nella coprogettazione la cultura organizzativa rappresenta un elemento positivo che offre la possibilità di scoprire visioni differenti, comprendere logiche e sensibilità diverse dalle proprie e apprendere vicendevolmente nuove modalità di interpretare i problemi e di intervenire per risolverli. Diversamente si insinua la possibilità di confermare e rinforzare i reciproci pregiudizi, con il rischio di un allontanamento dalla pratica di collaborazione da parte dei potenziali partner.

Qui di seguito una breve panoramica degli aspetti che contraddistinguono i principali soggetti coinvolti nelle pratiche collaborative: l'ente pubblico, il Terzo Settore, gli enti privati e la società civile.

## 2.4.1 L'ente pubblico

L'ente pubblico non rappresenta solo uno dei protagonisti della coprogettazione e della coprogrammazione, bensì si costituisce come il principale promotore delle pratiche collaborative dal momento che l'attivazione, nonché le modalità, i tempi e l'oggetto di lavoro risultano in capo alla scelta dell'ente pubblico (De Ambrogio e Guidetti 2018).

Se negli ultimi anni l'ente pubblico è stato chiamato a ricoprire un ruolo di promotore di reti ([Fosti 2013](#); [Maino e Ferrera 2019](#); [Maino 2021a](#)) e ad agire in funzione della programmazione e verifica di quanto realizzato dai soggetti attivi sul territorio, con le pratiche collaborative si realizza una sorta di accelerazione rispetto al processo di allargamento della funzione pubblica al Terzo Settore, invitando a una maggiore condivisione e corresponsabilità a tutti i livelli di progettazione, realizzazione e valutazione degli interventi. È richiesto, pertanto, agli enti pubblici di abbandonare le tradizionali modalità di esercizio del potere pubblico, connotate da logiche gerarchizzanti e prescrittive, per assumere un posizionamento paritario e flessibile che, pur garantendo le necessarie prerogative politico-istituzionali, sia in grado di favorire un sistematico coinvolgimento del Terzo Settore, non solo nell'attività erogativa bensì dall'attività istruttoria a quella decisionale. Perché questo possa realizzarsi è necessario, da parte dell'ente pubblico, curare la negoziazione delle forme e delle modalità d'inclusione dei soggetti della rete; instaurare e disciplinare la relazione tra gli enti che intendono condividere le responsabilità della funzione sociale; realizzare forme di collaborazione mediante la messa in comune di risorse.

## 2.4.2 Il Terzo Settore

Il coinvolgimento del Terzo Settore all'interno del sistema di welfare è oggetto da tempo di un ampio dibattito che, secondo Fazzi (2013), si polarizza su due prospettive opposte. La prima identifica il Terzo Settore come *“motore autonomo del cambiamento”* (*Ibidem*, 21), che compensa con le proprie qualità la fatica dell'ente pubblico di promuovere l'innovazione in una cornice di inclusione e giustizia sociale. Questa posizione richiama le caratteristiche dell'efficienza, dell'orientamento all'innovazione, della cittadinanza attiva e della capacità di produrre democrazia. La seconda prospettiva vede il Terzo Settore in una posizione di *second mover* che considera il suo contributo alla modernizzazione del welfare come eterodiretto nonché marginale o scarsamente rilevante. Nonostante la crescita del Terzo Settore degli ultimi vent'anni, quest'ultima posizione si sviluppa in seno alla debolezza organizzativa, gestionale e imprenditoriale, mescolata a un forte particolarismo del Terzo Settore che non lo renderebbe un attore sufficientemente forte o abile per partecipare in modo decisivo all'innovazione sociale. Benché le attuali sperimentazioni di coprogettazione e di coprogrammazione stiano evidenziando sfide non banali connesse al portato di entrambe le visioni (§2.5), la logica collaborativa su cui fanno perno tali pratiche si muove nell'ambito della prima prospettiva qui menzionata. Sia la coprogettazione sia la coprogrammazione costituiscono per il Terzo Settore l'occasione di capitalizzare e mettere a disposizione tutto il sapere e la conoscenza rispetto a un determinato problema sociale, la possibilità di favorire la relazione con i destinatari degli interventi e di condividere reciprocamente capacità organizzative, gestionali e operative (un elemento che è emerso anche nella ricerca alla base del presente Rapporto: si veda il Capitolo 3, in particolare §3.3).

## 2.4.3 Gli enti privati

Le trasformazioni più recenti hanno spinto enti “più tradizionali” (aziende, organizzazioni sindacali, datoriali e ordini professionali, la cui funzione principale è la rappresentanza degli interessi degli associati – rispettivamente lavoratori, imprese e liberi professionisti) e nuovi attori (fondi e casse sanitarie, investitori che si occupano di finanza “a impatto sociale”, Fondazioni di impresa) a interagire e/o unirsi a reti e partnership che hanno tematizzato il welfare come possibile leva di sviluppo economico e sociale per i territori. È in questa cornice che, ad esempio, sono state attivate dinamiche virtuose, capaci di fare del welfare aziendale una forma di investimento a vantaggio della collettività territoriale ampiamente intesa (si veda il Capitolo 5; Maino e Razetti 2019).

Gli strumenti a disposizione di attori privati e parti sociali per “fare rete” con gli enti del Terzo Settore – talvolta grazie al supporto delle istituzioni pubbliche locali – sono numerosi e spaziano dal contratto

di rete alla contrattazione sino alle piattaforme (digitali e fisiche) condivise. Le sperimentazioni dell'ultimo decennio hanno evidenziato la capacità dei soggetti privati di combinare in modo innovativo i diversi mezzi disponibili, aprendosi sempre più a pratiche collaborative.

Il nesso tra le pratiche collaborative e gli attori profit è strettamente legato alla loro partecipazione nel processo di sviluppo, progettazione e implementazione di soluzioni e servizi. In particolare riguarda le seguenti dimensioni:

- condivisione di expertise e risorse: gli attori profit possono contribuire con la loro esperienza, con le loro competenze tecniche e risorse finanziarie non solo ad affrontare sfide sociali complesse ma anche a migliorare le strategie di sviluppo e l'impiego di tecnologie avanzate;
- generazione di valore condiviso: la partecipazione degli attori profit può rappresentare un'opportunità di generare valore non solo per se stessi, ma anche per altre parti interessate e per la società nel suo complesso, favorendo la creazione di soluzioni che soddisfano tanto le esigenze del Mercato quanto quelle sociali;
- accesso a nuovi mercati e opportunità di business con un'attenzione alla dimensione sociale: partecipare a pratiche collaborative può consentire agli attori profit di esplorare nuovi target e nuove opportunità di business sviluppando una crescente attenzione alla sostenibilità sociale e all'inclusione (si veda il Capitolo 5, in particolare §5.4.1);
- innovazione aperta e di prossimità: la condivisione di conoscenze e l'interazione con altre parti interessate, come organizzazioni non profit e comunità locali, offre un contesto in cui gli attori privati possono accedere a idee e prospettive esterne e a loro volta contribuire all'innovazione di prossimità ([Santoni e Maino 2021](#)).

## 2.4.4 La società civile

Gli atti che regolano le pratiche di collaborazione - in particolare la coprogettazione - prevedono il coinvolgimento della società civile in forma più o meno aggregata. I cittadini sono chiamati ad assumere un ruolo responsabilizzato, partecipando attivamente alla coproduzione degli interventi. Tuttavia le esperienze di coprogettazione e coprogrammazione mettono in evidenza non poche difficoltà, le stesse che si presentano nella relazione tra i diversi attori protagonisti dei dispositivi di collaborazione (§2.5.1), ma in forma più amplificata. Sebbene esistano molte forme aggregate (comitati, consulte di quartiere, ecc.) dotate di strutture solide e pertanto in grado di partecipare attivamente, la questione della rappresentanza, del carico gestionale e organizzativo necessario a partecipare a forme prolungate di confronto e scambio costituiscono una questione rilevante per questi attori (De Ambrogio e Guidetti 2018). Molto spesso, pertanto, sono gli enti più strutturati a

raccogliere prima delle sedute di coprogettazione e coprogrammazione la voce dei cittadini (Fazzi 2022), attraverso l'impiego di tecniche partecipative, al fine di raccogliere le varie posizioni di chi in prima persona vive una determinata condizione sociale rispetto alla quale si intende definire e realizzare specifiche risposte.

## 2.5 Prassi di coprogettazione e coprogrammazione: facciamo il punto

Come evidenziato in letteratura le pratiche collaborative si presentano complesse e articolate: *“non basta mettere dei soggetti intorno a un tavolo per realizzare buone programmazioni o progettazioni”* (Balducci 1995, 75-76). Questo scenario è determinato, da un lato, da una certa flessibilità normativa che demanda ai contesti territoriali la discrezionalità circa l'iter procedurale di implementazione (cfr. §2.2.4); dall'altro lato, tali pratiche implicano un impegno non indifferente nel tenere insieme tutte le parti di cui si compongono. Come esordisce Marocchi (2021) *“la collaborazione stanca”*, pertanto si ritiene utile in questo paragrafo sistematizzare e illustrare quelli che sono i punti di forza, le criticità, le opportunità e le sfide che contraddistinguono la coprogettazione e la coprogrammazione al fine di favorire la buona riuscita di tali pratiche<sup>13</sup> (v. Tabella 2.1).

**Tabella 2.1.** Punti di forza, criticità, opportunità e sfide: un quadro sinottico

<p><b>Punti di forza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agire insieme come risposta a un bisogno sociale multidimensionale</li> <li>• Corresponsabilità</li> <li>• Potenziale innovativo</li> <li>• Capitale sociale fiduciario</li> </ul>	<p><b>Criticità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Automatismi competitivi</li> <li>• Ente pubblico tra incertezze e instabilità</li> <li>• Aspetti economici e rendicontazione nella coprogettazione</li> <li>• Impegno relazionale</li> </ul>
<p><b>Opportunità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elementi di empowerment per gli attori coinvolti</li> <li>• Collaborazione e <i>community building</i></li> </ul>	<p><b>Sfide</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doppio livello di complessità e matrimonio di interesse nella coprogettazione</li> <li>• Paradosso della collaborazione</li> </ul>

Fonte: elaborazione delle autrici.

**13.** Su questi elementi si è concentrata anche la ricerca alla base del presente Rapporto. Si rimanda al Capitolo 3, §§3.4.1 (punti di forza) e 3.4.2 (punti di debolezza) e al Capitolo 4, §§4.4.1 (sfide) e 4.4.2 (opportunità).

## 2.5.1 Punti di forza e criticità delle pratiche collaborative

Gli ultimi decenni di sperimentazione delle pratiche di collaborazione hanno permesso di delineare i punti di forza, gli stessi che stimolano gli enti a intraprendere il percorso collaborativo, e i punti di debolezza, di cui è necessario tenere conto al fine di avviare percorsi consapevoli e di adottare specifiche strategie di lavoro.

In relazione ai punti di forza si rilevano quattro aspetti che mettono in evidenza il portato positivo di tali pratiche collaborative: l'“agire insieme” come risposta a un bisogno sociale multidimensionale; la corresponsabilità; il potenziale innovativo delle pratiche collaborative; la generazione di capitale sociale fiduciario. Qui di seguito un breve approfondimento.

### “Agire insieme” come risposta a un bisogno sociale multidimensionale

L'onda lunga e graduale di trasformazioni (Paci 1989) - dagli anni Settanta a oggi - ha visto come conseguenza più spiccata una riconfigurazione complessiva dei rischi sociali che ha portato con sé la diffusione di nuovi bisogni sociali, decisamente più complessi e soprattutto meno tutelati dal sistema di protezione sociale (si veda il Capitolo 1; [Maino 2013](#); [Maino 2021b](#)). È proprio a partire da questo scenario - acuito da un contesto economico di forti restrizioni fiscali della spesa sociale - che inizia a farsi largo il concetto di governance per indicare un nuovo stile di governo caratterizzato da un maggior grado di collaborazione tra l'attore pubblico e attori extraistituzionali (Mayntz 1999). Le pratiche di coprogettazione e coprogrammazione si inseriscono proprio in questo filone, individuando nel modello collaborativo tra soggetti sociali di natura diversa una modalità capace di rispondere alle nuove esigenze e ottenere un cambiamento specifico che difficilmente sarebbe ottenibile singolarmente (Ripamonti 2013). Collaborare per rispondere più efficacemente a un bisogno sempre più multidimensionale e articolato porta con sé una serie di potenzialità positive, tra cui: la costruzione di sistemi integrati d'intervento, in grado di creare connessioni tra i servizi e gli enti territoriali evitando la duplicazione e la frammentazione dell'offerta (*Ibidem*); il superamento dell'intervento riparativo, ossia orientare i servizi alla prevenzione e alla promozione del benessere, abbandonando una logica meramente prestazionale e settoriale e adottando uno sguardo multidisciplinare sui bisogni sociali ([Longo e Maino 2021](#)).

### Corresponsabilità

Rispetto al modello competitivo, le pratiche collaborative - in particolare la coprogettazione - pongono gli attori in una condizione di maggiore corresponsabilità. La costruzione di un quadro di risorse (economiche, umane, strumentali) necessario a garantire il buon esito della collaborazione non è un onere esclusivo dell'ente pubblico, bensì tutti i soggetti sono chiamati a impegnarsi per creare le condizioni di fattibilità. Si assiste, quindi, a un cambiamento della modalità di coinvolgimento e partecipazione degli attori alla progettazione sociale. Si passa da una modalità esclusivamente di

fornitura del servizio (tipica dell'esternalizzazione) o consultiva (tipica dei Piani di Zona) a quella che Fareri (2009) definisce come *"partecipazione vera e propria"*, in cui ai soggetti coinvolti viene richiesta un'assunzione di responsabilità attraverso l'attribuzione di potere decisionale, prevedendo oneri e onori di un progetto condiviso alla pari con gli altri soggetti partner e in particolare con la PA. In riferimento a questo concetto, non mancano letture semplificate e opportunistiche che traducono questa prospettiva come disimpegno dell'ente pubblico che persegue una logica meramente di risparmio di risorse (non solo economiche). Appare tuttavia contraddittorio l'accostamento del disimpegno del soggetto pubblico al concetto di collaborazione, che invece presuppone il pieno impegno di tutti i partner. Le migliori esperienze di collaborazione (Maino 2021a; Marocchi 2022; De Ambrogio 2023a) vedono la realizzazione di un'ampia rete territoriale di natura mista, in cui tutti gli attori sono stati responsabilizzati nella messa in comune delle proprie peculiari risorse come valore aggiunto alla riuscita di una progettazione e programmazione condivisa.

### **Potenziale innovativo**

All'avvio della loro introduzione, le pratiche collaborative - in particolare la coprogettazione - sono state relegate esclusivamente a *"interventi sperimentali e innovativi"* (legge 328/2000 e DPCM del 30 marzo 2001, v. §2.2.1). Il nuovo CTS, invece, estende le pratiche collaborative a tutte le circostanze, comprese quelle ordinarie. Osservando i percorsi di coprogettazione e coprogrammazione (§2.3) e i soggetti che li agiscono (§2.4) si può affermare che le pratiche collaborative siano intrinsecamente portatrici di un potenziale innovativo. Ampliando l'azione collaborativa non solo alle progettazioni inedite, bensì agli interventi tradizionali e consolidati che necessitano un ripensamento (Fazzi 2021), il portato innovativo si amplia notevolmente. Avere come punto di partenza non la richiesta di erogare un servizio già identificato - tipico del modello competitivo - bensì l'individuazione di un problema sociale, l'identificazione di possibili interventi e l'elaborazione di una risposta condivisa risulta indubbiamente *"un modo più stimolante e fecondo per affrontare sfide vecchie e nuove"* (Marocchi 2023, 53).

### **Capitale sociale fiduciario**

Rispetto al modello competitivo, la cui tendenza è quella di costituire contesti territoriali frammentati e slegati, le pratiche di collaborazione si rivelano fonti di capitale sociale fiduciario. La costruzione di assi fiduciari tra partner è al centro delle pratiche di coprogettazione e coprogrammazione. La fiducia rappresenta un terreno fertile per tutta la durata della collaborazione, dalla condivisione di informazioni all'individuazione di interventi risolutivi, fino alla negoziazione delle modalità di lavoro necessarie alla progettazione comune. Ciò implica, inoltre, dotare i partner di una certa flessibilità nel loro approccio e nel modo in cui allocano le risorse, grazie all'affidabilità reciproca che si viene a creare e all'integrità dei processi decisionali. Covey parla di *"fiducia intelligente"* (2006, 323), ovvero l'equilibrio tra una fiducia libera da possibili sospetti paralizzanti e, allo stesso tempo, una fiducia consapevole dei rischi e saggia nell'individuare possibili ingenuità (De Ambrogio 2023b).

Pertanto si tratta di sviluppare una capacità analitica in grado di riconoscere - piuttosto che tenere sotto esame - i partner della rete e transitare dalla logica del “tu e io” alla logica del “noi” al fine di costruire un prodotto collegiale (*Ibidem*). Considerando la discontinuità delle sperimentazioni - strettamente connessa alla contrazione delle risorse - la costruzione di capitale sociale fiduciario rappresenta “un’eredità”, ossia quella dei legami tra i soggetti della rete, che si rivela preziosa per il territorio e per eventuali successive sperimentazioni.

In relazione alle criticità della coprogettazione e della coprogrammazione sono quattro gli aspetti che evidenziano le debolezze di tali pratiche collaborative: gli automatismi che derivano dal modello competitivo; le incertezze e l’instabilità dell’ente pubblico; il cofinanziamento e la rendicontazione nella coprogettazione; la dimensione relazionale.

### **Automatismi competitivi**

La logica competitiva ha costituito, per lungo tempo, la fonte prevalente di sostentamento per molte organizzazioni. Più di due decenni di appalti hanno reso desueta per molti soggetti del Terzo Settore la propensione a collaborare, alimentando, all’inverso, rapporti conflittuali, generando tensioni, sfiducia e spesso contenziosi aperti sia tra gli enti del Terzo Settore sia tra questi e la PA. Il consolidarsi di un assetto di mercato negli interventi sociali ha maggiormente orientato gli enti del Terzo Settore – in particolare i grandi player – verso mentalità acquisitive che mirano alla supremazia della propria organizzazione piuttosto che alla crescita del sistema nel suo complesso. A fronte di tale impostazione, si riconosce il notevole sforzo delle pratiche collaborative a superare il modello tradizionale - che riduce la relazione a una mera competizione tra enti pubblici e privati e tra enti con la stessa natura giuridica - attraverso un cambiamento valoriale e, di conseguenza, delle modalità di lavoro.

### **Ente pubblico tra incertezze e instabilità**

Le pratiche collaborative richiedono all’ente pubblico un capovolgimento di visione, in cui la responsabilità istituzionale non è più esercitata attraverso il governo diretto dei servizi ma attraverso l’attivazione e la gestione delle pratiche collaborative (§2.4.1). Tuttavia la scarsità di indicazioni di carattere procedurale-amministrativo delle pratiche collaborative è fonte di diverse incertezze e delle difficoltà, da parte dell’ente pubblico, nell’espletare la funzione di selezione dei partner e la funzione di coordinamento degli interventi.

Per quanto concerne la selezione va premesso che le pratiche collaborative non sono riconducibili a una sorta di “assemblea pubblica aperta” a chiunque, ma è previsto un procedimento amministrativo che coinvolge soggetti ben definiti, che assumono impegni reciproci con l’amministrazione e quindi vanno formalizzati ([Marocchi 2022](#)). Pertanto diventa centrale il momento dell’istruttoria pubblica mediante l’avviso, in cui l’ente pubblico che guida il procedimento è chiamato a pronunciarsi rispetto al numero di partecipanti optando per una minima selettività (in cui la PA sceglie di collaborare con

numero indeterminato di enti) oppure per la massima selettività (in cui la PA sceglie di collaborare con pochi soggetti). La prima opzione è orientata dalla volontà di coinvolgere tutti i soggetti più attivi sul tema e favorire una certa uniformità; allo stesso tempo, tuttavia, il rischio è di generare un partenariato con un elevato grado di complessità da gestire. La seconda opzione, invece, favorisce una relazione più diretta sottratta a possibili difficoltà organizzative di un partenariato più ampio; parallelamente il rischio è quello che Bobbio (2006) bene esprime con il principio del *“nessun impatto senza rappresentanza”*, per cui pratiche collaborative con un numero troppo ristretto di soggetti rischiano di creare scorrettamente partnership non rappresentative. Risulta necessario dunque cedere a una selezione che tenti di individuare le realtà più rappresentative affinché tutte le parti e gli interessi in gioco siano realmente coinvolti e nessuno si senta escluso all'interno di quello che poi sarà il processo di coprogettazione.

Venendo al ruolo dell'ente pubblico come soggetto preposto al coordinamento degli interventi collaborativi, vi sono due questioni da considerare. La prima riguarda lo stato confusivo inerente a quale figura (politica o amministrativa) debba partecipare al processo collaborativo (Guidetti 2018). Tali pratiche sono caratterizzate da un'importante dimensione di indirizzo politico ma, allo stesso tempo, necessitano di un approccio prettamente tecnico, capace di definire con chiarezza obiettivi, interventi e metodologie che abbiano un risvolto operativo. Questa doppia presenza mette in crisi la PA, che fatica a separare i due piani e pertanto si presenta ai tavoli con referenti sia tecnico-operativi sia politici. Questa scelta rischia di produrre una paralisi del processo collaborativo, ostacolando la creazione di un'effettiva relazione di partnership per eccessivo squilibrio di ruoli tra i soggetti presenti. La seconda questione riguarda la penuria e la qualità del personale amministrativo impiegato nelle pratiche di collaborazione. Affinché queste possano avere un buon risultato è necessario individuare una o più figure qualificate in grado sia di seguire i processi collaborativi per tutto l'arco della durata (senza troppi avvicendamenti che non solo provocherebbero rallentamenti ma anche la compromissione della buona riuscita dell'attività), sia di investire in attività di formazione e aggiornamento rispetto alla gestione complessa di tali pratiche dalla quale dipende gran parte dell'esito finale.

### **Aspetti economici e rendicontazione nella coprogettazione**

Quando si parla degli aspetti economici nel campo delle pratiche collaborative, in particolare rispetto alla coprogettazione, sono due i temi principali da considerare: il cofinanziamento e la contrazione delle risorse. Rispetto al primo, si riconosce un potenziale fraintendimento circa le implicazioni economiche della coprogettazione (Marocchi 2023). Il concetto di cofinanziamento è sì connesso all'apporto di risorse aggiuntive oltre a quelle allocate dalla PA, tuttavia non trova un riscontro nella realtà in termini economici. Per gran parte degli enti del Terzo Settore non è pensabile né tantomeno plausibile - oltretutto considerato l'attuale momento storico - mettere a disposizione risorse economiche. Quando si parla di cofinanziamento dovrebbe essere chiarito che si tratta di risorse da reperire insieme. La condizione di partenariato, infatti, dovrebbe favorire

il raggiungimento di risorse aggiuntive che in assenza del principio collaborativo non sarebbero altrettanto conseguibili. Gli strumenti che possono essere attivati in merito sono diversi, tra cui: *crowdfunding* territoriale (raccolta fondi); *people raising* (rintracciare cittadini volontari); partecipazione a bandi promossi da enti pubblici (regionali, nazionali, europei) o privati (Fondazioni di origine bancaria, di comunità, di impresa).

Il secondo tema riguarda la discontinuità dei finanziamenti. Generalmente i dispositivi collaborativi - in particolare la coprogettazione, poiché più onerosa - sono sostenuti da risorse straordinarie destinate a terminare (in questo momento le principali risorse provengono dal PNRR, soprattutto in riferimento alle Missioni 5 e 6). In periodi di contrazione delle risorse il rischio è che non solo non sia garantita la stabilità degli interventi ma che non sia possibile neanche renderli strutturali o per lo meno replicabili in altri contesti territoriali (Guarna 2022).

Strettamente connesso alla questione economica vi è, infine, il discorso della rendicontazione, percepita spesso come eccessivamente farraginoso e complessa. Risulta essenziale perseguire una certa serietà nel momento rendicontativo ma al contempo è necessario bilanciare e riflettere sulla ragionevolezza degli sforzi richiesti agli enti (Marocchi 2023). Non è inconsueto, inoltre, che le modalità di rendicontazione abbiano una ricaduta sulle azioni progettuali, vincolando i soggetti partner nel misurarsi con la complessità di tale sistema anche in via di pianificazione e definizione delle possibili attività da mettere in campo.

### **Impegno relazionale**

Rispetto alle pratiche competitive, le pratiche collaborative richiedono una struttura relazionale impegnativa sia in termini di rapporti umani sia in termini di impegno dedicato. La collaborazione, infatti, si fonda su fiducia, sintonia e stima reciproca (Marocchi 2018) ma anche determinazione, pazienza e professionalità, unite ad un notevole impegno che si declina nella cura di tutti quegli spazi e strumenti che favoriscono “*la transazione della decisionalità democratica*” (Marocchi 2023, 139). La relazione non è qualcosa di statico e di dato ma un processo che va costruito da chi vi partecipa, pertanto necessita di un regolare lavoro di mantenimento. Se non è attentamente curata, si rischia di incorrere in un graduale slittamento verso una tradizionale relazione di committenza oppure nella creazione di asimmetrie di potere capaci di produrre scarsa qualità progettuale e incomprensioni e di far ricadere in vecchi risentimenti competitivi.

## 2.5.2 Opportunità e sfide delle pratiche collaborative

La sezione presenta un quadro di sintesi delle principali opportunità e sfide sollevate dai dispositivi di coprogettazione e di coprogrammazione. In relazione alle opportunità si riportano, in particolare, due aspetti in grado di mettere in evidenza l'impatto positivo che si riversa sia sui soggetti coinvolti nelle pratiche collaborative sia sulle comunità locali in cui queste vengono adottate: maggior empowerment per gli attori coinvolti, e sollecitazione di meccanismi di *community building*.

### **Maggior empowerment per gli attori coinvolti**

I dispositivi di coprogettazione e coprogrammazione promuovono, in linea con la logica dell'empowerment, la partecipazione attiva e un maggiore riconoscimento del potenziale e della capacità d'azione dei singoli soggetti coinvolti al fine di raggiungere un obiettivo condiviso (Paci 2008). Le pratiche di collaborazione, pertanto, contribuiscono a un più ampio processo di accrescimento dei soggetti che le agiscono. Per quanto concerne l'ente pubblico esse costituiscono un'opportunità per stimolare sia l'innovazione di prodotto, migliorando l'offerta attraverso l'implementazione di servizi e interventi non meramente tradizionali, sia l'innovazione di processo, innovando i modelli organizzativi e le forme di erogazione dei servizi. Per quanto riguarda il Terzo Settore, le pratiche di collaborazione rappresentano un'occasione per valorizzare la conoscenza del territorio e le competenze maturate sul campo. In riferimento ai soggetti privati tali pratiche non solo favoriscono il dialogo con soggetti pubblici e del privato sociale, ma aprono anche alla possibilità di fornire nuovi servizi, ad esempio attraverso i piani di welfare aziendale e il welfare integrativo. Per la società civile le pratiche di collaborazione promuovono il superamento del dualismo fra fornitori e beneficiari: i cittadini vengono chiamati a prendere parte alle decisioni che li riguardano e a trovare soluzioni a problemi di cui loro sono i primi portatori di interesse (Bifulco e De Leonardis 2003, 3). Tali dispositivi, in sintesi, offrono uno spazio favorevole in cui sperimentare contaminazioni e alleanze trasversali permettendo la costituzione e il rafforzamento di reti locali multiattore.

### **Collaborazione e *community building***

Le pratiche collaborative implicano il passaggio dalla centralità dell'autorealizzazione individualistica alla realizzazione di contesti in cui il proprio ruolo produttivo e il proprio benessere prendono forma nella relazione con la rete e con la comunità (Vecchio *et al.* 2016). Tale passaggio contribuisce a costruire/consolidare comunità (*community building*) forti, coese e inclusive, in cui i membri si sentono connessi, impegnati e supportati. Collaborazione e *community building*, pertanto, sono strettamente collegati e si influenzano vicendevolmente. La collaborazione implica che individui e organizzazioni lavorino insieme per raggiungere un obiettivo comune; richiede una comunicazione aperta e continua tra i partecipanti e la condivisione di conoscenze, competenze e risorse, generando

fiducia reciproca e rafforzando i legami sociali; incoraggia il coinvolgimento attivo dei membri nei processi decisionali e operativi; sostiene la comunità a crescere, prosperare e raggiungere obiettivi più ambiziosi. La collaborazione è quindi vista come un meccanismo fondamentale per realizzare e rafforzare le comunità.

In riferimento alle sfide si individuano due aspetti che rappresentano i principali rischi per le pratiche collaborative, in particolare per la coprogettazione: un duplice livello di complessità e i cosiddetti “matrimoni di interesse”; il paradosso della collaborazione.

### **Doppio livello di complessità e “matrimonio di interesse” nella coprogettazione**

Il percorso di coprogettazione richiede di partecipare a tale pratica non in forma singola ma costituendo un'aggregazione funzionale (tra più soggetti) che sarà deputata a interloquire con l'ente pubblico. Per gli enti del Terzo Settore si tratta di mettersi insieme tentando di perseguire una certa complementarità per competenza e rappresentanza territoriale. Tuttavia ciò comporta un doppio livello di complessità: da un lato richiede di costruire una relazione di partenariato con l'ente pubblico attraverso la partnership con diversi enti del Terzo Settore (Guidetti 2018); dall'altro lato la costituzione di una nuova organizzazione (associazione temporanea d'impresa o associazione temporanea di scopo), generalmente fondata *ad hoc* per l'occasione, esige un ripensamento delle relazioni tra enti diversi con identità e culture differenti ma, soprattutto, che su altre partite risultano essere *competitor* per le aggiudicazioni di appalti e affidamenti di servizi sul medesimo o su altri territori. Spesso queste nuove organizzazioni risultano essere cordate autorevoli in vista della selezione al bando di coprogettazione, ma al tempo stesso deboli e inadeguate nell'implementazione di tale pratica. In letteratura ci si riferisce a questo fenomeno con l'espressione “matrimonio di interesse”, ossia quando gli enti sono indotti ad andare verso mediazioni e compromessi esclusivamente strumentali all'esito positivo del bando, sottovalutando l'effettiva capacità di collaborazione e senza avere cura delle relazioni interne (De Ambrogio 2018a). La costituzione di questo tipo di organizzazioni avviene sempre più frequentemente (spesso per le strette scadenze dei bandi) generando una certa contraddizione con le finalità autentiche della collaborazione.

### **Paradosso della collaborazione**

Non è inusuale che l'enfasi positiva sulle pratiche collaborative rischi di generare un paradosso: tutto diventa coprogettazione e coprogrammazione, dalla gara d'appalto con un oggetto aperto a un tavolo di confronto. Le conseguenze di volgere in salsa collaborativa qualsiasi strumento di regolazione pubblico-privato consistono, da un lato, nel rischio di causare difficoltà e cadere in opportunismi tipici della competizione, provocando il mancato conseguimento dei risultati sperati (Marocchi 2018). Dall'altro lato nel distorcere il significato della collaborazione, in particolare dal punto di vista concettuale. In questo modo la coprogettazione si allarga sino a divenire una

raccolta variegata e generica di pratiche, andando a incrementare la confusione e l'incertezza con cui ancora questa viene percepita. Decidere di collaborare e collaborare in pratica sono due cose estremamente differenti ([Camilla 2020](#)).

Come già accennato nell'introduzione, la rassegna della letteratura illustrata nel capitolo non solo rappresenta lo stato dell'arte sulle pratiche collaborative ma è funzionale a individuare e ripensare le categorie concettuali e gli strumenti di analisi utili al lavoro empirico di questo Rapporto. I risultati della ricerca sono al centro dei capitoli Capitoli 3 e 4, che riflettono e approfondiscono punti di forza e criticità, fattori facilitanti e ostacolanti, opportunità e sfide della coprogettazione e della coprogrammazione.

## Riferimenti bibliografici

Ascoli U., Pavolini E. e Ranci C. (2002), *The new partnership: the changing relationship between state and the third sector in the scenario of new social policies in Italy*, in Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), *Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization*, Boston, Springer, pp. 135-164.

Ascoli U. e Ranci C. (2002), *Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization*, Boston, Springer.

Balducci A. (1995), *Il metodo e la progettazione partecipata*, in Balducci A., Ielasi P. e Ranci Ortigosa E. (a cura di), *Ci sarà una casa*, Milano, FrancoAngeli, pp. 9-22.

Balling R. (2005), *Diagnosis of organizational cultures*, in "Transactional Analysis Journal", vol. 35, n. 4, pp. 313-320.

Barbetta G. (1996), *Sul contracting-out nei servizi sociali*, in Borzaga C., Fiorentini G. e Maticena A. (a cura di), *Le organizzazioni non-profit nella privatizzazione dei servizi sociali*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, pp. 101-126.

Battistella A., De Ambrogio U. e Ranci Ortigosa E. (2004), *Il piano di zona. Costruzione, gestione e valutazione*, Roma, Carocci.

Bifulco L. e De Leonardis O. (2003), *Partecipazione e partnership: una conversazione sul tema*, in Arnofi S. e Karrer F. (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance: gli impatti territoriali e culturali delle politiche UE*, Firenze.

Bobbio L. (2006), *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in "Democrazia e Diritto", n. 4, pp. 11-26.

Boccacin L. (a cura di) (2009), *Terzo settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Milano, Vita e pensiero.

Bodini R., Pisani G., Bodini C., Betti L., Libera E. (2023), [PROSSIMITÀ E SALUTE: Verso nuovi modelli di integrazione socio-sanitaria su base domiciliare](#), Research Report n. O30/23, Trento, Euricse.

Brunod M. e Pizzardi E. (a cura di) (2012), *La coprogettazione nel Comune di Lecco. Analisi valutativa di cinque anni di esperienza 2006/2010*, Report conclusivo del processo di valutazione della coprogettazione, Settore Politiche Sociali e di Sostegno alla Famiglia del Comune di Lecco, gennaio 2012.

Camilla G. (2020), [Coprogettazione: modalità di interazione tra pubblico e privato sociale](#), [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 25 settembre 2020.

Ciceri G. e Raimondi L. (2018), *La coprogettazione dal punto di vista amministrativo*, in De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di), *La coprogettazione: la partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci, pp. 33-54.

- Covey S.R. (2006), *La velocità della fiducia*, Milano, Franco Angeli.
- De Ambrogio U. (2018a), *La coprogettazione come metodo di promozione dell'innovazione*, in De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di), *La coprogettazione: la partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci, pp. 11-18.
- De Ambrogio U. (2018b), [Coprogettazione: a che punto siamo?](#), [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 22 Novembre 2018.
- De Ambrogio U. (2023a), *Coprogrammazione, coprogettazione e sviluppo innovativo delle politiche sociali*, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, Carocci, pp. 33-41.
- De Ambrogio U. (2023b), *La dimensione relazionale per coprogrammare e coprogettare: dai pregiudizi alla fiducia*, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, Carocci.
- De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di) (2018), *La coprogettazione: la partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci.
- De Ambrogio U. e Guidetti C. (2023), *La programmazione sociale in Italia: dai piani di zona all'art. 55 del Codice del Terzo Settore*, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, Carocci.
- Dente B. (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Fareri P. (2009), *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*, Milano, FrancoAngeli.
- Fazzi L. (2013), *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, Milano, FrancoAngeli.
- Fazzi L. (2021), [Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale](#), in "Impresa Sociale", n. 3, pp. 30-38.
- Fazzi L. (2022), *Sussidiarietà e coprogettazione: un legame implicito o ancora da costruire?*, in "Impresa Sociale", n. 4, pp. 1-11.
- Ferrera M. (2012), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino.
- Fosti G. (2013), [Rilanciare il welfare locale](#), Milano, Egea.
- Gallo L. (2020), *Esperienze e prassi operative nel rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, in Fici A., Gallo L. e 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*, in "I Quaderni di Terzjus", Napoli, Editoriale Scientifica.
- Gori L. (2020), *Il 'coinvolgimento attivo' degli enti del terzo settore: la prospettiva regionale*, in Fici A., Gallo L. e 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*, in "I Quaderni di Terzjus", Napoli, Editoriale Scientifica.

- Gori L. (2023), [Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore](http://www.cantiereterzosettore.it), [www.cantiereterzosettore.it](http://www.cantiereterzosettore.it), 16 maggio 2023.
- Guidetti C. (2018), *Livelli e fasi della coprogettazione*, in De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di), *La coprogettazione: la partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci, pp. 55-71.
- Guidetti C. (2023), *Dalla progettazione partecipata alla coprogettazione*, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, Carocci, pp. 119-129.
- Guarna A.R. (2022), *L'assistenza privata a pagamento*, in Gori C. (a cura di), *Manuale di Welfare Sociale*, Milano, Mondadori, pp. 203-219.
- Lombardi A. (2020), *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e terzo settore nel sistema delle fonti*, in Fici A., Gallo L. e 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*, in "I Quaderni di Terzjus", Napoli, Editoriale Scientifica.
- Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), [Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali](http://www.egea.it), Milano, Egea.
- Maino F. (2013), [Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale](http://www.cnr.it), in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F. (a cura di) (2021a), [Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare](http://www.giappichelli.it), Torino, Giappichelli.
- Maino F. (2021b), [La crisi pandemica e le nuove sfide al welfare state](http://www.giappichelli.it), in Maino F. (a cura di), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare*, Torino, Giappichelli, pp. 9-38.
- Maino F. (2022), *Coprogrammazione e coprogettazione: nuovi strumenti per innovare il welfare locale*, in "Lavoro Sociale", n. 3, pp. 18-22.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), [Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013](http://www.cnr.it), Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), [Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019](http://www.giappichelli.it), Torino, Giappichelli.
- Maino F. e Razetti F. (2019), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli.
- Marocchi G. (2018), [Pubbliche amministrazioni e terzo settore tra competizione e collaborazione](http://www.welforum.it), [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 29 Novembre 2018.
- Marocchi G. (2021) [Collaborare stanca?](http://www.welforum.it), [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 5 gennaio 2021.

- Marocchi G. (2022), [Chi partecipa ad una coprogettazione](http://www.welforum.it), [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 25 marzo 2022.
- Marocchi G. (2023), *L'amministrazione condivisa, tra competizione e collaborazione*, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, Carocci, pp. 41-58.
- Mayntz R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", vol. 29, n. 1, pp. 3-21.
- Moschetti M. (2016), *Sussidiarietà, nuovo welfare e coprogettazione*, in Brunod M., Pizzardi E. e Moschetti M. (a cura di), *La coprogettazione sociale: Esperienze, metodologie e riferimenti normativi*, Trento, Edizioni Centro Studi Erickson.
- Paci M. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Napoli, Liguori.
- Paci M. (a cura di) (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa. La programmazione sociale nei municipi di Roma*, Bologna, il Mulino.
- Ranci C. (2010), *Social Vulnerability in Europe*, in Ranci C. (a cura di), *Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks*, Londra, Palgrave Macmillan, pp. 3-24.
- Ranci Ortigosa C. (1999), *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Bologna, il Mulino.
- Ripamonti E. (2013), *Collaborare*, Roma, Carocci.
- Rossi P. e Colombo M. (2019), *Non sarà un'avventura? L'innovazione delle partnership pubblico- privato e la co-progettazione dei servizi di welfare sociale*, in "Stato e mercato", vol. 39, n. 3, pp. 411-447.
- Santoni V. e Maino F. (2021), [Co-progettazione e ibridazione organizzativa per l'imprenditoria sociale ai tempi del Covid-19. Da cgmwelfare a welfareX, tra digitalizzazione e innovazione di prossimità](#), Working Paper 2WEL 2/2021, Milano, Percorsi di secondo welfare.
- Santuari A. (2021), [Il lungo \(e tortuoso\) cammino della coprogettazione](http://www.welforum.it), [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 8 ottobre 2021.
- Scalvini F. (2018), *Una nuova stagione. Il Codice del Terzo Settore e le relazioni tra enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, in "Welfare Oggi", n. 2, pp. 19-25.
- Vecchio L., Miglioretti M. e Colombo M. (2016), *Le funzioni organizzative e culturali di network management*, in Brunod M., Pizzardi E., Moschetti M. (a cura di), *La coprogettazione sociale: esperienze, metodologie e riferimenti normativi*, Trento, Edizioni Centro Studi Erickson, pp. 139-155.