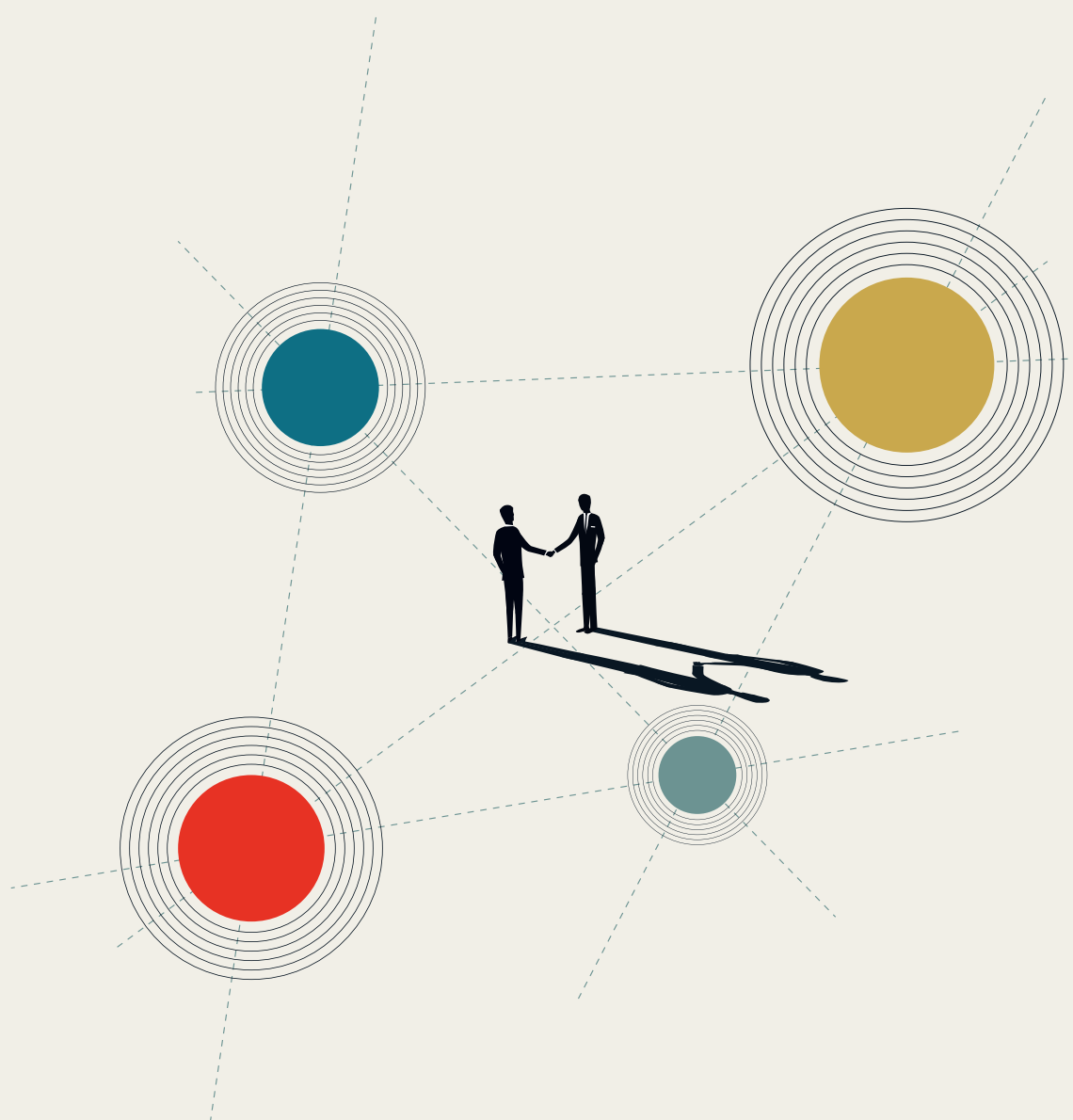


# Agire insieme

## Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare

a cura di Franca Maino



# Agire insieme

## Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare

---

Sesto Rapporto sul secondo welfare

a cura di Franca Maino

© Percorsi di secondo welfare 2023

ISBN: 9791280161369

[www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it) • [info@secondowelfare.it](mailto:info@secondowelfare.it)

Milano, ottobre 2023

Percorsi di secondo welfare è un Laboratorio di ricerca e informazione che studia, approfondisce e racconta i cambiamenti in atto nel sistema sociale italiano. Nato come progetto di ricerca nel 2011 grazie a una partnership tra l'Università degli Studi di Milano e diverse realtà pubbliche e private interessate al tema, dal 2020 ha avviato un percorso di consolidamento organizzativo che l'ha portato a costituirsi prima come Associazione e poi come Società Cooperativa Impresa Sociale.

La *mission* del Laboratorio è analizzare e raccontare come stia cambiando il nostro welfare esplorando i nessi fra sostenibilità delle politiche e tutela dei nuovi rischi sociali, in particolare approfondendo le nuove sinergie che si sviluppano tra attori pubblici e privati. Attraverso le proprie attività di ricerca, informazione, formazione e accompagnamento, Secondo Welfare ambisce così a promuovere un dibattito empiricamente fondato, plurale e accessibile. A tale scopo diffonde le proprie analisi attraverso il portale online [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), cura i Rapporti sul secondo welfare in Italia e la collana di Working Paper 2WEL, realizza ricerche per enti pubblici, realtà private e organizzazioni del Terzo Settore, conduce percorsi di accompagnamento supportando le organizzazioni nella progettazione strategica volta a realizzare iniziative innovative e disegnare il welfare del futuro.

Il Laboratorio, che è oggi fulcro di un ampio network di soggetti che si occupano a vario titolo di ricerca e disseminazione sui temi legati al secondo welfare, svolge le proprie attività istituzionali grazie al supporto di importanti partner istituzionali. Dal 2020 è riconosciuto come LAB del Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano.

## Percorsi di secondo welfare è realizzato in partnership con:



***CORRIERE DELLA SERA***



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO



Prefazione e Introduzione

1



Da una crisi all'altra: bisogni sociali crescenti per un welfare dal futuro incerto

2



Coprogettazione e coprogrammazione tra teoria e prassi

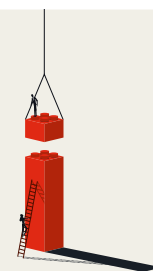
Nota metodologica

3



Le pratiche collaborative: significati, diffusione, punti di forza e criticità della coprogettazione

4



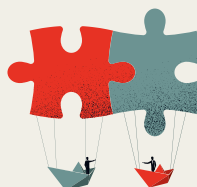
Le pratiche collaborative: fattori facilitanti e ostacolanti, sfide e opportunità della coprogettazione

5



Tra impresa e territorio: welfare aziendale e sostenibilità in Italia

6



Reti Territoriali di Conciliazione e Alleanze locali in Lombardia: un'innovazione ancora attuale?

7



Fondazioni di origine bancaria e innovazione sociale: il Programma Equilibri

8



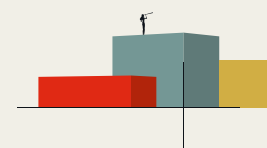
Fondazioni di comunità: come coprogrammazione e coprogettazione promuovono lo sviluppo locale

9



Cambia Terra: coprogettare i servizi pubblici con le lavoratrici agricole a rischio di sfruttamento lavorativo

10



Un welfare in cambiamento: coprogettazione e coprogrammazione, strumenti per agire insieme

# Indice

<b>Prefazione</b> di Maurizio Ferrera	IX
<b>Introduzione</b> di Franca Maino	1
<b>Prima parte - Conoscere</b>	
<hr/>	
<b>Capitolo 1</b>	5
<b>Da una crisi all'altra: bisogni sociali crescenti per un welfare dal futuro incerto</b> di Chiara Lodi Rizzini e Franca Maino	
Introduzione	6
1.1 Sostenibilità ambientale: una nuova prospettiva da cui guardare al welfare	7
1.2 La povertà: nuove forme, ritorno al passato	10
1.3 L'accesso ai beni energetici e l'impatto sull'housing	14
1.4 Povertà e accesso a strumenti e competenze digitali	16
1.5 L'accesso alla sanità	20
1.6 L'invecchiamento della popolazione e la sfida del <i>care</i>	24
1.7 Conclusioni	29
Riferimenti bibliografici	32
<b>Capitolo 2</b>	36
<b>Coprogettazione e coprogrammazione tra teoria e prassi</b> di Anastasia Rita Guarna e Franca Maino	
Introduzione	37
2.1 L'evoluzione del rapporto tra enti pubblici e privati	38
2.2 Inquadramento normativo	43
2.2.1 La legge 328/2000 e il DPCM del 30 marzo 2001	43
2.2.2 L'art. 55 del Codice del Terzo Settore	44
2.2.3 Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici: il D.Lgs. 36/2023	45
2.2.4 La legislazione regionale	47
2.3 Percorsi di coprogettazione e di coprogrammazione	48
2.3.1 Coprogettazione come dispositivo amministrativo e come metodo organizzativo	48
2.3.2 Percorsi di coprogrammazione	51
2.4 Gli attori delle pratiche di coprogettazione e coprogrammazione	52
2.4.1 L'ente pubblico	53
2.4.2 Il Terzo Settore	54
2.4.3 Gli enti privati	54
2.4.4 La società civile	55
2.5 Prassi di coprogettazione e coprogrammazione: facciamo il punto	56
2.5.1 Punti di forza e criticità delle pratiche collaborative	57
2.5.2 Opportunità e sfide delle pratiche collaborative	62
Riferimenti bibliografici	65
<b>Nota Metodologica</b>	69
<b>La ricerca sulle pratiche di coprogettazione e coprogrammazione in Italia</b>	

<b>Capitolo 3</b>	79
<b>Le pratiche collaborative: significati, diffusione, punti di forza e criticità della coprogettazione</b>	
di Ester Bonomi e Anastasia Rita Guarna	
Introduzione	80
3.1 La coprogettazione percepita e agita	81
3.1.1 La definizione di coprogettazione	81
3.1.2 Il rapporto con altre pratiche collaborative	83
3.2 Attraversare le crisi coprogettando	84
3.2.1 Il ruolo delle crisi	85
3.2.2 La diffusione a livello locale	87
3.3 Il ricorso alla coprogettazione	88
3.4 La coprogettazione oggi tra punti di forza e debolezze	91
3.4.1 Punti di forza	91
3.4.2 Punti di debolezza	93
3.5 Conclusioni	96
Riferimenti bibliografici	98
<b>Capitolo 4</b>	100
<b>Le pratiche collaborative: fattori facilitanti e ostacolanti, sfide e opportunità della coprogettazione</b>	
di Celestina Valeria De Tommaso e Franca Maino	
Introduzione	101
4.1 Attori, reti e processi collaborativi	102
4.1.1 La pluralità degli attori e la centralità del Terzo Settore	102
4.1.2 Il rapporto orizzontale e complementare tra le parti	104
4.1.3 La partecipazione inclusiva	105
4.2 Le pratiche collaborative: i fattori facilitanti	106
4.3 Le pratiche collaborative: i fattori ostacolanti	111
4.4 Sfide e opportunità per le pratiche collaborative	115
4.4.1 Le sfide	116
4.4.2 Le opportunità	120
4.5 Conclusioni	124
Riferimenti bibliografici	126

## Seconda parte - Realizzare

---

<b>Capitolo 5</b>	130
<b>Tra impresa e territorio: welfare aziendale e sostenibilità in Italia</b>	
di Valentino Santoni	
Introduzione	131
5.1 Il welfare aziendale	132
5.1.1 La diffusione del welfare aziendale in Italia	133
5.1.2 I limiti e le distorsioni del welfare aziendale	136
5.1.3 La questione dei <i>fringe benefit</i> e le proposte del Governo Meloni	137
5.2 Le nuove frontiere della flessibilità organizzativa	139
5.2.1 Lo smart working e la sua diffusione	139
5.2.2 La settimana corta	141

5.3 Come cambia il mercato del welfare aziendale	142
5.3.1 I provider e le piattaforme	142
5.3.2 Welfare aziendale, <i>FinTech</i> e nuovi prodotti per le imprese	143
5.4 Il welfare aziendale e la sostenibilità in azienda	144
5.4.1 Il welfare aziendale territoriale	147
5.5 Riflessioni conclusive: il welfare aziendale tra criticità e sostenibilità	149
Riferimenti bibliografici	151
<b>Capitolo 6</b>	154
<b>Reti Territoriali di Conciliazione e Alleanze locali in Lombardia: un'innovazione ancora attuale?</b>	
di Chiara Agostini e Eleonora De Stefanis	
Introduzione	155
6.1 La conciliazione: un bisogno in continua crescita	156
6.2 Le Reti Territoriali di Conciliazione come vettore dell'innovazione	157
6.3 La programmazione 2020-2023: alcuni dati	158
6.4 <i>WorkLife Community</i> : un laboratorio aperto e partecipato	162
6.5 Sfide e prospettive	163
6.6 Riflessioni conclusive	169
Riferimenti bibliografici	170
<b>Capitolo 7</b>	173
<b>Fondazioni di origine bancaria e innovazione sociale: il Programma Equilibri</b>	
di Chiara Agostini e Alessandra Motta	
Introduzione	174
7.1 Fondazioni di origine bancaria e innovazione sociale	175
7.2 Il problema di policy affrontato da Equilibri	179
7.3 Equilibri: principali caratteristiche	182
7.3.1 L'articolazione del Programma	182
7.3.2 Il percorso di coprogettazione	187
7.3.3 L'attività di ricerca in Equilibri	189
7.4 Il Programma Equilibri e le azioni per il cambiamento sociale	190
7.5 Riflessioni conclusive: coprogettazione e cambiamento sociale	191
Riferimenti bibliografici	194
<b>Capitolo 8</b>	197
<b>Fondazioni di comunità: come coprogrammazione e coprogettazione promuovono lo sviluppo locale</b>	
di Marco Cau e Graziano Maino	
Introduzione	198
8.1 Coprogrammazione e coprogettazione, risorse per le Fondazioni di comunità (e viceversa)	199
8.1.1 Le Fondazioni di comunità e lo sviluppo locale	200
8.1.2 Dagli istituti di collaborazione novità utili alle Fondazioni di comunità	201
8.1.3 Approcci per promuovere pratiche di coprogrammazione e coprogettazione	202
8.2 Quattro esperienze di pratiche collaborative	203
8.2.1 Una mappa condivisa per attivare comunità educanti in Trentino	204
8.2.2 Linee guida comuni per promuovere i doposcuola in Valle d'Aosta	206
8.2.3 Gli istituti di collaborazione nel bando di contrasto alle povertà	208
8.2.4 Un documento di indirizzo per lo sviluppo di progetti culturali a Pavia	209
8.3 Spunti operativi per un cambio di paradigma nelle Fondazioni di comunità	211

8.3.1 Suggerimenti operativi per promuovere collaborazioni	211
8.3.2 Suggerimenti operativi per promuovere cross-settorialità	212
Riferimenti bibliografici	215
<b>Capitolo 9</b>	<b>217</b>
<b>Cambia Terra: coprogettare i servizi pubblici con le lavoratrici agricole a rischio di sfruttamento lavorativo</b>	
di Grazia Moschetti e Marco Polvani	
Introduzione	218
9.1 L'approccio di ActionAid alla partecipazione e al welfare di comunità	219
9.1.1 I progetti di ActionAid Italia su welfare di comunità e amministrazione condivisa	221
9.2 Il programma Cambia Terra	222
9.2.1 Inquadramento del contesto	222
9.2.2 La coprogettazione dei servizi	226
9.2.3 Risultati del progetto e sviluppi a sei anni di distanza	229
9.3 Prospettive future per lo sviluppo del welfare di comunità	232
9.3.1 Ripensare i modelli di welfare	232
9.3.2 Il Patto Cornice Europeo	233
Riferimenti bibliografici	235
<b>Terza parte - Ideare</b>	
<hr/>	
<b>Capitolo 10</b>	<b>238</b>
<b>Un welfare in cambiamento: coprogettazione e coprogrammazione, strumenti per agire insieme</b>	
di Franca Maino	
Introduzione	239
10.1 Conoscere le pratiche collaborative	241
10.2 Realizzare: apprendimenti dal campo	248
10.3 Ideare: raccomandazioni e prospettive	251
10.4 Conclusioni	257
Riferimenti bibliografici	259
<b>Autori e autrici</b>	<b>261</b>

# Prefazione

Maurizio Ferrera

Nei più di dodici anni di attività, Percorsi di Secondo Welfare ha osservato e interpretato la crescita di un settore che oggi svolge un importante ruolo di complemento rispetto al welfare tradizionale, quello gestito e finanziato dallo Stato. Agli inizi si trattava perlopiù di iniziative spontanee, piuttosto disparate sul piano funzionale e organizzativo, isolate fra loro. Raggrupparle sotto un unico descrittore – secondo welfare – fu in larga misura una scommessa: poteva infatti trattarsi di un fenomeno passeggero, oppure di un “fiume carsico” destinato a emergere e scomparire dall’orizzonte a seconda del contesto.

Ciò che nel corso del tempo abbiamo osservato è stato invece un processo di consolidamento e di “strutturazione” interna, che ha via via selezionato le pratiche capaci di resilienza e incentivato passaggi di scala e creazioni di raccordi orizzontali e verticali. Crescendo, il secondo welfare è diventato un motore importante di ciò che l’Unione Europea chiama “innovazione sociale”: nuove idee e sperimentazioni volte da un lato a migliorare le risposte ai bisogni sociali e dall’altro lato a incoraggiare nuove forme di collaborazione fra attori e nuove relazioni sociali e istituzionali.

Questo Sesto Rapporto si focalizza sul secondo lato dell’innovazione sociale, quello della “collaborazione”, il quale è stato a nostro avviso il meccanismo principale di consolidamento e strutturazione del secondo welfare italiano. Più precisamente, il Rapporto illustra le varie forme ed esperienze di co-creazione degli interventi, basata sul coinvolgimento di vari attori sociali e istituzionali dotati di differenti risorse e capacità, da combinare in modo possibilmente sinergico. La co-creazione si articola su due differenti livelli. Il primo è quello della coprogrammazione, ossia l’insieme di attività volte all’individuazione dei bisogni delle comunità, degli interventi necessari e delle modalità per realizzarli, nonché delle risorse disponibili. Il secondo livello è la coprogettazione, finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento.

I capitoli di questo Rapporto ricostruiscono innanzitutto il quadro generale entro cui si è sviluppata l’innovazione sociale nella sua componente organizzativa e processuale. Vengono poi illustrate le dinamiche di alcuni ambiti specifici ed emblematici, (come le Reti di Conciliazione della Lombardia o il welfare aziendale territoriale) nonché vari esempi concreti, promossi dalle Fondazioni o da attori del Terzo Settore.

Sono molti i fattori che hanno facilitato e incentivato il passaggio dalla fase delle iniziative sparse e spontanee a quella di un sistema sempre più strutturato. Fra questi ne spicca uno che ha giocato un ruolo molto significativo e in parte inatteso: la regia da parte delle istituzioni pubbliche. Già la Legge 328 del 2000, la cosiddetta riforma Turco sull’assistenza e i servizi sociali, aveva posto le basi per gli interventi di innovazione sociale. Il punto di svolta è stata tuttavia la riforma del

Terzo Settore del 2017, che ha ampliato in modo significativo gli spazi di decisione e attuazione partecipata, assicurando il coinvolgimento attivo delle organizzazioni sociali senza fini di lucro tramite coprogettazione e coprogrammazione. La recente approvazione (2023) del Codice degli appalti ha confermato il sostegno e l'interesse dello stato all'"amministrazione condivisa" fra enti pubblici ed enti del Terzo Settore.

Il mutamento del contesto normativo ha sottratto le organizzazioni non profit dalla tradizionale marginalità funzionale e simbolica, formalizzando la legittimità e le modalità del loro coinvolgimento diretto nella sfera dei servizi e interventi sociali. Così facendo, ha spianato la strada allo sviluppo di quelle pratiche collaborative capaci di fungere da pilastri portanti del secondo welfare. Nel nostro Primo Rapporto avevamo scommesso sulla possibilità che questo settore potesse non solo crescere come sistema, ma anche che potesse "innestarsi" virtuosamente nel più generale sistema di protezione sociale italiano. In larga misura, coprogettazione e coprogrammazione si stanno rivelando come i veicoli più appropriati e promettenti per facilitare questo innesto. Il quale smentirebbe anche le previsioni iniziali (o quanto meno il retro-pensiero) di alcuni commentatori, secondo cui il solo parlare di un secondo welfare significava de-legittimare il ruolo del primo welfare e aprire la strada ad una sua privatizzazione, più o meno selvaggia.

Naturalmente, il cambiamento normativo non è stato una mossa unilaterale dall'alto, quanto piuttosto il riconoscimento di una realtà già collaudata nonché delle sue esplicite richieste. Il Terzo Settore (ma più in generale tutti i principali attori del secondo welfare) ha proposto di uscire dalla logica della competizione e di relazioni pubblico-privato imperniate sul *contracting out* e l'abbattimento dei costi. E l'adozione invece di un nuovo modello collaborativo e partecipativo, più impegnativo ma anche potenzialmente più efficace del tradizionale sistema "bandi e contratti". Un modello, peraltro, più in linea con le raccomandazioni della Commissione europea e la giurisprudenza della Corte di Giustizia, le quali hanno più volte sottolineato l'opportunità di attenuare la dicotomia conflittuale fra i principi della competizione e quelli della solidarietà, sull'assunto che le organizzazioni della società civile contribuiscano al bene sociale in modo trasparente, efficace e rispettoso delle norme sulla non discriminazione e l'inclusione. Un richiamo, quest'ultimo, alla correttezza dei comportamenti dei soggetti coprogettanti, che giustamente tempera la retorica eccessivamente buonista che a volte accompagna nel nostro paese il discorso sul Terzo Settore.

Come si evidenzia nell'ultima parte di questo Rapporto, la co-creazione delle politiche e degli interventi sociali non presenta solo luci ma anche qualche ombra. Poter collaborare non significa saperlo fare: la coprogettazione formalizzata può fornire incentivi perversi, come la formazione di semplici "matrimoni d'interesse" fra enti incapaci o poco motivati a creare sinergie. Resta poi sempre il rischio, particolarmente elevato in un contesto amministrativo come quello italiano, che si generi eccessiva complessità procedurale o si indulga nel formalismo. Nel capitolo conclusivo vengono suggerite una serie di proposte volte a contenere questi rischi, e più in generale a incanalare la co-creazione verso esiti virtuosi.

---

Nella prefazione al Quarto Rapporto, avevamo salutato la possibile evoluzione del modello italiano di protezione sociale in una direzione “neo-tocquevilliana”, ossia imperniata su quell’*esprit d’association* che Alexis de Tocqueville considerava “*il mezzo universale attraverso cui le persone rispondono ai bisogni collettivi*”. Osservando più da vicino l’“arte dell’associazione” che si sta sperimentando oggi in Italia (la quale non esclude l’attore pubblico, ma anzi lo vede in parte come regista), possiamo in questo Sesto Rapporto fare un riferimento a un altro grande pensatore novecentesco: John Dewey. Per la tradizione pragmatista americana, la vitalità di una democrazia dipende infatti anche dalla capacità dello Stato di coinvolgere il proprio pubblico nelle decisioni che lo riguardano più da vicino attraverso “*un esercizio collettivo dell’intelligenza pratica*”, quella su cui oggi sembrano fare leva proprio le pratiche collaborative.



# Introduzione

Franca Maino

Nel [Quinto Rapporto sul secondo welfare](#) raccontavamo di un sistema di welfare che la crisi pandemica aveva messo sotto pressione evidenziando - e talvolta esacerbando - le sue fragilità. Oggi, a due anni di distanza, la situazione si è ulteriormente complicata: il ritorno della guerra in Europa, la crisi energetica e l'inflazione stanno condizionando fortemente le scelte pubbliche - in un contesto politico profondamente cambiato - e segnando la vita quotidiana di persone, famiglie e imprese. Al contempo, nel corso dell'ultimo biennio, si è diffusa sempre più la percezione della crisi ambientale e degli impatti che questa ha sulle politiche sociali. Questo è accaduto in parte a causa delle dinamiche sopra citate, ma anche a fronte di una crescente consapevolezza - legata ai fenomeni estremi degli ultimi mesi e anni - che il cambiamento climatico già ora ha gravissime conseguenze sul nostro modo di vivere, di lavorare, di stare insieme. Una situazione che impone in maniera ampia e trasversale la necessità di concepire diversamente le politiche e le misure di welfare del presente e del futuro.

Nel corso degli ultimi anni, anche in ragione delle molte e complesse dinamiche accennate sopra, si è infatti affermata sempre più la consapevolezza dell'importanza di agire insieme: in un contesto di policrisi è fondamentale l'apporto di tutti gli attori nell'ideazione e nella implementazione di misure a sostegno del benessere delle persone e delle comunità.

Per questo abbiamo deciso di dedicare il nostro Rapporto biennale alle pratiche collaborative, e in particolare agli istituti della coprogettazione e della coprogrammazione<sup>1</sup>. Questi processi, intesi sia come dispositivo formale - nel rispetto della normativa vigente - sia come approccio all'azione collaborativa, sono andati diffondendosi soprattutto in anni recenti. Abbiamo dunque cercato di capire perché e come queste pratiche siano sempre più una logica di intervento adeguata per dare risposte in tempo di crisi e di trasformazione in un'ottica eco-sociale. Per rispondere a questa domanda abbiamo condotto una ricerca originale e raccontato alcune iniziative particolarmente significative realizzate in Italia negli ultimi anni.

Il Rapporto è suddiviso in tre parti che mettono al centro tre finalità diverse ma tra loro correlate: *Conoscere, Realizzare e Ideare*.

La prima parte, *Conoscere*, inizia con la descrizione del contesto di crisi multiple in cui ci troviamo (Capitolo 1) e, con l'aiuto della letteratura e dei dati, descrive le principali dimensioni da tenere in considerazione: povertà, salute, invecchiamento, crisi energetica e questione abitativa, accesso a strumenti e competenze digitali. A seguire il Capitolo 2 offre una panoramica della nascita e dello

<sup>1</sup> Nel Rapporto, a fini di praticità, vengono utilizzate le espressioni "pratiche collaborative" e "istituti di collaborazione" per riferirsi alla coprogettazione e alla coprogrammazione. Queste espressioni generiche si riferiscono solo a queste due pratiche e non ad altri strumenti di amministrazione condivisa.

sviluppo della coprogettazione e della coprogrammazione in Italia, evidenziando punti di forza e criticità, sfide e opportunità di queste pratiche secondo la letteratura e alla luce della normativa recente. In questa prima parte, inoltre, si dà conto della ricerca empirica realizzata dal nostro Laboratorio per indagare come siano percepite oggi la coprogettazione e la coprogrammazione<sup>2</sup>. Le pratiche collaborative sono state approfondite con metodi qualitativi: interviste, focus group e analisi del contenuto (per approfondimenti si veda la Nota metodologica). Nello specifico sono state svolte 21 interviste, che hanno coinvolto complessivamente 26 persone tra professionisti, esperti accademici e rappresentanti di enti pubblici (locali e regionali) e del Terzo Settore (fondazioni, cooperative, associazioni, enti del Terzo Settore). In questa fase sono stati coinvolti anche referenti di organizzazioni di rappresentanza e sindacali, allo scopo di approfondire anche il possibile ruolo svolto dalle imprese profit. Successivamente sono stati organizzati 4 focus group rivolti a gruppi omogenei di persone appartenenti a enti del Terzo Settore, Consorzi socio-assistenziali, Pubblica Amministrazione, Fondazioni di impresa e Fondazioni di origine bancaria. Grazie all'analisi empirica nel Capitolo 3 abbiamo quindi approfondito il ruolo delle crisi nelle pratiche collaborative, gli aspetti definitori, i punti di forza e di debolezza della coprogettazione e della coprogrammazione. Sono stati inoltre rilevati e analizzati, nel Capitolo 4, i fattori che facilitano e ostacolano la messa a punto delle pratiche collaborative, le sfide e le opportunità che esse portano con sé.

Nella seconda parte, *Realizzare*, abbiamo raccontato esperienze concrete di coprogettazione e coprogrammazione e raccolto riflessioni sulle pratiche collaborative connesse a contesti di governance collaborativa: la relazione tra welfare aziendale e coprogettazione (Capitolo 5); il ruolo delle Reti Territoriali di Conciliazione, che in Lombardia da anni promuovono iniziative e percorsi per favorire la conciliazione tra vita e lavoro grazie ad alleanze multiattore (Capitolo 6); il programma Equilibri della Fondazione Compagnia di San Paolo, lanciato in Piemonte per sostenere l'occupazione femminile e contrastare la povertà educativa (Capitolo 7); il ruolo delle Fondazioni di comunità nel facilitare le pratiche collaborative (Capitolo 8); Cambia Terra, progetto promosso da ActionAid Italia nell'area dell'Arco ionico allo scopo di promuovere i diritti delle donne impiegate in agricoltura attraverso il loro empowerment e il loro coinvolgimento nella coprogettazione di servizi rispondenti ai loro specifici bisogni (Capitolo 9).

La terza parte, *Ideare*, conclude il Rapporto riprendendo e analizzando in chiave prospettica quanto emerso dalla ricerca che abbiamo condotto e dalle esperienze descritte nella seconda parte. Il Capitolo 10 individua dunque alcune raccomandazioni e prospettive utili a rendere le pratiche collaborative sempre più una leva per un cambiamento profondo del welfare locale nella prospettiva dell'inclusione e della sostenibilità. Tali processi, per essere sempre più solidi e condivisi, dovranno perseguire lo scopo non solo di proteggere dai rischi, ma anche di ampliare le

2. L'attività di ricerca si è concentrata prevalentemente sulla coprogettazione: questa pratica è significativamente più diffusa della coprogrammazione e da più tempo è oggetto di sperimentazioni.

opportunità per cittadine e cittadini, con una particolare attenzione ai più fragili, dando loro voce e potere attraverso la partecipazione ai processi decisionali e attuativi.

Le ricercatrici e i ricercatori di Percorsi di secondo welfare che hanno contribuito a questo lavoro vogliono ringraziare Marco Cau, Graziano Maino, Grazia Moschetti e Marco Polvani per aver accolto con entusiasmo il nostro invito di raccontarci alcuni dei progetti che hanno seguito direttamente, che hanno raccontato all'interno del volume.

Un ringraziamento va, ovviamente, anche ai nostri [partner](#), veri e propri compagni di strada che hanno contribuito fattivamente alla ricerca alla base di questo Rapporto condividendo con noi riflessioni, spunti e piste di ricerca. Il lavoro che svolgiamo quotidianamente non sarebbe possibile senza il loro supporto. Un grande grazie va inoltre alle organizzazioni del nostro [network](#), che rappresenta per noi una grande ricchezza e l'opportunità di scambi e riflessioni congiunte.

Non possiamo poi non citare gli amici di TechSoup, e in particolare Eleonora Togni, che ci hanno supportato nella realizzazione di questo Rapporto che, come vedrete, ha una nuova veste grafica fortemente interconnessa con il nostro sito. Tutto questo non sarebbe stato possibile senza il loro appassionato lavoro, arricchito anche grazie ai grafici realizzati con Datawrapper.

Da ultimo, questo documento non avrebbe potuto prendere forma senza il prezioso lavoro di paziente coordinamento editoriale svolto da Elisabetta Cibinel. Anche a lei va ovviamente un grande ringraziamento, esteso a Lorenzo Bandera e a tutte le persone che hanno a vario titolo reso possibile questa pubblicazione.

Prima parte

**Conoscere**

# Capitolo 1

**Da una crisi all'altra: bisogni  
sociali crescenti per un welfare  
dal futuro incerto**



di Chiara Lodi Rizzini e Franca Maino

# Introduzione

## Parole chiave

- Eco-social welfare
- Invecchiamento
- Povertà
- Povertà digitale
- Povertà energetica
- Sanità

Il capitolo presenta una selezione di dati utili a contestualizzare lo scenario sociale attuale nella prospettiva che vede la sostenibilità assumere una crescente centralità nel dibattito e nei processi decisionali ai vari livelli di governo, soffermandosi sui bisogni emergenti e sulle scelte politiche adottate per farvi fronte. Come conciliare crescita e sviluppo con le misure necessarie ad affrontare il cambiamento climatico e, al contempo, contenere (e auspicabilmente ridurre) le diseguaglianze sociali è la questione di fondo del presente e del futuro e che rimanda - nello specifico di questo Rapporto - alla relazione tra bisogni e risposte di welfare tra livello nazionale e locale, in una prospettiva che non può che essere multiattore e multilivello (§1.1). Dopo una prima panoramica generale sulla povertà (§1.2), ne vengono illustrate due dimensioni particolarmente rilevanti rispetto alla fase contingente: l'accesso ai beni energetici (§1.3) e l'accesso a strumenti e competenze digitali (§1.4). In seguito si trattano due bisogni più "tradizionali" ma relativamente ai quali gli eventi recenti, in particolare le risorse del PNRR<sup>1</sup>, hanno posto nuovi orizzonti e interrogativi: la sanità (§1.5) e l'invecchiamento della popolazione (§1.6). La settima sezione chiude, ricomponendo la discussione nella cornice del *trilemma* della sostenibilità.

1. Nel momento in cui scriviamo le proposte di modifica del PNRR avanzate dal Governo Meloni non sono ancora state sottoposte alla Commissione europea.

## 1.1 Sostenibilità ambientale: una nuova prospettiva da cui guardare al welfare

Il precedente Rapporto, pubblicato nell'autunno 2021 ([Maino 2021](#)), aveva raccontato di uno scenario socio-economico profondamente sconvolto dalla pandemia di Covid-19 e dal futuro incerto. Da un lato, infatti, la pandemia non aveva ancora cessato di esercitare i suoi effetti; dall'altro erano state stanziati - a mezzo del PNRR - risorse fino ad allora inimmaginabili che avrebbero potuto cambiare profondamente l'assetto del welfare, ma le cui modalità e canali di investimento non erano ancora chiari.

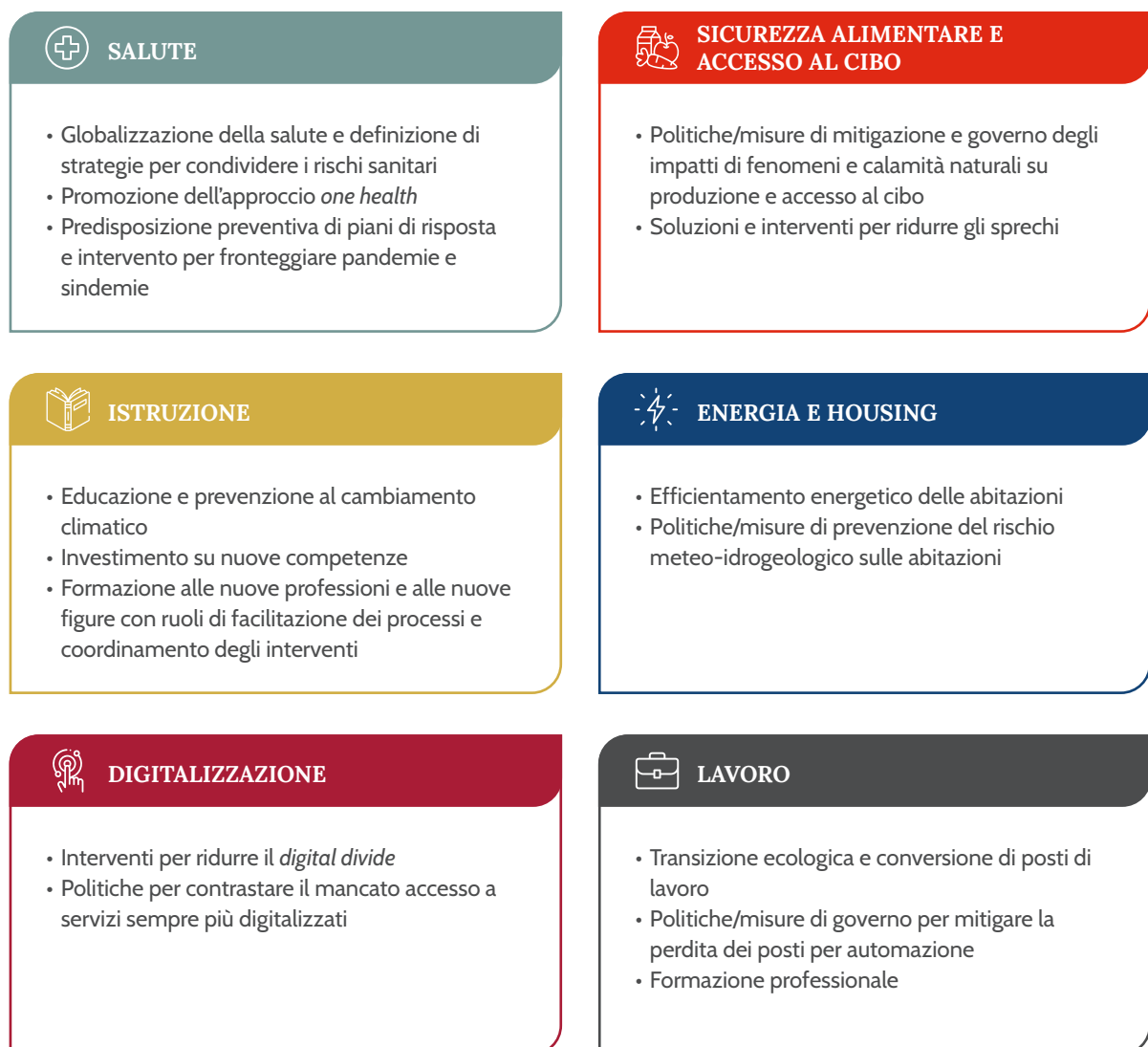
A due anni quella che ci troviamo di fronte è una situazione che - mentre gli effetti della pandemia non sono ancora stati assorbiti - è stata scossa da nuovi eventi che hanno ulteriormente complicato i bisogni sociali. Allo stesso tempo però è più chiaro, per quanto ancora incerto, il sentiero che si vorrà intraprendere, per primo grazie al PNRR. Innanzitutto lo scoppio della guerra in Ucraina ha determinato un aumento del flusso di profughi nel nostro Paese la cui gestione è avvenuta con forme significativamente diverse rispetto alla gestione ordinaria dei fenomeni migratori, aprendo nuovi spazi di azione e riflessione su questo tema ([Riva 2023a](#)). Inoltre il conflitto ha accelerato dinamiche inflazionistiche, in particolare su beni energetici e alimentari, che hanno incrementato il numero di poveri e soprattutto di vulnerabili. Di conseguenza, se fino ad oggi il tema della povertà è stato affrontato perlopiù come mancanza di reddito - e soprattutto di reddito da lavoro - l'inflazione ha posto un ulteriore elemento di complessità.

Inoltre la crescente centralità delle tematiche ambientali ha effetti anche sul welfare state, mettendo in discussione i principi su cui esso è stato costruito e dando vita a un dibattito crescente sul cosiddetto eco-social welfare ([Mandelli 2022](#)). Per comprendere le interrelazioni tra la sfera economica, ambientale e sociale oggi si fa ampiamente riferimento al trilemma tra sostenibilità ambientale, crescita economica e welfare ([Mandelli et al. 2021](#); [Schøyen et al. 2022](#)) e alla loro possibile riconciliazione. Il trilemma è un costrutto analitico utilizzato per comprendere la governance, la politica delle interconnessioni tra le tre sfere e gli obiettivi da perseguire, sia a livello nazionale sia - possibilmente - a livello globale.

Per comprendere il rapporto bidirezionale tra politiche sociali e ambientali è importante cogliere l'intreccio tra disuguaglianza sociale e cambiamento climatico. La prima aggrava la crisi climatica in vari modi: aumenta la domanda di crescita economica, incrementa l'irresponsabilità ecologica dei cittadini più ricchi, riduce la resilienza delle società, ostacola la capacità di azione collettiva e riduce la sensibilità dei meno abbienti al clima ([Gough 2019](#)). D'altra parte il cambiamento climatico è strettamente legato alle disuguaglianze. Studi e ricerche dimostrano come le responsabilità e gli impatti delle emissioni climalteranti siano distribuiti in modo diseguale tra i Paesi e al loro interno: il 10% più ricco del mondo è responsabile della metà delle emissioni del consumo globale, come

ribadito nell'ultimo *Climate Inequality Report* (Chancel et al. 2023). I Paesi più vulnerabili sono più esposti ai rischi ambientali ma anche meno attrezzati finanziariamente e strutturalmente per affrontarne le conseguenze negative (Gough 2017). Inoltre le politiche climatiche possono alimentare le disuguaglianze esistenti a causa degli effetti collaterali potenzialmente regressivi delle strategie di decarbonizzazione (Gough 2019). Nel complesso quindi il cambiamento climatico modifica i bisogni sociali e richiede di adattare le politiche e le misure esistenti e di introdurne di nuove (Figura 1.1). Il cambiamento climatico si pone infatti anche come un fenomeno *sociale* sia perché colpisce in maniera diversa le persone in base alle loro caratteristiche socio-economiche (es.: per età, reddito, settore occupazionale), sia perché ha conseguenze sociali (es.: sulla produttività del lavoro, sull'accesso ai servizi pubblici), sia perché la sua gestione coinvolge anche le politiche sociali (da quelle sanitarie e abitative a quelle dei trasporti).

**Figura 1.1.** Aree di policy e politiche per rispondere al cambiamento climatico





Il cambiamento climatico è sempre più inquadrato come nuovo rischio sociale “onnicomprensivo” o di “terza generazione” (Johansson *et al.* 2016): meno legato ai cambiamenti del mercato del lavoro e delle strutture familiari rispetto ai rischi sociali più tradizionali, esso richiede dunque una concettualizzazione che vada al di là del nesso tra lavoro e welfare. È un rischio dagli effetti molto più ambigui, sia diretti sia indiretti. Non delimitabile a livello nazionale, colpisce - anche se non in modo uguale - su scala globale, nazionale, regionale e locale. Si aggiunge ai rischi sociali esistenti per formare una complessa struttura multistrato di rischi e bisogni, generando nuovi tipi di conflitti distributivi e nuove forme di ingiustizia tra i Paesi in via di sviluppo e quelli sviluppati, tra gruppi sociali, tra le generazioni presenti e future.

La centralità della sostenibilità ambientale si deve a vari fattori, tra cui la crescente attenzione dell'opinione pubblica al cambiamento climatico<sup>2</sup>; la spinta del PNRR, di cui la transizione ecologica costituisce uno degli assi strategici; gli effetti del cambiamento climatico, in particolare l'innalzamento delle temperature ([Lodi Rizzini 2023a](#)) e le calamità naturali recenti e sempre più frequenti. Uno scenario molto complesso, che sfida l'assetto esistente: mentre le politiche sociali del XX secolo erano concepite per rispondere alle sfide dell'industrializzazione, dell'urbanizzazione e della globalizzazione, quelle del XXI secolo devono contrastare le disuguaglianze e i conflitti derivanti dall'emergenza climatica e dalle politiche ambientali. Lo scenario descritto, inoltre, evidenzia i limiti di azione con cui lo stato sociale moderno si deve confrontare: se le conseguenze si ripercuotono in modi diversi su scala nazionale e locale, le cause sono molto spesso (anche) su scala globale. Per questo le politiche eco-sociali si caratterizzano per una governance multilivello ([Cucca \*et al.\* 2023](#)).

Sullo sfondo, infine, il dibattito sul ruolo che Stato (e, di riflesso, corpi intermedi, famiglie e Mercato) debbano svolgere nell'ambito del welfare e dei rischi che debbano essere tutelati, in un contesto caratterizzato da termini e scelte politiche spesso contraddittori. Da un lato, infatti, sia nel dibattito pubblico che politico emerge la richiesta - enfatizzata a partire dall'emergenza sanitaria in fase pandemica (si veda tra gli altri [Maino 2021](#)) - di un maggiore intervento dello Stato a garanzia dei diritti sociali e nella regolazione delle dinamiche economiche che determinano rischi e bisogni (si pensi per esempio all'inflazione). Dall'altro, nonostante il ruolo statale sia stato in fase pre-elettorale un tema cavalcato da molti, si assiste oggi al ritirarsi dello Stato su alcuni dei fronti sociali più importanti, come quello della povertà (cfr. [Sacchi \*et al.\* 2023](#)). Concretamente, come racconta questo Rapporto<sup>3</sup>, negli anni recenti si sono consolidate pratiche di coprogettazione e

2. Il Rapporto *Gli italiani e il mutamento climatico: un barometro eco-sociale*, curato da Maurizio Ferrera per la Fondazione Lottomatica, mostra quanto sia diffusa in Italia la preoccupazione legata alle conseguenze dell'effetto serra sulle generazioni future ([Ferrera 2023](#)). Dal documento emerge però anche la netta avversione alla riduzione del welfare esistente e ai sacrifici in termini di standard di vita. Risultati che confermano come la transizione verde dovrà necessariamente trovare un equilibrio tra ambiente, crescita economica e protezione sociale.

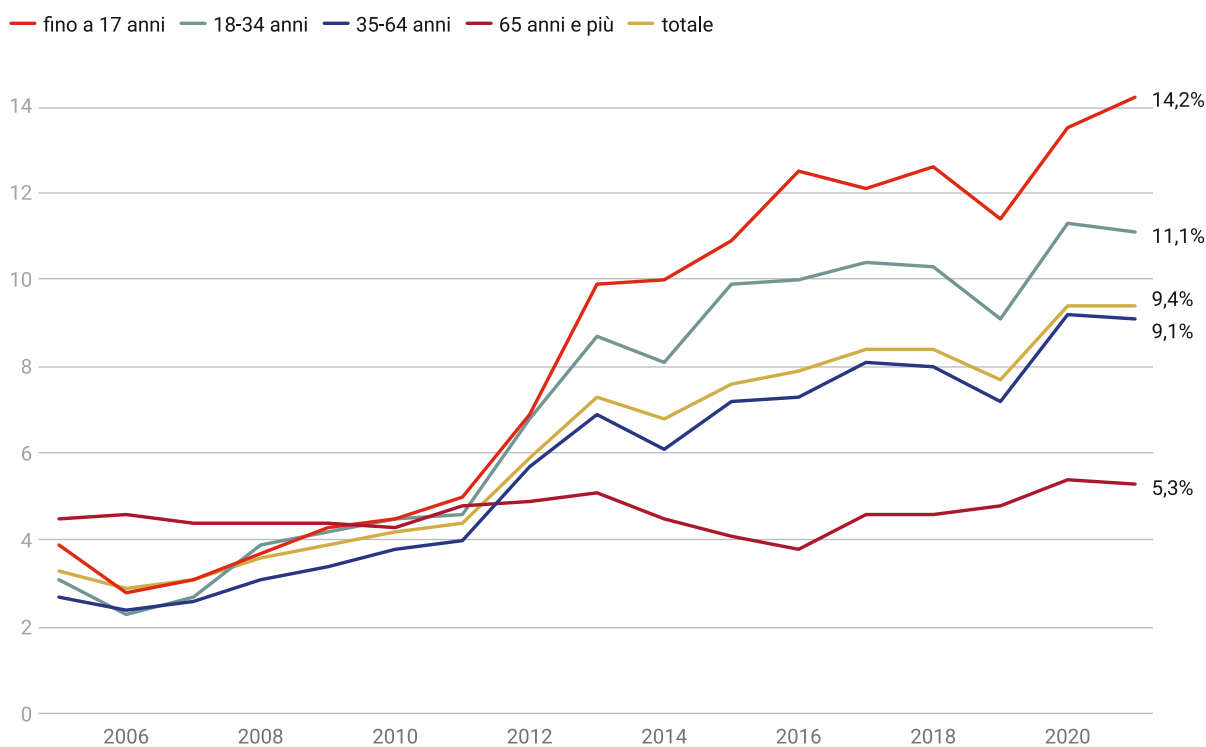
3. Si vedano in particolare il Capitolo 2, per una ricostruzione storica e normativa delle pratiche collaborative della coprogettazione e della coprogrammazione; i Capitoli 3 e 4 per approfondire i risultati della ricerca condotta dal Laboratorio Percorsi di secondo welfare sulle pratiche collaborative; i Capitoli 5-9 per scoprire alcune iniziative di coprogettazione realizzate in Italia negli ultimi anni.

coprogrammazione che hanno rafforzato l'apertura di servizi e politiche a soggetti terzi rispetto al perimetro pubblico e ancorati ai contesti territoriali in cui operano. Inoltre è sempre più chiara l'importanza delle reti (sia tra amministrazioni pubbliche che associative, ma soprattutto quelle multiattore) come fattore di reazione agli shock: tanto nella pandemia che di fronte a calamità naturali, poter contare su reti di amministrazioni disposte a condividere informazioni, provvedimenti, strutture e processi, nonché su di un capitale sociale alimentato dagli attori territoriali in grado di offrire volontari e beni strumentali, ha infatti fortemente influenzato la capacità di reazione delle comunità colpite.

## 1.2 La povertà: nuove forme, ritorno al passato

La povertà è un fenomeno sempre più consistente. Guardando all'andamento della povertà assoluta negli ultimi 20 anni si evince come la crisi del 2008 abbia costituito un punto di rottura (Figura 1.2).

**Figura 1.2.** Povertà assoluta in Italia per fascia di età, valori percentuali. 2005-2021



Fonte: elaborazione delle autrici da database Istat<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ultimo accesso ad agosto 2023.

A partire dal 2010 il fenomeno è accelerato rapidamente, arrivando nel 2021 a riguardare il 9,4% della popolazione totale, più del triplo rispetto al 2,9% del 2006. Inoltre, dopo il 2008, il trend generazionale si è invertito: se fino ad allora la povertà aveva colpito perlopiù persone anziane, dallo scoppio della crisi economico-finanziaria ha cominciato a colpire soprattutto giovani adulti e minori (elemento approfondito anche nel Capitolo 7, §7.2). Nel 2021 la percentuale dei minori in povertà assoluta (14,2%) era quasi il triplo di quella degli over 65 in povertà assoluta (5,3%).

Lo scenario preoccupa ancor di più se si osservano, accanto ai dati sulla povertà assoluta, quelli sui vulnerabili: nel 2022 il 24,4% della popolazione è a rischio povertà o esclusione sociale. I più esposti sono i giovani, gli stranieri e i nuclei familiari numerosi. Nei nuclei in cui il principale percettore di reddito è under 35, infatti, la percentuale sale al 31,3%, per i 35-44 anni al 25,6%. Nei nuclei in cui il percettore di reddito è un cittadino extraeuropeo si attesta al 42,9%, se straniero ma cittadino UE al 34,5%, se cittadino italiano scende al 22,9%. Nei nuclei familiari con figli minori il rischio di povertà ed esclusione sociale è pari a 27,8% nel caso di nuclei con 2 figli minori, a 39,4% se con 3 figli minori (database Istat<sup>5</sup>).

Se i dati segnalano come la povertà sia più consistente dal punto di vista numerico, bisogna tenere conto inoltre di come essa si presenti come un fenomeno sempre più complesso dal punto di vista qualitativo. Essendo una condizione in cui è molto più facile scivolare rispetto al passato, caratterizza persone con profili - e quindi risorse e bisogni - più eterogenei. Inoltre si presenta come un fenomeno multidimensionale: le conseguenze della povertà si esplicitano in forme con specifiche manifestazioni, caratteristiche e problematiche che possono essere ricondotte ad almeno sette declinazioni (Figura 1.3). Possiamo parlare infatti di povertà educativa; abitativa; energetica; digitale; alimentare; sanitaria; da/di lavoro. Sebbene tutte originino dalla mancanza di reddito sarebbe riduttivo e inefficace pensare alla povertà solo in questi termini, senza cogliere la complessità e senza tenere conto che le risposte devono incontrare esigenze di volta in volta specifiche.

A fronte di uno scenario dei bisogni sempre più pressante e complesso, politiche e servizi di contrasto alla povertà sono stati migliorati. Ricevendo nel 2020 il 4,27% della spesa sociale pubblica - una percentuale bassa, sebbene più alta della media UE27 (2,45%) - quella della povertà ed esclusione sociale è una delle aree che ha conosciuto la maggior ricalibratura: era 0,46% nel 2013, dieci anni fa (database Eurostat). Per lungo tempo ai margini dell'agenda politica e di fatto delegata alle organizzazioni del Terzo Settore e agli enti locali, nell'ultimo decennio - e in particolare nel biennio 2020-2022 - la povertà ha infatti acquisito visibilità nel dibattito pubblico e centralità nei processi decisionali. Tra i fattori responsabili la pressione dell'Unione Europea, la crescita numerica del fenomeno, le attività di *advocacy* portate avanti dall'Alleanza contro la povertà (v. anche

5. Ultimo accesso ad agosto 2023.

[Agostini 2017](#)) che hanno sanato anche la frammentarietà delle posizioni e delle proposte e aperto una interlocuzione con le istituzioni di governo, la centralità che il tema ha avuto nella campagna elettorale del 2018.

**Figura 1.3.** Le dimensioni della povertà



Fonte: elaborazione delle autrici.

Il risultato è che, a partire dalla sperimentazione del Reddito di inclusione (REI), fino all'introduzione del Reddito di Cittadinanza (RdC) e delle misure straordinarie in fase pandemica (in particolare il Reddito di emergenza), la povertà è stata oggetto di un incremento significativo di risorse. Il tentativo di riformare gli strumenti preesistenti si è concretizzato *in primis* nell'introduzione di uno schema di reddito minimo su scala nazionale e non categoriale, basato sul principio dell'universalismo selettivo, destinato a chiunque si trovi al di sotto di una determinata soglia economica di povertà indipendentemente da età, composizione del nucleo familiare, condizione occupazionale o altre specificità. Pur con i numerosi limiti che tale nuovo assetto presentava (si veda, tra gli altri, [Sacchi et al. 2023](#)), esso ha tuttavia permesso di contenere gli effetti della crisi pandemica prima ed energetica poi. Secondo quanto riporta Istat, infatti, le misure straordinarie sommate al RdC sono state pari al 2% del reddito disponibile familiare del 2021, sostenendo così in modo importante il recupero dei redditi familiari dopo la contrazione del 2020. Senza queste misure i redditi familiari avrebbero subito un'ulteriore riduzione, che sarebbe stata particolarmente intensa per alcuni gruppi

sociali ([Istat 2023a](#)). In particolare, nel 2021 il reddito totale delle famiglie più abbienti risultava 5,6 volte quello delle famiglie più povere (rapporto sostanzialmente stabile rispetto al 2020). Tale valore sarebbe stato più alto (6,4) in assenza di interventi di sostegno alle famiglie.

Ciononostante il 2023 ha visto un cambio di strategia, segnando una battuta di arresto rispetto alla tendenza dell'ultimo decennio. La scelta di cancellare il Reddito di Cittadinanza sostituendolo con l'Assegno di Inclusione (AdI) segna un ritorno a logiche precedenti, a misure categoriali (su base familiare), essendo indirizzato ai soli nuclei con minori, over 65 e disabili. I soggetti tra 18 e 59 anni di età, non disabili e non impegnati in lavori di cura sono invece esclusi dalla misura a meno che non siano anagraficamente conviventi con soggetti non in grado di lavorare. A favore di questi è stato introdotto il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), un sostegno monetario della durata massima di 12 mesi condizionato alla partecipazione a progetti di formazione, di orientamento e di accompagnamento al lavoro<sup>6</sup>. Due misure diverse, quindi, per entità di continuità dell'assistenza, adeguatezza del contributo economico, supporto dei servizi e condizionalità/obblighi di attivazione che, come conseguenza delle iniquità sopra elencate, potranno portare a una contrapposizione tra gruppi sociali soggetti a tutele diverse ([Gori 2023](#); [Sacchi et al. 2023](#); [Saraceno 2023](#)).

In termini numerici, secondo una stima condotta dall'Ufficio parlamentare di bilancio ([2023](#)), a fronte di un aumento dei benefici per nuclei con disabili e nuclei con minori, dei quasi 1,2 milioni di nuclei beneficiari di RdC circa 400.000 (il 33,6%) sono esclusi dall'AdI perchè al loro interno non sono presenti soggetti tutelati. Dei restanti circa 790.000 nuclei in cui sono presenti soggetti tutelati, circa 97.000 (poco più del 12%) risulterebbero comunque esclusi dalla fruizione dell'AdI per effetto dei vincoli di natura economica. Nel complesso, dunque, i nuclei beneficiari dell'AdI risulterebbero circa 740.000, di cui 690.000 già beneficiari di RdC e 50.000 nuovi beneficiari per via della modifica del vincolo di residenza<sup>7</sup>.

6. Le informazioni qui riportate sono aggiornate al momento della stesura del presente capitolo (settembre 2023).

7. Per approfondimenti si veda anche il position paper dell'Alleanza contro la povertà presentato il 14 settembre 2023 dal titolo [Dal Reddito di Cittadinanza alla Legge 85/2023. Le proposte dell'Alleanza contro la povertà](#).

## 1.3 L'accesso ai beni energetici e l'impatto sull'housing

L'accesso all'energia è una sfida relativamente recente ma particolarmente emblematica del contesto attuale. Esso è, infatti, fortemente connesso alle conseguenze del cambiamento climatico - ad esempio l'innalzamento delle temperature e le estati sempre più calde necessitano di maggiori consumi per raffreddare le abitazioni - e al contempo determinato da dinamiche inflazionistiche. Con riferimento ai valori medi annui, nel 2022 i prezzi dell'energia elettrica hanno fatto segnare una crescita pari a +110,4% (+14,9% nel 2021), che riflette gli aumenti misurati per le tariffe del mercato tutelato, pari a +80,3% (+24,8% nell'anno precedente), e per i prezzi dell'elettricità acquistata sul mercato libero +132,1% (+5,1% nel 2021). I prezzi del gas di città e del gas naturale registrano una crescita media annuale di +73,7% (l'anno precedente era di +20,6%), imputabile sia alla dinamica dei prezzi del mercato libero (cresciuti del +60,1% rispetto a dicembre 2021), sia all'andamento dei prezzi del mercato tutelato che registrano una crescita in media d'anno di +50,7% (da +20,6% dell'anno precedente) ([Istat 2023b](#)). Cifre che pesano soprattutto sulle famiglie più povere: le spese abitative (che comprendono appunto anche riscaldamento, gas e elettricità) rappresentano una parte significativa del bilancio familiare e incidono soprattutto sulle capacità di spesa delle famiglie meno abbienti. L'incidenza sul reddito delle spese per la casa risulta per le famiglie del primo quintile, cioè quelle più povere, circa 5 volte superiore rispetto a quelle dell'ultimo quintile ([Istat 2022a](#)).

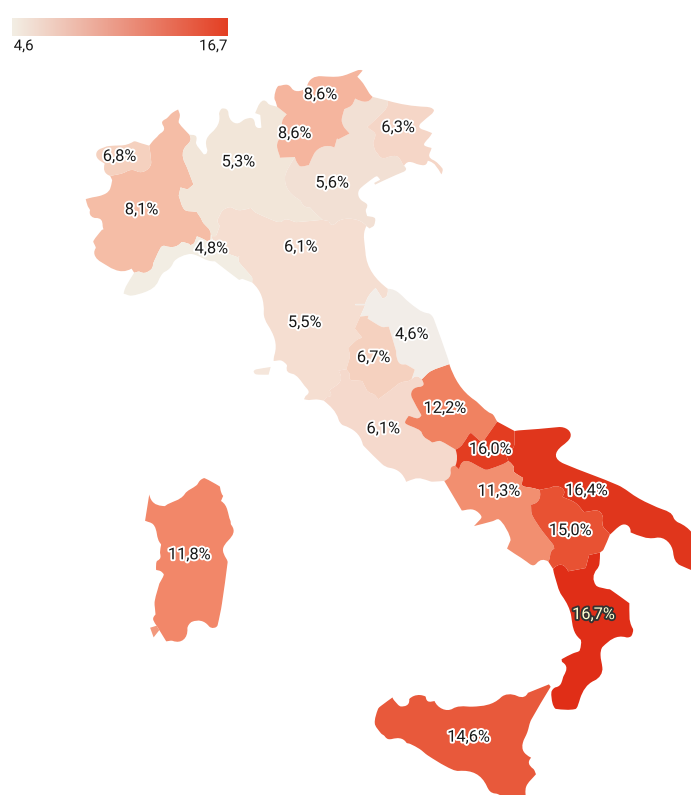
Queste dinamiche amplificano il rischio di entrare in condizioni di povertà energetica, definita come la *“difficoltà di acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici, ovvero alternativamente, in un'accezione di vulnerabilità energetica, quando l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a un valore normale”* ([Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 2017](#), 226). In altre parole a fronte di una riduzione del reddito familiare, o dell'aumento dei costi energetici, si è costretti a rinunciare al consumo di energia (ad esempio al riscaldamento o all'aria condizionata) o, per continuare a consumare un livello adeguato, si riducono altre spese più facilmente comprimibili, come quelle per alimenti o per l'istruzione.

La misurazione del fenomeno è complessa e oggetto di discussione. Esso dipende da una serie di fattori, tra cui le caratteristiche dell'abitazione e il costo dei beni energetici, ma anche l'andamento del clima. Secondo i dati di OIPE, l'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica ([Castellini et al. 2023](#)), nel 2021 si trovava in questa condizione l'8,5% delle famiglie - in crescita di mezzo punto percentuale rispetto all'anno precedente - in seguito all'aumento dei prezzi di elettricità e gas. Su base regionale il valore oscilla tra un minimo del 4,6% nelle Marche e un massimo del 16,7% in Calabria (Figura 1.4). La percentuale sale però al 10% tra i minori e al 21,1% quando la persona di riferimento è straniera.

La povertà energetica rappresenta un chiaro esempio di come le forme di povertà siano connesse ([Jessoula e Mandelli 2019](#)). Si pensi a come la possibilità di raffreddare adeguatamente un'abitazione durante l'estate o di scaldarsi durante l'inverno influenzi la salute soprattutto di anziani, minori e

disabili; o alla strettissima connessione con la povertà abitativa: abitazioni vetuste sono inefficienti e amplificano il rischio di povertà energetica. Per le abitazioni di più recente costruzione il peso specifico della povertà energetica si riduce al 5,4% per quelle costruite negli anni '90 e al 3,9% per quelle degli anni 2000 (Enea 2022). Un dato molto esplicativo, se consideriamo che oltre il 70% delle famiglie italiane risiede in immobili costruiti prima del 1990 e oltre una famiglia su dieci vive in abitazioni precedenti al 1950 (si tratta del 17,9% delle famiglie che vivono nei centri di area metropolitana) (Istat 2022a).

Figura 1.4. Povertà energetica per Regione, valori percentuali. Anno 2021.



Fonte: elaborazione delle autrici da Castellini *et al.* 2023.

Anche su questo fronte sono stati fatti investimenti pubblici. Sul lato degli interventi che possiamo definire “riparativi”, per contrastare gli effetti dell’inflazione sono stati introdotti alcuni provvedimenti come trasferimenti monetari specificamente destinati a famiglie in disagio economico (come il potenziamento dei bonus energetici) e altri interventi di natura più generale (come le indennità *una tantum* di 200 e di 150 euro). Secondo le stime di OIPE (Castellini *et al.* 2023) l’aumento dei prezzi tra giugno 2021 e dicembre 2022 senza interventi avrebbe pressoché raddoppiato le famiglie in povertà energetica (da 8,2 al 15,9%). Sul lato invece degli interventi preventivi da anni si sta battendo il sentiero dei cosiddetti “bonus”, che danno la possibilità di detrarre dalle imposte le spese sostenute per la riqualificazione energetica degli edifici – a cui si sono aggiunte anche

le opzioni della cessione del credito e dello sconto in fattura. Le agevolazioni fiscali associate all'abitazione hanno però un'incidenza marcatamente regressiva, ossia vanno a beneficio delle persone con redditi più elevati (Baldini e Pavolini 2022). Inoltre, sebbene il Superbonus - ad esempio - fosse fruibile anche da Istituti Autonomi Case Popolari (IACP) comunque denominati o altri enti su immobili di loro proprietà ovvero gestiti per conto dei Comuni, adibiti ad edilizia residenziale pubblica, i dati sinora disponibili evidenziano uno spazio marginale per l'edilizia pubblica, almeno in confronto a quella privata (Sesana 2022) (per approfondimenti si veda Lodi Rizzini 2023b). Anche quando proprietari di un'abitazione - il 55% delle famiglie nel quintile più povero infatti risiede in abitazioni di proprietà, un numero piuttosto alto - i più poveri sono sostanzialmente esclusi da tali misure. Questo accade da un lato per la mancanza di competenze e la difficoltà nel gestire le procedure richieste; dall'altro perché le famiglie, essendo spesso incapienti, non riescono a far valere le detrazioni previste.

Una sperimentazione interessante che si sta consolidando in risposta alla sfida energetica è quella delle comunità energetiche rinnovabili, soggetti giuridici autonomi i cui soci o membri possono essere persone fisiche, enti locali (compresi i Comuni), piccole e medie imprese, ma non grandi aziende. Attraverso queste realtà la comunità avvia la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili; l'energia così generata viene condivisa tra i membri, permettendo loro di risparmiare attraverso processi di autoconsumo di quanto viene prodotto. Oggetto di bandi e finanziamenti significativi - il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ad esempio, vi stanza più di 2,2 miliardi di euro -, la loro diffusione tuttavia appare difficoltosa anche e soprattutto a causa della mancanza di competenze specialistiche, tecniche, amministrative, legali ed economico-finanziarie da parte degli attori che intendono avviarle<sup>8</sup>.

## 1.4 Povertà e accesso a strumenti e competenze digitali

In un mondo sempre più connesso e digitalizzato, l'accesso a strumenti digitali e il possesso di competenze digitali diventano strumenti cruciali di inclusione sociale, poiché costituiscono opportunità educative, socio-relazionali e di accesso al mercato del lavoro. Assumendo l'ottica dell'inclusione, infatti, le competenze digitali hanno almeno due funzioni: facilitano le relazioni dando l'opportunità di comunicare facilmente anche quando il contatto fisico non è possibile (come per gli anziani o per chi vive in zone isolate); facilitano l'accesso ai servizi (i servizi per l'impiego, la gestione di richieste e procedure per servizi/trasferimenti monetari, l'accesso al fascicolo sanitario elettronico, la prenotazione di visite mediche) - motivo per cui punti di accesso fisici, come i patronati e i CAF, restano molto importanti per le persone più povere e meno istruite. Vi è in generale il

8. Per approfondimenti v. Bandera (2022) e Riva (2023b).



rischio che le disuguaglianze di tipo materiale, di genere, etniche e territoriali esistenti si riflettano anche nel settore digitale. Le persone in condizione di povertà, le donne, i migranti si trovano a dover affrontare barriere aggiuntive nell'acquisizione di competenze digitali e nell'accesso alle opportunità di lavoro correlate (Ragnedda *et al.* 2022). In particolare, si evidenziano tre dimensioni interconnesse: la prima tra digitalizzazione e politiche educative; la seconda tra digitalizzazione e rischio di esclusione dal mercato del lavoro; la terza tra digitalizzazione e invecchiamento.

Per quanto riguarda la prima dimensione, Save the Children definisce la povertà educativa digitale come la privazione delle opportunità per apprendere, ma anche sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni, attraverso l'utilizzo responsabile, critico e creativo degli strumenti digitali. La pandemia e la didattica a distanza hanno fatto emergere le difficoltà di accesso agli strumenti ma anche le limitate competenze, soprattutto per gli studenti appartenenti a famiglie fragili (Save the Children 2021). La povertà educativa digitale non è intesa dunque unicamente come privazione dei dispositivi e di accesso alla Rete, e neppure come negata partecipazione alla didattica a distanza o didattica digitale integrata, ma fa riferimento anche alla mancata acquisizione di competenze digitali, intese come nuovi alfabeti necessari nella società postmediale per analizzare la produzione e la fruizione dei diversi contenuti digitali (Marangi *et al.* 2022).

La seconda dimensione è tra digitalizzazione e rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Non tutti hanno accesso alle risorse digitali e alle competenze necessarie per partecipare pienamente all'economia digitale. Questo crea un divario digitale per cui le persone che non sono in grado di adattarsi alle nuove tecnologie rischiano di essere penalizzate in termini di opportunità occupazionali. A essere più colpite sono le persone in condizioni di povertà ma anche i lavoratori anziani potrebbero trovarsi a dover acquisire nuove competenze digitali per rimanere competitivi sul mercato del lavoro, incontrando difficoltà nel farlo a causa delle sfide associate all'apprendimento di nuove tecnologie (Lee *et al.* 2022; Zaccaria *et al.* 2022; Hecker *et al.* 2021). L'automazione e l'adozione di tecnologie avanzate possono inoltre sostituire lavori umani che coinvolgono attività ripetitive o facilmente replicabili da parte delle macchine favorendo l'eliminazione di posti di lavoro che richiedono competenze di base. In alcune professioni, poi, la digitalizzazione potrebbe portare a una deprofessionalizzazione, con lavoratori qualificati che vengono sostituiti da soluzioni automatizzate o meno qualificate (Confartigianato 2023; Maslej *et al.* 2023). La crescita della *gig economy* e delle piattaforme di lavoro freelance rende più difficile trovare lavoro stabile e a lungo termine alimentando un'incertezza economica legata ai bassi salari e alla mancanza di tutele tipiche dei lavori tradizionali.

La terza connessione da considerare è quella tra digitalizzazione e invecchiamento. Questa dimensione riguarda l'esclusione sociale dei più anziani che, privi di strumenti e competenze digitali, perdono opportunità di socializzazione con cui potrebbero contrastare la solitudine. Il mancato o ridotto accesso agli strumenti digitali impedisce alle persone anziane anche di fruire di servizi online come la prenotazione di visite mediche, l'accesso a referti, la telemedicina; e di ricorrere

a servizi come spesa online, utili per chi ha limitazioni di trasporto e mobilità ([Köttl e Mannheim 2021](#); [Peek et al. 2014](#)).

Per quanto riguarda l'accesso a dispositivi e strumenti digitali, il Rapporto Auditel-Censis *La transizione digitale degli italiani* ([2022](#)) riporta che 2,3 milioni di famiglie, il 9,6% del totale, in cui vivono circa 3 milioni di italiani, non sono connesse ad internet: si tratta di nuclei per lo più composti da anziani, poco scolarizzati e che vivono da soli. Sono 5,2 milioni (22,5%) i nuclei che si collegano unicamente con lo smartphone, un dispositivo che non consente di svolgere pienamente attività di smart working o di studio a distanza, e neppure attività quali il disbrigo di alcune pratiche burocratiche. Si tratta in misura maggioritaria di coppie, senza e con figli, che nel 9,5% del totale sono minori. Il 38,3% delle famiglie vive in zone non coperte da banda larga (la tipologia della connessione posseduta è strettamente collegata alla possibilità di accesso alla banda larga), con percentuali che vanno da un minimo del 30,4% tra chi risiede al Centro a un massimo del 46,6% per chi abita al Sud e nelle Isole. L'accesso al digitale è un tema su cui è evidente non solo la frattura territoriale Nord-Sud, ma anche quella tra aree urbane e rurali: il 53,1% delle famiglie che vivono nei Comuni sotto i 5.000 abitanti ha accesso alla banda larga contro il 73,4% di quelle che vivono nei centri maggiori (oltre i 250.000 abitanti).

Riguardo alla transizione digitale della Pubblica amministrazione (PA) italiana, si registra un avvicinamento del nostro Paese alla media europea rispetto ad alcune attività svolte online dai cittadini nell'ambito dell'*e-government*: in alcuni casi i valori italiani sono superiori alla media europea. Secondo il Rapporto BES dell'Istat ([2023c](#)) nel 2022 il 20,1% delle persone di 16-74 anni che hanno usato Internet in Italia nei 12 mesi precedenti ha richiesto online prestazioni di previdenza sociale, contro il 15,8% della media UE27; il 45,9% ha preso un appuntamento mediante un sito web o app della PA, rispetto al 36,7% della media UE27; il 13,3% dichiara di aver fatto la richiesta online di certificati o documenti (un valore poco sotto la media UE27 di 17,3%). Sono soprattutto le persone di 35-44 anni ad utilizzare Internet come canale di scambio e di comunicazione con la PA per tutte le attività considerate.

Per quanto riguarda invece le competenze digitali, meno della metà degli Italiani (45,6%) ha competenze complessive digitali di base o superiori<sup>9</sup> (in UE il 53,9%). La percentuale è migliore per la popolazione più giovane, 16-29 anni, dove sale al 59,8% ma è comunque quasi dieci punti percentuali inferiore alla media europea (68%) (database Eurostat<sup>10</sup>). Nel nostro Paese è presente un forte gradiente tra Centro-Nord e Mezzogiorno, ad eccezione della Sardegna, che si attesta sul valore medio. La regione dove le competenze digitali almeno di base sono più diffuse è il Lazio (52,9%), seguito dal Friuli-Venezia Giulia (52,3%) e dalla Provincia Autonoma di Trento (51,7%)

**9.** Individui che possiedono almeno competenze di base complessivamente nelle seguenti cinque aree: alfabetizzazione su informazioni e dati; competenze comunicative e collaborative; creazione di contenuti digitali; sicurezza informatica; risoluzione dei problemi.

**10.** Ultimo accesso a settembre 2023.

(Istat 2023d). Il livello di competenze risulta caratterizzato da una forte disparità a favore degli uomini, che nel nostro Paese è di 5,1 punti percentuali mentre è più contenuta a livello europeo (3,3 punti percentuali). Va però evidenziato che tali disuguaglianze sono proprie delle classi di età più anziane. In particolare in Italia fino a 44 anni di età il divario di genere è nullo e in alcune classi di età inverte il segno, come ad esempio tra i 20 e i 24, dove le ragazze registrano un “vantaggio” di 9 punti percentuali sui ragazzi. Le competenze digitali sono ancora una prerogativa delle persone con titoli di studio elevati. Infatti l'80,3% delle persone di 25-54 anni con istruzione terziaria ha competenze digitali almeno di base, valore quasi in linea con quello medio UE27. In riferimento alla stessa coorte di età, ma con titolo di studio basso (fino alla licenza media), la quota cala al 25%: una distanza di circa 8 punti percentuali rispetto al valore medio UE27 (Istat 2023d).

Il PNRR ha destinato 6,7 miliardi di euro per connettere tutta l'Italia entro il 2026 con reti fisse e mobili ad altissima velocità e per supportare, attraverso l'introduzione di misure di sostegno economico, la domanda di connettività delle fasce deboli di popolazione. Il PNRR ha previsto anche stanziamenti per il rafforzamento delle competenze digitali di base. L'apprendimento di nuove competenze (*reskilling*) e il miglioramento di quelle esistenti (*upskilling*) rappresentano una delle iniziative “bandiera” del NextGenerationEU. Anche per questo lo sviluppo e il rafforzamento delle *digital skill* rappresenta un tema ricorrente in diverse Missioni e Componenti del Piano. Si pensi, ad esempio, alle misure sulla capacità amministrativa previsti dalla Missione 1, che si concentrano sullo sviluppo delle competenze digitali dei dipendenti pubblici. Oppure alle misure previste dalla Missione 4 “Istruzione e ricerca”, che includono interventi dedicati alle competenze STEM e al rafforzamento degli Istituti Tecnici Superiori.

Tra le misure del PNRR dedicate alla digitalizzazione della PA vi è poi uno specifico investimento (1.7) dedicato al rafforzamento delle competenze digitali dei cittadini, con particolare attenzione alla crescita delle competenze delle fasce della popolazione a maggior rischio di *digital divide*. L'investimento, con un budget complessivo di 195 milioni di euro, si articola in due sottomisure. La misura 1.7.1, dedicata al Servizio Civile Digitale, mira a formare circa 9.700 volontari da coinvolgere in progetti di alfabetizzazione digitale attivati presso 100 associazioni non profit e iscritte all'Albo degli enti del Servizio Civile Universale. Con 60 milioni di euro, la misura ha previsto tre bandi annuali, tra il 2022 e il 2024, per la raccolta dei progetti. L'obiettivo finale è di coinvolgere almeno 1 milione di cittadini in iniziative di formazione nell'ambito di progetti di Servizio Civile Digitale. La misura 1.7.2 (135 milioni di euro) è invece dedicata alla realizzazione della rete di centri di facilitazione digitale. Questi sono punti di accesso fisici - situati in biblioteche, scuole e centri sociali - che forniscono ai cittadini formazione in presenza e online sulle competenze digitali. Le attività vengono svolte da “facilitatori digitali” che supportano i cittadini in diverse attività quotidiane come gestire la propria identità digitale o utilizzare l'AppIO<sup>11</sup>, navigare in Rete, fare acquisti online, utilizzare i propri servizi bancari. Attraverso l'attivazione di

11. Si tratta di una App che configura un punto unico di accesso ai servizi della PA per permettere ai cittadini di interagire in modo semplice e sicuro con i servizi pubblici nazionali e locali usando i dispositivi *mobile*.

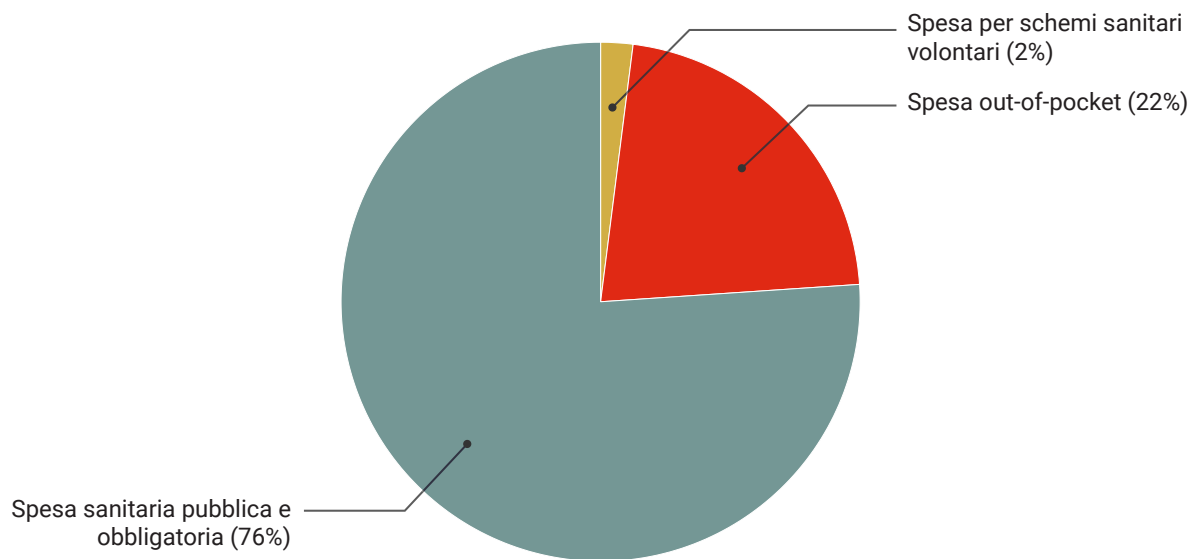
circa 3.000 punti di facilitazione digitale entro dicembre 2024 la misura si pone l'obiettivo di coinvolgere almeno 2 milioni di cittadini nelle iniziative di facilitazione fornite dai centri.

## 1.5 L'accesso alla sanità

La sanità è un'area di policy tra le più consolidate e consistenti del welfare italiano. Tuttavia l'ultimo triennio ha profondamente segnato questo settore: la pandemia ne ha evidenziato le criticità ma ha anche favorito la riforma del sistema sanitario, che è uno dei perni del PNRR, sebbene al momento non sappiamo quanto della progettata "rivoluzione" si concretizzerà realmente. Il paragrafo presenta alcuni dati sulla spesa e sulla povertà sanitaria, per poi illustrare sinteticamente le misure previste dal PNRR.

La sanità in Italia raccoglie il 22,3% della spesa sociale pubblica. Nel nostro sistema di welfare la sanità appare dunque sottofinanziata sia se comparata ad altre voci di spesa (per esempio al settore anziani e superstiti è destinato il 55% della spesa sociale) sia rispetto alla media europea, pari al 29% (database Eurostat<sup>12</sup>). Il sottofinanziamento appare più evidente se si osserva la spesa sanitaria pubblica pro capite, che nel 2020 si attestava a 2.685 euro, a fronte di 3.269 euro in UE27. Come richiamato nel 2° *Rapporto sul Sistema sanitario* dell'Osservatorio Salute, legalità e previdenza (2023) nel 2019, prima della pandemia, la quota di PIL destinata alla Sanità era scesa al 6,2%, alla quale i cittadini aggiungevano un 2,2% di spesa diretta. Questi dati, abbastanza in linea con la media UE27 (rispettivamente 6,4% e 2,2%), sono però differenti da quelli di Paesi come la Germania (9,9% e 1,7%) e la Francia (9,4% e 1,8%), che spendono 3 punti percentuali in più rispetto all'Italia. Dopo il triennio pandemico - straordinario dal punto di vista delle risorse stanziare per la sanità - la quota del PIL riservata al SSN è tornata a scendere. Guardando ai canali di finanziamento della spesa sanitaria in Italia emerge che la quota principale è ancora di gran lunga quella pubblica (75,9%), seguita dal 21,89% di spesa *out-of-pocket* e da un 2% di schemi assicurativi volontari (Figura 1.5).

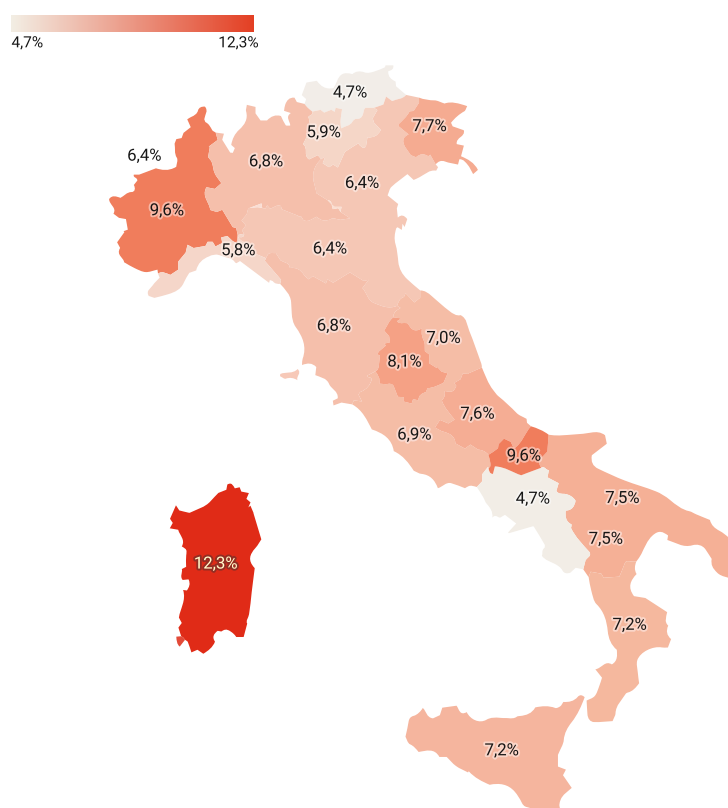
12. Ultimo accesso ad agosto 2023.

**Figura 1.5.** Spesa sanitaria per fonte di finanziamento. Anno 2021.

Fonte: elaborazione delle autrici su database Eurostat<sup>13</sup>.

I problemi del nostro sistema sanitario non riguardano l'universalità della copertura, garantita dal SSN, quanto la sua accessibilità. Nel 2022 la percentuale di persone che hanno dovuto rinunciare nei 12 mesi precedenti a prestazioni sanitarie per motivi economici, scomodità (struttura lontana, mancanza di trasporti, orari scomodi) e liste di attesa è stata del 7% ([Istat 2023e](#)). Il dato, in miglioramento rispetto agli anni della pandemia, varia su base regionale, dal 12,3% della Sardegna al 4,7% della Provincia Autonoma di Bolzano e della Campania (Figura 1.6) ([Istat 2023e](#)). Un altro aspetto centrale, quello dell'accesso alla sanità per chi vive nelle aree rurali/interne, dovrebbe essere affrontato con il rafforzamento della sanità territoriale previsto dal PNRR. I programmi di razionalizzazione delle strutture condotti nell'ultimo ventennio avevano infatti portato alla chiusura e riconversione dei piccoli ospedali e alla riorganizzazione della rete ospedaliera (in particolare con il DM 70/2015) senza che fossero previste alternative adeguate, in particolare lo sviluppo dei servizi territoriali (Neri 2023).

13. Ultimo accesso a settembre 2023.

**Figura 1.6.** Rinuncia alle cure per Regione. Anno 2022.

Fonte: elaborazione delle autrici su database Istat<sup>14</sup>.

Circa il 7% delle persone in povertà assoluta – ovvero 390.000 individui – è in condizioni di povertà sanitaria e nel corso del 2022 si è rivolto a una delle 1.806 realtà assistenziali convenzionate con il Banco Farmaceutico per ricevere gratuitamente farmaci e cure. Secondo i dati dell'Osservatorio Povertà Sanitaria (2022), inoltre, nel 2021 hanno cercato di ridurre le spese sanitarie, rinunciandovi o rinviandole, oltre 4,75 milioni di famiglie. La rinuncia alle cure è stata praticata da 27 famiglie povere su 100, a fronte di 13 famiglie non povere su 100. In particolare gli indigenti fanno poca prevenzione. Le famiglie povere destinano gran parte della propria spesa sanitaria, 59%, ai medicinali (contro il 39,4% delle famiglie non povere) e solo il 5,6% ad attrezzature terapeutiche (9% per le non povere) e, dato ancor più rilevante, solo il 6,4% in servizi dentistici, quasi un quarto di quelle non povere (22,9%). Se consideriamo che tra gli utilizzatori di questi ultimi servizi sono frequenti i bambini emerge come ancora una volta i minori siano tra i soggetti più vulnerabili. Il tutto amplificato dalle differenze tra i sistemi sanitari regionali, che influenzano fortemente l'accesso alle prestazioni sanitarie a livello territoriale (D'Angela et al. 2023; Istat 2023e; Corte dei Conti 2022).

14. Ultimo accesso a settembre 2023.

Una tendenza che determina la cosiddetta mobilità sanitaria<sup>15</sup>, che riguarda 1,5 milioni di cittadini ([Osservatorio Salute, legalità e previdenza 2023](#)).

La sanità è stata a lungo considerata come *"quite politics"*, ossia un settore di policy mediaticamente e politicamente poco attrattivo per i decisori (Toth e Lizzi 2019). La pandemia le ha invece attribuito un'enorme centralità sia nell'opinione pubblica, attivatasi in molte occasioni a favore della sanità pubblica, sia nell'agenda politica, al punto che la riforma della sanità occupa uno spazio centrale nel PNRR. Alla Missione 6 è attribuita una dotazione pari a 15,63 miliardi di euro, che si articola in due componenti principali. La prima - reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale (7 miliardi) - prevede interventi che intendono rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione con tutti i servizi socio-sanitari. La seconda - con 8,63 miliardi per Innovazione, ricerca e digitalizzazione del SSN - include misure finalizzate al rinnovamento e all'ammodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, al completamento e alla diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico, a migliorare la capacità di erogazione e monitoraggio dei LEA attraverso più efficaci sistemi informativi. Una parte di queste risorse sono destinate alla ricerca scientifica e a favorire il trasferimento tecnologico, oltre che a rafforzare le competenze e il capitale umano mediante il potenziamento della formazione del personale.

I propositi si scontrano però con le scelte fatte negli anni, a cominciare dal nodo del personale. Tra il 2009 e il 2019 i dipendenti complessivi del comparto sanità sono passati da 690.000 a 649.523 unità. Nel 2020 e nel 2021 i provvedimenti straordinari di reclutamento presi per fronteggiare l'emergenza pandemica hanno portato a un incremento massiccio dei dipendenti, passati a 670.566 nel 2021. Tuttavia la maggior parte delle assunzioni è stata effettuata a tempo determinato e con contratti flessibili (Neri 2023). Inoltre si segnala la carenza di medici di medicina generale (soprattutto nelle aree rurali e in quelle interne) e di infermieri, due figure su cui fa perno la riforma prevista dal PNRR. Dal 2022 al 2027 il Sistema Sanitario Pubblico perderà ogni anno una media di 5.866 medici dipendenti e una media di 2.373 medici di medicina generale. Per l'intero quinquennio vanno calcolate le uscite di 29.331 medici dipendenti e di 11.865 medici di base. Rispetto agli attuali organici, per entrambi i comparti si tratta di perdite di poco inferiori al 30% ([Osservatorio Salute, legalità e previdenza 2023](#)). Nel 2021 gli infermieri in Italia erano 6,4 per 1.000 abitanti, di molto inferiori a Paesi come Francia (9,7) e Germania (12) (database OECD<sup>16</sup>). Carenze dovute a diversi fattori tra cui le politiche di contenimento della spesa e del turnover perseguite fino al 2018-2019, l'invecchiamento progressivo del personale sanitario, le criticità esistenti nella programmazione della formazione universitaria e la scarsa attrattività delle professioni sanitarie e socio-sanitarie,

15. Rivolgersi a strutture pubbliche di altre Regioni per ottenere prestazioni del SSN di fatto non erogate nel territorio di residenza a causa dei deficit strutturali della sanità regionale di appartenenza.

16. Ultimo accesso a settembre 2023.

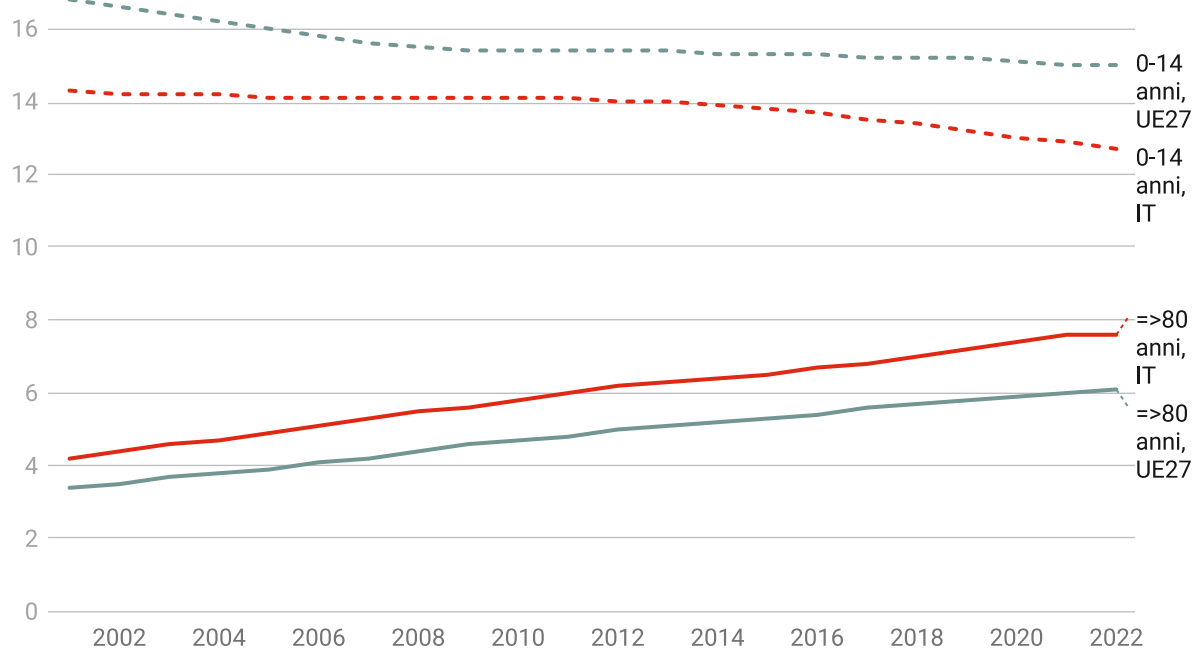
non solo in Italia (Neri 2023). Varie difficoltà hanno già portato a una revisione degli obiettivi: ad esempio, nella [proposta del Governo per la revisione del PNRR e il capitolo REPOWEREU](#) (al 31/07/2023), si richiede la rimodulazione del numero delle Case della Comunità (CdC) realizzabili (da 1.350 a 936 interventi), degli Ospedali di Comunità (da 400 a 304) e delle Centrali Operative Territoriali (da 600 a 524). Si propone inoltre di modificare il target relativo alle persone assistite attraverso gli strumenti della telemedicina con la richiesta del differimento di un semestre e la previsione di una integrazione o inserimento di documenti nel Fascicolo Sanitario Elettronico iniziando da documenti nativi digitali, pertanto escludendo dal perimetro dell'intervento la trasposizione *ad hoc* di documenti cartacei attuali o vecchi. Tali rimodulazioni sarebbero dovute a difficoltà di reperimento di materie prime, quali metalli e materiali utilizzati nelle apparecchiature tecnologiche, e all'incremento generalizzato dei relativi prezzi e del costo dell'energia, dunque sia nella realizzazione di strutture sanitarie che nella transizione digitale.

## 1.6 L'invecchiamento della popolazione e la sfida del care

Come la salute, l'invecchiamento della popolazione è un rischio sociale noto da tempo (Österle e Rothgang 2021) ma che solo negli ultimi due decenni è entrato pienamente nell'agenda dei decisori ai vari livelli di governo. Le risorse del PNRR potrebbero però sostenere un cambiamento nell'approccio con cui si è affrontato questo problema. In seguito si forniranno alcuni dati utili a comprendere i numeri del fenomeno e le relative risposte in corso e possibili a mezzo del PNRR. L'invecchiamento della popolazione comporterà la richiesta massiva di sostegno e di risorse, peraltro in una fase di crisi del welfare familiare, su cui il sistema di cura e assistenza dei più anziani si è storicamente appoggiato nel nostro Paese. Se tutta l'Europa registra un forte invecchiamento della popolazione, l'Italia è il Paese in cui la quota di ultraottantenni è più alta, 7,6% (media UE 6,1%), quasi raddoppiata dal 2001 quando era il 4,2%. Al contrario è quello in cui la quota di minori di 14 anni è più bassa, 12,7% (media UE 15%) (Figura 1.7).



**Figura 1.7.** Incidenza percentuale della popolazione 0-14 anni e 80 e più anni sul totale della popolazione in Italia e in UE27. 2001-2022.



Fonte: elaborazione delle autrici su database Eurostat<sup>17</sup>.

L'età mediana è aumentata tra il 2001 e il 2020 da 40,4 a 47,2 anni (da 38,4 a 43,9 in UE). Le nuove previsioni sul futuro demografico del Paese, aggiornate al 2021, confermano la presenza di un potenziale quadro di crisi. La popolazione di 65 anni e più oggi rappresenta il 23,5% del totale ed entro il 2050 potrebbe arrivare al 34,9%. La popolazione residente è in decrescita: da 59,2 milioni al 1° gennaio 2021 si prevede scenderà a 57,9 milioni nel 2030, fino a 47,7 milioni nel 2070. Il rapporto tra individui in età lavorativa (15-64 anni) e non (0-14 e 65 anni e più) passerà da circa tre a due nel 2021 e a circa uno nel 2050. Entro 10 anni in quattro Comuni su cinque è atteso un calo di popolazione, in nove su 10 nel caso di Comuni di zone rurali ([Istat 2022b](#)).

I dati presentati in questo capitolo hanno evidenziato come gli anziani siano al momento la componente meno esposta al rischio di povertà (§1.2). Tuttavia sono esposti ad altri rischi di esclusione: hanno scarso accesso a strumenti digitali e scarse competenze (§1.4); vivono spesso in abitazioni vetuste, non efficienti o con barriere architettoniche (§1.3); hanno problemi di trasporto e mobilità particolarmente accentuati per coloro che vivono fuori dai centri urbani/piccoli Comuni con ripercussioni, come visto, sull'accessibilità alle cure sanitarie (§1.5) e sull'isolamento relazionale. Questioni che pongono il problema non solo dell'invecchiare, ma dell'invecchiare bene.

<sup>17</sup> Ultimo accesso ad agosto 2023.

Centrale resta il tema degli anziani non autosufficienti, stimati in circa 3,9 milioni, il 28,4% della popolazione di riferimento ([Istat 2021](#)). Secondo le proiezioni di Istat nel 2041 si prevede un aumento significativo dei genitori soli, delle persone sole e delle persone in coppia senza figli, queste ultime soprattutto se anziane. Salterà quindi il sistema familistico dove la cura degli anziani è garantita dai figli/familiari.

Per quanto riguarda la spesa, si segnala che quella pubblica complessiva per LTC ammonta all'1,7% del PIL nel 2022, di cui la parte erogata a soggetti con più di 65 anni rappresenta il 74%. La componente sanitaria e l'Indennità di Accompagnamento<sup>18</sup> coprono complessivamente l'83,5% della spesa complessiva per LTC (rispettivamente, il 40,5% e il 43%). Il restante 16,5% è rappresentato dalle altre prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale ([MEF 2023](#)). Si tratta di un dato in linea con quello degli altri Paesi UE, ma rimane tutto sbilanciato sui trasferimenti monetari a danno dei servizi. Per il 2022, la spesa pubblica relativa all'insieme delle prestazioni per LTC, di natura non sanitaria e non riconducibili alle Indennità di Accompagnamento, è stimata in 0,28% del PIL. Di queste risorse il 57,2% è riferibile a prestazioni di natura non-residenziale e residenziale e il rimanente 42,8% a trasferimenti in denaro<sup>19</sup> ([MEF 2023](#)).

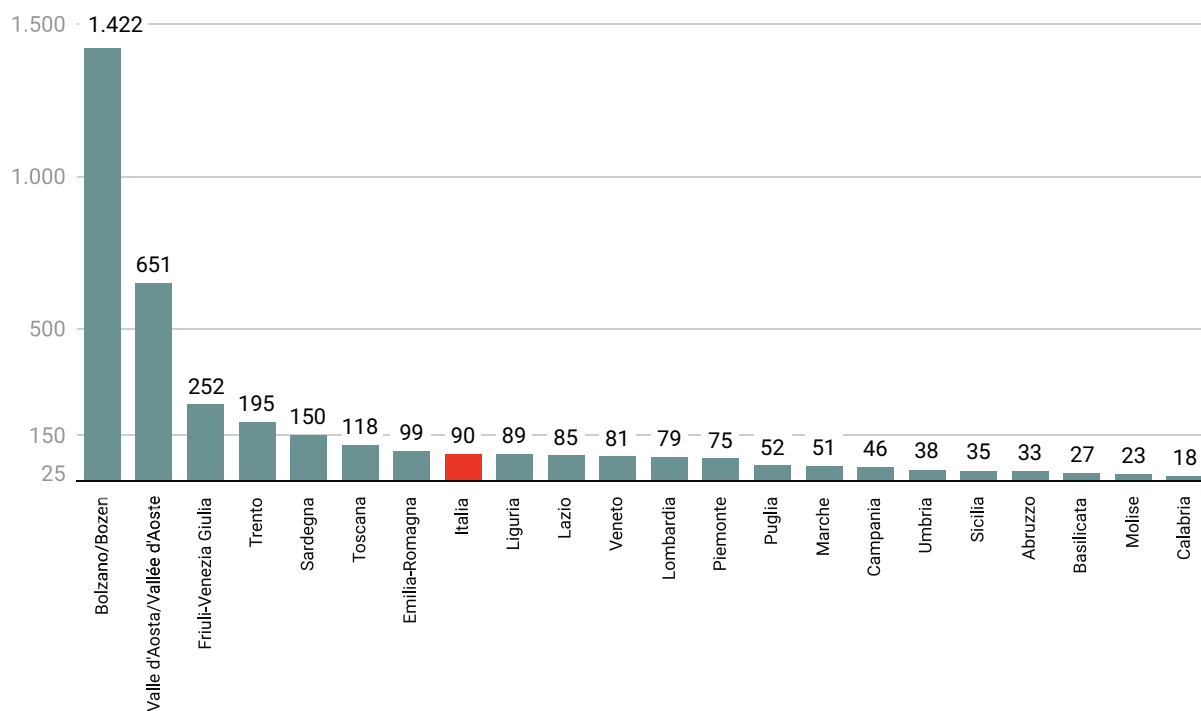
Per quanto riguarda la spesa comunale pro capite per l'area anziani<sup>20</sup> i Comuni italiani nel 2020 hanno speso in media 90 euro, ma il dato varia sensibilmente su base territoriale: dai 1.422 euro della Provincia Autonoma di Bolzano (un *outsider*) ai 651 euro della Valle d'Aosta fino ai 23 euro del Molise (Figura 1.8). Guardando in particolare le spese per l'assistenza domiciliare, che prevede un supporto per la cura della persona e dell'abitazione, quasi il 30% dei Comuni del Mezzogiorno non offre tale servizio agli anziani in condizioni di fragilità. La percentuale è meno del 15% al Centro e meno del 10% al Nord, dove peraltro vengono erogati voucher, assegni di cura e buoni socio-sanitari agli anziani non autosufficienti da più del 70% dei Comuni, contro il 33% dei Comuni al Centro, il 12% al Sud e il 13% nelle Isole ([Istat 2023f](#)).

**18.** Si tratta di un trasferimento monetario senza vincoli di utilizzo da parte delle famiglie che consente di acquistare prestazioni private sia nel mercato della cura professionalizzata sia informale: costituisce la porzione più rilevante della spesa per la LTC e circa lo 0,7% del Pil.

**19.** Questa componente comprende sia i contributi economici erogati direttamente agli utenti sia i contributi erogati per agevolazioni sui ticket, sulle tariffe o sulle rette a particolari categorie di utenti.

**20.** Vi rientrano gli interventi e i servizi mirati a migliorare la qualità della vita delle persone anziane, nonché a favorire la loro mobilità, l'integrazione sociale e lo svolgimento delle funzioni primarie. Rientrano in questa area anche i servizi e gli interventi a favore di anziani malati del morbo di Alzheimer. La popolazione di riferimento per l'area "anziani" è costituita dalla popolazione con età maggiore o uguale a 65 anni.

**Figura 1.8.** Spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati nell'area anziani per Regione, valori in euro. Anno 2020.



Fonte: elaborazione delle autrici su database Eurostat<sup>21</sup>.

Nel settore continuano a prevalere il “welfare-fai-da-te” e il lavoro sommerso. La spesa delle famiglie per l'assistenza ad anziani è stimata in 15,1 miliardi di euro, tra spesa regolare (retribuzioni, TFR e contributi) e spesa irregolare (solo retribuzioni) - dato riferito al 2021 (Osservatorio Domina 2022). In particolare, le assistenti familiari (regolari e irregolari) sarebbero quasi 2 milioni. Per una badante assunta per assistere una persona non autosufficiente a tempo pieno (54 ore settimanali) e in regime di convivenza una famiglia spende 18.639,12 euro l'anno (16.224,24 per la retribuzione + 2.414,88 contributi) (Effe 2023). Gli anziani ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari invece sono quasi 295.000, quasi 23.000 dei quali non autosufficienti, pari a meno del 2% dell'intera popolazione over 65. Il tasso di copertura delle residenze in Italia è meno della metà di quello della Spagna, un terzo di quello tedesco, quasi un quarto rispetto a Svezia e Olanda (database OECD<sup>22</sup>). Quanto ai posti letto per LTC in strutture residenziali, nel 2019 l'Italia faceva registrare la più bassa disponibilità di risorse: 18,8 posti per 1.000 abitanti di età pari o superiore a 65 anni a fronte di 68,1 posti letto nel caso svedese (Senato della Repubblica 2023). In Italia continuano a prevalere logiche di intervento presso il domicilio dell'utente. Tuttavia, le persone anziane che ricevono un servizio di assistenza domiciliare sono in tutto il 6%: un dato che ci colloca in fondo

<sup>21</sup> Ultimo accesso a settembre 2023.

<sup>22</sup> Ultimo accesso ad agosto 2023.

alla relativa classifica internazionale ([Da Roit e Ranci 2021](#)). E anche l'intensità di questi servizi è comparativamente bassa. L'80% dei beneficiari di assistenza domiciliare riceve l'ADI spesso a seguito di periodi di ospedalizzazione e per un arco di tempo molto breve. La durata media delle prestazioni di ADI è stimata in 17 ore pro capite. Nel complesso gli anziani che ricevono l'assistenza domiciliare socio-assistenziale anche integrata con i servizi domiciliari sanitari rappresentano l'1,3% di tutti gli anziani. Si tratta di un numero estremamente contenuto, che nelle Regioni del Centro-Sud non raggiunge l'1% ([Pesaresi e Gori 2021](#)).

Una finestra di opportunità per la riforma dell'intero settore è scaturita dal PNRR, che ha stanziato più di 7 miliardi di euro per la non autosufficienza per il 2022-2026 e ha definito il percorso per giungere ad una riforma complessiva, organica e strutturale del settore entro la metà del 2023. Il Parlamento ha approvato la legge delega n. 33 il 21 marzo 2023. La possibilità di introdurre un Sistema Nazionale di Assistenza Anziani (SNAA) è stata favorita e accompagnata dal ruolo di *advocacy* e di *expertise* del Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza, una coalizione di scopo composta a oggi da 59 organizzazioni della società civile coinvolte nell'assistenza e nella tutela degli anziani non autosufficienti.

La riforma ([Maino e De Tommaso 2023](#)) prevede l'attuazione di uno o più decreti legislativi (da approvare entro gennaio 2024) finalizzati a riordinare, semplificare e coordinare - per renderle più efficaci - le attività di assistenza sociale, sanitaria e socio-sanitaria per le persone anziane non autosufficienti. Il Governo dovrà definire lo SNAA come modalità organizzativa permanente nell'alveo della collaborazione e del coordinamento tra Stato, Regioni e Comuni valorizzando al contempo la ridefinizione dei rapporti tra pubblico e privato. Con la nascita dello SNAA la riforma punta a semplificare il processo di richiesta, erogazione e valutazione delle prestazioni, attraverso:

- la semplificazione dell'accesso agli interventi e ai servizi sanitari, sociali e socio-sanitari e la messa a disposizione di punti unici di accesso (PUA), collocati presso le Case di Comunità, orientati ad assicurare il supporto informativo e amministrativo per l'accesso ai servizi e lo svolgimento delle attività di screening per l'individuazione dei fabbisogni di assistenza;
- una valutazione multidimensionale unificata, secondo criteri standardizzati e omogenei a livello nazionale, finalizzata all'identificazione dei fabbisogni di natura sociale, socio-sanitaria e sanitaria della persona anziana e del suo nucleo familiare e all'accertamento delle condizioni per l'accesso alle prestazioni di competenza statale;
- le valutazioni finalizzate a definire il Piano Assistenziale Individualizzato (PAI), redatto tenendo conto dei fabbisogni assistenziali individuati presso i PUA nell'ambito della valutazione multidimensionale unificata. Le valutazioni richiederanno la partecipazione del caregiver familiare e, su richiesta dell'anziano, degli enti del Terzo Settore;
- il budget di cura e assistenza quale strumento per la ricognizione, in sede di definizione del PAI, delle prestazioni, dei servizi e delle risorse complessivamente attivabili e per garantire

l'unitarietà delle risposte alla domanda di assistenza e cura, attraverso l'integrazione dei servizi erogati dalle ASL e dai Comuni;

- l'integrazione dell'ADI con il SAD, assicurando il coinvolgimento degli aziende sanitarie del territorio e del Servizio Sanitario Nazionale, e - per assicurare la continuità delle cure - l'ampliamento dell'accessibilità alle cure palliative, ai servizi residenziali e semiresidenziali.

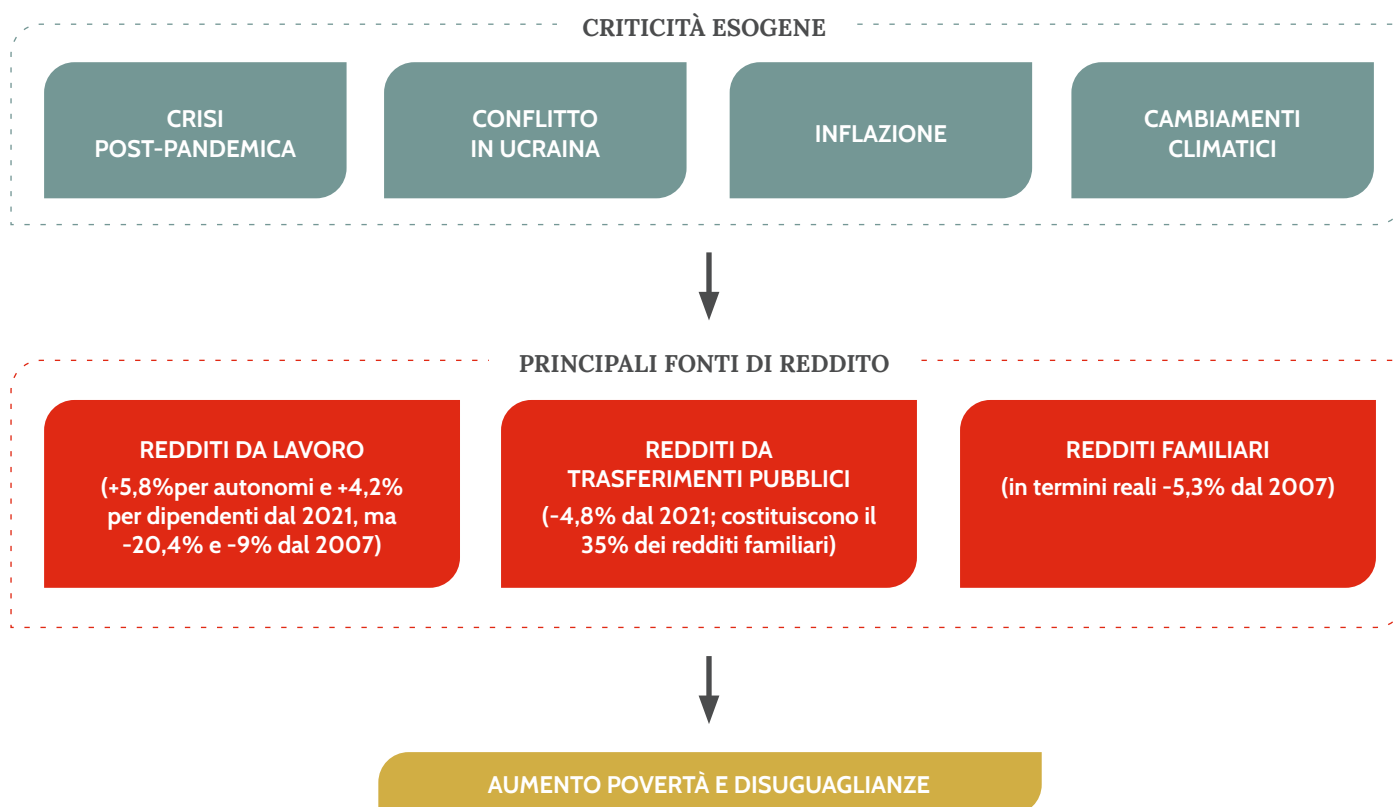
Per quanto la legge delega avvicini l'Italia ai sistemi i LTC più "maturi", è ancora un primo passo che attende di conoscere il contenuto di dettaglio dei decreti attuativi, l'introduzione di miglioramenti necessari per farne una riforma in grado di affrontare le sfide dell'invecchiamento, lo stanziamento di fondi adeguati per dare concretezza allo SNAA (valutando anche la possibilità di prevedere in futuro un quadro regolativo di prestazioni complementari per la non autosufficienza). Infine, nell'ambito della Missione 5, Componente 2-1.1 "[Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non auto-sufficienti](#)", Intervento 2 - Azioni per una vita autonoma e deistituzionalizzazione per gli anziani, il PNRR mette a disposizione 307,5 milioni di euro per finanziare la riconversione delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) e delle case di riposo per gli anziani in gruppi di appartamenti autonomi dotati delle attrezzature necessarie e dei servizi attualmente presenti nelle strutture organizzate. Nell'ambito invece dell'Intervento 3 - Rafforzare i servizi sociali domiciliari per garantire una dimissione assistita precoce e prevenire il ricovero in ospedale, il PNRR destina 66 milioni di euro al potenziamento delle cure domiciliari al fine di evitare l'ospedalizzazione o anticipare la dimissione. Al terzo trimestre 2023 la misura risulta a una percentuale di completamento del 50% (era prevista al 64%) ([Openpolis 2023](#)).

## 1.7 Conclusioni

Negli ultimi due decenni i sistemi di welfare occidentali hanno sperimentato una doppia crisi. Da un lato, abbiamo assistito alla crescita della domanda di protezione sociale a causa della mutata configurazione dei vecchi rischi sociali e dell'emergere di nuovi. Dall'altro lato, i Paesi hanno conosciuto una consistente riduzione delle risorse a causa delle crisi recenti - quella economica del 2008 e la pandemia del 2020 - che hanno condizionato il margine di manovra dei decisori pubblici ([Maino e Ferrera 2019](#); [Béland et al. 2021](#)). Due dinamiche contrapposte a cui i vari Paesi hanno reagito con un mix di strategie e di politiche tra tagli e ricalibratura (Ferrera et al. 2000). A esse si sono aggiunte più di recente la crisi ucraina e, da ultima, l'ondata inflazionistica che al contempo aumenta le richieste di intervento da parte dei cittadini e riduce gli spazi di investimento pubblico, facendo lievitare i costi anche per gli interventi pubblici. In questo scenario, inoltre, i redditi familiari e da lavoro sono sensibilmente calati in termini reali in 15 anni e solo in parte compensati da un incremento dei redditi da trasferimenti pubblici (Figura 1.9). Una situazione in cui la povertà e le

diseguaglianze aumentano, rischiando di ampliare le fratture sociali esistenti, minando l'equilibrio sociale e democratico del Paese.

**Figura 1.9.** Povertà e disuguaglianze nel contesto attuale



Fonte: elaborazione delle autrici (dati: Istat 2023a).

L'attuazione di strategie volte alla crescita economica e, di conseguenza, alla sostenibilità dei sistemi di welfare e al potenziamento dei redditi, ha però conseguenze sull'ambiente (Büchs e Koch 2017; Cucca *et al.* 2023; Hirvilammi *et al.* 2023). Ai dilemmi connessi alle crescenti richieste di tutele e a questa nuova fase di policrisi si sono aggiunti i nuovi rischi sociali prodotti dalla transizione ecologica e dai cambiamenti climatici, che mettono ulteriormente in discussione lo Stato sociale (Johansson *et al.* 2016; Gough 2017). Il cambiamento climatico minaccia infatti la vita e la salute delle popolazioni, mette in discussione la sostenibilità delle economie nazionali e locali e aggrava le condizioni delle comunità già vulnerabili accrescendo il rischio di povertà e disuguaglianze e incrementando i processi migratori (IPCC 2023). Anche le politiche di mitigazione e di adattamento della transizione ecologica portano con sé implicazioni sociali. Tutto questo sta già sfidando i sistemi di welfare, come messo in luce in questo capitolo.

Il sistema di welfare può chiaramente fare molto per contrastare l'aumento della povertà e delle disuguaglianze dovute anche a questi cambiamenti. A riprova della sua centralità nella percezione

e nella vita delle famiglie italiane il Rapporto *Gli italiani e il mutamento climatico: un barometro eco-sociale* (Ferrera 2023) riporta che, a fronte di una elevata consapevolezza delle cause e degli effetti dell'emergenza climatica, gli italiani - più che in altri Paesi - si aspettano che lo Stato intervenga per sussidiare le famiglie, in particolare per l'efficientamento energetico degli edifici. Vi è una buona disponibilità ad accettare regolamentazioni restrittive per le politiche ambientali ma il sostegno nei confronti di eventuali nuovi tributi è decisamente basso (e molti intervistati pensano che i proventi di eventuali nuovi tributi dovrebbero essere utilizzati a favore dei lavoratori piuttosto che delle imprese). Il Rapporto registra soprattutto un'elevata contrarietà a eventuali riduzioni del welfare: il 46% del campione è contrario a qualsiasi opzione di taglio. Bassa la disponibilità a ridurre pensioni, prestazioni familiari e soprattutto sanità e assistenza sociale. Sono i ceti più vulnerabili a sentirsi più minacciati dalla transizione verde e i più preoccupati che le sue implicazioni comportino ulteriori rischi in termini di crescita, occupazione e reddito. All'opposizione nei confronti di qualsiasi riduzione del welfare si accompagna una domanda di ulteriori protezioni e di sostegni che consentano di ricollocarsi dai settori tradizionali a quelli decarbonizzati.

Oggi, tuttavia, il welfare pubblico, con i suoi programmi nazionali, sta conoscendo una fase dal futuro incerto. Pur avendo a disposizione risorse straordinarie e molto più consistenti rispetto a quelle che si avevano a disposizione ad esempio per fronteggiare la crisi del 2008, non si stanno effettuando scelte radicalmente significative. In alcuni casi, come per il contrasto alla povertà, si sta anzi traghettando il welfare verso logiche meno universalistiche e principi redistributivi più iniqui. L'involuzione dunque non interessa tanto le risorse messe in campo, ma insiste sul lato delle caratteristiche delle politiche. Molte sono le conseguenze sui livelli regionali e locali e numerose sono anche le pressioni che si scaricano sulle amministrazioni pubbliche e sulle comunità interrogando non solo l'attore pubblico ma la pluralità di attori profit e non profit. Questi soggetti - come abbiamo documentato nei precedenti Rapporti sul secondo welfare - hanno allenato la loro disponibilità e capacità a lavorare in rete adottando logiche collaborative e partecipative, dentro un quadro regolativo che negli anni si è fatto via via sempre più favorevole e di supporto rispetto alla messa in campo di pratiche di coprogettazione, coprogrammazione e coimplementazione degli interventi e delle politiche (si veda il Capitolo 2).

Le sfide descritte nel presente capitolo - e le pratiche collaborative messe in campo per provare a fronteggiarle - sono al centro di questo Rapporto e in particolare di questa prima parte (Capitoli 1-4), finalizzata ad accrescere la consapevolezza di come "agire insieme" possa contribuire a cambiare il welfare e a contrastare quella spirale involutiva richiamata dai dati qui presentati.

## Riferimenti bibliografici

- Agostini C. (2017), *Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata*, in Maino F. e Ferrera M., *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 173-193.
- Auditel-Censis (2022), *La transizione digitale degli italiani. Quinto Rapporto*, Roma.
- Baldini M. e Pavolini E. (2022), *Tutto casa e famiglia: il welfare fiscale principale strumento per il sostegno alle famiglie e all'accesso all'abitazione*, in Jessoula M. e Pavolini E. (a cura di), *La mano invisibile dello stato sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Bandera L. (2022), *Comunità Energetiche Rinnovabili: un'opportunità sostenibile e di lungo periodo*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 27 ottobre 2022.
- Béland D., Cantillon B., Hick R. e Moreira A. (2021), *Social Policy in the Face of a Global Pandemic: Policy Responses to the COVID-19 Crisis*, in "Social Policy and Administration", vol. 55, pp. 249-260.
- Büchs M. e Koch M. (2017), *Postgrowth and Wellbeing: Challenges to Sustainable Welfare*, London, Palgrave MacMillan.
- Castellini M., Faiella I., Lavecchia L., Miniaci R. e Valbonesi P. (2023), *Rapporto 2023 sullo stato della povertà energetica in Italia*, Padova, Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE).
- Chancel L., Bothe P. e Voituriez T. (2023), *Climate Inequality Report 2023*, World Inequality Lab Study 2023/1.
- Confartigianato (2023), *Intelligenza artificiale, lavoro e imprese. 25° Rapporto*, Ufficio Studi in collaborazione con l'Osservatorio MPI di Confartigianato Lombardia.
- Corte dei Conti (2022), *Referto al Parlamento sulla Gestione Finanziaria dei Servizi Sanitari Regionali. Esercizi 2020-2021*.
- Cucca R., Kazepov Y. e Villa M. (2023), *Towards a Sustainable Welfare System? The Challenges and Scenarios of Eco-social Transitions*, in "Politiche Sociali / Social Policies", n. 1, pp. 3-26.
- D'Angela D., Polistena B. e Spandonaro F. (2023), *Le performance regionali - XI Edizione 2023*, Roma, Università San Raffaele.
- Da Roit B. e Ranci C. (2021), *La riforma del Long-term care e il PNRR*, [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 27 aprile 2021.
- Effe (2023), *Lavoro domestico, non autosufficienza e natalità in Europa: modelli a confronto*, 3° Paper Rapporto del FamilyNetWork - Laboratorio su casa, famiglia e lavoro domestico.
- Enea (2022), *Rapporto annuale efficienza energetica 2022*.
- Ferrera M. (2023), *Gli italiani e il mutamento climatico: un barometro eco-sociale*, Roma, Fondazione Lottomatica.



Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M. (2000), *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta.

Gori C. (2023), [Dopo il RDC, la categorialità familiare](http://www.welforum.it), www.welforum.it, 18 maggio 2023.

Gough I. (2017), *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Cheltenham, Edward Elgar.

Gough I. (2019), [\*Necessities and luxuries: How to combine redistribution with sustainable consumption\*](#), in Meadowcroft J., Banister D., Holden E., Langhelle O., Linnerud K. e Gilpin G. (a cura di), *What Next for Sustainable Development? Our Common Future at Thirty*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 138-158.

Hecker I., Spaulding S. e Kuehn D. (2021), [\*Digital Skills and Older Workers Supporting Success in Training and Employment in a Digital World\*](#), Urban Institute.

Hirvilammi T., Häikiö L., Johansson H., Koch M. e Perkiö J. (2023), *Social Policy in a Climate Emergency Context: Towards an Ecosocial Research Agenda*, in "Journal of Social Policy", vol. 52, n. 1, pp. 1-23.

IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change (2023), [\*AR6 Synthesis Report \(SYR\): Climate Change 2023\*](#), Geneva.

Istat (2021), [\*Le condizioni di salute della popolazione anziana in Italia. Anno 2019\*](#), 14 luglio 2021.

Istat (2022a) - Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa, [\*Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica\*](#), Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 6 settembre 2022.

Istat (2022b), [\*Previsioni della popolazione residente e delle famiglie. Base 1/1/2021\*](#), 22 settembre 2022.

Istat (2023a), [\*Condizioni di vita e reddito delle famiglie. Anni 2021-2022\*](#), 23 giugno 2023.

Istat (2023b), [\*Dicembre 2022 - Prezzi al consumo. Dati definitivi\*](#), 17 gennaio 2023.

Istat (2023c), [\*Rapporto BES 2022 - Il benessere equo e sostenibile in Italia\*](#).

Istat (2023d), [\*Cittadini e competenze digitali\*](#), 22 giugno 2023.

Istat (2023e), [\*Indagine conoscitiva sulle forme integrative di previdenza e di assistenza sanitaria nel quadro dell'efficacia complessiva dei sistemi di welfare e di tutela della salute\*](#), Memoria dell'Istituto Nazionale di Statistica, 10a Commissione (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica, Roma, 5 maggio 2023.

Istat (2023f), [\*La spesa sociale dei Comuni. Anno 2020\*](#), 6 aprile 2023.

Jessoula M. e Mandelli M. (2019), *La povertà energetica in Italia: una sfida eco-sociale*, in "il Mulino", n. 5, pp. 747-754.

Johansson H., Khan J. e Hildingsson R. (2016), *Climate change and the welfare state. Do we see a new generation of social risks emerging?*, in Koch M. e Mont O. (a cura di), *Sustainability and the Political Economy of Welfare*, London, Routledge, pp. 94-108.

- Köttl H. e Mannheim I. (2021), *Ageism & Digital Technology. Policy Measures to Address Ageism as a Barrier to Adoption and Use of Digital Technology*, Policy Brief No. 1, Euroageism.
- Lee J.W., Kwak D.W. e Song E. (2022), *Can older workers stay productive? The role of ICT skills and training*, in "Journal of Asian Economics", vol. 79.
- Lodi Rizzini C. (2023a), *Il caldo non è uguale per tutti: i risvolti sociali del cambiamento climatico*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 11 settembre 2023.
- Lodi Rizzini C. (2023b), *Il superbonus è una misura equa?*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 29 marzo 2023.
- Maino F. (a cura di) (2021), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare*, Torino, Giappichelli.
- Maino F. e De Tommaso V. (2023), *Riforma non autosufficienza: i contenuti della Legge Delega approvata dal Parlamento*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 22 marzo 2023.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli.
- Mandelli M. (2022), *Understanding eco-social policies: a proposed definition and typology*, in "Transfer", vol. 28, n. 3, pp. 333–348.
- Mandelli M., Sabato S. e Jessoula M. (2021), *EU economic governance and the socio ecological transition: Towards a more sustainable European Semester?*, in "Politiche Sociali / Social Policies", n. 3, pp. 619–638.
- Marangi M., Pasta S. e Rivoltella P.C. (2022), *Povertà educativa digitale: costruito, strumenti per rilevarla, risultati*, atti del Convegno SIREM 2022 "Apprendere con le tecnologie tra presenza e distanza" (Roma, Università Pontificia Salesiana, 31 agosto - 2 settembre 2022) Brescia, Scholé - Morcelliana, pp. 23–26.
- Maslej N. et al. (2023), *The AI Index 2023 Annual Report*, AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University.
- MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze (2023), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 24, giugno 2023.
- Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2017), *Strategia energetica nazionale 2017*.
- Neri S. (2023), *Sospeso tra collasso e rilancio: il Servizio Sanitario Nazionale e la riforma dell'assistenza territoriale*, in "Autonomie locali e servizi sociali", n. 1, pp. 3-18.
- Openpolis (2023), *Il Pnrr, le politiche sociali e il terzo settore. Sostegno alle persone vulnerabili e agli anziani non auto-sufficienti*, 10 luglio 2023.
- Osservatorio Domina (2022), *Rapporto annuale sul lavoro domestico*.

Osservatorio Salute, legalità e previdenza - Eurispes ed Enpam (2023), [Termometro della salute - 2° Rapporto sul Sistema sanitario italiano.](#)

Osservatorio Povertà Sanitaria (2022), [Donare per curare. Povertà sanitaria e donazioni farmaci. 10° Rapporto](#), Roma, Banco Farmaceutico.

Österle A. e Rothgang H. (2021), *Long-Term Care*, in Castles F.G., Béland D., Morgan K.J., Obinger H. e Pierson C. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, New York, Oxford University Press.

Peek S.T.M., Wouters E.J.M, Van Hoof J., Luijckx K.J., Boeije H.R. e Vrijhoef H.J.M. (2014), [Factors influencing acceptance of technology for aging in place: a systematic review](#), in "International Journal of Medical Information", vol. 83, pp. 235–248.

Pesaresi F. e Gori C. (2021), [SAD anziani: diventi livello essenziale - Allegato 3 a IL PIANO NAZIONALE DI DOMICILIARITA' INTEGRATA La proposta del "Patto per un nuovo welfare sulla Non autosufficienza" per la Legge di bilancio 2022](#), 12 settembre 2021.

Ragnedda M., Ruiu M.L. e Addeo F. (2022), *The self-reinforcing effect of digital and social exclusion: The inequality loop*, in "Telematics and Informatics", vol. 72.

Riva P. (2023a), [L'accoglienza dei profughi ucraini e il secondo welfare, un anno dopo, www.secondowelfare.it](#), 24 febbraio 2023.

Riva P. (2023b), [A Lecco vogliono una CER speciale, www.secondowelfare.it](#), 23 maggio 2023.

Sacchi S., Ciarini C., Gallo G., Lodigiani R., Maino F. e Raitano M. (2023), [Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione](#), Milano, Egea.

Saraceno C. (2023), *Reddito di cittadinanza, l'autunno dei più fragili*, in "la Repubblica", 24 agosto 2023.

Save the Children (2021), [Riscriviamo il futuro. Una rilevazione sulla povertà educativa digitale](#), Roma.

Schoyen M., Hvinden B. e Dotterud Leiren M. (a cura di) (2022), *Towards Sustainable Welfare States in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

Senato della Repubblica – Ufficio valutazione impatto (2023), [Come va la salute? Il Servizio Sanitario Nazionale compie 45 anni: costi, performance, efficacia a confronto con gli altri sistemi di healthcare](#), giugno 2023.

Sesana I. (2022), [La svolta "energetica" delle case popolari grazie al Superbonus 110%](#), in "Altreconomia", n. 247.

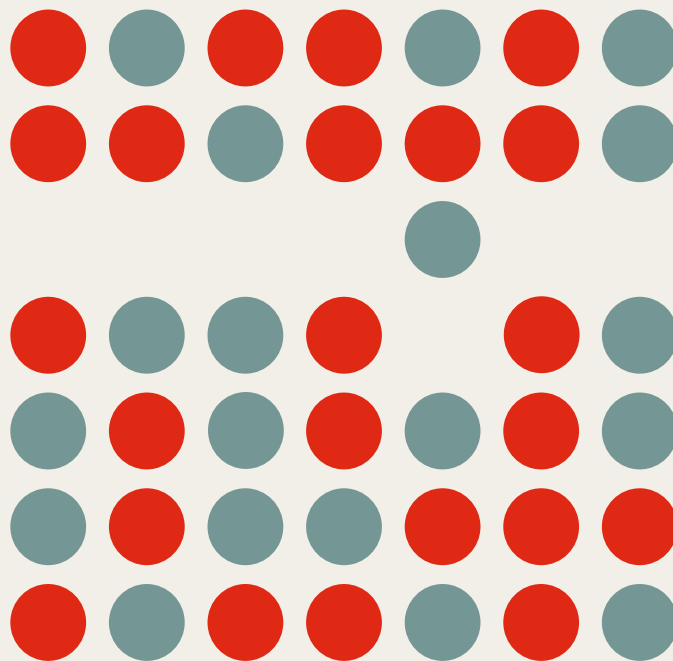
Toth F. e Lizzi R. (2019), *Le trasformazioni «silenziose» delle politiche sanitarie in Italia e l'effetto catalizzatore della grande crisi finanziaria*, in "Stato e Mercato", n. 2, pp. 297-320.

Ufficio parlamentare di bilancio (2023), [Rapporto sulla politica di bilancio. Giugno 2023.](#)

Zaccaria D., Sala E. e Respi C. (2022), *Le competenze digitali dei lavoratori anziani in Italia*, in "Salute e società", vol. XXI, n. 3, pp. 9-25.

# Capitolo 2

## Coprogettazione e coprogrammazione tra teoria e prassi



di Anastasia Rita Guarna e Franca Maino

# 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.

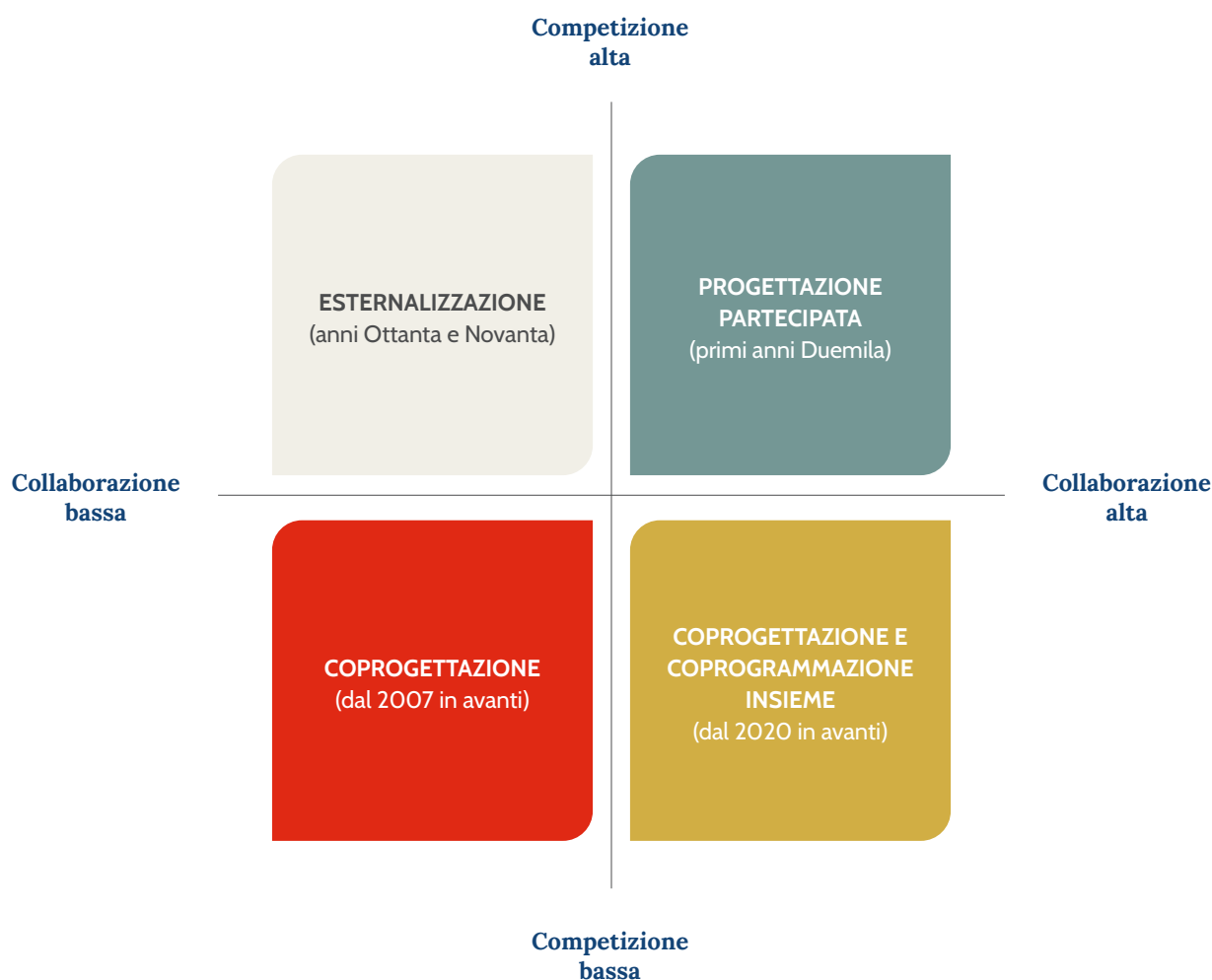
**Ultimo decennio.** La riduzione dei finanziamenti per il welfare dettata dalla crisi economica degli anni 2007-2008 ha provocato una battuta d'arresto per la progettazione partecipata, comportando la rivisitazione dello strumento dei tavoli tematici e del coinvolgimento degli attori non pubblici (De 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

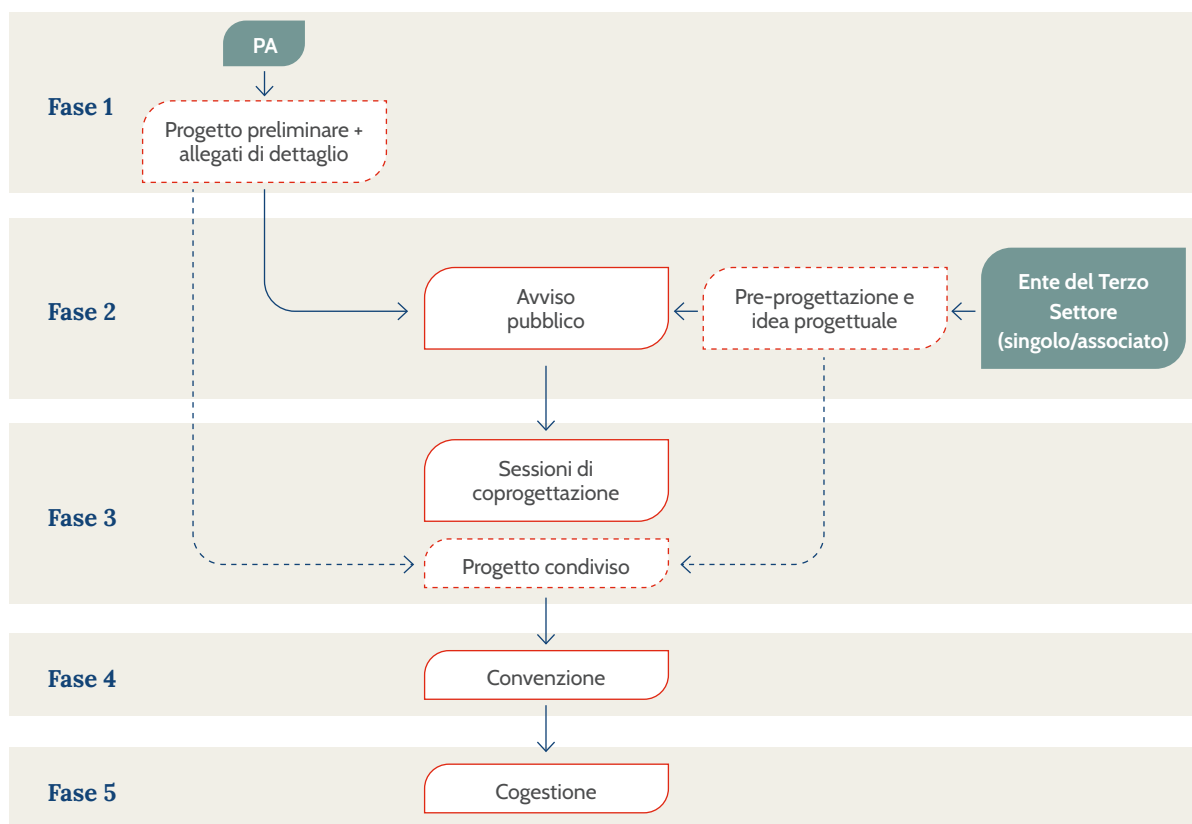
Considerando la coprogettazione esclusivamente come dispositivo amministrativo, le Linee guida ministeriali (DM 72/2021) individuano un percorso di implementazione articolato in cinque fasi di lavoro (v. Figura 2.2), una successiva all'altra (Guidetti 2018; Maino 2022; Guidetti 2023).

**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.** Tendenzialmente 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 nè 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?](http://www.welforum.it), 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, 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, 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.

## Nota metodologica

### La ricerca sulle pratiche di coprogettazione e coprogrammazione in Italia

La presente nota illustra il metodo, e relative metodologie, utilizzati per condurre la ricerca oggetto di questo Rapporto. La ricerca persegue l'intento di fornire una panoramica degli aspetti definitivi, di criticità e facilitazione, di sviluppo presente e futuro delle pratiche di coprogettazione e coprogrammazione in Italia.

A partire dall'inquadramento teorico (si veda il Capitolo 2) la ricerca si è avvalsa di metodi qualitativi attraverso l'impiego di tre metodologie: interviste, focus group e analisi dei contenuti. La nota metodologica è organizzata come segue: la prima sezione introduce l'individuazione degli ambiti e delle tematiche di ricerca; la seconda ripercorre la predisposizione degli strumenti di ricerca e la raccolta dei dati; la terza e ultima sezione illustra l'elaborazione e l'analisi dei dati empirici.

#### Individuazione degli ambiti e delle tematiche di ricerca

Alla luce delle più recenti sfide all'innovazione delle politiche sociali, nazionali e locali, la ricerca si è concentrata sulle pratiche di coprogettazione e coprogrammazione in Italia. L'attenzione è posta sul ruolo degli attori del secondo welfare - e le loro più recenti evoluzioni - nell'interazione con l'attore pubblico (il c.d. "primo welfare") nella formulazione e nell'implementazione di politiche, programmi e servizi sociali territoriali.

Questo è l'oggetto che ha guidato l'elaborazione della domanda di ricerca: perché e come la coprogettazione e la coprogrammazione stanno diventando sempre più la logica di intervento per dare risposte in tempi di policrisi e di trasformazione del welfare eco-sociale (si veda il Capitolo 1)? Quali fattori ostacolano o facilitano iniziative e processi di coprogettazione e coprogrammazione? La domanda di ricerca è perlopiù giustificata da studi e ricerche che, negli ultimi anni, i ricercatori e le ricercatrici del Laboratorio hanno condotto sulle dinamiche di progettazione e/o amministrazione condivisa sviluppatasi nei territori; nonché da un rilevante interesse sul tema che si è tradotto in una buona partecipazione del team di ricerca a convegni e conferenze<sup>1</sup> sulle pratiche collaborative ritenuti preziosi per rimanere in costante aggiornamento.

**1.** Tra questi: il seminario in cui Tris Lumley, NPC *Director of Innovation and Development*, è intervenuto con una relazione dal titolo "Co-design and co-programming in funding practice" (28 febbraio 2023); il Convegno promosso dall'Associazione Italiana Progettisti (APIS): "La coprogettazione per davvero: principi metodologici, esperienze di successo e istruzioni per l'uso" (14 Marzo 2023); il ciclo di workshop "La co-costruzione del welfare locale" (tenutosi tra ottobre 2021 e febbraio 2022), dedicato al welfare collaborativo e organizzato dall'Impresa Sociale Consorzio Girasole e dall'Associazione dei Comuni soci dell'Impresa Sociale in collaborazione con Euricse e col patrocinio del Comune di Lecco, di Confcooperative dell'Adda e di CSV Monza Lecco Sondrio.

La domanda di ricerca ha orientato sia la raccolta della letteratura (Capitolo 2) che la definizione delle tematiche di ricerca inerenti all'oggetto di indagine. Applicando la logica deduttiva (dalla teoria all'individuazione di variabili misurabili nella realtà empirica) nella prima fase è stato necessario definire le tematiche di ricerca. Cinque sono le tematiche individuate, tutte riferite ai dispositivi di coprogettazione e coprogrammazione:

1. gli elementi costitutivi e definitori (anche in riferimento alla più recente normativa sul tema);
2. lo sviluppo dei dispositivi (evoluzione e consolidamento in un contesto di policrisi);
3. i punti di forza e di criticità;
4. i fattori facilitanti e ostacolanti;
5. le opportunità e le sfide future (anche in relazione alla valutazione delle pratiche collaborative).

L'individuazione delle tematiche ha inoltre orientato la scelta delle metodologie, la composizione del campione non probabilistico, la conduzione delle interviste semi-strutturate e dei focus group. Le stesse tematiche hanno determinato la costruzione del *codebook* per l'analisi dei dati sul software NVivo. Infine, secondo una logica circolare, i risultati ottenuti sono stati analizzati alla luce della letteratura che ha guidato l'individuazione degli ambiti e delle tematiche di ricerca (dalla teoria alla pratica e di nuovo alla teoria), al fine di cogliere elementi di discontinuità e continuità rispetto alle ricerche *mainstream* nel campo.

## Predisposizione degli strumenti di ricerca e raccolta dei dati

La ricerca si è avvalsa di interviste semi-strutturate, focus group e analisi documentale. La scelta degli strumenti di ricerca si basa sia sulle scelte metodologiche applicate da altri studi nel campo sia dagli obiettivi, generali e specifici, di ricerca. La ricerca qualitativa infatti consente di approfondire, nel dettaglio, proprietà e attributi del concetto - e rispettive variabili - al centro dell'analisi. In relazione alla presente ricerca, l'obiettivo è cogliere percezioni, opinioni e comportamenti (individuali e in gruppo) degli interlocutori in merito alle tematiche oggetto di ricerca. Questo obiettivo è in linea con i numerosi studi accademici e di ricerca applicata condotti nell'ambito della coprogettazione e coprogrammazione (e menzionati in particolare nella bibliografia del Capitolo 2).

### Il campione non probabilistico

La ricerca ha coinvolto enti pubblici e del privato, non profit e, residualmente, profit<sup>2</sup>. Gli interlocutori sono stati inclusi nel campione attraverso una procedura di selezione che ha tenuto conto dei seguenti criteri di inclusione:

2. Il minor coinvolgimento degli attori profit è giustificato dal fatto che questi ultimi partecipano meno frequentemente ai percorsi di coprogettazione o coprogrammazione.

- ricoprire un ruolo chiave (rispetto all'oggetto e agli obiettivi della ricerca) all'interno di un'organizzazione del pubblico e/o del privato profit o non profit;
- essere - o essere stati - coinvolti in un processo di coprogettazione o coprogrammazione.

Inoltre la procedura di selezione ha considerato le caratteristiche (numero di dipendenti, partnership attive, progetti in corso) e l'ubicazione (per area geografica) dell'organizzazione di appartenenza, insieme al ruolo dell'intervistato/partecipante al focus group all'interno dell'organizzazione medesima.

Il campione vanta coerenza rispetto ai criteri elencati ed eterogeneità delle caratteristiche di ciascun interlocutore, garantendo necessaria e sufficiente variabilità dei risultati empirici raccolti e attesi. È utile sottolineare che i campioni non probabilistici vengono costruiti senza conoscere la probabilità di estrazione dei casi; pertanto l'inferenza non è applicabile e non vi è pretesa di rappresentatività statistica.

### **Le interviste semi-strutturate**

L'intervista semi-strutturata consente lo scambio verbale tra due o più interlocutori - uno di essi è, appunto, l'esperto - ponendo domande più o meno rigidamente prefissate, al fine di raccogliere informazioni su dati personali, comportamenti, opinioni e atteggiamenti di uno o più soggetti su un particolare tema.

La ricerca si è avvalsa di 21 interviste semi-strutturate condotte tra gennaio e luglio 2023 e dalla durata di circa 45 minuti ciascuna. Gli intervistati sono stati 26, cinque delle interviste effettuate sono state doppie: l'interlocuzione ha coinvolto due persone della stessa organizzazione. La quota di campione coinvolta nelle interviste semi-strutturate ha riguardato principalmente referenti e/o project manager coinvolti in processi collaborativi. Inoltre, si è ritenuto necessario includere nelle interviste le parti sociali e alcune aziende private, seppur non coinvolte direttamente nei processi di coprogettazione e coprogrammazione, in virtù del loro importante ruolo nei territori di appartenenza. La Tabella 1 riporta i riferimenti degli interlocutori coinvolti.



Tabella 1. Il campione delle interviste semi-strutturate

<b>Intervista (n. in ordine cronologico)</b>	<b>Ruolo</b>	<b>Organizzazione di appartenenza</b>	<b>Data</b>
Intervista 1	Agente di sviluppo locale	Pares	25 gennaio 2023
Intervista 2	Responsabile	Azienda Territoriale per i Servizi alla Persona Valle Imagna Villa d'Almè	27 gennaio 2023
Intervista 3	Direttore del Servizio Educativo al Lavoro	Mestieri Lombardia	30 gennaio 2023
Intervista 4*	Project Manager	Famiglia Nuova Società Cooperativa Sociale ONLUS - Ambito territoriale di Lodi	1 febbraio 2023
Intervista 5	Vicepresidente cooperativa	Cooperativa La Rondine	2 febbraio 2023
Intervista 6*	Project Manager e Referente per la Comunicazione	Cooperativa La Sorgente	3 febbraio 2023
Intervista 7	Project Leader	Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione	3 febbraio 2023
Intervista 8	Referente CoLab	CoLab Torre Cimabue	6 febbraio 2023
Intervista 9	Ufficio Organizzazione e gestione risorse umane	Comune di Sassari	24 marzo 2023
Intervista 10*	Responsabile dell'Ufficio Partnership Istituzionali	Unione dei Comuni Moncalieri, Trofarello, La Loggia	28 marzo 2023
Intervista 11*	Direttore dei Programmi in Italia	Oxfam Italia	31 marzo 2023
Intervista 12	Ricercatore	Università di Bologna e AICCON	19 aprile 2023
Intervista 13*	Direttore e Project Manager	GAL Prealpi e Dolomiti	19 aprile 2023
Intervista 14	Responsabile di settore Welfare e innovazione sociale	Regione Toscana	20 aprile 2023
Intervista 15	Posizione Organizzativa	Servizio Politiche sociali e socio educative, Regione Emilia-Romagna	21 aprile 2023
Intervista 16	Dirigente Settore 5 Politiche Sociali	Comune di Novara	15 maggio 2023
Intervista 17	Direttore	S-nodi Learning Community	23 maggio 2023
Intervista 18	Responsabile per Politiche sulle Dipendenze, Carcere, Terzo Settore, Medicina di genere	CGIL Nazionale	12 giugno 2023
Intervista 19	Responsabile Area Lavoro e Previdenza	Assolombarda	21 giugno 2023
Intervista 20	Segretaria regionale CISL Lombardia	CISL	27 giugno 2023
Intervista 21	Direttore Corporate Welfare	Edenred Italia	27 luglio 2023

Nota: l'asterisco indica le interviste doppie.



La griglia delle domande, coerentemente rispetto a quanto già descritto all'inizio della nota metodologica, ha approfondito nel dettaglio il design e l'implementazione dei processi di coprogettazione e coprogrammazione, con particolare attenzione al ruolo degli attori e all'interazione tra di essi. Le interviste hanno seguito una griglia semi-strutturata riportante gli argomenti sottoposti agli intervistati (Box 1).

### **Box 1. Griglia dell'intervista semi-strutturata su coprogettazione e coprogrammazione**

#### **A. Che cosa è**

- Come definirebbe la coprogettazione?
- Qual è la differenza rispetto alla coprogrammazione?
- Qual è il rapporto tra coprogettazione e coproduzione di servizi/ coimplementazione degli interventi? Le due procedono "sempre" insieme?

#### **B. Sviluppo (a che punto siamo)**

- A che punto è la diffusione della coprogettazione? Quanto possiamo dire, oggi, che sia consolidata?
- Negli ultimi dieci anni come è cambiata la coprogettazione e quanto potrà cambiare nel prossimo quinquennio?
- Quanto ha contribuito la crisi del 2008 allo sviluppo di pratiche di coprogettazione?
- E quanto la crisi pandemica?
- In che modo momenti di crisi facilitano e/o accelerano pratiche di coprogettazione? O, al contrario, agiscono da freno?

#### **C. Punti di forza e criticità: perché scegliere di coprogettare? Perché no?**

- Quali sono i suoi punti di forza?
- Quali i punti di debolezza/criticità?
- Reti multiattore e coprogettazione: quale ruolo hanno attori pubblici e non pubblici nelle pratiche di coprogettazione?
- In che modo oggi la coprogettazione può fare la differenza per lo sviluppo di un welfare locale sostenibile, inclusivo e di prossimità?

#### **D. Fattori facilitanti e vincoli alla coprogettazione (suddivisi per: design, attuazione, fallimento)**

- Quali sono i fattori che facilitano la fase di coprogettazione (*codesign* del progetto)?
- Quali fattori favoriscono il passaggio alla fase di attuazione della coprogettazione?

- Quali sono i fattori che ostacolano la coprogettazione?
- Quali sono i fattori che ostacolano la co-implementazione?
- Cosa rende difficile/impossibile portare a termine processi coprogettati (fallimento)?

#### E. Opportunità e sfide

- Quali sono le sfide che attendono la coprogettazione nel prossimo quinquennio?
- Quali opportunità possiamo intravedere (nel quadro della riforma del Terzo Settore ma non solo) affinché la coprogettazione - alla quale oggi si ricorre in modo sperimentale - possa diventare una pratica consolidata?
- Quali fattori possono in futuro favorire un maggiore collegamento tra coprogrammazione e coprogettazione?
- Cosa potrà favorire un ricorso sistematico alla valutazione dell'impatto generato dalle pratiche di coprogettazione?

L'obiettivo delle interviste semi-strutturate è stato quello di indagare le pratiche collaborative e il funzionamento di reti pubblico-private già consolidate, a partire da *best practice* o esperienze innovative maturate dagli intervistati e dai partecipanti ai focus group. L'interlocuzione ha consentito l'approfondimento di temi emergenti, e ancora poco indagati, relativi alle dinamiche inter e intra-attoriali.

### I focus group

Il focus group - o gruppo di discussione - è una metodologia di indagine che consente la discussione tra un piccolo gruppo di persone, con la partecipazione di uno o più moderatori/trici. Tale metodologia di ricerca consente di analizzare comportamenti, opinioni e atteggiamenti di singoli individui quando ingaggiati in una discussione di gruppo inerente a un tema specifico. I focus group hanno assunto una funzione rafforzativa in merito alle premesse - teoriche ed empiriche (quelle già raccolte nel corso delle interviste) - e ad alcune tematiche specifiche, ad esempio il ruolo delle fondazioni, dei Consorzi socio-assistenziali o di alcuni enti del Terzo Settore.

La ricerca si è avvalsa di quattro focus group, tenutisi tra maggio e giugno 2023. Ciascun focus group ha coinvolto un gruppo omogeneo di partecipanti (dai 6 ai 9). L'omogeneità è data dal ruolo ricoperto e dalla natura dell'organizzazione di appartenenza di ciascun partecipante.

In ordine cronologico, il primo focus group ha coinvolto gli enti del Terzo Settore; il secondo ha riguardato i Consorzi socio-assistenziali; il terzo si è rivolto alla Pubblica Amministrazione; l'ultimo ha coinvolto le Fondazioni di origine bancaria e le Fondazioni corporate. I focus group hanno avuto una durata di 2 ore ciascuno. La Tabella 2 riassume le informazioni relative ai focus group realizzati.

**Tabella 2.** Focus group per tipo di organizzazione, numero di partecipanti e data

<b>Focus group (n. in ordine cronologico)</b>	<b>Tipo di organizzazione di appartenenza</b>	<b>Numero di partecipanti</b>	<b>Data</b>
Focus group 1	Terzo Settore	8	22 maggio 2023
Focus group 2	Consorzi socio-assistenziali	6	25 maggio 2023
Focus group 3	Pubblica Amministrazione	9	1 giugno 2023
Focus group 4	Fondazioni	9	23 giugno 2023

La scelta di confrontarsi con gruppi omogenei di partecipanti è giustificata dall'intenzione di evitare potenziali *bias* di ricerca a seguito dell'interazione tra gruppi di persone facenti parte di organizzazioni diverse e che, pertanto, operano secondo logiche e linguaggi diversi. L'utilizzo del focus group ha corroborato i risultati ottenuti nel corso delle interviste, rendendo possibile la ricezione di un feedback immediato mediante il confronto e il dibattito a più voci. Si tratta di un punto fondamentale: il focus group ha infatti consentito di osservare reazioni differenti a fronte di stimoli (generati dal/la moderatore/trice) differenziati. Come nel caso delle interviste, la conduzione dei focus group ha seguito una traccia strutturata (Tabella 3).

Tabella 3. Struttura dei focus group: le dimensioni di analisi

	Dimensioni di analisi		
	Il ruolo dell'ente nei processi di coprogettazione sociale	La coprogettazione tra teoria e pratiche	Lo sviluppo futuro della coprogettazione
<i>Focus group 1: Enti del Terzo settore</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual è il ruolo del Terzo Settore nelle fasi di coprogrammazione, coprogettazione e co-implementazione dei servizi?</li> <li>• Che rapporto si instaura tra Terzo Settore e PA?</li> <li>• In che modo i decisori politici locali partecipano al processo?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quali sono i punti di forza della coprogettazione?</li> <li>• Quali sono i punti di debolezza nel ricorso alla coprogettazione?</li> <li>• Quali sono i fattori che ostacolano l'avvio di interventi coprogettati e/o la loro realizzazione?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quali sono gli elementi facilitanti da considerare per favorire lo sviluppo futuro della coprogettazione?</li> <li>• Come promuovere la cultura della coprogettazione come pratica consolidata?</li> <li>• Ritenete sia rilevante la valutazione di impatto per lo sviluppo della coprogettazione?</li> </ul>
<i>Focus group 2: Consorzi socio-assistenziali</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual è il ruolo degli attori pubblici e del Terzo Settore nelle fasi di coprogrammazione, coprogettazione e co-implementazione dei servizi?</li> <li>• Che rapporto si instaura tra Consorzi e Terzo Settore?</li> <li>• In che modo i decisori politici locali partecipano al processo?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quali sono i punti di forza della coprogettazione?</li> <li>• Quali sono i punti di debolezza nel ricorso alla coprogettazione?</li> <li>• Quali sono i fattori che ostacolano l'avvio di interventi coprogettati e/o la loro realizzazione?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quali sono gli elementi facilitanti da considerare per sostenere lo sviluppo della coprogettazione in futuro?</li> <li>• Come promuovere una cultura della coprogettazione come pratica consolidata?</li> <li>• Ritenete sia rilevante la valutazione di impatto per lo sviluppo della coprogettazione?</li> </ul>
<i>Focus group 3: Pubblica Amministrazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual è il ruolo degli attori pubblici e del Terzo Settore nelle fasi di coprogrammazione, coprogettazione e co-implementazione dei servizi?</li> <li>• Che rapporto si instaura tra PA e Terzo Settore?</li> <li>• In che modo i decisori politici locali partecipano nel processo?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quali sono i punti di forza della coprogettazione?</li> <li>• Quali sono i punti di debolezza nel ricorso alla coprogettazione?</li> <li>• Quali sono i fattori che ostacolano l'avvio di interventi coprogettati e/o la loro realizzazione?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quali sono gli elementi facilitanti da considerare per favorire lo sviluppo futuro della coprogettazione?</li> <li>• Come promuovere la cultura della coprogettazione come pratica consolidata?</li> <li>• Ritenete sia rilevante la valutazione di impatto per lo sviluppo della coprogettazione?</li> </ul>
<i>Focus group 4: Fondazioni di origine bancaria e Fondazioni corporate</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Filantropia e coprogettazione: quale legame?</li> <li>• Qual è (stato) il ruolo delle fondazioni nello sviluppo della coprogettazione?</li> <li>• Che rapporto si instaura, nei processi di coprogettazione, tra fondazioni e Terzo Settore? E tra fondazioni e PA?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quali sono i punti di forza della coprogettazione?</li> <li>• Quali sono i punti di debolezza nel ricorso alla coprogettazione?</li> <li>• Quali sono i fattori che ostacolano l'avvio di interventi coprogettati e/o la loro realizzazione?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quali sono gli elementi facilitanti da considerare per sostenere lo sviluppo della coprogettazione in futuro?</li> <li>• Come promuovere una cultura della coprogettazione come pratica consolidata?</li> <li>• Ritenete sia rilevante la valutazione di impatto per lo sviluppo della coprogettazione?</li> </ul>

## Elaborazione e analisi dei dati empirici

L'elaborazione e l'analisi dei dati empirici è avvenuta sul software NVivo. NVivo è un software di analisi qualitativa progettato per supportare i ricercatori e le ricercatrici nell'analisi empirica di documenti di vario tipo (interviste, focus group, report e articoli scientifici, ecc.). Il software consente l'analisi dei documenti via *coding*, ovvero tramite un processo di categorizzazione dei dati attraverso l'utilizzo di codici: una parola o una frase che riassume e/o cattura il significato analitico di una porzione di dati. Il software consente poi la comparazione dei dati codificati per *reference* (tipo di documento e/o interlocutore).

L'elaborazione dei dati empirici si è sviluppata in due fasi. La prima fase ha riguardato la preparazione del materiale empirico. La trascrizione di ciascuna interlocazione è avvenuta tramite il software Sonix e ha condotto alla creazione di un *dataset* complessivo. La seconda fase ha previsto l'inserimento dei dati sul software NVivo per poi procedere con l'analisi.

L'analisi dei dati si è articolata in tre fasi. La prima fase ha richiesto la creazione di un *codebook* contenente temi, codici e sottocodici di analisi (Tabella 4). La creazione del *codebook* ha seguito - in linea con quanto già esplicitato - logiche deduttive: dalla teoria all'analisi empirica. I codici e sottocodici individuati derivano dalla definizione degli ambiti e delle tematiche di ricerca, anch'esse risultato della ricognizione della letteratura (si rimanda al Capitolo 2 e alla prima sezione di questa nota metodologica). La seconda fase è consistita nella selezione dei segmenti di testo e nel *matching* con i sottocodici di riferimento, con il fine di collegare i contenuti dei diversi materiali codificati e definire schemi concettuali e ipotesi interpretative (si rimanda ai Capitoli 3 e 4). L'esito è dunque stata la comparazione tra i testi codificati. Infine, la terza fase si è conclusa con il resoconto dei dati analizzati, mediante diagrammi e report sintetici, confluiti nei Capitoli 3 e 4 di questo Rapporto.

Dall'analisi delle interviste è emersa una maggiore espressione da parte del campione sulla coprogettazione piuttosto che sulla coprogrammazione. Si giustifica tale aspetto tenendo conto di una maggiore diffusione - anche a livello temporale - del primo dispositivo. Si precisa, pertanto, che i Capitoli 3 e 4 hanno come principale oggetto la coprogettazione, mostrando tuttavia attenzione a distinguere tali pratiche collaborative ogni qualvolta emergessero elementi utili al distinguo delle suddette.

Si riporta di seguito il *codebook*.

Tabella 4. Codebook delle interviste e dei focus group condotti

<b>Family</b>	<b>Codes</b>
1. Elementi costitutivi e definitori	1.1 Definizione
	1.2 Elementi distintivi da coproduzione
	1.3 Elementi distintivi da coprogrammazione
	1.4 Coordinamento tra coproduzione/co-implementazione e coprogettazione
2. Sviluppo	2.1 Consolidamento
	2.2 Andamento
	2.3 Crisi 2008
	2.4 Crisi pandemica
3. Ricorso alla coprogettazione come dispositivo	3.1 Punti di forza
	3.2 Punti di criticità
4. Fattori facilitanti	<b>4.1 Ruolo degli attori</b>
	4.1.1 Ruolo attore pubblico: amministrazione
	4.1.2 Ruolo attore pubblico: politica
	4.1.3 Ruolo attore privato: non profit
	4.1.4 Ruolo attore privato: profit
	<b>4.2 Ruolo della rete nella fasi di coprogettazione</b>
	4.2.1 Rete nella fase di <i>codesign</i>
	4.2.2 Rete nella fase di co-implementazione
5. Fattori ostacolanti	<b>5.1 Ruolo degli attori</b>
	5.1.1 Ruolo attore pubblico: amministrazione
	5.1.2 Ruolo attore pubblico: politica
	5.1.3 Ruolo attore privato: non profit
	5.1.4 Ruolo attore privato: profit
	<b>5.2 Ruolo della rete nella fasi di coprogettazione</b>
	5.2.1 Rete nella fase di <i>codesign</i>
	5.2.2 Rete nella fase di co-implementazione
6. Opportunità future per la coprogettazione	6.1 Opportunità affinché la coprogettazione diventi una pratica consolidata
	6.2 Opportunità per favorire collegamento tra coprogrammazione e coprogettazione
	6.3 Opportunità per favorire il ricorso sistematico alla valutazione dell'impatto
7. Sfide future per la coprogettazione	7.1 Sfide affinché la coprogettazione diventi una pratica consolidata
	7.2 Sfide nel favorire collegamento tra coprogrammazione e coprogettazione
	7.3 Sfide nel favorire il ricorso sistematico alla valutazione dell'impatto

# Capitolo 3

**Le pratiche collaborative:  
significati, diffusione,  
punti di forza e criticità  
della coprogettazione**



di Ester Bonomi e Anastasia Rita Guarna

# Introduzione

## Parole chiave

- Collaborazione
- Coprogettazione
- Innovazione
- Policrisi
- Territorio

Il Capitolo 3 presenta la prima parte dell'analisi dei dati rilevati attraverso la ricerca sulle pratiche di coprogettazione e coprogrammazione in Italia alla base di questo Rapporto<sup>1</sup>. A partire dalla domanda di ricerca su perché e come la coprogettazione e la coprogrammazione stiano diventando sempre più la logica di intervento per dare risposte in tempi di policrisi e di trasformazione del welfare eco-sociale, l'analisi di 21 interviste e 4 focus group<sup>2</sup> ha permesso di esplorare i significati, l'evoluzione e le modalità di impiego della coprogettazione e della coprogrammazione come strumenti di implementazione di servizi e interventi di welfare da parte degli enti pubblici, del Terzo Settore e degli enti privati<sup>3</sup>.

Il capitolo si suddivide in cinque sezioni. La prima si concentra sulla definizione che gli attori del settore pubblico e del privato profit e non profit attribuiscono al concetto di coprogettazione e sul suo rapporto con altre pratiche collaborative (§3.1). Dopo aver definito il concetto, la seconda sezione (§3.2) analizza come la coprogettazione si sia evoluta nel tempo: attraverso le interviste e i focus group vengono approfondite le sue modalità di sviluppo e la sua diffusione territoriale, specialmente in un contesto di policrisi come quello degli ultimi vent'anni. La terza sezione (§3.3) intende spiegare i motivi di tale evoluzione, esponendo quali siano i fattori e le ragioni che hanno spinto e spingono tuttora gli attori di riferimento a ricorrere alla coprogettazione come dispositivo di implementazione di servizi e interventi di welfare. La quarta sezione (§3.4) propone una panoramica dei punti di forza e di debolezza della coprogettazione individuati dal campione intervistato. Seguono alcune riflessioni conclusive (§3.5)<sup>4</sup>.

1. Nel momento in cui scriviamo le proposte di modifica del PNRR avanzate dal Governo Meloni non sono ancora state sottoposte alla Commissione europea.
2. Per approfondire si veda la Nota metodologica.
3. Come illustrato anche nella Nota metodologica, gli intervistati si sono espressi principalmente sulla coprogettazione piuttosto che sulla coprogrammazione. Si giustifica tale aspetto tenendo conto di una maggiore diffusione – anche a livello temporale – del primo dispositivo. Per questa ragione il capitolo ha come principale oggetto di analisi la coprogettazione.
4. Le autrici ringraziano Chiara Lodi Rizzini per la preziosa lettura del capitolo e per gli utili commenti condivisi.



## 3.1 La coprogettazione percepita e agita

La definizione di coprogettazione adottata dagli addetti ai lavori che impiegano tale strumento nell'implementazione di interventi e servizi di welfare non sempre coincide con quella fornita dalla normativa. Nel primo paragrafo si tenta quindi di restituire un quadro di quelle che risultano essere le analogie e le differenze tra la definizione impiegata dagli intervistati e il concetto di coprogettazione così come definito dalla normativa e dalla letteratura (si veda il Capitolo 2). Il secondo paragrafo è invece dedicato a ricostruire il rapporto della coprogettazione con altre pratiche collaborative, nello specifico la coprogrammazione e la coproduzione.

### 3.1.1 La definizione di coprogettazione

Nella rappresentazione data dal campione risulta condivisa la visione della coprogettazione come un *“momento di riflessione tra gli attori pubblici e privati”* (Intervista 4) volto, da un lato, alla valorizzazione delle risorse locali e, dall'altro lato, all'implementazione di progettualità innovative in risposta ai bisogni emergenti.

Rispetto al tema della valorizzazione delle risorse locali le due parole chiave che caratterizzano l'intero processo di coprogettazione sono *“collaborazione”* e *“territorio”*: si collabora *sul* territorio, quindi con interventi specifici legati ai bisogni e al contesto, e *con* il territorio, quindi con tutti quegli enti che lo abitano e lo animano. I territori pertanto non vengono più considerati come un mero contenitore all'interno del quale i fenomeni sociali hanno luogo (Cefalo e Kazepov 2020), bensì come uno spazio in cui sono depositate risorse che possono essere impiegate per far fronte ai problemi di cui il territorio stesso è parte in causa (Vicari Haddock 2005). Gli strumenti di coprogettazione, quali il confronto e l'aggregazione di idee - il *“sedersi attorno a un tavolo”* -, costituiscono l'occasione per gli enti coinvolti di condividere competenze e formulare nuove visioni e strategie di lavoro, al fine di orientare non solo le azioni progettuali bensì anche le risorse destinate. Il coinvolgimento del territorio, dunque, richiede nuove modalità, andando oltre sia l'esternalizzazione di servizi (tipica della logica di mercato) sia la consultazione (tipica dei Piani di Zona). Le interviste e i focus group evidenziano, difatti, come la coprogettazione rappresenti, da una parte, la pratica collaborativa per eccellenza in antitesi con il modello competitivo e, dall'altra, la pratica collaborativa in grado di superare la relazione gerarchica tra pubblico e privato che vede il primo come mero committente e il secondo come mero esecutore (De Ambrogio e Guidetti 2018).

“La coprogettazione è uno strumento collaborativo che quindi, nella teoria ma anche nella pratica, si contrappone a uno strumento competitivo. Credo che una cosa sino ad ora non troppo messa a fuoco è che potenzialmente la coprogettazione, le pratiche di amministrazione condivisa, eccetera vanno almeno concettualmente a mettere in discussione e annegare la supremazia del Mercato in alcuni ambiti della società”. (Focus group 1)

In relazione al tema dell'implementazione di progettualità innovative risulta consolidata la visione della coprogettazione come strumento volto alla realizzazione di soluzioni alternative ai servizi tradizionali in risposta ai bisogni emergenti. Allo stesso tempo il campione intervistato riconosce - in linea con gli artt. 55-58 del Codice del Terzo Settore (si veda il Capitolo 2, §2.2.2) - la possibilità di estendere la coprogettazione a tutti i settori di interesse generale (purché riportino una logica diversa da quella prestazionale) esprimendo un crescente interesse verso l'esplorazione delle effettive potenzialità di tale pratica rispetto al rinnovamento di servizi ordinari (Gallo 2020; Gori 2020; Lombardi 2020).

Gli elementi illustrati finora consentono di affermare che non risulta diffusa una definizione univoca e condivisa di coprogettazione, bensì una *visione* ancorata a concetti chiave e dimensioni che la contraddistinguono. L'indeterminatezza definitoria pare, secondo il campione, essere l'esito di una normativa nazionale contenente ancora diverse zone d'ombra e d'incertezza. Da un lato, la legislazione è manchevole nel trattare in modo adeguato gli strumenti che definiscono tale pratica collaborativa: “vedo un grande effort nel definire normativamente la coprogettazione [...] nel definire le coordinate normative, senza che accanto a questa definizione si diano anche gli strumenti per poterla realizzare” (Intervista 17). Dall'altro lato, delega le modalità procedurali di coprogettazione ai legislatori regionali (Ciceri e Raimondi 2018) lasciando alla discrezionalità dei territori la definizione dei meccanismi di funzionamento degli aspetti organizzativi e generando, di conseguenza, una forte frammentarietà delle soluzioni e dei modelli adottati<sup>5</sup>.

“Se prendiamo la “scatola” coprogettazione come provvedimento normativo e legislativo è un discorso, se parliamo di movimento spontaneo dai territori è un altro. Ognuno fa un po' come riesce, difficilmente si riescono a seguire i passaggi e le prescrizioni del modello legislativo”. (Focus group 2)

5. Questo elemento di frammentarietà emerge anche dallo studio della letteratura: si veda il Capitolo 2, in particolare §2.2.4.

### 3.1.2 Il rapporto con altre pratiche collaborative

La coprogettazione fa parte di un più ampio ventaglio di pratiche collaborative riconducibili all'amministrazione condivisa. Pertanto non è inusuale che spesso venga confusa o sovrapposta con pratiche contigue come la coprogrammazione o la coproduzione.

In riferimento al rapporto tra le suddette le interviste e i focus group tratteggiano due posizioni contrapposte:

- **Distinzione approssimativa tra le pratiche collaborative.** Gli intervistati che fanno riferimento a questa posizione hanno riportato una distinzione molto sfumata tra coprogrammazione, coprogettazione e coproduzione, presentando la tendenza a inglobare le pratiche come parti integranti delle altre (in particolare tra la coprogrammazione e la coprogettazione): *“Tra la coprogrammazione e la coprogettazione mi è ben chiara la differenza in base alla - diciamo - normativa più recente, che però - ahimè - mediamente non è conosciuta anche dagli addetti ai lavori, e quindi c'è oggi una sovrapposizione”* (Intervista 2). In questo caso il rischio è duplice. Da un lato, vi è la possibilità di assistere a una sovrapposizione degli strumenti e della modalità di lavoro comportando una duplicazione delle azioni, nonché la possibilità di sottrarre risorse utili (economiche e di tempo) all'obiettivo progettuale (ad esempio: svolgere un'analisi del bisogno e del contesto in una coprogettazione che avviene a seguito di una coprogrammazione sullo stesso territorio). Dall'altro lato la poca chiarezza rischia di generare un quadro eccessivamente indefinito, nel quale la scelta di collaborare viene spesso assunta come nuovo modello di lavoro tra pubblico e privato senza riflettere troppo sul perimetro all'interno del quale si agisce (Guidetti 2018). L'avvio di percorsi collaborativi senza distinguere gli elementi distintivi delle specifiche pratiche - come emerge anche dallo studio della letteratura (si veda il Capitolo 2, §2.1) - rischia innanzitutto di generare confusione in chi vi prende parte, favorendo un eventuale slittamento verso una tradizionale relazione di committenza. Rischia inoltre di essere inefficace rispetto al tipo di intervento che si intendere realizzare e, infine, di sminuire lo strumento in sé, non producendo un cambiamento sostanziale nelle modalità di agire.
- **Distinzione chiara tra le pratiche collaborative ed enfaticizzazione della loro connessione.** Gli intervistati che fanno riferimento a questa posizione hanno riportato una chiara distinzione tra coprogrammazione, coprogettazione e coproduzione enucleando coerentemente gli elementi che le contraddistinguono. Benché il campione intervistato abbia dimostrato una certa consapevolezza rispetto al fatto che tali pratiche non siano interdipendenti, sono state riportate come positive le esperienze territoriali in cui è stata sperimentata una connessione tra di esse. La relazione di concatenazione tra coprogrammazione, coprogettazione e coproduzione sembra produrre risultati più efficaci nella realizzazione di

servizi e interventi di welfare. Viene riportato, difatti, come ciascuna pratica, se considerata come gradiente di un *continuum* progettuale, possa risultare funzionale e strumentale sia rispetto all'orientamento e investimento delle risorse sia rispetto al fornire una direzione alle azioni progettuali al fine di implementare una solida proposta a partire dai bisogni del territorio, fino a garantire una partecipazione attiva della cittadinanza.

“Nella mia esperienza molto limitata si è partiti quasi sempre dalla coprogettazione e non dalla coprogrammazione come prevedono le linee guida. Questa scelta parte da un errore, cioè si dà per scontato che si sappia quali sono i bisogni del territorio, difetto grave che dovremmo combattere, invece si parte dalla coprogettazione perché non c'è tempo”. (Focus group 1)

Rispetto alla coproduzione, inoltre, le persone intervistate identificano tale pratica come una “*nuova cultura o stile di lavoro*” che valorizza il rapporto diretto tra chi produce il servizio, il professionista, e chi ne usufruisce, cioè l'utente. I cittadini riescono insomma a dare un valore aggiunto alle attività perché portatori di vissuti personali e conoscenze di prima mano che non sempre possono essere compresi da chi fornisce il servizio.

“In particolare pensiamo ai pazienti che soffrono di un disturbo psichiatrico: la loro competenza sulla malattia, cioè la loro, il fatto che la malattia loro non l'abbiano studiata ma l'abbiano provata sulla propria pelle. Questo genera delle competenze che il professionista non ha. [...] In un contesto di servizi - e di progettazione di servizi - è ovvio che c'è una parte che è specialistica, ma c'è una parte anche di chi del servizio poi ne dovrà usufruire, e che quindi può partecipare in modo attivo alla progettazione e poi anche alla produzione del servizio stesso”. (Intervista 8)

## 3.2 Attraversare le crisi coprogettando

L'evoluzione della coprogettazione - fin dai suoi esordi - è fortemente connessa a periodi di policrisi nel campo delle politiche pubbliche che hanno agito come momenti propulsivi per lo sviluppo di tale pratica. Tuttavia la sua diffusione non si presenta omogenea su tutto il territorio nazionale, bensì sono diversi i percorsi di formalizzazione regionale e locale di questo strumento. Attraverso l'analisi delle interviste e dei focus group, questa sezione propone un primo paragrafo dedicato a una breve disamina del ruolo delle crisi rispetto all'introduzione e all'espansione della coprogettazione nel contesto italiano e un secondo paragrafo orientato a illustrare la modalità di diffusione di tale pratica a livello locale.

## 3.2.1 Il ruolo delle crisi

Lo sviluppo nell'uso della coprogettazione è stato fortemente influenzato da alcuni eventi significativi avvenuti negli ultimi decenni (come sintetizzato nella Figura 3.1):

- la recessione socio-economica di fine anni Novanta e inizio anni Duemila, che ha richiesto agli addetti ai lavori di rivedere le modalità di relazione tra l'ente pubblico e i soggetti extraistituzionali (in particolare il Terzo Settore) nell'ambito della programmazione, gestione e realizzazione delle politiche e dei servizi sociali (De Ambrogio 2018);
- la crisi economica del 2008, che ha reso manifesta l'impossibilità di mantenere la spesa pubblica sostenuta prima di allora. Ciò ha comportato, da un lato, una progressiva sburocratizzazione nella gestione dei servizi, con il termine del ciclo dell'esternalizzazione massiva dei servizi per conto della PA. Dall'altro lato ha conferito una spinta propulsiva alla coprogettazione come strumento di implementazione di interventi e servizi di welfare, vedendo una maggiore partecipazione degli attori privati;
- la crisi connessa alla pandemia di Covid-19 (e il conseguente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza-PNRR), che ha giocato un ruolo fondamentale nel rendere consapevoli le amministrazioni che per rispondere alle sfide sociali è necessario coinvolgere e valorizzare il tessuto territoriale (Maino 2021).

Rispetto a quest'ultima una parte del campione riferisce che, se in un primo momento la crisi pandemica ha determinato una battuta d'arresto connessa all'impossibilità di incontrarsi fisicamente, in seguito ha stimolato un vero e proprio "risveglio" del territorio, sia dal punto di vista del Pubblico sia del Terzo Settore, perché è riuscita ad animare entrambe le parti e a spronarle a lavorare insieme a servizio della popolazione:

"Forse era la disperazione, in quel caso, che ci ha sollecitato. Io non ho più rivisto una cosa di questo tipo... Diciamo chi amministrava - e chi amministrava piccoli Comuni piuttosto che grandi città, come nel nostro caso Bergamo - realmente rappresentava i cittadini. Ecco, in quel momento lì, di fronte alla morte - perché di questo si parla - l'amministratore Sindaco, le associazioni, i cittadini oggettivamente hanno fatto un lavoro - credo - straordinario. Dal punto di vista lavorativo, io quello che mi porterò sempre accanto è che non mi è mai capitato di lavorare h24 per 60 giorni, e in quel caso lì che cos'è che ti faceva stare sveglio?!" (Intervista 2)

Tuttavia non tutti concordano che la pandemia abbia avuto questo effetto positivo: in tanti sostengono che sia stato un momento che ha reso espliciti alcuni problemi nella gestione degli interventi di welfare. Le amministrazioni hanno così avuto la possibilità di riflettere su come migliorare questi servizi attraverso una chiave di lettura diversa, ma senza dare una vera e propria accelerazione al fenomeno.

**Figura 3.1.** Il ruolo delle crisi nella coprogettazione

Fonte: elaborazione delle autrici.

Il PNRR, pur essendo direttamente collegato alla crisi pandemica, merita una riflessione a sé stante. Il Piano ha infatti generato una sorta di "disordine creativo" nel mondo della progettazione dei servizi. Da una parte le amministrazioni sono spinte a confrontarsi con un grande ammontare di risorse, che sono fondamentali sia per sperimentare nuove iniziative che per garantire solidità e stabilità agli interventi in essere. Dall'altra però queste sono da utilizzare secondo criteri precisi, in scadenze ristrette e con una rendicontazione molto onerosa: questa serie di incombenze mette sotto notevole pressione la PA e gli enti coinvolti nella coprogettazione, con il rischio di soffocare lo sforzo di dare una visione più organica e strutturata agli interventi<sup>6</sup>.

**6.** Questi aspetti economici e di rendicontazione sono emersi come una criticità delle pratiche collaborative anche dall'analisi della letteratura: si veda il Capitolo 2, §2.5.1.

## 3.2.2 La diffusione a livello locale

Nella percezione degli intervistati la narrazione che prevale in riferimento alla coprogettazione negli ultimi anni è che sia una pratica ormai diffusa e consolidata in alcuni territori, ma che rimanga ancora in via di sviluppo in molti altri, nei quali non è stata ancora messa a regime.

“Ad oggi, [coprogettazione] è un termine che va di moda, tutti ne parlano e da poco si è iniziato ad approfondirla e studiarla, ma resta un procedimento ancora non molto diffuso”. (Intervista 1)

In effetti, dalle testimonianze sembra che la coprogettazione si sia diffusa in modalità piuttosto diverse in base al contesto da cui gli intervistati provengono, generando una serie di disuguaglianze territoriali:

“Ci sono differenze a livello territoriale che continuano a pesare enormemente rispetto all’effettivo o meno cambiamento su questo tema. [...] Questo tipo di disparità finisce tendenzialmente per tradursi in vere e proprie disuguaglianze territoriali, il che dice già molto di quelle che sono le prospettive guardando al prossimo quinquennio”. (Intervista 12)

Quello che emerge è una diffusione disomogenea che varia in base alla Regione e alla dimensione del Comune. Rispetto alle prime risulta, da una lato, un certo grado di discrezionalità normativa - già illustrato nel capitolo (§3.1.1) - che lascia un ampio margine ai legislatori regionali sulla possibilità di sperimentare soluzioni collaborative. Dall’altro lato si evidenzia una sostanziale contrapposizione tra le Regioni del Nord e del Centro, più orientate a studiare e sperimentare la coprogettazione, e quelle del Sud Italia, dove invece è ancora difficile che tale pratica venga utilizzata, sia perché non molto esplorata, sia perché percepita dai decisori politici come poco trasparente e scarsamente competitiva:

“È una difficoltà inaudita lavorare nei piccoli comuni del Sud. Quello che noi stiamo affrontando è la mancanza completa di conoscenza della materia di coprogrammazione e coprogettazione. Infatti noi siamo stati tra i primi a interfacciarci con la PA per questo tipo di percorso. [...] I decisori politici incidono tantissimo, c’è tanta ansia nel dover dimostrare che un ente del Terzo Settore è stato fatto nella massima trasparenza ma nella competizione, non nella programmazione”. (Focus group 2)

Emerge poi una sostanziale differenza tra Comuni di medie e grandi dimensioni, in cui risulta più facile coprogettare, ed enti locali più piccoli, che sono in difficoltà nell’utilizzare la pratica a causa principalmente della scarsità delle risorse economiche e sociali del territorio. Si è assistito, quindi, a una serie di ondate di diffusione susseguites grazie anche ai momenti di crisi, che hanno portato a un gran numero di sperimentazioni avviate e a uno sforzo di molte amministrazioni di implementare la coprogettazione come pratica fissa, ma è rimasta di fatto una forte frammentazione territoriale.

In conclusione non è ancora possibile parlare di prassi consolidata su tutto il territorio.

Al di là delle differenze regionali e locali, dal campione è emersa invece una certa uniformità rispetto al percorso che la coprogettazione ha seguito negli ultimi dieci anni. Le amministrazioni consolidate in un sistema prettamente di esternalizzazione hanno adottato forme di collaborazione “mista” - gare d'appalto dal punto di vista amministrativo e il modello collaborativo come metodo organizzativo (si veda il Capitolo 2, §2.1) - fino a ricorrere gradualmente alla coprogettazione e ad altre forme di collaborazione (coprogrammazione e, più recentemente, coproduzione) come strumenti di implementazione di servizi di welfare. Ad agevolare questo slittamento - oltre al ruolo delle crisi appena spiegato - il campione riporta come propulsiva l'evoluzione normativa dell'ultimo decennio. L'introduzione del Codice del Terzo Settore prima e successivamente le Linee guida ministeriali (DM 72/2021) hanno chiarito maggiormente le procedure da seguire colmando le “zone grigie” su cui anche l'ANAC ha espresso per parecchio tempo preoccupazioni rispetto a una possibile alterazione dei meccanismi di concorrenza (si veda il Capitolo 2, §2.2.2; Marocchi 2023).

“Le Linee guida ministeriali hanno chiarito abbastanza i processi e le procedure rispetto al Codice del Terzo Settore. Già le vecchie linee guida dell'ANAC [2016] parlavano di coprogettazione, ma era molto complicato capire la differenza con l'affidamento dei servizi. I servizi tendevano a utilizzare l'affidamento perché era più sicuro e non lanciarsi sulla coprogettazione perché non c'erano procedure chiare. C'erano mille timori rispetto allo sbagliare. Poi finalmente escono le Linee guida del ministero nel 2021 e tutti ci facciamo un po' di coraggio e procediamo”.  
(Intervista 16)

### 3.3 Il ricorso alla coprogettazione

I cambiamenti degli assetti di welfare e i conseguenti bisogni nuovi bisogni sociali - come approfondito nel Capitolo 1 - hanno individuato nelle pratiche collaborative una modalità capace di rispondere alle nuove esigenze e ottenere un cambiamento specifico che difficilmente si potrebbe ottenere singolarmente (Ripamonti 2013). Come emerge dalla letteratura sul tema si sta assistendo, pertanto, allo sviluppo di una maggiore consapevolezza che *“da soli non si va da nessuna parte”* (Marocchi 2023, 89), bensì è necessario unire tutte le risorse e creare una relazione di scambio reciproco in cui la *“la somma è maggiore delle parti”* (McQuaid 2000, 19).

Dall'analisi del materiale raccolto il ricorso alle pratiche collaborative emerge, difatti, come soluzione migliore per rispondere ai nuovi bisogni sociali. In particolare viene enfatizzato il coinvolgimento sia degli stakeholder locali sia della società civile. Rispetto ai primi, si intendono gli enti che non solo hanno maturato esperienze sul tema, ma che adottano una logica cooperativa al fine di implementare soluzioni inesplorate e confacenti al target di riferimento di uno specifico contesto



locale. Rispetto alla seconda, l'aumento della complessità sociale e la necessità di comprendere la realtà dal punto di vista micro hanno suscitato l'esigenza di includere i cittadini nei processi politici, affinché prendano parte alle decisioni che li riguardano, e ricerchino soluzioni a problemi di cui loro sono i primi portatori di interesse (si veda il Capitolo 2, §2.4.4; Bifulco e de Leonardis 2003). Le pratiche collaborative vengono identificate, pertanto, come uno strumento importante di partecipazione, democrazia e trasparenza (ulteriori approfondimenti circa il tema sono proposti nel Capitolo 4, in particolare §4.4.2). Viene avvertita l'esigenza di ricorrere a tali dispositivi e di assimilare il metodo collaborativo anche all'interno di strumenti di programmazione più tradizionali, quali i Piani di Zona, al fine di connettere l'analisi dei bisogni (con la coprogrammazione) all'implementazione di servizi specifici (con la coprogettazione):

“Secondo noi l'amministrazione condivisa è uno strumento importante di partecipazione, di democrazia e anche di trasparenza, ovviamente se coniugata nella maniera corretta. E qui probabilmente è importante l'azione delle parti sociali, penso. È importante portare questo lavoro nei piani sociali di zona, per esempio su come si rilevano i bisogni, su come si capisce qual è il tessuto sociale di quel territorio, quali sono i bisogni di quel territorio e quali sono le risposte necessarie per quei bisogni. [...] È ovvio che la coprogrammazione prima e la coprogettazione poi possono essere uno strumento molto importante per provare a dare delle risposte a questi bisogni. Questo perché si fanno intervenire direttamente nel ragionamento sui servizi e sugli interventi quelle realtà e quelle strutture che se ne occupano direttamente e che hanno anche maturato esperienze importanti sul campo senza agire con un meccanismo di pura delega”. (Intervista 18)

Tuttavia non è sufficiente essere accomunati da un generico o specifico interesse sociale per orientarsi verso l'uso della coprogettazione. Come già menzionato in letteratura (Balducci 1995; [Marocchi 2018](#); [Marocchi 2021](#)) la collaborazione prevede un rilevante impegno relazionale, pertanto la decisione di adottare tali pratiche richiede una certa consapevolezza, che si esplicita nella convinzione che l'integrazione di risorse da parte di un ampio numero di soggetti sia la soluzione più efficace per rispondere a uno specifico problema sociale rispetto all'impiego di strumenti maggiormente orientati alla competizione. Dalle interviste emerge la necessità di un vero e proprio “cambiamento culturale” nelle modalità di programmare e progettare i servizi (cfr. anche §4.4.1). Nello specifico viene evidenziata la necessità di un cambio di visione sia da parte dell'ente pubblico sia da parte del Terzo Settore rispetto:

- a) ai processi, che dovrebbero essere meno gerarchizzati e più *bottom-up*;
- b) ai ruoli, richiedendo all'ente pubblico un maggiore impegno di coordinamento e al Terzo Settore una maggiore corresponsabilità (cfr. §4.1);
- c) alla valorizzazione degli attori locali, favorendo la partecipazione attiva della società civile e di soggetti privati che possiedono un legame con il territorio.

Senza l'adozione di un nuovo "mindset" (così definito da alcuni intervistati) il rischio è di scivolare facilmente nella logica competitiva degli appalti:

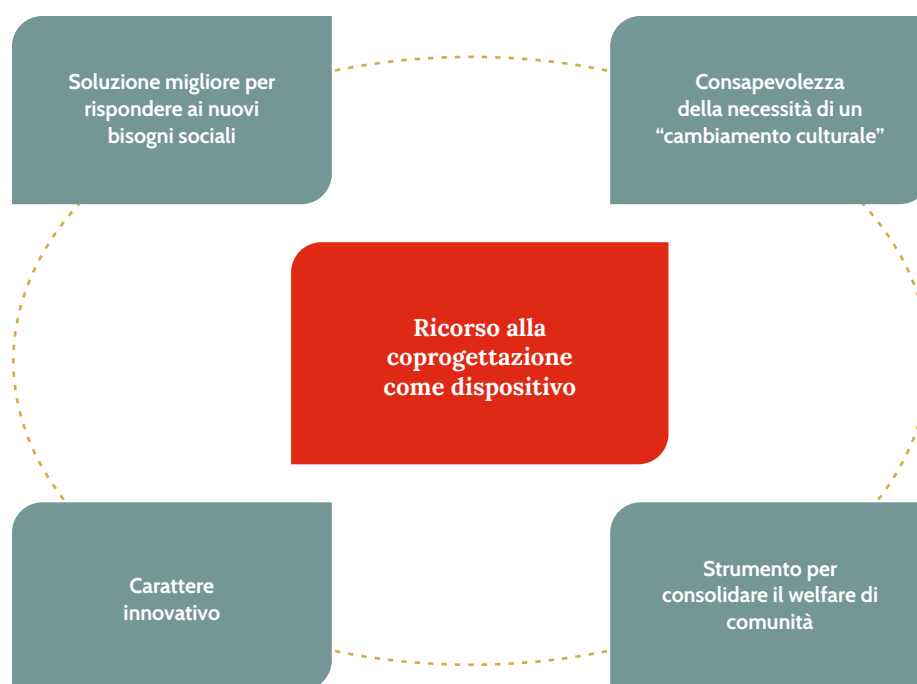
"Penso che sia necessario un grosso lavoro culturale perché coprogettazione e coprogrammazione diventino davvero quegli strumenti come sono stati pensati, alternativi alle logiche di mercato, che garantiscono invece la partecipazione attiva delle parti, anche della società civile, alle politiche di quel territorio. Questa per me è una cosa importantissima: la valorizzazione della territorialità". (Intervista 18)

Tale cambiamento culturale riguarda anche la parte politica, alla quale è richiesta una certa dose di competenze e convinzione nel modello collaborativo, nonché un maggior raccordo con la parte amministrativa (§4.3). A riguardo sono state riportate diverse esperienze di dissonanza tra la volontà/competenza politica e amministrativa nell'implementazione di tale pratica. Pertanto risulta necessaria la costruzione di visioni condivise al fine di adottare la coprogettazione come metodo per rispondere ai bisogni sociali.

"Io non vedo che se ne parla negli studi, nelle ricerche sul tema della coprogrammazione e coprogettazione, del rapporto tra piano politico e piano tecnico-amministrativo. C'è totalmente il buio su 'sta roba qua. È nella black box questa cosa qua. Cioè, bisognerebbe anche lì iniziare a scavarci un po'. E so che è delicatissima, come correre bendati in un campo minato, però quello è un tema. Perché magari hai dei dirigenti super preparati, con le competenze, magari con anche la voglia, che però vengono frenati da un'indicazione di carattere politico, ad esempio "noi con quelle cooperative non ci vogliamo lavorare". Sto banalizzando, sto estremizzando, però diciamo che ci sono dinamiche anche di questo genere qua. Oppure magari al contrario: hai una parte politica super convinta, carica, che vuole fare, ma non ha una struttura amministrativa che riesca a seguirla". (Intervista 12)

Un ulteriore elemento che stimola il ricorso alla coprogettazione è il carattere innovativo intrinseco a questo dispositivo. L'innovatività (Fazzi 2021) risiede sia nel prodotto finale, attraverso l'implementazione di interventi e servizi maggiormente rispondenti ai bisogni riscontrati, sia nei processi di lavoro, che prevedono la costituzione di partnership multiattore in un continuo rapporto dialogico e di scambio. Tali aspetti innovativi vengono percepiti non solo come funzionali alla progettualità in essere, bensì come l'occasione di interiorizzare e migliorare le capacità organizzative locali *tout court* e consolidare forme di welfare di comunità: *"lo vediamo anche nella risposta della comunità, perché troviamo una risposta molto positiva, cioè dell'essere riconosciuti dentro un processo che attiva risorse di partecipazione che altrimenti non saremmo riusciti ad attivare"* (Intervista 8). Si tratta - come emerge da questo stralcio d'intervista - del riconoscimento e della valorizzazione delle reti territoriali, ossia la potenzialità di nuovi attori, nuove risposte, nuove forme di organizzazione sociale (Vicari Haddock e Moulaert 2009).

La Figura 3.2 illustra sinteticamente gli aspetti esposti.

**Figura 3.2.** Il ricorso alla coprogettazione

Fonte: elaborazione delle autrici.

## 3.4 La coprogettazione oggi tra punti di forza e debolezze

La multidimensionalità dei processi di coprogettazione determina la compresenza di elementi opposti. Il seguente paragrafo presenta i punti di forza e i punti di debolezza emersi dalle interviste e dai focus group tentando di comparare tali evidenze con gli aspetti indicati dalla letteratura (si veda il Capitolo 2).

### 3.4.1 Punti di forza

Un certo numero di intervistati riferisce buoni risultati dall'impiego della coprogettazione come dispositivo di implementazione di interventi e servizi di welfare, esaltando diversi punti di forza di tale pratica che ne hanno stimolato l'adozione.

Un primo aspetto positivo che emerge è la corresponsabilità tra i soggetti partner<sup>7</sup>, intesa come una partecipazione maggiormente inclusiva nei processi decisionali estesa a tutti i livelli di progettazione, realizzazione e gestione degli interventi. Dal punto di vista degli enti pubblici la corresponsabilità non solo comporta una rivisitazione del proprio ruolo (cfr. §4.1), ma rappresenta una sorta di sollievo rispetto alla condivisione del carico gestionale: *“mi sento alleggerita perché ci sono delle realtà che hanno allentato il mio senso di responsabilità e carico di lavoro. Obiettivamente lavorare insieme e dividersi i compiti rispetto alla propria missione facilita”* (Intervista 16). Allo stesso modo dal punto di vista del Terzo Settore emerge la volontà di partecipare al processo deliberativo e mettere a disposizione le competenze acquisite da una radicata esperienza e conoscenza del contesto di riferimento.

Se la corresponsabilità differenzia “l’essere rete” dal “fare rete” (De Ambrogio 2018), ciò comporta la creazione di nuovi modi di agire. Questo aspetto viene indicato dagli intervistati come un ulteriore elemento positivo della coprogettazione. Tale pratica collaborativa, difatti, richiede strategie di lavoro - in antitesi con il modello competitivo - che richiedono la costruzione di rapporti dialogici tra i partecipanti attraverso la creazione di spazi e luoghi favorevoli alla negoziazione, allo scambio e al confronto paritario. Dotarsi dei suddetti strumenti organizzativi è ritenuto utile al fine di promuovere una modalità di lavoro condivisa che poggia su una definizione chiara dei ruoli e delle funzioni tra gli enti coinvolti ma, allo stesso tempo, si basa sulla commistione di competenze e sinergie professionali, individuate come elemento innovativo rispetto all’implementazione di interventi e servizi sociali.

Proprio quest’ultimo aspetto è emerso dall’analisi del materiale empirico come un altro punto di forza. Come appena visto le nuove strategie di collaborazione intrinseche alla coprogettazione favoriscono la valorizzazione delle competenze non più secondo una logica a canne d’organo<sup>8</sup> (tipica del modello competitivo), bensì in una logica di integrazione che richiede di abbandonare una modalità meramente prestazionale e settoriale per lasciare spazio alla costruzione di percorsi multidisciplinari. La valorizzazione delle competenze, inoltre, viene percepita dal campione intervistato come un aspetto dirimente nel suscitare un maggiore coinvolgimento dei diversi soggetti partner. Nei casi più virtuosi un ingaggio molto elevato può favorire una compartecipazione maggiore di risorse in termini di tempo, energie, e in alcuni casi anche economiche:

7. Questo elemento è riconosciuto anche dalla letteratura come punto di forza delle pratiche collaborative: si veda il Capitolo 2, §2.5.1.

8. Le teorie organizzative - riferendosi all’integrazione tra diverse politiche, materie e attori - hanno coniato la metafora della canna d’organo (Morgan 1986; Bifulco *et al.* 2012) per indicare una struttura che spende energie principalmente nello stabilire e mantenere confini netti fra le competenze e fra le attività, in ragione dei ruoli svolti e dei saperi detenuti.

“Dare valore alle competenze dei diversi soggetti genera coinvolgimento. Se le persone si sentono coinvolte direttamente in un progetto e vedono che il loro contributo ne segna l'evoluzione stessa e si compartecipa all'esito finale, questo genera responsabilizzazione e genera anche partecipazione più attiva. E questo sicuramente è un punto di forza molto importante. Questo ha permesso anche di fare cose anche in assenza di fondi, perché comunque ognuno ci ha messo del proprio e ci ha speso del proprio tempo, anche delle proprie risorse, perché si è sentito effettivamente partecipe di un processo”. (Intervista 5)

La condivisione delle risorse economiche, per l'appunto, rappresenta un aspetto virtuoso della coprogettazione perché spinge gli attori verso l'adozione di uno sguardo sempre più variegato e differenziato *“che porta in maniera naturale a maturare una crescente capacità di strutturare proposte secondo la logica del funding mix”* (Intervista 12) (Guarna 2022; Marocchi 2023). Allo stesso tempo la costruzione di processi inclusivi e plurali contraddistinti da multicompetenze favorisce un migliore investimento delle risorse a causa di una maggiore consapevolezza delle attività utili da implementare rispetto a uno specifico target di destinatari e uno specifico territorio di riferimento.

### 3.4.2 Punti di debolezza

Vista la complessità dei processi di coprogettazione non è insolito che molti punti di forza qui discussi possano avere una doppia lettura, rappresentando allo stesso tempo anche un punto di debolezza. Qui di seguito si presenta la visione degli intervistati del campione in merito agli elementi critici emersi dall'impiego della coprogettazione.

Innanzitutto emerge come punto di debolezza il forte impegno relazionale che tale pratica collaborativa richiede (cfr. §2.5.1), in particolare in relazione a due ambiti. In primo luogo rispetto all'impegno che nuove strategie di lavoro implicano. Si tratta in particolare di uno sforzo relazionale non indifferente che prevede la creazione di alleanze tra enti diversi non solo per natura giuridica ma anche rispetto alla mission e alla cultura organizzativa (si veda il Capitolo 2, in particolare §2.4):

“Un punto di difficoltà che abbiamo è che gli attori seduti al tavolo parlano lingue diverse. Il Terzo Settore spesso parla una lingua che rispetto a quella del pubblico è incomprensibile e viceversa. Una delle difficoltà principali è capirsi. È un aspetto qualificante nel modo di operare”. (Focus group 4)

In secondo luogo l'impegno relazionale concerne l'opera laboriosa di coordinamento di tali alleanze, che richiede:

- a) la costruzione di spazi congrui alla conoscenza reciproca degli enti al fine di valorizzare al meglio le risorse;

- b) di favorire un dialogo in modo da individuare e definire chiaramente i propri confini e il proprio ruolo nel processo di coprogettazione;
- c) di presidiare le relazioni per tutta la durata della coprogettazione al fine di evitare che alcuni automatismi tipici del modello competitivo possano ripresentarsi e inficiare la collaborazione.

Si evince, pertanto, la chiara necessità di dotarsi di figure competenti in grado di gestire i tavoli, la rete e i partenariati: *“è un ruolo che non tutti riescono ad avere, è più un'attitudine - quasi - trovare operatori che siano in grado di tenere i tavoli, stare nei tavoli, non è così automatico”* (Intervista 6). A riguardo diversi intervistati hanno menzionato alcune possibili soluzioni. Nello specifico, da un lato, quella di impiegare figure professionali di facilitazione con la funzione di favorire il confronto, l'interazione e l'ascolto, assistere ai negoziati, occuparsi delle dinamiche della rete e gestire i conflitti. Dall'altro lato, la possibilità di predisporre percorsi formativi per il personale interno, specie per la PA, con l'obiettivo di trasmettere gli strumenti utili all'implementazione non solo del dispositivo della coprogettazione ma anche della coprogrammazione. Agire diversamente non comporta solo il rischio che la gestione di tali processi articolati dipenda dalla capacità e volontà del singolo operatore di organizzare tali pratiche; in assenza di figure competenti si corre il rischio che venga fatto un uso scorretto della coprogettazione oppure che tradizionali strumenti competitivi prendano più facilmente il sopravvento.

Un secondo elemento critico emerso dalle interviste riguarda le complesse logiche di partecipazione del Terzo Settore alle pratiche collaborative. Se per l'ente pubblico occuparsi di un bisogno collettivo è una delle principali ragioni della sua esistenza, per gli enti del Terzo Settore – seppure di natura sociale e non profit – la situazione è più complessa. Il Terzo Settore deve tutelare e presidiare, per la sua stessa sopravvivenza, un interesse di tipo privatistico, presentando modalità di lavoro e visioni del lavoro di rete orientate al perseguimento del modello collaborativo e, allo stesso tempo, a logiche economiche volte a garantire il proseguimento dell'organizzazione. Tale elemento si traduce spesso in un Terzo Settore più cauto rispetto alla realizzazione di servizi e interventi innovativi:

*”[Il Terzo Settore] ha dei posti di lavoro da proteggere e una certa sofferenza collegata a queste pratiche. Finisce che prevalgono alcune cautele rispetto a spingere sull'acceleratore rispetto all'innovazione. Quando si lavora sul consolidato non è così facile cambiare le dinamiche e pensare che soggetti che fanno la stessa cosa da 20 anni facciano qualcosa di radicalmente diverso”. (Focus group 1)*

Allo stesso tempo la collaborazione con il Terzo Settore si presenta fortemente eterogenea, configurando uno scenario piuttosto variegato e frammentato a livello territoriale. Il campione intervistato, infatti, si divide presentando, da un lato, organizzazioni del Terzo Settore molto strutturate che rivendicano la loro autonomia e pertanto si comportano come soggetti privati e sono meno propense a collaborare; dall'altro lato si evidenziano enti del Terzo Settore con un

impianto meno solido che però, per quanto siano attivi a livello locale, mostrano non poche fatiche nel partecipare a tutti i livelli della coprogettazione o coprogrammazione.

Un elemento che certamente risulta ostico per il Terzo Settore all'interno del processo di coprogettazione è connesso alla rendicontazione. Il campione intervistato convalida - in linea con la letteratura (si veda il Capitolo 2, in particolare §2.5.1) - la natura spesso farraginoso di tale procedura alla quale si va a sommare la complessità di dover familiarizzare con iter diversi di rendicontazione per ogni esperienza di collaborazione a seconda della natura del finanziamento a sostegno della progettualità (PNRR, fondi ministeriali, fondi europei, fondi regionali, ecc.).

Infine si aggiungono ai punti di debolezza due temi strettamente connessi, ossia la scarsità delle risorse economiche e le tempistiche contingentate dei bandi. La disponibilità limitata delle risorse economiche, in un contesto di ridimensionamento della spesa sociale, innanzitutto non consente di formalizzare l'istituzionalizzazione delle progettualità e di conferire una certa stabilità ai servizi<sup>9</sup>. Allo stesso tempo la scarsità delle risorse prevede la promozione di bandi con assi temporali generalmente a scadenza medio-bassa, che non permettono di dedicare un tempo sufficientemente adeguato alle diverse fasi del percorso di coprogettazione (in particolare alla costruzione del partenariato e la conseguente elaborazione della proposta progettuale, riducendo le occasioni dedicate alla presentazione dei soggetti coinvolti e alla conoscenza delle reciproche caratteristiche e peculiarità). L'orizzonte temporale limitato, di conseguenza, si riflette sulla continuità delle coprogettazioni e sulla possibilità di adottare una prospettiva progettuale medio-lunga utile a una efficace e adeguata realizzazione del percorso di coprogettazione.

La Figura 3.3 illustra sinteticamente i punti di forza e di debolezza approfonditi.

**Figura 3.3.** La coprogettazione: punti di forza e di debolezza



Fonte: elaborazione delle autrici.

**9.** Questo elemento è considerato una parte cruciale dei meccanismi di coprogettazione (si veda il Capitolo 4, §4.1.2) e anche, più in generale, dei processi di innovazione sociale che vogliono promuovere cambiamenti duraturi (si veda il Capitolo 7).

## 3.5 Conclusioni

Questo capitolo, in linea con il Capitolo 4, propone di indagare i significati del concetto di coprogettazione, la sua evoluzione nel corso del tempo, i punti di forza e le criticità secondo l'interpretazione di soggetti provenienti da enti pubblici, Terzo Settore ed enti privati coinvolti nella ricerca. A partire dalla letteratura il capitolo mette in evidenza gli aspetti in continuità e discontinuità rispetto ai contributi scientifici discussi (si veda il Capitolo 2), arricchendo il dibattito con le prospettive emerse.

Riguardo alla questione definitoria, da parte degli addetti ai lavori non risulta l'adozione di una definizione univoca e condivisa del concetto di coprogettazione, bensì emerge diffusa e consolidata una *visione* di coprogettazione come momento prezioso tra attori pubblici e privati, utile a valorizzare le risorse locali (collaborando *con* e *sul* territorio) e, congiuntamente, a implementare progettualità innovative al fine di rispondere ai bisogni emergenti delle comunità di riferimento.

Tale indeterminatezza definitoria pare essere strettamente connessa a una normativa nazionale che ancora contiene diverse zone d'ombra e d'incertezza, in particolare rispetto ai *setting* e agli strumenti organizzativi di cui si compone tale pratica; la normativa prevede inoltre un'ampia discrezionalità regionale che non solo si riflette sul tipo di regolamentazione locale adottata (leggi regionali di attuazione della legge 328/2000, atti di indirizzo diretti alla regolazione dei rapporti tra enti locali e Terzo Settore nell'ambito dei piani socio-sanitari regionali, ecc.), ma anche sulle differenti modalità di utilizzo dello strumento.

Sebbene la questione definitoria e gli elementi distintivi emergano incerti, la coprogettazione viene letta come strumento ideale in risposta ai nuovi bisogni sociali. Sono diversi i motivi che orientano sempre di più gli enti pubblici, il Terzo Settore e gli enti privati a coprogettare. In particolare riguardano il portato innovativo di questo strumento sia rispetto al processo, coinvolgendo le risorse del territorio al fine di costituire e/o consolidare la capacità organizzativa delle reti locali in una più ampia logica di welfare di comunità, sia rispetto al prodotto, attraverso l'implementazione sia di soluzioni inedite sia di interventi di rinnovamento dei servizi tradizionali. Affinché ciò possa realizzarsi è necessario un vero e proprio "cambiamento culturale" che richiede una riflessione rispetto ai ruoli, alle funzioni, alle visioni e alle modalità di programmare e progettare i servizi da parte di tutti gli attori coinvolti nonché dalla parte politica, a cui spetta il compito di promuovere, stimolare e presidiare tali processi.

Esaminando in chiave storica lo sviluppo della coprogettazione, a partire dalla sua introduzione a oggi, è inevitabile osservare come tale pratica sia fortemente connessa a periodi di crisi nel campo delle politiche pubbliche. La recessione economica degli inizi degli anni 2000, la crisi economica del 2008 e la crisi pandemica del 2020 hanno avuto una funzione di propagazione e rafforzamento della coprogettazione conferendo una maggiore consapevolezza, agli attori pubblici e privati, della



necessità di “agire insieme” condividendo responsabilità e risorse utili nel rispondere efficacemente a nuovi bisogni.

Tuttavia i dati analizzati nel presente capitolo e nel Capitolo 4 - in linea con la letteratura - mettono in evidenza il carattere multidimensionale della coprogettazione, contraddistinto da elementi sfaccettati e contraddittori; non è un caso, difatti, che alcuni aspetti possano rappresentare sia punti di forza sia punti di debolezza, a seconda della prospettiva con cui si analizzano. La complessità di tale pratica, dunque, richiede a tutte le parti coinvolte - compreso il Legislatore - di fare una serie di riflessioni rispetto a questo strumento. Appare utile, pertanto, mantenere alto il livello di attenzione sul dibattito inerente alle pratiche collaborative il cui processo di evoluzione si considera ancora in corso, nonché oggetto di eventuali modifiche e possibili migliorie.

## Riferimenti bibliografici

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

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.

Bifulco L., Monteleone R. e Mozzana C. (2012), *Capabilities without rights? The trespassing project in Naples*, in "Social work & Society", vol. 10, n. 1, pp. 1-17.

Cefalo R. e Kazepov Y. (2020), *Verso un approccio integrato alle transizioni scuola-lavoro: un confronto tra Italia e Austria*, in "Quaderni di Sociologia", 84-LXIV, pp. 29-57.

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.

De Ambrogio U. (2018), *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.

De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di) (2018), *La coprogettazione: la partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci.

Fazzi L. (2021), [Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale](#), in "Impresa Sociale", n. 3, pp. 30-38.

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.

Guarna A.R. (2022), *L'assistenza privata a pagamento*, in Gori C. (a cura di), *Manuale di Welfare Sociale*, Milano, Mondadori.

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.

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.

Maino F. (a cura di) (2021), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare*, Torino, Giappichelli.

Marocchi G. (2018), *Pubbliche amministrazioni e terzo settore tra competizione e collaborazione*, [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 29 Novembre 2018.

Marocchi G. (2021), *Collaborare stanca?*, [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 5 gennaio 2021.

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.

McQuaid R.W. (2000), *The theory of partnership: why have partnerships?*, in Osborne S. (a cura di), *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*, Londra, Routledge, pp. 27-53.

Morgan G. (1986), *Images of Organization*, Bristol, Sage.

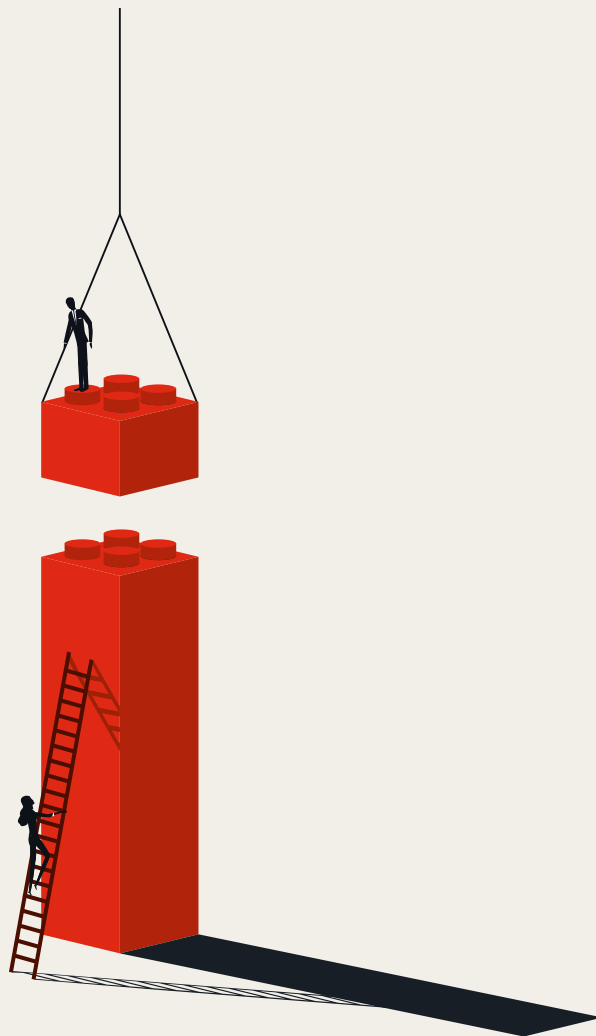
Ripamonti E. (2013), *Collaborare*, Roma, Carocci.

Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di) (2009), *Rigenerare la città*, Bologna, il Mulino.

Vicari Haddock S. (2005), *La rigenerazione urbana: frammentazioni e integrazioni*, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali*, Roma, Carocci.

# Capitolo 4

**Le pratiche collaborative:  
fattori facilitanti e ostacolanti,  
sfide e opportunità della  
coprogettazione**



di Celestina Valeria De Tommaso e Franca Maino

## Introduzione

### Parole chiave

- Coprogettazione
- Fattori facilitanti
- Fattori ostacolanti
- Opportunità
- Sfide

Il Capitolo 4 presenta la seconda parte dell'analisi dei dati inerente allo studio delle pratiche collaborative oggetto di questo Rapporto, coprogettazione e coprogrammazione<sup>1</sup>, in continuità rispetto a quanto già presentato nel Capitolo 3. I risultati presentati si basano sull'analisi di 21 interviste e 4 focus group (per approfondire si veda la Nota metodologica). La ricerca ha permesso di esplorare i fattori che facilitano e ostacolano il ricorso alle pratiche collaborative e, in prospettiva futura, ha approfondito le opportunità e le sfide che derivano dai due processi. A partire dall'analisi della letteratura, proposta nel Capitolo 2, questo capitolo si pone l'obiettivo di presentare elementi analitici di continuità e discontinuità rispetto alle ricerche scientifiche disponibili.

Il capitolo è strutturato come segue. La sezione 4.1 illustra le complessità associate alle reti territoriali multiattore - che nei processi collaborativi si caratterizzano per essere partecipate e aperte, orientate a obiettivi e priorità progettuali comuni. La sezione 4.2 ripercorre i fattori facilitanti, collocandoli su tre piani analitici: fattori di contesto; organizzativi e operativi; di processo. La sezione 4.3 presenta i fattori ostacolanti: culturali e di resistenza al cambiamento; regolativi, amministrativi e organizzativi; economico-finanziari; politico-strategici. A seguire la sezione 4.4 restituisce opportunità e sfide per la coprogettazione e la coprogrammazione. Seguono alcune riflessioni conclusive (§4.5)<sup>2</sup>.

1. Come illustrato anche nella Nota metodologica nel corso delle interviste e dei focus group gli intervistati si sono espressi principalmente - anche se non esclusivamente - sulla coprogettazione piuttosto che sulla coprogrammazione. Si giustifica tale aspetto tenendo conto di una maggiore diffusione - anche a livello temporale - del primo dispositivo. Per questa ragione il capitolo ha come principale oggetto di analisi proprio la coprogettazione.
2. Le autrici ringraziano Chiara Lodi Rizzini per la preziosa lettura del capitolo e per gli utili commenti condivisi.

## 4.1 Attori, reti e processi collaborativi

Come descritto nel Capitolo 2 le pratiche di coprogettazione e coprogrammazione sono imperniate sulla relazione tra attori di natura diversa, ognuno caratterizzato da una propria “personalità” o cultura organizzativa. Le evidenze empiriche raccolte confermano quanto la configurazione delle reti influisca sull'avvio, la gestione *in itinere* e l'esito dei processi di coprogettazione e come il *chi* è coinvolto nelle pratiche collaborative giochi un ruolo fondamentale. Questo capitolo (analogamente al Capitolo 3) è incentrato sul welfare locale in cui Stato, Mercato, Terzo Settore e comunità - le quattro punte del “diamante del welfare” (Ferrera 2012; Maino e Razetti 2019) - interagiscono tra loro estendendo la propria sfera di azione e influenza a favore di pratiche collaborative e di amministrazione condivisa. Il welfare locale diventa motore e fine dei processi collaborativi. Gli intervistati ritengono infatti che anche cittadini e famiglie abbiano guadagnato sempre più centralità, testimoniata dalla loro partecipazione attiva alla progettazione di iniziative locali che hanno come scopo il benessere territoriale. Tuttavia la costruzione di reti non è esente da complessità, rischi e sfide. Ad esempio la complessità risiede nell'incontro tra pratiche e linguaggi propri di ogni ente e nell'assicurare una interazione continuativa tra gli attori che costituiscono le reti (elemento analizzato nella nostra ricerca anche come punto di debolezza, v. §3.4.2). Pertanto gli interlocutori intervistati concordano che le intenzioni progettuali talvolta differiscano dagli esiti della coprogettazione o coprogrammazione.

Questa sezione si pone l'obiettivo di ripercorrere gli elementi chiave che caratterizzano le reti multiattore all'interno dei percorsi di coprogettazione ed è propedeutica alla comprensione delle sezioni successive. I fattori facilitanti e ostacolanti, le opportunità e le sfide sono strettamente influenzate, infatti, dalla composizione delle reti territoriali e per questo alcune tematiche presentate in questa sezione sono poi riprese, più nel dettaglio, nelle sezioni successive.

Dall'analisi dei focus group e delle interviste emergono tre elementi riguardanti la partecipazione degli attori territoriali e la composizione delle reti collaborative: la pluralità degli attori e la centralità del Terzo Settore; il rapporto orizzontale e complementare tra le parti; la partecipazione inclusiva che, in modo crescente, si apre anche al coinvolgimento degli attori *for profit*.

### 4.1.1 La pluralità degli attori e la centralità del Terzo Settore

Il primo elemento riguarda la pluralità degli attori coinvolti e il ruolo che assumono nelle pratiche collaborative. L'analisi evidenzia la presenza di attori diversi (richiamati nel Capitolo 2, §2.4) sempre più in grado di lavorare insieme per sviluppare soluzioni condivise e per rispondere in modo più

efficace alle esigenze della comunità. In particolare si sottolinea il ruolo centrale assunto dagli enti del Terzo Settore nella coprogettazione, a fronte di una PA locale che spesso manca delle competenze e di capacità di innovazione. Il Terzo Settore si distingue inoltre per la sua prossimità<sup>3</sup> alla comunità: gli enti del Terzo Settore sono spesso visti come organizzazioni in grado di arrivare (“*connettersi*”, nelle parole di un intervistato) ai cittadini e di rilevare le necessità del territorio. Questo livello di vicinanza al territorio e alla popolazione è visto come un valore per la coprogettazione. Il valore aggiunto della prossimità al territorio, tipica del Terzo Settore, è riconosciuta dal personale della PA:

“Il Terzo Settore è il soggetto più importante rispetto alla prossimità. Noi conosciamo i cittadini che arrivano, ciò che arriva alla nostra attenzione. Le realtà sul territorio vedono anche chi non arriva da noi [...]. Questo è sicuramente un aspetto importante. Ad esempio, gli abusivi: noi [la PA] sappiamo che ci sono e la polizia locale li denuncia con nomi e cognomi. L'associazione che lavora con i senza fissa dimora li conosce bene, cerca di capire. Quando c'è stato il tavolo di lavoro [locale], loro sapevano tutto su di loro e riescono a rilevarne le necessità. Il livello di vicinanza al territorio noi non ce l'abbiamo, [il Terzo Settore sì] e questo è un valore importante. Il Terzo Settore ha le porte aperte più di noi”. (Intervista 16)

In virtù di tale prossimità, inoltre, il Terzo Settore è un importante collettore di dati - qualitativi e quantitativi - e svolge dunque un ruolo cruciale nell'identificazione dei target sociali a cui destinare gli interventi locali. La pluralità che lo caratterizza porta esperienza, competenze tecniche, punti di vista che arricchiscono le dinamiche collaborative favorendo una comprensione approfondita delle esigenze dei cittadini. L'insieme ampio e articolato di competenze contribuisce così a ottimizzare l'utilizzo delle risorse della rete e a ottenere risultati migliori in termini di servizi erogati.

L'analisi ha però richiamato il fatto che il Terzo Settore, in rete con l'amministrazione locale, debba ancora in molti contesti superare il ruolo di semplice esecutore (a seguito di bando pubblico e/o gara di appalto) e partecipare più attivamente al design dei servizi. Nella coprogettazione e coprogrammazione gli enti del Terzo Settore possono avere un ruolo importante ma “*dovrebbero abbandonare quel costume che spesso li ha visti - anche se non tutti ovviamente - in qualche modo strumenti di esternalizzazione in cui si sono fatti carico anche di garantire servizi affidati con ribassi altissimi*” (Intervista 18). Quindi anche per il Terzo Settore è importante fare un salto di qualità per partecipare alla realizzazione di beni comuni e quindi al benessere del territorio in cui opera.

3. Si rimanda alla definizione di welfare di prossimità. Secondo Maino (2021a, 51-52), per welfare di prossimità - una delle tre forme principali di secondo welfare - si intende “*quell'insieme di interventi e misure co-definite che mirano al benessere collettivo partendo da una lettura condivisa di bisogni e aspirazioni, prevedendo il protagonismo degli attori coinvolti. [...] Le azioni di welfare di prossimità nel loro dispiegarsi generano prossimità perché rafforzano un sentimento di vicinanza e condivisione. [...] I tratti distintivi del welfare di prossimità stanno nella predisposizione di misure e interventi a finanziamento, non solo pubblico, ma forniti da una rete di attori territoriali istituzionali, economici e sociali in risposta ai bisogni non soddisfatti e in grado di promuovere coesione, crescita e sviluppo nelle comunità. Enti locali (Comuni e/o Consorzi) sono coinvolti con un ruolo di regia e coordinamento nel quadro della programmazione pubblica e spesso come co-finanziatori. La co-programmazione, la co-progettazione e, quando si realizza, la co-produzione favoriscono il superamento del rapporto Pubblico-Terzo Settore e possono spingere a coinvolgere anche attori privati come le imprese*”.

## 4.1.2 Il rapporto orizzontale e complementare tra le parti

Quanto al secondo elemento - il rapporto orizzontale e complementare tra le parti - sia il Terzo Settore che la PA considerano la coprogettazione un processo collaborativo orizzontale per rispondere alle esigenze della comunità. Lo scambio orizzontale avverrebbe in virtù della condivisione di competenze tecniche e conoscenza (in particolare attraverso la messa a disposizione di dati e informazioni). Dal lato del Terzo Settore le organizzazioni operano - ormai da diversi anni - nell'ambito della progettazione di servizi sociali complessi e vantano una conoscenza profonda delle dinamiche territoriali, anche in virtù - come si menziona nel punto precedente - della loro prossimità alla comunità.

Dal canto suo la PA, oltre ad avere competenze tecnico-amministrative specifiche, è capace di strutturare una visione di lungo periodo a garanzia della sostenibilità e di proporre prospettive implementative che possono spingersi oltre il termine effettivo della proposta progettuale; e può giocare, al contempo, funzioni diverse. Come richiamato successivamente (v. §4.2, sezione "Fattori di processo") il coinvolgimento dell'ente pubblico è descritto come un punto di "ancoraggio" e garanzia dei processi di coprogettazione. In effetti, secondo quanto emerso dalla ricerca, il ruolo dell'amministrazione locale diviene fondamentale nei programmi di rifinanziamento dell'iniziativa e, in alcuni casi, di consolidamento dei servizi proposti<sup>4</sup>. Inoltre la creazione di dispositivi che superino i vincoli burocratici è ritenuta cruciale per agevolare l'approccio collaborativo ma è altrettanto riconosciuto che ciò richieda un dialogo aperto, continuativo e duraturo tra tutte le parti coinvolte.

La complementarità tra le competenze del Terzo Settore e della PA contribuisce a ottimizzare l'utilizzo delle risorse e a ottenere risultati migliori in termini di servizi erogati e sostenibilità nel tempo. In questo senso la costruzione di sistemi reticolari multidimensionali si caratterizza per un forte principio di cooperazione (e abbandona, dunque, le logiche competitive di mercato, i c.d. automatismi competitivi, cfr. §2.5.1) consentendo a ogni nodo (il singolo ente) di aderire in modo autonomo per poi agire in modo coordinato e sinergico. Oltre alla cooperazione, come mostra l'analisi, le logiche orizzontali richiedono uno scambio fluido e continuo del *know-how* tra ciascun ente della rete; la messa a disposizione di risorse umane, finanziarie, strumentali; la creazione di una strategia condivisa, con l'obiettivo di far convergere finalità, logiche e strumenti.

Sempre più negli ultimi anni il tema ricorrente nei processi decisionali è quello dell'amministrazione collaborativa che però, secondo alcuni interlocutori, richiede (ancora) un cambio di paradigma

4. Il ruolo essenziale del Pubblico nella stabilizzazione e nel consolidamento dei progetti è peraltro un elemento ricorrente nelle analisi sull'innovazione sociale (si veda il Capitolo 7; [Cibinel 2019](#)).



(v. *infra*; si veda anche il Capitolo 3, §3.3): scardinare le logiche di mercato che caratterizzano gli interventi sociali promuovendo visioni convergenti, intrecciate, basate su una governance collaborativa (piuttosto che su logiche competitive). Nelle parole di un partecipante ai focus group:

“L’abitudine di far competere gli attori, per scardinarla, bisogna sostituirla con quella di governare i processi. Questo vale anche per il Terzo Settore, perché la competizione nasce per l’accesso alle risorse, quindi riusciamo a far collaborare gli attori nel momento in cui l’accesso alle risorse incentiva le modalità collaborative”. (Focus Group 1)

In tutto questo la PA ha una grande responsabilità. La collaborazione va costruita non per incentivare la partecipazione ai bandi, ma per progettare insieme l’impatto che si vuole generare. È solo così - sottolineano gli intervistati - che le pratiche collaborative funzionano. Anche perché questo determina un cambio di ruolo della PA che a sua volta aiuta il Terzo Settore - una parte del quale è *“seduto, non si mette in discussione, si mette in competizione, si propone come unico monopolista del cambiamento sociale”* (Focus Group 1) - a cambiare approccio. I partenariati solidi nascono con l’idea di costruire questa tessitura fatta di intrecci e non di contrapposizioni:

“Solo l’intreccio rende un tessuto, da debole, resistente. Solo se in una comunità i vari pezzi si sanno intrecciare il tessuto diventa forte, se no si sfibra facilmente. Basta che uno tiri un filo e tutto il resto cade. Dobbiamo capire che i partenariati [per diventare] da formali a sostanziali hanno bisogno di un processo, di passare dal riconoscimento reciproco alla convergenza di obiettivi, competenze ma soprattutto risorse”. (Focus Group 1)

La costruzione di una governance collaborativa aiuta a stabilizzare i processi: una volta consolidata, la sua durata può spingersi oltre il singolo progetto e puntare a una modellizzazione degli interventi replicabile anche in momenti successivi e in altri contesti.

### 4.1.3 La partecipazione inclusiva

Infine il terzo elemento richiama la partecipazione inclusiva delle pratiche collaborative. Le reti per la coprogettazione richiedono spesso il coinvolgimento attivo, e inclusivo, di più soggetti: del pubblico, del privato profit e non profit, delle parti sociali. Così facendo in questi anni abbiamo assistito all’apertura dei processi collaborativi anche ad attori privati, in primo luogo le aziende attraverso lo sviluppo di piani di welfare aziendale territoriale (si veda il Capitolo 5). Per garantire che le iniziative collaborative abbiano un impatto reale sul territorio e siano efficaci nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini e delle imprese la conoscenza del territorio deve essere ampia e i confini progettuali (in relazione agli obiettivi e ai risultati di medio e lungo periodo) ben delineati. Le imprese private, ad esempio, possono offrire servizi specifici ai dipendenti - e alle loro famiglie -

incentivando la creazione di reti tra associazioni e istituzioni, per fornire un servizio che le aziende da sole non potrebbero o saprebbero offrire. Al contempo gli organi di rappresentanza - sindacale o datoriale - hanno una conoscenza radicata del tessuto produttivo locale, dei suoi interessi e del suo potenziale, e possono svolgere un ruolo chiave nella coprogettazione e nei processi di sviluppo locale. L'ampliamento della rappresentatività degli interessi è essenziale per comprendere una gamma più ampia di esigenze. L'analisi sottolinea tuttavia l'importanza di trovare un equilibrio tra gli interessi delle diverse parti coinvolte nella coprogettazione. Ma - come abbiamo detto - proprio la mediazione tra le diverse prospettive è uno dei principali elementi di complessità delle pratiche collaborative. Ad esempio, si evidenzia che il welfare aziendale (a cui è dedicato il Capitolo 5) tende spesso a essere monodimensionale e a volte non riesce a rappresentare pienamente i bisogni del territorio. In questo contesto le parti datoriali potrebbero avere difficoltà a comprendere appieno i bisogni dei lavoratori e dell'ambiente aziendale più ampio. È quindi ancora molto forte la necessità di individuare apripista, figure di facilitazione o organizzazioni capofila che avviino l'innovazione e promuovano la collaborazione tra imprese, tra le parti sociali e tra entrambe e gli altri attori territoriali.

## 4.2 Le pratiche collaborative: i fattori facilitanti

La ricerca si è interrogata su quali siano i fattori che facilitano l'avvio di processi di coprogettazione. Per fattori facilitanti si intendono quelle condizioni che agevolano e semplificano l'avvio e la gestione di procedure di coprogettazione e ne accompagnano lo sviluppo. In particolare agli intervistati è stato chiesto di esprimersi sui fattori che semplificano la fase iniziale di design (l'idea progettuale) della coprogettazione e quelli che favoriscono il passaggio dalla fase iniziale a quella di (co)attuazione.

La coprogettazione all'interno di partnership pubblico-private è favorita da diversi fattori, collocabili su tre piani analitici differenti ma stratificati e quindi interconnessi: il primo si riferisce ai fattori di contesto; il secondo ai fattori organizzativi e operativi; il terzo, infine, a quelli di processo. I fattori di contesto sono presenti *ex ante* l'avvio di pratiche collaborative. I secondi e i terzi riguardano lo sviluppo delle pratiche collaborative e si manifestano, dunque, *in itinere*. La Figura 4.1 illustra i tre piani e anticipa i rispettivi fattori facilitanti.

**Figura 4.1.** Le pratiche collaborative: i fattori facilitanti

Fonte: elaborazione delle autrici.

## Fattori di contesto

I fattori di contesto riguardano:

- la presenza di un ambiente organizzativo aperto all'innovazione;
- il quadro normativo-regolativo;
- la conoscenza reciproca tra gli attori locali.

Per quanto riguarda la presenza di un ambiente organizzativo aperto all'innovazione alcuni Comuni - con strutture e organigramma funzionali più sviluppati (che in alcuni casi prevedono anche unità dedicate alla progettazione) - sono in grado di mettere a disposizione personale competente e già abituato a coprogettare. Dall'altro lato ci sono Comuni che si avvicinano a questa pratica a causa delle sfide sociali e istituzionali attuali ma che non hanno strumenti e risorse per affrontarle, quindi ricercano collaborazioni esterne. In questo gli intervistati richiamano spesso la dimensione dei contesti amministrativi quale fattore che può fare la differenza: Comuni di medie-grandi dimensioni dispongono di personale e strutture che quelli piccoli non hanno. Invece nei Comuni piccoli-medi gli amministratori giocano un ruolo preminente nel promuovere e gestire i progetti e dunque hanno una maggiore dipendenza dalle capacità/sensibilità degli amministratori locali rispetto ai grandi centri (Bonomi *et al.* 2022)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Lo sviluppo disomogeneo delle pratiche collaborative è approfondito anche nel Capitolo 3, §3.2.2.

Il secondo fattore riguarda il quadro normativo-regolativo. La conoscenza degli strumenti regolativi derivanti dalla normativa nazionale illustrata nel Capitolo 2 (ad esempio i requisiti di accesso, le procedure burocratiche richieste, l'iter da seguire nelle diverse fasi - si veda la Figura 2.2, §2.3.1) influisce sull'avvio e sulla gestione dei percorsi di coprogettazione e, inoltre, agevolano l'impiego di nuove metodologie di *codesign* e coimplementazione:

“La partnership pubblico-privata dipende dal contesto. L'elemento di opportunità gestionale nasce dalla spinta esterna, attraverso poi lo strumento hai la possibilità di aprire ad altri strumenti ed enti (dalla gara alla coprogettazione che possa includere altri enti)”. (Intervista 10)

La semplificazione burocratica delle procedure e dei processi è un requisito cardine per garantire il ricorso a tali strumenti. Così come la definizione di confini di azione chiari in termini di bisogni, di target e risorse, insieme alla conoscenza dei meccanismi amministrativi, costituisce un elemento facilitante e consente di avviare percorsi di progettazione ben delineati, oltre che mirati.

Il terzo fattore è riferito alla conoscenza reciproca tra gli attori territoriali, riconosciuta come un elemento facilitante ma che spesso sconta ancora la mancanza di un canale condiviso che faccia fluire le informazioni per avviare le interlocuzioni utili a coprogettare le iniziative. Esperienze passate positive con determinati partner agevolano il processo e consentono di ampliare la rete a nuovi enti. Inoltre essere (e sentirsi) parte di una comunità è cruciale per essere efficaci nel progettare soluzioni utili per la comunità stessa. In questo senso la conoscenza reciproca del territorio e le relazioni fiduciarie facilitano la collaborazione. Il coinvolgimento delle istituzioni può favorire l'incontro tra enti e persone, creando spazi di collaborazione anziché competizione.

### **Fattori di natura organizzativa e operativa**

Il secondo gruppo di fattori facilitanti, di natura organizzativa e operativa, include:

- accompagnamento e facilitazione dei processi;
- capacità professionali interne alle organizzazioni;
- formazione continua e apprendimento reciproco.

Per accompagnamento si intende l'azione di accompagnare, affiancare o seguire processi complessi mediante il coinvolgimento di figure esterne esperte, dedicate al processo di coprogettazione. L'accompagnamento lungo il percorso rafforza le condizioni di avvio e gestione, aiutando a definire meglio gli obiettivi di breve e medio periodo e i risultati. Secondo uno degli intervistati: *“L'elemento di facilitazione, al di là della conoscenza e della cultura dello strumento, è l'aspetto di accompagnamento: poter prevedere all'interno di un percorso una sorta di consulenza. Un servizio che possa rafforzare l'applicazione per meglio definire l'oggetto e i risultati”* (Intervista 10).

La facilitazione è invece riferita all'intermediazione delle relazioni tra enti coinvolti nel processo di coprogettazione. L'azione di facilitazione concerne un ruolo professionale preciso - appunto,

il facilitatore - che si identifica in una figura terza che ha le competenze per mediare le relazioni tra due o più enti. L'obiettivo del facilitatore è agevolare connessioni, fornire gli strumenti e le competenze ("*ago e filo*", metaforicamente, nelle parole di un intervistato) per cucire linguaggi, strumenti e finalità differenti. La figura del facilitatore si identifica, a tutti gli effetti, come una nuova figura professionale, dotata di abilità organizzative, di supporto e comunicative. La sua caratteristica principale risiede nella costruzione di canali di intercomunicabilità tra enti e, all'interno degli stessi, tra le figure che, con diversi ruoli, fanno parte del processo. I due concetti, accompagnare e facilitare, fanno riferimento al *modus operandi* che - secondo gli intervistati - dovrebbe guidare, orientare e integrare i processi e le pratiche di coprogettazione. Questa figura rappresenta inoltre un elemento-chiave per agevolare l'avvio e la gestione dei processi partecipativi.

Poiché la fase di avvio di una coprogettazione può comportare rischi e fallimenti, è necessario che, oltre all'accompagnamento esterno, sia presente un patrimonio di competenze anche all'interno dell'organizzazione (aspetto individuato anche come punto di forza delle pratiche collaborative, §3.4.1). Le capacità professionali riguardano la valorizzazione - all'interno dell'organizzazione - di *expertise* specifiche, in relazione al campo di specializzazione di ogni attore coinvolto nelle fasi della coprogettazione. Non si tratta di costruire ambienti gerarchici e verticistici; al contrario, in una logica di collaborazione orizzontale (cfr. §4.1.2), la valorizzazione delle competenze consente a ognuno di ricoprire un ruolo determinato, evitando prevaricazioni e accentramenti di compiti gestionali e organizzativi. Questo è un punto cruciale, che riguarda anche la pianificazione delle risorse finanziarie - una parte delle quali deve servire proprio per investire su figure dotate di competenze e conoscenze delle pratiche collaborative - in un momento iniziale spesso di incertezza rispetto ai risultati. Come racconta uno degli intervistati:

“Sicuramente avere anche delle capacità professionali per sostenere questi percorsi, che attualmente sono complessi, è un altro aspetto tutt'altro che banale. Può sembrare scontato, non lo è. Non lo è per le professionalità da mettere in campo, non lo è per le risorse che devono essere trovate per sostenere queste professionalità, soprattutto in una fase di assoluta incertezza in merito agli esiti che il percorso potrà avere”. (Intervista 13)

Oltre alle capacità professionali già presenti nell'organizzazione - e, per questo, portate a capitalizzazione<sup>6</sup> - la formazione continua contribuisce a creare un linguaggio comune favorendo il ricorso alla coprogettazione progetto dopo progetto. Insieme all'esperienza pratica, è essenziale per sviluppare tra gli attori della rete le competenze necessarie per la coprogettazione e per favorire una coprogettazione efficace. Il concetto di “co-formazione” emerge come un metodo attraverso il quale i partecipanti sviluppano un linguaggio comune e una cultura condivisa, migliorando la collaborazione e la comprensione reciproca:

6. Per capitalizzazione si intende, infatti, l'operazione con la quale i benefici maturati grazie a un'azione sono aggiunti all'azione medesima affinché generino ulteriori benefici in futuro, secondo una prospettiva di lungo periodo (Maino e De Tommaso 2022).

“La formazione è un fattore che favorisce [i processi collaborativi], io la farei con gli enti del Terzo Settore, proprio una co-formazione, potremmo dire. [...] Un fattore facilitante sono i percorsi formativi, i dibattiti per creare un linguaggio condiviso, una cultura condivisa”. (Intervista 9)

In questo senso, il processo di formazione contribuisce anche a porre tutti gli enti sullo stesso piano, a superare gli squilibri di potere e a promuovere una collaborazione equa e inclusiva.

### Fattori di processo

Infine, di seguito, il gruppo di fattori facilitanti riferiti al processo:

- coinvolgere l'ente pubblico;
- saper coltivare una visione rivolta al futuro;
- agire (insieme) secondo logiche di sistema.

Secondo gli intervistati la partecipazione dell'ente pubblico fornisce un ancoraggio per le pratiche collaborative. Questo è quanto emerge anche nella letteratura di riferimento (si veda il Capitolo 2, in particolare §2.4.1), secondo cui l'ente pubblico si costituisce come il principale promotore delle pratiche collaborative dal momento che l'attivazione, le modalità, i tempi e l'oggetto di lavoro risultano in capo alla scelta dell'ente pubblico (De Ambrogio e Guidetti 2018). L'avvicinamento dei Comuni alla coprogettazione deriva da sfide istituzionali e dalla necessità di guardare all'esterno per trovare soluzioni ai nuovi rischi e bisogni eco-sociali (si veda il Capitolo 1). Se la presenza dell'ente pubblico è essenziale nella coprogettazione e coprogrammazione e fornisce una serie di garanzie per la realizzazione degli interventi, come richiamato anche nel §4.1, le risorse e l'accompagnamento offerti da enti come le Fondazioni di origine bancaria (si veda il Capitolo 7) facilitano l'avvio e il ricorso a pratiche collaborative costruite su partenariati ampi e inclusivi:

“C'è stata una fase piuttosto lunga in cui la fondazione ha avuto un ruolo di promozione e guida forte nella coprogettazione e coprogrammazione [territoriale], in cui abbiamo cercato di mettere in pratica un modello teorico, proponendo al territorio di lavorare in una logica di ascolto e analisi, individuando bisogni con il confronto con gli attori del territorio. Questa fase è stata funzionale a individuare priorità e proposte su cui attivare tavoli di coprogettazione, per costruire un bando o un progetto per rispondere a quel bisogno, anche prendendosi la libertà (dato che la fondazione ha autonomia delle sue risorse) di sviluppare dei percorsi di coprogettazione più lunghi nel tempo e più complessi di quanto i territori potrebbero permettersi”. (Focus Group 2)

Questi ultimi tre fattori sono riferiti ad uno scenario condiviso di progettazione territoriale i cui risultati si spingono al di là del perimetro progettuale in sé e coinvolgono l'intero territorio di riferimento e, in alcuni casi, mirano alla modellizzazione dell'intervento (affinché il progetto possa essere applicabile e replicabile in altri contesti).

Quanto alla visione di futuro, la coprogettazione si sviluppa meglio quando è costruita attorno a una visione di lungo periodo e l'azione congiunta è ancorata a una prospettiva comune per migliorare il territorio. Pertanto la prospettiva del singolo ente trasla dal momento attuale ("qui e ora") al domani. L'agire collettivo spinge gli attori a individuare un modello collaborativo tra soggetti sociali di natura diversa per rispondere alle nuove esigenze sociali (si veda il Capitolo 2, §2.5.1; Ripamonti 2013) delle quali sono solo in parte note le conseguenze che ne deriveranno. Secondo quanto emerso dalle interviste, inoltre, si tratterebbe di agire secondo logiche di sistema. Questo terzo fattore aiuta a creare reti e sistemi più strutturati e a sfruttare meglio le risorse, a ottenere risultati più efficaci e a comprendere i reali bisogni del territorio. In una logica di compensazione, nella rappresentazione degli intervistati, il Terzo Settore agirebbe come "*motore autonomo del cambiamento*" (Fazzi 2013, 21): compensa con le proprie qualità la fatica dell'ente pubblico di promuovere l'innovazione in una cornice di inclusione e giustizia sociale (si veda il Capitolo 2, §2.4.2). Questi, coerentemente con quanto riportato nella letteratura, sono i paradigmi per la costruzione di sistemi integrati d'intervento in grado di creare connessioni tra i servizi e gli enti territoriali, di evitare la duplicazione e la frammentazione dell'offerta e di favorire il superamento dell'intervento. Questo passaggio implica la transizione da interventi di natura meramente riparativa in favore di logiche preventive volte alla promozione del benessere multidimensionale ([Longo e Maino 2021](#)).

### 4.3 Le pratiche collaborative: i fattori ostacolanti

I fattori ostacolanti sono quelli che inibiscono, rallentano o ostacolano l'avvio o la piena attuazione dei processi di coprogettazione. Specularmente ai fattori facilitanti, gli intervistati si sono pronunciati in merito ai fattori che ostacolano - in avvio e *in itinere* - i processi di coprogettazione e le pratiche collaborative.

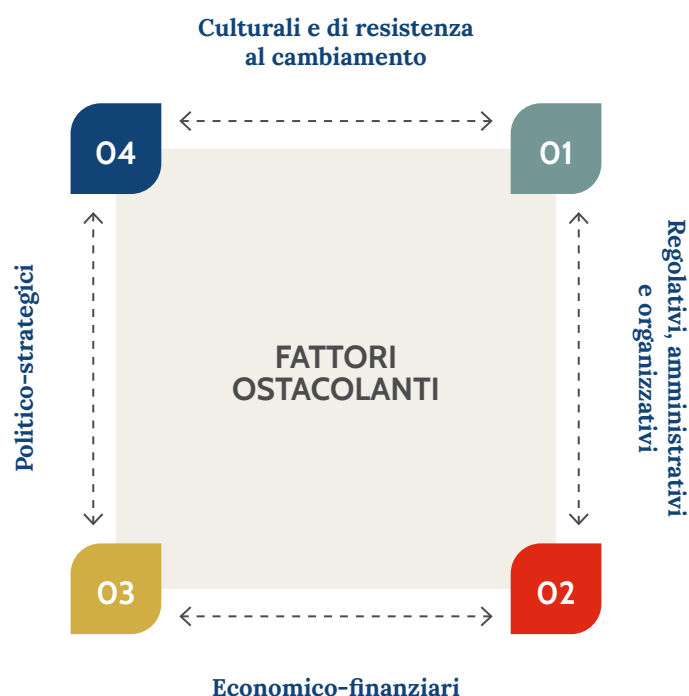
L'analisi ha evidenziato quattro fattori ostacolanti:

- culturali e di resistenza al cambiamento;
- regolativi, amministrativi e organizzativi;
- economico-finanziari;
- politico-strategici.

Piuttosto che al funzionamento interno delle singole organizzazioni (ad esempio la carenza di figure specifiche e/o di competenze tecniche), questi fattori si riferiscono a stratificazioni culturali tese a mantenere lo *status quo* e ad alimentare forme di resistenza al cambiamento, alle complessità regolative, amministrative e organizzative, ad aspetti economico-finanziari e di indirizzamento politico-strategico. Sono dunque il risultato di una fitta interconnessione tra fattori esogeni ed endogeni alle reti multiattore di riferimento.

La Figura 4.2 illustra i fattori ostacolanti le pratiche collaborative. Come menzionato, i fattori sono strettamente interconnessi e, nella rappresentazione degli intervistati, agiscono sullo stesso piano.

**Figura 4.2.** Le pratiche collaborative: i fattori ostacolanti



Fonte: elaborazione delle autrici.

### **Fattori culturali e di resistenza al cambiamento**

Quanto ai fattori culturali e di resistenza al cambiamento, un importante fattore ostativo è la scarsa attitudine degli attori al cambiamento. Alcuni degli intervistati hanno sottolineato come molte organizzazioni - e, perlopiù, enti pubblici - abbiano reiterato, sino a cristallizzarli, metodi e pratiche di lavoro. Secondo gli interlocutori la resistenza è in parte dovuta a un'età media elevata dei dipendenti pubblici e al mancato ricambio e/o riequilibrio generazionale; processi decisionali prolungati e accompagnati da organici ridotti (che, appunto, rallentano l'adozione di nuovi approcci collaborativi e la possibilità di decisioni più agili); la mancanza di condivisione, comunicazione e fiducia tra enti di diverso tipo:

“Secondo me non c'è la mentalità. L'età media è oltre i 55 anni e si è sempre lavorato in questo modo. La PA è sclerotizzata su processi pluridecennali e organici ridotti”. (Intervista 11)



E, inoltre:

“Purtroppo, essendo una PA, avevamo il vincolo rigido, quello era il bando, quello l'avviso e quelle le ore. [...] Siamo un settore pubblico e siamo legati a quelle logiche, questo a volte rallenta dei meccanismi che potrebbero essere più fluidi”. (Intervista 9)

Anche per il Terzo Settore e i cittadini, come segnalano alcuni intervistati, è complesso scardinare logiche e prassi ormai radicate (elemento approfondito anche come punto di debolezza, §3.4.2). Proprio secondo la letteratura, le pratiche di coprogettazione e coprogrammazione individuano 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). Pertanto richiedono un cambio di paradigma alla base della progettazione e programmazione dei servizi sociali territoriali, ma tale cambiamento non è facile da perseguire. Al Terzo Settore, negli ultimi trent'anni, è stato chiesto di efficientare i processi, adottare modelli organici tipici delle società di capitale, prediligere logiche di mercato basate sulla relazione tra azienda e consumatore. Esso ha infatti attraversato una lunga stagione caratterizzata da un rapporto di dipendenza dalle gare d'appalto realizzate dagli enti locali per assegnare la gestione dei servizi sociali (si veda il Capitolo 2, §2.1), e ora fatica ad abbandonare approcci che ne hanno permeato l'operato per lungo tempo.

### **Fattori regolativi, amministrativi e organizzativi**

Tutto ciò è reso più complicato, venendo al secondo punto, da vincoli legati agli aspetti regolativi, amministrativi e organizzativi. Incertezze burocratiche e/o amministrative generano squilibri di potere, confusione nei ruoli e difficile utilizzo dei finanziamenti e degli strumenti che facilitano le pratiche collaborative. Inoltre l'analisi sottolinea che, in alcuni casi, prevale ancora una cultura organizzativa che considera i settori di policy come compartimenti stagni e che fatica ad innovarsi e ad aprirsi all'integrazione multisetoriale di ambiti sociali, economici e politici differenti. Oltre a disincentivare l'innovazione, quindi, l'incertezza procedurale e amministrativa rende più complessa l'integrazione dei servizi e delle politiche.

L'analisi ha evidenziato - in linea con la letteratura (§2.5.1) e con le evidenze discusse nel Capitolo 3 (§3.4.2) - come uno dei principali fattori ostacolanti sia l'aspetto rendicontativo. Soprattutto nel caso della coprogrammazione, i processi collaborativi comportano un onere gestionale e amministrativo non indifferente: in ottemperanza al principio di trasparenza, gli attori - pubblici e privati - coinvolti sono chiamati a produrre la documentazione inerente alle voci di spesa, alle entrate e uscite per target e tipo di intervento, alla durata delle attività messe in campo, alle professionalità coinvolte. Il processo rendicontativo deve spesso concludersi in tempi brevi: il tempo per realizzarlo è limitato, si accavalla ad attività parallele, in capo ad ogni ente, amplificando la complessità procedurale:

“La complicazione è legata alla predisposizione della documentazione, perché magari [la coprogrammazione] sembra più snella, ma se la fai come si deve non lo è. Gli elaborati da produrre sono molti. Il lavoro è impegnativo”. (Intervista 16)

E, in effetti, anche secondo la letteratura è essenziale contemperare la dovuta serietà del momento rendicontativo con la ragionevolezza degli sforzi richiesti agli enti (Marocchi 2023). Le modalità di rendicontazione hanno una ricaduta sulle azioni progettuali: la procedura rendicontativa pone i soggetti pubblici o privati di fronte alla necessità di esprimere chiare misurazioni di risultati di breve periodo che, conseguentemente, si ripercuotono anche sul medio e lungo termine.

Infine molti Comuni (specialmente quelli di piccole dimensioni) dispongono di organici e risorse limitate, rendendo difficile l'adozione di nuovi approcci gestionali e organizzativi. Questo fenomeno è esacerbato dai cambi, più o meno frequenti, dei vertici nell'amministrazione pubblica dovuti al ciclo elettorale ma anche dal sovraccarico organizzativo a cui spesso sono sottoposti gli enti del Terzo Settore, soprattutto quelli di piccole e medie dimensioni. Si tratta di fattori che possono influenzare la stabilità e la continuità dei processi di coprogettazione e di coprogrammazione, minando la sostenibilità dei progetti e la possibilità di trasformarli prima in programmi e poi - nel lungo periodo - in vere e proprie politiche pubbliche.

### **Fattori economico-finanziari**

Il terzo fronte riguarda gli ostacoli economico-finanziari. Secondo l'analisi la coprogettazione richiede un ingente investimento iniziale e *in itinere* di risorse. Le risorse necessarie si declinano in termini monetari (la consulenza esterna, la facilitazione, il costo unitario del lavoro dei dipendenti) e di tempo (qualora, ad esempio, siano coinvolti volontari e la società civile). La mancanza di chiarezza sulla disponibilità di risorse e sul loro impiego inficia la compilazione di un prospetto rendicontativo credibile e sostenibile che, a sua volta, alimenta l'opacità delle procedure, dunque generando sfiducia tra gli enti:

“Gli enti del Terzo Settore, soprattutto quelli piccoli, non hanno tempo/risorse per accedere ai tavoli e partecipare continuamente. Spesso [non ne sono a conoscenza] a causa del sovraccarico delle attività. La coprogettazione non prevede risorse per gli enti del Terzo Settore. Non è detto che gli enti verranno poi chiamati ad implementare i servizi. Se c'è un ente più agganciato alla PA avrà l'affidamento del servizio e le risorse”. (Intervista 11)

Come spesso succede nelle gare d'appalto per l'esternalizzazione dei servizi, anche nel caso delle pratiche collaborative si sottostimano i costi organizzativi necessari per predisporre in tutte le sue fasi il percorso di coprogettazione o coprogrammazione. La tendenza è assegnare il budget per la realizzazione dei servizi; solo in modo residuale ci si preoccupa dei costi necessari per costituire tavoli multiattore, predisporre incontri e momenti di confronto, allestire spazi e luoghi per favorire il confronto allargato e l'ascolto della comunità. E - come richiamato anche sopra - per reclutare

figure *ad hoc* che abbiano le competenze per facilitare i processi e coordinare le reti e le attività coprogettate e coimplementate (v. §4.2, sezione “Fattori di natura organizzativa e operativa”).

### **Fattori politico-strategici**

Il quarto fattore riguarda gli ostacoli di natura politico-strategica. Come già menzionato il coinvolgimento dei decisori politici è cruciale per il successo della coprogettazione e della coprogrammazione. Tuttavia alcuni decisori possono essere riluttanti a sperimentare nuovi approcci o a delegare il potere decisionale. Il decisore politico è quello che dovrebbe “dare il la”, dare impulso e definire le linee di indirizzo strategiche. È un ruolo fondamentale sia in merito all’applicazione delle linee di indirizzo sia rispetto alla gestione del processo. Questo punto è anche sollevato dalla letteratura, secondo cui si osserverebbe una certa confusione rispetto a quale figura (politica o amministrativa) debba partecipare al processo collaborativo (Guidetti 2018). Inoltre, come riportato nel Capitolo 2 (§2.5.1), la presenza di un indirizzo politico e la necessità di un approccio tecnico mettono in crisi la PA, che fatica a separare i due piani e pertanto si presenta ai tavoli con referenti sia tecnico-operativi sia politici. Ma ancora più grave risulta quando tali referenti non sono allineati e proprio dall’interno della macchina amministrativa rischiano di palesarsi freni e ostacoli per le pratiche collaborative (cfr. §3.3).

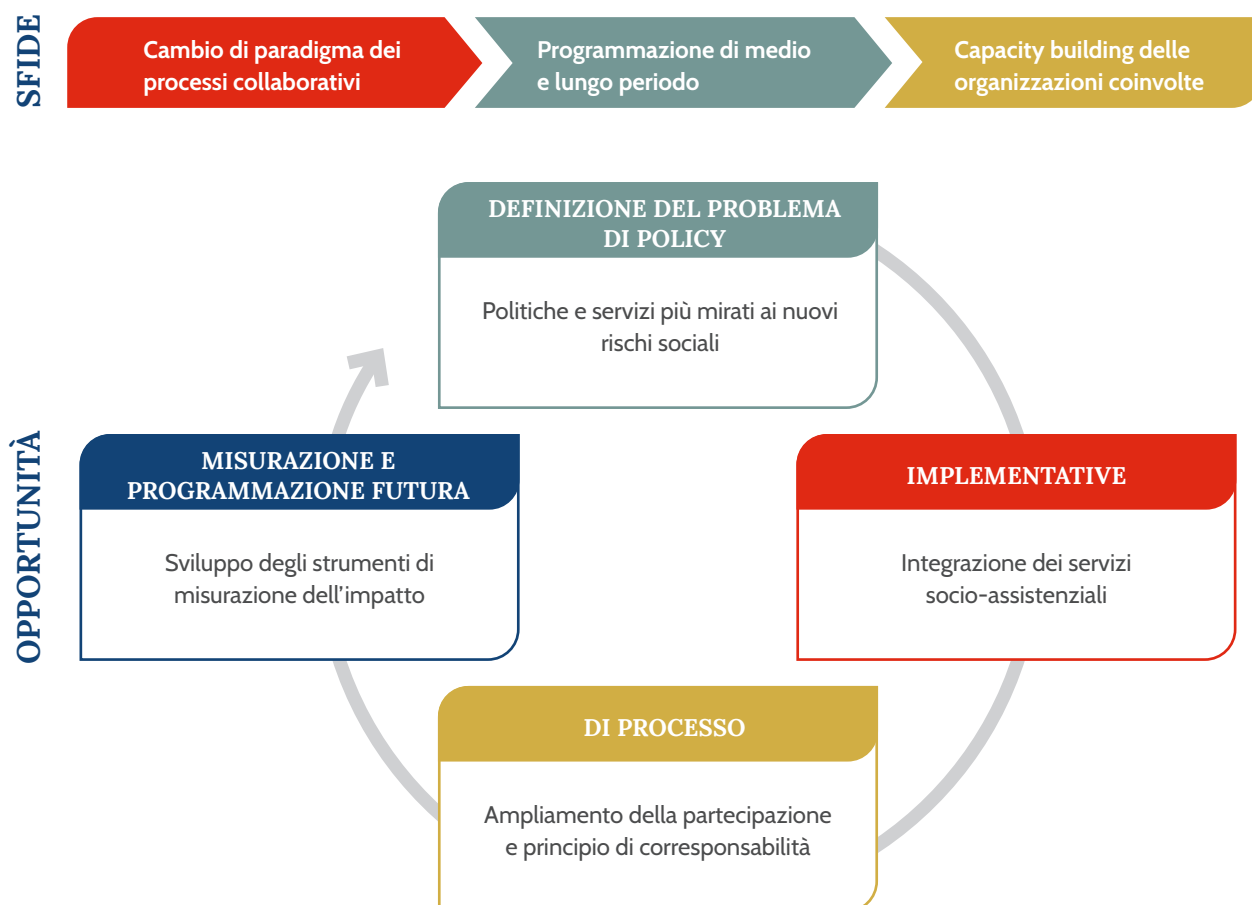
Inoltre la difficoltà nel bilanciamento tra le politiche pubbliche orientate alla collaborazione (i bandi di coprogettazione) e quelle di tipo competitivo (la gara di appalto) può creare tensioni e sfide nell’attuazione dei processi collaborativi. Secondo alcuni intervistati l’assenza di priorità strategiche e, viceversa, la presenza di linee di indirizzo contrastanti sono elementi di grande ostacolo, ulteriormente esacerbati dalla carenza di luoghi istituzionali condivisi - tra enti pubblici e del privato sociale - in cui assessori e decisori disegnino politiche condivise con gli attori territoriali.

## **4.4 Sfide e opportunità per le pratiche collaborative**

Le opportunità sono aperture o possibilità che qualcosa di positivo possa accadere. Di solito scaturiscono da situazioni esterne all’organizzazione o al contesto in cui si opera e richiedono attenzione alle conseguenze che si potranno generare. Le sfide, invece, rimandano e comprendono tutto ciò che potrebbe influire negativamente su scelte, interventi e azioni e possono condizionare i cambiamenti futuri. Conoscere le sfide permette di anticiparne le possibili conseguenze e apre alla possibilità di mettere in campo soluzioni e strategie per evitare di subirne gli effetti. Sia le sfide che le opportunità hanno sempre più a che fare con la sostenibilità dei sistemi sociali e con la possibilità di consolidare e modellizzare pratiche collaborative. Per questo nel corso della ricerca, in prospettiva futura, abbiamo interrogato il campione su quali siano le potenziali sfide per l’utilizzo delle pratiche collaborative e quali siano le opportunità che si aprono se si ricorre alla

coprogettazione e alla coprogrammazione. La Figura 4.3 anticipa - mettendole in relazione - le sfide e le opportunità individuate nel corso dell'analisi empirica.

Figura 4.3. Pratiche collaborative: sfide ed opportunità



Fonte: elaborazione delle autrici.

#### 4.4.1 Le sfide

Uno dei principali punti evidenziati dall'analisi empirica riguarda la complessità del processo di coprogettazione. Sebbene esso possa agevolare il processo decisionale, è emersa la difficoltà nel coordinamento e nella gestione dei tavoli, oltre che nello sviluppo del progetto stesso. Inoltre è stato sottolineato come la coprogettazione richieda una certa apertura degli attori territoriali verso un approccio che vada al di là delle pratiche ordinarie, come il *codesign* dei servizi e la loro integrazione (anziché l'esternalizzazione), nonché la necessità di gestire equilibri, relazioni di forza

e competizione tra gli attori coinvolti. L'analisi ha messo in luce tre sfide principali:

- il cambiamento di paradigma dei processi collaborativi,
- la programmazione di medio e lungo periodo,
- il capacity building degli enti pubblici.

In alcuni casi le sfide individuate si presentano speculari sia ai fattori ostacolanti (§4.3) che a svariati aspetti emersi come punti di debolezza (presentati nel Capitolo 3, §3.4.2).

### **Il cambiamento di paradigma dei processi collaborativi**

La prima sfida riguarda il cambiamento di paradigma per la progettazione di iniziative di welfare locale e risiede nella costruzione di alleanze territoriali sempre più ampie, per promuovere l'integrazione delle pratiche collaborative. Secondo gli intervistati coprogettazione e coprogrammazione devono agire in continuità, secondo un flusso ciclico e logiche sistemiche:

“Devo dire con franchezza che secondo me pensare che la coprogettazione si possa sviluppare senza che si sviluppi la coprogrammazione è una visione limitativa. O il pacchetto si sviluppa in maniera unitaria o mi chiedo quale sia il valore aggiunto se non lo uniamo alla coprogrammazione”. (Intervista 11)

Sempre sul tema dell'integrazione, occorre creare una condivisione efficace all'interno dei tavoli di lavoro. Questo richiede capacità di gestione degli spazi, per permettere a tutti i partecipanti di esprimersi equamente, mediante la costruzione di servizi (anziché il mero acquisto, tornando alle tradizionali gare di appalto), il bilanciamento degli equilibri e dei rapporti di forza. Oltre che gestionale, è un aspetto culturale: diffondere la cultura della coprogettazione e promuovere la collaborazione a tutti i livelli richiede sforzi costanti, specialmente in contesti locali meno sviluppati o più fragili dal punto di vista del capitale sociale (Finocchiaro 2006; Petrillo 2012). In effetti il rischio è distorcere il significato ultimo della collaborazione - in particolare dal punto di vista concettuale - sino a farla divenire un insieme generico di pratiche, andando a esacerbare la confusione e l'incertezza con cui ancora questa viene percepita (su questo aspetto si veda il Capitolo 2, §2.5.1). L'amministrazione condivisa rappresenta attualmente uno dei più importanti e radicali cambi di paradigma nel welfare locale in quanto offre un orizzonte sia culturale sia normativo e abilita i territori a costruire assetti collaborativi in grado di dare origine a risposte efficaci alle sfide sociali attuali, che nascono da processi di transizione energetica, ecologica, generazionale (per ulteriori approfondimenti si veda il Capitolo 1). Sfide strutturali che richiedono, dunque, risposte sistemiche basate su reti plurali dove le realtà del Terzo Settore, insieme alla PA, possano agire cambiamenti anche sul piano delle policy e infrastrutturare le comunità per renderle maggiormente in grado di fare fronte ai nuovi rischi sociali emergenti. Secondo le parole di un intervistato:

“Coprogettare e coprogrammare vuol dire anche de-centralizzare, co-responsabilizzare, costruire coesione non solo per giocare sulla difensiva, quanto piuttosto per giocare in attacco e agire - non subire - il cambiamento. Gli effettivi impatti della coprogettazione e coprogrammazione si vedranno solo tra alcuni anni, ci vuole pazienza, quello in atto è in primo luogo un passaggio culturale”. (Intervista 12)

Questa prima sfida, come si è già accennato, è di carattere culturale e riguarda inoltre la costante promozione di conoscenza in questo ambito soprattutto nei piccoli centri e al Sud, evitando per quanto possibile una diffusione a macchia di leopardo e concentrata esclusivamente nei grandi centri urbani e al Nord.

### **La programmazione di medio e lungo periodo**

La seconda sfida richiama la definizione dei risultati attesi di medio e lungo periodo e ha a che fare con la sostenibilità degli interventi. Secondo gli intervistati individuare sin da subito i risultati attesi stimola la riflessione sulle reali motivazioni che giustificano l'utilizzo delle pratiche collaborative. I tre concetti chiave, secondo un interlocutore, sono orizzonte temporale, intenzionalità e capacitazione:

“Condivido solo tre parole chiave attorno a cui riflettere a questo proposito: orizzonte temporale, intenzionalità e capacitazione. Sono questi i tre concetti chiave dai quali muovere per una riflessione ad hoc sulle motivazioni che dovrebbero portare a scegliere o meno pratiche collaborative, pur restando valido l'assunto di fondo - chiarito in premessa - e cioè che, proprio in ragione delle caratteristiche del contesto in cui ci muoviamo, quello che serve è un netto rafforzamento della cultura della collaborazione e della capacità di costruire alleanze inedite”. (Intervista 12)

Questa sfida si colloca su due fasi, una istituzionale e l'altra progettuale (si veda il Capitolo 2, in particolare §2.3.1). La prima fase rappresenta la costituzione e/o il mantenimento di una relazione di paritarietà tra i diversi soggetti coinvolti, al fine di instaurare un rapporto di collaborazione; allineare la *vision* rispetto al problema sociale; accordarsi circa le priorità di intervento e le strategie di lavoro; definire le responsabilità e le risorse (materiali, economiche, ecc.) di cui si dispone (Guidetti 2018). La seconda fase corrisponde al momento in cui si definiscono concrete proposte operative di intervento. Questa fase vanta un alto grado di complessità ed è orientata, da un lato, a definire la risposta rispetto a uno specifico problema sociale e, dall'altro, a definire l'architettura di governance e gli strumenti di coordinamento al fine di implementare un progetto che possa dirsi condiviso. In queste due fasi, secondo gli attori e in coerenza rispetto alla letteratura, la definizione di obiettivi e risultati di lungo periodo diviene centrale.

Definire obiettivi, intenzioni e risultati comuni è alla base dell'avvio di pratiche collaborative. Inoltre la pianificazione dei risultati è orientata a ridurre il più possibile i rischi di fallimento. È proprio l'innovazione che richiederebbe nuove forme di rischio (il c.d. “sperimentalismo”, v. *infra* §4.4.2).

Emerge dall'analisi, inoltre, come siano gli enti del Terzo Settore, più della PA, a percepire i rischi associati alla realizzazione di queste attività. Il rapporto tra dimensione del rischio e pratiche collaborative risulta un nodo tutt'altro che scontato - e sfidante - e anche la ragione per cui non si avviano del tutto esperienze di questo tipo<sup>7</sup>. Un ulteriore elemento si ricollega alla valutazione d'impatto delle policy. Questa implica il passaggio culturale del *policy maker* verso un approccio "by-design", secondo cui l'elemento della valutazione viene collocato a monte e al termine dell'iter progettuale. La valutazione diviene dunque la bussola attraverso cui individuare con maggiore chiarezza il livello e le tipologie di cambiamento atteso. Inoltre la valutazione d'impatto richiede l'inserimento formale della procedura: anche qui il punto è definire lo strumento a monte e non considerare la valutazione di impatto una mera rendicontazione *ex post*. La valutazione rappresenterebbe, dunque, la maturazione di una certa cultura del fare politica sul territorio; per questo è necessario un lavoro preliminare di formazione sul significato di valutazione affinché - secondo gli esperti intervistati - questa non sia percepita come l'ennesimo impegno a cui adempiere per formalità.

### Il capacity building degli enti pubblici

La terza sfida è di carattere organizzativo e riguarda l'adeguamento della capacità operativa della macchina amministrativa, in complementarietà allo sviluppo richiesto agli enti del Terzo Settore. Sul lato della PA, guardando al futuro, l'analisi sottolinea che è necessaria un'amministrazione più "solida", che possa disporre di un numero maggiore di personale, sempre più formato, per offrire ai territori una capacità crescente di processare gli input e organizzare le risorse (i cui sistemi di aggiudicamento si fanno sempre più complessi). La sfida, inoltre, è decidere a chi affidare la regia dei processi collaborativi. Più della metà degli intervistati ritiene che debba essere il pubblico a tenere le fila:

"Una criticità, o sfida, è che i soggetti più forti del Terzo Settore, radicati e conosciuti nel tessuto sociale, coprogrammano anche per affari loro. In questo caso, non ci sono settori con una regia più istituzionale. Io fatico un po' nella sussidiarietà orizzontale, secondo me una regia dev'essere sempre pubblica". (Focus Group 2)

Infine gli intervistati riconoscono un ruolo sempre più centrale alle Fondazioni di origine bancaria (FOB) che, in quanto soggetti filantropici, possono promuovere e dirigere pratiche collaborative e innovative *tout court*. In forza della loro solidità economica e istituzionale, le FOB hanno la capacità di esercitare un ruolo di coordinamento e direzione di pratiche collaborative (ai sensi dell'art. 55, come dispositivo amministrativo, o al di fuori di esso, come modello di collaborazione). La centralità che gli attori filantropici hanno acquisito nel rafforzare logiche di prossimità e di empowerment sono riconducibili, appunto, al progressivo aumentare della pressione sul welfare pubblico - o

7. Le difficoltà sperimentate dal Terzo Settore nel partecipare alle pratiche collaborative sono approfondite anche nel Capitolo 3, §3.4.2.

primo welfare ([Maino e Ferrera 2013](#)) - con l'orientamento verso processi c.d. di secondo welfare (*ibidem*). L'attività di erogazione effettuata dalle fondazioni a favore di iniziative sociali, in Italia e all'estero, rappresenta un contributo integrativo e sussidiario rispetto ai - sempre più - limitati fondi pubblici. Ma non solo. Il ruolo di questi attori origina da processi di governo che possono essere più deterministici (pianificare o controllare) o più solidaristici (incentivare e supportare) ([Boesso e Cerbioni 2017](#)). Per tutte queste ragioni le fondazioni sono spesso collocate al centro dell'offerta di progettualità sociali, anche complesse, classificandosi come un attore dinamico e mutevole delle società occidentali (Barbetta 2012; [Bandera 2013a](#) e [Bandera 2013b](#); [Boesso e Cerbioni 2017](#)). È infatti condivisa la tesi secondo cui le fondazioni, oltre a essere erogatrici di risorse economiche e materiali, siano un fondamentale "innesco", "motore" o "leva" di iniziative sociali articolate e di qualità ([Boesso e Cerbioni 2017](#)). Le fondazioni non punterebbero più solo a promuovere pratiche sociali innovative, ma mirerebbero a diventare "muse ispiratrici" delle amministrazioni locali nella loro opera di programmazione e progettazione, diventandone partner e finanziatori, e promuovendo così specifici modelli di intervento nel dibattito pubblico del settore ([Cibinel 2019](#); [Arrigoni et al. 2020](#); si veda anche il Capitolo 7).

## 4.4.2 Le opportunità

Il termine opportunità deriva dal latino "*ob portum*", verso il porto, e indica il vento favorevole che permette alle navi di entrare nel porto. In prospettiva futura, l'analisi ha colto quali sono le opportunità che si aprono se si ricorre alle pratiche collaborative. Si evidenziano quattro opportunità principali:

- la definizione di politiche e servizi sociali più mirati ai nuovi rischi sociali;
- l'integrazione dei servizi socio-assistenziali;
- l'ampliamento della partecipazione, più trasparente e inclusiva, degli enti territoriali ai processi collaborativi e affermazione di un principio di corresponsabilità;
- lo sviluppo degli strumenti di misurazione dell'impatto.

### **La definizione di politiche e servizi sociali più mirati ai nuovi rischi sociali**

La prima opportunità riguarda la definizione di politiche e servizi sociali locali più mirati ai nuovi rischi sociali. L'analisi ha rivelato un legame tra bisogni sociali crescenti e il ricorso alla coprogettazione (v. anche §3.3). Infatti, come richiamato nel Capitolo 2 (§2.5.1), le più recenti trasformazioni socio-economiche (Taylor-Gooby 2004; Bonoli 2007) - dagli anni Settanta a oggi - hanno visto come conseguenza una riconfigurazione dei rischi sociali che ha portato con sé la diffusione di nuovi bisogni, più complessi e meno tutelati dal sistema di protezione sociale tradizionale ([Maino 2013](#);



[Maino 2021b](#); si veda anche il Capitolo 1). In questo scenario - acuito da un contesto di austerità della spesa pubblica sociale - spicca il concetto di governance collaborativa, caratterizzato da un maggior grado di collaborazione tra ente pubblico e attori extraistituzionali ([Mayntz 1999](#); [Ansell e Gash 2008](#); [Ansell et al. 2020](#)). La coprogettazione rappresenterebbe uno strumento sempre più mirato per affrontare sfide sociali complesse (ad esempio: la povertà multidimensionale, il benessere psicofisico degli adolescenti o la cura degli anziani fragili). L'evoluzione dei bisogni sociali richiede infatti risposte sempre più mirate, complesse e integrate, che sappiano adattarsi - secondo logiche preventive e di investimento - alle trasformazioni in atto. In questo senso la coprogettazione offre anche il vantaggio dello "sperimentalismo":

“... una caratteristica imprescindibile per chi opera oggi nel campo del welfare locale perché è l'unico approccio realmente efficace e coerente per rispondere alla complessità presentata da un futuro sempre più imprevedibile e non pianificabile. La coprogettazione da questo punto di vista diventa un dispositivo che permette la costruzione di un contesto particolarmente favorevole per la sperimentazione”. (Intervista 12)

La coprogettazione propone - grazie a progetti pilota - la sperimentazione di un insieme di strumenti in grado di guidare e sostenere pratiche trasformative: la collaborazione non può essere unicamente volta al mantenimento dello *status quo* e alla replica delle attività secondo una modalità tradizionale, ma deve fungere da premessa per la sperimentazione di nuove forme e architetture dei servizi. Oggi sempre più, però, la sperimentazione è associata - questo è emerso dall'analisi empirica - alla sostenibilità e considerata non fine a se stessa o all'impiego delle risorse progettuali per raggiungere dei risultati (*outcome*). Sperimentare è il primo step per generare impatto sociale di lungo periodo e per individuare quelle soluzioni e pratiche che hanno i requisiti per essere istituzionalizzate diventando prima programmi locali di intervento e sviluppo e poi vere e proprie politiche pubbliche coprogrammate e incentrate su sistemi di governance multiattore.

### **L'integrazione dei servizi socio-assistenziali**

La seconda opportunità, più legata alla coprogrammazione, è l'integrazione dei servizi socio-assistenziali. La coprogrammazione (si veda §2.3.2) potrebbe essere, in futuro, lo strumento designato per favorire l'integrazione multisetoriale tra i servizi locali, coinvolgendo gli attori nel processo di definizione e implementazione delle politiche sociali locali. La spinta di opportunità generate dal PNRR ha incentivato l'avvio di processi di coprogettazione, richiedendo collaborazione, flessibilità e nuovi modelli di erogazione dei servizi. E, secondo gli interlocutori, questo potrebbe generare un cambiamento profondo della macchina amministrativa e di attivazione della comunità allargata. Ad esempio coinvolgendo sempre più attori diversi, inclusi cittadini e rappresentanti dei beneficiari (si veda il Capitolo 2, §2.4.4). Inoltre la ricerca evidenzia come un'opportunità sia rappresentata dall'integrazione tra i due dispositivi - coprogettazione e coprogrammazione - mediante l'attuazione di piani strategici integrati (ad esempio, i Piani di Zona) che guidino un

cambiamento strutturale del welfare locale. In questo senso le pratiche collaborative sono intrinsecamente portatrici di un potenziale innovativo (come sottolineato anche dalla letteratura, v. §2.5.1), allargando l'azione collaborativa per comprendere non solo le progettazioni inedite ma anche gli interventi più tradizionali e consolidati che necessitano di un ripensamento (Fazzi 2021). L'integrazione dei servizi può inoltre contribuire a ottimizzare l'uso delle risorse e a migliorare l'impatto delle iniziative. Piani strategici integrati incentivano il coinvolgimento del territorio, dell'industria, delle scuole e dei cittadini, fondamentale per creare un ecosistema di innovazione e collaborazione. Inoltre lo sviluppo di soluzioni innovative e integrate tra loro richiede, da un lato, nuovi dispositivi territoriali in grado di superare eventuali *impasse* burocratiche e, dall'altro, il coinvolgimento dei cittadini e della società civile per ampliare il dialogo tra tutte le parti coinvolte.

### **Ampliamento della partecipazione e affermazione del principio di corresponsabilità**

La terza opportunità riguarda l'ampliarsi della partecipazione - sempre più trasparente e inclusiva - degli enti territoriali ai processi collaborativi e l'affermarsi di un principio di corresponsabilità (v. anche §§2.5.1 e 3.4.1). Coprogettazione e coprogrammazione rappresentano strumenti efficaci per rafforzare la democrazia a livello locale, avallando una governance più partecipativa. La governance collaborativa si realizza nella piena attuazione del principio di corresponsabilità in cui, secondo gli interlocutori, vigono trasparenza, scambio e comunicazione circolare. La corresponsabilità agevola la progettazione condivisa di soluzioni innovative, volge lo sguardo degli attori verso lo scambio di dati, conoscenze e strumenti - considerati beni comuni e collettivi - e facilita la condivisione del rischio nell'avvio di sperimentazioni. Secondo quanto riportato dalle ricerche nel campo, 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.

Le evidenze mostrano come gli attori ritengano fondamentale sfidare il modello gerarchico prevalente nel sistema di erogazione dei servizi, per innescare logiche di condivisione di risorse, responsabilità, rischi e risultati. Per citare le parole di un intervistato:

“Non c'è più un sistema gerarchico. Il fatto che ci si trovi con una coprogettazione e facciamo sentire il Terzo Settore parte attiva di un meccanismo è una crescita per il territorio. È un rapporto che accresce sia la parte pubblica sia la parte del Terzo Settore, [che genera] corresponsabilizzazione rispetto a ciò che si fa. C'è una condivisione di obiettivi ma anche di risultati, e conseguentemente c'è una crescita per entrambi”. (Intervista 9)

## Sviluppo degli strumenti di misurazione dell'impatto

La quarta opportunità è riferita allo sviluppo di strumenti per la misurazione dell'impatto. Secondo gli intervistati il ricorso a pratiche collaborative andrà sempre più di pari passo con la valutazione di impatto. Attualmente non vi è un obbligo per il Terzo Settore di misurare e comunicare l'impatto sociale, a meno che non lo prevedano le singole PA<sup>8</sup>, ma il ricorso sistematico alla valutazione di impatto consentirebbe - secondo gli interlocutori - un monitoraggio costante delle risorse e dei servizi messi in campo, la misurazione degli obiettivi specifici del territorio e infine l'adattamento delle progettazioni alle necessità individuali (secondo una prospettiva *person-centered* dei servizi), nonché la valutazione dei diversi soggetti coinvolti nell'allocazione delle risorse e delle prestazioni:

“Perché se anche noi [la PA] che siamo i promotori delle iniziative abbiamo consapevolezza di questi strumenti, anche noi acquisiamo queste competenze che poi ci aiutano a fare sistema. [...] Perché questo poi aiuta a dire: questa modalità ha funzionato, ripetiamola; questa non ha funzionato, perché? Questo tipo di processo è stato utile? Tornando al discorso delle reti, se ha funzionato, rispetto ad un dato progetto, l'intesa con il Terzo Settore, coinvolgendo l'ASL, il CSM, la Camera di Commercio, allora lì vai a fare sistema, crei anche una comunità di competenze e di conoscenza che aiuta a creare sistema”. (Intervista 9)

Il PNRR potrebbe incentivare il ricorso a strumenti di valutazione dell'impatto, in virtù dello sviluppo di competenze gestionali e manageriali all'interno delle Pubbliche Amministrazioni e della creazione di nuclei di professionisti che si occupino di valutare i progetti realizzati. È altrettanto vero che l'approccio *top-down* adottato dall'Unione Europea e, a cascata, dal Governo italiano - nella predisposizione del Piano Nazionale e, poi, della pubblicazione degli Avvisi e dei Bandi - non ha chiaramente tenuto conto delle criticità (ormai stratificate) che caratterizzano le amministrazioni locali italiane. A partire, ad esempio, da un forte irrigidimento burocratico e da una debole predisposizione all'utilizzo di sistemi di valutazione di impatto e di risultato (Calciolari 2009). In questo contesto il ruolo degli attori di “secondo welfare” - per esempio le Fondazioni di origine bancaria - può divenire fondamentale. A partire da questi presupposti l'analisi condotta permette di avanzare alcune osservazioni sulle potenzialità del PNRR e sulla capacità delle amministrazioni di sfruttare questa opportunità (Bonomi *et al.* 2022).

8. Secondo le [Linee guida sull'impatto sociale](#) le Pubbliche Amministrazioni che coinvolgono gli enti del Terzo Settore nelle procedure di affidamento di attività di interesse generale possono prevedere la VIS (Valutazione di Impatto Sociale) per affidamenti di almeno 18 mesi di durata; per progetti di valore superiore ai 1 milione euro; per iniziative sviluppate in ambito interregionale, nazionale o internazionale.

## 4.5 Conclusioni

Questo capitolo, in continuità con il Capitolo 3, ha indagato perché e in che modo la coprogettazione e la coprogrammazione stanno diventando sempre più la logica di intervento per dare risposte ai bisogni sociali e quali fattori ne ostacolano o facilitano il ricorso<sup>9</sup>. In un tessuto socio-economico sempre più complesso, e nella fase di policrisi attuale, il ricorso a pratiche collaborative - coprogettazione e coprogrammazione - sembra consentire agli attori territoriali di rispondere (più) efficacemente ai nuovi rischi e bisogni sociali.

Il capitolo ha approfondito il ruolo degli attori locali (sia pubblici sia privati) e la composizione delle reti multiattore. La configurazione delle reti influisce sull'avvio, la gestione *in itinere* e l'esito dei processi di coprogettazione e *chi* è coinvolto nelle reti e nelle pratiche collaborative gioca un ruolo sempre più rilevante rispetto ai cambiamenti del welfare locale, oggi motore e fine dei processi collaborativi. Questi ultimi, a loro volta, sono condizionati dal contesto in cui si sviluppano e dalle dinamiche interne alle singole organizzazioni, sia pubbliche che private. Inoltre la partecipazione della politica (i decisori locali) ai processi collaborativi può "fare la differenza" favorendo la sinergia tra attori pubblici ed enti del Terzo Settore e la costituzione di reti plurali e aperte anche agli attori di Mercato nell'interesse generale. L'analisi mette in evidenza come la coprogettazione sia più efficace se alla base del consenso ci sono risorse conoscitive, competenze e fiducia, sottolineando l'importanza di una condivisione reale della visione e degli obiettivi tra i partecipanti.

La creazione di reti multiattore (che realizzano pratiche collaborative) non è però esente da sfide. Da un lato dalle interviste e dai focus group emerge chiaramente come le reti siano fondamentali per creare un contesto collaborativo in cui l'ente pubblico, il Terzo Settore e altri attori possono condividere risorse, competenze ed esperienze per affrontare problemi complessi e sviluppare servizi e progetti con un approccio inclusivo. L'adesione a una rete multiattore offre un ambiente non minaccioso e non competitivo, dove le varie parti interessate possono collaborare per sviluppare soluzioni innovative. Il ruolo di facilitatore svolto dall'ente pubblico è fondamentale per creare un ambiente in cui la diversità delle competenze e dei punti di vista può essere messa a frutto. Dall'altro, secondo alcuni degli interlocutori coinvolti, il reale svolgimento di tali processi è condizionato dal tipo di intervento oggetto di progettazione (ad esempio, se mirato alla costruzione di nuovi servizi o di processi) e dal target a cui si rivolge (minori, anziani, adulti fragili, dipendenti aziendali). È quindi ancora molto forte la necessità di individuare apripista, figure di facilitazione o organizzazioni capofila che avvino l'innovazione e promuovano la collaborazione tra imprese, tra le parti sociali e tra entrambe e gli altri attori territoriali.

**9.** Quanto emerso da questo capitolo, così come dai precedenti e da quelli della seconda parte del Rapporto, è ripreso e problematizzato in chiave prospettica nelle conclusioni del Rapporto (si veda il Capitolo 10), che provano anche a fornire alcune indicazioni su come le pratiche collaborative possano sempre più diventare leva per un cambiamento profondo del welfare locale nella prospettiva dell'inclusione e della sostenibilità.

La ricerca si è poi incentrata sui fattori che facilitano i percorsi collaborativi, partendo da tre piani analitici differenti: i fattori di contesto; i fattori organizzativi e operativi; i fattori di processo. I primi richiamano la presenza di un ambiente organizzativo aperto all'innovazione, supportato da un quadro normativo-regolativo chiaro e definito e, ove possibile, da una pregressa conoscenza reciproca tra gli attori locali. A seguire, i fattori di natura organizzativa-operativa sono riferiti all'accompagnamento e alla facilitazione dei processi, mediante il coinvolgimento di figure terze con specifiche capacità di intermediazione e di connessione; lo sviluppo di capacità professionali interne, specifiche e inerenti la progettazione, la rendicontazione e la valutazione di impatto; la formazione (o co-formazione) continua e l'apprendimento specifico. Infine i fattori di processo si riferiscono al coinvolgimento dell'ente pubblico che, in collaborazione con il privato (profit e non profit) e in una logica di "ancoraggio" e sostenibilità delle azioni future, coltiva una visione rivolta al futuro, per un agire (insieme) secondo logiche di sistema.

Ad inibire i processi collaborativi, secondo quanto emerso circa i fattori ostacolanti, ci sarebbero fattori culturali, di resistenza al cambiamento e dipendenza da logiche, prassi e pratiche tradizionali; oneri regolativi, amministrativi e organizzativi e, infine, economico-finanziari (in riferimento alle risorse presenti e future) e di tipo politico-strategico (in riferimento, ad esempio, al ruolo del decisore politico e all'indirizzamento strategico delle iniziative).

L'analisi propone infine uno sguardo prospettico che identifica opportunità e sfide per le pratiche collaborative. In futuro la coprogettazione e la coprogrammazione potranno consolidarsi e divenire gli strumenti designati per definire politiche e servizi sociali più mirati ed efficaci per affrontare l'evoluzione dei rischi sociali; favorire l'integrazione dei servizi socio-assistenziali territoriali, ancora spesso caratterizzati da logiche di intervento per compartimenti stagni; ampliare la partecipazione - sempre più trasparente e inclusiva - degli enti territoriali ai processi collaborativi, corroborando l'affermazione di un principio di corresponsabilità in reti multiattore e multidimensionali; sviluppare gli strumenti di misurazione dell'impatto, garantendo una programmazione di lungo periodo secondo risultati e obiettivi condivisi.

La strada da percorrere per cogliere queste opportunità non è ancora del tutto spianata. La ricerca, infatti, ha rivelato tre sfide per il consolidarsi di coprogettazione e coprogrammazione: cambiare il paradigma dei processi collaborativi, al fine di superare resistenze culturali e stratificazioni e/o cristallizzazioni di pratiche, procedure e idee; programmare in ottica di medio e lungo periodo, allo scopo di definire meglio obiettivi che abbiano un impatto sociale anche in futuro; promuovere il capacity building delle organizzazioni coinvolte nelle reti multiattore, adeguando la capacità operativa della macchina amministrativa in complementarietà allo sviluppo richiesto agli enti del Terzo Settore. Questo elemento rappresenta una condizione necessaria per cogliere, analizzare e rispondere - tempestivamente - alle sfide che toccano i contesti locali.

## Riferimenti bibliografici

- Ansell C. e Gash A. (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, in "Journal of Public Administration Research and Theory", vol. 18, n. 4, pp. 543-571.
- Ansell C., Doberstein C., Henderson H., Siddiki S. e Hart P. (2020), *Understanding inclusion in collaborative governance: a mixed methods approach*, in "Policy and Society", vol. 39, n. 4, pp. 570-591.
- Arrigoni P., Bifulco L. e Caselli D. (2020), *Perché e come studiare la filantropia. Appunti per un'agenda di ricerca*, in "Quaderni di Sociologia", 82-LXIV, pp. 3-23.
- Bandera L. (2013a), *Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti*, 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.
- Bandera L. (2013b), *Le Fondazioni di comunità: una nuova declinazione della filantropia*, 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.
- Barbetta G. (2012), *Le fondazioni*, in Gori C. (a cura di), *L'alternativa al pubblico? Le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, Milano, FrancoAngeli, pp. 145-160.
- Boesso G. e Cerbioni F. (2017), *Governance e filantropia strategica nelle Fondazioni: la via italiana tra determinismo e solidarismo*, Paper presentato in occasione dell'XI Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 26-27 maggio 2017, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Università degli Studi di Firenze.
- Bonoli G. (2007), *Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies*, in "Comparative Political Studies", vol. 40, n. 5, pp. 495-520.
- Bonomi E., De Tommaso C.V., Gazzetti A., Lodi Rizzini C. e Maino F. (2022), *La sfida del PNRR per le amministrazioni locali. La leva del Bando Next Generation We tra welfare filantropico e welfare di prossimità*, Paper presentato alla Conferenza SISP, 8-10 settembre 2022, Dipartimento di Scienze politiche di Sapienza-Università di Roma.
- Calciolari S. (2009), *Performance Management nella Pubblica Amministrazione: criticità, esperienze e condizioni di gestione*, in "Rivista Economia e Management", vol. 1, pp. 105-119.
- Cibinel E. (2019), *Dall'innovazione al cambiamento: una nuova sfida per le Fondazioni di origine bancaria*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 211-234.
- De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di) (2018), *La coprogettazione: la partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci.

- 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.
- Ferrera M. (2012), *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino.
- Finocchiaro E. (2006), *Identità, coesione e capitale sociale nella città*, in "Sociologia Urbana e Rurale", n. 81, pp. 51-94.
- Fosti G. (2013), *Rilanciare il welfare locale*, Milano, Egea.
- 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.
- Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), *Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.
- Maino F. (2013), *Tra nuovi bisogni e vincoli di bilancio: protagonisti, risorse, innovazione sociale*, 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, pp. 17-46.
- Maino F. (a cura di) (2021a), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare*, Torino, Giappichelli.
- Maino F. (2021b), *La crisi pandemica e le nuove sfide al welfare state*, 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. e De Tommaso C.V. (2022), *Le reti locali multiattore nel contrasto alla povertà alimentare minorile: i casi di Milano e Bergamo*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 3/2022, pp. 349-374.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, 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*, Torino, Giappichelli.
- Maino F. e Razetti F. (a cura di) (2019), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli.
- 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.
- Mayntz R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", vol. 29, n. 1, pp. 3-21.
- Petrillo A. (2012), *La comunità dopo la comunità*, in "Sociologia Urbana e Rurale", n. 100, pp. 127-129.
- Ripamonti E. (2013), *Collaborare*, Roma, Carocci.



Taylor-Gooby P. (a cura di) (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, New York, Oxford University Press.

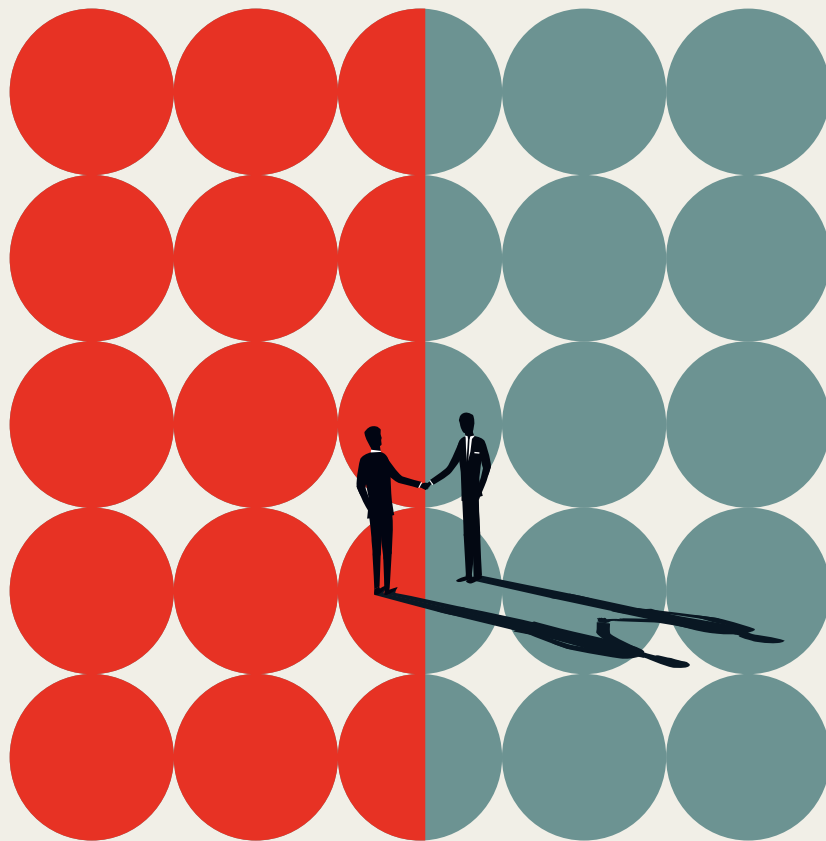


Seconda parte

**Realizzare**

# Capitolo 5

## Tra impresa e territorio: welfare aziendale e sostenibilità in Italia



di Valentino Santoni

## Introduzione

### Parole chiave

- Conciliazione vita-lavoro
- Flessibilità organizzativa
- Provider
- Sviluppo sostenibile
- Welfare aziendale

Il welfare aziendale è uno degli elementi centrali del secondo welfare. Come vi raccontiamo in ogni Rapporto biennale, le pratiche di welfare d'impresa (§5.1) e di flessibilità organizzativa (§5.2) continuano a essere sempre più diffuse tra le realtà economiche del nostro Paese. E ciò nonostante eventi imprevisti come la pandemia e il rapido aumento dell'inflazione e del costo della vita degli ultimi mesi. Questa costante diffusione del welfare aziendale ha portato alla nascita di un mercato a esso correlato - dal valore potenziale di 2,8 miliardi di euro - fatto di società provider che mettono a punto piattaforme digitali che facilitano l'intermediazione tra domanda e offerta di servizi e prestazioni. Negli ultimi anni stanno nascendo nuove società - in particolar modo *FinTech* - che hanno introdotto nuovi strumenti per veicolare il welfare aziendale, anche allo scopo di integrare le possibilità offerte dalle "tradizionali" piattaforme *marketplace* (§5.3).

Il welfare aziendale sta inoltre diventando uno strumento che sempre più organizzazioni valorizzano in una prospettiva di sostenibilità e investimenti ESG (§5.4). Come si vedrà nel presente capitolo, le connessioni sono molteplici e riguardano sia la questione ambientale sia quella sociale (lavoro dignitoso, innovazione, parità di genere, istruzione, salute). In questa direzione è di particolare interesse il ruolo del welfare aziendale territoriale (o "a filiera corta"), cioè di quelle iniziative di welfare d'impresa realizzate attraverso la costituzione di reti che possono essere incentrate sulla domanda (le imprese e i lavoratori) o sull'offerta (i fornitori di beni e servizi); in altri casi si può addirittura parlare di *partnership multistakeholder*, finalizzate a coinvolgere in maniera ampia e diffusa il territorio: questi interventi collaborativi - che solitamente sono caratterizzati da un forte ancoraggio locale - divengono strategici per la promozione di formule organizzative incentrate sulla coprogettazione, in quanto prevedono la partecipazione diretta di attori di diversa natura che cooperano con l'obiettivo di promuovere forme di benessere condiviso.

## 5.1 Il welfare aziendale

Per comprendere nel dettaglio gli sviluppi del welfare aziendale è necessario, in prima battuta, condividere una sua definizione. A livello generale, per welfare aziendale si intende quell'insieme di dispositivi in denaro e servizi forniti ai dipendenti dalle imprese come integrazione della retribuzione monetaria (Macchioni 2014; [Santoni 2017](#)). Si tratta di una serie di strumenti - introdotti attraverso i differenti livelli di contrattazione, ma anche unilateralmente dall'impresa (Massagli *et al.* 2023) - che possono contribuire ad accrescere il benessere personale e lavorativo dei dipendenti e dei loro familiari (Greve 2007).

Per quanto riguarda il nostro Paese, l'unica forma di regolamentazione del welfare aziendale è di carattere fiscale e previdenziale (Pavolini e Ascoli 2019). La fonte normativa è infatti il TUIR, il Testo Unico delle Imposte sui Redditi, il quale prevede importanti agevolazioni. La legge non offre alcuna definizione del concetto di "welfare aziendale", ma - negli artt. 51 e 100 del TUIR - sviluppa un catalogo di beni, opere e servizi definiti "di utilità sociale" il cui valore gode della totale o parziale esclusione dalla formazione del reddito da lavoro dipendente<sup>1</sup>, con la conseguente applicazione di agevolazioni fiscali ([Mallone 2015](#); Santoni 2018). Ad oggi è possibile individuare 9 aree di intervento nel campo del welfare aziendale: previdenza complementare, sanità integrativa, servizi all'infanzia e all'istruzione, assistenza familiare, polizze assicurative per i dipendenti, mutui e prestiti, mobilità e trasporto, cultura e tempo libero, *fringe benefit*<sup>2</sup> ([Barazzetta e Santoni 2019](#); [Razetti e Santoni 2019](#)). Dal 2016, inoltre, è stata introdotta la possibilità di convertire in "credito" welfare il Premio di Risultato godendo di una tassazione agevolata<sup>3</sup>.

Oltre a queste prestazioni, a livello teorico-concettuale è poi possibile inscrivere all'interno dell'area del welfare aziendale anche gli interventi che ricadono nella categoria della flessibilità e della gestione del tempo (Seeleib-Kaiser e Fleckenstein 2009). Pur non garantendo alle aziende gli stessi benefici fiscali e contributivi delle misure sopra descritte, si tratta di strumenti che possono contribuire a fornire un sostegno a bisogni di conciliazione vita-lavoro delle persone ([Barazzetta e Santoni 2019](#)). In merito si fa riferimento a misure come la flessibilità oraria in entrata e uscita, i congedi parentali e familiari che si sommano a quelli previsti dalla legge, lo smart working, il telelavoro, le ferie e i permessi solidali, il part-time volontario, servizi di disbrigo pratiche (come il maggiordomo aziendale).

1. Queste prestazioni devono però essere rivolte alla totalità dei dipendenti o a categorie omogenee di essi (per approfondire si rimanda a [Santoni 2017](#)).
2. Misure che riguardano una vasta gamma di servizi e soluzioni che le imprese possono destinare ai propri dipendenti, godendo di specifici benefici fiscali. Tra le formule più comuni ci sono buoni benzina e card o voucher acquisto da spendere presso catene commerciali o negozi (anche della grande distribuzione online).
3. La possibilità di conversione deve essere definita all'interno di un accordo di secondo livello sottoscritto dalle rappresentanze sindacali; inoltre il lavoratore deve poter decidere autonomamente se fruire del premio in denaro oppure se convertire in welfare (per approfondire si rimanda a [Santoni 2017](#)).

## 5.1.1 La diffusione del welfare aziendale in Italia

Nonostante non siano attualmente disponibili quantificazioni dell'incidenza complessiva del welfare aziendale e occupazionale nel nostro Paese, è possibile fare riferimento ad alcune stime.

A livello generale, attraverso i dati OECD<sup>4</sup>, è infatti possibile stimare l'incidenza globale della spesa in welfare occupazionale in ambito sanitario e previdenziale sul totale della spesa pubblica e privata in welfare. Come si vede dalla Tabella 5.1, pur essendo tra i Paesi europei in cui l'incidenza è minore, in Italia si evidenzia una crescente rilevanza economica del welfare occupazionale.

**Tabella 5.1.** Incidenza percentuale della spesa in welfare occupazionale sul totale della spesa pubblica e privata in ambito sanitario, in ambito previdenziale e in welfare. 1990-2019

Paese	Incidenza sulla spesa pubblica e privata in ambito sanitario		Incidenza sulla spesa pubblica e privata in ambito pensionistico		Incidenza sulla spesa pubblica e privata in welfare	
	1990	2019	1990	2019	1990	2019
Francia	14,0%	7,7%	1,4%	1,8%	7,5%	8,1%
Germania	14,8%	3,2%	6,0%	6,0%	7,7%	3,8%
Italia	0,8%	3,7%	0,5%	2,4%	2,1%	3,0%
Regno Unito	4,9%	6,7%	41,4%	44,0%	23,1%	21,9%
Spagna	4,7%	9,7%	-	2,2%	1,2%	5,0%
Svezia	-	1,9%	11,7%	23,8%	4,1%	11,1%

Fonte: OECD.

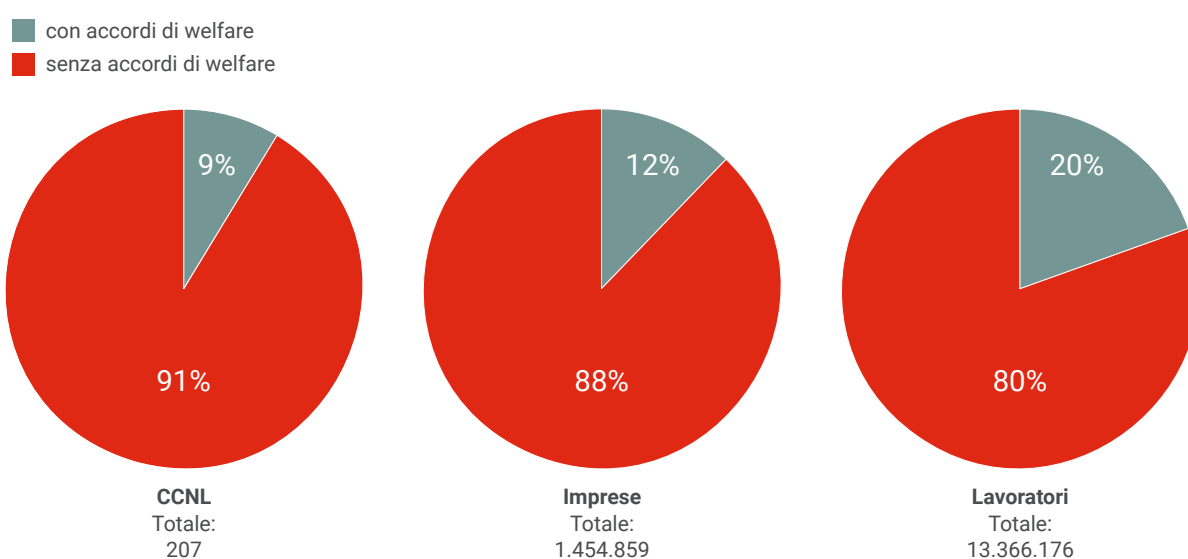
Per quanto riguarda lo sviluppo all'interno del nostro Paese, possiamo fare affidamento su stime relative alla contrattazione di primo e secondo livello e alle misure di welfare promosse unilateralmente da parte delle imprese. Questi dati, per quanto non esaustivi, offrono un'immagine complessiva del fenomeno.

Per quanto riguarda la contrattazione di primo livello bisogna osservare le dinamiche relative ai Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro (CCNL). Se a settembre 2021 il welfare era presente in 10 CCNL attivi sul territorio italiano tra quelli sottoscritti dalle sigle sindacali CGIL, CISL e UIL

4. Ultimo accesso a giugno 2023.

(Santoni 2021), a giugno 2023 il numero è salito a 18 CCNL<sup>5</sup>. Attualmente il welfare originato dalla Contrattazione Collettiva interessa il 20% dei dipendenti (2.612.475 su 13.366.176) e circa il 12% delle imprese (177.752 su 1.454.859) “coperte” da CCNL firmati da CGIL, CISL e UIL (Figura 5.1). Questi CCNL mettono a disposizione di ogni lavoratore - in media - tra i 150 e i 200 euro da spendere secondo la normativa del welfare aziendale (§5.1).

**Figura 5.1.** Il welfare nella Contrattazione Collettiva delle principali sigle sindacali (CGIL, CISL e UIL)



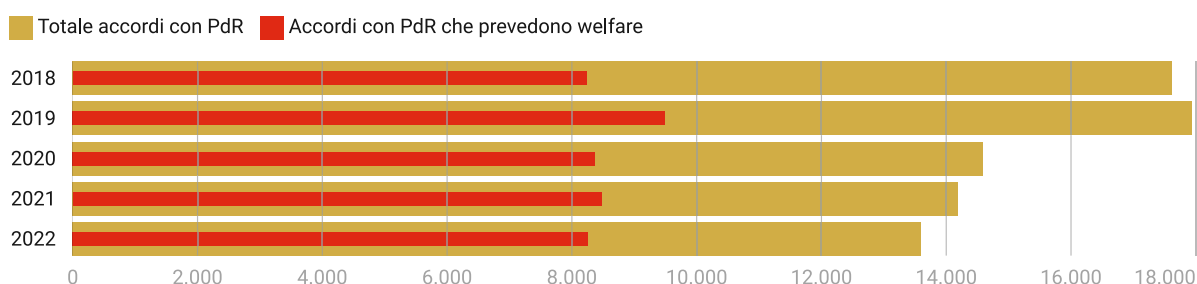
Fonte: elaborazione dell'autore su dati del database CNEL (CCNL) aggiornati a giugno 2023 e del sistema UNIEMENS (imprese e lavoratori) aggiornati a dicembre 2022.

In materia di contrattazione di secondo livello, invece, secondo le stime delle principali rilevazioni sul tema (OCSEL 2021; CGIL e Fondazione di Vittorio 2022) il welfare aziendale interessa circa un contratto aziendale e/o territoriale su tre. Dati più puntuali arrivano poi dai report periodici del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il quale raccoglie e analizza i contratti di secondo livello che prevedono Premi di Risultato (PdR). I dati del Ministero mostrano che a giugno 2023 su 10.568 accordi “premiali” attivi 6.332 prevedevano misure di welfare aziendale (il 60%). I lavoratori

5. Tali dati fanno riferimento a una rilevazione fatta dall'autore attraverso il database del CNEL, che contiene tutti gli accordi collettivi nazionali stipulati a partire dal 1990. Per scelta metodologica si segnala che sono stati presi in considerazione solo i contratti sottoscritti dalle tre sigle sindacali principali. Complessivamente a giugno 2023 erano attivi 894 CCNL, di cui molti riferiti a un numero esiguo di imprese e lavoratori e sottoscritti da sigle poco rappresentative. Inoltre, data la presenza in quasi tutti i CCNL degli istituti della previdenza complementare e della sanità integrativa, si è deciso di considerare esclusivamente quegli accordi che hanno previsto una quota da spendere liberamente in prestazioni previste dalla normativa sul welfare aziendale e in *fringe benefit*.

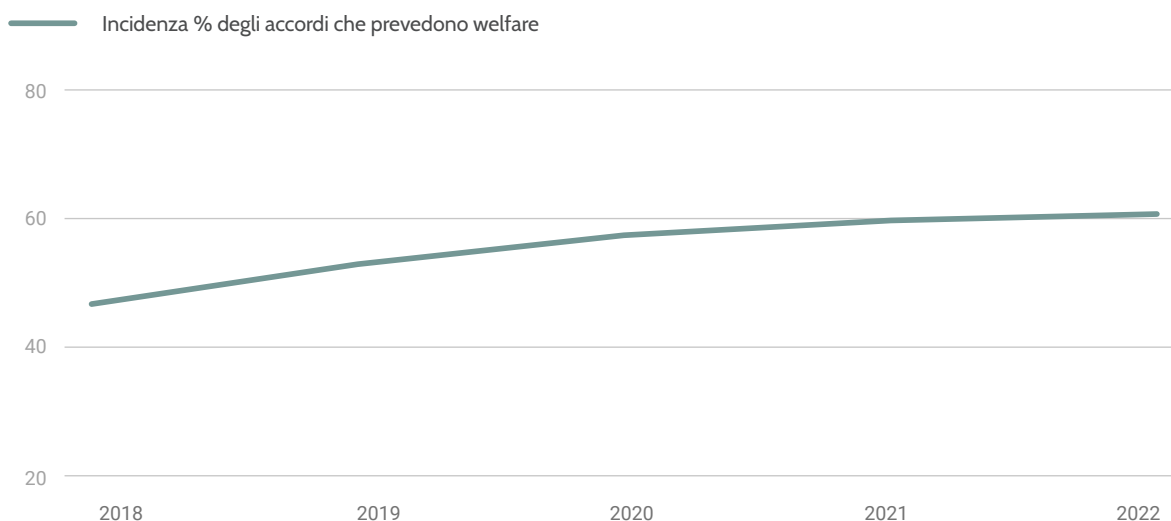
beneficiari di prestazioni di welfare attraverso questi contratti erano in totale 1.803.126: circa il 10% degli occupati dipendenti, stimati da [Istat \(2023\)](#) a 18.405.000 unità. Il dato appare in linea con la tendenza degli ultimi anni, mostrata dalle Figure 5.2 e 5.3: l'incidenza dei contratti che regolamentano forme di welfare aziendale sul totale di quelli che hanno premialità è costantemente cresciuta.

**Figura 5.2.** Il welfare nei contratti di secondo livello che prevedono premialità, valori assoluti. 2018-2022



Fonte: elaborazione dell'autore sui dati del Ministero del Lavoro.

**Figura 5.3.** Il welfare nei contratti di secondo livello che prevedono premialità, valori percentuali. 2018-2022



Fonte: elaborazione dell'autore sui dati del Ministero del Lavoro.

Risulta infine molto complesso quantificare le misure di welfare aziendale diffuse unilateralmente, quindi senza il coinvolgimento delle parti sociali. Secondo le stime di AIWA, l'Associazione Italiana Welfare Aziendale, sarebbero circa 10.000 le imprese che adottano questa modalità di erogazione dei beni e servizi di welfare: i lavoratori interessati sarebbero circa 2,2 milioni ([Santoni 2023](#)).

## 5.1.2 I limiti e le distorsioni del welfare aziendale

Nonostante questa progressiva diffusione, è possibile individuare alcune distorsioni che caratterizzano il welfare aziendale. La prima riguarda la dimensione aziendale: le pratiche di welfare continuano infatti a essere poco presenti tra le micro e piccole imprese (OCSEL 2021). Secondo una recente indagine svolta dalla Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro (Dini 2023)<sup>6</sup>, il livello di diffusione del welfare tra le PMI sarebbe “basso” (31,9% degli intervistati) o “abbastanza basso” (59,2%); mentre la conoscenza sul tema sarebbe “minima o nulla” (70,3%). Per Regalia (2023) solo il 22% delle PMI farebbe ricorso al welfare abitualmente<sup>7</sup>.

La seconda distorsione riguarda il settore produttivo, in quanto il welfare aziendale è più diffuso in comparti come quello dell'industria, della manifattura, dei servizi alle imprese e delle telecomunicazioni (Santoni 2021), mentre è molto meno presente in altri - come quello agricolo e dell'edilizia - caratterizzati da un'elevata presenza di micro imprese e ditte individuali, ridotti margini economici e scarsa diffusione della contrattazione di secondo livello (Tiraboschi 2022).

La terza distorsione riguarda il contesto territoriale, dato che le imprese che investono nel welfare aziendale si trovano soprattutto nelle regioni del Nord. Secondo Razetti e Santoni (2019), circa il 77% delle organizzazioni che predispongono beni e servizi per i propri dipendenti si trova nel Settentrione. Per CGIL e Fondazione di Vittorio (2022) il welfare aziendale è diffuso soprattutto nelle aree del Nord-est (31,4% delle imprese), del Nord-ovest (26,9%) e del Centro Italia (30,4%); al Sud e nelle isole ci sarebbe una quota molto più limitata di imprese che implementano piani di welfare aziendale (19,6%). Anche le rilevazioni fatte dal Centro Studi di Assolombarda (2023)<sup>8</sup> e riferite all'area del Centro-nord confermano questa dinamica: lo strumento “integrativo” più utilizzato a supporto dei lavoratori è stato proprio il welfare aziendale, adottato dal 62% delle organizzazioni di questo contesto geografico.

Infine vi è da considerare la distorsione relativa all'uso che viene fatto delle risorse per il welfare da parte di lavoratori e lavoratrici. Stando all'Osservatorio Welfare di Edenred (Edenred 2023)<sup>9</sup> pur essendoci stato un aumento del valore medio dei “premi welfare” (che nel 2022 era pari a 940 euro, il 10,6% in più rispetto all'anno precedente), le tre principali voci di spesa sono rappresentate dai *fringe benefit* (vedi §5.1.3) con il 38,6% (un valore triplicato rispetto ai livelli del 2017), dall'area ricreativa (22,3%) e dall'istruzione (17,9%). Sembra dunque che gli ambiti più utilizzati e apprezzati siano quelli inerenti alla sfera economica e del tempo libero, piuttosto che a quella sociale. Da segnalare inoltre che, in media, circa il 25% del “credito” welfare non viene speso da lavoratori/

6. La ricerca si è basata su 2.000 interviste svolte con altrettanti consulenti del lavoro.

7. La survey ha coinvolto un campione casuale di imprenditori o manager di oltre 2.300 piccole imprese.

8. Al monitoraggio hanno aderito 23 associazioni Confindustriali del Centro-Nord: in totale sono state coinvolte oltre 2.000 aziende del sistema Confindustria, per un totale di quasi 400.000 addetti.

9. L'Osservatorio per il 2023 considera un campione composto da 4.000 aziende e 670.000 dipendenti.

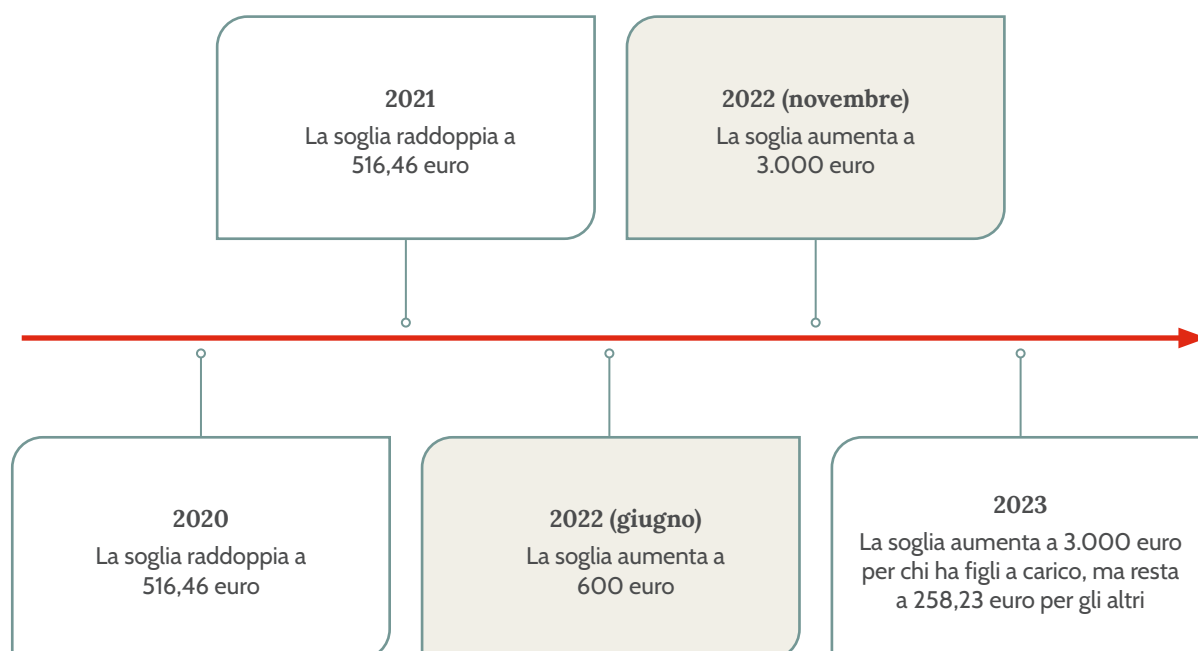


trici. Questo può dipendere da varie ragioni (Razetti e Santoni 2019): non riuscire a trovare nelle piattaforme servizi o soluzioni in grado di rispondere adeguatamente ai propri bisogni; procedure troppo complesse (ad esempio riguardanti i rimborsi dei servizi); una scarsa conoscenza del welfare in azienda e del suo funzionamento; difficoltà legate al *digital divide*.

### 5.1.3 La questione dei *fringe benefit* e le proposte del Governo Meloni

Pur non essendoci state modifiche sul piano normativo, tra il 2020 e il 2023 i Governi che si sono susseguiti hanno realizzato una serie di interventi finalizzati a garantire un aumento temporaneo della soglia di deducibilità dei *fringe benefit*. In particolare il limite entro cui è possibile godere del beneficio fiscale è stato raddoppiato nel 2020 e nel 2021, passando da 258,23 a 516,46 euro. Nel 2022 tale soglia è stata prima innalzata a 600 euro e poi a 3.000 euro; quest'ultimo aumento è stato poi riproposto anche nel 2023, attraverso il Decreto Lavoro, anche se la possibilità di accedere ai 3.000 euro di *fringe benefit* è stata riservata solo a dipendenti con figli (Figura 5.4)<sup>10</sup>.

Figura 5.4. Le modifiche temporanee alla soglia dei *fringe benefit* tra il 2020 e il 2023



Fonte: elaborazione dell'autore.

**10.** Come evidenziato dalla Presidente Giorgia Meloni a margine del Consiglio dei Ministri del 16 ottobre 2023, un'ulteriore modifica temporanea alla soglia dei *fringe benefit* sarà apportata anche per l'anno 2024, attraverso la Legge di Bilancio.

Questi provvedimenti hanno sollevato non poche polemiche ([Santoni 2023](#)). Vi sono innanzitutto critiche di natura organizzativa: queste modifiche sono state fatte sempre ad anno in corso e con una durata temporale limitata. In questo modo molte organizzazioni non hanno avuto modo e tempo per organizzarsi in modo corretto. L'accusa principale che viene mossa è però quella di ribaltare la natura del welfare aziendale col rischio di snaturare la sua finalità sociale che, come detto, ne giustifica la tassazione agevolata per le imprese. Ciò dipenderebbe da più ragioni. In primo luogo, una quota così alta di *fringe benefit* rischia di far "scompare" le altre voci previste dalla normativa, a cominciare dal cosiddetto welfare "nobile", cioè quello con chiari risvolti sociali, riguardante educazione, cura, assistenza, sanità e previdenza. Le imprese che fanno welfare sarebbero dunque scoraggiate a costruire dei piani di welfare incentrati sui bisogni sociali dei propri collaboratori poiché è molto più facile veicolare queste misure attraverso buoni acquisto o carburante: strumenti che richiedono uno sforzo minore dal punto di vista organizzativo (e spesso anche economico), ma che non vanno a rispondere alle necessità sociali della popolazione aziendale. Queste misure, tra l'altro, finiscono solitamente in buoni spendibili all'interno dei grandi operatori internazionali dell'e-commerce e della GDO, senza dunque generare impatti positivi sul sistema economico locale.

In secondo luogo c'è il rischio concreto di ridurre il welfare aziendale a strumenti (i *fringe benefit*) che non hanno particolari "vincoli" di spesa e possono essere considerati come un meccanismo equivalente alla retribuzione, ma agevolato fiscalmente: appare poco sensato garantire un vantaggio fiscale elevato a strumenti che hanno delle finalità puramente commerciali piuttosto che sociali. Infine, si deve considerare anche il fatto che il welfare aziendale e i *fringe benefit* hanno un trattamento differente dal punto di vista contrattuale. I *fringe* possono infatti essere concessi indipendentemente dall'esistenza di contratti di secondo livello o regolamenti aziendali: possono essere definiti come atto totalmente unilaterale da parte dell'impresa, la quale non ha bisogno di nessuno vincolo formale e può predisporre questi *benefit* anche *ad personam*. Questo può alimentare differenze tra lavoratori e limitare il ruolo delle parti sociali nello sviluppo del welfare aziendale.

Andando oltre la questione dei *fringe benefit*, appare evidente che la normativa potrebbe subire presto modifiche importanti. A novembre 2022, il Governo Meloni ha infatti pubblicato la Legge Delega per la riforma fiscale: un intervento normativo che dovrebbe modificare in molti suoi aspetti il sistema fiscale italiano. L'art. 5 afferma che sarà prevista "la revisione e la semplificazione delle disposizioni riguardanti le somme e i valori esclusi dalla formazione del reddito (da lavoro dipendente, NdR), con particolare riguardo ai limiti di non concorrenza al reddito previsti per l'assegnazione dei compensi in natura, salvaguardando le finalità della mobilità sostenibile, dell'implementazione della previdenza complementare, dell'efficientamento energetico, dell'assistenza sanitaria, della solidarietà sociale e della contribuzione agli enti bilaterali". I principi che guideranno l'intervento del Governo sembrano quindi tracciati. Innanzitutto sembra esserci la volontà di facilitare l'accesso alla previdenza complementare e alla sanità integrativa. C'è poi la scelta di valorizzare maggiormente il tema della mobilità, che attualmente è limitata al rimborso degli abbonamenti per il trasporto pubblico e alle

navette aziendali. Si parla infine degli enti bilaterali, quelle organizzazioni paritetiche che mediano gli interessi di lavoratori e datori di lavoro, presenti soprattutto in settori dove il welfare non è molto diffuso (Massagli 2014; [Razetti e Tomatis 2017](#)).

## 5.2 Le nuove frontiere della flessibilità organizzativa

Come detto nel §5.1, a livello definitorio è possibile far rientrare sotto il concetto di welfare aziendale anche pratiche di flessibilità organizzativa. Si tratta di una questione rilevante perché, nel corso degli ultimi anni, anche a seguito della sperimentazione fatta in pandemia, molte aziende hanno iniziato a valorizzare queste formule lavorative.

### 5.2.1 Lo smart working e la sua diffusione

Tra gli interventi legati alla flessibilità maggiormente diffusi c'è, *in primis*, il cosiddetto smart working (lavoro agile), cioè quella particolare modalità di esecuzione della prestazione di lavoro eseguita in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno<sup>11</sup>. A seguito della pandemia tale pratica è cresciuta notevolmente. I dati dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano del 2016, primo anno di rilevazione, ci dicevano che il lavoro agile interessava circa 250.000 persone. Tale cifra era quasi raddoppiata già nel 2018 (480.000), mentre è arrivata a circa 570.000 persone nel 2019. Nel 2020 questo fenomeno è arrivato a toccare 6,58 milioni di lavoratori/trici, mentre nel 2021 ha coinvolto 4,07 milioni; nel 2022 tale cifra si è stabilizzata sui 3,57 milioni di unità<sup>12</sup>. L'attenzione verso lo smart working resta dunque alta. Secondo un report del Capgemini Research Institute ([2022](#)), frutto dell'analisi di 2.000 interviste condotte a fine 2022 in 15 Paesi (Italia inclusa), il 65% dei manager di grandi organizzazioni prevede di implementare opzioni di lavoro ibride per i propri dipendenti. Inoltre, per quei ruoli che richiedono meno supervisione e lavoro di squadra, il 61% degli intervistati pensa di poter avviare rapporti di lavoro totalmente da remoto.

**11.** In Italia lo smart working è regolamentato dalla legge 81/2017, la quale stabilisce che questa modalità di lavoro deve essere regolamentata attraverso la sottoscrizione di un accordo individuale tra lavoratore/trice e datore in cui devono essere definiti vari aspetti: durata, tempi di riposo, diritto alla disconnessione, attrezzature di lavoro, regolamentazione delle previsioni per la connessione internet, modalità di recesso dal contratto.

**12.** È importante chiarire che il lavoro agile "forzato" che ha caratterizzato il 2020 e il 2021 - specialmente nei periodi di *lockdown* - non è lo smart working previsto dalla legge 81/2017 perché ha eliminato un elemento fondante: la volontarietà circa la scelta di tempi e luoghi per praticarlo.

Come mostra la Tabella 5.2, molte grandi organizzazioni stanno iniziando ad investire per prevedere uno smart working strutturale per i propri collaboratori, garantito per più di un terzo delle giornate lavorative.

**Tabella 5.2.** Alcune aziende che hanno introdotto lo smart working in modo strutturale

Azienda	Giornate di smart working previste	Numero di dipendenti
Sky Italia	fino a 12 giornate al mese	circa 4.000
Birra Peroni	fino a 15 giornate al mese	circa 780
Heineken	fino a 12 giornate al mese	circa 2.000
Lavazza	fino a 10 giornate al mese	circa 4.000
Che Banca	fino a 10 giornate al mese	circa 1.500
Intesa Sanpaolo	fino a 120 giornate all'anno	circa 95.000
TIM	fino a 12 giornate al mese	circa 40.000
Gruppo Sella	fino a 13 giornate al mese	circa 5.000
ENEL	fino a 13 giornate al mese	circa 140.000
Amgen Italia	fino a 18 giornate al mese	circa 300
ActionAid Italia	nessun vincolo	circa 150

Fonte: elaborazione dell'autore.

Al netto delle forzature e dei molti limiti nell'utilizzo di questo strumento nella fase emergenziale, è indubbio che la pandemia abbia quindi permesso di sperimentare su larga scala la gran parte dei principi che animano lo smart working: il lavoro per obiettivi, il coordinamento del team, la comunicazione a distanza, una leadership basata più sulla fiducia che sul controllo ([Barbieri et al. 2021](#)). In questo contesto, molte aziende hanno iniziato a ripensare l'organizzazione dell'attività lavorativa dei propri collaboratori.

## 5.2.2 La settimana corta

In questa direzione, uno sviluppo recente e interessante è quello della settimana corta. Si tratta di un modello già testato in altri Paesi, in cui lavoratrici e lavoratori possono sottoscrivere contratti che prevedono, a parità di retribuzione, una riduzione delle ore complessive di lavoro oppure una riduzione del numero di giorni lavorati, ma con lo stesso numero di ore.

Le esperienze europee e internazionali sono svariate. In Belgio ([Deidda e Menegatti 2023](#)) nel corso del 2022 è stata introdotta una legge che consente ai lavoratori/trici di poter “concentrare” la settimana lavorativa su quattro giorni (a parità di ore lavorate). Ciò deve avvenire a seguito di un accordo tra dipendente e datore di lavoro, il quale dovrà fornire solide ragioni per poter rifiutare la richiesta. Dopo un periodo di prova di 6 mesi, entrambi possono poi decidere se proseguire o meno. Sempre nel 2022 il Governo spagnolo ha avviato una sperimentazione per il triennio 2022-2024 che sta permettendo a lavoratori e lavoratrici delle imprese aderenti al progetto di passare da 39 a 32 ore lavorative settimanali, mantenendo invariati gli stipendi. Si tratta di un’iniziativa che nasce dall’esperienza del Governo regionale della Comunità valenciana avviata nel 2018 ([Smite et al. 2023](#)). In Islanda, dopo dei test avviati tra il 2014 e il 2015, le parti sociali sono riuscite attraverso la contrattazione collettiva a garantire nel 2019 una riduzione dell’orario di lavoro da 40 a 36 ore settimanali (con lo stesso stipendio) a circa l’86% di lavoratori/trici. Oltre a un maggior benessere dei lavoratori, sembra che i servizi forniti non ne abbiano risentito e che anzi ci sia stata una maggior produttività ([Haraldsson e Kellam 2021](#)). In Giappone, nel 2019, Microsoft ha concesso un giorno libero in più a settimana ai propri dipendenti con il risultato che la produttività è aumentata del 40% ([Paul 2019](#)).

Più di recente nel Regno Unito è stato condotto uno studio, che ha coinvolto 2.900 dipendenti e 61 aziende, per sperimentare una settimana lavorativa di quattro giorni e 32 ore senza riduzione di stipendio ([Lewis et al. 2023](#)). I risultati suggeriscono che la riduzione dell’orario di lavoro diminuisca lo stress di chi lavora e non intacchi la produttività delle aziende, che in alcuni casi aumenta. Alcuni dei benefici più ampi della riduzione dell’orario di lavoro sono stati riscontrati nel benessere dei dipendenti. I dati “prima e dopo” mostrano che il 39% dei dipendenti dichiarava di essere meno stressato e che il 71% aveva ridotto i livelli di *burnout* alla fine dello studio. Inoltre, per il 54% dei dipendenti è stato più facile conciliare il lavoro con le mansioni domestiche.

In Italia si segnala la sperimentazione del Gruppo bancario Intesa Sanpaolo ([Riva 2023](#)). L’azienda ha proposto ai propri dipendenti, su base volontaria, la possibilità di lavorare quattro giorni a settimana aumentando a 9 le ore giornaliere, a parità di retribuzione, senza obbligo di giorno fisso, con quindi una riduzione di orario settimanale da 37,5 a 36 ore totali.

## 5.3 Come cambia il mercato del welfare aziendale

Anche a seguito della crescente diffusione del welfare aziendale e del susseguirsi degli interventi normativi sul tema, il mercato che ruota attorno agli strumenti di welfare per imprese e lavoratori/trici è in continua crescita ed evoluzione.

### 5.3.1 I provider e le piattaforme

Come spiegato da Razetti e Santoni (2019), il mercato del welfare aziendale è composto da una pluralità di attori, come consulenti, fornitori di servizi, piattaforme. Sono però i cosiddetti provider - quegli operatori che affiancano le imprese clienti nelle fasi di ideazione, implementazione e monitoraggio dei piani di welfare aziendale - ad avere un ruolo centrale. Questi soggetti mettono a disposizione delle aziende e dei lavoratori/trici tutti i beni e servizi previsti dalla normativa vigente, fungendo sostanzialmente da intermediari tra la domanda (espressa dalle imprese e dai dipendenti) e l'offerta di servizi (Santoni 2017; Pesenti e Scansani 2020). Ciò viene fatto attraverso diversi tipi di strumenti, come le piattaforme digitali di *marketplace*<sup>13</sup> (Longo e Maino 2021), le app, i voucher e i buoni acquisto.

Utilizzando alcune fonti recenti, è possibile proporre una stima del valore economico di questo particolare mercato per comprenderne la grandezza e, di conseguenza, capire quante risorse transitano sulle piattaforme di questi operatori. Per realizzare questa stima saranno prese in considerazione le cifre circa la diffusione del welfare riportate in precedenza (§5.1.1) e i dati riportati dall'Osservatorio Welfare del provider Edenred (Edenred 2022) rispetto alla media dei "budget" welfare disponibili per i singoli lavoratori/trici. A riguardo è possibile stimare che:

- i lavoratori/trici che accedono al welfare attraverso i CCNL sottoscritti dalle tre principali sigle sindacali sono 2.612.475 e, secondo i dati di Edenred, la media del budget welfare tramite questa particolare fonte è pari a 230 euro (per un totale di circa 600 milioni di euro);
- i lavoratori/trici che potrebbero accedere al welfare attraverso i Premi di Risultato sono 1.803.126; in media, di questi solo il 31% sceglie di convertire il PdR in welfare (circa 559.000); la media del premio in welfare attraverso questa fonte - sempre secondo Edenred - è pari a 900 euro (per un totale di circa 500 milioni di euro);

13. Per approfondire il tema delle piattaforme digitali nel campo del welfare si rimanda al progetto WePlat, realizzato da Università Cattolica del Sacro Cuore, Università di Padova, Collaboriamo e Consorzio CGM e finanziato da Fondazione Cariplo (Pais 2023).

- i lavoratori che - secondo AIWA - accedono al welfare unilateralmente sarebbero 2,2 milioni; il valore medio delle risorse a disposizione del lavoratore in questo caso è di 770 euro (per un totale di circa 1,7 miliardi di euro).

Dato che queste forme di welfare non si escludono a vicenda, è possibile sommare queste cifre per arrivare ad una stima di circa 2,8 miliardi di euro totali. Il valore sembra essere cresciuto molto negli ultimi anni: una stima precedente fatta da Razetti e Santoni (2019), che però considerava solo le risorse transitate nelle piattaforme di 16 provider di welfare aziendale, si attestava intorno ai 750 milioni di euro.

### 5.3.2 Welfare aziendale, FinTech e nuovi prodotti per le imprese

La crescita del mercato è evidenziata anche dal fatto che nel corso degli ultimi anni si stanno affacciando nuovi soggetti che non fanno delle piattaforme il loro *core business*: si tratta di società cosiddette *FinTech*, che forniscono prodotti e servizi finanziari attraverso le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). In molti casi, oltre a facilitare la spendibilità del credito welfare relativo ai *fringe benefit*, gli strumenti di queste società possono divenire opportunità per alimentare una "filiera corta" (§5.4) di fornitori di beni e servizi e, quindi, prediligere un welfare "a Km0".

Di esempi ce ne sono diversi. Il provider di welfare aziendale Well-Work ha lanciato Ollipay, un'applicazione che consente di spendere la quota di *fringe benefit* presso attività e servizi di prossimità valorizzando così i circuiti commerciali locali piuttosto che le sole catene della grande distribuzione o piattaforme di e-commerce<sup>14</sup>. Si tratta quindi di un sistema di pagamento digitale molto simile ad app già presenti sul mercato, ma rivolto specificamente ai dipendenti delle imprese che fanno welfare aziendale attraverso i *fringe benefit*. Un'esperienza simile è quella di Toduba, applicazione che permette di emettere e utilizzare buoni pasto e buoni spesa. Come nel caso precedente, attraverso la tecnologia della blockchain, questo strumento genera un buono digitale *ad hoc* spendibile per una specifica transazione presso soggetti convenzionati.

C'è poi l'"abilitatore" Tundr, che ha ideato una Smart Card per i *fringe benefit* attraverso la quale è possibile accedere ai prodotti e ai servizi di brand selezionati in base al loro impegno per la sostenibilità. A tale scopo, la carta genera dei "filtri" digitali che la rendono utilizzabile solamente presso alcune tipologie di esercenti che sono state selezionate dall'operatore in quanto attente a determinati standard di qualità e sostenibilità<sup>15</sup>.

14. Dato che si tratta di *fringe benefit* può essere un'attività di qualsiasi tipo: dal panettiere al macellaio, dal tabaccaio al piccolo alimentari, fino all'elettricista, il parrucchiere o l'idraulico.

15. Tali standard riguardanti la sostenibilità sono certificati da alcuni strumenti riconosciuti a livello nazionale e/o internazionale, come la norma ISO 9001 o il bilancio di sostenibilità.

Grazie alle nuove tecnologie e ad una maggiore maturità del settore, stanno poi nascendo anche altre nuove proposte che cercano di andare a integrare l'offerta dalle "classiche" piattaforme, allo scopo di migliorare l'impatto che il welfare aziendale può avere per imprese e dipendenti. Un esempio è Bonoos, una app che permette a lavoratori e lavoratrici di conoscere l'offerta pubblica di bonus e agevolazioni erogati dallo Stato, dalle Regioni e di alcuni Comuni. Accedendo a questa piattaforma e inserendo alcune informazioni di profilazioni è possibile ricevere informazioni su misure pubbliche che riguardano famiglia, infanzia, anziani, non autosufficienza, tempo libero, mobilità, scuola, casa, ecc. In questo modo Bonoos offre una soluzione per favorire l'integrazione tra il welfare pubblico e quello aziendale con l'obiettivo di ridurre il fenomeno del "non take-up" ([van Oorschot 1991](#)).

Un'altra esperienza è quella di WIN - What I Need, uno strumento digitale pensato per far emergere i bisogni di chi lavora in una organizzazione. Si tratta di un questionario "adattivo" che, in un tempo limitato, è in grado di individuare le necessità più impellenti della persona che lo compila. Attraverso domande mirate, WIN identifica le difficoltà della persona sulla base di 6 aree di bisogno: carichi di cura familiari, vulnerabilità economico-finanziaria, salute e benessere psicologico, necessità legate alla formazione, mobilità, tempo libero.

## 5.4 Il welfare aziendale e la sostenibilità in azienda

Come discusso da Santoni (2021), il welfare aziendale sta divenendo uno strumento cruciale in materia di sostenibilità in azienda. Sono sempre di più le organizzazioni chiamate a investire in questa direzione, per varie ragioni: posizionarsi ed essere competitive sul mercato, migliorare la propria immagine, evidenziare i propri valori (Di Bernardino 2023). Le misure e i servizi di welfare diventano così un'opportunità per valorizzare appieno l'impegno delle aziende nell'ambito della sostenibilità<sup>16</sup>.

Ciò può essere messo in evidenza approfondendo il rapporto che esiste tra le pratiche di welfare aziendale e due dei principali riferimenti in materia di sostenibilità: l'Agenda 2030 e i criteri ESG. In primo luogo, il contributo del welfare d'impresa appare coerente in particolare con alcuni degli SDGs (Sustainable Development Goals) ([Maino e Santoni 2021](#)) e in particolare con gli Obiettivi: 3 - Salute e benessere; 4 - Istruzione di qualità; 5 - Parità di genere; 8 - Lavoro dignitoso e crescita economica; 9 - Imprese, innovazione e infrastrutture; 11 - Città e comunità sostenibili; 13 - Lotta al cambiamento climatico (Figura 5.5).

**16.** Ciò è evidenziato anche dal diffondersi di strumenti come il bilancio di sostenibilità e la certificazione di genere, strumento per misurare e rendicontare il livello di inclusività e parità raggiunto dalla propria organizzazione.



Figura 5.5. Il welfare aziendale e l'Agenda 2030



Fonte: elaborazione dell'autore.

Per quanto riguarda i criteri ESG<sup>17</sup>, si deve innanzitutto sottolineare che ad oggi il dibattito è molto più esteso e ricco in riferimento agli aspetti legati all'ambiente (quindi alla lettera "E", Environmental): c'è ancora molto da fare sul piano riguardante le lettere "S" (Social) e "G" (Governance). Nel corso del 2022 l'Unione Europea ha realizzato un primo report per approfondire e delineare la "tassonomia" sociale e, quindi, fare chiarezza rispetto alle azioni che le organizzazioni economiche possono attuare per essere considerate socialmente sostenibili ([European Union 2022](#)). Il documento chiarisce i principali stakeholder interessati dall'agire "sociale" dell'azienda, cioè i dipendenti e i lavoratori lungo tutta la catena di approvvigionamento, i consumatori o gli utenti finali, le comunità interessate (direttamente o attraverso la catena del valore). Inoltre definisce tre elementi essenziali per il raggiungimento degli obiettivi sociali: garantire condizioni lavorative dignitose (anche per i

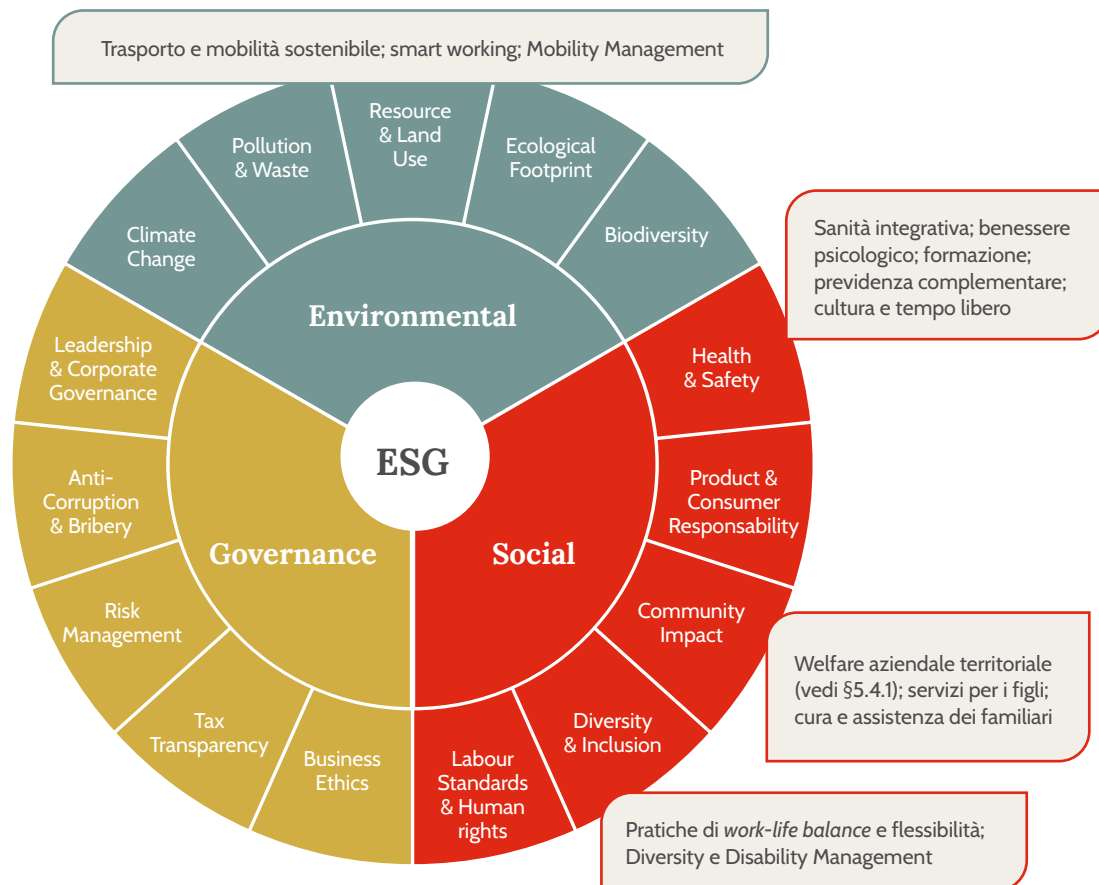
<sup>17</sup> ESG è un acronimo che sta per "Environmental, Social, Governance". Si tratta di tre fattori fondamentali per indirizzare, verificare e misurare l'impegno delle imprese in termini di sostenibilità.

lavoratori di eventuali fornitori); assicurare standard di vita e benessere adeguati per gli utenti finali; favorire l'inclusione delle comunità e delle società ([European Union 2022](#)).

Come per l'Agenda 2030, da un'analisi della documentazione europea e della letteratura di riferimento dedicati agli ESG ([European Union 2020](#); [European Union 2022](#); [Berg et al. 2019](#)), è possibile individuare i punti di contatto tra le principali pratiche individuate e comunemente condivise nel campo della sostenibilità aziendale e le misure di welfare approfondite in questo capitolo. Come si osserva dalla Figura 5.6, le correlazioni più evidenti riguardano:

- salute, benessere e sicurezza: sanità integrativa, benessere psicologico, formazione, previdenza complementare, cultura e tempo libero;
- diversità e inclusione, pratiche di work-life balance e di flessibilità, Diversity e Disability Management;
- impatto verso la comunità: welfare aziendale territoriale, servizi per i figli, servizi per la cura e l'assistenza dei familiari;
- l'impatto verso l'ambiente: trasporto e mobilità sostenibile, smart working, Mobility Management.

**Figura 5.6.** Il welfare aziendale e i criteri ESG



Fonte: elaborazione dell'autore sulla base di European Union ([2020](#); [2022](#)).

## 5.4.1 Il welfare aziendale territoriale

Nel momento in cui si parla di “impatto verso la comunità” entra in gioco il tema del welfare aziendale territoriale (o “a filiera corta”). Per welfare aziendale territoriale (WAT) si intendono quei progetti o interventi incentrati sul welfare aziendale e realizzati attraverso la costituzione di reti e partnership. Le azioni di WAT sono rilevanti in un’ottica di sostenibilità principalmente per due ragioni:

1. attraverso l’adozione di strumenti aggregativi si riducono le disuguaglianze associate al welfare aziendale (vedi §5.1.2) e si facilita il coinvolgimento delle micro e piccole imprese, ma anche di quelle appartenenti a settori e contesti territoriali in cui il welfare è marginale (Maino e Rizza 2018; Santoni 2019). In questa direzione si facilita il raggiungimento dell’obiettivo alla base dell’Agenda 2030, quello di “non lasciare indietro nessuno” (*Leaving No One Behind*);
2. inoltre, grazie alla costruzione di reti, il WAT rappresenta un’opportunità per coinvolgere maggiormente il territorio e i suoi stakeholder, favorendo una logica basata sullo *shared value* (Porter e Kramer 2011). Attraverso azioni aggregative e collaborative, promosse da reti di stakeholder di livello locale, le misure di welfare aziendale possono trasformarsi in beni collettivi in grado di generare valore economico e sociale condiviso con il territorio (Maino e Santoni 2023).

Sulla base della letteratura disponibile (Macchioni 2014; Massagli 2014; Santoni 2019; [Maino e Santoni 2021](#); [Santoni 2021](#)) e delle ricerche realizzate dal Laboratorio Percorsi di secondo welfare è possibile identificare tre forme di WAT (che non si escludono a vicenda), in base agli obiettivi che gli interventi si prefiggono e alla natura dei soggetti coinvolti: reti di domanda, reti di offerta e reti multiattore (Maino e Santoni 2023) (Figura 5.7).

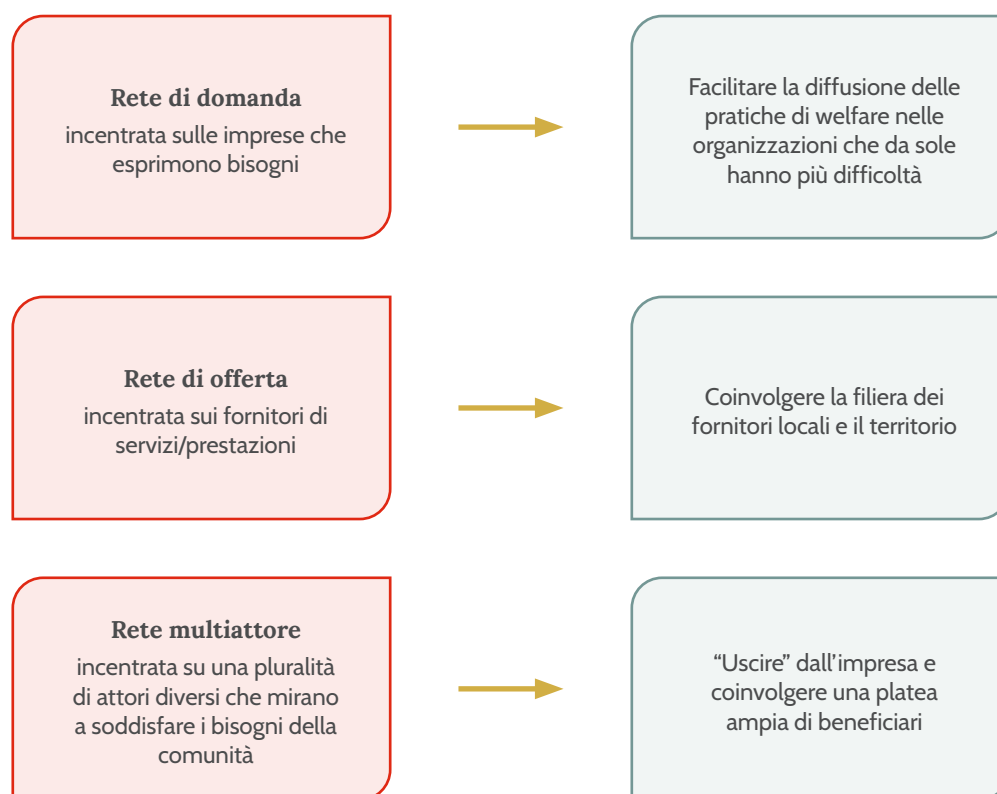
La rete di domanda è finalizzata a facilitare la diffusione delle pratiche di welfare nelle organizzazioni che da sole - per dimensioni o per settore di appartenenza - incontrano maggiori difficoltà a investire sul welfare aziendale. In questo caso si tratta di progetti che si pongono l’obiettivo di includere, direttamente o indirettamente, organizzazioni “più deboli” e solitamente escluse. Questo tipo di progetti in genere fa ricorso a tre specifici strumenti aggregativi: i contratti di rete tra imprese o altre formule collaborative tra aziende come le ATI o le ATS; la contrattazione di secondo livello e “di distretto” che origina dal dialogo tra le parti sociali; la bilateralità e gli enti bilaterali.

La seconda forma di WAT riguarda l’attivazione dei fornitori e/o delle attività commerciali locali allo scopo di stimolare anche lo sviluppo economico (oltre a quello sociale) del territorio. In questo caso si punta alla creazione di una “rete di offerta” (e quando possibile di una vera e propria filiera di servizi alla persona/sociali) attraverso la messa in rete dei fornitori (spesso appartenenti al mondo del Terzo Settore) e la creazione di un sistema di convenzioni o di un *marketplace* finalizzato a

fornire beni e servizi da includere nei piani di welfare aziendali. Gli strumenti utilizzati possono essere diversi, tra i principali: le piattaforme digitali, i voucher welfare, le card acquisto per gli esercenti convenzionati.

Infine, la terza forma di welfare aziendale territoriale punta a fornire coperture a beneficiari esterni alle aziende coinvolte. In questo caso si tratta di iniziative che mirano a implementare misure e servizi in grado di “uscire” dal perimetro dell’impresa e coinvolgere un bacino più ampio di beneficiari, come familiari, ex dipendenti, dipendenti di altre imprese e cittadini del territorio in cui opera l’azienda (o le aziende in rete). Ci si riferisce quindi a iniziative in cui una o più imprese, attraverso reti multiattore, investono risorse per costruire un piano di welfare aziendale che non sarà limitato ai propri lavoratori e lavoratrici, ma sarà aperto anche ad altri e mirerà a soddisfare i bisogni della comunità.

**Figura 5.7.** Caratteristiche e finalità delle tre forme di welfare aziendale territoriale



Fonte: rielaborazione dell’autore da Maino e Santoni (2023).

Le tre forme di WAT qui presentate sottintendono dei percorsi di collaborazione e coprogettazione (intesa come metodo organizzativo e non tanto come dispositivo amministrativo, si vedano il Capitolo 2-§2.3.1 e il Capitolo 3-§3.3) tra gli attori coinvolti. Le esperienze di WAT descritte in bibliografia (Santoni 2019; Maino e Razetti 2019, 2020; [Maino e Santoni 2021](#); [Santoni 2021](#)) mettono in luce come queste iniziative siano incentrate su una serie di elementi ritrovabili nelle pratiche di coprogettazione (De Ambrogio e Guidetti 2016), come: la collaborazione continua tra soggetti di natura diversa, la costituzione e il mantenimento di una relazione paritaria (e democratica) tra gli attori coinvolti, il coinvolgimento diretto nella definizione degli obiettivi e delle decisioni più rilevanti, l'istituzionalizzazione di momenti di confronto, condivisione e approfondimento (elementi emersi anche dalla ricerca alla base del presente Rapporto, si vedano i Capitoli 3 e 4).

Pur non essendo un tema attualmente presente negli atti amministrativi di coprogettazione e coprogrammazione promossi dall'attore pubblico, il WAT è stato al centro di alcune iniziative nate negli ultimi anni e promosse da Fondazioni che si propongono di adottare il metodo organizzativo della coprogettazione per avviare interventi di welfare aziendale su base territoriale (nell'ambito di un più generale interesse delle fondazioni verso la coprogettazione, si vedano i Capitoli 7 e 8). Tra queste un percorso promosso dalla Fondazione CRC ([Maino et al. 2022](#)) che ha previsto una serie di incontri laboratoriali e di confronto tra gli attori del territorio allo scopo di mettere a sistema le iniziative già presenti nel Cuneese. Il percorso ha portato, a luglio 2023, all'attivazione del progetto WellGranda, un'azione triennale sostenuta da Fondazione CRC che mira a sostenere azioni operative e strategiche di WAT. Anche la Fondazione MPS ha investito in questa direzione. A seguito di un percorso di ricerca ([Santoni et al. 2021](#)), [formazione e accompagnamento](#) (realizzato in collaborazione con Secondo Welfare) rivolto agli stakeholder locali, a settembre 2023 la Fondazione ha pubblicato una [Call to Action](#) rivolta agli attori di Siena e provincia con l'obiettivo di avviare un tavolo di coprogettazione per realizzare il primo progetto di welfare aziendale territoriale dedicato al contesto senese.

## 5.5 Riflessioni conclusive: il welfare aziendale tra criticità e sostenibilità

Nonostante le difficoltà dettate dalla pandemia, prima, e dall'aumento dell'inflazione, poi, le imprese e le parti sociali stanno continuando a investire in maniera rilevante nel welfare aziendale e nelle pratiche legate alla flessibilità organizzativa. Come ipotizzato nel Quinto Rapporto sul secondo welfare ([Maino e Santoni 2021](#); [Santoni 2021](#)), dopo la battuta d'arresto dovuta alla crisi pandemica, sembra esservi un rinnovato interesse verso questa materia.

Questo anche grazie a una sempre più forte connessione con le pratiche di sostenibilità e ESG, che per le imprese sono sempre più essenziali per posizionarsi sul mercato e valorizzare il legame verso i propri stakeholder interni. In questa direzione, il welfare aziendale è in grado di unire i criteri riconducibili sia alla lettera “E”, sia alla “S”, sia alla “G”. Per quanto riguarda l’ambiente (“E”), in particolare attraverso lo smart working, la settimana corta e la mobilità sostenibile, le organizzazioni possono promuovere una riduzione dell’impatto ambientale dovuto dagli spostamenti casa-lavoro. Per la “S”, invece, gli interventi legati all’istruzione, all’educazione, alla famiglia, alla sanità, all’assistenza, alla previdenza riescono a generare un impatto sociale positivo per i dipendenti e i loro familiari. Infine, per quanto riguarda la “G”, il welfare aziendale contribuisce al dialogo e al confronto con altri soggetti economici e, più in generale, con gli attori del territorio (dai provider ai fornitori di servizi, dalle parti sociali all’attore pubblico), divenendo così anche oggetto di azioni collaborative di coprogettazione (cfr. §5.4.1).

Per valorizzare le opportunità sia in termini “Sociali” che di “Governance” è strategico incentivare il welfare aziendale territoriale. Da un lato, questo favorisce lo sviluppo di un sistema meno diseguale, in cui si possono condividere le opportunità e i vantaggi del welfare aziendale, sia con le organizzazioni tradizionalmente “escluse” (migliorandone attrattività, *retention*, fidelizzazione, clima aziendale) sia con i loro lavoratori e lavoratrici (promuovendo armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro, nuove opportunità e risorse per rispondere ai bisogni sociali, maggiore coinvolgimento nell’organizzazione). Dall’altro lato, permette all’azienda e alle parti sociali di creare nuove relazioni con i propri “portatori di interessi” e con tutto il territorio. Grazie all’ancoraggio territoriale le pratiche di welfare d’impresa divengono a tutti gli effetti interventi co-progettati, co-prodotti, co-costruiti e co-finanziati: ciò li rende un prodotto innovativo, similmente agli interventi di coprogettazione e coprogrammazione analizzati nella prima parte di questo Rapporto (si vedano i Capitoli 3 e 4). Questo perché - come accade con l’amministrazione condivisa - il WAT consente il confronto e il dialogo tra le parti coinvolte, con l’obiettivo di costruire un’offerta coerente con i bisogni delle parti in gioco e capace di integrare in maniera virtuosa quella pubblica.

Il WAT contribuisce così a contrastare le principali criticità del welfare aziendale. Nel capitolo se ne sono evidenziate due in particolare. La prima fa riferimento alle modalità con cui le risorse del welfare sono utilizzate. Ci sono alcune voci - come il “tempo libero” e i *fringe benefit* - che non hanno lo stesso valore e impatto sociale dei servizi e delle misure rivolte alla sanità, alla prevenzione, alla previdenza, alla cura e all’assistenza. La seconda distorsione riguarda la sua diffusione “a macchia di leopardo” (si veda §5.1.2). Solo nel momento in cui si supereranno questi limiti, favorendo interventi e azioni “in rete” (e quindi coprogettate), si potrà guardare al welfare aziendale come a uno strumento inclusivo, costruito attraverso processi collaborativi e partecipativi e, anche per questo, in grado di dare un apporto “a tutto tondo” al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

## Riferimenti bibliografici

- Assolombarda (2023), *[I numeri per le risorse umane](#)*, Dispensa n. 9/2023, Milano.
- Barazzetta E. e Santoni V. (2019), *[Welfare aziendale e contrattazione: sfide e opportunità per le parti sociali](#)*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 93-118.
- Barbieri B., Balia S., Sulis I., Cois E., Cabras C., Atzara S. e De Simone S. (2021), *[Don't Call It Smart: Working From Home During the Pandemic Crisis](#)*, in "Frontiers in Psychology", Vol. 12.
- Berg F., Kölbel J. e Rigobon R. (2019), *[Aggregate Confusion: The Divergence of ESG Ratings](#)*, Forthcoming Review of Finance.
- Capgemini Research Institute (2022), *[Advancing through headwinds: where are organizations investing?](#)*.
- CGIL e Fondazione di Vittorio (2022), *[Terzo rapporto sulla contrattazione di secondo livello](#)*, Roma.
- De Ambrogio U. e Guidetti C. (2016), *La co-progettazione. La partnership tra pubblico e Terzo Settore*, Roma, Carocci.
- Deidda M. e Menegatti V. (2023), *[Riduzione dell'orario settimanale di lavoro. Ricognizione comparativa delle sperimentazioni realizzate](#)*, Inapp Working Paper n. 96, Roma, Inapp.
- Di Bernardino D. (2023), *Verso una rinnovata responsabilità sociale delle imprese*, Milano, FrancoAngeli.
- Dini E. (2023), *[Il welfare aziendale: diffusione e prospettive nelle PMI](#)*, Roma, Fondazione Studi Consulenti del Lavoro.
- Edenred (2022), *Osservatorio Welfare 2022*, Milano.
- Edenred (2023), *Osservatorio Welfare 2023*, Milano.
- European Union (2020), *[Taxonomy Technical Report](#)*, Bruxelles.
- European Union (2022), *[Final Report on Social Taxonomy Platform on Sustainable Finance](#)*, Bruxelles.
- Greve B. (2007), *Occupational Welfare: Winners and Losers*, Cheltenham UK, Edward Elgar.
- Haraldsson G.D. e Kellam J. (2021), *[Going Public: Iceland's journey to a shorter working week](#)*, Autonomy & Alda, June 2021.
- Istat (2023), *[Occupati e disoccupati \(dati provvisori\)](#)*, Maggio 2023, Roma.
- Lewis K., Stronge W., Kellam J. e Kikuchi L. (2023), *[The UK's four-day week pilot](#)*, Autonomy.
- Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), *[Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali](#)*, Milano, Egea.

Macchioni E. (2014), *Culture e pratiche del welfare aziendale. Dalla responsabilità sociale alla cittadinanza d'impresa*, Milano-Udine, Mimesis.

Maino F., De Tommaso C.V., Santoni V. e Cibinel E. (2022), [Il welfare aziendale territoriale nella Granda tra reti multiattore e coprogettazione](#), Cuneo, Fondazione CRC.

Maino F. e Razetti F. (2019), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli.

Maino F. e Razetti F. (2020), *Il welfare aziendale nelle PMI, tra reti e territorio*, in Treu T. (a cura di), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Milano, Wolters Kluwer.

Maino F. e Rizza R. (2018), *Le piccole e medie imprese incontrano il welfare: nuove opportunità di tutela dei lavoratori e di crescita per l'azienda e il territorio?*, in "Stato e Mercato", vol. 113, n. 2, pp. 197-224.

Maino F. e Santoni V. (2021), [La survey sul welfare aziendale territoriale](#), 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. 75-106.

Maino F. e Santoni V. (2023), *Welfare aziendale e territorio tra reti di domanda, reti di offerta e reti multiattore*, in Treu T. (a cura di), *Welfare aziendale. Welfare territoriale e multi-employer, post-pandemia e smart-working*, Milano, Wolters Kluwer.

Mallone G. (2015), [Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica](#), in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 43-68.

Massagli E. (a cura di) (2014), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa. Un'indagine ricostruttiva*, Bergamo, ADAPT University Press.

Massagli E., Spattini S. e Tiraboschi M. (2023), *Fare welfare in azienda. Guida pratica per imprese, consulenti, sindacalisti, operatori*, Bergamo, ADAPT University Press.

OCSEL (2021), [La contrattazione decentrata alla prova dell'imprevedibilità. VI Rapporto OCSEL](#), Roma.

Pais I. (2023), [Le piattaforme digitali di welfare in Italia: la mappatura di WePlat](#), [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 6 marzo 2023.

Paul K. (2019), [Microsoft Japan tested a four-day work week and productivity jumped by 40%](#), The Guardian, 4 novembre 2019.

Pavolini E. e Ascoli U. (2019), *The Dark Side of the Moon: il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 1, pp. 23-46.

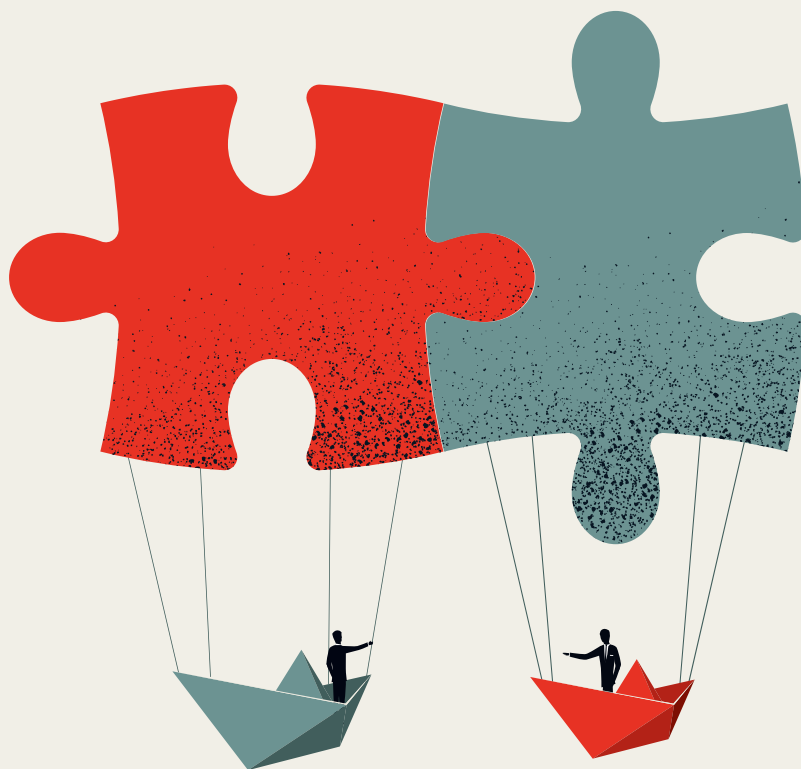
Pesenti L. e Scansani G. (2020), *Il mercato dei provider in Italia*, in Treu T. (a cura di), *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, Milano, Wolters Kluwer, pp. 185- 204.



- Porter M.E. e Kramer M.R. (2011), *Creating Shared Value*, in "Harvard Business Review", Gennaio - Febbraio, pp. 1-17.
- Razetti F. e Santoni V. (2019), *Il mercato del welfare aziendale: l'intermediazione e il ruolo dei provider*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2019), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 119-152.
- Razetti F. e Tomatis F. (2017), *Bilateralità, settori e territori: diversi modelli di solidarietà a confronto*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 119-145.
- Regalia I. (2023), *La regolazione del lavoro nelle piccole imprese*, Sinappsi, XIII, n.1, pp. 18-31.
- Riva P. (2023), *Settimana corta: dentro il caso Intesa Sanpaolo*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 30 maggio 2023.
- Santoni V. (2017), *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro Studi Einaudi, pp. 91-118.
- Santoni V. (2018), *Gli investimenti, le opportunità e i rischi della digital health nel campo del welfare aziendale*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2, pp. 217-233.
- Santoni V. (2019), *Reti d'impresa e accordi territoriali per il welfare aziendale: i tratti distintivi delle esperienze italiane*, in "Sociologia del Lavoro", n. 153, pp. 185-201.
- Santoni V. (2021), *Il welfare aziendale e contrattuale, tra sostenibilità e "filiera corta"*, 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.189-224.
- Santoni V. (2023), *Le sfide per il welfare aziendale nel 2023*, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 1 febbraio 2023.
- Santoni V., Razetti F. e Maino F. (2021), *Un welfare aziendale "a filiera corta". Attuale sviluppo e possibili evoluzioni in provincia di Siena*, Siena, Fondazione Monte dei Paschi di Siena.
- Seeleib-Kaiser M. e Fleckenstein T. (2009), *The political economy of occupational family policies: comparing workplaces in Britain and Germany*, in "British Journal of Industrial Relations", vol. 47, n. 4, pp. 741-764.
- Smite D., Moe N.B., Hildrum J., Gonzalez-Huerta J. e Mendez D. (2023), *Work-from-home is here to stay: Call for flexibility in post-pandemic work policies*, in "Journal of Systems and Software", Vol. 195.
- Tiraboschi (a cura di) (2022), *Welfare for people. Il welfare occupazionale e aziendale in Italia. Quarto Rapporto ADAPT-Intesa Sanpaolo*, Bergamo, ADAPT University Press.
- van Oorschot W. (1991), *Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe*, in "Journal of European social policy", vol. 1, n. 1, 15-30.

# Capitolo 6

## Reti Territoriali di Conciliazione e Alleanze locali in Lombardia: un'innovazione ancora attuale?



di Chiara Agostini e Eleonora De Stefanis

# Introduzione

## Parole chiave

- Comunità di Pratiche
- Conciliazione vita-lavoro
- Innovazione sociale
- Pari opportunità
- Reti Territoriali di Conciliazione

Nel 2010, Regione Lombardia ha avviato un percorso innovativo che aveva tra i suoi principali obiettivi quello di favorire la crescita economica passando attraverso l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Per realizzarlo, il legislatore regionale ha dato vita alle Reti Territoriali di Conciliazione (RTC), un sistema di governance multilivello e multiattore che aveva lo scopo di sostenere la costruzione e lo sviluppo di un quadro coerente di politiche e di azioni volte alla conciliazione vita-lavoro.

A distanza di oltre dieci anni e in vista della nuova programmazione triennale, Regione Lombardia ha avviato un percorso che aveva come principale scopo quello di rivitalizzare le Reti, puntando su occasioni di formazione e di coinvolgimento comuni per riflettere sulle criticità incontrate e promuovere il capacity building delle persone coinvolte.

Questo capitolo, frutto del lavoro svolto nell'ambito del progetto *WorkLife Community - Percorso Formativo per le Reti Territoriali di Conciliazione di Regione Lombardia*<sup>1</sup>, è articolato in 6 sezioni. Le sezioni 6.1 e 6.2 contestualizzano l'esperienza di Regione Lombardia guardando, da un lato, all'evoluzione dei bisogni di conciliazione e, dall'altro, alle RTC come strumento in grado di veicolare l'innovazione sociale. La sezione 6.3 guarda all'operato delle RTC nel corso della recente programmazione 2020-2023, fornendo una descrizione della dimensione e dei componenti delle Reti e delle Alleanze. La sezione 6.4 presenta brevemente il progetto *WorkLife Community*, nonché gli obiettivi, il metodo e l'articolazione delle attività realizzate nell'ambito di tale percorso. La sezione 6.5 presenta le principali criticità e le possibili strategie per farvi fronte così come individuate e discusse insieme ai partecipanti delle attività laboratoriali. Il capitolo si chiude con alcune riflessioni conclusive sull'attualità delle RTC (§6.6) quali vettori di un'accelerazione sistemica dell'integrazione tra servizi, secondo una logica volta all'innovazione e all'investimento sociale.

**1.** Il percorso, organizzato dall'Università degli Studi di Milano in collaborazione con PoliS-Lombardia su incarico della Direzione Generale Famiglia, Solidarietà sociale, Disabilità e Pari opportunità, ha visto anche il coinvolgimento di Percorsi di secondo welfare: il Laboratorio ha messo a disposizione le sue competenze, la sua community e la sua piattaforma per diffondere la conoscenza della tematica e i contenuti relativi al percorso formativo delle RTC.

## 6.1 La conciliazione: un bisogno in continua crescita

Nuovi rischi e bisogni hanno iniziato a emergere al fianco di quelli tradizionali fin dagli anni '70 del secolo scorso (si veda il Capitolo 1), a seguito delle trasformazioni socio-economiche e demografiche che hanno coinvolto tutti i Paesi europei a partire dal secondo dopoguerra. In particolare, a un aumento del numero di donne occupate e a una maggiore richiesta di accedere a posizioni manageriali fino a quel momento perlopiù loro precluse è corrisposto un maggiore investimento da parte della popolazione femminile nella propria educazione e formazione (Balbo 1991; Adler e Izraeli 1988; Davidson e Burke 2011). Questi e altri processi - sostenuti anche dalle lotte del movimento femminista - hanno generato dei cambiamenti nelle strutture delle famiglie promuovendo il passaggio dal modello basato sull'uomo *breadwinner* e la donna "angelo del focolare" (Friedan 1963) al modello *dual-earner*, in cui entrambi i membri della coppia hanno un impiego retribuito. Questo cambiamento ha avuto ripercussioni dirette non solo nel mondo del lavoro, ma anche nella struttura delle organizzazioni e nella società in generale (Shriver 2009).

All'affermarsi di questo modello, tuttavia, non è corrisposta una condivisione degli oneri legati al lavoro riproduttivo all'interno delle mura domestiche: studi e ricerche, infatti, rilevano che la *doppia presenza* (Balbo 1978; Barazzetti 2006) nel lavoro retribuito e nel lavoro di cura intrafamiliare costituisce ancora oggi con un impegno maggiore per le donne rispetto agli uomini (EIGE 2022; database Eurostat<sup>2</sup>). Anche per questo motivo, l'Unione Europea continua a promuovere e sostenere lo sviluppo di un modello familiare cosiddetto *dual-earner dual-carer*, in cui entrambi i genitori sono occupati e condividono in modo egualitario le responsabilità di cura (Crompton 1999; Crompton 2006; Gaiaschi 2014). Nel panorama europeo, infatti, se da un lato si registra un forte interesse verso una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro e alla conseguente eliminazione del *gender gap*, sia occupazionale che retributivo, dall'altro, è diventata evidente la centralità della conciliazione sia in quanto politica strumentale al rilancio economico e sociale, sia in quanto politica trasversale, fondamentale per il contrasto della povertà educativa (Saraceno 2020; Saraceno 2021).

In Italia, invece, il primo welfare si è tradizionalmente contraddistinto per la sua natura familistica. Storicamente, il nostro sistema di protezione sociale ha infatti considerato in maniera residuale i temi dell'assistenza e della conciliazione, delegando le primarie responsabilità di cura e di tutela alla famiglia e alle reti parentali (Ferrera 2006; Burrioni 2016). Il persistere di questa tendenza ha incoraggiato l'ampia diffusione, a livello locale, di iniziative di secondo welfare (Maino e Ferrera 2013). Come risultato, se le consideriamo nel loro complesso, le odierne politiche di conciliazione sono caratterizzate dalla coesistenza di una duplice natura: la prima legata al sostegno alle famiglie e alla parità di genere, che è perlopiù prerogativa dell'intervento pubblico; la seconda connessa al

<sup>2</sup> Ultimo accesso ad agosto 2023.

benessere organizzativo assunto, ormai da tempo, come obiettivo nel campo del welfare aziendale ([Agostini e Maino 2022](#)).

Infine, l'attualità delle politiche di *work-life balance* è stata ulteriormente rafforzata dalla recente pandemia di Covid-19, quando a fuoriuscire dal mercato del lavoro sono state soprattutto le donne giovani, quelle con bassi livelli di istruzione e quelle migranti ([EIGE 2022](#)). Se inizialmente il protrarsi del ricorso a smart working e telelavoro ha rappresentato uno strumento utile a promuovere la condivisione della cura all'interno dei nuclei familiari, i risultati della ricerca ci hanno consegnato una realtà molto più ambivalente. Questi strumenti sono, infatti, stati considerati da autori come Tomei ([2021](#)) sia "benedizioni" sia "maledizioni": da un lato, tali modalità di lavoro hanno costituito, soprattutto per le donne con carichi di cura, l'opportunità di mantenere il proprio impiego; dall'altro, hanno reso più sfumata la distinzione tra pubblico e privato, tra lavoro produttivo e riproduttivo, aggravando i conflitti relativi alla conciliazione vita-lavoro e riaffermando i tradizionali ruoli di genere ([Estes et al. 2007](#)).

## 6.2 Le Reti Territoriali di Conciliazione come vettore dell'innovazione

Nel sistema di welfare lombardo, da sempre fortemente orientato alla sussidiarietà sia verticale che orizzontale (Maino 2001; Gori 2005; Pesenti 2008; Neri 2010; Carabelli e Facchini 2011), le Reti Territoriali di Conciliazione (RTC) hanno rappresentato un tassello chiave delle politiche di conciliazione ([Madama e Maino 2013](#); [Gobbo e Maino 2015](#)) fin dalla loro istituzione, avvenuta in seguito all'Intesa fra le Regioni e il Dipartimento delle Pari opportunità nel 2010.

Nel settembre 2011, infatti, Regione Lombardia ha dato vita alle RTC grazie alla pubblicazione del *Libro bianco. Roadmap per la conciliazione famiglia-lavoro*, un documento che ha delineato l'approccio e le modalità di intervento promossi in tema di *work-life balance* ([Éupolis Lombardia 2012](#)). Tra le linee d'azione presentate, una mirava a creare un sistema di governance multilivello e le Reti al fine di supportare la costruzione e lo sviluppo di politiche e azioni coerenti sul tema della conciliazione famiglia-lavoro; un sistema che tenesse conto delle esigenze dei territori e delle risorse a disposizione, con l'obiettivo di promuovere l'integrazione tra le aree del lavoro, della formazione e dei servizi alla persona/famiglia ([Madama e Maino 2013](#)).

In quel momento storico, dunque, le RTC hanno rappresentato un'esperienza all'avanguardia per vari motivi. In primo luogo, perché miravano a rispondere a un bisogno in crescita e per il quale la risposta era (ed è tuttora) debole. In secondo luogo, perché lo facevano attraverso il ricorso a strumenti innovativi - quali, appunto, le Reti Territoriali di Conciliazione. Un'esperienza, quella delle

RTC, che ha peraltro incoraggiato lo sviluppo di reti territoriali ampie e articolate, capaci di andare oltre il modello emerso nel corso del primo decennio degli anni 2000 a seguito dell'introduzione della Legge 328/2000<sup>3</sup>, il quale era perlopiù basato sul binomio pubblico/Terzo Settore e raramente prevedeva il coinvolgimento delle imprese - o, più in generale, del mondo profit (Gargiulo 2022; Corriero 2023). Facendo ciò, le RTC si pongono in continuità con l'art. 55 del Codice del Terzo Settore che ha individuato la coprogettazione e la coprogrammazione quali strumenti atti a promuovere una concezione più collaborativa (e meno competitiva) dell'interazione tra stato e Terzo Settore (si veda il Capitolo 2; Fazzi 2022). In un ambito come quello della conciliazione, infatti, in cui la residualità dell'intervento pubblico ha favorito un ampio sviluppo del secondo welfare (in particolare quello aziendale), le RTC si configurano come un esempio virtuoso del modo in cui l'attore pubblico può promuovere l'integrazione e la messa a sistema degli interventi e dei servizi locali.

## 6.3 La programmazione 2020-2023: alcuni dati

Con la delibera n. 2398 dell'11 novembre 2019 Regione Lombardia ha approvato le *linee guida per la definizione dei piani territoriali di conciliazione dei tempi lavorativi con le esigenze familiari 2020-2023*. Grazie ad esse, alle RTC è stato destinato un finanziamento complessivo di 3 milioni di euro per il triennio<sup>4</sup> per realizzare interventi che si collocano in ottica complementare alla misura "Nidi Gratis", al "Bonus Assistenti Familiari" e alla sperimentazione Fattore Famiglia Lombardo (Regione Lombardia 2019).

Ogni RTC ha come capofila una ATS (Agenzia di Tutela della Salute - ex ASL)<sup>5</sup>, la quale ha il compito di garantire la sinergia e il coordinamento delle iniziative di conciliazione realizzate nel territorio di riferimento, nonché di pubblicare la Manifestazione d'Interesse per la presentazione di proposte progettuali, uno strumento informativo che fornisce una descrizione dei soggetti che possono parteciparvi, le indicazioni per la stesura delle proposte e i criteri per la loro valutazione.

3. Legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.
4. Nel 2018, Regione Lombardia ha avviato un lavoro di valutazione sulla programmazione 2017-2019 che ha portato a una revisione dell'arco temporale della programmazione superando il modello biennale in favore di uno triennale, in modo da offrire maggiore respiro all'operato delle Reti e tenere conto di fattori come i tempi di avvio dei progetti e di analisi dei bisogni, della selezione dei partner e di adeguamento al calendario scolastico.
5. Istituite con la Legge Regionale 23/2015, le ATS lombarde sono 8: Bergamo, Brescia, Brianza, Insubria, Milano, Montagna, Pavia, Val Padana.

Gli interventi sono progettati e realizzati dalle Alleanze locali di conciliazione sulla base di accordi di partenariato pubblico-privato tra i soggetti che decidono di aderire alle RTC, i quali definiscono i ruoli, le modalità di partecipazione e gli apporti (tecnici, economici e di contenuto) dei singoli partner. Le Alleanze, dunque, sono quei partenariati che, nell'arco della triennalità in esame, sono responsabili dell'attuazione dei progetti vincitori della Manifestazione d'Interesse.

Tramite la propria ATS di riferimento, ogni Rete si dota di un *Comitato di programmazione, valutazione e monitoraggio*, il quale ha tra i suoi compiti quello di individuare e analizzare i bisogni e le priorità del territorio al fine di predisporre il *Documento territoriale di indirizzo*. Questo documento deve essere presentato a Regione Lombardia da parte di ogni ATS e, oltre all'analisi macro dei bisogni e delle priorità territoriali, deve riportare anche il livello di integrazione della strategia d'intervento con altre azioni regionali e/o con altre reti, le azioni da attivare sul territorio e le risorse disponibili (Regione Lombardia 2019).

Per il triennio 2020-2023, dal monitoraggio effettuato da Regione Lombardia<sup>6</sup> emerge che ogni RTC ha approvato un Piano Territoriale di Conciliazione prevedendo la realizzazione di 40 progetti su tutto il territorio regionale, per un totale di 290 azioni messe concretamente in campo. Tra i principali obiettivi, la realizzazione di servizi rivolti alle imprese (155)<sup>7</sup> e/o alle persone (135)<sup>8</sup> (Tabella 6.1). Solo una ATS non ha messo in atto azioni con interventi rivolti alle imprese.

Oltre agli interventi fin qui descritti, ogni ATS deve disporre di una quota della dotazione finanziaria disponibile (dal 20 al 30%) per mettere in campo una azione di sistema, ossia un'azione volta a sviluppare l'organizzazione della rete a supportare le sue attività, il suo consolidamento e il suo eventuale ampliamento (ad esempio, attraverso lo sviluppo di processi decisionali, competenze e sistemi informativi, la comunicazione e/o il coinvolgimento dei cittadini).

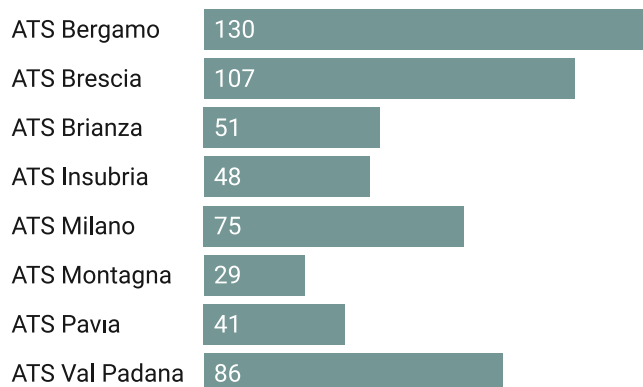
6. I dati di monitoraggio sono aggiornati a luglio 2023 per tutte le ATS ad eccezione di ATS Bergamo, i cui dati sono aggiornati a gennaio dello stesso anno.
7. Le azioni che sono state messe in campo durante l'ultima triennalità da parte delle RTC per le imprese/enti rientrano tra quelle delineate da Regione Lombardia all'interno delle Linee guida per la programmazione 2020-2023 (Regione Lombardia 2019). Le aree d'intervento possibili sono 7: i) supporto alla contrattazione territoriale; ii) servizio di mediazione tra le aziende partecipanti al progetto e le reti che si occupano di realizzare i servizi di welfare a livello locale; iii) consulenza alle imprese per lo sviluppo di piani di welfare aziendale personalizzati; iv) tavoli di lavoro con l'obiettivo di siglare accordi di conciliazione realizzando piani di conciliazione o accordi di secondo livello; v) laboratori di formazione e accompagnamento per l'implementazione di piani di smart working; vi) sperimentazione e adozione a regime di un piano di smart working indirizzato a incrementare produttività e benessere di lavoratori e lavoratrici; vii) sperimentazione del maggiordomo aziendale.
8. Sempre all'interno delle linee guida per la programmazione 2020-2023 (Regione Lombardia 2019) troviamo 2 tipi di interventi che possono essere realizzati a favore delle persone: i) servizi di assistenza e supporto al caregiver familiare (per esempio, servizio di accompagnamento in occasione di visite ed esami per familiari anziani e/o disabili); ii) servizi per la gestione del pre e post scuola e dei periodi di chiusura scolastica (per esempio, erogazione contributi per il sostegno dei servizi conciliativi, campus estivi, servizio pre e post, supporto allo studio, laboratori educativi extrascolastici con lo scopo di favorire la gestione del tempo dei genitori).

**Tabella 6.1.** Le azioni delle ATS nella programmazione 2020-2023

ATS	Numero di Alleanze	Numero di azioni	Numero di azioni con interventi rivolti alle persone	Numero di azioni con interventi rivolti alle imprese
Bergamo	5	11	7	4
Brescia	3	48	2	46
Brianza	2	1	5	6
Insubria	4	14	5	9
Milano	6	76	31	45
Montagna	5	7	7	0
Pavia	8	34	29	5
Val Padana	7	89	49	40
<b>Totale</b>	<b>40</b>	<b>290</b>	<b>135</b>	<b>155</b>

Fonte: elaborazione delle autrici su dati di monitoraggio di Regione Lombardia, aggiornati a luglio 2023.

Rispetto alle programmazioni precedenti, le Alleanze continuano a crescere: non solo in termini di numero di azioni (erano 127 nella prima programmazione e adesso sono 290), ma anche in termini di partecipanti (433 a fine 2012 e 567 nel luglio 2023), con dimensioni che variano da un minimo di 29 soggetti coinvolti nel caso di ATS Montagna a un massimo di 130 nel caso di ATS Bergamo (Figure 6.1 e 6.2).

**Figura 6.1.** Numero di enti che compongono le singole Alleanze

Fonte: elaborazione delle autrici su dati di monitoraggio di Regione Lombardia, aggiornati a luglio 2023.



**Figura 6.2.** Composizione delle Alleanze per tipologia di ente

	Enti pubblici	Ambiti e aziende speciali	Istruzioni scolastiche e formative	Associazioni sindacali	Associazioni datoriali	Privato no profit	Grandi imprese	Medie imprese	Piccole imprese	Micro imprese
ATS Bergamo	7	6	17	11	2	70	5	7	3	2
ATS Brescia	5	12	3	0	4	58	1	8	15	1
ATS Brianza	5	7	3	4	5	26	0	1	0	0
ATS Insubria	15	9	0	0	0	15	1	6	2	0
ATS Milano	15	9	2	9	7	31	0	0	2	0
ATS Montagna	11	1	1	2	0	14	0	0	0	0
ATS Pavia	12	1	3	0	0	19	1	2	3	0
ATS Val Padana	18	9	0	0	10	33	5	6	3	2

Fonte: elaborazione delle autrici su dati di monitoraggio di Regione Lombardia, aggiornati a luglio 2023.

Se guardiamo ai dati appena presentati possiamo notare che si registrano alcune difficoltà nel coinvolgimento delle associazioni datoriali e sindacali tra i partner delle Alleanze durante la programmazione 2020-2023. Probabilmente collegato a questo fenomeno è anche il dato relativo al basso coinvolgimento, in particolare, delle micro-imprese, che rappresentano invece alcune delle realtà più diffuse sul territorio lombardo (e italiano). Tuttavia, proprio l'esiguo numero di dipendenti e una gestione di stampo spesso familiare rappresentano due dei principali ostacoli alla conoscenza e diffusione degli interventi di conciliazione (e di welfare aziendale) nel panorama produttivo non solo locale, ma anche nazionale (Maino e Rizza 2018; [Razetti e Santoni 2021](#)). Due assenze, quelle delle associazioni sindacali e datoriali, da un lato, e delle imprese, dall'altro, probabilmente interconnesse e che preludono ad alcune delle sfide e delle riflessioni che le RTC si trovano ad affrontare in vista della prosecuzione delle loro attività conciliative dei tempi di vita e lavoro nel territorio.

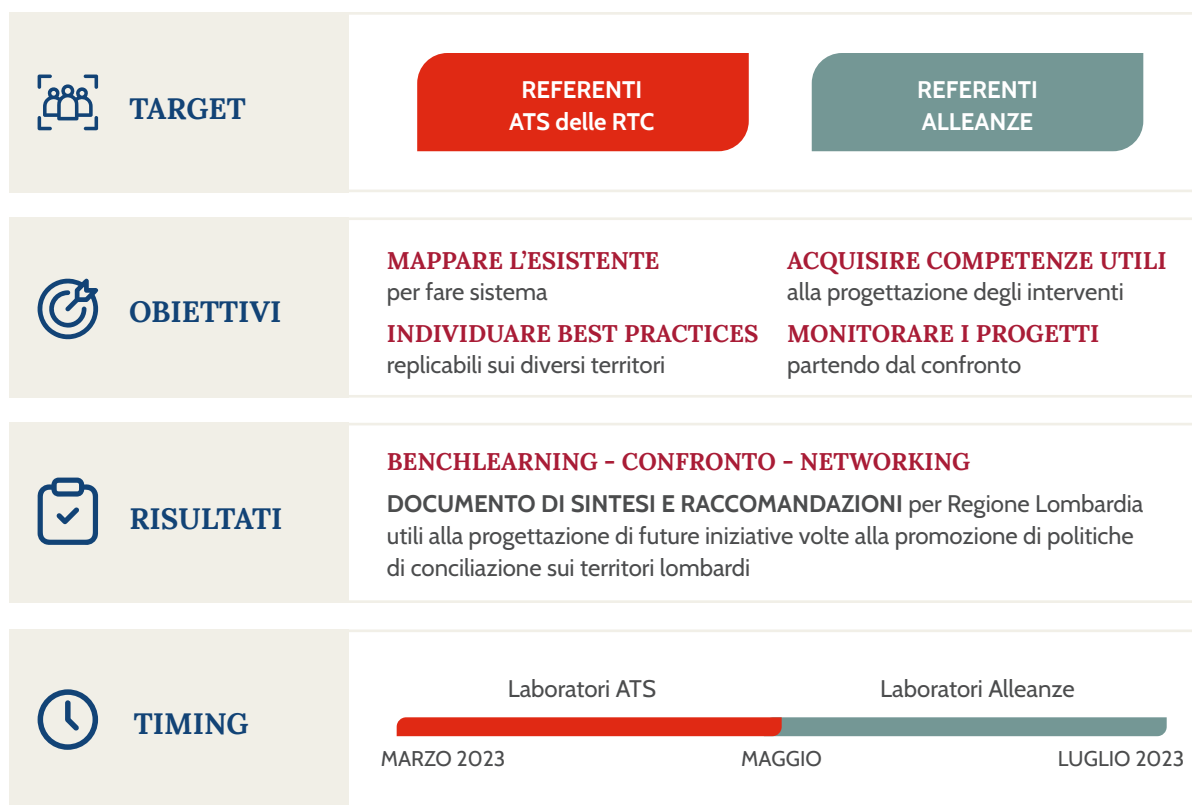
## 6.4 *WorkLife Community*: un laboratorio aperto e partecipato

Il percorso formativo *WorkLife Community*, realizzato su incarico della Direzione Generale Famiglia, Solidarietà sociale, Disabilità e Pari opportunità di Regione Lombardia, si è rivolto alle figure apicali delle RTC, delle Alleanze territoriali e a tutti i soggetti che le compongono. L'obiettivo è stato quello di creare un momento di formazione condivisa e *capacity building* che promuovesse la riflessione all'interno delle RTC sull'esperienza accumulata nel corso delle programmazioni precedenti, al fine di individuare leve strategiche per superare le criticità incontrate nella progettazione e realizzazione dei futuri interventi di conciliazione. La proposta, suddivisa in un percorso rivolto ai referenti delle RTC all'interno delle ATS e uno alle Alleanze, si è articolata in: i) lezioni frontali; ii) pillole formative sotto forma di videolezioni; iii) percorsi laboratoriali di *benchlearning* per i soggetti delle ATS, delle RTC e delle Alleanze; iv) predisposizione di dispense contenenti articoli originali a supporto del percorso didattico.

Gli incontri laboratoriali, i cui esiti sono al centro del presente capitolo, sono stati realizzati secondo la modalità delle Comunità di Pratiche ([Wenger 1998](#)), una metodologia che prevede momenti partecipati basati sull'incontro di un gruppo di persone che sono legate informalmente tra loro a causa delle attività che svolgono insieme e di ciò che apprendono attraverso la reciproca partecipazione a queste attività.

Le Comunità di Pratiche realizzate nell'ambito di *WorkLife Community* hanno visto la partecipazione di circa 40 persone afferenti alle ATS e alle Alleanze territoriali coinvolte nella progettazione relativa al triennio 2020-2023<sup>9</sup> (Figura 6.3). Gli incontri laboratoriali hanno rappresentato dei momenti di *networking* e confronto utili all'identificazione di buone prassi e alla definizione di strategie utili alla soluzione di problemi comuni. Durante l'incontro conclusivo di entrambi i percorsi laboratoriali è stata restituita ai partecipanti una sintesi di quanto discusso, al fine di validare gli spunti raccolti e le conclusioni raggiunte. Questi elementi sono dunque stati rielaborati in un documento di sintesi e di raccomandazioni dell'esito dei laboratori collaborativi da condividere con Regione Lombardia con l'obiettivo di fornire linee guida utili alla progettazione di future iniziative volte alla promozione di politiche di conciliazione vita-lavoro sui territori lombardi.

9. Nel dettaglio, il percorso dedicato alle 8 ATS lombarde ha previsto 3 incontri della durata di 3 ore ciascuno, durante i quali i referenti hanno lavorato insieme, guidati da due ricercatrici. Il percorso dedicato alle 40 Alleanze ha previsto 4 incontri tematici (le Alleanze sono state suddivise in 2 gruppi omogenei) e 2 incontri in plenaria, durante i quali i referenti hanno lavorato insieme, guidati da un ricercatore e due ricercatrici.

Figura 6.3. I percorsi laboratoriali all'interno di *WorkLife Community*

Fonte: elaborazione delle autrici.

## 6.5 Sfide e prospettive

In questa sezione presentiamo quanto emerso e discusso con le persone che hanno partecipato alle attività laboratoriali realizzate nell'ambito del percorso *WorkLife Community* sul modello delle Comunità di Pratiche. I temi trattati sono stati sei e hanno riguardato: 1) la necessità di mappare il territorio per ottenere una migliore conoscenza dei bisogni della popolazione e dei servizi già in essere; 2) la tendenza a finanziare interventi "ordinari" in mancanza di una loro istituzionalizzazione nel sistema di welfare locale; 3) la necessità di continuare il confronto tra e nei territori attraverso metodologie partecipate come le Comunità di Pratiche; 4) il ruolo della comunicazione nella promozione dei servizi; 5) l'importanza di valorizzare le nuove professionalità emergenti del welfare, come il Welfare Community Manager; 6) il *lifelong learning* come metodo per alimentare il buon funzionamento delle RTC.

## Domanda e offerta di servizi conciliativi: mappare il territorio per politiche più integrate e sostenibili

Nel corso delle Comunità di Pratiche, i referenti delle ATS e degli enti capofila delle Alleanze hanno evidenziato l'importanza di rafforzare la conoscenza dell'offerta e della domanda di servizi nel territorio regionale. Con riferimento all'offerta, ossia ai servizi presenti sul territorio, è stata evidenziata la necessità di procedere a una mappatura di quanto già in essere. Per quanto riguarda la domanda (ossia i bisogni), invece, sebbene le Alleanze raccolgano dati sull'utenza che accede ai servizi di conciliazione erogati, tale attività riguarda principalmente la cosiddetta *customer satisfaction*. Non esistendo un altro livello di approfondimento dei bisogni della popolazione, l'attività di misurazione della tenuta dei servizi assume di fatto la funzione sia di rendicontazione (quindi di racconto dell'andamento dei servizi) sia di indirizzo (quindi di base per gli sviluppi futuri). A livello di lettura del contesto e rispetto alla necessità di definire attività future, tuttavia, ciò non appare sufficiente.

Per questo motivo, sono le stesse ATS e Alleanze lombarde a manifestare la necessità di identificare una strategia condivisa e sistematica di raccolta dati, sia in termini di metodologia<sup>10</sup>, che di scopo. Appare necessario, dunque, fare sintesi dei dati finora raccolti e già disponibili al fine di riflettere sull'individuazione di nuovi indicatori di base condivisi a livello regionale, ma anche di indicatori specifici per le diverse necessità dei territori per la valutazione *ex post*. Nello specifico, la mappatura e l'analisi della domanda e dell'offerta permetterebbero di comprendere: 1) le principali caratteristiche del target di riferimento; 2) i bisogni ai quali si sta già fornendo una risposta e quelli che invece restano ancora oggi scoperti; 3) i servizi che si "ripetono", sovrapponendosi sia per target che per obiettivo. Da un lato, ciò renderebbe più innovativa ed efficace l'offerta locale e territoriale; dall'altro, favorirebbe lo sviluppo di collaborazioni positive tra le realtà che promuovono servizi simili, offrendo loro l'opportunità di progettare insieme servizi che mirino a raggiungere un target più ampio e potenzialmente inedito e di favorire una maggiore integrazione tra i servizi e gli interventi offerti.

Il passaggio successivo potrebbe poi essere rappresentato dalla creazione e dall'aggiornamento di un unico database regionale in cui far convergere i dati raccolti, opportunamente anonimizzati e aggregati in linea con quanto previsto dalla più recente normativa sulla privacy. Questo passaggio consentirebbe di superare il modello di welfare "*on demand*" (dove è l'utenza a esprimere il bisogno e chiedere il servizio) per promuovere e creare un welfare proattivo e connettivo, che attivamente individua un target di riferimento ed è in grado di studiarne bisogni e necessità al fine di mettere a sua disposizione i servizi più adatti a rispondervi<sup>11</sup> ([Longo e Maino 2021](#); [Corriero 2023](#)).

<sup>10.</sup> Ad esempio, non solo somministrazione di questionari di gradimento, ma anche focus group, interviste telefoniche, dataset compilabili in modo digitalizzato o survey periodiche sui bisogni.

<sup>11.</sup> Un processo simile è favorito tra l'altro anche da pratiche di coprogettazione e coprogrammazione, come approfondito nel Capitolo 2 (si veda in particolare §2.5.1).

## Innovare e istituzionalizzare

Per ciò che riguarda la portata innovativa che dovrebbe caratterizzare le RTC, la sfida principale concerne il fatto che i finanziamenti sono spesso destinati all'erogazione di servizi "ordinari" piuttosto che all'avvio di sperimentazioni. Questo avviene spesso nel tentativo di colmare l'assenza di interventi che, per loro natura, dovrebbero essere in capo alle amministrazioni comunali. Eppure, le RTC rappresentano uno strumento prezioso per la promozione dell'innovazione sociale, ossia di nuovi prodotti, servizi e modelli che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace rispetto alle alternative esistenti, grazie alla loro capacità di creare nuove relazioni sociali, collaborazioni e partnership. Le RTC, infatti, riescono a veicolare sia l'innovazione di processo, che interessa chi offre il servizio, con quali risorse, grazie a quali interazioni, alla luce di quali interessi, sia l'innovazione di prodotto, che riguarda la natura dei servizi offerti e i risultati che sono in grado di raggiungere ([BEPA 2010](#)).

Perché le RTC possano ricoprire questo ruolo è necessario che le (limitate) risorse economiche non sopperiscano alle carenze strutturali delle amministrazioni comunali, ma che siano destinate a sperimentare nuovi servizi. Le sperimentazioni, infatti, necessitano soprattutto di risorse ideative (piuttosto che economiche) e perciò possono essere solitamente avviate con costi più contenuti, ad esempio perché possono essere rivolte a target di destinatari molto ristretti. Le RTC fungerebbero così da "incubatrici" di sperimentazioni che, se di successo, dovrebbero poi istituzionalizzarsi e diventare di competenza dello stesso partenariato proponente, il quale dovrebbe essere in grado di garantirne la sostenibilità nel lungo periodo.

Per sostenere un processo di questo tipo è fondamentale, in primo luogo, valorizzare gli interventi che si inseriscono nel quadro di solidi strumenti istituzionali e che puntano sull'intersettorialità delle azioni introdotte (come i Piani di Zona). Questo perché se le sperimentazioni sono espressione dell'iniziativa plurale di diversi attori più facilmente potranno mostrarsi stabili nel corso del tempo anche in caso di *turnover* dei singoli soggetti proponenti. In secondo luogo, infine, appare strategico anche promuovere una riflessione sull'attrattività dei servizi: se nei territori è presente una solida domanda relativa a un certo servizio, infatti, le amministrazioni comunali potranno supportarne il processo di istituzionalizzazione più facilmente. In quest'ottica, la promozione di investimenti ponderati su azioni di comunicazione e diffusione di informazioni sul territorio appare un punto che le Alleanze dovrebbero tenere a mente in futuro, al fine di permettere alla cittadinanza e alle imprese non solo di venire a conoscenza dell'esistenza dei servizi offerti, ma anche di comprenderne il valore intrinseco.

## Comunità di Pratiche per co-costruire il welfare nei territori

Tutte le persone che hanno preso parte ai laboratori hanno segnalato il loro interesse a rafforzare il dialogo con Regione Lombardia. Per quanto riguarda il rapporto tra Regione e ATS, ciò sarebbe particolarmente utile sia in occasione dell'avvio delle nuove progettualità sia nelle fasi di maggiore

incertezza (ad esempio, in occasione di eventuali proroghe rispetto alla durata delle progettualità). Ciò, infatti, permetterebbe alle ATS di essere maggiormente coinvolte nell'indirizzo politico che sottende alla realizzazione degli interventi di conciliazione, condividendone la mission e gli obiettivi in continua evoluzione.

Le relazioni fra le ATS, invece, tendono a essere eccessivamente burocratizzate. Per superare questo limite andrebbe sostenuto lo scambio e il contatto diretto tra operatori: prevedere momenti di condivisione tra i referenti delle diverse ATS rappresenterebbe perciò un'opportunità utile a promuovere lo sviluppo di pratiche di *benchlearning*, favorendo la condivisione di modalità di lavoro, il confronto tra esperienze diverse e lo scambio delle conoscenze acquisite durante la progettazione degli interventi. L'avvio di Comunità di Pratiche, non solo a livello delle ATS ma anche delle Alleanze (già sperimentato con il laboratorio partecipato del percorso *WorkLife Community*), rappresenta un'occasione preziosa a tal fine poiché costituisce anche un eccellente momento di networking che permette di entrare in contatto con professionisti coinvolti nella progettazione in altri territori, le cui competenze possono essere messe a disposizione e condivise. In questo senso, la costituzione delle Comunità di Pratiche permette inoltre di confrontarsi non solo sulla gestione dei problemi e delle criticità legate alla governance degli interventi di conciliazione, ma anche a quelle relative alla comunicazione, alla creazione e al mantenimento di relazioni e allo sviluppo e condivisione di competenze sui temi della conciliazione e della coprogettazione.

Infine, a livello delle Alleanze, i referenti degli enti capofila hanno rilevato che la principale difficoltà incontrata risiede nel mantenere attiva la rete in maniera costante nel corso del tempo: quello che emerge è dunque un problema di *engagement* dei membri delle più ampie RTC, che si attivano perlopiù in prossimità della pubblicazione della nuova Delibera regionale o Manifestazione d'Interesse. Per controbilanciare il declino dell'*engagement* potrebbe essere utile valorizzare le competenze acquisite da chi è già coinvolto nelle RTC con l'obiettivo di costituire, in seno ad ogni ATS, un nucleo stabile di soggetti (formati e attivi sul tema) le cui competenze possono appunto essere messe a disposizione e condivise con le diverse realtà del territorio di riferimento.

### **Comunicare i servizi sul territorio**

Il ruolo cruciale giocato dalla comunicazione nella diffusione delle informazioni relative ai servizi offerti alla cittadinanza è stato sottolineato a più riprese da tutte le persone che hanno partecipato alle attività laboratoriali. Tuttavia, anche quando nelle progettazioni è stata prevista la realizzazione di campagne di sensibilizzazione *ad hoc*, le Alleanze hanno incontrato notevoli difficoltà: tra queste, il fatto che la comunicazione avviene soprattutto in modo informale, ossia attraverso le relazioni personali dirette piuttosto che tramite i tradizionali canali formali.

Strutturare una comunicazione efficace ed efficiente, infatti, è un'operazione complessa che richiede competenze specifiche, sia in termini di oggetto della comunicazione (nel nostro caso, l'esistenza e le caratteristiche dei servizi per la conciliazione presenti sul territorio) sia, soprattutto,

in termini di strumenti. Per una comunicazione efficace è poi fondamentale individuare i canali più adatti al raggiungimento del target, al fine di indirizzarvi le risorse in modo mirato. Investire in una buona campagna comunicativa permette di moltiplicare l'efficacia e la visibilità delle azioni realizzate sul territorio, valorizzando le progettualità esistenti e, più in generale, il sistema dei servizi territoriali. L'obiettivo finale, infatti, è duplice: da un lato, una buona comunicazione può favorire l'incontro tra domanda e offerta, incidendo positivamente sull'attrattiva dei servizi e sulla loro futura istituzionalizzazione; dall'altro, potrebbe riuscire a coinvolgere i cittadini e le imprese per trasformarli in attivi promotori degli interventi di conciliazione.

Su questo tema appare necessaria anche la condivisione, da parte di Regione Lombardia con le ATS e le Alleanze, di un programma di indirizzo che metta fortemente al centro l'importanza degli interventi di conciliazione, una *sponsorship* anche politica che permetta di sostenere, valorizzare e validare i risultati ottenuti fino a questo momento dalle Reti, con l'obiettivo di motivare e incentivare anche l'adesione e la partecipazione attiva. È quindi centrale sostenere l'intervento strutturato di esperti della comunicazione formati sul tema della conciliazione affinché supportino i professionisti locali nello sviluppo e nella gestione di una comunicazione efficace verso la cittadinanza e le aziende del territorio regionale. L'obiettivo da tenere a mente dovrebbe quindi essere che al consolidamento dell'efficacia della comunicazione segua un maggiore coinvolgimento attivo dei cittadini e delle aziende del territorio nella promozione dei servizi.

### **Professionalità e competenze da valorizzare: il Welfare Community Manager**

L'importanza di poter contare su figure professionali dedicate alla co-costruzione dei servizi di conciliazione è stata riconosciuta da tutti i partecipanti ai laboratori. Sebbene a figure di questo tipo sia già dato spazio all'interno dell'azione di sistema prevista dalle Linee guida per la programmazione 2020-2023, solo 3 piani territoriali<sup>12</sup> le hanno introdotte denominandole "operatori/agenti di rete".

Il profilo delineato dalle linee guida regionali è assimilabile a quello del Welfare Manager, inserito dal 2020 nel Quadro regionale degli standard professionali di Regione Lombardia. Molte delle competenze di questa figura, infatti, ben si conciliano con le strategie proposte fino a questo momento; tuttavia, nel caso delle RTC il focus non dovrebbe essere solo la promozione e l'implementazione di piani di welfare aziendale, ma piuttosto il supporto allo sviluppo e al mantenimento della rete territoriale che nasce e ruota intorno alle iniziative di conciliazione vita-lavoro.

È allora auspicabile prevedere figure come il *Welfare Community Manager* al quale si richiede di:

- 1) individuare, analizzare e classificare i bisogni sociali, facilitando la trasformazione dei bisogni individuali in bisogni collettivi, cui rispondere con servizi dedicati;
- 2) conoscere le risorse, non solo di natura economica, ma anche umana e ideativa, disponibili nel territorio;
- 3) agire in qualità di facilitatore nella co-costruzione degli interventi grazie al possesso di specifiche competenze nella

<sup>12</sup> ATS Brescia, ATS Insubria e ATS Val Padana.

creazione e nella gestione delle relazioni con gli enti territoriali (pubblici e privati) e con la comunità locale; 4) attivare i processi relazionali tra le Reti, per promuovere un welfare attivo e capacitante, in cui la solidarietà sociale sia alla base della costruzione dei servizi.

Una volta identificate, formate e messe nelle condizioni di operare sul territorio, queste figure potrebbero anche essere le principali responsabili dei cosiddetti Welfare Point, luoghi fisici e/o virtuali in cui i cittadini e le imprese possono recarsi per essere indirizzati verso i servizi attivi sul territorio che più si confanno alle loro esigenze.

### **Il lifelong learning come chiave per il futuro delle RTC**

Il fattore comune rispetto alle questioni fin qui indagate riguarda la necessità di coinvolgere le ATS e le Alleanze nella progettazione triennale. Il primo passo in questa direzione è rappresentato dalla necessità di individuare all'interno di ciascuna organizzazione persone formate sui temi della conciliazione e della coprogettazione o che siano disposte a intraprendere un percorso formativo specifico in questi ambiti. L'obiettivo, oltre a sviluppare e mantenere aggiornate tali conoscenze, è che queste persone si dedichino stabilmente, se non in via esclusiva, alla progettazione, supervisione e implementazione degli interventi di conciliazione. Investire nella formazione continua e nell'aggiornamento delle competenze dei professionisti della rete è cruciale perché esse devono evolvere di pari passo con i bisogni sociali.

*WorkLife Community* ha permesso di sperimentare una formazione condivisa e attiva (cfr. §6.4), che auspicabilmente dovrebbe essere integrata anche con incontri in presenza al fine di costruire un'opportunità di dialogo tra le varie realtà territoriali. In particolare, la commistione tra formazione a distanza (FAD) per la parte più teorica e incontri in presenza per una parte legata alla prosecuzione e allo sviluppo delle Comunità di Pratiche potrebbe rappresentare una scelta vincente proprio perché simili opportunità sono propedeutiche alla condivisione di strumenti, esperienze, competenze e conoscenze, buone prassi e strategie.

Infine, per apprezzare appieno le occasioni di apprendimento messe a disposizione in futuro su temi "di frontiera" per l'operato delle RTC, la formazione dovrebbe essere accompagnata da momenti di riflessione sulle competenze già accumulate da parte delle persone attive sul tema. Oltre a facilitare l'individuazione del tipo di formazione più accurata da offrire, una mappatura e una riflessione condivisa sulle competenze dei professionisti della conciliazione permetterebbe di creare una rete informale di formatori trasversale alle Alleanze. Da un lato, ciò consentirebbe di valorizzare e condividere le competenze e le conoscenze già presenti sul territorio; dall'altro, potrebbe rappresentare una leva per sostenere e influire positivamente sull'*engagement* dei membri della rete, capitalizzando l'esperienza di condivisione maturata grazie alle Comunità di Pratiche.



## 6.6 Riflessioni conclusive

A oltre dieci anni di distanza dalla loro istituzione, l'esperienza delle RTC appare ancora attuale e innovativa sia rispetto agli obiettivi (rispondere ai bisogni di conciliazione), sia con riferimento agli strumenti (reti multiattore). In ragione di questi due elementi possiamo sostenere che le RTC sono state delle "incubatrici territoriali" dell'innovazione in tema di interventi di conciliazione vita-lavoro.

Tuttavia, guardando al futuro, è auspicabile realizzare un passo ulteriore: fare sì che esse diventino vettori di un'accelerazione sistemica nell'integrazione tra i servizi, secondo una logica votata all'innovazione e all'investimento sociale. Per fare ciò è necessario che le RTC si lascino alle spalle una visione tradizionale del welfare, in cui una serie di interventi sono messi in campo a fronte dell'emersione di una specifica domanda da parte della cittadinanza. Al contrario, esse devono porsi l'obiettivo di mettere in campo sperimentazioni utili a individuare il proprio target, studiarne i bisogni e delineare dei servizi da offrire proattivamente. Questo consentirebbe di superare la logica riparativa del welfare tradizionale e di andare anche oltre quella preventiva propria dell'investimento sociale, per promuovere in maniera più ampia il benessere della cittadinanza nel suo complesso.

Un modello di welfare di questo tipo poggia sul coinvolgimento attivo delle comunità locali che devono contribuire alla costruzione dei sistemi territoriali di welfare attraverso la promozione e lo sviluppo di sinergie inedite, in grado di sfruttare e valorizzare il potenziale proprio di ciascun territorio. Ciò, peraltro, favorirebbe anche l'adozione di una prospettiva trasversale e lo sviluppo di un approccio intersettoriale, che è sempre più necessario se l'obiettivo è promuovere il benessere delle persone. Infatti, essendo il benessere funzione di una molteplicità di elementi multidimensionali che si intersecano nella vita di ciascuno, appare evidente che gli interventi di conciliazione non possono rimanere una politica a sé stante, ma che devono invece dialogare (ad esempio) con quelli relativi alle politiche dei tempi, alla sanità, all'educazione e ai trasporti. Se l'interazione tra i diversi attori e le diverse politiche è un fattore chiave per il miglioramento dell'efficacia degli interventi conciliativi, è fondamentale puntare sui vantaggi che derivano dalla collaborazione (Huxham e Vangen 2005). In questo senso, il dibattito sulla coprogettazione e sulla coprogrammazione (si veda il Capitolo 2) si basa sulla convinzione che questo nuovo tipo di welfare, più collaborativo, debba fare perno sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà (si veda il Capitolo 4, in particolare §4.4.1) e sull'adozione di strumenti che possano efficacemente promuovere la collaborazione tra enti pubblici, del Terzo Settore e profit, al fine di rinnovare lo sviluppo del welfare locale.

## Riferimenti bibliografici

- Adler N.J. e Izraeli D.N. (1988), *Women in Management Worldwide*, Londra, M.E. Sharpe.
- Agostini C. e Maino (2022), *Bilanciare vita personale e lavoro nella libera professione: quali prospettive?*, in AA.VV., *Politiche e strumenti per l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare: una sfida ancora aperta. Il caso dei lavoratori e lavoratrici autonomi iscritti a Ordini professionali*, Milano, Associazione Irene ETS.
- Balbo L. (1978), *La doppia presenza*, in "Inchiesta", n. 32, pp. 3-6.
- Balbo L. (a cura di) (1991), *Tempi di vita. Studi e proposte per cambiarli*, Milano, Feltrinelli.
- Barazzetti D. (2006), *Doppia presenza e lavoro di cura. Interrogativi su alcune categorie interpretative*, in "Quaderni di sociologia", n. 40, pp. 85-96.
- BEPA - Bureau of European Policy Advisors (2010), *Empowering people, driving change: Social Innovation in the European Union*, Bruxelles, Commissione europea.
- Burroni L. (2016), *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, Bologna, Il Mulino.
- Carabelli C. e Facchini C. (a cura di) (2011), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Milano, FrancoAngeli.
- Éupolis Lombardia (2012), *Politiche per le famiglie lombarde. Come conciliare lavoro e cura*.
- Corriero M. (2023), *Quale nuovo welfare oggi? Il consolidamento della prospettiva pedagogica della legge 328/2000 attraverso l'investimento inclusivo nel sistema dei servizi sociali e socio-educativi*, in "Educazione Interculturale", vol. 21, n. 1, pp. 140-149.
- Crompton R. (1999), *Restructuring Gender Relations and Employment: the Decline of the Male Breadwinner*, Oxford, Oxford University Press.
- Crompton R. (2006), *Employment and the Family: The Reconfiguration of Work and Family Life in Contemporary Societies*, New York, Cambridge University Press.
- Davidson M.J. e Burke R.J. (a cura di) (2011), *Women in Management Worldwide. Progress and prospects*, Farnham, Gower.
- Estes S.B., Noonan M.C. e Maume D.J. (2007), *Is Work-Family Policy Use Related to the Gendered Division of Housework?*, in "Journal of Family and Economic Issues", vol. 28, pp. 527-545.
- EIGE - European Institute on Gender Equity (2022), *Gender Equality Index 2022: The COVID-19 pandemic and care*, Vilnius, EIGE.
- Fazzi L. (2022), *Sussidiarietà e coprogettazione: un legame implicito o ancora da costruire?*, in "Impresa Sociale", n. 4, pp. 1-11.

- Ferrera M. (2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Friedan B. (1963), *La mistica della femminilità*, Roma, Castelvechi.
- Gaiaschi C. (2014), *Oltre il modello dual earner-dual carer: dalla conciliazione condivisa per tutt\* alla conciliazione condivisa fra tutt\**, in "About Gender", vol. 3, n. 3, pp. 1-24.
- Gargiulo S. (2022), *La legge 328/2000 tra origini e attualità: il cammino culturale di una riforma*, in Trapanese R. (a cura di), *Welfare dei diritti e delle responsabilità. La legge 328/00, il PNIS e il PNRR: tra innovazioni e sostenibilità sociale*, Milano, FrancoAngeli, pp. 25-37.
- Gobbo M. e Maino F. (2015), *Reti territoriali per la conciliazione e alleanze locali in Lombardia*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 169-194.
- Gori C. (a cura di) (2005), *Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo*, Roma, Carocci.
- Huxham C. e Vangen S. (2005), *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, London and New York, Routledge.
- Longo F. e Maino F. (2021), *Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.
- Madama I. e Maino F. (2013), *La conciliazione famiglia-lavoro: le Reti territoriali in Lombardia*, 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, pp. 295-311.
- Maino F. (2001), *La politica sanitaria*, Bologna, Il Mulino.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F. e Rizza R. (2018), *Le piccole e medie imprese incontrano il welfare: nuove opportunità di tutela dei lavoratori e di crescita per l'azienda e il territorio?*, in "Stato e Mercato", vol. 113, n. 2, pp. 197-224.
- Neri S. (2010), *Il mercato preso sul serio?*, paper presentato al XXIV Convegno SISP (Venezia, 16-18 settembre 2010).
- Pesenti L. (2008), *Politiche sociali e sussidiarietà. I modelli, gli attori, le esperienze*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Razetti F. e Santoni V. (2021), *Un welfare aziendale e territoriale a misura di artigiani, micro e piccole imprese. Report Finale*, Milano, Percorsi di secondo welfare.
- Regione Lombardia (2019), *Linee guida per la definizione dei piani territoriali di conciliazione dei tempi lavorativi con le esigenze familiari 2020-2023*, in Delibera n. 2398 del 11 novembre 2019.

Saraceno C. (2020), *Quando avere un lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, Lectio Magistralis, No. 20, Firenze, Firenze University Press.

Saraceno C. (2021), *Interventi*, in Buralassi M., Galeone P. e Pacini L. (a cura di), *I vent'anni della legge 328 del 2000 nella penisola. Le trasformazioni del welfare locale*, Roma, RomaTRE-press.

Shriver M. (2009), *The Shriver Report: A Women's Nation Changes Everything*, Washington DC, The Center for American Progress.

Tomei M. (2021), *Teleworking: A Curse or a Blessing for Gender Equality and Work-Life Balance?*, in "Intereconomics", vol. 56, n. 5, pp. 260–264.

Wenger E. (1998), *Communities of Practice: Learning as a Social System*, in "The Systems Thinker", vol. 9, n. 5, pp. 1-5.

# Capitolo 7

## Fondazioni di origine bancaria e innovazione sociale: il Programma Equilibri



di Chiara Agostini e Alessandra Motta

## Introduzione

### Parole chiave

- Coprogettazione
- Fondazioni di origine bancaria
- Innovazione sociale
- Occupazione femminile
- Povertà educativa

Il capitolo indaga il ruolo delle Fondazioni di origine bancaria nella promozione dei processi di cambiamento sociale. L'analisi si concentra sul Programma Equilibri, che è frutto della volontà di Fondazione Compagnia di San Paolo di mettere in campo interventi territoriali volti ad affrontare i problemi legati alla bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro e all'alta incidenza della povertà educativa minorile.

Ormai da tempo, le FOB si sono affermate in quanto attore strategico nel panorama del secondo welfare. In particolare, questi enti finanziano e accompagnano processi di sviluppo locale promuovendo l'avvio di progetti sperimentali spesso basati sulla costituzione di partnership pubblico-privato e sulla realizzazione di percorsi di coprogettazione aperti e flessibili. Si delinea, dunque, un ruolo rilevante di questi enti nell'ambito del welfare filantropico, in cui tuttavia la finalità delle FOB non si esaurisce nella funzione finanziaria di investimento in interventi di utilità sociale, ma si anima di una funzione di filantropia strategica per cui l'azione è volta alla promozione del mutamento sociale. In questo contesto, il presente capitolo indaga il ruolo di Fondazione Compagnia di San Paolo nel sostenere processi di cambiamento sociale nei territori vincitori del Bando Equilibri attraverso il quale l'omonimo Programma ha trovato attuazione.

Il capitolo si articola in quattro sezioni: la prima, dopo un breve *excursus* sull'iter giuridico che regola la nascita delle Fondazioni di origine bancaria, evidenzia il loro ruolo nel panorama del secondo welfare, in particolare in relazione all'innovazione sociale. La seconda illustra il contesto in cui si colloca il Programma Equilibri, considerando alcuni dati sull'occupazione femminile e sulla povertà dei minori. La terza presenta le finalità del Programma, l'articolazione del relativo Bando attraverso cui sono state raccolte le proposte progettuali e il processo di coprogettazione che ha interessato i partenariati vincitori della prima fase del Bando. La quarta, infine, analizza il Programma Equilibri alla luce della cornice teorica presentata all'inizio del capitolo. Seguono poi delle riflessioni conclusive.

## 7.1 Fondazioni di origine bancaria e innovazione sociale

Gli inizi degli anni Novanta vedono l'avvio dell'iter legislativo, giurisdizionale ed economico (v. [Ferri et al. 2015](#); Iagnemma 2018) volto alla privatizzazione del settore bancario italiano, segnato dall'approvazione della legge n. 218 del 30 luglio 1990, la cosiddetta legge Amato-Carli, con la quale nascono le Fondazioni di Origine Bancaria (da qui in avanti FOB). L'obiettivo era quello di non perdere, almeno nel breve periodo, il controllo su risorse fino ad allora pubbliche, ma di concedere spazi sempre più ampi al settore privato. Tale processo ha portato alla scissione di ogni singola banca pubblica operante in Italia fino a quel momento in due diverse entità: l'impresa bancaria, definita "banca conferitaria", operante in ambito creditizio e finanziario e orientata al perseguimento del profitto; e la fondazione di origine bancaria, poi denominata "ente conferente", deputata alla gestione della partecipazione all'interno della banca conferitaria (di cui ha tenuto il controllo nella prima fase del processo di privatizzazione) e altresì allo svolgimento di funzioni di utilità sociale. Nel corso degli anni la partecipazione delle Fondazioni nelle banche si è ridotta progressivamente, giungendo a estinguersi in alcuni casi. Con la c.d. legge Ciampi del 1998 (legge n. 461 del 23 dicembre 1998 e decreto legislativo n. 153 del 17 maggio 1999) l'assetto giuridico e le attività degli enti conferenti sono stati definiti compiutamente: viene attribuita loro la denominazione di "Fondazioni" e formalizzata la specifica disciplina fiscale e civilistica che le regola. La legge Ciampi costituisce un passaggio fondamentale del processo di privatizzazione inaugurato negli anni Novanta, allorché riconosce a tali enti la natura di persona giuridica privata senza scopo di lucro e la piena autonomia statutaria e gestionale. La stessa normativa definisce anche l'attività delle FOB, che è essenzialmente rivolta in due direzioni: da un lato, la gestione profittevole del patrimonio (funzione imprenditoriale), e, dall'altro, l'utilizzo dei proventi derivanti dall'investimento per il perseguimento di scopi di utilità sociale (funzione filantropica). Rispetto a questa seconda direttrice, sebbene private, le FOB sono obbligate *ex lege* a investire il loro patrimonio in settori che interessano l'intervento pubblico locale, generando sovrapposizioni con esso ([Ravazzi 2016](#)). In questo quadro, ormai da decenni, le FOB promuovono e accompagnano interventi di sviluppo locale declinando le loro attività nell'alveo dell'innovazione sociale, rappresentando dunque un attore centrale del secondo welfare in Italia. Si tratta di una questione sulla quale il Laboratorio Percorsi di secondo welfare ha già sviluppato numerose riflessioni nell'ambito dei precedenti Rapporti biennali ([Bandera 2013](#); [Bandera 2017](#); [Agostini e Cibinel 2017](#); [Cibinel 2019](#); [Cibinel 2021](#)).

Nel 2022, le FOB hanno sostenuto 21.301 iniziative, erogando complessivamente 962,2 milioni di euro (+5,3% rispetto all'anno precedente). Di queste risorse, secondo la nostra classificazione<sup>1</sup>, circa il 45%

1. La classificazione di ACRI comprende nell'area welfare i settori: "Volontariato, filantropia e beneficenza", "Assistenza sociale" e "Salute pubblica". Il nostro Laboratorio da diversi anni segue una classificazione parzialmente diversa rispetto a quella di ACRI, in cui sono inclusi nella voce "welfare" anche i settori "Famiglia e valori connessi", "Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile" (precedentemente inseriti dalla stessa ACRI nell'area welfare) e "Sviluppo locale". Per approfondire le motivazioni alla base di questa scelta v. Cibinel ([2019](#)).

(431,9 milioni di euro) è stato destinato all'area del welfare (per ulteriori approfondimenti sull'operato delle FOB nell'ultimo anno v. [Cibinel 2023](#)).

Oltre alla funzione erogativa la letteratura riconosce alle FOB un ruolo strategico nel sostegno allo sviluppo di sperimentazioni. Secondo [Arrigoni e Caselli \(2022\)](#) l'azione filantropica delle FOB prende le mosse da quattro elementi distintivi che, interagendo in maniera sinergica, sostanziano la crescente influenza di queste realtà nella gestione delle questioni sociali, dalla quale scaturisce poi una loro crescente rilevanza nel processo di *policy making* governativo: a) la capacità di intervenire in maniera tempestiva; b) il carattere "innovativo" degli interventi promossi; c) la volontà di dialogare su un piano paritario con i decisori pubblici, intervenendo nei processi di *policy making*; d) l'idea di poter legittimamente guidare il settore pubblico in ambiti progettuali inesplorati (o comunque debolmente coperti dall'azione statale). Rispetto a quest'ultimo punto, [Cavalletto \(2016\)](#) sottolinea che *"le Fondazioni agiscono non già per risolvere definitivamente o stabilmente i problemi che una comunità locale si trova ad affrontare, ma in modo tale da mettere in campo "azioni dimostrative", utili a indicare come i problemi e le emergenze possano essere affrontati con strumenti e policy più efficaci rispetto a quelli che i sistemi pubblici hanno predisposto fino a quel momento"* (v. anche [Bandera 2013](#), 24). Questo perché le FOB - nonostante la legislazione le qualifichi come soggetti tenuti a investire in iniziative di utilità sociale - non hanno la pretesa di agire per "risolvere problemi", ma possono mostrare quali vie percorrere per affrontarli meglio, affidando poi nuovamente all'attore pubblico il compito di adottare tali soluzioni su scala più ampia (il ruolo dell'attore pubblico nello stabilizzare iniziative sperimentali è stato evidenziato anche dalla ricerca alla base del presente Rapporto: si veda in particolare il Capitolo 4, §4.1). Nello specifico, anticipando l'azione del soggetto pubblico, le FOB possono investire sui territori promuovendo l'avvio di progettualità innovative che, una volta mostrato il loro valore (in termini funzionali, economici e sociali), possono essere investite di quella legittimità necessaria per essere adottate stabilmente dalle amministrazioni pubbliche locali. Per le loro particolari caratteristiche, le FOB godono di quello che [Barbetta \(2013\)](#) ha definito come *"vantaggio comparato"* nell'esercizio di sperimentazioni volte all'innovazione sociale. A differenza degli attori di Mercato, le FOB infatti non devono soddisfare aspettative di ritorno economico immediato. Allo stesso tempo, non soffrono delle rigidità burocratiche tipiche delle amministrazioni pubbliche, poiché dotate di strutture decisionali più snelle ([Arrigoni e Caselli 2022](#)). Infine, le FOB non sono soggette alle conseguenze degli avvicendamenti politici che spesso inficiano l'adozione di strategie di lungo periodo: possono sostenere progetti con un orizzonte temporale più ampio ([Ferri et al. 2015](#)) poiché la loro attività non è vincolata alla ricerca del consenso elettorale a breve termine, né alla realizzazione di azioni che legittimino il governo locale mentre è in carica e quindi prima delle successive elezioni. Ciò significa che le FOB possono collocare la loro attività filantropica in una prospettiva temporale di più ampio respiro, muovendosi dal piano dell'innovazione sociale a quello del cambiamento sociale, specialmente attraverso l'istituzionalizzazione delle azioni sperimentali che siano risultate efficaci ed efficienti.

Nel solco della riflessione suggerita da [Polizzi \(2021\)](#), secondo il quale è necessario interrogarsi su come l'innovazione sociale, nei contenuti e mutamenti che propone, raggiunga il più ampio sistema locale



di welfare e non rimanga appannaggio solo di una minoranza di attori, è rilevante osservare le pratiche di innovazione sociale adottate e agite dalle FOB. Queste ultime, infatti, in uno scenario segnato dal costante diminuire delle risorse pubbliche dedicate al welfare, non si limitano solo alla sperimentazione di pratiche sociali innovative, ma mirano anche a essere ispiratrici delle azioni di programmazione e progettazione delle stesse amministrazioni locali, sostenendole nell'implementazione del welfare non solo come partner e nella veste di finanziatrici, ma anche suggerendo specifici modelli di governance, gestione e intervento (Arrigoni et al. 2020). Soprattutto in fasi più recenti, le FOB si pongono come attore sempre più rilevante nel processo di *policy making* e lo fanno adottando una particolare postura nello svolgimento della funzione filantropica di cui abbiamo detto precedentemente. Sempre più spesso questi enti non si limitano a finanziare progetti di utilità sociale, ma ne accompagnano la progettazione e l'implementazione, attraverso specifiche attività di valutazione di impatto e di capacity building, "proponendoli ai governi locali come modelli per l'azione pubblica" (Polizzi 2021, 480). Per la loro particolare storia le FOB godono di un rapporto privilegiato con il territorio, nel quale sono fortemente radicate, ponendosi come interlocutrici d'interesse tanto per le formazioni civili e del Terzo Settore, quanto per i governi locali. Inoltre, incoraggiano processi di *community building*, laddove sostengono le comunità locali nell'essere protagoniste dei processi di cambiamento che le riguardano. In questo senso, con la loro azione possono promuovere la costituzione e/o il rafforzamento di prototipi di welfare sussidiario territoriale, in cui l'azione si caratterizza per la sua dimensione di prossimità (D'Arcangelo 2022).

Il potenziale delle FOB in termini di promozione dell'innovazione sociale è ampiamente riconosciuto. Tuttavia, i sistemi di welfare pubblico locale raramente sono riusciti, nell'ultimo decennio (Ferrera 2013; Silvestri 2019), a tramutare le sperimentazioni progettuali supportate dalle FOB in azioni stabili e in grado di autosostenersi nel tempo. In questo contesto, il Quarto Rapporto sul secondo welfare (Cibinel 2019) ha individuato tre condizioni affinché si realizzi il passaggio dalla sperimentazione dell'innovazione alla promozione di un cambiamento sociale duraturo nel tempo (v. Tabella 7.1). La prima riguarda la messa in campo, da parte delle FOB, di "azioni strategiche" che si basano sull'adozione di una prospettiva di medio-lungo periodo per la realizzazione degli interventi sociali e che si traduce, tra le altre cose, nella promozione di "spazi terzi" in cui i diversi stakeholder locali possano confrontarsi e collaborare insieme. L'animazione di questi spazi mediante percorsi di coprogettazione (si veda il Capitolo 3, §3.4.1) pone in capo a questi enti la necessità di rinunciare a parte del loro potere decisionale (nel definire priorità e modalità di intervento), mantenendo un dialogo proficuo e costante con gli attori locali.

La seconda condizione concerne la realizzazione di "azioni basate sull'evidenza", dal momento che la stabilizzazione delle progettualità sociali può e deve essere supportata dal ricorso alla valutazione delle iniziative utili a vagliarne l'efficacia e i possibili margini di miglioramento da mettere in campo. Il coinvolgimento di professionisti esperti - interni o esterni alle FOB - che lavorino mediante il ricorso a strumenti e metodologie validi scientificamente ed empiricamente fondati può inoltre contenere il rischio di promuovere iniziative che non siano effettivamente rispondenti ai bisogni del territorio.

La terza dimensione riguarda infine la realizzazione di "azioni condivise", concertate con i diversi attori

locali grazie all'apertura dei processi decisionali e di implementazione delle iniziative promosse a livello locale. La sfida è quella di allargare la partecipazione a tutti i potenziali interlocutori, mediante l'impiego di approcci e strumenti *bottom-up* che siano in grado di assicurare il coinvolgimento degli stakeholder a vario livello e nelle diverse fasi dei percorsi di programmazione, progettazione e implementazione degli interventi.

**Tabella 7.1.** Condizioni per la promozione del cambiamento sociale da parte delle FOB

Condizione per il cambiamento sociale	Approcci e strumenti
Azione strategica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuazione di obiettivi strategici, di sistema e orientati al cambiamento</li> <li>• Sostegno a interventi pluriennali</li> <li>• Scelta di strumenti di finanziamento e intervento idonei</li> <li>• Promozione e accompagnamento di partenariati pubblico-privati</li> <li>• Evoluzione del concetto di <i>accountability</i>: misurazione e valutazione degli interventi alla luce del concetto di cambiamento sociale</li> </ul>
Azione basata sull'evidenza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coinvolgimento di professionisti esperti (interni o esterni all'organizzazione)</li> <li>• Solidi riferimenti teorici</li> <li>• Realizzazione di rilevazioni empiriche e indagini volte alla stabilizzazione degli interventi promossi</li> </ul>
Azione condivisa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approcci <i>bottom-up</i></li> <li>• Allargamento della partecipazione</li> <li>• Coinvolgimento di tutti gli stakeholder nei processi decisionali e di implementazione degli interventi (coprogettazione e coproduzione delle iniziative)</li> </ul>

Fonte: elaborazione delle autrici a partire da Cibinel (2019).

Nonostante il ruolo strategico che le FOB possono giocare nella promozione e nel consolidamento del cambiamento sociale, non manca chi esprime preoccupazione per il loro crescente protagonismo nel campo delle politiche sociali locali. Il rischio paventato è di una progressiva privatizzazione del bene pubblico e del benessere sociale (Rogers 2015; Rey-Garcia 2019) se questi enti assumono un ruolo di guida nei processi di programmazione sociale territoriale, sostituendosi a quelli pubblici nell'implementazione ed espansione del welfare. In questa prospettiva, la maggior concentrazione delle FOB nel Nord-Ovest del Paese (Ferri *et al.* 2015; Arrigoni e Caselli 2022; ACRI 2023) potrebbe inoltre contribuire ad acuire le disuguaglianze territoriali in termini non solo di servizi sociali presenti, ma anche di competenze diffuse (per esempio in materia di coprogettazione) e, più in generale, di capitale sociale.

## 7.2 Il problema di policy affrontato da Equilibri

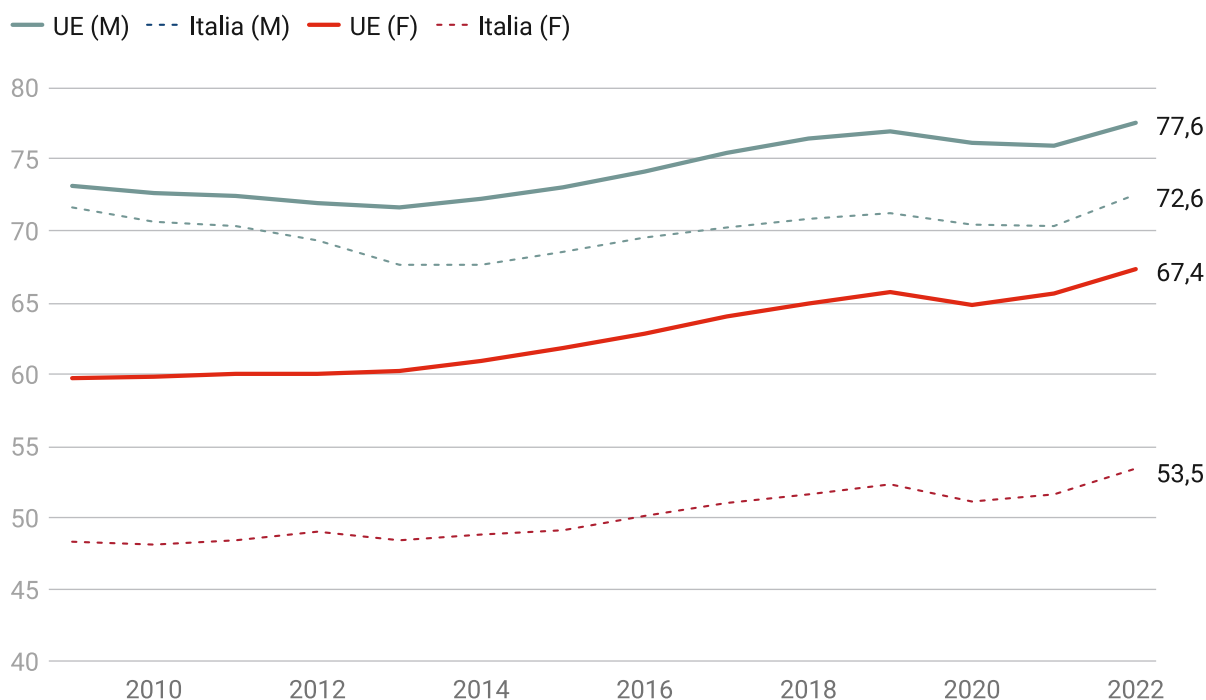
Le FOB, anche in relazione alle loro modalità operative e al loro approccio innovativo ai problemi e ai bisogni sociali, si sono mostrate attori fondamentali nel rispondere prontamente alle sfide determinate dalla pandemia. Il loro intervento si è concretizzato innanzitutto in azioni tempestive destinate a fronteggiare le criticità connesse alle misure di contenimento della circolazione del virus. Le Fondazioni hanno però promosso anche progettualità di lungo periodo volte ad affrontare in modo sistematico problemi e bisogni che, in molti casi, erano già presenti e sono stati esacerbati dalla pandemia (v. [Cibinel 2021](#)).

Il Programma Equilibri rientra in questa seconda categoria di interventi. È stato ideato ed elaborato all'indomani della fase più acuta della pandemia, in uno scenario nazionale profondamente piegato dalla crisi economica, che ha visto aumentare il numero di persone e famiglie in condizione di povertà. In quella fase, le misure di contenimento del virus hanno inoltre generato una contrazione del tasso di occupazione femminile, già notoriamente basso in Italia. Infatti, la crisi pandemica ha avuto un impatto sproporzionato sulle donne rispetto alle recessioni "tradizionali", che storicamente hanno colpito maggiormente l'occupazione maschile. Questo, da un lato, è dovuto a una maggiore presenza femminile nel terziario (che comprende una quota rilevante dei settori più colpiti dalle misure di distanziamento) e, dall'altro, a una iniqua distribuzione del lavoro di cura all'interno delle famiglie; iniquità che è stata esasperata dalla sospensione delle attività educative/scolastiche e dal ricorso alla didattica a distanza ([Irpel 2020](#)). Inoltre, come evidenziato dall'INAPP ([2020](#)), con la fine del primo *lockdown* (marzo-maggio 2020) - quando nelle coppie con figli è stato possibile scaglionare i rientri al lavoro - sono state perlopiù le donne a rimanere a casa. Uno stop che può essere stato temporaneo oppure prossimo alla decisione di dimettersi definitivamente per esigenze familiari. Si tratta di una condizione che ha conseguenze importanti sul rischio di povertà dei minori, che aumenta significativamente quando il nucleo percepisce un solo reddito.

Guardando ai tassi di occupazione, i dati Eurostat<sup>2</sup> relativi al periodo 2009-2022 mostrano che, in Italia, tale indicatore (sia nel caso delle donne che degli uomini) è costantemente più basso di quello europeo. Tuttavia, la distanza fra Italia ed Europa è più significativa nel caso delle donne rispetto agli uomini. Nel 2022, nel nostro Paese, sono occupate il 53,5% delle donne, in Europa tale valore è superiore di 13,9 punti percentuali (p.p.) (67,4%). Se guardiamo agli uomini, la distanza fra Italia ed Europa si riduce significativamente (passando a 5 p.p.), dal momento che nel nostro paese il tasso di occupazione maschile è pari al 72,6%, mentre a livello europeo al 77,6% (v. Figura 7.1).

2. Ultimo accesso a settembre 2023.

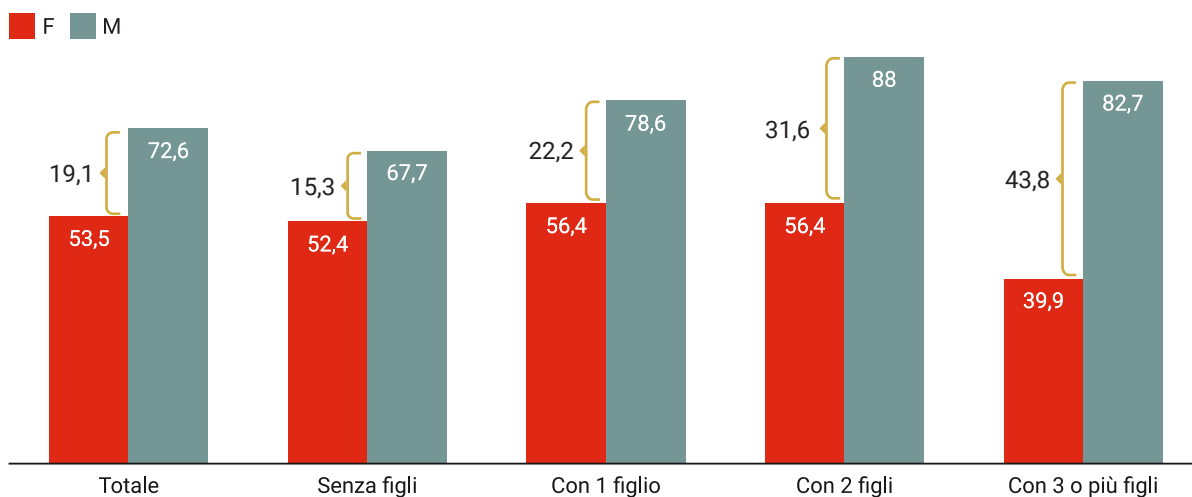
**Figura 7.1.** Tassi di occupazione maschile e femminile (18-64 anni) in Italia e in Europa, valori percentuali. 2009-2022



Fonte: elaborazione delle autrici da database Eurostat.

In Italia la presenza di figli e il loro numero incide significativamente sul divario di genere. Considerando la popolazione generale, la distanza fra uomini e donne occupati/e è di 19,1 p.p. e si riduce a 15,3 p.p. quando non ci sono figli. In presenza di un figlio tale distanza si attesta sui 22,2 p.p. e cresce poi in maniera direttamente proporzionale all'aumentare dei carichi di cura. Quando i figli sono due il divario di genere è infatti di 31,6 p.p. e raggiunge i 42,8 punti percentuali quando i figli sono tre (v. Figura 7.2).

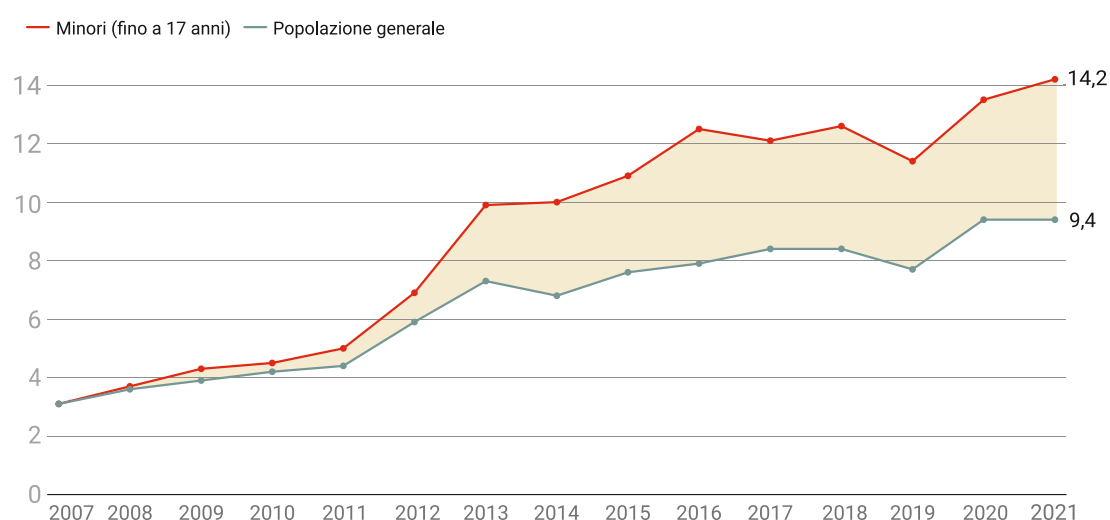
**Figura 7.2.** Tasso di occupazione della popolazione maschile e femminile (18-64 anni) al variare del numero di figli in Italia, valori percentuali. Anno 2022.



Fonte: elaborazione delle autrici da database Eurostat.

Guardando ai minori, i dati Istat<sup>3</sup> mostrano che la loro condizione è costantemente peggiorata negli ultimi quindici anni (un dato evidenziato anche nel Capitolo 1, v. §1.2). Nel periodo compreso fra il 2007 e il 2021, non solo il tasso di bambini in povertà assoluta è cresciuto di oltre quattro volte (passando dal 3,1% al 14,2% del totale dei bambini), ma è drammaticamente aumentata la distanza fra la popolazione in questa fascia di età e la popolazione generale (v. Figura 7.3). Infatti, se nel 2007 non erano rilevabili differenze fra i livelli di povertà della popolazione bambina e di quella complessiva, negli anni successivi la distanza fra queste due popolazioni è aumentata in maniera sostanziale, raggiungendo il suo apice nel 2021 (quando erano in povertà il 14,2% dei bambini e il 9,5% della popolazione complessiva). In termini assoluti si tratta di quasi 1,4 milioni di minori che si trovano in questa condizione.

**Figura 7.3.** Incidenza della povertà assoluta individuale sulla popolazione totale e sui minori fino a 17 anni in Italia, valori percentuali. 2007-2021.



Fonte: elaborazione delle autrici da database Istat.

Peraltro, la povertà materiale si accompagna spesso a una condizione di povertà educativa. Con questo termine si fa riferimento al processo che limita il diritto dei bambini all'educazione e li priva dell'opportunità di sviluppare competenze di cui avranno bisogno da adulti. Povertà educativa e povertà materiale sono legate da un circolo vizioso: i bambini che provengono da famiglie svantaggiate hanno più probabilità di conseguire peggiori risultati a scuola, hanno meno possibilità di partecipare ad attività sociali, culturali e ricreative, di svilupparsi emotivamente e di realizzare il proprio potenziale. Una volta diventati adulti, questi bambini incontrano poi maggiori difficoltà ad attivarsi nella società e a trovare lavori di qualità. La povertà materiale di una generazione si traduce spesso nella privazione di possibilità educative per quella successiva, determinando nuova

3. Ultimo accesso a settembre 2023.

povertà materiale e di rimando altra povertà educativa, e così via ([Save the Children 2014](#)). In questo quadro, la pandemia ha contribuito a esacerbare la condizione dei minori. In conseguenza delle misure di contenimento del virus, bambini e ragazzi hanno sperimentato una deprivazione educativa e culturale senza precedenti dovuta alla sospensione dei servizi educativi e per l'infanzia, alla chiusura delle scuole (totale nella prima fase e a macchia di leopardo nella seconda) e a quella di molte attività ricreative (per esempio cinema, teatri, biblioteche).

## 7.3 Equilibri: principali caratteristiche

Nel contesto delineato, la Fondazione Compagnia di San Paolo (CSP) ha promosso il Programma Equilibri con l'intenzione di sollecitare la proposta di idee progettuali a sostegno dell'occupazione femminile e, contemporaneamente, di contrasto alla povertà educativa dei minori. In questa sezione si presentano le caratteristiche del Programma (§7.3.1), del percorso di coprogettazione rivolto ai partenariati vincitori del bando (§7.3.2) e dell'attività di ricerca a supporto del programma prevista per tutto il triennio di attuazione (§7.3.3).

### 7.3.1 L'articolazione del Programma

Al fine di costruire un Programma in grado di rispondere efficacemente alle difficoltà delle donne nel conciliare i carichi di cura familiare e di lavoro, e di mettere in campo azioni di promozione di percorsi educativi per i loro figli, CSP ha incaricato Percorsi di secondo welfare e il Collegio Carlo Alberto di Torino di realizzare uno studio preliminare volto a valutare la fattibilità dell'iniziativa. Questa attività, realizzata nel periodo compreso fra aprile e luglio 2021, ha visto il coinvolgimento di 30 interlocutori territoriali coinvolti in qualità di esperti e di referenti istituzionali di rilievo nell'ambito dell'educazione e dell'occupazione femminile<sup>4</sup>. Lo studio di fattibilità era volto a: a) definire il target di intervento e il territorio della sperimentazione, b) mappare gli attori territoriali rilevanti e delineare il modello di governance dell'azione progettuale; c) attivare i soggetti potenzialmente interessati dalla progettualità; d) definire le linee progettuali e gli strumenti erogativi; e) stimare le risorse necessarie, analizzare la sostenibilità e valutare l'impatto potenziale.

<sup>4</sup> Nello specifico, sono state coinvolte organizzazioni quali Save The Children, Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia, Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte, Agenzia Piemonte Lavoro (APL) e Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), sindacati CGIL-Piemonte e CISL-Lombardia e Piemonte, associazioni datoriali, realtà del Terzo Settore, alcuni enti gestori dei servizi socio-assistenziali.

Questa attività ha permesso di individuare tre obiettivi strategici (*outcome*) di medio-lungo periodo:

1. la promozione del lavoro femminile delle donne in situazione o a rischio di svantaggio, con problemi di conciliazione relativi alla cura dei figli minori e con un ISEE non superiore ai 30.000 euro;
2. il contrasto alla povertà educativa minorile;
3. la costruzione di un'infrastrutturazione sociale territoriale, intesa come sistema in grado di connettere stabilmente attori pubblici e privati che possono contribuire alla produzione di welfare.

A questo proposito il Bando Equilibri - che ha dato avvio all'attuazione dell'omonimo Programma - si è rivolto a partenariati pubblico-privati attivi o da attivarsi nel territorio della Regione Piemonte. Tali partenariati dovevano essere costituiti da un ente capofila e da un minimo di due partner di cui almeno un ente pubblico e due enti non profit con competenze nell'area dei servizi al lavoro, educativi e di conciliazione.

L'investimento complessivo di Compagnia è stato pari a 2,25 milioni di euro e mirava a coprire fino al 90% dei costi di ciascuna progettualità mentre per il restante 10% doveva essere previsto un cofinanziamento. Per ciascuna progettualità, la richiesta di finanziamento doveva essere di almeno 500.000 euro. Il Bando Equilibri ha poi previsto un meccanismo di "pagamento al risultato" (*pay by result*) corrispondente al 15% del contributo stanziato da Compagnia, che sarà erogato sulla base dei risultati raggiunti. Ai fini dell'erogazione della quota a risultato concorreranno: gli esiti dei percorsi individuali rivolti alle donne beneficiarie e ai loro figli; le azioni intraprese per rafforzare l'infrastrutturazione sociale e la sostenibilità futura degli interventi messi in campo; la performance complessiva del progetto.

Il Bando è stato strutturato in due fasi. La prima è consistita nel lancio della *Call to Action* (a ottobre 2021), nella raccolta delle proposte progettuali e nella loro valutazione, i cui risultati sono stati resi noti a maggio 2022. La seconda fase ha invece riguardato l'avvio di un percorso di coprogettazione che ha impegnato i partenariati vincitori della prima fase fra giugno e ottobre 2022 (v. §7.3.2), periodo al termine del quale le richieste di contributo sono state sottoposte nuovamente alla valutazione degli organi deliberativi di Compagnia e approvate in via definitiva a dicembre 2022. A seguito dei due procedimenti di valutazione, sono risultati vincitori i partenariati - TILDE, Va.L.E.Ria e BI.lanciare<sup>5</sup> - che, a fine gennaio 2023, hanno avviato le progettazioni, che si concluderanno a dicembre 2025.

5. Nelle previsioni iniziali, il Programma Equilibri doveva sostenere due partenariati. Tuttavia, in seguito alla proposta della Fondazione Cassa di Risparmio di Biella di partecipare al finanziamento del progetto insieme alla Fondazione Compagnia di San Paolo, è risultato vincitore del bando anche il progetto BI.lanciare.

### **Box 7.1. TILDE**

Il progetto TILDE, capofilato da Unione Net, è frutto della collaborazione di 13 enti del Terzo Settore e 2 istituti scolastici, ai quali si è aggiunta una rete di enti sostenitori. TILDE si pone l'obiettivo di strutturare risposte di rete potenziando il welfare di comunità nei 7 Comuni che fanno parte dell'Unione dei Comuni Nord Est Torino (Borgaro, Caselle, Leinì, San Benigno Canavese, San Mauro, Settimo e Volpiano). Il progetto TILDE si sviluppa su tre livelli che riguardano:

1. il miglioramento del benessere occupazionale delle donne coinvolte, attraverso un lavoro condiviso tra la beneficiaria e la figura professionale del "Welfare Manager di Caso" (WMC) e nell'ottica della co-responsabilità. Per ciascuna beneficiaria è definito e implementato un progetto personalizzato in grado di favorire l'ingresso e/o la permanenza nel mondo del lavoro. TILDE prevede l'istituzione della Consulta Territoriale di Conciliazione (CTC), che rappresenta il luogo in cui convergono i bisogni di conciliazione delle donne e l'attivazione di risorse dedicate ai servizi educativi di qualità per i loro figli;
2. l'offerta di servizi educativi di qualità che siano flessibili, multidimensionali e personalizzati. A sostegno dello sviluppo di tale sistema di servizi è previsto il rafforzamento della comunità educante tramite la costruzione di una Comunità di pratica tra agenzie educative e la costituzione di Patti educativi di comunità per coordinare l'offerta educativa curricolare con quella extracurricolare, promuovendo scuole aperte e gestendo altri spazi pubblici ad alta intensità educativa;
3. la creazione di una infrastruttura territoriale permanente, tramite la sperimentazione di azioni collaborative di welfare aziendale e welfare di comunità, che sia in grado di sostenersi anche oltre il termine del triennio di finanziamento divenendo quindi patrimonio del territorio. Nell'ambito dell'infrastruttura territoriale è prevista l'attivazione di tavoli di confronto utili a promuovere lo scambio di conoscenze, competenze e modalità operative.



### Box 7.2. Va.L.E.Ria

Il progetto Va.L.E.Ria, capofilato dalla Cooperativa Pier Giorgio Frassati e con un partenariato costituito da 13 soggetti partner, nasce per rispondere ai bisogni dei territori della Valle di Susa e Val Sangone. Valeria è un nome di origine latina che significa “colei che sta bene”, e rappresenta il fine ultimo dell'intervento, cioè quello di aumentare il benessere personale di tutti i destinatari coinvolti all'interno del progetto. Il percorso si basa sui seguenti bisogni individuati e le relative azioni che saranno intraprese per farvi fronte:

1. miglioramento dell'accessibilità alle opportunità occupazionali e auto-imprenditoriali per le donne: insieme al Case Manager e all'Educatore di Polo le beneficiarie potranno pianificare e co-costruire il proprio “futuro possibile” a partire da una chiara e trasparente analisi dei propri limiti e risorse. Grazie al supporto dell'équipe, inoltre, ogni donna potrà conoscere le opportunità presenti sul territorio relative alle Politiche attive per il lavoro, alle offerte educative e alle possibilità di conciliazione e potrà strutturare un proprio “Piano di Azione Individuale”. Inoltre, ogni donna beneficerà del lavoro del Coach, figura che opererà in stretto raccordo con le imprese per costruire con loro piani di welfare aziendale e misure di conciliazione per le proprie dipendenti, a partire dai bisogni espressi dalle donne coinvolte in Equilibri e occupate presso le aziende stesse;
2. potenziamento della qualità e della quantità delle offerte educative extrascolastiche del territorio per ogni fascia di età: le donne beneficiarie e i loro partner saranno accompagnati da un'équipe multidisciplinare composta da psicologi, pedagogisti e assistenti sociali in un percorso riguardante la genitorialità, grazie al quale acquisire consapevolezza circa i bisogni dei minori e scegliere le opportunità educative e di conciliazione più idonee. Va.L.E.Ria intende infatti promuovere una cultura che vede entrambi i genitori responsabili rispetto ai carichi di cura e all'educazione dei figli, che faciliti l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro di madri e padri;
3. rafforzamento di una rete territoriale formale e informale a supporto della conciliazione vita-lavoro. Dapprima sarà realizzata una mappatura dettagliata dei servizi per l'occupazione femminile ed educativi presenti nelle Valli. Alla mappatura sarà affiancato un lavoro di raccordo e cura dei legami relativi sia alla comunità educante sia al tessuto imprenditoriale locale e gli stakeholder territoriali saranno stimolati ad accrescere la loro consapevolezza rispetto ai bisogni della popolazione locale e al welfare presente sul territorio.

### Box 7.3. Bi.lanciare

Il progetto Bi.lanciare è capofilato dal Consorzio sociale Il Filo da Tessere e interessa il territorio della provincia biellese. Il progetto vede 10 soggetti partner. Esso persegue i tre *outcome* definiti da CSP collocandoli in quattro principali aree di intervento:

1. la promozione dell'occupazione femminile, attraverso il rafforzamento delle competenze e dell'occupabilità delle donne: le beneficiarie saranno supportate da un Case Manager che svolgerà funzioni di orientamento e accompagnamento al lavoro, indirizzando le beneficiarie verso corsi di formazione, di autoimprenditorialità e di educazione finanziaria;
2. la sperimentazione di azioni collaborative di conciliazione, mediante il miglioramento della mobilità e quindi della raggiungibilità dei servizi e delle opportunità educative; e facilitando la sincronizzazione dei tempi di erogazione dei servizi con le esigenze di lavoro/formazione;
3. l'erogazione di percorsi educativi di qualità rivolti ai minori attraverso l'incremento dell'offerta culturale e ricreativa e la socializzazione a una cultura delle pari responsabilità genitoriali tra uomo e donna;
4. l'infrastrutturazione sociale di sistemi territoriali, mediante il rafforzamento delle competenze utili alla promozione di iniziative comunitarie di welfare.

Nei quattro ambiti illustrati, le donne beneficiarie e i loro figli sono supportate da Case Manager, le cui attività sono coordinate da tre Welfare Manager Territoriali. Bi.lanciare prevede poi l'istituzione di un "Hub della conciliazione" (cfr. [Cibinel e Maino 2021](#)), composto da professionisti con una profonda conoscenza del Biellese e che conta su strumenti e canali in grado di rilevare i bisogni della popolazione (per esempio attraverso [OsservaBiella](#), ma anche attraverso indagini specifiche o grazie all'apporto delle varie organizzazioni afferenti allo stesso Hub). L'Hub è pensato come un organismo in grado di favorire il raccordo tra enti e attori territoriali, promuovere una visione comune nel campo della conciliazione, leggere i bisogni locali e proporre nuove soluzioni o forme di integrazione tra le iniziative esistenti attraverso la coprogettazione. Le iniziative in corso e future realizzate nel territorio e riguardanti la conciliazione saranno tutte ricondotte e diffuse attraverso l'Hub.

## 7.3.2 Il percorso di coprogettazione

Il percorso di coprogettazione è stato accompagnato da due Project Manager (PM) individuati da CSP e si è avvalso del contributo di un esperto di Teoria del Cambiamento<sup>6</sup>. L'attività si è articolata in tre momenti che hanno riguardato: 1) l'applicazione della *Theory of Change* (da qui in avanti TOC); 2) l'introduzione nelle progettualità di specifici *key factor*; 3) la stesura dei documenti progettuali. Con riferimento alla TOC, nel corso di un primo incontro dedicato, il professionista incaricato da CDSF ha introdotto la metodologia e presentato il lavoro preliminare di modellamento della TOC al programma Equilibri. All'interno dei partenariati è stato poi identificato un gruppo ristretto che ha lavorato alla sua rielaborazione sulla base delle peculiarità della propria progettualità. Successivamente, per ciascun partenariato, è stato organizzato un workshop di mezza giornata per discutere l'applicazione della TOC nelle singole progettualità. Scopo della TOC era identificare con maggiore chiarezza gli obiettivi di cambiamento (*outcome*) che i partenariati si sono proposti di realizzare con l'implementazione dei progetti.

Con il supporto dei PM, i partenariati hanno poi lavorato sull'identificazione e il potenziamento dei *key factor*, ovvero degli elementi chiave indicati da CSP per l'articolazione della progettazione di dettaglio (v. Tabella 7.2.). Nello specifico, i PM hanno verificato costantemente che i partenariati includessero e rendessero operativi i *key factor* all'interno delle rispettive progettualità.

Infine, i PM hanno supportato i partenariati nella stesura dei documenti progettuali da sottoporre alla seconda fase di valutazione. Nello specifico, i documenti redatti sono stati: 1) la progettazione di dettaglio; 2) il cronoprogramma delle attività previste; 3) il budget di progetto con l'indicazione delle diverse voci di spesa.

Il documento relativo alla progettazione di dettaglio doveva contenere la descrizione del contesto di intervento, la specificazione delle azioni da realizzare e dei servizi da erogare, unitamente a informazioni puntuali circa l'ente capofila e i ruoli e le funzioni dei componenti del partenariato. Allo stesso tempo, questo documento doveva definire ruolo e funzioni del *welfare manager* territoriale, le specifiche modalità di *engagement* delle beneficiarie, delle imprese e, più in generale, della comunità. Infine, il documento doveva fornire indicazioni circa il *case management* integrato, il sistema di *welfare data management* e l'infrastruttura sociale territoriale<sup>7</sup> e contenere il piano di sostenibilità economico-finanziario del progetto.

6. Secondo la definizione data da [Taplin et al.](#) (2013, 1) la Teoria del Cambiamento “*definisce gli obiettivi a lungo termine del programma per poi andare a ritroso e identificare i cambiamenti che devono avvenire prima (precondizioni). Tali condizioni sono schematizzate nei cambiamenti [outcome] che si vogliono ottenere e sono organizzate graficamente in una struttura causale. Gli interventi, che sono le attività e i prodotti [output] di ogni sorta, sono mappati sul percorso dei risultati per mostrare ciò che gli stakeholder pensano che produrrà il cambiamento, e quando. La Teoria del Cambiamento fornisce un modello di lavoro con cui testare le ipotesi e le supposizioni sulle azioni più adatte a raggiungere i risultati previsti, e identifica anche gli indicatori di successo misurabili come una tabella di marcia per il monitoraggio e la valutazione*”. Per approfondire v. anche: [Kubisch et al.](#) (1998); [Weiss](#) (1997); [Elevati](#) (2019).

7. La rete costituita dai soggetti che a vario titolo collaborano (o potrebbero collaborare) alla presa in carico integrata delle persone beneficiarie.

Tabella 7.2. Key factor sviluppati nel percorso di coprogettazione

<b>OUTCOME</b>	La promozione dell'occupazione femminile, il contrasto alla povertà educativa e il rafforzamento delle reti territoriali (infrastrutturazione sociale).
<b>CASE MANAGEMENT INTEGRATO</b>	Modello integrato di presa in carico e gestione dei percorsi, connettendo le diverse aree di intervento sulla persona e/o il nucleo familiare, al fine di promuovere opportunità che correlino le dimensioni del potenziamento professionale e dell'occupabilità, della conciliazione e del contrasto alla povertà educativa.
<b>WELFARE MANAGER TERRITORIALE</b>	Figura con un ruolo di raccordo tra i soggetti del territorio, il cui compito è quello di promuovere le iniziative di corresponsabilità e di partnership sui temi del welfare territoriale.
<b>ENGAGEMENT DELLE BENEFICIARIE</b>	Modalità di coinvolgimento delle beneficiarie.
<b>ENGAGEMENT DELLE IMPRESE</b>	Modalità di coinvolgimento delle imprese.
<b>ENGAGEMENT DELLA COMUNITÀ EDUCANTE</b>	Modalità di coinvolgimento della comunità educante.
<b>NETWORK MANAGEMENT</b>	Gestione della rete; modalità operative di mantenimento delle relazioni instaurate all'interno del partenariato e all'esterno di esso.
<b>DATA MANAGEMENT</b>	Sistemi di raccolta e gestione di dati a supporto della realizzazione dell'iniziativa progettuale, con l'obiettivo di costituire, al termine del progetto, un patrimonio informativo importante che gli stessi sistemi territoriali potranno utilizzare anche al di là del termine di Equilibri.
<b>SISTEMA DI VALUTAZIONE E MONITORAGGIO</b>	Elaborazione di un impianto valutativo dei risultati del progetto, affidato a soggetti esterni che si occupano di Monitoraggio e Valutazione. L'attuazione del Piano di Monitoraggio e Valutazione richiederà ai partenariati l'impegno ad attenersi a uno specifico protocollo per la presa in carico dei destinatari e per la raccolta delle informazioni ad essi relative, prevedendo inoltre la necessità di randomizzare l'accesso alle prestazioni per consentire di identificare un gruppo di controllo.
<b>SOSTENIBILITÀ DELL'INIZIATIVA</b>	Eventuale prosecuzione del lavoro per il rafforzamento dell'infrastrutturazione sociale costruita nel corso del triennio, con l'obiettivo di migliorare la condizione occupazionale delle donne e la fruizione di percorsi educativi di qualità per i loro figli.

Fonte: elaborazione delle autrici sui contenuti del Programma Equilibri.

### 7.3.3 L'attività di ricerca in Equilibri

Al fine di acquisire dati e informazioni utili a migliorare il Programma Equilibri e i futuri interventi da promuovere, CSP si è rivolta a professionisti esterni esperti nell'ambito della ricerca sociale, cui ha commissionato dapprima lo studio di fattibilità (cfr. §7.3.1), e poi l'attività di monitoraggio e valutazione del Programma. Con riguardo all'attività di monitoraggio e valutazione, CSP ha previsto la realizzazione di: 1) una valutazione degli esiti del percorso di coprogettazione; 2) il monitoraggio semestrale sulle madri e i figli beneficiari dei tre progetti; 3) una valutazione di implementazione (detta anche di processo) che si concentra sulle ricadute che il Programma e le singole progettualità hanno sugli enti e gli operatori coinvolti, sui servizi effettivamente erogati e sul territorio di intervento; 4) una valutazione di impatto sui destinatari. Le prime tre attività sono state affidate a Percorsi di secondo welfare, mentre la quarta al Collegio Carlo Alberto.

La valutazione della coprogettazione è stata realizzata tra novembre 2022 e febbraio 2023 e mirava a fornire a CSP strumenti utili a migliorare futuri percorsi di coprogettazione. Nello specifico, l'analisi si è concentrata su punti di forza e criticità del processo di coprogettazione e sulla capacità di quest'ultimo di promuovere la sperimentazione di nuove modalità operative e l'acquisizione di competenze spendibili al di fuori del Programma Equilibri ([Agostini e Motta 2023](#)).

L'attività di monitoraggio prevede invece la raccolta dati sulle donne beneficiarie e i loro figli minori attraverso tre differenti questionari (di adesione; di inizio delle attività; di fine delle attività e sulla *customer satisfaction* al termine del percorso). Questi dati sono analizzati semestralmente per tutta la durata del programma.

La valutazione di implementazione prenderà invece avvio dopo il primo anno di sperimentazione delle iniziative (quindi a partire da gennaio 2024) e coinvolgerà i partenariati, le reti progettuali e le figure chiave di progetto. Questa valutazione ha l'obiettivo di indagare elementi quali ad esempio: le caratteristiche delle reti territoriali effettivamente attivate e il ruolo dei diversi attori coinvolti; il sistema di governance progettuale; il modello di presa in carico delle donne e dei loro figli; l'articolazione delle progettualità rispetto ai *key factor* individuati nel corso dell'attività di coprogettazione; i servizi effettivamente offerti, la loro integrazione e il loro grado di innovazione.

Infine, la valutazione di impatto sarà realizzata attraverso il ricorso al metodo controfattuale, che prevede la suddivisione delle donne beneficiarie in un gruppo sperimentale (che parteciperà al Programma) e un gruppo di controllo (che non parteciperà al Programma).

## 7.4 Il Programma Equilibri e le azioni per il cambiamento sociale

Come illustrato nelle pagine precedenti (cfr. §7.1.1), le FOB possono costruire le condizioni affinché si realizzi il passaggio dalla sperimentazione dell'innovazione alla promozione di un cambiamento sociale duraturo nel tempo, realizzando tre tipi diversi di azione (sintetizzate nella Tabella 7.1.). Con riferimento alle azioni strategiche, attraverso il Programma, CSP persegue la finalità di realizzare un intervento volto a stabilizzare le relazioni tra pubblico e privato nel territorio piemontese in materia di conciliazione vita-lavoro e contrasto alla povertà educativa. Con questo intento, CSP ha definito degli obiettivi strategici (*outcome*) (cfr. §7.3.1) attraverso i quali sostenere le comunità locali nel rafforzare il proprio sistema di welfare, grazie a un intervento pluriennale sul territorio. Perché fosse un'azione votata al cambiamento, la Fondazione ha vincolato la partecipazione al bando a partenariati composti da almeno un ente pubblico e almeno due enti non profit, sollecitando dunque la costituzione di agglomerati misti in cui fossero presenti sia le pubbliche amministrazioni sia i soggetti del Terzo Settore del territorio. Così facendo, ha indotto i soggetti potenzialmente interessati dall'iniziativa ad associarsi per coprogettare insieme un sistema di servizi e opportunità capace di soddisfare i bisogni delle donne e dei loro figli. A questo proposito, il territorio è diventato il riferimento catalizzatore dell'azione: da un lato, perché gli enti a cui Equilibri si rivolge vi sono radicati e proprio nel territorio svolgono il loro operato, dall'altro perché l'azione congiunta degli attori del pubblico e del privato sociale può generare sistemi innovativi di intervento (elemento emerso anche dalla ricerca alla base del presente Rapporto: si veda il Capitolo 3, §3.3). Inoltre, il bando subordinava l'ottenimento dei fondi stanziati alla partecipazione a un percorso di coprogettazione (cfr. §7.3.2) che mirava non solo a sviluppare e implementare l'idea progettuale, a fornire ai partecipanti strumenti e competenze spendibili al di fuori dei confini di Equilibri, ma anche a creare un luogo simbolico in cui l'attore pubblico e gli enti del Terzo Settore potessero incontrarsi alla pari nel dialogare sul futuro dei servizi rivolti alle donne e ai minori. Inoltre, attraverso la coprogettazione, CSP ha innescato processi di *capacity building*<sup>8</sup>, sia con la previsione di un modulo dedicato all'apprendimento e all'applicazione della Teoria del Cambiamento, sia mediante l'accompagnamento dei due PM previsto per i partenariati, grazie al quale hanno lavorato sui *key factor* (Tabella 7.2), ossia sugli elementi chiave lungo i quali articolare la progettazione di dettaglio<sup>9</sup>. Quelle indicate si qualificano come azioni strategiche attraverso cui CSP sostiene i partenariati territoriali nell'esercizio di una visione progettuale di lungo periodo, che parte dalla costruzione di un piano triennale di interventi per immaginare servizi innovativi che, nei territori interessati, diventino strutturali.

8. Secondo la definizione classica (Morgan 1997), la locuzione di *capacity building* indica il processo in base al quale individui, gruppi o organizzazioni intraprendono percorsi attraverso cui migliorano le proprie capacità e apprendono risorse e strumenti utili a sviluppare le proprie funzioni e a realizzare le proprie finalità.

9. Per un approfondimento sugli esiti del percorso di coprogettazione si veda Agostini e Motta (2023).

Equilibri si configura poi come una “azione basata sull’evidenza” dal momento che, come detto (cfr. §7.3), CSP si è rivolta a professionisti esterni, cui ha commissionato dapprima lo studio di fattibilità e poi l’attività di monitoraggio e valutazione del Programma. Rispetto al primo punto, per l’ideazione e la definizione di Equilibri, CSP ha incaricato Percorsi di secondo welfare e il Collegio Carlo Alberto di realizzare lo studio di fattibilità, che ha peraltro consentito di avviare l’interlocuzione con numerosi stakeholder locali e regionali rispetto alle problematiche occupazionali delle donne del territorio e ai bisogni educativi dei loro figli. Inoltre, CSP intende valutare la capacità delle iniziative finanziate - e quindi del Programma nel suo complesso - di raggiungere gli obiettivi strategici preposti per l’ottenimento del contributo a risultato (attraverso un meccanismo di *pay by result*, cfr. §7.3.1). Nello specifico, per monitorare l’andamento delle progettualità e dei servizi erogati, CSP si è rivolta a due enti esterni (Percorsi di secondo welfare e Collegio Carlo Alberto) per la realizzazione di una rilevazione periodica nel corso dei tre anni di implementazione. Ha inoltre inserito tra i *key factor* di programma (v. Tabella 7.2) la costruzione, da parte di ciascun partenariato, di un proprio sistema di raccolta e monitoraggio dei dati. In questo modo i partenariati, oltre a fornire facilmente i dati per la realizzazione dell’attività di monitoraggio, potranno disporre di un software di gestione dati funzionale per le progettualità presenti e future del territorio. Allo stesso tempo, tuttavia, CSP intende misurare *quanto* e *come* Equilibri sia in grado, da un lato, di generare un cambiamento nei territori interessati dall’iniziativa in termini di sostegno all’occupazione femminile e di contrasto alla povertà educativa dei minori e, dall’altro, di supportare gli enti locali e gli enti del Terzo Settore nell’acquisizione di competenze e strumenti utili a realizzare insieme un intervento sistemico sul territorio, mediante un processo di capacity building prolungato nel tempo.

In ultimo, con riferimento alla volontà di mettere in campo una “azione condivisa”, fin dalla fase ideativa, CSP ha promosso azioni volte appunto a coinvolgere i principali stakeholder attivi nel territorio regionale. Con questo obiettivo è stato affidato a Percorsi di secondo welfare e al Collegio Carlo Alberto lo studio di fattibilità dell’iniziativa (cfr. §7.3.1). Aprendo il processo di ideazione dell’iniziativa a una pluralità di soggetti, CSP ha definito il Programma “a misura di territorio”, e ne ha promosso l’ampia condivisione degli obiettivi e delle relative strategie.

## 7.5 Riflessioni conclusive: coprogettazione e cambiamento sociale

Il Programma Equilibri, grazie alle sue caratteristiche, getta le basi per promuovere e stabilizzare l’innovazione sociale nei territori interessati dalle progettualità. Considerando le condizioni che consentono alle FOB di promuovere il cambiamento sociale, ossia la presenza di azioni strategiche, basate sull’evidenza e condivise (cfr. §7.1.1), l’analisi realizzata in questo capitolo evidenzia come



questo tipo di azioni caratterizzino il Programma.

In primo luogo, CSP individua tre *outcome* di lungo periodo che costituiscono i capisaldi del Programma Equilibri. Attorno a questi tre *outcome* sono stati articolati i quadri logici elaborati, a partire dalla Teoria del Cambiamento, nell'ambito del percorso di coprogettazione che ha interessato i partenariati vincitori della prima fase del bando. All'interno di un programma triennale, i finanziamenti erogati da CSP sono volti alla stabilizzazione di partenariati pubblico-privato estesi in cui, oltre ai soggetti del Terzo Settore interessati, figurino anche attori del mondo produttivo e della comunità educante. In secondo luogo, nel promuovere e accompagnare i partenariati alla costituzione di un welfare reticolare, in cui è la comunità territoriale a interrogarsi e collaborare per rispondere prontamente ed efficacemente ai bisogni (espresi e latenti) delle persone che la compongono, CSP si affida a professionisti esterni per basare il proprio intervento su un sapere empiricamente fondato. L'intero processo, infatti, è monitorato e valutato da Percorsi di secondo welfare e dal Collegio Carlo Alberto con l'obiettivo di misurare l'impatto dell'iniziativa e di fornire elementi utili a guidare CSP nel migliorare la qualità e l'efficacia della propria attività di programmazione. In terzo luogo, con l'obiettivo di elaborare una progettualità che rispondesse efficacemente ai bisogni del territorio di intervento, CSP ha aperto il processo ideativo ai principali stakeholder regionali, così che gli obiettivi strategici fossero condivisi tra le parti interessate.

Attraverso queste tre azioni, CSP offre agli enti del Terzo Settore la possibilità di porsi come interlocutore diretto delle amministrazioni nella programmazione delle politiche e dei servizi locali, promuovendo la costituzione di un welfare territoriale sostenibile e inclusivo. Il pubblico, invece, giova della maggiore prossimità fisica e relazionale che il Terzo Settore ha sviluppato sui territori, del suo grado di crescente professionalizzazione e della sua vivacità interna, in un gioco a somma positiva in cui sia l'attore pubblico che il privato sociale beneficiano della reciproca collaborazione (aspetto che emerge anche dalla ricerca alla base del presente Rapporto: si veda il Capitolo 4, §4.1).

Sebbene il caso del Programma Equilibri non possa essere esaustivo rispetto alla varietà degli interventi generalmente sostenuti dalle FOB, l'analisi ci suggerisce di guardare con interesse ai percorsi di coprogettazione in cui il soggetto finanziatore la istituisce come condizione *sine qua non* per l'approvazione delle progettualità e il loro finanziamento, definendone le finalità, i tempi e le modalità di realizzazione. La presenza di un soggetto terzo ed esterno al territorio, che induce e presidia la coprogettazione, riequilibra il rapporto tra pubblico e privato e valorizza il ruolo degli enti del Terzo Settore come attori agenti per un welfare di prossimità. Tutto questo contribuisce a mettere in discussione un assetto polarizzato che vede contrapporsi attore pubblico e attori del Terzo Settore, e a promuovere un cambiamento nelle relazioni tra le parti, innovando il sistema di welfare territoriale.

Considerando la sua natura, il Programma Equilibri sembra dunque possedere gli elementi necessari a promuovere un reale processo di cambiamento sociale. Inoltre, mediante l'attività di coprogettazione che, come detto, è stata indotta e presidiata da CSP, la Fondazione ha proposto



esempi per l'azione pubblica nel quadro di un modello di solidarietà sociale che dà spazio a un welfare sussidiario territoriale. Grazie a Equilibri, CSP sta dunque promuovendo lo sviluppo di un welfare partecipato, aperto e dinamico e sta stimolando il coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali che riguardano l'infrastruttura territoriale dei servizi a sostegno dell'occupazione femminile e a contrasto della povertà educativa minorile.

## Riferimenti bibliografici

ACRI – Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa (2023), [Ventottesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria. Anno 2022](#), Roma, Acri.

Agostini C. e Cibinel E. (2017), [Il contributo delle Fondazioni di origine bancaria al contrasto alla povertà](#), in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 195-219.

Agostini C. e Motta A. (2023), [La coprogettazione realizzata nell'ambito del Programma Equilibri: una valutazione](#), Torino, Fondazione Compagnia di San Paolo.

Arrigoni P., Bifulco L. e Caselli D. (2020), [Perché e come studiare la filantropia. Appunti per un'agenda di ricerca](#), in "Quaderni di Sociologia", 82, LXIV, pp. 3-23.

Arrigoni P. e Caselli D. (2022), [In un diverso Stato? L'azione delle Fondazioni di Origine Bancaria durante l'emergenza Covid, tra continuità e discontinuità](#), in "Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali", vol. 12, n. 23, pp. 99-110.

Bandera L. (2013), [Le Fondazioni di origine bancaria: sperimentazione e sostegno alle reti](#), 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.

Bandera L. (2017), [Il ruolo delle Fondazioni di comunità per l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno](#), in Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 221-244.

Barbetta G.P. (2013), *Le fondazioni. Il motore finanziario del terzo settore*, Bologna, Il Mulino.

Cavaletto G.M. (2016), [Il posto delle fondazioni nelle trasformazioni del welfare](#), [www.ilgiornaledellefondazioni.com](http://www.ilgiornaledellefondazioni.com), 28 giugno 2016.

Cibinel E. (2019), [Dall'innovazione al cambiamento: una nuova sfida per le Fondazioni di origine bancaria](#), in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 211-234.

Cibinel E. (2021), [Il caso OsservaBiella: il ruolo della filantropia per accompagnare i territori nel cambiamento](#), in Maino F. (a cura di), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2021*, Torino, Giappichelli, pp. 257-282.

Cibinel E. (2023), [Filantropia: i numeri delle Fondazioni di origine bancaria nel 2022](#), [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 7 settembre 2023.

Cibinel E. e Maino F. (2021), [Occupazione femminile e opportunità di conciliazione nel Biellese](#), Biella, Fondazione CRBiella.

D'Arcangelo L. (2022), *Welfare di comunità e sostenibilità sociale. Inquadramento e prospettive evolutive*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale", vol. 22, n. 2, pp. 209-227.

Elevati C. (2019), *Theory of change: un mix di tradizione e innovazione per riportare il pm al centro*, in "Il Project manager", n. 37, pp. 39-42.

Ferrera M. (2013), *Secondo welfare: perché? Una introduzione*, 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, pp. 7-13.

Ferri G., Intonti M., Calia C. e Cosmai I. (2015), *L'Efficacia Operativa delle Fondazioni di Origine Bancaria Italiane: Un'Analisi Empirica*, Euricse Working Papers, n. 79.

Iagnemma D. (2018), *La vigilanza e il processo di autoriforma delle Fondazioni di origine bancaria*, in "Diritto pubblico e comparato europeo", Fascicolo 4, ottobre-dicembre 2018, pp. 1201-1222.

INAPP (2020), *Il post lockdown: i rischi della transizione in chiave di genere*, Policy Brief, n. 21.

Irpel (2020), *Loccupazione femminile ai tempi del Covid-19*, nota 12/2020.

Kubisch A.C., Fulbright-Anderson K. e Connell J.P. (1998), *Evaluating community initiatives: A progress report*, in Fulbright-Anderson K., Kubisch A.C. e Connell J.P. (a cura di), *New approaches to evaluating community initiatives: Vol. 2. Theory, measurement, and analysis*, Washington, DC, Aspen Institute, pp. 1-13.

Morgan P. (1997), *The design and use of capacity development indicators*, Paper prepared for the Policy Branch of CIDA.

Polizzi E. (2021), *L'innovazione sociale mimetica. La diffusione dei modelli filantropici di welfare*, in "Autonomie locali e servizi sociali", Fascicolo 3, pp. 477-492.

Ravazzi S. (2016), *Philanthropic foundations and local policy making in the austerity era: does urban governance matter?*, in "Lex Localis", vol. 14, n. 4, pp. 917-935.

Rey-Garcia M. (2019), *Why Foundations Flourish: a Comparative Policy Framework to Understand Policy Support for Foundations across Countries*, in "Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice", pp. 1-24.

Rogers R. (2015), *Why the Social Sciences Should Take Philanthropy Seriously*, in "Society", vol. 52, n. 6, pp. 533-540.

Save the Children (2014), *La lampada di Aladino. L'indice di Save the Children per misurare le povertà educative e illuminare il futuro dei bambini in Italia*, Roma, Save the Children Italia.

Silvestri A. (2019), *Fondazioni: l'innovazione può diventare cambiamento?*, [www.vita.it](http://www.vita.it), 12 gennaio 2019.

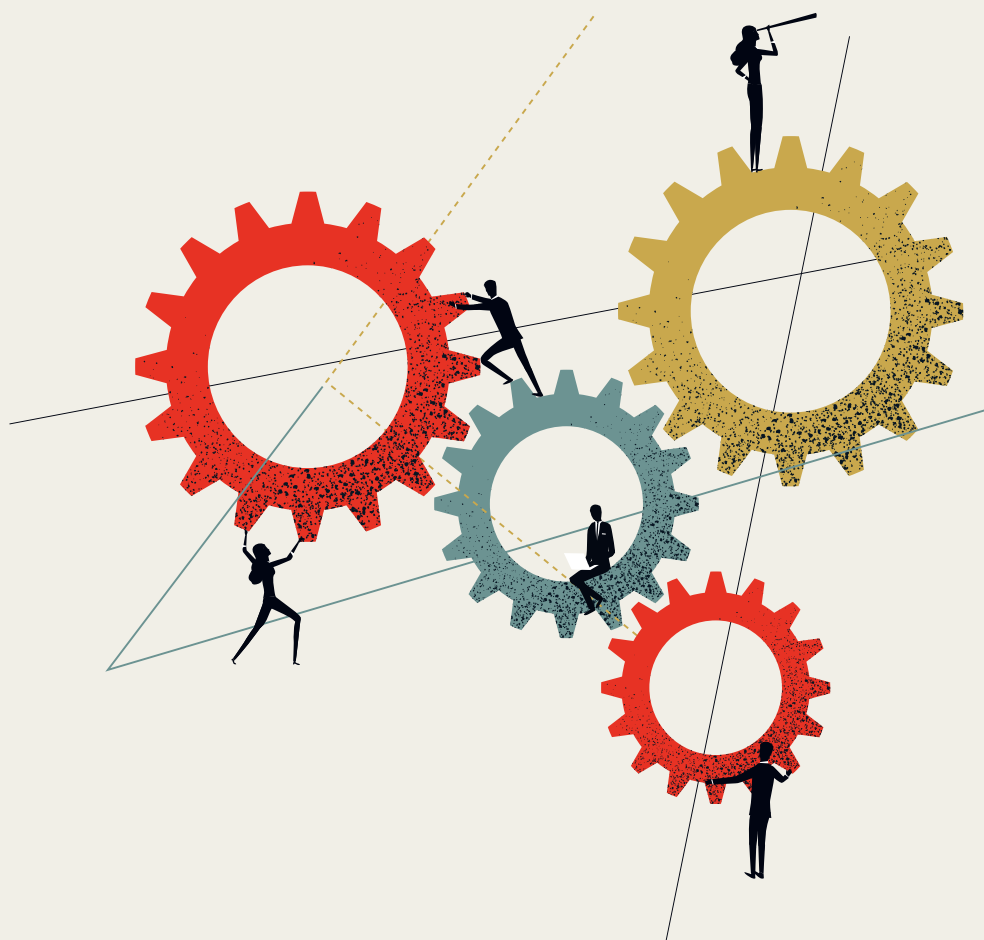
Taplin D.H., Clark H., Collins E. e Colby D.C. (2013), *Theory of change*, Technical papers: a series of

papers to support development of theories of change based on practice in the field.

Weiss C.H. (1997), *How Can Theory-Based Evaluation Make Greater Headway?*, in "Evaluation review", vol. 21, n. 4, pp. 501-524.

# Capitolo 8

**Fondazioni di comunità:  
come coprogrammazione e  
coprogettazione promuovono lo  
sviluppo locale**



di Marco Cau e Graziano Maino

## Introduzione

### Parole chiave

- Collaborazione
- Coprogettazione
- Coprogrammazione
- Fondazioni di comunità
- Tecniche per la partecipazione

Le Fondazioni di comunità (FC) sono enti non profit che prendono vita grazie all'iniziativa di istituzioni, soggetti economici e attori del Terzo Settore e che operano in un determinato territorio con l'obiettivo di raccogliere e aggregare risorse e di rimetterle a disposizione della comunità allo scopo di promuovere benessere e sviluppo locale. Recentemente le FC hanno iniziato a praticare e a sviluppare agende e metodi di coprogrammazione e coprogettazione traducendo in azione la loro vocazione di animatrici di sviluppo di comunità, affiancando gli attori locali nei processi di collaborazione, articolando e radicando la sussidiarietà orizzontale e diffondendo pratiche di partecipazione e di co-attivazione.

Gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione delineati dal Codice del Terzo Settore e declinati dalle Linee guida ministeriali (DM 72/2021) mettono a disposizione delle FC tracciati di lavoro e indicazioni operative utili per la loro azione di animazione territoriale. Vanno diffondendosi esperienze di collaborazione programmatoria e progettuale la cui analisi mostra come le FC abbiano recepito, interpretato e in alcuni casi anticipato il cambio di paradigma introdotto dal Codice del Terzo Settore. I percorsi di coprogrammazione e di coprogettazione più virtuosi si avvalgono di metodologie per accompagnare la partecipazione e di competenze di facilitazione con l'obiettivo di attivare collaborazioni fruttuose e di innescare partnership cross-settoriali.

Il presente capitolo, che intende approfondire il legame tra FC e istituti di collaborazione, è strutturato in tre sezioni. La prima presenta le caratteristiche essenziali degli istituti della collaborazione a partire dal Codice del Terzo Settore e dagli indirizzi applicativi contenuti nelle Linee guida ministeriali e descrive come coprogrammazione e coprogettazione rafforzano il ruolo delle FC. La seconda parte del capitolo illustra le dinamiche della coprogrammazione e della coprogettazione rintracciabili nell'impianto di quattro iniziative promosse da altrettante FC. L'ultima sezione propone spunti operativi per sostenere collaborazioni fruttuose e per praticare partnership cross-settoriali, responsabilizzanti e capaci di innescare processi trasformativi inclusivi.

## 8.1 Coprogrammazione e coprogettazione, risorse per le Fondazioni di comunità (e viceversa)

La coprogrammazione è il percorso per la costruzione condivisa di indirizzi e linee di azione che consente agli attori di considerare le trasformazioni del contesto locale, gli scenari generali e i fattori condizionanti in gioco. Tra questi, in particolare, gli immaginari sociali (Giust-Desprairies 2005), le prospettive di futuro (Appadurai 2005), le risorse necessarie e i vincoli esistenti nel contesto (Ramirez e Wilkinson 2016). La coprogettazione è la definizione partecipata di iniziative, attività e interventi da realizzarsi con configurazioni di collaborazione variabili, da concordare nelle situazioni operative concrete (Boutinet e Bréchet 2010).

In Italia, gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione - introdotti dal Codice del Terzo Settore e resi tecnicamente applicabili grazie alle Linee guida del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (DM 72/2021, d'ora in poi Linee guida ministeriali)<sup>1</sup> - aprono significative opportunità per tutte le Pubbliche Amministrazioni e gli enti di Terzo Settore che intendono promuovere collaborazioni in partnership (De Ambrogio e Marocchi 2023).

La *coprogrammazione* (si veda il Capitolo 2, §2.3.2) è un processo partecipato che coinvolge attori pubblici e del privato sociale nella definizione di cornici generali per:

- arricchire la lettura dei bisogni della comunità di riferimento;
- prefigurare e orientare possibili azioni conseguenti per rispondere ai bisogni;
- creare le condizioni per coprogettare interventi;
- integrare risorse diverse, pubbliche e private, qualificando la spesa;
- far crescere fiducia e capitale sociale nella comunità.

La *coprogettazione* (si veda il Capitolo 2, §2.3.1) è, invece, il percorso condiviso per definire azioni concrete da realizzare attraverso collaborazioni operative. A partire dall'attività di coprogrammazione e sulla base di progetti di massima le cui caratteristiche generali sono definite dalle Pubbliche Amministrazioni, attraverso i procedimenti di coprogettazione si co-costruiscono progetti specifici di servizio o di intervento nell'ambito di una dimensione relazionale e in una prospettiva di collaborazione e di partnership tra attori pubblici e del Terzo Settore.

Le opportunità che prefigurano i due nuovi istituti e la ricchezza delle indicazioni delle Linee guida ministeriali non sono soltanto uno strumento amministrativo per le Pubbliche Amministrazioni, che - accanto al Codice dei Contratti Pubblici per l'affidamento o la concessione di un servizio sulla base di un contratto a prestazioni corrispettive - dispongono ora di un Codice per attivare collaborazioni con gli enti di Terzo Settore basate sul partenariato. Gli approcci suggeriti dai due

<sup>1</sup> Si veda il Capitolo 2 per un approfondimento sull'evoluzione delle pratiche collaborative e sulla normativa di riferimento per coprogettazione e coprogrammazione (in particolare §2.2).

istituti della collaborazione e i processi proposti dalle Linee guida ministeriali rappresentano anche un tracciato fondamentale per qualsiasi organizzazione che voglia agire, sul piano culturale e operativo, attraverso modalità partecipate di messa a punto della propria programmazione e di definizione dei progetti che la declinano e la sviluppano.

Le FC possono trarre dagli istituti e dalle Linee guida ministeriali ingredienti e approcci per valorizzare il loro ruolo di agenzie di sviluppo locale, che sempre più stanno giocando nei loro territori di riferimento. E, specularmente, le esperienze di rete e di partenariato promosse e sperimentate dalle FC arricchiscono di strumenti e soluzioni operative gli istituti della collaborazione, contribuendo a diffondere cultura e competenze di coprogrammazione e di coprogettazione.

## 8.1.1 Le Fondazioni di comunità e lo sviluppo locale

Le FC sono enti non profit costituiti su iniziativa di soggetti istituzionali, economici e del Terzo Settore di un determinato territorio con l'obiettivo di favorirne lo sviluppo locale. Le FC sono enti filantropici aggregatori ed erogatori di risorse: da un lato attivano la capacità di donazione da parte della comunità e dall'altro sostengono gli interventi e i servizi di organizzazioni del privato sociale che intercettano bisogni emergenti e rispondono alle diverse esigenze che la comunità esprime<sup>2</sup>.

Le FC sono chiamate a svolgere, e svolgono progressivamente, una funzione centrale nei processi territoriali, promuovendo direttamente relazioni strategiche con i diversi interlocutori delle comunità locali, partecipando alla costruzione di partenariati intersettoriali e sostenendo azioni e processi di collaborazione di altri soggetti: un nuovo approccio che richiede persistenza, continuità di azione e strumenti. Si tratta in qualche caso di scelte intenzionali, in altri di azioni che suppliscono alle difficoltà che gli attori istituzionali pubblici incontrano nell'esercitare il loro ruolo di promotori di una governance orizzontale locale.

In questa nuova cornice le FC non sono più solo erogatrici di finanziamenti, ma promotrici di processi comunitari, di iniziative di rete e di progetti di territorio, che avviano, conducono, promuovono, sostengono e accompagnano, rendendo disponibili competenze, figure di facilitazione e risorse. Le FC svolgono dunque una funzione di facilitazione e di animazione territoriale, di creazione di connessioni, di raccolta, messa a disposizione di risorse e ricomposizione di energie comunitarie. Pongono sempre più attenzione alla valorizzazione delle reti tra una pluralità di soggetti afferenti a mondi diversi, alle sinergie cross-settoriali possibili tra differenti aree tematiche, alle innovazioni nei modelli di intervento e di cura. Operano in connessione strategica

2. Si tratta di attori fondamentali del secondo welfare, al centro di diversi approfondimenti nei precedenti Rapporti sul secondo welfare in Italia: Bandera (2013); Bandera (2015); Bandera (2017).



con i tavoli istituzionali del welfare sociale e culturale, con i Centri Servizi per il Volontariato e soprattutto con gli Uffici di Piano dei Distretti sociali ([Bandera et al. 2019](#)).

Pur non dismettendo il loro ruolo di attore condizionante (capace di interloquire con istituzioni e soggetti rappresentativi del territorio anche orientandone l'azione), le FC sono sempre più immerse nei processi territoriali partecipativi, collocandosi nelle dinamiche locali con un ruolo di coordinamento, ponendosi su un piano di parità rispetto agli altri attori dello sviluppo delle comunità, giocando una funzione di supporto e di abilitazione. In questa nuova veste le FC si stanno attrezzando, mettendo in gioco sensibilità e competenze rinnovate e adeguate nella promozione di nuove modalità relazionali, nella gestione di processi complessi, nell'animazione territoriale, nella costruzione di partnership trasversali, nella mobilitazione di attori sensibili e di attori non ancora coinvolti e responsabilizzati.

Il modello degli istituti della collaborazione, disegnati dal legislatore per le Pubbliche Amministrazioni, può essere un punto di riferimento utile anche per le FC che esercitano questo nuovo ruolo.

## 8.1.2 Dagli istituti di collaborazione novità utili alle Fondazioni di comunità

Ci sono almeno tre novità che emergono dal Codice del Terzo Settore e dalle Linee guida ministeriali utili a indirizzare il lavoro delle FC:

- la distinzione e la correlazione tra coprogrammazione e coprogettazione;
- la gamma dei settori che possono essere oggetto di coprogrammazione e coprogettazione;
- la cross-settorialità dei programmi e dei progetti nati da processi collaborativi.

Il primo elemento di innovazione che emerge dalle Linee guida ministeriali è la distinzione tra coprogrammazione e coprogettazione e insieme la loro correlazione. Le Linee guida definiscono, distinguono e associano i due istituti: prima si coprogramma, poi si coprogetta. La coprogrammazione è cornice e quadro di riferimento, la coprogettazione è azione conseguente di definizione e messa a punto in vista di realizzazioni concrete<sup>3</sup>. Le Fondazioni possono pertanto coprogrammare per arricchire con lo sguardo di altri il loro punto di vista sui bisogni da soddisfare e sugli interventi necessari per articolare, elaborare, scrivere documenti di programmazione e di indirizzo. Le Fondazioni possono in seguito coprogettare per definire progetti concreti esecutivi e realizzabili.

**3.** L'importanza del legame tra coprogrammazione e coprogettazione è stato confermato anche dalla ricerca alla base del presente Rapporto: si veda il Capitolo 4 (in particolare §4.4.1, sezione "Il cambiamento di paradigma dei processi collaborativi").

Un secondo elemento di innovazione ha a che fare con il fatto che il Codice del Terzo Settore non confina gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione entro il perimetro del sociale. Ma, al contrario, amplia di molto il raggio d'azione degli ambiti nei quali praticare la collaborazione, che possono spaziare dal welfare alla cultura, dall'ambiente all'educazione, dalla formazione al consumo consapevole, allo sport e a tutte le attività di interesse generale indicate all'art. 5 del Codice del Terzo Settore. Le FC, nel realizzare la loro funzione di agenzie di sviluppo, possono allargare lo sguardo ad ambiti per loro inconsueti e non convenzionali.

Il terzo elemento di innovazione delle Linee guida ministeriali è l'invito a integrare tra loro ambiti, settori e temi diversi. Per le FC è una sollecitazione a mettere a punto e realizzare processi di coprogrammazione e coprogettazione cross-settoriali, aprendosi a collaborazioni trasversali tra ambiti diversi e a partenariati multidimensionali, ricercando collaborazioni in partnership con attori molto diversi tra loro per mobilitare energie presenti ma non valorizzate nei contesti locali.

### 8.1.3 Approcci per promuovere pratiche di coprogrammazione e coprogettazione

Le FC praticano modalità diverse nel promuovere esperienze di coprogrammazione e coprogettazione. Proponiamo di seguito uno schema (v. Tabella 8.1) che semplifica e presenta tre approcci attraverso i quali le FC sono protagoniste di processi di collaborazione:

- *uso diretto*: le Fondazioni si servono in prima persona della logica e dell'impianto degli istituti per attivare gli attori locali, mettendo a disposizione risorse;
- *divulgazione*: le Fondazioni promuovono, sostengono e legittimano la cultura della collaborazione per diffondere l'adozione di pratiche di co-pianificazione e design partecipato da parte delle comunità locali;
- *coinvolgimento*: le Fondazioni entrano attivamente e alla pari in processi di coprogrammazione e coprogettazione promossi da altri soggetti, agendo come attori che portano le loro peculiarità e il loro ruolo.

Queste tre modalità di azione - uso diretto, divulgazione, coinvolgimento - sono già praticate dalle FC e possono venire ulteriormente affinate nei processi di collaborazione con impatti operativi e culturali rilevanti, sia dal punto di vista delle relazioni tra gli attori coinvolti nei processi di partecipazione, sia dal punto di vista della diffusione di esperienze di coinvolgimento, della devoluzione di potere, della condivisione di competenze, della messa in circolo di prospettive. Elementi che in definitiva costruiscono una cultura della collaborazione nei territori.

Tabella 8.1. I tre approcci delle Fondazioni di comunità ai processi di collaborazione

Approcci	Coprogrammazione	Coprogettazione
Uso diretto dell'impianto degli istituti di collaborazione	Le Fondazioni di comunità (FC) possono servirsi della metodologia messa a disposizione dall'istituto della coprogrammazione per coinvolgere molteplici attori locali nel definire i propri piani strategici e operativi in una logica di partecipazione corresponsabilizzante. Possono essere coinvolti sia enti pubblici, sia enti di Terzo Settore, sia potenziali donatori, sia la società civile nel suo complesso.	Le FC coinvolgono gli attori locali portatori di proposte e di energie in tavoli di coprogettazione nell'ambito dei quali si elaborano insieme progetti d'azione e si disegnano nuove linee di intervento.
Divulgazione della cultura della coprogrammazione e coprogettazione	Le FC sono <i>player</i> condizionanti e hanno la capacità di orientare le scelte degli altri attori. Sono quindi in grado di promuovere la cultura della programmazione aperta e trasparente, generando processi imitativi e facendo sì che altri decisori praticino processi programmatori inclusivi.	Promuovendo la cultura del dialogo progettuale ed eventualmente mettendo a disposizione risorse per facilitare i processi di partecipazione e i tavoli di lavoro, le FC creano le condizioni affinché enti di Terzo Settore, Pubbliche Amministrazioni e altri attori adottino approcci e metodologie di progettazione partecipata puntuali e curati, trasparenti e inclusivi.
Coinvolgimento e ingaggio diretto in processi collaborativi	Le FC possono partecipare direttamente a processi di coprogrammazione attivati da altri (per esempio un Distretto sociale, una Università, un parco, un sistema bibliotecario) inserendosi con la propria voce nel dialogo che disegna linee di azione condivise.	Le FC possono coprogettare con altri in una posizione paritetica, ingaggiandosi sui tavoli di coprogettazione e giocando direttamente il loro ruolo, le loro competenze, le loro risorse, le loro relazioni e le loro capacità realizzative.

Fonte: elaborazione degli autori.

## 8.2 Quattro esperienze di pratiche collaborative

In diverse esperienze promosse in anni recenti dalle FC è possibile leggere in controluce come i nuovi istituti della collaborazione regolati dal Codice del Terzo Settore stiano già influenzando la loro azione. E contestualmente, dalle pratiche collaborative delle Fondazioni, è possibile rilevare intuizioni di metodo e indirizzi che anticipano e arricchiscono l'evoluzione delle cornici applicative e culturali degli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione, offrendo elementi che arricchiscono l'operatività e che contribuiscono a orientare le riflessioni.

Proprio per mettere a fuoco le modalità di azione delle FC nell'ambito di percorsi di coprogrammazione e coprogettazione, riprendiamo di seguito quattro esperienze recenti che

le vedono protagoniste e alle quali Pares, la società di cui siamo soci, ha collaborato. Si tratta di interventi attivati da Fondazioni che mutuano, sperimentano, mettono a punto e diffondono il metodo della coprogrammazione e il metodo della coprogettazione per innescare azioni evolutive. Ripercorrendo le quattro esperienze è possibile notare che la logica del coinvolgimento nella programmazione e nella co-definizione di progetti operativi non solo determina cornici di azione condivise in grado di orientare scelte e azioni, ma consolida approcci operativi partecipativi come metodi diffusi.

## 8.2.1 Una mappa condivisa per attivare comunità educanti in Trentino

Nell'ambito del progetto "Fuoricentro: coltiviamo le periferie", sostenuto da Con i Bambini<sup>4</sup> tra aprile 2019 e aprile 2021, la Fondazione Trentina per il Volontariato Sociale ha promosso un processo di confronto riflessivo e di scrittura partecipata, configurato come un tracciato di coprogrammazione, che ha coinvolto le comunità educanti dell'Altopiano della Paganella, della Val di Fassa e della Valsugana e Tesino nella redazione di un Manifesto e di una Carta delle comunità educanti di queste tre valli ([Cau, Maino e Maturo 2021](#)).

Pares ha accompagnato l'elaborazione partecipata del Manifesto e della Carta delle comunità educanti attraverso una serie di incontri ("sessioni" di confronto, per citare le Linee guida ministeriali) che hanno accompagnato l'arco di realizzazione triennale del progetto Fuoricentro. Agli incontri sono stati invitati bambini, ragazzi e famiglie, insegnanti e dirigenti scolastici, cittadini e rappresentanti di organizzazioni di volontariato, culturali e sportive, operatori sociali, operatori dei servizi alla persona dei Comuni e delle comunità di valle, bibliotecari, operatori economici del territorio, amministratori locali. Gli incontri si sono svolti nelle scuole, nei Comuni, nei centri civici, nei centri di aggregazione giovanile, nei centri sociali per anziani, nei musei, nelle biblioteche, nei campi sportivi e in altri spazi della comunità.

Il Manifesto (più sintetico e divulgativo) e la Carta (che sviluppa per punti l'indice visuale proposto dal Manifesto) rappresentano quello che le Linee guida ministeriali definiscono "il documento istruttorio conclusivo di sintesi", ovvero il testo che dà conto delle diverse proposte dei partecipanti al percorso di coprogrammazione. Il documento arricchisce la lettura dei bisogni, offre gli spunti per coprogettare iniziative e rappresenta pertanto la base per elaborare piani locali e programmi di

4. L'impresa sociale [Con i Bambini](#) è stata costituita nel 2016 per attuare i programmi del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile. L'impresa sociale è interamente partecipata dalla Fondazione CON IL SUD e, attraverso bandi e iniziative, ha selezionato complessivamente oltre 600 progetti in tutta Italia.

azione condivisi e realizzabili, capaci di integrare risorse e interessi diversi. Manifesto e Carta mirano proprio a mettere in evidenza le idee, le questioni da considerare, i temi a cui prestare attenzione, i campi di intervento, le linee d'azione che possono venire sviluppate, gli strumenti e i protagonisti.

I due documenti, complessivamente, disegnano una visione di apertura, di convivenza, di promozione, di sviluppo delle persone, delle attività e dei luoghi: rilanciano le sensibilità delle comunità locali, indicano stili educativi e modalità di collaborazione; riconoscono i beni comuni - immateriali, naturali, culturali, relazionali - presenti nelle comunità; valorizzano apporti e impegni condivisi, riconoscendo la pluralità delle sensibilità; chiamano in gioco gli attori dei territori: la scuola, le amministrazioni, le associazioni, le diverse agenzie di promozione locale e il tessuto produttivo.

Manifesto e Carta sono strumenti resi disponibili per essere utilizzati in modo diverso:

- per animare momenti di confronto sulle questioni in gioco tra gli attori locali (genitori, insegnanti, animatori, educatori, volontari, attivisti, bibliotecari, assistenti sociali, operatori economici, amministratori);
- per favorire coinvolgimento e impegno, scambio di esperienze, convergenza tra diverse sensibilità;
- per raccogliere osservazioni e proposte e per considerare nuovi temi di confronto;
- per fissare idee e spunti di innovazione e individuare nuovi campi di intervento;
- per condurre laboratori progettuali di messa a punto di soluzioni praticabili.

Nella logica di concatenare coprogrammazione e coprogettazione suggerita dalle Linee guida ministeriali, Manifesto e Carta rappresentano la base per coinvolgere persone, agenzie educative, istituzioni e associazioni locali nell'ideare e realizzare progetti concreti e proposte educative operative. E, sempre secondo quanto raccomandato dalle Linee guida, i due documenti possono essere utilizzati per *"l'aggiornamento degli strumenti e degli atti di programmazione e di pianificazione generali e settoriali"*: per esempio possono fare da sfondo e da supporto per accompagnare l'elaborazione di Patti educativi di comunità, Piani giovani, Piani per le politiche familiari, Piani di sviluppo locale, che possono essere formalmente sottoscritti e implementati. Entrambi possono venire impiegati come supporti nell'ambito di tavoli che hanno come obiettivo la coproduzione di progetti e interventi concreti.

Manifesto e Carta sono frutto di un'intuizione strategica della Fondazione Trentina per il Volontariato Sociale, che ha messo a disposizione delle comunità educanti delle tre valli risorse, strumenti e facilitatori per la co-realizzazione dei due strumenti, contribuendo a promuovere la divulgazione della cultura della coprogrammazione e coprogettazione (si veda Tabella 8.1).

## 8.2.2 Linee guida comuni per promuovere i doposcuola in Valle d'Aosta

Tra novembre 2021 e marzo 2022 la Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta ha promosso una comunità di pratica tra stakeholder locali per elaborare il Manifesto e le Linee guida dei doposcuola della Valle d'Aosta (Cau e Petrella 2022). Pares ha accompagnato la comunità di pratica che si è sviluppata in forma di laboratorio di coprogrammazione articolato in cinque appuntamenti (anche in questo caso possiamo cogliere il riferimento alle “*sessioni*” di lavoro richiamate dalle Linee guida ministeriali), di cui tre in presenza e due online. Grazie a un finanziamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Fondazione Comunitaria ha promosso il percorso in collaborazione con il Dipartimento Politiche sociali, con il Dipartimento Sovraintendenza agli Studi della Regione Autonoma Valle d'Aosta e con il Coordinamento solidarietà Valle d'Aosta.

I partecipanti al laboratorio (educatori, operatori di doposcuola, insegnanti, *policy maker*, operatori sociali, volontari, attivisti, consulenti, funzionari pubblici, rappresentanti di corpi intermedi e altri attori della comunità locale) si sono confrontati intorno a una questione centrale: *quali sono gli ingredienti fondamentali per gestire un doposcuola di qualità, accogliente, inclusivo, educativo, capace di far fronte alla dispersione scolastica, di contrastare l'isolamento, di collaborare con altri doposcuola e con tutti gli attori della comunità educante?*

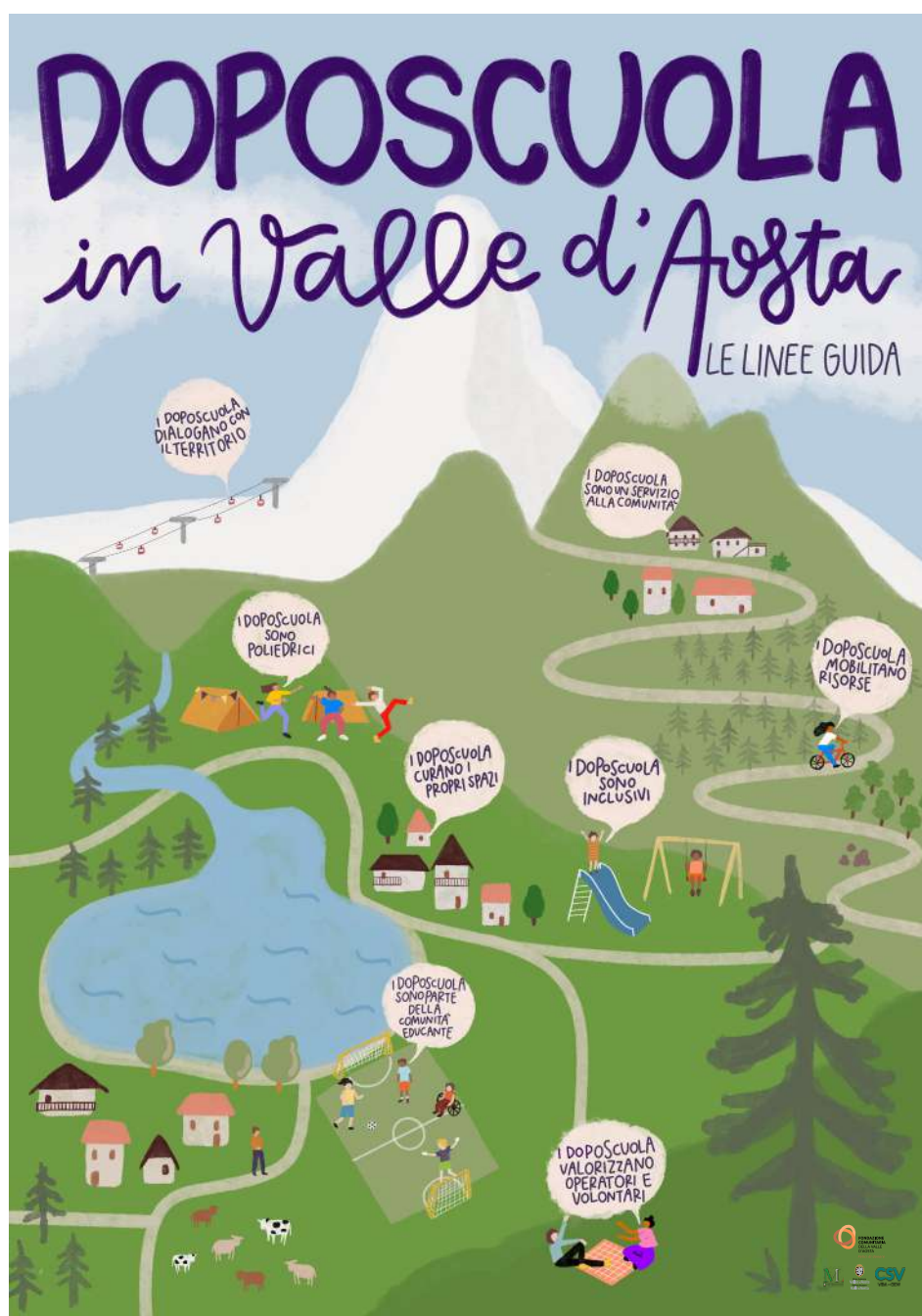
L'esito del lavoro è stato duplice: un Manifesto (indice visuale) e le relative Linee guida che definiscono i temi rilevanti e gli ingredienti condivisi per gestire doposcuola che funzionino e che siano espressione della comunità educante. Il Manifesto, sintetico e illustrato, è indirizzato agli utenti dei doposcuola, alle famiglie, ai ragazzi e ai bambini (v. Figura 8.1). Le Linee guida sono invece uno strumento per i decisori, gli addetti ai lavori, gli operatori e gli stakeholder. La combinazione dei due strumenti è utile per informare, per coinvolgere, per favorire la progettazione, sviluppare e innovare esperienze di doposcuola. Distribuiti ed esposti negli spazi pubblici e nelle sedi dei doposcuola, questi prodotti sono strumenti di informazione, promozione e comunicazione per le famiglie e per i bambini e i ragazzi. Come strumenti di coprogettazione, possono essere utilizzati dai singoli doposcuola per coinvolgere gli operatori, la scuola e altri soggetti della comunità educante in momenti di verifica e valutazione del lavoro svolto e di ideazione e rimodulazione delle proposte educative. Nella prospettiva dello sviluppo, inoltre, possono contribuire a coinvolgere volontari e ad attirare l'attenzione di nuovi stakeholder, favorendo l'ampliamento delle alleanze e la pianificazione di iniziative future. Con riferimento all'innovazione, le Linee guida sono la base per la messa a punto di nuovi progetti, per partecipare a bandi e per attrarre risorse.

Come la Carta delle comunità educanti in Trentino, così le Linee guida dei doposcuola in Valle d'Aosta rappresentano uno strumento che fa evolvere la rete delle collaborazioni, crea le basi e le condizioni per coprogettare interventi futuri, fissa riferimenti per orientare l'impegno degli attori



locali, unifica gli obiettivi valorizzando la co-definizione di attività pensate in modo partecipato per rispondere a bisogni specifici delle diverse comunità locali. Con riferimento alla Tabella 8.1, possiamo osservare il ruolo di agenzia di sviluppo giocato dalla Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta, in una posizione che si colloca tra l'utilizzo diretto di approcci collaborativi e la promozione della cultura della codefinizione di indirizzi di politiche socio-educative.

**Figura 8.1.** Il Manifesto dei doposcuola della Valle d'Aosta



Fonte: elaborazione di Pares, sito della [Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta](http://www.fondazionevalledaosta.it).

## 8.2.3 Gli istituti di collaborazione nel bando di contrasto alle povertà

Fondazione Cariplo, Fondazione Peppino Vismara e il Fondo di Beneficenza di Intesa Sanpaolo hanno attivato, a partire dal 2021, una linea di azione finalizzata al sostegno di progetti di contrasto alle povertà per rispondere al progressivo impoverimento causato dalle crisi degli ultimi anni (si veda il Capitolo 1). Le tre organizzazioni hanno messo a disposizione una dotazione consistente di risorse per avviare, in stretta collaborazione con le Fondazioni di comunità della Lombardia e delle province di Novara e del Verbano-Cusio-Ossola, processi di coprogettazione territoriale in grado di costruire risposte coordinate ai bisogni di persone e famiglie in condizione di vulnerabilità.

Le Fondazioni di comunità hanno coinvolto, tra gennaio 2022 e ottobre 2023, i rispettivi territori di riferimento dando vita a partenariati e reti costituiti da organizzazioni di Terzo Settore, da enti locali e da altri interlocutori. Le modalità di attivazione dei partenariati e delle reti sono state differenti, ma le Fondazioni si sono sempre servite di processi di coprogettazione. Per alimentarli, le Fondazioni di comunità hanno potuto far leva sul supporto dello staff di Fondazione Cariplo, sul contributo di facilitatori ingaggiati *ad hoc*, su una comunità di pratica - accompagnata da Pares - che ha favorito lo scambio di competenze e di esperienze.

Attraverso la linea di finanziamento per il contrasto alle povertà, le Fondazioni hanno messo in campo progetti concreti in grado di rispondere ai bisogni delle persone e contestualmente hanno rafforzato la capacità delle organizzazioni del territorio di coprogettare - e in seguito di lavorare insieme - su obiettivi condivisi.

In alcuni casi i partenariati locali si sono costituiti a partire dalla pubblicazione di un avviso finalizzato a raccogliere la disponibilità delle organizzazioni a sviluppare progetti in forma collaborativa. In altri casi si sono attivate reti e partenariati già consolidati, che si sono aperti in seguito a ulteriori alleanze. In altri contesti, dopo una *call* pubblica che ha consentito di costruire un primo nucleo partenariale, la rete si è ampliata attraverso un'azione intenzionale e mirata a coinvolgere organizzazioni funzionali alla realizzazione del progetto che stava prendendo forma.

Si tratta in ogni caso di modalità di attivazione territoriale nell'ambito delle quali le Fondazioni di comunità - con riferimento alla Tabella 8.1 - usano direttamente l'impianto della coprogettazione, divulgano la cultura della collaborazione e sono ingaggiate nei processi collaborativi.



## 8.2.4 Un documento di indirizzo per lo sviluppo di progetti culturali a Pavia

La Fondazione della Comunità della Provincia di Pavia - con il supporto di Pares - ha lanciato, nell'autunno 2023, un avviso di coprogrammazione per co-definire un documento di indirizzo con l'apporto degli attori impegnati a vario titolo nel settore della cultura. Questi gli obiettivi del processo di coprogrammazione:

- individuare dal basso, in una logica partecipativa e attraverso un processo formale di collaborazione, alcuni filoni tematici che delineano possibili indirizzi progettuali in ambito culturale sul territorio pavese;
- fornire alla Fondazione elementi per la pubblicazione di bandi con indirizzi culturali innovativi;
- mettere a punto cornici progettuali di massima, che potranno essere sviluppate attraverso conseguenti percorsi di coprogettazione;
- creare le condizioni per costruire partenariati progettuali promettenti, in grado di accedere a risorse regionali, nazionali ed europee;
- favorire il confronto tra diversi soggetti attivi in ambito culturale in una sorta di palestra progettuale che consenta di sperimentare strumenti, metodi e *setting* per sviluppare progetti in partnership;
- accrescere contatti e collegamenti (capitale relazionale) delle organizzazioni coinvolte nella coprogrammazione e a cascata potenziali aggregazioni (capitale sociale) nei territori di appartenenza e di riferimento.

L'intento della Fondazione della Comunità della Provincia di Pavia muove dal riconoscere che contesti in evoluzione, comunità articolate e nuovi interessi sollecitano le organizzazioni attive in ambito culturale ad aprirsi a modalità di collaborazione capaci di coinvolgere le persone, i pubblici, i soggetti attivi a livello locale. Gli attori della cultura sono chiamati ad agire in partenariati cross-settoriali con l'obiettivo di intrecciare interventi educativi, iniziative di cittadinanza attiva, neomutualismo (Venturi e Zandonai 2022). Il welfare culturale si sviluppa alla convergenza tra uso positivo e rigenerazione degli spazi pubblici, cura dei beni comuni, accesso alla conoscenza e intrattenimento. Si tratta di far crescere l'attenzione per la pluralità di esigenze che la comunità esprime. Incrementare l'accessibilità alla cultura significa rendere più abitabile il mondo (Faggiolani 2022).

Per questo la Fondazione della Comunità della Provincia di Pavia ha scelto di promuovere un percorso di coprogrammazione locale, nell'ambito del quale i diversi attori sono invitati a esprimere il loro punto di vista e a condividere contributi per elaborare un documento di indirizzo che

costituisca la cornice per sviluppare e realizzare progetti coerenti. L'avviso di coprogrammazione si rivolge a imprese culturali, imprese sociali, organizzazioni non profit, associazioni di volontariato attive nella cultura, scuole, università, biblioteche, musei, parchi e teatri che desiderano diventare protagonisti di collaborazioni non ancora sperimentate, di cooperazioni originali, e che intendono contribuire alla realizzazione di progetti realmente trasformativi.

Il processo di coprogrammazione, ricalcando lo svolgimento del percorso partecipato e condiviso previsto dalle Linee guida ministeriali, si articola in quattro incontri di confronto e di lavoro accompagnati da un facilitatore, nell'ambito dei quali si alternano sessioni di introduzione metodologica in plenaria, sessioni in sottogruppi tematici di lavoro, sessioni di restituzione e di condivisione di nuovo in plenaria. Il primo incontro è riservato alla definizione dei filoni tematici di lavoro, i due successivi incontri sono dedicati allo sviluppo dei diversi temi individuati, il quarto incontro consente di condividere gli approfondimenti e di formulare una sintesi dei contributi emersi.

Proprio come in un procedimento di coprogrammazione regolato dalle Linee guida ministeriali, l'avviso promosso dalla Fondazione della Comunità della Provincia di Pavia prevede:

- lo sviluppo del processo in più sessioni di confronto e di lavoro per favorire coinvolgimento e co-elaborazione;
- la restituzione degli esiti degli incontri, per valorizzare gli apporti emersi dalle sessioni in plenaria e dai sottogruppi di lavoro, e per dare continuità e coerenza al percorso di coprogrammazione (la "*verbalizzazione delle attività*" indicata dalle Linee guida ministeriali);
- l'elaborazione di un documento di indirizzo che riporti quanto emerso dal percorso di coprogrammazione, illustri i filoni tematici emersi, renda disponibili schede di approfondimento dei diversi filoni tematici, esemplifichi le attività finanziabili per ciascun filone, guidi nelle fasi successive le attività di coprogettazione per la realizzazione di progetti culturali innovativi in partnership (ritroviamo qui il "*documento istruttorio conclusivo di sintesi*" previsto dalle Linee guida ministeriali).

La Fondazione della Comunità della Provincia di Pavia ha dunque espressamente adottato logica e impianto dell'istituto di coprogrammazione (uso diretto, con riferimento alla Tabella 8.1) per introdurre un cambio di paradigma radicale nella definizione degli indirizzi per la promozione di iniziative culturali: gli scenari di indirizzo scaturiscono dal confronto e dalla rielaborazione condivisa.

## 8.3 Spunti operativi per un cambio di paradigma nelle Fondazioni di comunità

Nel giocare il loro ruolo di agenzie di sviluppo locale le FC promuovono costantemente collaborazioni. Dalle esperienze a cui sopra abbiamo fatto riferimento, e dalla nostra esperienza di consulenti e facilitatori, si possono ricavare suggerimenti operativi sia per coprogrammare (disegnare prospettive e programmi condivisi, identificare obiettivi comuni e tracciati di lavoro accomunanti), sia per coprogettare (disegnare progetti concreti da realizzare, identificare modalità di collaborazione operativa). I suggerimenti, di seguito illustrati, delineano uno stile organizzativo, un approccio alla relazione con gli attori del territorio e una modalità d'azione che predispongono le FC a essere attori locali in grado di far crescere comunità dialoganti e collaborative, ecosistemi vocati a costruire coalizioni di attori che pianificano e sviluppano progetti insieme.

### 8.3.1 Suggerimenti operativi per promuovere collaborazioni

Per favorire collaborazioni inedite le FC promuovono nuovi incontri alla ricerca di occasioni di confronto e di dialogo. Sollecitano i diversi attori a superare i perimetri della propria azione, invitando a prendere in considerazione alleanze e temi che possono in prima battuta apparire disallineati rispetto alle loro mission costituenti e alle loro esperienze abituali. Per sviluppare collaborazioni potenziali le Fondazioni animano percorsi che danno voce ai diversi punti di vista, che fanno emergere e maturare il desiderio di cooperare, di ideare insieme, di mettere a punto piani di intervento e di sviluppare progetti ([Cau e Maino 2016](#)). Le occasioni di lavoro comune arricchiscono i repertori di idee ed estendono il capitale di relazioni attivabili. La forza coinvolgente della collaborazione, per sua natura inclusiva, sta proprio nel ricercare sintesi tra differenti rappresentazioni, soluzioni originali, progetti comuni, traguardi nuovi, capaci di valorizzare le specificità e per questo trasformativi.

Per promuovere occasioni di confronto, relazione e collaborazione, le FC usano gli spazi intenzionalmente in diversi modi:

- ambienti fisici e digitali attrezzati, allestiti e resi confortevoli favoriscono il lavoro insieme: per questo le Fondazioni mettono a disposizione spazi accoglienti e stimolanti per facilitare incontri produttivi<sup>5</sup>;

5. Un aspetto molto rilevante per il buon andamento delle pratiche collaborative, come emerso anche dalla ricerca alla base del presente Rapporto: si veda il Capitolo 3, §3.4.1.

- luoghi pubblici e privati possono essere teatro di azioni simboliche: per questo le Fondazioni propongono iniziative ed eventi con l'intenzione di valorizzare la carica comunicativa e coinvolgente che i luoghi hanno, riempiendo di contenuti piazze, quartieri, parchi, edifici storici, biblioteche, spazi di comunità, sedi associative, e nel fare ciò attivano nuovi contatti e nuove disponibilità alla collaborazione;
- spazi pubblici e privati possono essere riconosciuti come beni comuni, luoghi da reinventare, da valorizzare, ambienti con potenzialità inespresse da riqualificare e rigenerare: per questo le Fondazioni li animano, attraverso iniziative capaci di aggregare attori diversi, in vista di nuovi programmi e progetti innovativi.

Negli spazi di incontro e di riflessione predisposti e messi a disposizione le FC creano anche occasioni per rileggere le esperienze e distillare gli apprendimenti. La condivisione delle esperienze attraverso il confronto genera infatti nuovi saperi operativi e nuove competenze. Confrontandosi si costruiscono conoscenze, modalità di lavoro, strumenti. Si compone una cassetta degli attrezzi utile sia per porsi nuove domande, sia per osservare la realtà da diverse prospettive, sia per disegnare inediti campi di ricerca-azione, sia per ri-definire ambiti di intervento, sia, infine, per affrontare insieme progetti impegnativi che affrontano le questioni applicando il principio della sussidiarietà orizzontale. Allestendo spazi di confronto, e indicando le questioni da affrontare, le FC creano le condizioni per conoscersi, per immaginare, per intraprendere.

Le FC comunicano e amplificano intenzionalmente i risultati e i prodotti delle loro azioni collaborative. I percorsi sviluppati e i progetti realizzati sono documentati e resi disponibili per rendere trasparenti gli impatti, per generare processi imitativi, per promuovere gli apprendimenti, per segnalare criticità e soluzioni. Scrivere e pubblicare, fotografare e mettere in mostra, realizzare videoracconti è inoltre utile per rafforzare l'impegno di chi è già coinvolto e per ingaggiare nuovi alleati. Le Fondazioni promuovono occasioni (momenti conviviali e di festa) per celebrare gli esiti del lavoro realizzato insieme, per valorizzare pubblicamente i risultati raggiunti. Nel ringraziare per gli apporti e per l'impegno, si consolidano riconoscimenti reciproci, si apre a nuovi percorsi da realizzare insieme.

### 8.3.2 Suggerimenti operativi per promuovere cross-settorialità

Le FC operano in condizioni privilegiate per dare concretezza alla prospettiva della cross-settorialità indicata nelle Linee guida ministeriali (costituisce *"buona pratica considerare contestualmente più oggetti, purché fra loro connessi, nonché tenere conto dell'integrazione di tali oggetti nell'ambito delle politiche generali"*). La loro mission è infatti costitutivamente cross-settoriale, in quanto le FC sono chiamate a sostenere iniziative e progetti nei settori della ricerca scientifica, della promozione della

cultura e del patrimonio storico-artistico, della tutela dell'ambiente, della promozione di interventi sociali, del supporto alla partecipazione civica. Di seguito ricapitoliamo brevemente gli aspetti salienti che caratterizzano la dimensione cross-settoriale: si tratta di processi che sollecitano sinergie per affrontare problemi complessi, che promuovono il superamento di appartenenze identitarie distanzianti, attivano impegni condivisi, determinano vantaggi per i soggetti in gioco e per l'interesse collettivo.

**Matrice connettiva.** I problemi che investono le comunità e i territori hanno cause complesse difficilmente trattabili con approcci lineari. L'approccio cross-settoriale mette a disposizione una matrice connettiva per orientare politiche, realizzare azioni concrete, costruire collaborazioni interdisciplinari volte ad alimentare benessere e convivenza sociale, a tutelare il capitale naturale, a promuovere la cultura, a sostenere la ricerca e ad alimentare responsabilità condivise, creando condizioni di prosperità. Nel costruire collaborazioni e progetti in partnership che attraversano confini disciplinari o appartenenze settoriali, vengono messe a valore comune idee, energie e prospettive di intervento praticabili. Ma le intenzioni e gli obiettivi della cross-settorialità hanno bisogno di essere contestualizzati e tradotti in pratica: i processi di coprogrammazione e coprogettazione sono gli strumenti che consentono di farlo, promuovendo azioni, interventi, programmi che intrecciano le forze variegiate degli attori locali per iniziative volte a rispondere a comuni preoccupazioni e a sviluppare interventi condivisi.

**Confini che non sono confini.** Una rappresentazione diffusa della cross-settorialità la riduce all'attraversamento dei confini tra il pubblico, il privato e il non profit. Ma questa non è che una delle rappresentazioni possibili. I perimetri settoriali attraversabili sono molteplici. Le difese identitarie rivendicano confini territoriali, disciplinari, professionali, linguistici, politici, di appartenenza organizzativa o istituzionale<sup>6</sup>. E gli elementi che possono venire avanzati per marcare le separazioni sono molteplici. E tuttavia, a fronte di sfide non rinviabili e socialmente riconosciute, si aprono spazi di dialogo che consentono di riconoscere non solo multi-appartenenze e identità sfumate, ma anche una comune capacità di azione agendo attraverso un paradigma collaborativo promettente, che può mettere a fattor comune capacità, risorse, strutture ed esperienze per produrre risposte, soluzioni innovative e benefici collettivi.

**Intenzioni trasformative.** Le prospettive delle comunità locali dipendono anche da come gli agenti di cambiamento che le animano convivono e interagiscono tra loro, da come attivano scambi, prestiti e riconoscimenti reciproci, da come sviluppano collaborazioni, da come giocano le loro intenzioni trasformative (Cau e D'Anza 2020). Quando i problemi hanno una natura sistemica, le risposte sono più efficaci se frutto di collaborazioni, alleanze e partnership che mettono in sinergia competenze e capacità di azione. Per affrontare problemi ecologici e sociali complessi (si veda il Capitolo 1; Angelini e Pizzuto 2021) occorrono informazioni, quadri conoscitivi e intenzioni ma

6. Come descritto dalla letteratura ogni attore che prende parte alle pratiche collaborative è dotato di una propria cultura organizzativa: si veda il Capitolo 2, §2.4.

anche linee di metodo e indirizzi operativi che caratterizzano le collaborazioni cross-settoriali (Cau e Maino 2017). In conclusione, le collaborazioni cross-settoriali: consentono di identificare e di mettere in agenda problemi trasversali rilevanti nelle comunità e nei territori; riconoscono la diversità degli attori locali, le loro specificità, le loro traiettorie, le concrete possibilità di ingaggio, la loro capacità di offrire contributi; introducono schemi di azione per attivare contatti, confronti, dialoghi, collaborazioni e partnership tra attori di campi disciplinari, culturali e territoriali differenti; mettono in campo competenze interdisciplinari diffuse<sup>7</sup>, in grado di coinvolgere e raccordare sensibilità diverse, di visualizzare e comunicare processi e risultati comuni; promuovono iniziative, eventi, azioni e progetti che connettono dimensioni ambientali, sociali, culturali ed educative.

**Logica win-win.** Come abbiamo visto, le ragioni per promuovere azioni cross-settoriali sono molteplici (van Tulder *et al.* 2016): arricchire la lettura dei bisogni; condividere e scambiare apprendimenti e competenze; dare efficacia e legittimità all'azione in ambiti complessi e trasversali; assicurare riconoscimento e risorse a reti e partenariati; promuovere capacità e continuità di azione nel tempo; condividere responsabilità. La cross-settorialità fa bene agli istituti di coprogrammazione e di coprogettazione e fa bene alla missione delle FC. Consente di sviluppare letture evolutive, sostiene la capacità di costruire elaborazioni trasversali, favorisce l'aggregazione di risorse, anche quelle sottoutilizzate o non ancora messe a disposizione. L'autorevolezza delle Fondazioni di comunità è essenziale nel chiedere agli attori locali di investire con una logica *win-win*, miscelando welfare, cultura, educazione, ambiente e ricerca.

7. L'integrazione e la valorizzazione delle diverse competenze sono emerse come punto di forza delle pratiche collaborative anche nella ricerca alla base del presente Rapporto: si veda il Capitolo 3, §3.4.1.

## Riferimenti bibliografici

- Angelini A. e Pizzuto P. (2021), *La Società sostenibile. Manuale di Ecologia Umana*, Milano, FrancoAngeli.
- Appadurai A. (2014), *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, Milano, Cortina.
- Bandera L. (2013), [Le Fondazioni di comunità: una nuova declinazione della filantropia](#), 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, pp. 147-177.
- Bandera L. (2015), [Fondazioni di comunità e imprese: una sinergia che fa bene ai territori](#), in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 289-309.
- Bandera L. (2017), [Il ruolo delle Fondazioni di comunità per l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno](#), in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 221-244.
- Bandera L., Barbetta G.P., Cima S. e Petrolati F. (a cura di) (2019), [Fondazioni di Comunità. L'esperienza di Fondazione Cariplo](#), Milano, Fondazione Cariplo, "Quaderni dell'Osservatorio", n. 31.
- Boutinet J.-P. e Bréchet J.-P. (2010), *Logiques de projet, logiques de profit. Convergences ou oppositions?*, Lyon, Chronique sociale.
- Cau M. e D'Anza E. (2020), *Le relazioni tra territori e Fondazione Cariplo: la figura del tutor*, in Osti G. e Jachia E. (a cura di), *Attivare. Un disegno di rinascita delle aree interne*, Bologna, il Mulino, pp. 57-62.
- Cau M. e Maino G. (2016), [Strumenti per progettare: miniguide, attrezzi, canvas e istruzioni per l'uso](#), Trento, CSV Trentino.
- Cau M. e Maino G. (a cura di) (2017), *Progettare in partnership. Idee per collaborazioni cross-sector tra organizzazioni nonprofit, imprese, enti pubblici e gruppi informali di cittadini*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli.
- Cau M., Maino G. e Maturo M. (2021), [Manifesto e Carta delle comunità educanti: il percorso partecipato fatto in Trentino](#), [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 27 ottobre 2021.
- Cau M. e Petrella V. (2022), [Una comunità di pratica per elaborare le linee guida dei doposcuola della Valle d'Aosta](#), [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 27 maggio 2022.
- De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di) (2023), *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, Carocci.
- Faggiolani C. (2022), *Le biblioteche nel sistema del benessere*, Milano, Editrice Bibliografica.

Giust-Desprairies F. (2005), *Rappresentazione e immaginario*, in Barus-Michel E., Enriquez E. e Lévy A. (a cura di), *Dizionario di psicosociologia*, Milano, Cortina, pp. 237-257.

Ramirez R. e Wilkinson A. (2016), *Strategic Reframing. The Oxford Scenario Planning Approach*, Oxford, Oxford University Press.

van Tulder R., May Seitanidi M., Crane A. e Brammer S. (2016), *Enhancing the Impact of Cross-Sector Partnerships. Four Impact Loops for Channeling Partnership Studies*, in "Journal of Business Ethics", vol. 135, pp. 1-17.

Venturi P. e Zandonai F. (2022), *Neomutualismo. Ridisegnare dal basso competitività e welfare*, Milano, Egea.



# Capitolo 9

**Cambia Terra: coprogettare  
i servizi pubblici con le  
lavoratrici agricole a rischio di  
sfruttamento lavorativo**



di Grazia Moschetti e Marco Polvani

## Introduzione

### Parole chiave

- Amministrazione condivisa
- Analisi intersezionale
- Coprogettazione
- Lavoratrici agricole
- Welfare di comunità

La coprogettazione di servizi finalizzati a definire sistemi di welfare comunitario è una delle modalità con cui ActionAid Italia mette in pratica processi partecipativi all'interno dei suoi progetti. Per welfare di comunità, in ActionAid, si intende un sistema complesso di realizzazione e gestione dei servizi che si compone di almeno tre fasi: la rilevazione dei bisogni fatta con le persone adottando un'ottica intersezionale, la realizzazione di momenti di formazione ed empowerment dei soggetti più vulnerabili per implementare la loro *agency* pubblica, la coprogettazione e cogestione dei servizi con tutti gli attori territoriali che hanno risorse e competenze da mettere a disposizione. Il programma Cambia Terra rappresenta in modo esemplare questo approccio al welfare comunitario di ActionAid e viene quindi presentato all'interno di questo capitolo per metterne in risalto i tratti peculiari. Cambia Terra è un programma che ActionAid implementa sin dal 2016 in Sud Italia con l'obiettivo di far avanzare i diritti delle donne impiegate in agricoltura attraverso il loro empowerment e il loro coinvolgimento nella progettazione di servizi rispondenti ai loro specifici bisogni di genere e alle differenze culturali.

Nel presente capitolo, dopo una breve illustrazione sui modi di intendere e applicare il welfare di comunità in ActionAid (§9.1), viene approfondito il programma Cambia Terra (§9.2) mettendo in luce il contesto e i problemi a cui ha dato risposta, le modalità con cui ha attuato l'empowerment e la coprogettazione con le lavoratrici agricole e i principali risultati ottenuti ad oggi. In conclusione (§9.3), vengono riportate le indicazioni emerse all'interno del programma per migliorare i sistemi di welfare sia a livello italiano che a livello di Unione Europea, con proposte per ripensare la pianificazione locale di welfare in ottica di genere e per introdurre un *Patto Cornice Europeo* quale strumento utile a dare sostanza al principio di sussidiarietà orizzontale a livello comunitario.

## 9.1 L'approccio di ActionAid alla partecipazione e al welfare di comunità

ActionAid è una federazione internazionale di organizzazioni indipendenti nata nel 1972 e presente oggi in oltre 45 nazioni del mondo. In tutti i Paesi in cui è presente, ActionAid lavora quotidianamente per sconfiggere cause e conseguenze di povertà e disuguaglianze attraverso un approccio inteso a superare la logica assistenziale e finalizzato a dare a persone e comunità con cui collabora strumenti concreti per essere loro stesse protagoniste del proprio cambiamento. In questo approccio i processi partecipativi giocano un ruolo fondamentale in quanto permettono alle persone di prendere consapevolezza dei propri diritti e vederli riconosciuti, attraverso metodi strutturati, nelle politiche pubbliche. L'impegno all'attivazione di processi partecipativi è una delle componenti fondamentali della [strategia Agora 2028](#) di ActionAid Italia, all'interno della quale la partecipazione è inclusa nell'idea di resilienza sociale. La resilienza sociale, nella visione di ActionAid, non viene intesa in senso classico come una capacità di adattamento rispetto a un evento perturbante, bensì come la capacità di persone e comunità di reagire a un problema creando assetti politico-sociali migliori rispetto a quelli di partenza. La resilienza, per ActionAid, ha quindi un valore trasformativo e la partecipazione le è funzionale perché, come si legge nella strategia, *“permettere ai cittadini di partecipare ai processi decisionali che li riguardano è la chiave di volta per favorire la giustizia sociale, promuovere i diritti, ridurre le disuguaglianze e migliorare quindi la qualità della democrazia”* ([ActionAid 2018](#), 38).

I modi in cui i processi partecipativi entrano nei progetti di ActionAid sono molti e differenziati, ma tra questi giocano un ruolo fondamentale i percorsi di coprogettazione e coprogrammazione di servizi finalizzati a definire sistemi di welfare comunitario. Per ActionAid, il welfare di comunità indica un sistema di progettazione e gestione di servizi fatto insieme alle persone in cooperazione con tutti gli attori territoriali (formali e non) che possono avere competenze e risorse da mettere a disposizione per migliorare la risposta ai bisogni sociali. In questo senso, il welfare di comunità corrisponde a una riarticolazione degli interventi classici del welfare state con l'obiettivo non di sostituirsi ad essi, ma di migliorarli con misure progettate con le stesse persone che ne usufruiranno e con altri attori rilevanti del territorio in cui verranno implementati. Come affermato da Lodi Rizzini ([2018](#)) i sistemi di welfare comunitario hanno così il vantaggio di essere più prossimi agli individui e quindi *“meglio adattabili alle loro esigenze e preferenze rispetto a sistemi caratterizzati da una forte centralizzazione e standardizzazione”*. Obiettivo del welfare comunitario è dunque favorire l'accesso ai diritti di tutte quelle persone che, in vari modi, ne possono essere escluse; il modo in cui si persegue questo obiettivo è attraverso la coprogettazione di servizi “ibridi” che integrano le attività degli enti competenti con le risorse presenti nelle comunità ([Ciaffi 2020](#)).

Nell'approccio di ActionAid, tuttavia, il welfare comunitario non si esaurisce nella realizzazione

di servizi attraverso la loro coprogettazione e cogestione con gli attori del territorio ma prevede anche la creazione *ex ante* di percorsi di formazione per rafforzare le competenze dei beneficiari e delle beneficiarie e la loro *agency* pubblica. I percorsi formativi e di empowerment sono un elemento cardine nei percorsi di costruzione del welfare comunitario nell'approccio di ActionAid perché permettono di diminuire quelle asimmetrie di competenze e potere che si possono sempre verificare nei processi partecipativi con soggetti potenzialmente vulnerabili, specialmente nel caso in cui si trovano allo stesso tavolo con attori più strutturati della società civile e delle istituzioni. I percorsi di empowerment devono pertanto essere realizzati *a monte* delle fasi di coprogettazione vera e propria e devono essere finalizzati a dare alle persone una più completa consapevolezza dei propri diritti, dei molti modi in cui possono esser loro negati e delle possibilità di farli valere sulla scena pubblica. Si tratta, in sintesi, di interventi formativi basati sull'approccio HRBA (Human Right Based Approach) di ActionAid ([ActionAid 2010](#)) che mirano ad affrontare questioni di fondo della vita sociale: come è organizzato il potere pubblico, come si legittima e si esercita la partecipazione autonoma delle cittadine e dei cittadini, che ruolo può avere questa attività rispetto a quella della pubblica amministrazione e quindi come si può sviluppare un confronto dialettico con i decisori pubblici.

Accanto a questa formazione sui diritti, i percorsi di empowerment previsti dal metodo HRBA intendono inoltre fornire ai beneficiari e alle beneficiarie strumenti utili per svolgere un'*analisi intersezionale* dei propri bisogni e di quelli della propria comunità. Per analisi intersezionale si intende una modalità di lettura della realtà individuale e sociale che tiene conto delle molteplici caratteristiche biologiche, sociali e culturali che modellano le identità e le esperienze di vita delle persone e possono svelare molteplici possibili forme di discriminazione e oppressione, per esempio, sulla base di genere, età, etnia, nazionalità, orientamento sessuale, identità di genere, abilità, classe sociale, religione ([Crenshaw 1989](#); Hearn e Louvrier 2015). L'analisi partecipata e intersezionale del potere e dei bisogni rappresenta quindi un elemento imprescindibile nell'approccio al welfare comunitario di ActionAid in quanto consente di condurre una lettura profonda del diverso grado di esposizione alle vulnerabilità delle persone e soprattutto una valutazione completa della reale qualità dei servizi presenti su un territorio per identificare a quali bisogni non rispondono e su quali basi devono essere perciò coprogettati per il loro miglioramento.

## 9.1.1 I progetti di ActionAid Italia su welfare di comunità e amministrazione condivisa

ActionAid Italia sperimenta percorsi di welfare comunitario in molti dei suoi progetti, declinandoli su tematiche diverse e con modalità coerenti con il contesto di riferimento. In molti interventi, come ad esempio nei progetti [OpenSpace](#), [Wish-Mi](#) e [Mind the Gap](#), il tema è applicato in percorsi di coprogettazione di programmi e servizi per promuovere il benessere di minorenni o di giovani Neet, anche attraverso il miglioramento dei servizi educativi, sociali e culturali a loro rivolti. In questi casi si sono organizzati percorsi mirati a offrire ai beneficiari e alle beneficiarie nuove opportunità formative e sociali ricorrendo anche allo strumento innovativo dei Patti educativi territoriali ([ForumDD 2021](#)). Percorsi di coprogettazione per la gestione di servizi e dei beni comuni sono stati inoltre attivati da ActionAid nelle aree colpite dai recenti sismi nell'Italia centrale, dove hanno portato all'attivazione di Patti di collaborazione per la gestione di spazi e beni comuni come ad esempio nel Comune di Ussita (MC), nel contesto del progetto [Percorrere](#). Sistemi integrati di coprogettazione e cogestione dei servizi sono stati poi attivati per il potenziamento dell'offerta e del funzionamento dei servizi pubblici a supporto dei cittadini e delle cittadine di Paesi terzi più esposti al rischio di marginalità sociale come ad esempio nel progetto [Yalla!](#), per le persone in fuga dal conflitto in Ucraina con il progetto [SWEET](#), e nel programma [Cambia Terra](#), al centro del presente capitolo (v. §9.2).

In tutte queste progettazioni il tema del welfare comunitario si è sempre strettamente collegato a quello dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, cioè a quel modello amministrativo che si basa sull'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'articolo 118 della Costituzione (Arena e Bombardelli 2022). Gli strumenti dell'amministrazione condivisa sono infatti gli stessi con cui si attuano i sistemi di welfare comunitario, dove non a caso i servizi sono intesi come beni comuni immateriali da gestire secondo i principi della sussidiarietà orizzontale. Molti dei progetti sopra menzionati, dunque, hanno utilizzato strumenti giuridici dell'amministrazione condivisa come output concreto per regolare i rapporti con le pubbliche amministrazioni. Tra questi hanno fatto soprattutto ricorso ai Patti di collaborazione, che sono il dispositivo amministrativo giuridicamente vincolante con il quale si possono definire collaborazioni tra persone, organizzazioni e pubbliche amministrazioni finalizzate alla cura di beni comuni ([Arena 2016](#)). Una delle principali peculiarità dei Patti di collaborazione - aspetto che li ha resi strumenti particolarmente utili per l'applicazione del welfare comunitario di ActionAid - sta nel loro maggiore grado di informalità rispetto ad altri strumenti amministrativi simili quali gli affidamenti, le convenzioni e gli stessi strumenti di coprogettazione previsti dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore (per approfondimenti si veda il Capitolo 2). A differenza di questi ultimi, infatti, nei Patti di collaborazione è possibile coinvolgere anche soggetti informali della società civile come le singole persone, i comitati informali, le associazioni non iscritte al RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo Settore) o le

reti associative non costituite in forma giuridica. Questa caratteristica fa dei Patti di collaborazione strumenti molto più versatili di altri da utilizzare nei percorsi di coprogettazione, specialmente in quelli attuati da ActionAid che si svolgono prevalentemente in aree marginali dove il tessuto sociale si compone in genere di reti sociali meno formalizzate e più distanti dalle tradizionali organizzazioni e reti associative.

L'utilizzo dei Patti di collaborazione e l'affinità tematica con l'amministrazione condivisa ha portato ActionAid a collaborare sempre più strettamente con [Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà](#), l'associazione che più di altre in Italia utilizza e promuove questi strumenti. La collaborazione tra ActionAid e Labsus ha portato negli anni alla creazione di un gruppo di lavoro congiunto tra le due associazioni che ha permesso di mettere in rete i rispettivi progetti in materia e di scambiarsi e approfondire conoscenze utili alla realizzazione di sistemi di welfare di comunità sempre più funzionali. Nel contesto di questo gruppo di lavoro ActionAid e Labsus hanno quindi realizzato eventi di formazione e scambio sul tema dell'amministrazione condivisa (come l'annuale Festival della Partecipazione) nonché elaborato alcune proposte comuni per implementare i principi della sussidiarietà orizzontale sia a livello italiano che europeo, come nel caso della proposta dei *Patti Cornice Europei* (v. §9.3.2).

## 9.2 Il programma Cambia Terra

Dal 2016 ActionAid implementa il programma Cambia Terra nel Sud Italia, con l'obiettivo di avanzare i diritti delle donne impiegate in agricoltura attraverso il loro empowerment e la coprogettazione di servizi di welfare di comunità che tengano conto dei loro specifici bisogni legati al genere e alla cultura.

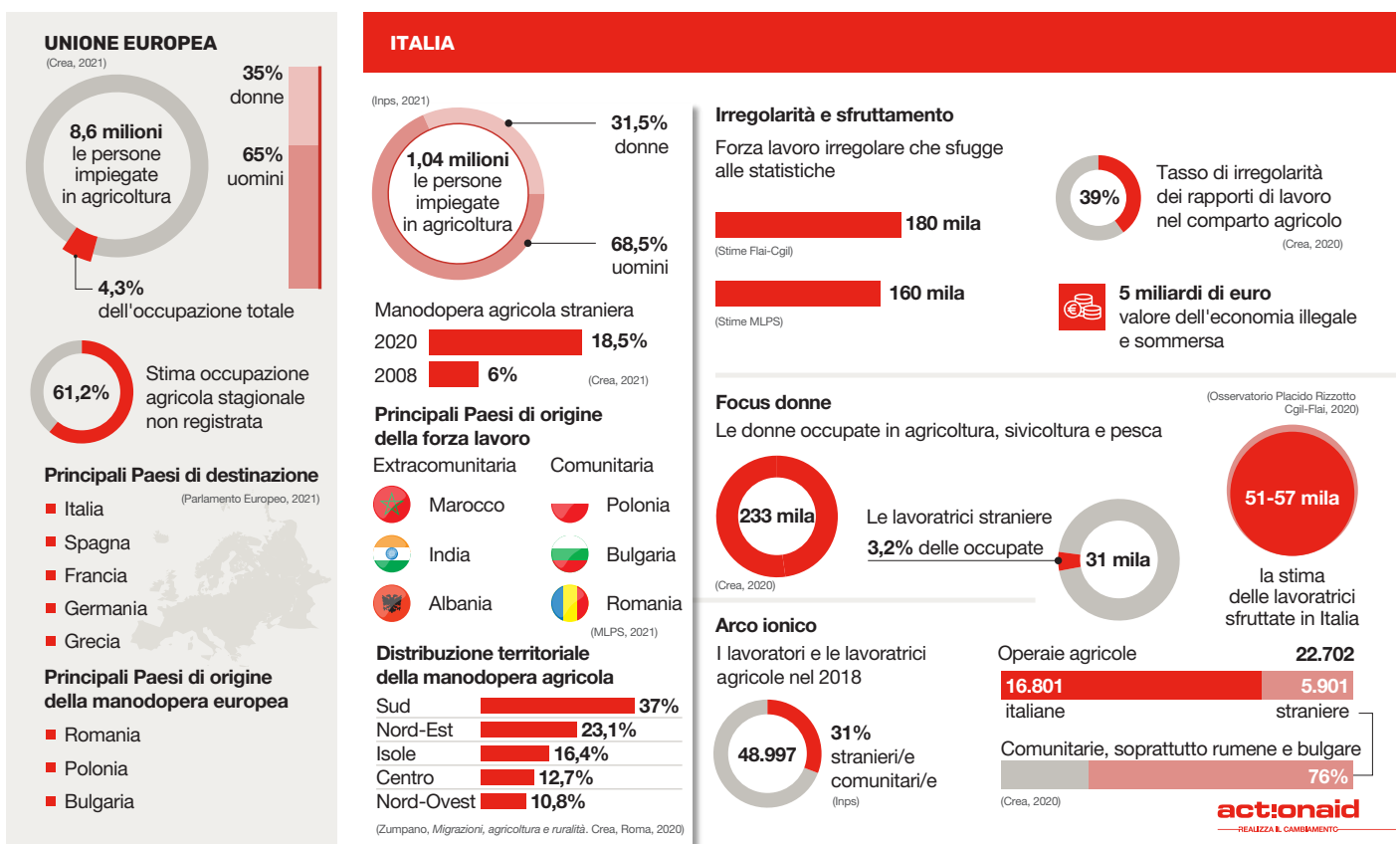
### 9.2.1 Inquadramento del contesto

Avviato con un progetto pilota in Puglia nel 2016, il programma Cambia Terra si sviluppa in tutto l'Arco ionico, dalla provincia di Taranto a quella di Cosenza. In quest'area, le donne costituiscono una componente significativa della manodopera impiegata in agricoltura (v. Figura 9.1); le operaie agricole sono 22.702, di cui 16.801 italiane e 5.901 straniere. Di queste il 76% è costituito da cittadine comunitarie, provenienti soprattutto da Romania e Bulgaria, con una netta prevalenza delle prime sulle seconde ([Toti 2021](#)). Spinte dalle difficoltà economiche e dalle scarse opportunità lavorative in patria, le donne rumene e bulgare arrivano generalmente senza conoscere la lingua,

con scarse informazioni e nessuna pregressa esperienza lavorativa nel settore agricolo (Georgieva e Hadjimitova 2020; Sorescu *et al.* 2020). Trovano subito un impiego grazie all'intermediazione di una persona a loro nota (conoscente o familiare) già impiegata in agricoltura nell'area o attraverso agenzie per il lavoro (Zumpano 2020). Di fronte a progetti migratori maturati in una o due settimane al massimo, neanche la cittadinanza europea impedisce loro di essere oggetto di violazioni di diritto.

Figura 9.1. Forza lavoro agricola femminile in Europa, in Italia e nell'Arco ionico

## FOTOGRAFIA DELLA FORZA LAVORO AGRICOLA FEMMINILE DALL'EUROPA ALL'ARCO IONICO



Fonte: ActionAid (2022).

Il fatto di essere donne e, in molti casi, di origine straniera, di essere ir/regolarmente presenti sul territorio italiano, di appartenere a determinate etnie e/o a categorie sociali in condizioni di povertà o di svantaggio rende le lavoratrici oggetto di pratiche discriminatorie e di sfruttamento, e financo di tratta di esseri umani ([Palumbo e Sciarba 2018](#); CGIL-FLAI 2020; Giammarinaro 2021). È proprio l'incrocio tra fattori individuali e di contesto socio-culturale patriarcale che determina le forme multiple e intersecanti di discriminazione e di oppressione che influenzano la qualità delle vite personali e professionali delle donne. Riconoscere quindi il mix di specificità che caratterizza le esperienze delle operaie agricole attraverso l'adozione di una lente intersezionale è fondamentale per raccogliere informazioni dettagliate non solo sulle loro condizioni di vita e di lavoro, ma soprattutto sui loro bisogni specifici, a cui le politiche e gli interventi dovrebbero dare adeguata risposta.

Ad oggi norme, linee programmatiche e piani previsti nelle attuali agende politiche nazionali ed europee non tengono in debito conto i bisogni delle lavoratrici (v. Box 9.1). La prima evidente conseguenza delle disuguaglianze strutturali di genere è la disparità salariale tra donne e uomini: in agricoltura esiste una sorta di gerarchia salariale, secondo cui un uomo italiano guadagna più di una donna italiana, la quale ha un compenso più alto di un uomo straniero che, a sua volta, è pagato di più di una donna straniera ([Istat 2021](#)). Sebbene alcune di queste pratiche riguardino anche la forza lavoro italiana, sono soprattutto le lavoratrici e i lavoratori stranieri ad essere sottoposti a: tipologie contrattuali e di impiego sfavorevoli, caratterizzate da forme di reclutamento illecite o ingannevoli; elevato carico di lavoro (10-15 ore al giorno); salari bassi; mancato riconoscimento delle percentuali di maggiorazione per il lavoro straordinario, notturno e festivo; discrepanza tra le giornate lavorate e quelle ufficialmente dichiarate che spesso impedisce di accedere all'indennità di infortunio, malattia e disoccupazione agricola e, alle donne, anche a quella di maternità; restituzione al datore di lavoro di una quota dei soldi versati regolarmente in busta paga; scarsa tutela della sicurezza e della salute; soluzioni abitative inadatte e insalubri; isolamento sociale; sporadico esercizio dei diritti di cittadinanza e di accesso al welfare.

### **Box 9.1 - Normativa e istituzioni: come tutelare meglio le lavoratrici agricole?**

La normativa nazionale e quella europea non tengono sufficientemente conto dei bisogni e delle condizioni delle lavoratrici agricole. Nella fase di programmazione 2014-2020, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri ad attivare nei loro Piani di sviluppo rurale un sottoprogramma dedicato alla componente femminile (Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale -



FEASR). Tale opportunità è stata ripresa e rilanciata, a livello nazionale, dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale 2014-2020 ma, ancora una volta, non se ne trova traccia nei relativi 21 Programmi di sviluppo rurale regionali. Guardando poi alla legge n. 199 del 2016 “Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo”, la norma pare essersi rilevata efficace sul piano repressivo, ma inadeguata dal punto di vista della prevenzione e della tutela della manodopera agricola (Camera dei deputati, [Indagine conoscitiva sul fenomeno del cosiddetto “caporalato” in agricoltura](#), 12 maggio 2021, 26). Quanto al Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, come rilevato anche dall’analisi effettuata dall’ex Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sulla tratta di esseri umani Maria Grazia Giammarinaro, molte sono le attività previste dal Piano che necessitano di integrare un’ottica di genere prevedendo strumenti e azioni specifiche.

Nei prossimi anni, potranno essere determinanti in questa direzione:

- il [Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022](#);
- il [Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso](#);
- i [Piani Urbani Integrati per il superamento degli insediamenti abusivi dei lavoratori in agricoltura](#) previsti dal PNRR (2021-2026);
- il [Piano nazionale contro la violenza maschile sulle donne \(2021-2023\)](#) e i piani antiviolenza regionali;
- la [Strategia nazionale per la parità di genere \(2021-2026\)](#);
- il [Secondo piano nazionale su impresa e diritti umani \(2021-2026\)](#);
- il [Piano strategico nazionale della Politica agricola comune europea \(2023-2027\)](#) con l’innovativa clausola sociale e le attività della [Rete del lavoro agricolo di qualità](#);
- la [Convenzione Oil n. 190 sull’eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro](#) (2021);
- la già citata legge n. 199 del 2016 contro il lavoro nero e lo sfruttamento in agricoltura, se rivista in termini preventivi;
- la futura [direttiva della Commissione europea sul dovere di diligenza e la responsabilità d’impresa](#), se opportunamente modificata adottando un approccio intersezionale che tenga in conto che le donne e altri gruppi sociali marginalizzati sono maggiormente esposti a diverse violazioni dei

diritti umani, specialmente in alcuni settori produttivi, compreso quello agroalimentare.

Infine è auspicabile che l'Istat includa, nell'ambito dell'indagine campionaria triennale sulla violenza contro le donne prevista dalla recente legge 53/2022 "Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere", anche la raccolta di dati e stime riguardanti le molestie e le forme di violenza subite dalle lavoratrici agricole.

Nonostante le gravi situazioni di vulnerabilità e di discriminazione a cui le lavoratrici agricole, in particolare straniere, sono regolarmente sottoposte, la risposta istituzionale risulta essere ancora inadeguata. Il tema delle violazioni dei diritti umani delle donne impiegate in agricoltura difficilmente entra nel dibattito pubblico o nell'agenda politica, se non per brevi periodi quando un'operaia muore in circostanze tragiche o vengono alla luce casi di grave sfruttamento. Ampio è il divario tra i principi e le intenzioni programmatiche espresse nei documenti in cui vengono menzionate le lavoratrici del comparto agricolo e la realtà che vivono tutti i giorni. Rispetto al welfare, la concentrazione di servizi nelle aree urbane ([CNEL 2019](#)) e la presenza di servizi di conciliazione vita-lavoro prevalentemente privati nelle aree agricole rende le donne ancora più esposte ai vincoli esercitati dall'intermediazione illecita. Alcuni elementi di esclusione, legati alla pervasività del "welfare parallelo" fornito dagli intermediari illeciti e all'elevata mobilità interna all'areale da parte delle lavoratrici, portano in primo piano la necessità che la risposta pubblica sia frutto del dialogo diretto con le portatrici di diritto e le comunità locali ([Slaves No More 2022](#)). Una risposta integrata che Cambia Terra ha costruito attorno al welfare di comunità coprogettato dalle operaie agricole e realizzato mediante la governance condivisa di tre servizi pubblici locali, per l'orientamento e l'accesso ai diritti.

## 9.2.2 La coprogettazione dei servizi

Cambia Terra si distingue per l'approccio trasformativo e femminista con cui interviene nella generazione di risposte di welfare di comunità per il contrasto alle molteplici forme di violazione dei diritti umani subite dalle lavoratrici agricole. Si fonda sul protagonismo e l'*agency* individuale e sul disegno collettivo di politiche e misure rispondenti alle esigenze individuate, attraverso forme di collaborazione e di responsabilità condivisa. Come primo passo, interveniamo sugli squilibri di potere che determinano l'invisibilità delle donne, rifondando le relazioni tra donne e costruendo con

loro lo spazio politico perché questa relazione venga riconosciuta dalle comunità e dalle istituzioni come un contributo fondamentale ai processi democratici delle comunità agricole e rurali. Questo processo si articola in due fasi operative che si traducono in un programma di leadership femminile e un percorso di empowerment delle lavoratrici agricole. Solo dopo l'empowerment delle lavoratrici e il rafforzamento della loro rappresentanza e organizzazione collettiva è possibile avviare lo spazio di coprogettazione che apre al rafforzamento e alla valorizzazione della collaborazione di tutti gli attori territoriali rilevanti (istituzioni, aziende, sindacati, associazionismo, ecc.).

Il percorso di coprogettazione di Cambia Terra si fonda innanzitutto sulla lettura delle politiche inique che contribuiscono alle discriminazioni, e dunque parte dalla necessità che le lavoratrici siano consapevoli dei diritti, di come esigerli e di quali alleanze sono necessarie a rafforzare le loro richieste verso i decisori politici. Un processo, questo, che fa della ricerca con le portatrici di diritto la cifra distintiva del lavoro di cambiamento e ridefinizione dei servizi che avviene mediante percorsi di empowerment condotti con il metodo dei Circoli *Reflection-Action*, luoghi di scambio e confronto tra lavoratrici, di emersione dei bisogni, nonché di acquisizione di conoscenze sulle politiche pubbliche per co-sviluppare proposte alternative rispondenti alle loro necessità. I percorsi di empowerment sono un'attività cardine del programma Cambia Terra, in quanto consentono di completare un'analisi di contesto a livello locale, centrata sul punto di vista delle lavoratrici, che la parzialità di dati ufficiali e di indagini qualitative non riuscirebbe altrimenti a catturare (per approfondire il legame tra coprogettazione e ascolto dei bisogni si veda il Capitolo 3, in particolare §3.3). Guidate da 12 donne leader di comunità, formate dalla Fondazione Metes della FLAI-CGIL e da ActionAid, le lavoratrici costruiscono una propria visione collettiva delle alternative necessarie al miglioramento delle condizioni di vita e lavoro, e gettano i semi di una loro prima forma di rappresentanza di fronte alle istituzioni e alla propria comunità di riferimento.

Nell'Arco ionico sono stati organizzati 5 percorsi di empowerment e altri 5 sono in partenza, e si concluderanno a febbraio 2024. I percorsi di empowerment fin qui realizzati hanno coinvolto 119 donne in cicli di incontri facilitati da psicologhe di comunità. Ciascun circolo *Reflection-Action* si articola in 10 incontri di 2 ore ciascuno, organizzando la partecipazione in circa 20 lavoratrici agricole per gruppo al fine di facilitarne la presa di parola. Nell'approccio di ActionAid, la funzione principale dei Circoli è l'acquisizione, da parte delle donne, dell'*agency* individuale e collettiva necessaria per essere riconosciute dalla propria comunità e dalle istituzioni, ossia i soggetti a cui avanzare le proprie proposte di cambiamento.

Sono i bisogni e le priorità identificate dalle donne stesse a informare le fasi successive del programma, in particolare i laboratori di comunità per la coprogettazione di soluzioni di welfare e la sottoscrizione di Patti di collaborazione per regolare servizi e interventi territoriali. I laboratori di comunità sperimentati nell'Arco ionico sono luoghi di confronto tra gli attori territoriali rilevanti (istituzioni locali, associazioni, aziende, ecc.) che hanno avuto come obiettivo la coprogettazione di servizi e soluzioni rispondenti ai bisogni identificati dalle lavoratrici. Risultato di ciascun

laboratorio di comunità è stata l'adozione di un Patto di collaborazione, strumento formale di amministrazione condivisa che regola la gestione di servizi coprogettati e i ruoli specifici degli attori che lo sottoscrivono, incluse le leader di comunità in rappresentanza delle donne coinvolte nel programma. Il Patto di collaborazione ha come valore aggiunto di rappresentare non solo un atto amministrativo formale, ma di essere anche espressione di relazioni comunitarie tra diversi stakeholder che condividono l'impegno a rispondere collettivamente a un problema della propria comunità a cui l'istituzione locale da sola non è in grado di rispondere<sup>1</sup>. I Patti di collaborazione nascono come possibile soluzione a complessità e bisogni di welfare crescenti a parità (o più spesso contrazione) di risorse pubbliche.

I contenuti dei Patti di collaborazione sono messi in pratica attraverso la sperimentazione di servizi definiti dalle lavoratrici e co-gestiti dalle loro leader (come approfondito nel §9.2.3). I servizi sperimentati sono oggetto di un monitoraggio costante, volto ad avanzare eventuali proposte di modifica o di ulteriori implementazioni.

Un'attività propedeutica ai laboratori di comunità prevista dal programma è la formazione degli attori territoriali (capacity building) sull'amministrazione condivisa e i Patti di collaborazione, nonché sull'entità e le caratteristiche dello sfruttamento delle donne in agricoltura, inclusa la dimensione della violenza di genere. Tra il 2019 e il 2022, 106 persone hanno preso parte ai laboratori di comunità nei 4 territori dell'Arco ionico, e 73 hanno partecipato alle attività di capacity building<sup>2</sup>. Rispetto a un Patto di collaborazione standard, il programma Cambia Terra ha aggiunto particolare accento metodologico sulla corresponsabilità in tutto il processo in particolare delle portatrici di diritto, ossia le donne impiegate in agricoltura.

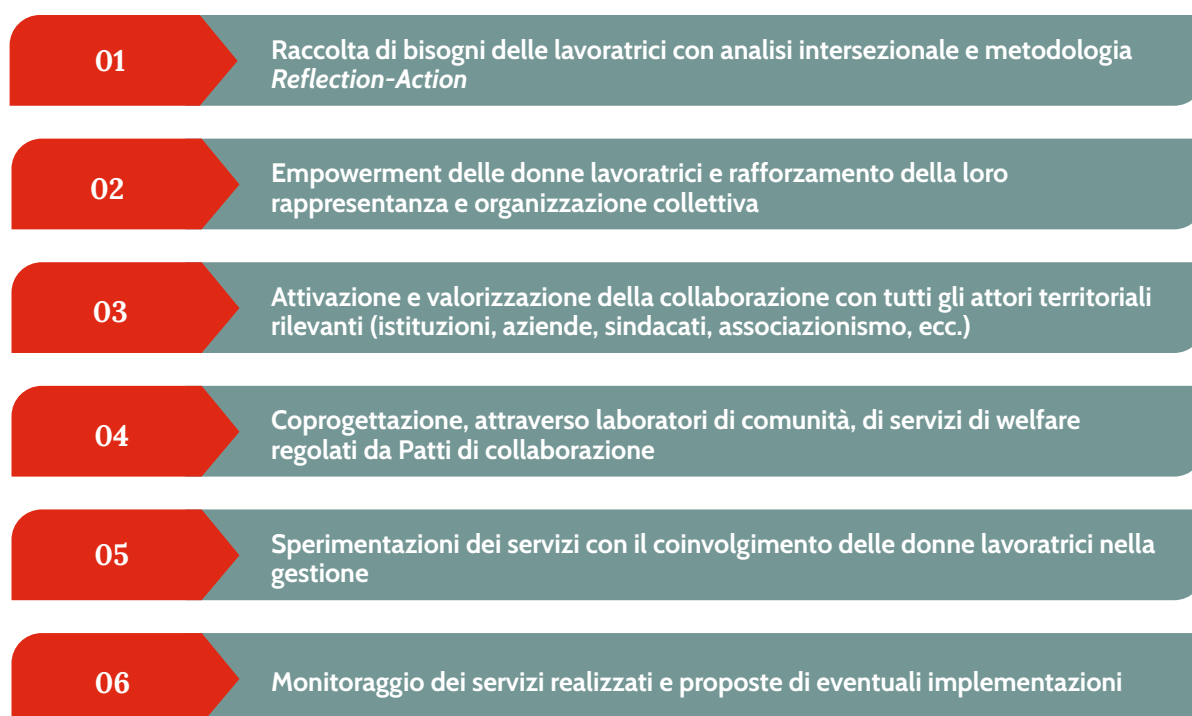
L'interconnessione tra cause ed effetti dello sfruttamento delle donne a livello europeo è uno dei pilastri dell'azione di ActionAid, che sfida le disuguaglianze riconnettendo il livello locale alla dimensione internazionale perché siano individuate soluzioni che guardino alla complessità dello sfruttamento di manodopera femminile italiana e straniera. Anche i Paesi di provenienza delle operaie agricole hanno dunque avuto un ruolo centrale nel processo: in Romania e in Bulgaria 88 donne sono state formate come *mediatrici locali del lavoro*, con l'obiettivo di informare potenziali lavoratrici in migrazione sui diritti di cittadinanza europea e sulle reti locali a cui rivolgersi – prima della partenza e in Italia – in caso di bisogno. La formazione è stata condotta con un programma di leadership unico, elaborato dai partner locali *Center for Sustainable Communities Development* di Sofia e il *Centrul Parteneriat pentru Egalitate* di Bucarest in collaborazione con patronato *Inca CGIL* in Romania, il Sindacato indipendente bulgaro FNSZ e gli Uffici regionali delle Commissioni per il

1. La corresponsabilità è emersa anche dalla ricerca alla base del presente Rapporto come punto di forza (si veda il Capitolo 3, §3.4.1) e come opportunità (si veda il Capitolo 4, §4.4.2) in relazione alla coprogettazione e alle pratiche collaborative.
2. Attività realizzate nel contesto del progetto Bright (*Building RIGHTS-based and Innovative Governance for EU mobile women*), progetto europeo attraverso il quale è stato possibile implementare le attività del programma Cambia Terra dal 2019 al 2022; il progetto è stato cofinanziato dall'Unione europea (*Rights, Equality and Citizenship Programme 2014-2020*), dal Fondo beneficenza Intesa e dall'Unione Buddhista Italiana (progetto Cambia Terra - Le invisibili).

contrasto alla tratta di esseri umani. Attraverso l'organizzazione di 22 incontri informativi nelle aree maggiormente esposte a flussi migratori femminili per motivi di lavoro, le *mediatrici locali del lavoro* tra il 2019 e il 2022 hanno sensibilizzato un totale di 418 donne nei due Paesi sulle tipologie di contratti di lavoro, la mobilità lavorativa tra i Paesi dell'Unione europea, i sussidi esistenti, le misure a favore dell'infanzia, la sicurezza sul lavoro. Nel corso degli eventi, i legami di fiducia tra donne sono stati supportati anche promuovendo il confronto diretto e la condivisione di informazioni ed esperienze tra ex operaie agricole con un passato lavorativo all'estero e tornate al proprio Paese di origine e le donne in partenza verso altri Paesi.

Le fasi del percorso di coprogettazione alla base di Cambia Terra sono sintetizzate nella Figura 9.2.

**Figura 9.2.** Le fasi del percorso di coprogettazione Cambia Terra



Fonte: elaborazione degli autori.

### 9.2.3 Risultati del progetto e sviluppi a sei anni di distanza

La partecipazione delle lavoratrici alla coprogettazione ha contribuito al ripensamento della pianificazione locale di welfare nei territori coinvolti, interrogandone la reale funzione rispetto all'esclusione dai diritti di base come il lavoro dignitoso, la salute, i servizi di cura e abitativi, su cui pesa il welfare familistico che caratterizza l'Arco ionico. Come risultato dei percorsi di empowerment 150 lavoratrici agricole rumene, bulgare, polacche, albanesi, kirghize, ucraine, russe e italiane hanno

elaborato un Manifesto di richieste comuni riguardanti le politiche di welfare, il lavoro e l'inclusione sociale (v. Figura 9.3). Sono stati inoltre sottoscritti 5 distinti Patti di collaborazione con i Comuni di Adelfia (BA), Corigliano-Rossano, Ginosa, Grottaglie e con la Provincia di Matera che hanno permesso, ad esempio, di prevedere orari flessibili nel nido comunale di Adelfia (Bari) per figli/e delle operaie che iniziano a lavorare all'alba nei campi e di istituire a Schiavonea (Cosenza) uno sportello di informazione e orientamento denominato "Cittadella della condivisione" che orienta le donne ai servizi pubblici socio-sanitari del territorio, offre servizi di tutela legale, sindacale, sanitaria, abitativa e di mediazione. Le attività previste dai 5 Patti di collaborazione sono cogestite da oltre trenta enti e dalle amministrazioni locali.

Nel maggio 2022 ActionAid ha pubblicato il rapporto di ricerca *Cambia Terra. Dall'invisibilità al protagonismo delle donne in agricoltura* (ActionAid 2022), per analizzare la complessa realtà dello sfruttamento in agricoltura attraverso gli apprendimenti e le evidenze raccolte grazie all'esperienza del programma Cambia Terra nel Sud Italia dal 2016<sup>3</sup>.

Figura 9.3. Il Manifesto delle donne coinvolte nel programma Cambia Terra


## IL MANIFESTO DELLE DONNE COINVOLTE NEL PROGRAMMA CAMBIA TERRA

“In agricoltura si lavora ancora in schiavitù”  
(M. impiegata da 37 anni in agricoltura)

### 1

#### Diritto alla cura e a tempi di vita adeguati


Vogliamo poterci occupare dei nostri bambini e bambine, in maniera dignitosa e adeguata. Vogliamo non doverli lasciare soli alle tre di notte per riuscire a portare del cibo a tavola. Vogliamo che abbiano diritto ad un'infanzia e adolescenza sana, con le stesse opportunità di altre e altri



### 4

#### Diritto ad un lavoro sicuro, tutelante e dignitoso


Vogliamo che vengano assicurati controlli periodici e seri sulle condizioni effettive di lavoro nei campi, incluse le condizioni salariali e retributive (es. costo orario non rispettato, giornate lavorative non versate, etc.) Vogliamo azioni reali di contrasto al caporalato, che rappresenta la vera piaga dello sfruttamento che viviamo. Vogliamo nei campi un primo soccorso itinerante, che possa dare una risposta veloce e adeguata alle urgenze che emergono continuamente. Vogliamo un ufficio di collocamento del lavoro agricolo che funzioni veramente, che sia garante delle condizioni di lavoro offerte dalle aziende e soprattutto che faciliti la prossimità fisica e non porti donne del barese a spostarsi nel tarantino e viceversa, obbligandoci a 12/14 ore fuori casa. Vogliamo servizi igienici adeguati, una pausa pranzo che non debba essere recuperata come tempo di lavoro, la possibilità di scegliere se e quando fare uno straordinario, non perdere il salario della giornata a causa del meteo o di una necessità medica non rinviabile



### 5

#### Diritto a un sistema pensionistico equo


Vogliamo che venga abbassata l'età pensionistica, visto l'alto livello di usura a cui siamo sottoposte e all'assenza di tutela della salute rispetto alle malattie direttamente connesse al tipo di lavoro e alla difficoltà di accedere a cure specialistiche (per motivi economici)



### 2

#### Diritto ad un equo e giusto accesso ai servizi pubblici


Vogliamo poter essere orientate ed informate sulla disponibilità e la modalità di accesso ai servizi di welfare, inclusi i servizi di sostegno all'infanzia e all'adolescenza (buoni spesa, buoni libri, centri diurni, etc.), con mediazione linguistica e supporto burocratico alle pratiche. Vogliamo poterci curare nella sanità pubblica e non far dipendere ciò dalla stagionalità del nostro contratto di lavoro



### 6

#### Diritto a essere riconosciute e visibili nella nostra comunità


Vogliamo non essere più invisibili, vogliamo essere riconosciute e rispettate come donne, madri, lavoratrici. Non vogliamo essere viste solo come il numero di cassette di raccolto che riusciamo a garantire




### 3

#### Diritto a vivere libere dalla violenza

Vogliamo essere informate, sostenute e difese quando subiamo atti o minacce di violenza, senza il rischio di perdere il lavoro perché denunciando o ci ribelliamo



Manifesto elaborato da 119 donne coinvolte in percorsi di empowerment in tre regioni del Sud Italia (Puglia, Basilicata, Calabria)



Fonte: ActionAid (2022).

3. Il presente capitolo fa sintesi degli apprendimenti restituiti in questo rapporto.

Anche sul piano delle politiche regionali Cambia Terra ha favorito il dialogo delle donne con i processi esterni, contribuendo all'inserimento dei bisogni delle lavoratrici agricole nelle priorità dell'[Agenda di genere della Regione Puglia](#), un'azione promossa dalle Consigliere nazionali e regionali di parità che, nonostante abbiano un ruolo e una funzione specifica nell'ambito della lotta alle discriminazioni e alla violenza di genere in agricoltura, in questi anni hanno avuto difficoltà a intercettare le lavoratrici agricole. Come infatti sostiene Serenella Molendini, Consigliera di parità supplente presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in un'intervista realizzata per la redazione del rapporto di ricerca di ActionAid (2022):

“Queste lavoratrici sono quasi invisibili ai più, anche a chi gestisce la cosa pubblica. L'incontro ad agosto 2020 con ActionAid e con le leader formate ha rafforzato nelle Consigliere di parità l'idea che fosse necessario ribaltare radicalmente l'intera visione del problema: non considerare le donne soggetti passivi di azioni e interventi, ma dare loro gli strumenti di conoscenza e di relazione per essere protagoniste del proprio futuro. La formazione delle leader, gli spazi protetti (i Circoli di donne *Reflection-Action*, NDR) per fornire alle lavoratrici agricole le informazioni e le competenze necessarie per partecipare ai laboratori di comunità per coprogettare servizi sensibili al genere realmente rispondenti ai bisogni delle donne sono davvero un modello, per le Consigliere di Parità, per progettare luoghi in cui diritti, lavoro e welfare dialogano sul campo”.

In questo contesto, dunque, aver portato alcune priorità del Manifesto delle donne al banco di prova delle politiche locali, mediante i Patti di collaborazione, rappresenta un patrimonio di apprendimento comune che già di per sé fornisce elementi di innovazione dei sistemi di rilevazione dei bisogni. Rappresenta inoltre un segnale concreto di come l'*agency* delle donne possa costruirsi solo in processi di assunzione collettiva delle responsabilità delle violazioni di diritto, se adeguatamente informati dalla conoscenza delle politiche pubbliche. La sperimentazione di strumenti di governance collaborativa in territori esclusi dai processi di innovazione e deprivati dalla forte sperequazione nazionale delle risorse è una sfida ancora aperta e un punto di partenza che traccia la direzione da seguire.

A distanza di un anno dalla presentazione del rapporto di ricerca *Cambia Terra* di ActionAid Italia ([ActionAid 2022](#)), le raccomandazioni per gli enti locali di adottare servizi ibridi di welfare, coprogettati con le lavoratrici, sono state pienamente assunte dal Comune di Corigliano-Rossano (CS) nel percorso di coprogrammazione del proprio Piano Locale Multisetoriale (PLM)<sup>4</sup>. Raccogliendo l'esperienza di coprogettazione promossa da ActionAid, il Comune di Corigliano-

4. Finalizzati al contrasto allo sfruttamento lavorativo dei cittadini di Paesi terzi in agricoltura e al caporalato, i [Piani Locali Multisetoriali](#) (PLM) sono promossi dal progetto InCaS, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mediante il Fondo Nazionale Politiche Migratorie. Il progetto persegue l'obiettivo di sviluppare un programma di carattere nazionale che fornisca un supporto agli Enti locali che realizzano interventi di integrazione di natura strategica e sui cui territori si evidenzino fenomeni di sfruttamento o disagio abitativo connesso al lavoro agricolo, coadiuvandoli nell'elaborazione di policy e strumenti efficaci per le misure di propria competenza finalizzate all'attuazione, a livello locale, del [Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022](#).



Rossano ha adottato nella pianificazione del PLM le linee necessarie a potenziare i sistemi di welfare ibridi, perché il welfare di comunità co-gestito dalle leader delle lavoratrici e realizzato da una rete plurale di attori – dal Sindacato alle rappresentanze aziendali, fino ad enti del Terzo Settore e cittadine e cittadini attivi – possa segnare una grammatica differente del welfare, inteso e realizzato come connettore di competenze e relazioni generatrici di valore per le comunità.

## 9.3 Prospettive future per lo sviluppo del welfare di comunità

### 9.3.1 Ripensare i modelli di welfare

I contesti di welfare dei Paesi di provenienza (Romania, Bulgaria) e di arrivo (Italia, Spagna, Grecia) delle donne migranti che hanno partecipato alla coprogettazione del welfare dell'areale ionico sono caratterizzati da un'infrastrutturazione debole di sostegno per i bisogni sociali delle persone in condizioni temporanee di vulnerabilità. L'intervento statale risulta frammentato e non abbastanza capillare, con evidenti disuguaglianze territoriali all'interno del Paese, in particolare a svantaggio delle zone rurali. La presenza del lavoro informale indebolisce ancora di più il ruolo dello Stato come garante dei diritti civili, portando le lavoratrici a rivolgersi a reti informali non solo familiari e amicali che a volte, come nel caso del caporalato nel Sud Italia, operano fornendo servizi di "welfare parallelo".

Attraverso il continuo coinvolgimento e il costante dialogo con le lavoratrici agricole e gli attori locali, Cambia Terra ha contribuito a produrre cambiamenti concettuali significativi. Innanzitutto, ha dimostrato che il welfare non si riferisce solo alla definizione di politiche per la soddisfazione di bisogni di vita e la protezione dai rischi, ma anche a politiche che permettono l'acquisizione di competenze e l'autorealizzazione da parte delle lavoratrici. Ha anche provato che è possibile ripensare la pianificazione locale di welfare in ottica di genere, interrogandone l'efficacia rispetto all'esclusione dai diritti di base come il lavoro dignitoso, la salute, i servizi di cura e abitativi. Soprattutto, ha evidenziato che la sperimentazione del welfare di comunità e dell'amministrazione condivisa nel contesto agricolo è uno strumento decisivo per dare spazio e potere alle lavoratrici agricole, italiane e straniere, rinsaldandone la fiducia nei processi democratici. Costruendo infatti il potere dal basso con un approccio basato sulla solidarietà e la sensibilizzazione, Cambia Terra ha segnato un inedito spazio di "corresponsabilità" per le comunità locali per rispondere ai bisogni specifici delle donne impiegate in agricoltura. Nelle parole di Pasquale Bonasora, presidente di Labsus ([ActionAid 2022](#), 48):



“Cambia Terra, lavorando sul valore della relazione come tratto distintivo per la costruzione di politiche di welfare comunitario, rappresenta il tentativo, unico nel suo genere nel panorama italiano ed europeo, di definizione di servizi ibridi sensibili al genere e alla cultura attraverso un sistema articolato di Patti di collaborazione. Gli obiettivi ambiziosi del programma Cambia Terra possono essere perseguiti solo mettendo in relazione tra loro territori diversi e soggetti collettivi che lavorano in una rete extraregionale organizzata a livello locale mediante Patti di collaborazione collegati attraverso la regia della *Cittadella della Condivisione*. Luogo di confronto, sperimentazione, elaborazione delle politiche locali che vede protagoniste innanzitutto le donne accanto alle imprese, al Terzo Settore, alle istituzioni, alle imprese agricole, la Cittadella è concepita come un servizio ibrido di informazione e formazione tra donne, per la generazione di percorsi condivisi con la comunità per l'accesso ai diritti delle donne impiegate in agricoltura. È intesa come il fulcro di un sistema di relazioni da accompagnare e sostenere per rendere sempre più efficaci e coordinate le azioni avviate a livello locale”.

### 9.3.2 Il Patto Cornice Europeo

Il programma Cambia Terra si pone, tra gli altri, l'obiettivo di mettere a sistema la gestione condivisa di servizi e la coprogettazione delle politiche pubbliche lungo tutto l'arco migratorio delle lavoratrici agricole: partenza, arrivo, rientro. Per questo motivo è stato accompagnato da un lavoro di ricerca sull'applicabilità della sussidiarietà orizzontale a livello europeo.

Il valore della sussidiarietà è presente all'interno delle politiche dell'Unione ed è stato ampiamente riconosciuto con l'istituzione nel 2017 della *Task Force on Subsidiarity, Proportionality and “Doing Less More Efficiently”*; organismo che si riunisce una volta al mese per elaborare raccomandazioni sull'applicazione del principio di sussidiarietà a livello comunitario insieme con le autorità locali e regionali competenti nell'attuazione delle politiche europee. L'accezione della sussidiarietà come principio che comporta una condivisione di risorse pubbliche e private per il perseguimento di fini di pubblica utilità (Arena 2005), tuttavia, è poco approfondita nei documenti europei e solo l'Italia, al momento, l'ha inserita all'interno della Costituzione e ha realizzato strumenti amministrativi per applicarla (per approfondimenti si veda il Capitolo 2). Per ovviare a questo limite, il programma Cambia Terra, per i suoi sviluppi futuri, intende approfondire e promuovere l'inedito strumento del Patto Cornice Europeo quale possibile modalità concreta per implementare la sussidiarietà orizzontale a livello comunitario e favorire la collaborazione nella gestione dei servizi al di là dei confini nazionali.

Il Patto Cornice Europeo configura un Patto di collaborazione di secondo livello finalizzato a promuovere la costruzione di una rete sovranazionale attraverso il coinvolgimento di istituzioni e organizzazioni della società civile. Nel caso di Cambia Terra il Patto Cornice Europeo è finalizzato al

sostegno alle lavoratrici e coinvolgerebbe un'ampia rete di istituzioni e organizzazioni anche nei Paesi di provenienza. Il Patto Cornice Europeo, raccordandosi con le leggi nazionali sulla partecipazione degli Stati membri, potrebbe essere uno strumento in grado di offrire una cornice di principi e regole condivise atte a garantire un più ampio sostegno a quelle azioni previste nei Patti di collaborazione locali che difficilmente possono realizzarsi solo a livello nazionale; il suo obiettivo, infatti, sarebbe quello di favorire un modello di cogestione di servizi europei aperta a nuove collaborazioni nel corso del tempo e capace di superare così la frammentarietà e la apparente debolezza delle esperienze locali. Se protagonisti dei Patti di collaborazione ordinari sono le amministrazioni locali e i gruppi territoriali, i soggetti coinvolti nel Patto Cornice sarebbero invece i referenti istituzionali regionali e le articolazioni regionali e nazionali delle organizzazioni della società civile che così potrebbero avere uno strumento giuridico per avviare forme di collaborazione reciproca. Intervenendo sulla dimensione europea, inoltre, questo strumento potrebbe tracciare la direzione per affrontare le interconnessioni sovralocali delle disuguaglianze, perché sarebbe costruito per favorire la gestione condivisa di servizi per la prevenzione e protezione da violenza e sfruttamento di difficile soluzione sul piano solo nazionale.

Il Patto Cornice Europeo potrebbe quindi essere una prima modalità concreta per tradurre in pratica il principio di sussidiarietà a livello comunitario e dunque rafforzare il sistema del *welfare mix* nel quadro dei processi di decentramento dei servizi e dentro la cornice del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (PEDS). Il Patto Cornice Europeo, inoltre, potrebbe essere uno strumento utile per coordinare e mettere a sistema l'azione di tutti i soggetti (istituzioni, associazioni, cittadini/e) che oggi agiscono in modo frammentario e poco coerente per la gestione dei servizi di welfare sia a livello comunitario che lungo tutto l'arco migratorio, contribuendo così a dare maggiore sostanza al principio di uguaglianza sancito dall'art. 19 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ([Iannuzzi 2022](#)).

## Riferimenti bibliografici

- ActionAid (2010), *Action on Rights. Human Rights Based Approach Resource Book*.
- ActionAid (2018), *Benvenuti nel 2028. Verso una migliore qualità della democrazia*.
- ActionAid (2022), *Cambia Terra. Dall'invisibilità al protagonismo delle donne in agricoltura*.
- Arena G. (2005), *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in "Studi in onore di Giorgio Berti", Napoli, Jovene, pp. 179-221.
- Arena G. (2016), *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 6 febbraio 2016.
- Arena G. e Bombardelli M. (a cura di) (2022), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- CGIL-FLAI. Osservatorio Placido Rizzotto (2020), *Agromafie e caporalato*, Firenze, Ed. Futura.
- Ciaffi D. (2020), *Servizi ibridi e condivisi per prendersi cura dei Beni comuni*, [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 9 giugno 2020.
- CNEL (2019), *Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*.
- Crenshaw K. (1989), *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in "University of Chicago Legal Forum", n. 4, pp. 139-167.
- ForumDD (2021), *Patti Educativi Territoriali e percorsi abilitanti. Un'Indagine Esplorativa*.
- Georgieva D. e Hadjimitova S. (2020), *Needs' Assessment Literature Review. Stakeholders Mapping*, Bulgaria, Cscd, Bright Project.
- Giammarinaro M.G., *Analisi di genere delle politiche di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura*, Ginevra, OIL.
- Hearn J. e Louvrier J. (2015), *Theories of Diversity and Intersectionality: What Do They Bring to Diversity Management?*, in Bendl I., Bleijenbergh I., Henttonen E. e Mills A. (a cura di), *The Oxford Handbook of Diversity in Organizations*, Oxford, Oxford University Press.
- Iannuzzi M. (2022), *Coprodurre i servizi sociali. Un'analisi comparata in Europa di processi, strumenti, alleanze tra cittadinanza, Terzo Settore e attore pubblico*, Labsus.
- Istat (2021), *Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica*, XIII Commissione Agricoltura Camera dei deputati Roma, 24 giugno 2021.
- Lodi Rizzini C. (2018), *Welfare di comunità. Siamo pronti?*, in "Solidea", n.3.

Palumbo L. e Scirba A. (2018), *The Vulnerability of Women Migrant Workers in Agriculture and the EU: The Need for a Human Rights and Gender-Based Approach*, European Parliament.

Slaves No More (2022), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste. Rapporto 2022.*

Sorescu I., Aninosanu L. e Martis D. (2020), *Stakeholder Analysis Romania*, Cpe, Bright Project.

Toti M. (2021), *La tratta del lavoro: il doppio sfruttamento delle donne*, [www.collettiva.it](http://www.collettiva.it), 5 novembre 2021.

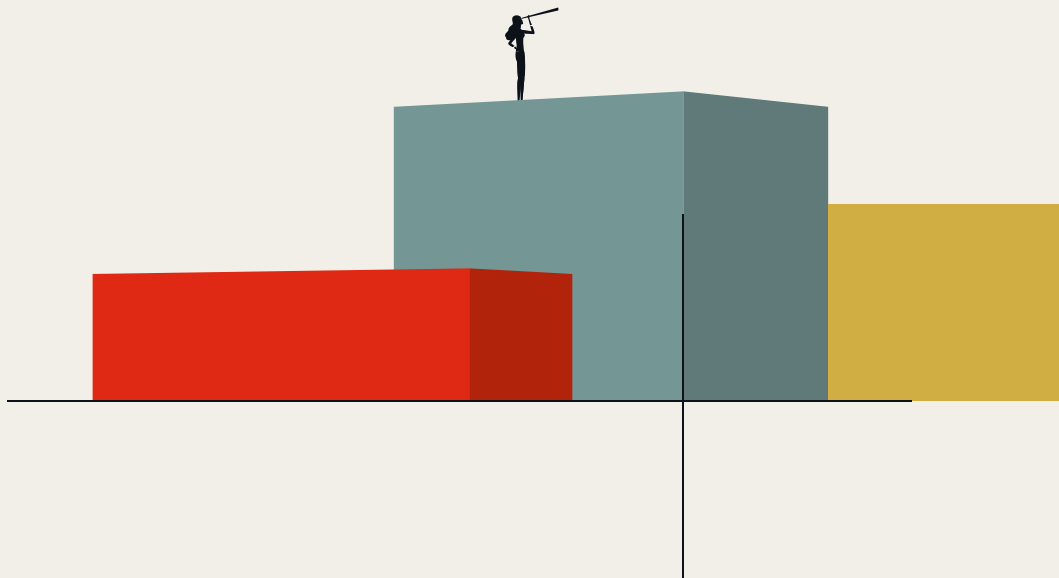
Zumpano C. (a cura di) (2020), *Migrazioni, agricoltura e ruralità. Politiche e percorsi per lo sviluppo dei territori*, Rete Rurale Nazionale.

Terza parte

**Ideare**

# Capitolo 10

**Un welfare in cambiamento:  
coprogettazione e  
coprogrammazione, strumenti  
per agire insieme**



di Franca Maino

## Introduzione

### Parole chiave

- Coprogettazione
- Coprogrammazione
- Pratiche collaborative
- Secondo welfare
- Sussidiarietà

La pandemia sembra aver lasciato dietro di sé conseguenze che non immaginavamo. Da un lato ha acuito problemi e criticità preesistenti ed è stata seguita da nuove crisi di dimensioni globali (si pensi al conflitto ucraino e al conflitto israelo-palestinese) e nazionali (dalla crisi energetica alla forte crescita dell'inflazione). Dall'altro lato ha generato nuove opportunità, anche grazie alla disponibilità di risorse - in primo luogo quelle del PNRR -, e rafforzato dinamiche innovative e capacitanti, in particolare dove da tempo si stavano sperimentando interventi incentrati sull'apertura ad attori non pubblici, sull'innovazione sociale e sulle pratiche collaborative.

Dentro questa cornice in evoluzione si inserisce il Sesto Rapporto sul secondo welfare dedicato proprio alle pratiche collaborative, con specifico riferimento alla coprogettazione e alla coprogrammazione. Il Rapporto è suddiviso in tre parti caratterizzate da tre obiettivi distinti - *conoscere*, *realizzare* e *ideare* - che individuano, guardando al futuro e al di là del Rapporto stesso, tre aree di lavoro tra loro fortemente connesse.

Nella prima parte si è voluto conoscere e approfondire la ricerca e il sapere intorno ai temi della coprogettazione e della coprogrammazione<sup>1</sup> partendo dalle grandi sfide e transizioni in atto, per comprendere se e come le pratiche collaborative che interessano sempre più le politiche sociali e interrogano in particolare le comunità locali possano contribuire alla trasformazione del welfare. Nella seconda parte ci siamo dedicati a pratiche collaborative realizzate (o in corso di realizzazione) partendo da casi ed esperienze in grado di dare conto del lungo cammino percorso a livello territoriale e nell'alveo delle tre forme di secondo welfare (welfare aziendale territoriale, welfare filantropico e welfare di prossimità<sup>2</sup>). Anche l'analisi di casi studio ha contribuito ulteriormente ad individuare i vincoli e le opportunità per l'azione concreta in tema di pratiche

1. Come specificato nell'Introduzione e nella Nota metodologica la rilevazione empirica si è concentrata prevalentemente sulla coprogettazione.

collaborative da parte degli attori pubblici e non pubblici che operano nei territori. In questa terza parte, beneficiando dell'analisi empirica e conoscitiva dei precedenti capitoli, riflettiamo sugli scenari futuri elaborando - attraverso una serie di raccomandazioni - una cornice ideativa prospettica capace di identificare e rafforzare logiche di azione collaborative e sinergiche, fondamentali per contribuire a promuovere la partecipazione e per rafforzare la democrazia.

Il Sesto Rapporto prova così a risignificare la circolarità tra conoscenza, azione e ideazione: considerarle insieme permette di interrogarsi sulle sfide e sui rischi eco-sociali, sulle risposte, sui processi che mettono al centro gli attori e li spingono a collaborare nelle varie fasi del ciclo di policy che trasforma le domande (desideri, aspirazioni e bisogni) in interventi, progetti e programmi. Riflettere su queste tre dinamiche permette anche di ragionare su come fare valutazione per comprendere l'impatto generato e per fornire risposte più efficaci, attente alla qualità e sostenibili e, così facendo, agire preventivamente proiettandosi verso il futuro ideando soluzioni che rendano le società sempre più inclusive, aperte, sostenibili e prospere<sup>3</sup>.

2. Si rimanda al Quinto Rapporto sul secondo welfare per approfondire tale distinzione (si veda [Maino 2021](#)).

3. Sul concetto di prosperità in relazione al welfare si veda Ferrera ([2018](#)).



## 10.1 Conoscere le pratiche collaborative

Il coinvolgimento di attori non pubblici nelle politiche e nella produzione di servizi di welfare ha conosciuto uno sviluppo incrementale. Negli ultimi due decenni, accanto a forme di ibridazione tra i modelli organizzativi, gestionali e finanziari di natura mercantile e quelli improntati a logiche mutualistiche e non profittevoli, il catalogo degli strumenti di *policy design* si è arricchito con il ricorso a modelli collaborativi. Per questi ultimi la sussidiarietà si fonda sulla capacità di sviluppare processi decisionali partecipati e inclusivi che contribuiscono alla costruzione di un sistema di welfare condiviso, a partire dalla fase di progettazione fino alla realizzazione e implementazione degli interventi. È così che in anni recenti sono andate diffondendosi pratiche collaborative, tra cui la coprogettazione e la coprogrammazione, oggetto di questo Rapporto. Diffusione che ha conosciuto un'accelerazione in risposta alla crisi pandemica e che ci aspettiamo possa continuare ad essere alimentata dalla portata delle sfide presenti e future di cui abbiamo dato conto nel Capitolo 1, oltre che facilitata da un quadro normativo che riconosce la portata innovativa di tali pratiche e ne facilita il ricorso (come sottolineato nel Capitolo 2).

Il Capitolo 2, di taglio teorico-analitico, parte dall'analisi della letteratura per evidenziare gli elementi distintivi delle pratiche collaborative. Il capitolo definisce tali pratiche partendo dalla Legge quadro del 2000 (legge n. 328) fino al più recente art. 55 del Codice del Terzo Settore mettendone in luce il potenziale innovativo e approfondendo il ruolo dei principali soggetti coinvolti, i punti di forza, le criticità, le opportunità e le sfide (per una sintesi si rimanda al Capitolo 2, in particolare alla Tabella 2.1, §2.5). L'analisi empirica condotta nel presente Rapporto (restituita nei Capitoli 3 e 4) ha messo in evidenza gli elementi di continuità e discontinuità rispetto agli studi e alle ricerche sul tema, contribuendo ad arricchire il dibattito e ad ampliare le piste interpretative esistenti.

Le dimensioni che abbiamo utilizzato per la nostra analisi sono richiamate nella Figura 10.1, che costituisce sia una "guida" per richiamare di seguito i principali risultati emersi nel Sesto Rapporto sia un possibile quadro di analisi per ulteriori studi e ricerche.

Figura 10.1. Coprogettazione e coprogrammazione: dimensioni per conoscere



Fonte: elaborazione dell'autrice.

### Coprogettazione come risposta ai nuovi bisogni sociali

Il Rapporto, in primo luogo, si è occupato della questione definitoria evidenziando come non prevalga, tra gli addetti ai lavori, una definizione univoca e condivisa del concetto di coprogettazione: emerge invece una *visione* della coprogettazione come confronto prezioso e capacitante tra attori pubblici e privati, utile a valorizzare le risorse locali (collaborando *con* e *sul* territorio) e, insieme, a implementare interventi e servizi innovativi per rispondere ai bisogni emergenti delle comunità di riferimento. Questa indeterminatezza definitoria si accompagna a una normativa nazionale che presenta zone d'ombra e d'incertezza, in particolare rispetto ai *setting* e agli strumenti organizzativi a disposizione delle pratiche collaborative, e ad un'ampia discrezionalità regionale che, a sua volta, si riflette in una pluralità di riferimenti regolativi adottati e in differenti modalità di utilizzo dello strumento a livello locale. Queste dinamiche alimentano frammentarietà e differenziazione nonostante la presenza di Linee guida pensate per facilitare il ricorso alla coprogettazione e alla coprogrammazione. Nonostante l'incertezza definitoria la coprogettazione è vista come strumento ideale in risposta ai nuovi bisogni sociali acuiti da fasi di policrisi come quella attuale, richiamati con dati e analisi nel Capitolo 1. Crisi che generano al contempo nuove e più forti pressioni ma stimolano anche la capacità di reazione dal basso orientando sempre di più le istituzioni pubbliche, il Terzo Settore e gli enti privati a coprogettare. Le crisi, insomma, possono essere attraversate grazie alle pratiche collaborative (incluso in prospettiva sempre più la co-attuazione degli interventi) agendo sia sui processi, coinvolgendo le risorse territoriali per creare e/o consolidare la capacità organizzativa delle reti locali in una più ampia logica di welfare di comunità, sia sui prodotti,

attraverso l'implementazione di soluzioni inedite e di interventi che innovano i servizi tradizionali e ne favoriscono una maggiore integrazione. Perché questo si realizzi - o si consolidi dove è già una prassi sperimentata - rimane necessario un cambiamento culturale capace di ripensare i ruoli, le funzioni, le visioni e le modalità di programmare e progettare i servizi da parte di tutti gli attori economico-sociali locali nonché dei decisori pubblici, a cui spetta il compito di stimolare e presidiare tali processi nell'interesse dell'intera comunità. Le crisi hanno anche avuto una funzione di propagazione e rafforzamento della coprogettazione conferendo una maggiore consapevolezza, agli attori pubblici e privati, della necessità di "agire insieme" condividendo responsabilità e risorse utili nel rispondere efficacemente a nuovi bisogni. E, non meno importante, stanno creando una *path dependence* (Pierson 2000) "virtuosa" che spinge a continuare sulla strada della governance collaborativa e di una più stretta sinergia nelle diverse fasi decisionali, attuative e valutative degli impatti generati.

### **Punti di forza e di debolezza della coprogettazione**

La nostra analisi empirica - in linea con la letteratura - ha evidenziato anche la natura complessa e multidimensionale delle pratiche collaborative, contraddistinte sia da punti di forza sia da punti di debolezza, a seconda del contesto in cui si inseriscono (oltre che della prospettiva con cui si analizzano). Tra i primi troviamo la corresponsabilità tra i soggetti partner, intesa come una partecipazione maggiormente inclusiva nei processi decisionali estesa a tutti i livelli di progettazione, realizzazione e gestione degli interventi. Dal punto di vista degli enti pubblici la corresponsabilità comporta una rivisitazione del proprio ruolo e alleggerisce il carico ideativo e gestionale in capo alla pubblica amministrazione. Dal punto di vista del Terzo Settore emerge la volontà di partecipare al processo decisionale mettendo a disposizione le competenze acquisite attraverso una consolidata conoscenza del contesto di riferimento e grazie all'esperienza maturata all'interno di dinamiche cooperative e mutualistiche.

La corresponsabilità comporta anche la definizione di nuovi modi di agire insieme: richiede strategie di lavoro - opposte al modello competitivo - basate su rapporti dialogici tra i partecipanti, la creazione di spazi e luoghi favorevoli alla negoziazione, allo scambio e al confronto paritario e l'impiego di strumenti capaci di favorire la collaborazione. E richiede una definizione chiara dei ruoli e delle funzioni che gli enti coinvolti sono chiamati ad assumere senza rinunciare - anzi, ricercando - una commistione di competenze e sinergie professionali, considerata elemento innovativo per l'implementazione di interventi e servizi sociali. In questo modo si favorisce la valorizzazione delle competenze non più secondo una logica "a silos" (tipica del modello competitivo), bensì in una logica di integrazione che richiede di abbandonare una modalità meramente prestazionale e settoriale per lasciare spazio alla costruzione di percorsi multidisciplinari e integrati. La valorizzazione delle competenze è, inoltre, percepita come un aspetto dirimente nel rendere possibile un maggiore coinvolgimento dei diversi soggetti partner. Allo stesso tempo la costruzione di processi inclusivi e plurali contraddistinti da multicompetenze favorisce un migliore investimento delle risorse grazie

alla maggiore consapevolezza delle attività utili da implementare rispetto a uno specifico target di destinatari e uno specifico territorio di riferimento. Altrettanto importante è la condivisione delle risorse, tra cui quelle economiche, per alimentare una crescente capacità di strutturare proposte anche grazie alla creazione di fondi territoriali in cui far convergere capitali di natura diversa e li ricomporli a beneficio degli interessi dell'intera comunità.

Accanto ai punti di forza l'analisi empirica ha rilevato alcuni punti di debolezza. Ma soprattutto, vista la complessità dei processi di coprogettazione, ha evidenziato come non sia infrequente che molti punti di forza rappresentino allo stesso tempo anche elementi di criticità. In primo luogo, il forte impegno relazionale richiesto dalla coprogettazione per creare alleanze e sinergie tra enti diversi non solo per natura giuridica ma anche rispetto alla mission e alla cultura organizzativa. L'impegno relazionale riguarda anche l'attività di coordinamento delle reti e richiede la costruzione di spazi congrui alla conoscenza reciproca degli enti per valorizzare al meglio le risorse; questo impegno impone inoltre di favorire un dialogo in modo da individuare e definire chiaramente il ruolo di ogni attore e di presidiare le relazioni per tutta la durata della coprogettazione per evitare che alcuni automatismi tipici del modello competitivo possano mettere a rischio la collaborazione.

In secondo luogo, e anche alla luce di questo impegno relazionale, risulta chiara la necessità di dotarsi di figure competenti in grado di gestire la rete, i partenariati e i tavoli multiattore impiegandole con la funzione di favorire il confronto, l'interazione e l'ascolto, di facilitare i processi, di occuparsi delle dinamiche partecipative e di gestire i conflitti. Altrettanto importante appare la predisposizione di percorsi formativi per il personale delle PA e degli enti del Terzo Settore, con l'obiettivo di trasmettere gli strumenti utili all'implementazione dei dispositivi della coprogettazione e della coprogrammazione. Agire da soli, senza una adeguata formazione e senza un supporto facilitante e di coordinamento, espone al rischio che la gestione di processi articolati dipenda dalla capacità e volontà del singolo operatore di organizzare tali pratiche, che venga fatto un uso improprio della coprogettazione oppure che prevalgano logiche e strumenti competitivi.

Un terzo elemento di debolezza riguarda le logiche di partecipazione del Terzo Settore. Se occuparsi di un bisogno collettivo è alla base dell'azione di un ente pubblico, per gli enti del Terzo Settore tutelare e presidiare la loro stessa sopravvivenza significa contemperare modalità di lavoro orientate al perseguimento del modello collaborativo e logiche economiche volte a garantire lo sviluppo dell'organizzazione. Questo si traduce spesso in un Terzo Settore più cauto rispetto alla realizzazione di servizi e interventi innovativi. Inoltre il Terzo Settore è composito, differenziato al proprio interno e costituito da organizzazioni con caratteristiche diverse e mosse da logiche differenti: vi sono enti molto strutturati che rivendicano la loro autonomia e sono meno propensi a collaborare; altri che hanno un impianto meno solido e mostrano non poche fatiche nel partecipare a tutti i livelli della coprogettazione o coprogrammazione; altri che sono invece fortemente orientati e aperti alla collaborazione e anche all'ibridazione. Tutto questo non solo incide sulla volontà e disponibilità a far parte di reti e realizzare pratiche collaborative, ma anche sulla capacità

di affrontare questioni di tipo gestionale e procedurale.

In quarto luogo, l'analisi empirica ha evidenziato - di nuovo in linea con la letteratura - la natura spesso farraginoso delle pratiche collaborative, evidente per esempio nella complessità di dover familiarizzare con procedure rendicontative diverse per ogni esperienza di collaborazione, a seconda della natura del finanziamento. Altrettanto sfidanti sono per gli enti del Terzo Settore le tempistiche contingentate dei bandi e la scarsità delle risorse economiche di cui dispongono o a cui possono accedere partecipando ai processi di coprogettazione. La disponibilità limitata delle risorse economiche, in un contesto di ridimensionamento della spesa sociale, non consente di formalizzare l'istituzionalizzazione delle progettualità e di conferire una certa stabilità ai servizi. Allo stesso tempo la scarsità delle risorse prevede la promozione di bandi con assi temporali generalmente a breve scadenza, che non permettono di dedicare un tempo sufficientemente adeguato alle diverse fasi del percorso di coprogettazione (in particolare alla costruzione del partenariato e all'elaborazione della proposta progettuale, riducendo le occasioni dedicate alla presentazione dei soggetti coinvolti e alla conoscenza delle reciproche caratteristiche e peculiarità). L'orizzonte temporale limitato incide anche sulla possibilità di assicurare continuità alle coprogettazioni e sulla possibilità di adottare una prospettiva progettuale medio-lunga, utile a una efficace e adeguata realizzazione degli interventi e alla trasformazione di progettualità in programmi e - a tendere - in vere e proprie politiche pubbliche coprogettate e co-attuate.

### **Fattori facilitanti e ostacoli alla coprogettazione**

Il Rapporto ha indagato anche quali fattori facilitano o ostacolano il ricorso a coprogettazione e coprogrammazione per consentire agli attori territoriali (sia pubblici sia privati) in rete di rispondere (più) efficacemente ai nuovi rischi e bisogni sociali. La configurazione delle reti influisce sull'avvio, sulla gestione *in itinere* e sull'esito dei processi di coprogettazione e *chi* è coinvolto nelle reti e nelle pratiche collaborative gioca un ruolo sempre più rilevante rispetto ai cambiamenti del welfare locale, oggi motore e fine dei processi collaborativi. Questi ultimi, a loro volta, sono condizionati dal contesto in cui si sviluppano e dalle dinamiche interne alle singole organizzazioni, sia pubbliche che private. Inoltre la partecipazione della politica (i decisori locali) ai processi collaborativi può fare la differenza favorendo la sinergia tra attori pubblici ed enti del Terzo Settore e la costituzione di reti plurali e aperte anche agli attori di mercato nell'interesse generale. L'analisi ha inoltre messo in evidenza come la coprogettazione sia più efficace se alla base del consenso ci sono risorse conoscitive, competenze e fiducia, sottolineando l'importanza - tra i partecipanti - di una reale condivisione della visione e degli obiettivi.

La creazione di reti multiattore che realizzano pratiche collaborative non è però esente da sfide. Da un lato emerge come le reti siano fondamentali per creare un contesto collaborativo in cui l'ente pubblico, il Terzo Settore e altri attori possono condividere risorse, competenze ed esperienze per affrontare problemi complessi e sviluppare servizi e progetti con un approccio inclusivo e

attento alla sostenibilità. L'adesione a una rete multiattore offre un ambiente non competitivo dove le varie parti interessate possono collaborare per sviluppare soluzioni innovative. Il ruolo di facilitatore svolto dall'ente pubblico è fondamentale per creare un ambiente in cui la diversità delle competenze e dei punti di vista può essere messa a frutto. Dall'altro lato, il reale svolgimento di tali processi è condizionato dal target a cui si rivolge (minori, anziani, adulti fragili, dipendenti aziendali) e dal tipo di intervento oggetto di progettazione (ad esempio, se mirato alla creazione di nuovi servizi o incentrato sui processi). È quindi ancora molto forte la necessità di identificare gli uni e gli altri partendo dalla comprensione dei bisogni.

Come è noto le reti possono avere natura e forme molto diverse tra loro, anche in relazione alle tradizioni e ai processi locali di governance (Kazepov *et al.* 2022) e oggi sempre più anche alla luce della presenza di agenti di intermediazione e accompagnamento in grado di facilitare e orientare l'azione degli attori locali (Busacca 2023). Le reti agiscono, infatti, anche grazie alla presenza di agenti/agenzie incaricate di rafforzare la collaborazione tra diversi settori e di integrare risorse e competenze. Si tratta di soggetti che hanno una natura prevalentemente abilitante e che attraverso la loro azione possono ridurre i livelli di frammentazione e accrescere l'approccio universalistico e improntato alla sostenibilità dell'azione sociale locale. Il lavoro di queste agenzie richiede risorse e competenze *ad hoc* e la capacità dei sistemi locali di dotarsene prescindendo da quei particolarismi e dalla frammentazione che caratterizzano il sistema di welfare italiano.

Venendo ai fattori che facilitano i percorsi collaborativi, essi sono riconducibili a tre piani analitici differenti: il contesto; la dimensione organizzativa; il processo. I primi rimandano all'importanza di un ambiente aperto all'innovazione, supportato da un quadro normativo/regolativo chiaro e definito e, ove possibile, da una pregressa conoscenza reciproca tra gli attori locali. I fattori di natura organizzativa e operativa comprendono il coinvolgimento di figure terze con specifiche capacità di intermediazione e di connessione capaci di facilitare e accompagnare i processi; lo sviluppo di capacità professionali interne, specifiche e inerenti alla coprogettazione, alla rendicontazione e alla valutazione (possibilmente anche quella di impatto); la formazione (o co-formazione) continua e l'apprendimento reciproco. Infine i fattori di processo riguardano il coinvolgimento dell'ente pubblico che, in collaborazione con il privato (profit e non profit) e mirando alla sostenibilità delle azioni future, coltiva e alimenta una visione rivolta al futuro per agire (insieme) secondo logiche di sistema.

A frenare i processi collaborativi sono emersi invece fattori culturali incentrati sulla resistenza al cambiamento e sulla dipendenza da logiche, prassi e pratiche tradizionali e/o competitive; oneri regolativi, amministrativi, organizzativi ed economico-finanziari; fattori di natura politico-strategica legati ad una miopia di visione, alla scarsa comprensione del potenziale delle pratiche collaborative, alla debolezza del ruolo del decisore pubblico e all'incapacità di proporre indirizzi strategici in grado di anticipare le sfide e i problemi. Contribuire alla coprogettazione implica, infatti, la partecipazione ai processi decisionali, contribuendo così a produrre nuove regole e nuove decisioni che dovranno essere implementate. Questo aumenta i margini di influenza sulle politiche di welfare locale da

parte degli attori coinvolti nella coprogettazione. Tuttavia, il processo di coprogettazione degli interventi dipende anche dall'equilibrio tra interessi socio-economici degli attori che partecipano al processo, ruolo della politica e coinvolgimento dei professionisti della coprogettazione (consulenti, facilitatori ed esperti). Tutti gli attori coinvolti nei processi collaborativi vivono le tipiche pressioni contrapposte tra seguire le regole o adattare, integrarle e interpretarle in modo da poter meglio soddisfare le esigenze della comunità.

### **Opportunità e sfide per la coprogettazione**

L'analisi ha infine identificato opportunità e sfide per le pratiche collaborative. In futuro la coprogettazione e la coprogrammazione potranno consolidarsi e divenire gli strumenti designati per definire politiche e servizi sociali più mirati ed efficaci rispetto all'evoluzione dei rischi sociali; favorire l'integrazione dei servizi socio-assistenziali territoriali, ancora troppo spesso caratterizzati da logiche di intervento "a silos"; ampliare e istituzionalizzare la partecipazione degli attori locali alle reti multiattore e multilivello e ai processi collaborativi, corroborando l'affermazione del principio di corresponsabilità; sviluppare strumenti di misurazione dell'impatto, garantendo una programmazione di lungo periodo secondo obiettivi e risultati condivisi.

Tuttavia la strada da percorrere per cogliere queste opportunità appare - almeno a tratti - ancora accidentata. La ricerca, infatti, ha individuato tre sfide per poter consolidare la coprogettazione e la coprogrammazione e riuscire così a rispondere tempestivamente ai bisogni che toccano i contesti locali: dare continuità al cambio di paradigma in corso per superare resistenze culturali e stratificazioni e/o cristallizzazioni di pratiche, procedure e idee dominanti; programmare avendo un orizzonte di medio e lungo periodo, allo scopo di definire obiettivi (e mettere in campo interventi) che sappiano generare un impatto sociale anche in futuro; promuovere il capacity building delle organizzazioni coinvolte nelle reti multiattore, adeguando la capacità di indirizzo del decisore e quella operativa della macchina amministrativa alla trasformazione richiesta agli enti del Terzo Settore, al Mercato e alla società civile nel suo complesso.

E qui, nelle conclusioni, ne aggiungiamo una quarta. La coprogettazione è diventata un obiettivo di policy in sé: gli attori del welfare locale - tra questi gli stessi professionisti esperti di pratiche collaborative - si impegnano e investono tempo e risorse nei processi di coprogettazione (e quindi anche nella creazione, nell'ampliamento e nel mantenimento delle reti multiattore che prendono parte alle pratiche e ai processi collaborativi). Di conseguenza gli obiettivi, gli strumenti adottati, le misure introdotte sono valutate positivamente (anche) perché parte ed esito della coprogettazione. I partecipanti alla coprogettazione - pur cogliendo criticità e limiti, oltre che gli squilibri di potere e l'influenza esercitata da attori politici ed economici specifici - rischiano di perdere un sguardo critico perché essi stessi implementano la coprogettazione e le misure che ne derivano (Busacca 2023). Inoltre, come abbiamo sottolineato a più riprese, la gestione di processi collaborativi richiede nuove e diverse competenze e risorse, che non sempre sono disponibili in un contesto di welfare fragile e



frammentato. È quindi possibile ipotizzare che di fronte ad un sistema di welfare a risorse date (e limitate, come quello italiano) coprogettazione e coprogrammazione costituiscano un approccio in grado di valorizzare e moltiplicare le risorse. Non va però dimenticato che le pratiche collaborative al contempo richiedono risorse in grandi quantità e facilmente le assorbono. Da qui la sfida di investire sempre di più sulla valutazione dei processi coprogettati per poterne misurare l'impatto.

## 10.2 Realizzare: apprendimenti dal campo

Come abbiamo richiamato sopra, la coprogettazione è diventata parte costitutiva della trasformazione del welfare (locale) degli ultimi anni e, ben prima dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore, una prassi sempre più diffusa per progettare insieme.

Si prenda il welfare aziendale - al centro del Capitolo 5 - che, dopo l'emergenza pandemica, ha conosciuto un rinnovato interesse e sviluppo ([Maino e Santoni 2021](#); [Santoni 2021](#)). Sempre più organizzazioni lo promuovono agganciandolo alla cornice della sostenibilità e degli investimenti ESG. Le connessioni tra welfare aziendale e sostenibilità sono molteplici: riguardano l'ambito sociale (lavoro dignitoso, parità di genere, istruzione, salute, innovazione) ma anche e sempre più la transizione *green* e le conseguenze della crisi climatica. In questa prospettiva è di particolare interesse il ruolo del welfare aziendale territoriale (o "a filiera corta"), realizzato attraverso la costituzione di reti che possono essere incentrate sulla domanda (le imprese e i lavoratori), sull'offerta (i fornitori di beni e servizi) e su partnership multistakeholder, finalizzate a coinvolgere in maniera ampia e diffusa la comunità. Si tratta di misure e benefit che sono esito di pratiche organizzative incentrate sulla coprogettazione, caratterizzate da un forte ancoraggio locale e che prevedono la partecipazione di attori di diversa natura che cooperano con l'obiettivo di promuovere benessere per tutti (e non solo per lavoratori e lavoratrici). Incentivare il welfare aziendale territoriale favorisce lo sviluppo di un sistema attento a contrastare le disuguaglianze, in cui si possono condividere le opportunità e i vantaggi dei piani di welfare sia con le categorie occupazionali meno tutelate sia con chi è tradizionalmente escluso, promuovendo armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro, nuove opportunità e risorse per rispondere ai bisogni sociali, più spazi di partecipazione nell'organizzazione. Inoltre permette all'azienda e alle parti sociali di creare nuove relazioni con i propri stakeholder e con il territorio di riferimento. Ancorandosi alla comunità le misure di welfare d'impresa si aprono alla coprogettazione, al cofinanziamento, alla produzione congiunta. Questo perché il welfare aziendale territoriale consente il confronto e il dialogo tra le parti coinvolte, con l'obiettivo di costruire un'offerta coerente con i bisogni delle parti in gioco e capace di integrare anche le istituzioni pubbliche. Favorendo interventi e azioni in rete e coprogettate il welfare aziendale prova a trasformarsi in uno strumento inclusivo, costruito attraverso processi collaborativi



e partecipativi, che contribuiscono anche al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Anche le Reti Territoriali di Conciliazione (RTC) di Regione Lombardia - approfondite nel Capitolo 6 - rappresentano "incubatrici territoriali" di innovazione e di pratiche collaborative con particolare riferimento al bilanciamento vita-lavoro. Per questo, guardando al futuro, è auspicabile che esse diventino vettori di un'accelerazione sistemica dell'integrazione tra i servizi di welfare locale, secondo una logica votata all'investimento sociale e alla governance collaborativa. Per fare ciò le RTC e le Alleanze territoriali dovrebbero investire maggiormente sul superamento della logica riparativa tipica del welfare tradizionale e sulla promozione del benessere per la cittadinanza nel suo complesso, individuando precocemente i bisogni e delineando preventivamente i servizi da offrire. Un modello di welfare di questo tipo poggia sul coinvolgimento attivo delle comunità locali chiamate a contribuire alla costruzione dei sistemi territoriali di welfare attraverso la facilitazione e lo sviluppo di sinergie inedite, in grado di sfruttare e valorizzare il potenziale di ciascun attore locale. Se l'interazione tra i diversi attori e le diverse politiche è un fattore chiave per il miglioramento dell'efficacia degli interventi conciliativi appare quindi fondamentale il ricorso alla coprogettazione e alla coprogrammazione come strumenti che possono efficacemente promuovere l'agire partecipato e collaborativo tra enti pubblici, del Terzo Settore e profit al fine di rinnovare il welfare locale.

Il caso del Programma Equilibri sul territorio piemontese (Capitolo 7) evidenzia il ruolo delle Fondazioni di origine bancaria (FOB) affinché gli enti del Terzo Settore si pongano come interlocutori diretti delle amministrazioni nella programmazione delle politiche e dei servizi locali, promuovendo la costituzione di un welfare territoriale collaborativo, inclusivo e sostenibile. Il Pubblico si giova della maggiore prossimità fisica e relazionale che il Terzo Settore ha sviluppato sui territori, del suo crescente livello di professionalizzazione e della sua vivacità interna, in un gioco a somma positiva in cui sia l'attore pubblico che il privato sociale beneficino della reciproca collaborazione come emerso dalla ricerca alla base del presente Rapporto. In aggiunta, il Capitolo 7 suggerisce di guardare con interesse ai percorsi di coprogettazione promossi dal soggetto finanziatore come condizione *sine qua non* per l'approvazione delle progettualità e il loro finanziamento, definendone anche le finalità, i tempi e le modalità di realizzazione. La presenza di un soggetto terzo ed esterno (nel caso specifico le FOB), che induce e presidia la coprogettazione, riequilibra il rapporto tra pubblico e privato e valorizza il ruolo degli enti del Terzo Settore come attori agenti di sviluppo per un welfare di prossimità. Tutto questo contribuisce al contempo a mettere in discussione un assetto che vede contrapposti attore pubblico e attori del Terzo Settore e a promuovere un cambiamento nelle relazioni tra le parti, innovando e aprendo anche al coinvolgimento di attori profit.

Anche le Fondazioni di Comunità (FC) svolgono un ruolo centrale e strategico nel promuovere lo sviluppo locale e migliorare la qualità della vita dei propri territori di riferimento. Come evidenziato nel Capitolo 8, le FC operano per dare concretezza alla prospettiva della cross-settorialità e dell'integrazione tra servizi indicata nelle Linee guida ministeriali sulla coprogettazione (DM 72/2021). Prospettiva che sollecita sinergie per affrontare problemi complessi e promuovere

il superamento di appartenenze identitarie distanzianti, attivare impegni condivisi, individuare vantaggi per tutti i soggetti in gioco e per l'interesse collettivo. Gli istituti della coprogrammazione e coprogettazione appaiono dunque coerenti con il ruolo di promotrici di sviluppo di comunità delle Fondazioni comunitarie. Queste pratiche forniscono una leva per rafforzare la capacità di collaborazione cross-settoriale del territorio e per affermare il principio di sussidiarietà orizzontale. Le esperienze di coprogrammazione e coprogettazione realizzate dalle Fondazioni di comunità sono ormai numerose e variegate. In alcuni casi le FC usano direttamente questi istituti, in altri diffondono l'impiego di questi strumenti legittimandone i presupposti e i contenuti; in altri ancora le Fondazioni di Comunità sono coinvolte nei processi collaborativi alla pari con altri attori locali. Le iniziative di coprogettazione e coprogrammazione promosse dalle FC possono inoltre contribuire a definire spunti operativi e prassi replicate nelle reti multiattore che operano nei loro territori di riferimento.

La coprogettazione di servizi è anche una delle modalità con cui ActionAid Italia realizza processi partecipativi all'interno dei suoi progetti contribuendo alla creazione di un welfare di comunità (Capitolo 9). In questo ambito Cambia Terra è un programma implementato sin dal 2016 in Sud Italia con l'obiettivo di rendere esigibili i diritti delle donne impiegate in agricoltura attraverso il loro empowerment e il loro coinvolgimento nella progettazione di servizi rispondenti ai loro specifici bisogni di genere e alle differenze culturali. L'iniziativa rappresenta in modo esemplare la centralità delle pratiche collaborative che si aprono direttamente al coinvolgimento delle persone partecipanti ai progetti. Tre sono le fasi in cui si articola la collaborazione: rilevazione dei bisogni fatta con i beneficiari e le beneficiarie dei servizi, adottando un'ottica intersezionale; realizzazione di momenti di formazione e capacitazione dei soggetti più vulnerabili per implementare la loro *agency pubblica*; coprogettazione e cogestione dei servizi con tutti gli attori territoriali che hanno risorse e competenze da mettere a disposizione. Il caso di Cambia Terra lascia inoltre intravedere la possibilità di sviluppare pratiche collaborative anche su scala sovranazionale: la predisposizione di un Patto Cornice Europeo (un patto di collaborazione di secondo livello) potrebbe infatti promuovere la costruzione di una rete sovranazionale finalizzata al sostegno alle lavoratrici attraverso il coinvolgimento di un'ampia rete di istituzioni e organizzazioni dei Paesi di provenienza.

Al di là del caso specifico trattato nel Capitolo 9, il Patto Cornice Europeo apre all'idea di un modello di gestione condivisa dei servizi che possa essere l'esito di collaborazioni transnazionali e in grado di superare la frammentarietà delle sperimentazioni locali ([Iannuzzi 2022](#)). I referenti istituzionali regionali e le articolazioni nazionali e regionali delle organizzazioni degli enti locali e degli attori territoriali potrebbero disporre di uno strumento giuridico per avviare forme di collaborazione reciproca contribuendo alla scalabilità delle iniziative e delle politiche sociali. Partendo dal livello europeo questo strumento potrebbe aprire strade promettenti per individuare le interconnessioni sovralocali delle disuguaglianze e per mettere in campo soluzioni mirate ad agire proattivamente partendo dalla cogestione di servizi per la prevenzione e protezione su temi che sono di più difficile

soluzione se lasciati alle iniziative del solo livello nazionale. Il Patto Cornice Europeo potrebbe così rappresentare una modalità concreta per tradurre in pratica il principio di sussidiarietà a livello europeo rafforzando il secondo welfare nell'alveo del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali.

## 10.3 Ideare: raccomandazioni e prospettive

La complessità delle pratiche collaborative richiede a tutte le parti coinvolte di continuare a riflettere sullo strumento della coprogettazione e della coprogrammazione anche alla luce del fatto che siamo immersi in una fase che fa ancora ampio ricorso a sperimentazioni e appare distante da un compiuto consolidamento. L'analisi empirica condotta nella prima parte e l'approfondimento di casi ed esperienze nella seconda parte del Rapporto hanno permesso di raccogliere spunti e riflessioni sui fattori che portano al successo o all'insuccesso delle pratiche collaborative. Sulla base di questi elementi si possono individuare alcune raccomandazioni da tenere in considerazione quando si decide di optare per la coprogettazione e la coprogrammazione<sup>4</sup>. Rimane infatti possibile prevedere aree di miglioramento alla luce di più solide evidenze di successo e impatto di lungo periodo e investendo ulteriormente - per coltivare prospettive di sviluppo e diffusione della coprogettazione e, soprattutto, della coprogrammazione - su idee trasformative e in grado di adattarsi ai diversi contesti di policy. La propensione a lavorare in maniera aperta e collaborativa (o, viceversa, isolata e individualistica) determina la natura delle idee con cui ci si confronta e la loro capacità trasformativa.

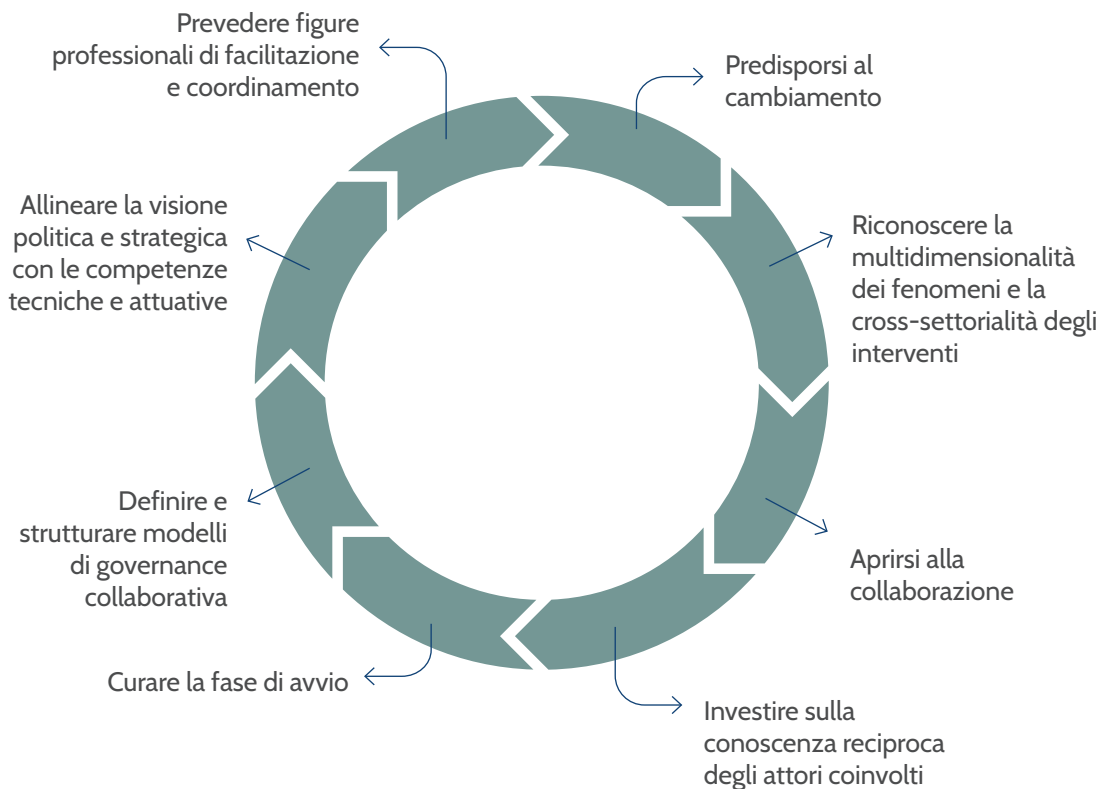
In questo senso possiamo adottare la classificazione proposta da Smith (2013) che, partendo dallo studio delle politiche sanitarie nel Regno Unito, distingue tra idee istituzionalizzate, critiche, carismatiche e camaleontiche, approfondendo il rapporto tra politiche pubbliche e ricerca e mostrando il rapporto bidirezionale che le contraddistingue.

Le idee istituzionalizzate, attraverso la loro reiterata circolazione all'interno di processi e reti di attori, sono in grado di evidenziare e corroborare le caratteristiche di fatti o contesti nei quali i decisori operano. Enti e organizzazioni, ma anche figure di facilitazione ed esperti, che si confrontano con questo tipo di idee tendono a ritenere più efficace un cambiamento graduale e incrementale, realizzabile grazie all'apprendimento specialistico tipico dei contesti settoriali. Le idee critiche si concentrano sull'identificazione dei problemi rispetto alla situazione contingente, senza fornire necessariamente soluzioni alternative e di breve periodo. In questo caso l'obiettivo è quello di

4. La formulazione di tali raccomandazioni è avvenuta anche attraverso un prezioso confronto con Anastasia Guarna, alla luce del lavoro di ricerca svolto per la stesura della sua tesi di dottorato dedicata proprio a questi temi (Guarna 2022).

modificare gradualmente il modo di pensare degli attori con una prospettiva di lungo termine. Chi lavora principalmente su questo tipo di idee si tiene lontano dalle preoccupazioni di policy immediate e operative; inoltre tende ad affrontare le sfide partendo da una prospettiva orientata alla difesa dello *status quo*. Le idee carismatiche invece mettono in discussione le politiche esistenti proponendo alternative da realizzare anche nel breve e medio periodo. Sono “*trasformative nel loro potere... [e] sfidano idee che sono diventate istituzionalizzate*” (Smith 2013, 151). È improbabile che queste idee provengano dall’interno dell’apparato amministrativo e decisionale e che siano l’esito di un cambiamento graduale. È però possibile che stimolino il cambiamento attraverso pressioni politiche e sociali (e quindi transizioni) di più ampia portata. Chi è portatore di questo tipo di idee mira a entrare in contatto con un’ampia rete di attori pubblici e privati per promuoverle e contribuire al cambiamento. Infine, le idee camaleontiche sono elastiche e trasformabili: sono in grado di “viaggiare” tra gli attori e uscire dai confini dentro cui sono state definite per essere trasferite in contesti diversi e sfidare le ideologie esistenti (Smith 2013, 192). Chi lavora con queste idee sa dialogare con interlocutori diversi con l’obiettivo di promuoverne e influenzarne la diffusione e avere successo negli spazi decisionali. Sono proprio le idee carismatiche e camaleontiche identificate da Smith che possono fornire spunti di riflessione ed elaborazione in linea con le direttrici di miglioramento delle pratiche collaborative, proposte di seguito e sintetizzate nella Figura 10.2.

**Figura 10.2.** Direttrici di miglioramento delle pratiche collaborative



## Predisporre al cambiamento

Le prospettive di rinnovamento del welfare dipendono anche da come gli agenti di cambiamento che animano le comunità locali convivono e interagiscono tra loro, dal modo in cui attivano scambi e riconoscimenti reciproci, da come sviluppano collaborazioni e giocano le loro intenzioni trasformative (Cau e D'Anza 2020). Adottare pratiche collaborative significa quindi spogliarsi dalle tradizionali logiche del modello competitivo e assumere una "postura" trasformativa superando la difesa dello *status quo*. Significa non temere la complessità e adottare una visione *disruptive* del cambiamento per generare discontinuità rispetto a prassi consolidate ma inefficaci e investire sull'innovazione di processo e prodotto. Tutti gli attori - pubblici e privati - sono sollecitati a mettersi in gioco in questa direzione. L'ente pubblico è chiamato a un necessario capovolgimento di approccio, per cui la responsabilità istituzionale non è più esercitata attraverso il governo diretto ma animando, potenziando e coordinando attori e risorse presenti sul territorio. Questo porta con sé un'autentica revisione degli stili di governance, orientati a stimolare e condividere piuttosto che a esercitare potere. I soggetti del Terzo Settore non possono più proporsi in modo frammentato, con eccessive propensioni autoreferenziali e competitive. Devono rafforzare le loro capacità imprenditoriali e di condivisione delle responsabilità di governo del welfare locale, emancipandosi dalla tradizionale dipendenza dalle iniziative degli enti pubblici e aprendosi alla costruzione di rapporti con il mondo profit e a sistemi di governance collaborativi. Società civile, imprese e organizzazioni profit devono a loro volta sentirsi interrogate dalle transizioni in corso e proporsi come partner delle reti, come sottolineato nei Capitoli 2 (§2.4) e 4 (§4.1).

## Riconoscere la multidimensionalità dei fenomeni e la cross-settorialità degli interventi

I problemi che investono la società e le comunità sono multidimensionali e hanno cause complesse difficilmente trattabili con approcci lineari. Quando i problemi hanno una natura sistemica, le risposte sono più efficaci se frutto di collaborazioni, alleanze e partnership che mettono in sinergia competenze e capacità di azione. Per affrontare problemi eco-sociali complessi (si veda il Capitolo 1) occorrono informazioni, conoscenze e competenze ma anche linee di metodo e indirizzi operativi tipici delle pratiche collaborative. Ed è fondamentale che i problemi in agenda siano elaborati in una narrazione - sorretta tra l'altro da dati socialmente rilevanti e *outcome-based* - che comunichi che essi possono essere risolti solo in modo integrato e inter-settoriale. Come sottolineato nel Capitolo 8: *"l'approccio cross-settoriale mette a disposizione una matrice connettiva che orienta politiche, permette di realizzare azioni concrete, di costruire collaborazioni interdisciplinari volte a garantire convivenza sociale e benessere, a tutelare il capitale naturale, a promuovere cultura, a sostenere la ricerca e ad alimentare responsabilità condivise, creando condizioni di prosperità"*. Nel costruire collaborazioni e progetti in partnership che attraversano confini disciplinari o appartenenze settoriali vengono messe a valore comune idee, energie e prospettive di intervento praticabili. Coprogrammazione e coprogettazione sono strumenti capaci di contestualizzare le intenzioni e gli

obiettivi della cross-settorialità e di tradurli in pratica, promuovendo azioni, interventi e programmi che intrecciano gli interessi degli attori locali verso iniziative volte a rispondere a preoccupazioni comuni e a sviluppare interventi condivisi.

### **Aprirsi alla collaborazione**

La decisione di ricorrere alla coprogettazione e alla coprogrammazione non può avvenire per caso. Richiede consapevolezza del fatto che l'integrazione di risorse materiali e immateriali da parte di un ampio numero di soggetti sia la soluzione più adeguata per rispondere a uno specifico problema sociale rispetto all'impiego di strumenti alternativi maggiormente orientati alla competizione. Non basta essere accomunati da un generico interesse a lavorare insieme. Collaborare rappresenta l'esito di un consapevole investimento relazionale teso a favorire lo sviluppo di reciproci riconoscimenti e assi fiduciari (Brunod *et al.* 2016) e insieme della conoscenza delle logiche e degli strumenti che possono rendere possibile le pratiche collaborative. A fronte di sfide non rinviabili e socialmente impattanti, cresce la disponibilità ad attraversare i confini aprendo spazi di dialogo che consentano di riconoscere non solo multi-appartenenze ma anche una comune capacità di azione e agendo attraverso un paradigma collaborativo in grado di mettere a fattor comune capacità, risorse, strutture ed esperienze per produrre soluzioni innovative e benefici collettivi.

### **Investire sulla conoscenza reciproca degli attori coinvolti**

È necessario dedicare tempo e spazio alla conoscenza reciproca e continuativa degli attori coinvolti ricorrendo a tecniche che riconoscano il contributo di tutti e permettano di valorizzare al meglio le risorse di ciascun partner della rete (Guarna 2022). Servono occasioni dedicate al confronto e alla conoscenza delle reciproche caratteristiche e peculiarità. Ed è importante curare le relazioni esterne tra le organizzazioni al pari delle relazioni interne ai singoli enti, per definire il ruolo di ciascuno nel processo di coprogettazione. Nella costruzione di nuove relazioni imperniate su una logica collaborativa tra attori di natura diversa risulta centrale il concetto di cultura organizzativa, per svelare i pregiudizi reciproci e transitare verso il riconoscimento dell'altro come risorsa. È necessario presidiare questi momenti, ricordandosi che il pregiudizio può rappresentare un ostacolo alla collaborazione (De Ambrogio 2018) sia impedendo di raggiungere nel presente dei risultati sia comportando un possibile allontanamento fra i partner della rete che, rinforzati nei propri pregiudizi, non riproveranno in futuro a collaborare.

### **Curare la fase di avvio**

L'impostazione della fase iniziale del ciclo di vita di una partnership è centrale per la costruzione di una relazione simmetrica tra i partner e rilevante per la strutturazione dell'intero percorso di programmazione, progettazione, attuazione e valutazione (Guarna 2022). Nella fase di avvio risulta opportuno presidiare alcuni aspetti. In primo luogo è necessario ridurre il divario informativo tra gli enti, a partire dal gap di conoscenza rispetto al quadro regolativo e procedurale della

coprogrammazione e della coprogrammazione. La condivisione di dati, precedenti esperienze, valutazioni e analisi consente a tutti i partecipanti di disporre dei medesimi strumenti di lettura e comprensione del contesto riducendo il divario conoscitivo esistente tra l'ente pubblico e gli altri soggetti (Guidetti 2018; [Longo e Maino 2021](#)). In secondo luogo è opportuno definire i ruoli e le funzioni all'interno del partenariato per non creare o alimentare contrapposizioni e conflitti. Da qui risulta necessario un chiarimento dei ruoli lungo due direttrici: all'interno della propria organizzazione per non creare confusione e sovrapposizione tra le posizioni e, di conseguenza, una possibile ingessatura del processo decisionale; all'esterno, nel rapporto con gli altri partner, per facilitare la collaborazione tra enti e il raggiungimento degli obiettivi progettuali. Nei prossimi anni, nella prospettiva di un crescente ricorso alla coprogrammazione che vede l'ente pubblico ricoprire un ruolo di titolarità complessiva dell'intervento, diventa essenziale che ogni soggetto della rete possa collocarsi con nitidezza all'interno della relazione di coprogettazione esplicitando aspettative, competenze e responsabilità individuali e condivise.

### **Definire e strutturare modelli di governance collaborativa**

Il *setting* e le regole per la presa delle decisioni sono aspetti essenziali per la riuscita delle pratiche collaborative. Non si tratta di creare una rigida sovrastruttura organizzativa fatta di regole e procedure – con il rischio di indebolire il grado di decentramento decisionale ([Fosti 2013](#)) – bensì di riconoscere la rilevanza di una governance collaborativa rispetto al funzionamento del partenariato e alle ragioni intrinseche alla collaborazione (il miglioramento delle capacità di intervento sociale e di risposta ai bisogni). Costruire strumenti organizzativi, articolati su più livelli e in grado di abilitare alla cross-settorialità è ritenuto utile rispetto alla possibilità di dotare i progetti e gli stakeholder coinvolti di spazi di riflessione, confronto e autovalutazione e di permettere il riconoscimento dei progressi realizzati e/o delle situazioni più critiche, così da poter intervenire *in itinere* (Guarna 2022).

### **Allineare la visione politica e strategica con le competenze tecniche e attuative**

La propensione verso la governance collaborativa e la coprogettazione mostra come anche i decisori politici locali siano disposti ad aprirsi a un'ampia gamma di idee e pratiche nuove, relativamente ancora poco studiate e applicate, e metterle al centro dell'agenda di policy locale. Nel rapporto tra *polity*, *policy* e *politics* (Eston 1963) coprogettare - e soprattutto coprogrammare - chiama sempre più in causa la politica per ripensare le relazioni tra domande/bisogni della comunità e risposte sotto forma di politiche pubbliche. Scegliere di avviare una coprogrammazione è una scelta politica e quindi non è neutrale rispetto a come impiegare risorse pubbliche, scegliere gli obiettivi e i target, definire le procedure. E non lo è se tali scelte sono l'esito di un percorso partecipato che riconosce al Terzo Settore, alla società civile, alla cittadinanza (ma anche ad organizzazioni profit quando non sono mosse dal profitto) la capacità di attivarsi autonomamente per la realizzazione del bene comune. Tale attivazione ribalta i rapporti con l'ente pubblico chiamato così ad assumere un ruolo abilitante che riconosce come l'autonoma iniziativa degli attori locali, la convergenza di obiettivi



per individuare bisogni sociali complessi da soddisfare (e relativi interventi), l'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione si collochino “*al di là del mero scambio utilitaristico*” e possano portare a “*servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale*”<sup>5</sup>. In questo modo coprogettazione e coprogrammazione identificano una logica di esercizio del potere politico capace di favorire l'emersione dal basso di indicazioni e prospettive di azione che i decisori traducono in scelte condivise nell'interesse della collettività (Pisani 2023).

È dentro questa cornice che assumono rilevanza la convergenza di approcci e posizioni tra la parte politica e la parte tecnica e un allineamento che permetta di avviare e realizzare processi coprogrammati e coprogettati, evitando il rischio - richiamato da Fazzi (2023, 132) - di “*ricadere in una spirale che riproduce e alle volte enfatizza i problemi che hanno portato alla crisi del welfare mix nazionale*”. Per questo è auspicabile un impianto di governance di tipo partecipato, multilivello e funzionale. *Partecipato* nella misura in cui le diverse parti in gioco sono coinvolte e trovano effettivo spazio di *voice* e ascolto nei processi decisionali; *multilivello* nella misura in cui è previsto un lavoro sinergico tra più livelli: quello decisionale e di indirizzo strategico, quello operativo ed esecutivo e quello chiamato a valutare effetti e impatti generati; *funzionale* perché in grado di adattarsi alle esigenze del contesto e ai bisogni emergenti, assicurando sufficiente flessibilità e permeabilità nelle risposte.

Per dare concretezza a tale modello di governance a livello locale potrebbe essere auspicabile mettere in campo strategie, quali: la costituzione di tavoli permanenti di indirizzo interassessorile e interdirigenziale, per evitare che la responsabilità dei problemi sociali ricada solo sull'assessorato al welfare e sull'area dei servizi sociali; la creazione di momenti di indirizzo politico aperti ai dirigenti e di momenti di coordinamento tra i dirigenti e i componenti delle reti progettuali, costituite da enti del Terzo Settore e dagli stakeholder locali; l'allargamento delle reti anche a rappresentanti del privato profit e la definizione condivisa di obiettivi, compiti e responsabilità; la valorizzazione degli attori locali (*in primis* il Terzo Settore) anche per la loro funzione di *advocacy* e la loro prossimità a cittadini e cittadine e alla comunità più allargata.

### **Prevedere figure professionali di facilitazione e coordinamento**

Le dinamiche relazionali alla base delle pratiche collaborative - concordemente ritenute impegnative - chiamano in causa la necessità di affidarsi a figure professionali come i facilitatori (Pellizzari 2019; [Santoni e Maino 2021](#); Guarna 2022). La conduzione di processi partecipati e inclusivi richiede competenze specifiche, in grado di misurarsi con il difficile equilibrio tra istanze contrapposte e interessi particolari. Un facilitatore esterno ha il vantaggio di non dover avanzare o rappresentare alcuna posizione rispetto agli obiettivi e all'esito della collaborazione perché il suo unico interesse

5. Cfr. la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale. Si vedano anche Gori ([2020](#)) e Pisani (2023).



è far raggiungere ai partecipanti un risultato condiviso attraverso un impegno sostenibile di risorse organizzative, finanziarie e simboliche. Il facilitatore è quindi chiamato ad adoperarsi nel favorire il confronto, facilitare l'interazione e l'ascolto, assistere ai negoziati, occuparsi delle dinamiche di rete e gestire i conflitti.

Nella cornice delle raccomandazioni qui proposte le pratiche collaborative aprono quindi spazi ideativi - nella direzione delle idee carismatiche e camaleontiche - finalizzati a consentire di identificare e di mettere in agenda problemi trasversali rilevanti per le comunità e i territori; di riconoscere la diversità degli attori locali, le loro specificità, le concrete possibilità di ingaggio, la loro capacità di contribuire ai processi; di avviare collaborazioni e partnership tra attori di settori e ambiti territoriali differenti; di promuovere iniziative, eventi, azioni e progetti che connettono dimensioni ambientali, sociali, educative e culturali; di mettere in campo competenze interdisciplinari in grado di coinvolgere e raccordare sensibilità diverse oltre che comunicare apprendimenti e risultati comuni.

## 10.4 Conclusioni

In conclusione - e immaginando come proseguire il lavoro di ricerca, informazione, disseminazione e accompagnamento sui temi oggetto di questo Sesto Rapporto - possiamo riprendere le tre parole chiave intorno alle quali è articolato questo volume e indicare piste promettenti di lavoro.

In primo luogo, per continuare a *conoscere* si dovrebbero promuovere analisi documentali e ricerche rispetto a questioni come il mutamento di rischi e bisogni e le grandi sfide eco-sociali emergenti nel contesto delle crescenti partnership pubblico-privato e dei processi collaborativi; le politiche di innovazione sociale in relazione allo sviluppo del welfare di prossimità; il tema della sostenibilità sociale e l'attuazione degli obiettivi ESG e SDGs attraverso la coprogettazione e la co-attuazione degli interventi; il nesso tra resilienza, pratiche collaborative e sistemi di governance multiattore. Ugualmente meritevole di approfondimento è il tema del coordinamento e dell'integrazione tra interventi e politiche (cfr. Trein *et al.* 2020). E sarebbe auspicabile un investimento nella raccolta di dati e informazioni riguardo la partecipazione ai processi collaborativi delle persone destinatarie degli interventi.

In secondo luogo, per continuare a *realizzare* pratiche collaborative è auspicabile ricostruire l'evoluzione del quadro normativo e valoriale - dal livello europeo al livello nazionale e locale - che concorre a definire elementi facilitanti e fattori ostativi alla coprogettazione e co-attuazione degli interventi. In questa direzione è fondamentale fare riferimento a documenti e misure come il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, la nuova programmazione europea 2021-2027 (orientata alla promozione della coesione economica, sociale e territoriale attraverso l'obiettivo di un'Europa

più sociale e inclusiva), il Piano di azione per l'economia sociale della Commissione Europea (in particolare rispetto agli obiettivi di sviluppo delle competenze e della formazione, di promozione dell'innovazione digitale e di sviluppo dell'economia circolare attraverso l'economia sociale), il Next Generation EU per una "una ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa" e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Senza peraltro tralasciare le connessioni con le sfide derivanti sia dalla transizione verde - richiamate dallo "European Green Deal" che punta a rendere l'Europa climaticamente neutra entro il 2050 senza lasciare indietro nessuna persona e nessun luogo - sia dalla transizione digitale (evidenziate dalla "Dichiarazione Europea sui diritti e principi digitali" del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione e dal "Digital Decade Policy Programme" che prevede che nel 2030 almeno l'80% della popolazione abbia competenze digitali di base e che venga assicurata per tutti connettività ad alta velocità). Si dovrebbero inoltre analizzare esperienze e buone pratiche collaborative, a livello italiano e internazionale, con particolare riferimento alla coprogrammazione che ha crescenti margini per essere sempre più frequentemente adottata nei processi decisionali.

Infine, per continuare a *ideare* proposte innovative e sostenibili - carismatiche e camaleontiche, per dirla con Smith (2013) - è auspicabile partire sempre dall'interrogarsi su quali siano le logiche e gli strumenti per costruire e infrastrutturare una società più prospera, inclusiva, aperta e sostenibile. Una società che grazie al welfare sia capace non solo di proteggere dai rischi ma anche di ampliare le opportunità. Per fare questo la riflessione dovrebbe partire da una rassegna delle "visioni" che già circolano nel dibattito pubblico e scientifico ricostruendo tanto il quadro valoriale quanto le proposte operative. È necessario individuare, in particolare, i tasselli necessari per generare nuove opportunità per cittadine e cittadini, con una specifica attenzione ai più fragili, dando loro voce e potere attraverso la partecipazione ai processi decisionali e attuativi.

## Riferimenti bibliografici

Brunod M., Moschetti M. e Pizzardi E. (2016), *La coprogettazione sociale. Esperienze, metodologie e riferimenti normativi*, Trento, Erickson.

Busacca M. (2023), *Le reti locali salvino il WSI... Se non lo avranno ucciso prima di riuscirci*, Paper presentato alla Conferenza Espanet Italia, Milano, 13-15 settembre 2023.

Cau M. e D'Anza E. (2020), *Le relazioni tra territori e Fondazione Cariplo: la figura del tutor*, in Osti G. e Jachia E. (a cura di), *Attivare. Un disegno di rinascita delle aree interne*, Bologna, il Mulino, pp. 57-62.

De Ambrogio U. (2018), *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.

Easton D. (1963), *Il sistema politico*, Milano, Edizioni di Comunità.

Fazzi L. (2023), *Co-progettazione e welfare locale in Italia: innovazione o ancora un caso di dipendenza dal percorso?*, in "Autonomie locali e servizi sociali", n. 1, pp. 119-135.

Ferrera M. (2018), [Ecco il Filo Rosso che Lega Felicità e Fiducia alla Prosperità](#), in "Buone Notizie", 2 ottobre 2018.

Fosti G. (2013), [Rilanciare il welfare locale](#), Milano, Egea.

Gori L. (2020), [Gli effetti giuridici "a lungo raggio" della sentenza n.131 del 2020 della Corte costituzionale](#), in "Impresa sociale", n. 3, pp. 89-95.

Guarna A.R. (2022), *Partnership pubblico-privato nell'implementazione di politiche e interventi sociali a livello locale. Un caso studio: il modello di servizi integrati a sostegno dell'assistenza familiare mediante reti territoriali nella regione Piemonte*, Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Torino e Università degli Studi di Firenze.

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.

Iannuzzi M. (2022), [Coprodurre i servizi sociali. Un'analisi comparata in Europa di processi, strumenti, alleanze tra cittadinanza, Terzo Settore e attore pubblico](#), Labsus.

Kazepov Y., Barberis E., Cucca R. e Mocca E. (2022), *Handbook on Urban Social Policies: International Perspectives on Multilevel Governance and Local Welfare*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), [Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali](#), Milano, Egea.

Maino F. (a cura di) (2021), [Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare](#), Torino, Giappichelli.

Maino F. e Santoni V. (2021), *La survey sul welfare aziendale territoriale*, 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. 75-106.

Pellizzari S. (2019), *La coprogettazione come forma di collaborazione tra PA e enti del terzo settore*, in "Munus", n. 2, pp. 545-574.

Pierson P. (2000), *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in "The American Political Science Review", vol. 94, n. 2, pp. 251-267.

Pisani G. (2023), *Oltre il confinamento amministrativo del principio di sussidiarietà orizzontale. La sfida politica della solidarietà*, in "Politica del Diritto", n. 4.

Santoni V. (2021), *Il welfare aziendale e contrattuale, tra sostenibilità e "filiera corta"*, 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. 189-224.

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.

Smith K.E. (2013), *Beyond Evidence-Based Policy in Public Health: The Interplay of Ideas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Trein P., Biesbroek R., Bolognesi T., Cejudo G.M., Duffy R., Hustedt T. e Meyer I. (2020), *Policy Coordination and Integration: A Research Agenda*, in "Public Administration Review", vol. 81, n. 5, pp. 973-977.

## Autori e autrici

**Chiara Agostini** è Dottoressa di ricerca in Analisi delle Politiche Pubbliche. Dal 2014 è ricercatrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare, di cui dal 2023 è anche responsabile dell'Area progetti di ricerca e dello Sviluppo commerciale. Ha lavorato presso l'Università di Roma La Sapienza, l'Università di Bologna e l'Università degli Studi di Milano. È stata *Visiting Scholar* presso l'Institute of Governmental Studies, Università della California – Berkeley e l'European Social Observatory di Bruxelles. Ha iniziato con lo studio delle trasformazioni promosse dalla Legge 328/2000 e del rapporto fra decentramento e welfare locale. Più di recente la sua attività si è concentrata soprattutto sulle politiche di contrasto alla povertà, di conciliazione e per l'infanzia. Il filo conduttore di tutto il suo lavoro di ricerca è l'attenzione ai sistemi di governance (sia multilivello che multistakeholder).

**Ester Bonomi** è dottoranda in *Intersectoral Innovation* presso l'Università degli Studi di Milano, con un progetto sulle politiche di orientamento regionali lombarde, e ricercatrice junior del Laboratorio Percorsi di secondo welfare, con cui collabora da settembre 2021. I suoi interessi di ricerca riguardano l'innovazione sociale in tre principali ambiti: le politiche di conciliazione vita-lavoro, le politiche educative per il contrasto alle disegualianze e le politiche giovanili. Nel corso della sua attività ha contribuito alla stesura dei rapporti di valutazione sull'Avviso 4/2016 e sul progetto "INCL-Invecchiare bene" (un laboratorio per l'innovazione dei servizi agli anziani del Consorzio Monviso Solidale), oltre alla ricerca *Contrastare le disegualianze educative: partecipazione studentesca e orientamento scolastico* promossa da ActionAid Italia.

**Marco Cau** è agente di sviluppo locale e socio di pares.it. Collabora a progetti multidisciplinari e multiattore per promuovere e valorizzare città, territori e organizzazioni. Si occupa di coprogrammazione, di progettazione partecipata e di project management. Cura la costruzione delle partnership. Accompagna comunità di pratica e gruppi di lavoro. Con Graziano Maino, ha scritto *Progettare in partnership* (Maggioli, 2017).

**Eleonora De Stefanis** è Dottoressa di ricerca in *Economic Sociology and Labour Studies*. Dal novembre 2022 è ricercatrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare, dove si occupa di progetti concernenti la valutazione delle politiche di genere europee, il contrasto alla dispersione scolastica e la formazione di figure apicali e stakeholder territoriali che si occupano di conciliazione. I suoi interessi di ricerca intersecano la sociologia del lavoro con gli studi di genere intersezionali e riguardano le migrazioni, lo sfruttamento lavorativo e le nuove forme di schiavitù, l'occupazione femminile in settori a predominanza maschile (o *male-dominated*), le politiche di conciliazione vita-lavoro e le pari opportunità.

**Celestina Valeria De Tommaso** è dottoranda in *Political Studies* presso il NASP Graduate School dell'Università degli Studi di Milano con un progetto sulle politiche di non autosufficienza in Italia. Da settembre 2021 collabora con il Laboratorio Percorsi di secondo welfare, dove si occupa di progetti concernenti i temi dell'innovazione sociale nei sistemi di welfare locale, il contrasto alla povertà e le politiche per la non autosufficienza. Nel corso della sua attività ha contribuito alla stesura del volume *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali* (curato da F. Longo e F. Maino) rispetto ai capitoli dedicati agli anziani fragili e ai working poor. È co-autrice (con F. Maino) di *Le reti locali multiattore nel contrasto alla povertà alimentare minorile: i casi di Milano e Bergamo* (Rivista Italiana di Politiche Pubbliche).

**Anastasia Rita Guarna** ha conseguito il titolo *Ph.D* in Mutamento Sociale e Politico, interfacoltà presso l'Università degli Studi di Torino e di Firenze, realizzando una tesi sulla coprogettazione di politiche e interventi di welfare. Da febbraio 2022 è ricercatrice presso il Laboratorio Percorsi di secondo welfare, in cui si occupa principalmente di *long-term care*, coprogettazione, welfare locale e reti multistakeholder. Nel corso della sua attività ha contribuito alla stesura del manuale *Welfare Sociale* a cura di Cristiano Gori, con un capitolo dedicato all'assistenza privata a pagamento. Ha contribuito alla stesura del settimo rapporto *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia* con due capitoli (in collaborazione con Laura Pelliccia): "Il fondo nazionale non autosufficienze e il suo utilizzo" e "Percorsi di innovazione".

**Chiara Lodi Rizzini** è ricercatrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare dal 2012 e assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Ha conseguito nel 2022 il titolo di dottore di ricerca in Sociologia, Organizzazioni e Culture presso l'Università Cattolica di Milano, dove, nell'ambito del percorso su "Neo-mutualismo tra welfare, lavoro e pratiche di collaborazione", ha realizzato la tesi sulle trasformazioni dell'housing, focalizzandosi sull'abitare collaborativo. Si è laureata in Amministrazione e Politiche Pubbliche presso l'Università degli Studi di Milano con una tesi sul reddito di base e sulle politiche di contrasto alla povertà. Si occupa principalmente di housing, povertà e innovazione del welfare locale, con particolare attenzione alle nuove forme di coinvolgimento di comunità e cittadini.

**Franca Maino** è Direttrice Scientifica del Laboratorio Percorsi di secondo welfare ed è Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. È membro del Comitato di direzione di *Stato e Mercato* e della *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*. Fa parte del Comitato scientifico dell'Alleanza contro la Povertà, della Fondazione Welfare Ambrosiano e della Cabina di Regia del Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza. Ha curato - con Maurizio Ferrera - i primi quattro Rapporti sul secondo welfare in Italia. Nel 2021 ha curato *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare* (Giappichelli). Nel 2023 ha scritto (con S. Sacchi, A. Ciarini, G. Gallo, R. Lodigiani e M. Raitano) *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione* (Egea).

**Graziano Maino** è socio di pares.it, lavora in qualità di consulente e formatore sui temi della responsabilità, degli apprendimenti organizzativi e delle collaborazioni cross-sector. È docente a contratto presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Trento e presso il Dipartimento di Psicologia dell'Università degli Studi di Milano Bicocca.

**Grazia Moschetti** lavora per ActionAid dal 2016 nell'Unità *Gender and Economic Justice*, per cui ha ideato e coordina il programma *Cambia Terra* per i diritti delle donne impiegate in agricoltura in Sud Italia. Formatasi in politiche e programmi di intervento per il contrasto alle povertà in ambito agricolo e rurale, si è occupata di cooperazione sindacale internazionale per l'empowerment di lavoratrici in agricoltura in India e per la coprogettazione di politiche sociali in Serbia. Per le organizzazioni della società civile ha gestito programmi contro la riduzione in schiavitù a scopo di sfruttamento lavorativo e avanzamento dell'antimafia sociale a livello europeo. Ricercatrice sui temi del welfare, delle migrazioni e del lavoro dignitoso, fa parte del Comitato scientifico dell'Osservatorio per il monitoraggio delle attività di didattica e di ricerca sul tema dell'antimafia delle Università pugliesi.

**Alessandra Motta** è ricercatrice junior del Laboratorio Percorsi di secondo welfare. Dopo aver conseguito la laurea triennale in Scienze Sociali per la Globalizzazione all'Università degli Studi di Milano nel 2019, prosegue gli studi in Politiche e servizi sociali presso l'Università degli Studi di Torino, concludendo il percorso con una tesi sui modi in cui la precarietà lavorativa diventa anche precarietà esistenziale. Da giugno 2022, per Secondo Welfare, si occupa di progetti concernenti i temi dell'innovazione sociale nei sistemi di welfare locale. I suoi interessi di ricerca riguardano i metodi creativi di ricerca sociale, le pratiche e le politiche abitative e alimentari, le trasformazioni in atto nelle famiglie e gli interventi di contrasto alla povertà e alle disuguaglianze sociali.

**Marco Polvani** è Expert in Politiche e Processi Partecipativi presso l'Unità *Resilience* di ActionAid Italia, dove coordina il gruppo di lavoro su welfare di comunità e amministrazione condivisa. È dottore di ricerca in Storia delle Dottrine Politiche presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" con tesi su teorie e metodi della democrazia deliberativa. Insieme all'attività di ricerca sulle metodologie partecipative ha portato avanti negli anni numerosi percorsi di progettazione partecipata per conto di amministrazioni pubbliche e organizzazioni della società civile concentrando il suo lavoro in particolare nelle aree interne e marginali e nei territori colpiti da catastrofi naturali in Italia. Attualmente è rappresentante di Actionaid presso il Forum Multistakeholder dell'Open Government Partnership e referente per l'attuazione delle politiche partecipative del National Action Plan OGP.

---

**Valentino Santoni** è ricercatore presso il Laboratorio Percorsi di secondo welfare dal 2016. Ha conseguito la Laurea Magistrale in Sociologia e Ricerca Sociale presso l'Università di Bologna e frequentato la Scuola di Alta formazione "Gestire un'impresa sociale". Ha partecipato alla stesura di Terzo, Quarto e Quinto Rapporto sul secondo welfare in Italia, curando i capitoli dedicati al welfare aziendale. Negli ultimi anni è stato coinvolto in numerosi percorsi formativi e di consulenza. È stato docente per alcuni Master di II livello, come "Management del welfare aziendale" dell'Università degli Studi Niccolò Cusano e "Welfare: Fondamenti teorici e Data Analysis" del Collegio Carlo Alberto di Torino.





[www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)



[info@secondowelfare.it](mailto:info@secondowelfare.it)



---

Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche  
Università degli Studi di Milano  
Via Conservatorio, 7  
20122 • Milano