

Research Report n. 026 | 23

ABILITARE LA COLLABORAZIONE.  
Presupposti, vincoli e condizioni della  
co-progettazione in Italia

**Coordinatore scientifico:**  
Luca Fazzi

**Ricercatori:**  
Gianfranco Marocchi  
Mirella Maturo  
Giacomo Pisani

2<sup>^</sup> Rapporto

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

# ABILITARE LA COLLABORAZIONE.

## Presupposti, vincoli e condizioni della co-progettazione in Italia

Luca Fazzi\*

### Sommario

<b>Introduzione</b>	<b>3</b>
<b>1. I contesti istituzionali e sociali</b>	<b>5</b>
1.1 L'importanza della contestualizzazione	5
1.2 Le culture del welfare mix	7
1.3 La vocazione al cambiamento e le tradizioni amministrative degli enti pubblici	10
1.4 Le reti locali del Terzo settore	13
1.5 Conclusioni	14
<b>2. L'analisi dei bisogni e la definizione degli obiettivi</b>	<b>15</b>
2.1 La definizione dei problemi e degli obiettivi	15
2.2 Programmazione, informazioni e decisioni	17
2.3 Quale ruolo per il Terzo settore e la società civile nell'analisi dei bisogni?	20
2.4 Orientamento ai bisogni e ruolo dei cittadini/users	22
2.5 La storicizzazione dei bisogni	25
2.6 Conclusioni	27
<b>3. Relazioni di fiducia, aspettative e motivazioni alla collaborazione</b>	<b>28</b>
3.1 La fiducia	28
3.2 Motivazioni, aspettative e disponibilità al cambiamento	30
3.3 Linguaggi comuni	33
3.4 Conclusioni	37
<b>4. Le risorse</b>	<b>38</b>
4.1 Le risorse: quali sono?	38
4.2 Risorse e percezioni di equità/iniquità	39
4.3 Risorse e motivazioni alla partecipazione	40
4.4 Risorse e territori	42
4.5 Conclusioni	43
<b>Conclusioni</b>	<b>44</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>45</b>

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

Si prega di citare questo Rapporto come:

Euricse (2023). Abilitare la collaborazione. Presupposti, vincoli e condizioni della co-progettazione in Italia, *Euricse Research Reports*, n. 26|2023. Autore: Luca Fazzi. Trento: Euricse.

\* Professore ordinario, Università degli Studi di Trento.

## INTRODUZIONE

L'interesse crescente nei confronti della co-progettazione previsto dall'art. 55 del Codice del Terzo settore è testimoniato dalla crescente diffusione dello strumento, in particolare dopo la sentenza della Corte costituzionale del 2020, che ha riconosciuto la piena liceità dell'uso di tale procedura (Gori, 2022). Nel primo rapporto pubblicato da Euricse<sup>1</sup> sono stati riportati i risultati generali della prima ricerca nazionale sulla co-progettazione in Italia. L'indagine è stata svolta su un campione di venti casi di co-progettazione. I casi sono stati selezionati dopo una ricerca sugli avvisi pubblicati dalle pubbliche amministrazioni, tenendo conto della distribuzione territoriale (regioni del Nord, del Centro e del Sud), dell'entità economica del contributo del settore pubblico (da poche migliaia di euro fino a cifre superiori a cinque milioni), e della tipologia di amministrazione coinvolta (Comuni, consorzi o aziende pubbliche di servizi, altri enti). La raccolta dei dati è durata complessivamente 16 mesi e è terminata nel mese di dicembre 2022. Complessivamente sono state svolte 60 interviste semi strutturate di cui 20 a dirigenti e quadri del pubblico, 34 a rappresentanti del Terzo settore e sei ad alcuni consulenti o facilitatori coinvolti nella progettazione e gestione delle procedure di co-progettazione. Le interviste sono state svolte in parte online e in parte di persona seguendo le indicazioni delle linee etiche internazionali.


In questo secondo Rapporto, l'obiettivo è di approfondire, utilizzando le interviste e i materiali raccolti, le condizioni che abilitano le co-progettazioni e costituiscono i prerequisiti intorno ai quali possono essere costruiti processi di reale condivisione di intenti e obiettivi per il governo del welfare locale tra settore pubblico e Terzo settore in Italia.

La letteratura internazionale ha da tempo evidenziato come la collaborazione sia un processo sociale complesso il cui successo o insuccesso è influenzato da una pluralità di variabili (Dowling e Powell, 2004). Il tema delle condizioni abilitanti la collaborazione non è stato fino a oggi al centro della discussione sull'art. 55, lasciando il posto soprattutto alla sottolineatura delle sue potenzialità innovative e degli elementi di novità costituiti dall'ancoramento costituzionale del diritto del Terzo settore. L'interesse a evidenziare il valore e gli effetti giuridici e normativi dell'art. 55 è ampiamente giustificato dal fatto che dopo venti anni di diffusione degli appalti l'introduzione di strumenti di collaborazione rappresenta realmente un elemento di svolta radicale nei sistemi di regolazione del welfare locale.

La concorrenza è un principio funzionale a raggiungere determinati obiettivi: miglioramento dell'efficienza, promozione di un'offerta più variegata e se ben applicata anche miglioramento della qualità dei servizi per i cittadini. Il problema nel welfare locale italiano è che la concorrenza è stata spesso utilizzata in modo del tutto strumentale rispetto a obiettivi di risparmio e *spending review* di breve e brevissimo respiro. Invece che stimolare una qualificazione degli interventi, essa ha in molteplici settori appiattito l'offerta e creato all'interno del Terzo settore un clima di marcata competizione che ha annichilito l'esigenza di costruire piattaforme e reti complesse per affrontare i bisogni. Il mercato dei servizi che si è venuto a costituire sempre più soffre di bassi salari, di standardizzazione delle offerte e della presenza di erogatori poco radicati sui territori che faticano a mobilitare capitale sociale e costruire relazioni di fiducia con gli altri soggetti della società civile. A seguito del depauperamento economico e culturale causato da un uso smodato e strumentale

---

<sup>1</sup>Il primo Rapporto (Euricse, 2023) è disponibile sul sito di Euricse al seguente indirizzo: <https://euricse.eu/it/publications/il-nuovo-welfare-collaborativo-in-italia-co-programmazione-e-co-progettazione-come-strumenti-di-innovazione-del-welfare-locale/>



della concorrenza, la stessa attrattività dei posti di lavoro nel Terzo settore e nelle organizzazioni a movente ideale è andata drammaticamente in crisi e sempre più spesso gli enti incontrano difficoltà a reclutare nuovo personale dando luogo a un processo di dequalificazione implicita degli interventi. Un numero crescente di amministratori e dirigenti pubblici ha iniziato pur con non poche reticenze a essere consapevole di questa deriva.

In questo quadro, l'introduzione di nuovi strumenti di amministrazione condivisa rappresenta per molti un'occasione storica per riorganizzare almeno parte dell'offerta di servizi su basi diverse da quelle sperimentate, ed è naturale che il dibattito si sia soffermato dunque nell'evidenziare gli elementi di discontinuità e di novità degli strumenti collaborativi rispetto alle gare e alle procedure competitive.

La collaborazione, pur delineando una prospettiva nei modi di costruzione e governo del welfare locale che valorizza le alleanze e le piattaforme comuni invece che la competizione e la separazione tra i diversi attori, non è però un risultato già conseguito solo per il fatto di essere stata prevista per legge. L'introduzione e l'applicazione di nuovi strumenti collaborativi come la co-programmazione e soprattutto la co-progettazione implica un processo piuttosto complesso che va sperimentato in pratica e che si confronta inevitabilmente con il percorso istituzionale, economico e sociale che ha caratterizzato l'evoluzione del welfare mix nazionale.

Il presente Rapporto ha come obiettivo l'individuazione e la descrizione di alcuni dei principali fattori di abilitazione delle nuove procedure collaborative e si sofferma in particolare sulle seguenti dimensioni:

- i contesti istituzionali e sociali in cui le co-progettazioni sono sviluppate;
- il modo con cui è effettuata l'analisi dei bisogni e sono decisi gli oggetti degli avvisi di co-progettazione;
- le relazioni di fiducia, le aspettative e le motivazioni che sottendono e spingono alla collaborazione;
- le risorse investite e messe a disposizione dai diversi attori.

Il quadro che si delinea dalla ricerca focalizzando questi aspetti è quello di un processo di riforma complesso, caratterizzato da passi incoraggianti e contemporaneamente grandi fatiche e alcune contraddizioni e nodi da sciogliere. Per quanto riguarda le fatiche, esse sono connaturate a qualsiasi processo di cambiamento e, quindi, vanno soprattutto individuate e comprese per potere individuare soluzioni ed eventuali correttivi. Il nodo di fondo dell'applicazione dei nuovi strumenti collaborativi previsti dall'art. 55 riguarda il ruolo che si vuole attribuire nell'agenda politica al welfare locale. Nonostante l'enfasi attribuita alla corresponsabilizzazione e alla condivisione di impegni reciproci, e l'importanza della complementarità tra pubblico e Terzo settore, è evidente che le politiche del welfare locale non possono prescindere da un investimento pubblico. Laddove il pubblico investe e dà segnali di credere nel welfare allora anche il Terzo settore risponde; se, invece, passa il messaggio che le co-progettazioni sono giochi a somma zero dove qualcuno vince e qualcun altro perde, tutto diventa molto più complicato e il rischio che la riforma non decolli si palesa in modo molto chiaro.

# 1. I CONTESTI ISTITUZIONALI E SOCIALI

## 1.1 L'importanza della contestualizzazione


La co-progettazione è un processo localmente situato. Per misurarsi con la logica della consequenzialità che mette in relazione modelli di azione e risultati le innovazioni dei sistemi di governo e regolazione del welfare locale devono rapportarsi anche con un altro importante principio: quello dell'appropriatezza rispetto alla dimensione del contesto locale. Il contesto può essere definito in molti modi: come ambiente entro cui le pratiche di collaborazione prendono forma, come ecosistema nella prospettiva ecologica e, più in generale, come l'insieme di condizioni economiche, sociali, politiche e culturali che connotano un determinato ambito territoriale, influenzando il comportamento delle persone coinvolte e le relazioni che tra di esse si sviluppano.

La domanda che ci si deve porre parlando di amministrazione condivisa è se e in che misura i contesti contano nell'influenzare l'efficacia dei processi collaborativi. Per rispondere a questo interrogativo conviene sempre partire dall'esperienza concreta, in questo caso legata a un'esperienza di co-progettazione realizzata al di fuori delle norme del Codice del Terzo settore, ma che propone gli stessi problemi di un approccio che non si confronta con le dimensioni del contesto.

In un territorio del Nord Italia, una fondazione ha finanziato una co-progettazione per replicare un modello di fondo comunitario in materia di politiche giovanili. Il modello originario era stato sperimentato con successo in un'area vicina nell'ambito dei giovani che non lavorano e non studiano. Il primo progetto era stato costruito attraverso una stretta collaborazione tra enti di Terzo settore e soggetti pubblici in continuità con una tradizione di lavoro comune più che decennale.

A sostegno del progetto, la locale fondazione di comunità ha aperto un fondo che veniva raddoppiato in relazione alle risorse fatte confluire per la sua dotazione da istituzioni e privati. Il successo del progetto e la capacità di raccolta fondi della fondazione comunitaria a supporto dello stesso avevano indotto la fondazione a finanziare una sperimentazione di trasferimento dell'idea del fondo comunitario dal primo territorio a uno adiacente.

Per la realizzazione del progetto era stata costituita una cordata di enti di Terzo settore, compresa la locale fondazione di comunità, che avevano avviato un tavolo di lavoro per lo sviluppo del nuovo fondo. Fin da subito tuttavia nel nuovo contesto la collaborazione sperimentata in quello originario aveva trovato grandissimi ostacoli a essere resa operativa. Tra gli enti coinvolti mancava una tradizione di collaborazione. L'ente affidatario della gestione delle politiche giovanili sul territorio era in una fase di ricambio di referenti e alle riunioni si continuavano ad alternare rappresentanti che non riuscivano a dare continuità ad una linea progettuale unitaria. I rapporti tra Terzo settore e comuni, diversamente dall'esperienza originaria, non apparivano strutturati e i rapporti tra le parti risentivano di una carenza di visione politica e del ruolo di mediazione di funzionari poco esperti in materia di politiche giovanili. Inoltre tra gli enti di Terzo settore vigeva una situazione di sotterraneo sospetto e competizione strisciante. A condizionare gli esiti del lavoro era anche la paura che un nuovo canale di finanziamento potesse diventare un fattore poco controllabile dagli assetti amministrativi esistenti, aumentando, da un lato, il rischio di scarso coordinamento e sottraendo, dall'altro, potere di influenza ai *dominus* del settore.



Le riunioni del tavolo di lavoro così si erano protratte per diversi mesi senza arrivare ad una conclusione e con il paradossale risultato di mettere continuamente in discussione i pochi risultati che a fatica venivano di volta in volta raggiunti. I rappresentanti dei diversi enti continuavano a partecipare ma, principalmente, perché le giornate di partecipazione erano remunerate con un gettone di presenza, e senza alcun investimento in attività aggiuntive rispetto a quelle rendicontabili di presenza ai tavoli di lavoro.

In generale, il tema della diversa strutturazione dei rapporti di fiducia tra gli attori costituisce probabilmente il più chiaro elemento di differenziazione tra i due processi collaborativi. Nel primo progetto, che ha ispirato l'avvio del secondo, le relazioni collaborative si basavano su una sperimentazione ripetuta nel tempo di attese e obbligazioni che sono state confermate negli anni e sulla possibilità che anche in forza di tali rapporti si potesse ripetere nel tempo un'ulteriore occasione di positiva collaborazione. Nel secondo caso, invece, gli attori hanno massimizzato la partecipazione ai tavoli di breve periodo, indifferenti alle conseguenze future del loro scarso impegno.

In qualche modo la razionalità messa in campo dai diversi soggetti può essere spiegata attraverso la classica teoria dei giochi (Gibbson, 2005). Nella teoria dei giochi la reputazione di ogni giocatore è la conseguenza del suo comportamento pregresso e della prospettiva temporale dei giochi futuri. Quanto più un giocatore ha rispettato le promesse e le obbligazioni in passato tanto più la sua credibilità sarà alta per il futuro. Uno dei problemi principali messo in luce dalla teoria dei giochi è che in un gioco ripetuto solo per un numero limitato di volte o svolto una volta sola, i giocatori prendono in considerazione i danni alla propria reputazione soltanto negli  $n-1$  turni oppure, come nel caso di un gioco di una sola volta, nell'unico turno. Il risultato dell'unico turno o dell'ultimo turno, rischia di essere, in presenza di attori razionali, simile ad una situazione di gioco del tipo *one-shot* in cui i giocatori saranno incentivati a massimizzare i propri interessi anche rinunciando alla propria credibilità futura. In una situazione in cui i giochi invece sono ripetuti nel tempo ed esiste una prospettiva di un loro proseguimento i giocatori saranno disincentivati da mettere in atto comportamenti opportunistici per guadagnare nel breve periodo a discapito di una collaborazione nel lungo.

In termini algebrici, il mantenimento della reputazione può essere rappresentato come un vantaggio ( $V_f$ ) pari alla somma dei *pay-off* delle ripetizioni future, mentre un'eventuale decisione che compromette la credibilità verso terzi permette di ottenere un vantaggio immediato di breve periodo ( $V'_0$ ) maggiore rispetto a quello realizzabile tramite un comportamento corretto ( $V_0$ ) anche se inferiore a quello di lungo periodo ( $V^f$ ). I giocatori traggono dei vantaggi dal non rispettare le attese e massimizzare il proprio tornaconto immediato quando si verifica la situazione:  $V'_0 - V_0 > V_f - V^f$ . Se i giocatori percepiscono che la perdita di vantaggi futuri è superiore ai benefici derivanti dalla massimizzazione degli interessi nel breve periodo essi avranno invece un maggior tornaconto nel perseguire la strategia cooperativa e ricercare un consenso con gli altri giocatori.

Come descritto dalla teoria dei giochi, i partecipanti alla prima esperienza di co-progettazione provenivano dall'esperienza comune di rispetto di obbligazioni e promesse di impegno reciproco. La credibilità di ciascuno costituiva dunque, sia una base per la collaborazione, che un buon motivo per un investimento in vista di possibili sviluppi futuri di un lavoro comune. Nel tentativo di trasferire il primo progetto in un altro contesto non si è tenuto invece conto del fatto che gli attori non avevano un'esperienza comune di collaborazione, né una prospettiva di sviluppo futuro su cui investire. La partecipazione alla co-progettazione risultava mossa da altre

motivazioni più contingenti ed è stata giocata per massimizzare gli interessi delle singole parti venendo meno agli impegni collaborativi presi in sede di avvio dell'iniziativa.

L'idea che un certo *modus operandi* solo perché ha avuto successo in talune occasioni possa essere ripetuto con successo in condizioni del tutto diverse, è purtroppo abbastanza diffusa non solo nel campo delle riforme del welfare locale, e non considera che il trasferimento di una pratica da un contesto ad un altro apre enormi problemi metodologici e concettuali. Nell'ambito degli studi sulle innovazioni amministrative, Lippi e Gherardi (2000) utilizzano il termine tradurre per rendere comprensibile la logica dell'applicazione delle riforme in pratica. Tradurre è un concetto diverso da trasferire. Trasferire vuol dire semplicemente spostare, tradurre invece implica una riflessione più profonda sul rapporto esistente tra possibilità dell'azione e contesto in cui l'azione si svolge. Così come di fronte ad un testo il traduttore è chiamato ad individuare le differenze tra le condizioni di partenza e quella di arrivo, e trovare un punto di collegamento tra le stesse, in egual modo l'applicazione di un'innovazione organizzativa e amministrativa per avere successo deve valutare quali elementi si adattano meglio al contesto di applicazione, quali sono da adattare e quali da togliere o eliminare. Greenwood e colleghi (2011) per fare luce sul modo con cui le pratiche organizzative e manageriali sono comprensibili nelle loro potenzialità di utilizzo sostengono che è indispensabile partire dall'analisi dell'interazione che esse hanno con il contesto di riferimento.

## 1.2 Le culture del welfare mix

È noto che le logiche incorporate in norme, culture e percezioni possono influenzare pesantemente la definizione delle priorità, i rapporti tra gli attori, le aspettative e la stessa definizione delle possibilità di cambiamento (Thornton *et al.*, 2012). Un primo elemento che caratterizza i contesti della co-progettazione e influenza la sua applicazione è la cultura del welfare mix. Con il termine cultura del welfare mix si intende l'insieme di atteggiamenti, convinzioni e comportamenti che definiscono il modo con cui amministrazioni pubbliche ed enti di Terzo settore attribuiscono significato al sistema di relazioni in cui sono coinvolti.

In Italia esistono molteplici modelli di welfare a livello regionale e locale (Kazepov, 2009) ed è inevitabile siano presenti anche diverse culture del welfare mix. In alcune aree del paese la cultura dominante è quella definita da Busso e Gargiulo (2016) come statalista. La visione statalista mira all'esistenza di un Terzo settore specializzato, ma sotto la guida dell'ente pubblico riconosciuto come attore che ha l'autorità legittima di indirizzare e controllare la realizzazione delle politiche sul territorio. Una sotto-categoria della visione statalista del welfare locale si articola lungo il duplice asse comunitarista/individualista. Le visioni stataliste comunitariste, pur mantenendo saldo il ruolo di guida da parte del soggetto pubblico, attribuiscono al Terzo settore una capacità di aggregazione sociale che ne legittima il ruolo di partner privilegiato per la costruzione del welfare locale. Le visioni stataliste individualiste al contrario trattano il Terzo settore come un mero erogatore di prestazioni, togliendo ad esso qualsiasi valenza di attore sociale e politico. La competizione tra Terzo settore e profit non è considerata quindi un tabù. In molti welfare locali il rapporto tra pubblico e Terzo settore manifestamente incorpora visioni stataliste e in questi casi le relazioni collaborative sono in genere soluzioni retoriche che nascondono l'esercizio del potere gerarchico da parte del soggetto pubblico.

Marta è la presidente di una storica cooperativa sociale in Toscana che ha partecipato a diverse esperienze di co-progettazione ed esemplifica molto chiaramente il modo con cui può

essere esercitato un approccio direttivo nei confronti del Terzo settore anche nelle procedure collaborative.

*“Dipende molto dai Comuni e da quali interessi mettono in priorità. [...] Con la co-progettazione i Comuni risparmiano l’Iva dal 5 al 10% a seconda dei servizi perché la co-progettazione è un istituto giuridico particolare, non si configura come uno scambio commerciale, è una sorta di contributo reciproco. Quindi la motivazione per usare la co-progettazione in molti casi è questa”.*

Le amministrazioni che per storia e cultura politica e amministrativa hanno gestito le esternalizzazioni dei servizi al Terzo settore come opportunità di risparmio sui costi tendono a riprodurre questo schema anche nella co-progettazione. *“Non solo risparmiano sull’Iva ma chiedono anche un cofinanziamento alle spese che può arrivare al 10%, o addirittura al 20% da parte del Terzo settore.”* Come queste risorse possono essere recuperate da parte del Terzo settore rimane un interrogativo aperto.

*“Per le cooperative ci sono due strade o si usano avanzi di altri servizi o si attinge dal patrimonio oppure si cercano donazioni. Per le donazioni bisognerebbe investire in fundraising [...] però le cooperative sono aziende che vendono servizi per cui non è facile pensare di riorganizzarsi nel breve periodo in questo senso. Rimane andare in perdita. L’ultima co-progettazione a cui stiamo partecipando che ormai è partita più di un anno fa in bilancio ha portato fino adesso a un deficit di sedicimila euro. Ci può stare in un bilancio di un paio di milioni della cooperativa, ma non se diventa il modo di gestire tutti i servizi. Altrimenti moriamo”.*


Alla domanda relativa ai motivi per cui in queste condizioni le cooperative sociali accettano di sedersi ai tavoli di co-progettazione la risposta è che *“lo si fa nella speranza che arrivino risorse in più. Solo che non si sa se arrivano, quando arrivano, quante saranno e come saranno ripartite”.* Se l’interlocutore è un’amministrazione che investe nei rapporti con il Terzo settore locale in un’ottica di medio lungo periodo questo può accadere, nei casi in cui l’approccio è più gerarchico o strumentale l’aspettativa rischia di essere invece gravemente disattesa.

Le culture del welfare mix possono anche assumere una concezione ribaltata dei rapporti tra pubblico e Terzo settore nei casi in cui sia diffusa la convinzione che il pubblico deve solo mettere in condizioni il Terzo settore di esercitare le proprie potenzialità intrinseche. Tradotto nella pratica questo atteggiamento consiste nel reputare il ruolo del pubblico come mero finanziatore di iniziative che trovano la propria ragion d’essere nella capacità della società civile di organizzare le migliori risposte per la collettività. Nell’epoca dei tagli di spesa e della razionalizzazione del welfare si tratta di culture che ancora resistono soprattutto in aree in cui il Terzo settore può sfruttare posizioni di monopolio di risorse ed esercitare un’influenza politica forte sul sistema politico locale, oppure dove prevalgono ideologie politiche particolari che attribuiscono alla sussidiarietà un valore benefico per il welfare.

Dove queste culture attecchiscono, la collaborazione tende ad essere vista come una sorta di garanzia dello *status quo* che presuppone un atteggiamento accondiscendente da parte del pubblico nei confronti delle richieste del Terzo settore.

Un esempio di come questa cultura possa incidere sulle pratiche collaborative è descritto nel resoconto di un comitato di programmazione sociale regionale in cui all’ordine del giorno veniva trattato il tema dei costi standard dei servizi. Per identificare i costi standard dei servizi era stato costituito un gruppo di lavoro che aveva presentato una proposta in modo da prendere in considerazione la varietà dei costi sostenuti dai diversi enti che per storia e dislocazione





territoriale non potevano essere uniformati a un unico standard. La risposta di alcuni rappresentanti del Terzo settore, invece di cogliere lo sforzo fatto dall'amministrazione pubblica di flessibilizzare il sistema, si era tradotta in una contestazione molto forte del metodo di lavoro utilizzato e nella rivendicazione di un potere di veto sulle proposte che non fotografavano una presunta specificità dei diversi servizi. Il presupposto tacito di questo atteggiamento è la convinzione di una superiorità intrinseca del Terzo settore rispetto al soggetto pubblico, legata ad un immaginario che si discosta molto spesso enormemente dalla realtà.

Alcune rappresentanze del Terzo settore presumono di incorporare nella propria azione i bisogni della società civile, mentre accade spesso che la lontananza da tali bisogni sia molto elevata. Molte organizzazioni del Terzo settore sono, per esempio, semplicemente gestori di servizi che cercano di tutelare le proprie rendite di posizione e i cui dirigenti si preoccupano principalmente di difendere i propri posti di potere senza concedere alcuno spazio ad una dinamica partecipativa e rappresentativa negli organi decisionali ai rappresentanti dei beneficiari. Se la cultura dominante è quella della presunzione di una superiorità morale da parte del Terzo settore anche le logiche collaborative tenderanno ad essere interpretate come processi tesi a rivendicare risorse e posizioni piuttosto che non a mettere in gioco i ruoli consolidati in funzione del raggiungimento di un obiettivo comune.

Infine, esistono anche culture politiche caratterizzate da un atteggiamento più equilibrato e collaborativo in cui l'idea della complementarità tra pubblico e Terzo settore è più radicata. Durante la prima ondata di Covid-19, per esempio, si sono registrate risposte completamente diverse all'emergenza in relazione al tipo di rapporto esistente tra pubblico e Terzo settore. In presenza di sistemi caratterizzati da culture dirigistiche le strutture e i servizi si sono bloccati. Dove prevalevano culture della collaborazione invece si è assistito alla ricerca di soluzioni flessibili rese possibili da un riconoscimento del valore della condivisione di risorse e obiettivi. Per esempio, in una piccola realtà urbana dove da più di un decennio sono state sperimentate forme di collaborazione istituzionali tra pubblico e Terzo settore subito dopo le prime due settimane di lockdown sono state sviluppate soluzioni innovative di educativa a domicilio per i minori con l'uso della didattica online o di assistenza per i minori con entrambi i genitori ospedalizzati a seguito del Covid-19.

*“Da altre parti – racconta il presidente del locale consorzio di cooperative sociali – ci sono state molte più difficoltà; con il sistema degli appalti è tutto molto più rigido e se si è abituati a ragionare di corrispettivi e prestazioni diventa quasi impossibile cambiare gli assetti dei servizi”.*

Le diverse visioni politiche del welfare locale influiscono inevitabilmente sull'introduzione e sulla possibilità di realizzazione di pratiche di amministrazione condivisa. Se un sistema di welfare è dominato da una visione in cui lo Stato guida e il Terzo settore è un mero erogatore di servizi, la logica che tenderà ad instaurarsi tra le parti avrà natura strumentale e il soggetto con le maggiori risorse finirà per imporre le sue condizioni. Al contrario, se la visione sarà più inclusiva, si verrà a creare con maggiore facilità lo spazio e il linguaggio per costruire pratiche collaborative. Nel caso in cui uno dei soggetti in causa rivendica una posizione di dominanza sull'altro l'attuazione della collaborazione sarà in generale più difficile e diverrà necessario lavorare in modo diretto sui presupposti delle pratiche collaborative.

### 1.3 La vocazione al cambiamento e le tradizioni amministrative degli enti pubblici

I diversi contesti influiscono sulle pratiche collaborative anche in relazione alle culture del cambiamento degli enti pubblici e alle loro tradizioni amministrative.

Con il termine “cultura del cambiamento” si fa riferimento all’insieme di condizioni che permettono ad un determinato sistema politico, economico e sociale di guardare all’innovazione in termini positivi e di sapere gestire il cambiamento in modo efficace. Anderson e Ackerman Anderson (2010) identificano tre principali tipologie di cambiamento all’interno delle istituzioni e delle organizzazioni: i) il cambiamento incrementale che modifica un processo o una procedura passo dopo passo, assicurando la continuità tra il vecchio e il nuovo; ii) il cambiamento transitorio o episodico che si esaurisce in azioni di cambiamento riassorbite una volta terminate dalle pratiche consolidate e iii) il cambiamento trasformativo che modifica invece in modo profondo e strutturale l’esistente, sia per quanto concerne il funzionamento dei processi e i prodotti che per i sottesi assunti culturali.


Le diverse forme di cambiamento risentono in modo sia diretto che indiretto delle caratteristiche dei contesti locali. Per esempio, un contesto caratterizzato dalla presenza di istituzioni con un forte orientamento verso la tradizione e la conservazione può risultare poco adatto a sostenere pratiche innovative come sono quelle collaborative.

Un caso emblematico che mette in rilievo il ruolo delle culture istituzionali riguarda lo studio delle aspettative degli attori di un contesto periferico alpino rispetto all’introduzione della co-progettazione prevista dall’art. 55. Il contesto è caratterizzato dalla presenza di piccoli comuni e di un unico centro più grande piuttosto isolato dalle zone urbane della pianura sia geograficamente che culturalmente. Il modello di welfare locale si distingue per la presenza di un Terzo settore storico piuttosto debole e vulnerabile alle escursioni di competitors provenienti da fuori regione e da un’amministrazione pubblica frammentata e poco innovativa.

*“In provincia di (xx) – afferma uno dei funzionari intervistati – non si è ancora partiti (con la co-progettazione), non tanto perché manchi una cornice normativa regionale, forse anche sì, ma più che altro per fatto di tradizione – perché si è sempre fatto così – perché tutto sommato esiste una consolidata tradizione e scardinare le tradizioni/le abitudini, come sai è molto difficile”.*

Il richiamo alla tradizione è emblematico del ruolo che le routine, le credenze e le pratiche consolidate possono avere sui processi di cambiamento. Nonostante la possibilità di avviare pratiche di amministrazione condivisa i comuni locali continuano a preferire il ricorso più sperimentato agli appalti. Gli appalti, spiega un altro intervistato, danno più sicurezza. Le regole sono chiare per tutti e può sembrare paradossale, ma anche nel Terzo settore c’è chi li preferisce. L’appalto si sa come funziona, le richieste sono chiare e non c’è ambiguità rispetto a cosa ciascuno deve fare e dare e anche molti enti di Terzo settore preferiscono la sicurezza di un pagamento a scadenza sicuro, o di una fatturazione predisposta secondo procedure certificate rispetto a quella che diversi intervistati reputano essere una ancora insufficiente chiarezza procedurale e amministrativa della co-progettazione.

Painter e Peters (2010) definiscono queste influenze come “tradizioni amministrative”. Con questo termine ci si riferisce ad una tradizione basata su un insieme di valori, strutture e relazioni con altre istituzioni che definisce l’appropriatezza del modo di operare di una pubblica amministrazione e dello stesso agire amministrativo dentro una certa società. L’appropriatezza investe diverse nozioni tra cui la responsabilità, ma anche il rapporto tra norme e management,



le relazioni tra politica e società e le regole da utilizzare per fare funzionare in modo ottimale questo rapporto. Le cosiddette “tradizioni amministrative” non definiscono dunque solo le regole del gioco, ma generano anche narrative su come è opportuno e utile operare che sono molto resistenti al cambiamento e tali narrative a loro volta strutturano i modelli di pensiero e le stesse funzioni di preferenza e le valutazioni di opportunità e desiderabilità dei soggetti coinvolti.


Così come le tradizioni amministrative dei diversi contesti locali possono frenare la vocazione al cambiamento e la sperimentazione delle pratiche di welfare collaborativo, allo stesso modo esse sono in grado di favorire l’accelerazione dell’innovazione. In una città del Nord, per esempio, è stato aperto in collaborazione tra ufficio di programmazione dell’Ambito, Comune, cooperative sociali e associazionismo locale un laboratorio di comunità in cui sono collocati sia servizi professionali per disabili che una sorta di casa di quartiere aperta all’associazionismo e alla cittadinanza. Il laboratorio è collocato all’interno di un ex istituto scolastico destinato al disuso a causa della perdita di iscritti. Con la costruzione di una nuova variante stradale, la zona in cui si trovava l’edificio aveva subito in pochi anni una profonda trasformazione demografica che ha portato all’abbandono di molte famiglie più giovani e la conseguente riduzione di iscrizioni alla scuola. Il comitato genitori della scuola rimasto attivo ha iniziato fin da prima della chiusura a avanzare al Comune proprietario dell’immobile la richiesta di destinare almeno alcuni spazi alle attività extrascolastiche. Per rinforzare la proposta di non dismettere il vecchio edificio, il comitato ha cercato di aggregare altre istanze della comunità e ha avviato uno spazio laboratoriale aperto in cui convivono il centro alloggio per i disabili e spazi di aggregazione per la comunità aperti alla partecipazione degli stessi utenti e dei loro famigliari.

*“Non si voleva più pensare la disabilità come categoria a cui fare corrispondere servizi – racconta uno dei promotori – e questo ha portato a sperimentare un modello diverso di servizio”.*

Il concetto chiave che caratterizza l’esperienza del laboratorio è la prossimità: prossimità fisica, psicologica e sociale tra persone cosiddette normali e persone diverse che nello spazio dell’interazione quotidiana possono riconoscersi come parte di una prossimità che include e non discrimina ed esclude.

Il processo di co-progettazione è stato lungo e non sempre facile, ma la spinta a sperimentare un nuovo modello di servizi era supportata in modo molto forte dai rappresentanti politici del comune e dai funzionari che hanno creduto e investito nel progetto. *“(In città) – racconta una dirigente comunale – il modello di welfare è da tanti anni costruire assieme”.* Nella città era stato avviato già nei primi anni del 2000 uno dei primi processi di co-progettazione a livello nazionale. La particolare realtà locale caratterizzata da una posizione geografica piuttosto isolata e da un tessuto economico e sociale molto coeso ha permesso di costruire un’alleanza molto forte tra amministrazione pubblica e Terzo settore. Il modello nasce infatti da una forte motivazione dei funzionari pubblici ad inventare una nuova formula amministrativa di gestione dei rapporti tra pubblico e Terzo settore per dare una forma giuridica stabile ad un’esperienza considerata molto positiva di collaborazione con il Terzo settore locale.

*“Abbiamo seguito sempre la logica dell’interesse pubblico che consiste nel rendere conto di quello che si fa, ma cercando di adattare le soluzioni alle necessità di rinforzare quello che si era sperimentato. [...] Si è trattato di una scommessa collettiva non priva di rischi e critiche [...] il piacere di creare qualcosa di nuovo ci animava però tutti e per tutti intendo i dirigenti e i politici dell’epoca” – racconta uno dei funzionari coinvolti nella progettazione del laboratorio.*



Mentre l'esperienza di ambiti limitrofi si caratterizzava sempre più spesso per la presenza di erogatori scollegati dal territorio e incapaci di radicare i servizi nella comunità, il modello collaborativo sperimentato in città ha così fatto leva sulla capacità del Terzo settore di attivare attraverso il capitale sociale e la forza del radicamento comunitario risorse aggiuntive rispetto a quelle messe a bilancio dall'ente pubblico. La messa in opera delle pratiche collaborative è risultato un processo lento e non sempre facile.

*"Stare sui processi di integrazione devi proprio volerlo. Come niente possono accadere scissioni e l'appartenenza deve essere rivolta al servizio e non al datore di lavoro. Solo così puoi stare sui bisogni delle persone e, insieme, sui bisogni dei servizi di rigenerarsi e di modificarsi."*

Un esempio molto pratico di quanto sia necessario essere convinti di volere portare avanti una pratica collaborativa è riportato di seguito. Nella logica che la dirigente chiama dei "due polmoni" l'interazione tra responsabili e coordinatori di servizi pubblici e di Terzo settore è continua. I responsabili pubblici sono spesso sulla posizione di dire o sì o no ad una determinata proposta perché la pratica amministrativa necessita di certezze per essere svolta. Il Terzo settore al contrario tende a pensare secondo una logica molto più flessibile del "capiamo, vediamo, trattiamo". L'equivoco che rischia di ingenerarsi se non si è decisi a superare questa logica binaria è quello di un grande disorientamento.


*"Lavorare con un partner e non con un fornitore significa che non puoi pensare come pubblico che concede qualcosa, ma che l'altro ha titolo a entrare nel merito delle questioni e questo è come prendere un guanto e girarlo completamente. Se hai timore di provarci non bisogna nemmeno cominciare".*

Laddove tali attitudini e vocazioni sono presenti lo sviluppo di innovazioni collaborative è più naturale. Di converso dove esse sono assenti, il processo è più faticoso e pieno di ostacoli, non sempre superabili.

Un ultimo elemento delle tradizioni amministrative da considerare per valutare le potenzialità dell'introduzione delle co-proiezioni riguarda il livello di trasparenza/opacità delle relazioni con il Terzo settore. Le relazioni di welfare mix in Italia si caratterizzano storicamente per un certo livello di contiguità tra pubblico e Terzo settore. Anche se la diffusione delle gare e l'austerità hanno sicuramente indebolito il sistema permangono ancora oggi retaggi importanti del medesimo che la logica stessa della co-proiezione rischia di esasperare.

*"Qui - racconta un cooperatore - le collaborazioni si fanno fuori dai tavoli. I tavoli servono per ratificare le decisioni prese da altre parti. C'è un rapporto con la politica che se parliamo di finanziamenti pubblici non può essere eluso. [...] Puoi arrivarci con delle proposte tue oppure essere cooptato. Molte cooperative sono nate anche perché i sindaci avevano il problema di dare lavoro ai disoccupati non dobbiamo nasconderci dietro un dito. [...] Non credo che al Nord sia completamente diverso, ma è chiaro che le dinamiche qui sono più intrise dentro il sistema".*

Utilizzando la terminologia di Erwin Goffman (1969), le relazioni tra pubblico e Terzo settore hanno dunque spesso un "palco" e un "retroscena" in base alle tradizioni consolidate. Il palco è lo spazio pubblico in cui gli attori sociali ricoprono un ruolo definito dalle convenzioni ufficiali. Il retroscena invece è lo spazio in cui si prepara la rappresentazione pubblica ed è normato da regole non ufficiali e potenzialmente difformi da quelle richieste per solcare il palcoscenico. In presenza di sistemi ad elevato tasso di opacità, la collaborazione cessa di essere un processo trasparente e inclusivo per diventare qualcosa di molto più selettivo e vischioso. Uno degli effetti



manifesti di questa situazione è la perdita di fiducia nei confronti delle pratiche collaborative. Se la convinzione è che “i giochi siano già fatti”, è difficile che i diversi soggetti abbiano gli incentivi per impegnarsi in un percorso di lavoro comune. La collaborazione in queste circostanze rischia inoltre di essere poco efficiente ed assumere la forma di un rituale a cui i diversi attori aderiscono più per convenzione che per reale convinzione, oppure che evitano di richiedere e praticare consapevoli della sua scarsa utilità.


Orientamenti al cambiamento piuttosto che allo *status quo* così come tradizioni amministrative differenti contribuiscono a creare dunque contesti più o meno favorevoli allo sviluppo delle co-progettazioni e di questo aspetto è importante tenere conto prima di decidere se e come promuovere un processo collaborativo.

#### 1.4 Le reti locali del Terzo settore

Un ulteriore elemento di contesto estremamente rilevante per definire le potenzialità e i limiti della co-progettazione riguarda la struttura e le relazioni del Terzo settore locale. Questo aspetto è spesso molto sottovalutato partendo dall'assunto che gli enti di Terzo settore rappresentano il legame con la comunità e sono di conseguenza capaci di mobilitare risorse dal basso da aggiungere a quelle pubbliche per affrontare problemi di interesse comune. In realtà molti enti di Terzo settore e in particolar modo le cooperative sociali orientate alla produzione di servizi non è affatto detto abbiano rapporti importanti con la comunità. Le ricerche empiriche evidenziano come non sia il fatto di essere enti di Terzo settore o cooperative sociali a garantire un radicamento comunitario e una capacità di mobilitazione e coordinamento delle risorse locali (Fazzi, 2013). A fare la differenza sono altre variabili come i sistemi di governance più o meno inclusivi, l'ampiezza e differenziazione delle basi sociali, i legami di collaborazione con l'associazionismo e la società civile.

*“Le cooperative che lavorano qui con i disabili e gli anziani – racconta Maria, la presidente di una cooperativa sociale toscana che ha partecipato ad una manifestazione di interesse per una co-progettazione di interventi di gestione di attività estive per giovani con disabilità gravi – sono, bisogna dirlo, fornitrici di prestazioni. Qualcuna magari ha qualche volontario, anche se non ci metterei la mano sul fuoco che sono veri volontari. [...] Chiedere di contribuire con risorse proprie per gestire un servizio in queste condizioni è oggettivamente un problema. Se non hai una tradizione di raccolta fondi o tanti volontari come fai a pensare di trovare risorse da mettere nella co-progettazione? L'unico ente che conosco che ci può stare in questo sistema sono le Misericordie o le Anpas. Per una cooperativa capisco che forse bisognerebbe andare anche in questa direzione (della raccolta fondi e volontari) ma non ci si può improvvisare”.*

Il tema che solleva Maria è che la valorizzazione delle risorse della comunità da parte degli enti di Terzo settore e in particolare di quelli più strutturati e orientati alla produzione di servizi è l'esito di percorsi di lungo periodo. Ci sono enti con solidi legami con la comunità locale, ma in particolare nei settori più produttivi molte organizzazioni mancano di strutture e orientamenti strategici coerenti con questa impostazione. Il rischio è che sul territorio siano assenti, o poco diffusi, i prerequisiti strutturali per valorizzare il Terzo settore come mobilitatore di risorse di comunità e che la logica della mancata remunerazione dei costi indiretti delle organizzazioni fornitrici dei servizi invece di generare una maggiore tensione verso la ricerca e l'attivazione di risorse aggiuntive da parte della comunità, si traduca in un progressivo depauperamento della capacità imprenditoriale del Terzo settore.



La struttura del Terzo settore locale può inoltre caratterizzarsi per livelli diversi di collaborazione e conflittualità. Esistono realtà territoriali in cui gli enti di Terzo settore sono abituati a collaborare e a risolvere eventuali incomprensioni facendo riferimento a comuni valori di appartenenza al territorio, oppure a relazioni di mediazione da parte di leader di comunità (il sindaco, il parroco, ecc.), mentre in altre il Terzo settore è frammentato, i rapporti sono costantemente in tensione e le rivalità storiche creano un clima di sospetto reciproco difficilmente valicabile. Gli effetti sulla co-progettazione delle diverse connotazioni del Terzo settore locale sono molto importanti. In presenza di reti collaborative o comunque di sistemi di relazione caratterizzati da conoscenze e fiducia reciproca, la possibilità di costruire cordate rappresentative degli attori interessati ad affrontare un determinato problema tende ad essere più alta. Se, invece, gli enti di Terzo settore sono conflittuali e abituati a competere reciprocamente, il rischio è che sia la stessa società civile a incorporare ed esprimere le logiche concorrenziali che i nuovi strumenti collaborativi si propongono di superare.

## 1.5 Conclusioni

Quando si parla dell'introduzione di pratiche di welfare collaborativo è fondamentale riconoscere e comprendere le dimensioni del contesto. Il rapporto tra pubblico e Terzo settore, le tradizioni amministrative, l'orientamento al cambiamento delle pubbliche amministrazioni e le caratteristiche del Terzo settore locale rappresentano elementi rispetto ai quali è necessario porre particolare attenzione prima di avviare processi collaborativi utilizzando gli strumenti previsti dall'art. 55. L'influenza del contesto implica che l'unità di analisi dei processi collaborativi non può limitarsi alla singola pratica, ma deve sviluppare una prospettiva sistemica ed evolutiva che prende in considerazione e valuta le interazioni tra gli attori implicati nella collaborazione, le pratiche collaborative e i contesti in cui esse si sviluppano. Come ha scritto Hay (2002), il contesto è "strategicamente selettivo". Esso contiene in sé opportunità e limiti all'azione. Gli attori che intendono perseguire un cambiamento devono essere consapevoli e agire in modo conseguente. Se le condizioni del contesto sono molto sfavorevoli alla collaborazione è inevitabile che i passi da fare siano indirizzati a creare condizioni più favorevoli per partire. Se le condizioni sono solo parzialmente favorevoli gli obiettivi della collaborazione dovranno essere realistici e procedere come un lavoro in progress di conseguimento di risultati che hanno come obiettivo la costruzione di migliori basi per consolidare i nuovi modi di operare in futuro. Solo in questo modo è possibile introdurre la collaborazione nell'ambito del welfare locale creando le condizioni affinché essa diventi una pratica che produce benefici per la collettività e i partecipanti.

## 2. L'ANALISI DEI BISOGNI E LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI

### 2.1 La definizione dei problemi e degli obiettivi

La definizione dei problemi e degli obiettivi è un passaggio essenziale per comprendere se e in che modo la co-progettazione riesce a modificare gli assetti gerarchici del welfare mix locale ed è anche una cartina tornasole per verificare quale ruolo ha la collaborazione nell'ambito del processo di governance locale. Per analizzare la definizione dei problemi sono essenziali due dimensioni: il chi decide cosa è un problema e il come viene deciso.

Chi definisce i temi e le priorità per avviare una co-progettazione è nel campione di casi studiato principalmente l'ente pubblico. Formalmente la responsabilità di avvio delle procedure ricade in capo al dirigente pubblico che firma il provvedimento. La firma costituisce tuttavia solo l'ultimo atto di un processo decisionale che può essere più o meno bidirezionale e più o meno allargato. Un'iniziativa, per esempio, può essere presa su richiesta del Terzo settore che chiede possano essere sperimentati nuovi interventi per affrontare determinati problemi, oppure essere il risultato di discussioni e interlocuzioni allargate più o meno formali. In questi casi la firma finale rimane quella del dirigente pubblico, ma l'iter decisionale è inclusivo e allargato. Ci sono dei casi in cui le decisioni di avvio del procedimento della co-progettazione sono l'esito di condivisioni e dialoghi tra pubblico e Terzo settore e questo accade nelle situazioni in cui i rapporti tra le parti erano già prima connotati da buoni livelli di dialogo e collaborazione. Dove le relazioni avevano natura più strumentale, la decisione di avviare le co-progettazioni è attribuibile interamente al soggetto pubblico.

In termini di peso numerico (Tab. 1), su 20 co-progettazioni 12 sono state avviate su iniziativa delle pubbliche amministrazioni e solo sette previa una qualche forma di confronto e interlocuzione con il Terzo settore. In un caso gli intervistati del pubblico e del Terzo settore non forniscono risposte univoche, mentre risultano assenti nel campione analizzato casi di iniziativa presa dai soggetti del Terzo settore che in base alle linee guida ministeriali potrebbero farsi promotori autonomamente di proposte di avvio di co-progettazioni per affrontare problemi di interesse collettivo.

**TABELLA 1. CHI DECIDE GLI OBIETTIVI DEGLI AWISI**

Su iniziativa solo pubblica	12
Su iniziativa negoziata concordata	7
Su iniziativa solo del Terzo settore	0
Risposta non univoca	1
Totale	20

Le logiche negoziali antecedenti alla scelta di avviare un percorso di partnership possono essere naturalmente anche nascoste e non sempre facili da individuare. Le dinamiche definite corporativo-clientelari costituiscono un tratto tipico del welfare italiano per cui, andando in profondità, anche i processi decisionali apparentemente più lineari possono essere più complessi da decifrare (Pavolini, 2003). In generale, però la sensazione che si ricava dalle interviste è che, come rilevato anche da diverse ricerche empiriche, la stagione della negoziazione sia ormai in fase di declino.

*“La cultura istituzionale prevalente – racconta un cooperatore lombardo – è molto dirigista, paradossalmente mi sembra si stia tornando indietro da questo punto di vista con il rischio*

*che la co-progettazione sia usata per legittimare cosa vogliono fare i tecnici e i politici piuttosto che per rispondere ai bisogni”.*

L'esperienza a cui l'intervistato rimanda è quella di un welfare mix di una grande città del Nord che è stata una delle prime a sperimentare le istruttorie di co-progettazione. Nell'ultimo decennio si sono succeduti tavoli continui di lavoro tra pubblico e Terzo settore e sono stati realizzati progetti importanti di riqualificazione dei quartieri e di costruzione di servizi condivisi.

*“È stato fatto veramente tanto e gli elementi positivi sono andati a beneficio del territorio. Dialogando con associazioni e partner del territorio siamo riusciti a includerli nelle progettazioni [...]. Già prima della pandemia erano cambiati due dirigenti storici del Comune che avevano una certa idea del welfare e il flusso di comunicazioni e scambi si è interrotto. Non convocavano più cabine di regia nonostante le nostre sollecitazioni. [...] La pandemia ha dato il colpo di grazia e sono uscite le linee guida della co-progettazione che nessuno sapeva interpretare. Non si sapeva cosa rendicontare, e la comunicazione ormai era saltata. Il Comune allora ha preso la strada degli appalti”.*

La titolarità e discrezionalità delle decisioni pubbliche nell'individuazione degli strumenti e delle procedure in materia di gestione dei servizi di pubblico interesse naturalmente pone le pubbliche amministrazioni in una posizione di forza non facilmente contrastabile. Ci sono casi in cui i grandi enti di Terzo settore che gestiscono in forma ancora quasi monopolistica alcuni servizi sul territorio possono fare pressione nei confronti degli amministratori e dei dirigenti pubblici per sollecitare interventi rivolti verso particolari priorità. Rispetto al passato l'aumento della concorrenza e della disponibilità di fornitori, da un lato, e le pressioni economiche, dall'altro, hanno reso il potere di negoziazione degli enti di Terzo settore molto più fragile.

*“Se non hai in mano il portafoglio è difficile imporre le tue idee. Posso proporre, provare a convincere, portare situazioni concrete in cui si vede che ci sono dei problemi specifici. Dopo io però mi devo fermare perché rischio di compromettere i rapporti e ho una responsabilità, per i posti di lavoro dei soci e per la qualità dei servizi che comunque continuiamo a garantire”.*

Anche in altri casi la convinzione che la logica della definizione di temi e obiettivi della co-progettazione sia unidirezionale è molto marcata e viene dichiarata senza troppi giri di parole.

*“La co-progettazione la ha decisa il Comune. [...]. È cambiata la giunta e forse per quello il dirigente voleva dare un segnale di allineamento. Prima lavoravamo con una concessione. Siccome girava la voce che certe associazioni locali erano penalizzate allora hanno deciso di ripartire con una nuova procedura. [...] Io non ero contrario di principio, ma la decisione ci è piovuta in testa”.*

Il modo con cui la parte pubblica può esercitare un peso chiaramente maggiore nei rapporti con il Terzo settore assume diverse configurazioni di cui quella più esplicita, ma non unica, è sicuramente la definizione degli obiettivi. Un altro modo di influenzare il campo di azione della co-progettazione da parte delle pubbliche amministrazioni è la specificazione dei contenuti dei servizi e degli interventi richiesti negli avvisi di co-progettazione. Un bando sul *cohousing* avviato da un'amministrazione comunale, per esempio, prevedeva la messa a disposizione di un'unità abitativa con un numero definito minimo di posti letto, la disponibilità di un referente per la gestione dei rapporti con il Comune e di una figura professionale con presenza minima di ore durante la settimana per affiancare e supervisionare gli ospiti.

*“Il servizio da affidare lo aveva già deciso il Comune – afferma un'intervistata – quindi come cooperativa abbiamo risposto ad una domanda molto precisa. Noi avevamo un appartamento*



*in comodato da una fondazione. [...] Ci siamo incontrati al tavolo una sola volta per definire gli aspetti amministrativi. Va bene così, almeno non si va all'appalto, ma la differenza con un affidamento normale non è poi così grande."*

## 2.2 Programmazione, informazioni e decisioni

Per comprendere le logiche che sottendono alle co-progettazioni oltre a individuare chi decide l'avvio delle procedure è importante anche capire come avviene il processo che porta alle decisioni. *"L'esperienza è stata molto positiva perché credo è stata preparata bene"*. Con queste parole, un dirigente di un consorzio pubblico che gestisce per delega i servizi sociali di più di 20 piccoli Comuni di un territorio montano introduce uno dei temi più delicati delle pratiche di co-progettazione: la relazione con i processi di analisi dei bisogni. Per fare in modo che la co-progettazione sia uno strumento efficace di innovazione del welfare locale, è indispensabile che i suoi obiettivi e le attività ad essi connesse siano orientate ai bisogni. Le co-progettazioni in sé hanno sicuramente dei potenziali per approfondire i bisogni connessi agli obiettivi degli avvisi pubblici. Se una co-progettazione prevede, per esempio, una durata di alcuni mesi i partner coinvolti possono confrontarsi su cosa si intende per bisogno da affrontare e possono anche mettere in atto alcune attività di raccolta e approfondimento di informazioni relative ai bisogni, per esempio, attraverso consultazioni con utenti e cittadini, ecc. Tuttavia nella prassi le co-progettazioni prevedono durate più brevi e più che essere strumenti di policy hanno una dimensione applicativa. Questo implica che per orientare i progetti verso i bisogni sia indispensabile un'attività che precede le co-progettazioni e ne diventa parte integrante.

Il consorzio di cui parla l'intervistato precedentemente citato ha sviluppato da parecchi anni rapporti strutturati e collaborativi con gli enti di Terzo settore per la gestione dei servizi istituzionali, coinvolgendo oltre alle organizzazioni più professionali anche il volontariato organizzato, singoli volontari e altri soggetti informali come comitati o gruppi auto-organizzati. Nel 2018 in particolare è stato creato una sorta di coordinamento tra i diversi attori della società civile con lo scopo di individuare le linee di sviluppo del territorio. Il processo ha coinvolto più di 80 gruppi, enti e associazioni e ha creato un *humus* di sensibilità e attenzioni comuni che l'anno successivo ha consentito di avviare con grande naturalezza e facilità una serie di co-progettazioni mirate ai bisogni attraverso la partecipazione a un bando regionale che metteva a disposizione dei territori risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie per finanziare progetti sociali. L'aver discusso e analizzato i bisogni per diversi mesi ha permesso di individuare temi rispetto ai quali effettivamente più attori non solo professionali, ma anche di volontariato vedevano la necessità di intervenire. Non si è trattato quindi di una procedura forzata, bensì dell'esito di un percorso di forte coinvolgimento per raccogliere dati, analizzare i contesti e arrivare pronti per sviluppare progetti che realmente rispondevano ai bisogni delle comunità di riferimento.

L'analisi dei bisogni non è solo importante per orientare le co-progettazioni verso questi ultimi, ma anche per attivare energie, motivazioni e risorse da parte degli attori locali funzionali alla collaborazione. Se manca l'analisi dei bisogni i soggetti interessati a partecipare agli avvisi tenderanno ad essere prevalentemente quelli attivi nello svolgimento dei servizi esistenti. I bisogni saranno quelli dati per assodati e chiunque non abbia esperienza e competenze specifiche per essere coinvolto difficilmente troverà l'interesse per impegnarsi in un percorso già delineato. Al contrario se la riflessione non è sui servizi, ma sui bisogni è molto più probabile che i processi di mobilitazione degli attori locali siano più fruttuosi e più soggetti possano essere

interessati a partecipare, perché la definizione dei bisogni sarà meno settorializzata e più organica.

La situazione relativa all'analisi dei bisogni preliminari alle decisioni di avviare i bandi di co-progettazione è sulla base delle evidenze dall'analisi empirica piuttosto variegata (Tab. 2).

**TABELLA 2. TIPO DI ANALISI DEI BISOGNI LOCALI ANTECEDENTE AGLI AVVISI DI CO-PROGETTAZIONE**

Tipo di analisi	N.
Co-programmazione ai sensi dell'art. 55	3
Piani di zona aggiornati	5
Piani di zona non aggiornati	5
Altri documenti di programmazione aggiornati	2
Altri documenti di programmazione non aggiornati	5
Tavoli di lavoro tematici	3
Ricerche, studi su problematiche particolari	3
Nessuna analisi particolare	5

Solo in tre casi la co-progettazione è stata preceduta da un processo di co-programmazione ai sensi dell'art. 55.

I motivi per cui la cronologia degli interventi previsti dal codice del Terzo settore non viene rispettata sono diversi.

*"La co-programmazione – racconta il direttore di un centro per l'impiego gestito da un consorzio di cooperative sociali lombardo – passa in secondo piano rispetto alla co-progettazione. Sicuramente è una fase più impegnativa e in questo momento forse non ci sono nemmeno le energie e la voglia di partire con processi complessi. L'urgenza resta la gestione dei servizi e rispetto a questo secondo me si stanno sacrificando le basi per lavorare bene."*


Questa interpretazione dell'ancora ridotto utilizzo della co-programmazione è confermata anche da diversi dirigenti e funzionari pubblici.

*"Sarebbe preferibile, ci sono problemi però di tempistiche e di risorse [...] noi abbiamo fatto partire la co-progettazione perché abbiamo messo in accreditamento una parte di un vecchio servizio ed è rimasto fuori qualcosa. Non c'erano i tempi per un appalto e volevamo anche sinceramente vedere se si riusciva a tenerlo legato al resto".*

In nove casi il riferimento ai bisogni è ripreso dai piani di zona che continuano a costituire per la gran parte degli intervistati lo strumento di programmazione cardine delle politiche del welfare locale. In un paio di interviste il rischio di sovrapporre piani di zona e co-programmazioni è chiaramente esplicitato.

*"C'è un piano del 2021 praticamente nuovo. Certo è stato scritto nella fase della pandemia, con tutti i problemi delle riunioni in parte in presenza e in parte telematiche. Il documento è quello. Adesso pensare di ripetere un lavoro appena terminato non avrebbe senso".*

I piani di zona rappresentano lo strumento più classico di programmazione sociale. Il piano di zona si basa su una descrizione dei bisogni sociali e sull'individuazione di strategie di intervento per rispondere alle priorità sociali. Se la co-progettazione è legata ai piani di zona una base empirica di analisi dei bisogni è dunque presente, anche se il processo tecnicamente non assume



la forma della co-programmazione ai sensi dell'art. 55. I piani di zona si inseriscono tuttavia all'interno di un più ampio processo ventennale di disinvestimento nelle politiche sociali a livello locale. Nel primo periodo successivo all'approvazione della l. 328/00 la pianificazione sociale aveva sollevato grandi aspettative da parte sia di chi rivendicava l'esigenza di un maggior riordino dei sistemi di welfare locale sia del Terzo settore chiamato a partecipare ai processi di definizione degli obiettivi e delle strategie di intervento rispetto ai problemi sociali territoriali. Negli ultimi anni i problemi di finanziamento delle politiche sociali a livello nazionale e regionale hanno spento molto di questo entusiasmo e la situazione dei piani di zona è di diffusa sofferenza. Il quadro che gli intervistati delimitano è quello tipico di un fenomeno a macchia di leopardo (Polizzi, 2018).


Alcuni piani contengono priorità e linee di intervento orientative delle co-progettazioni costruite su evidenze empiriche aggiornate. L'aggiornamento dei documenti dipende da diverse variabili quali l'efficienza dei sistemi informativi locali, l'ingaggio dei funzionari pubblici nella stesura dei piani, le decisioni relative alle politiche sociali e alla loro rilevanza nell'agenda politica locale e i bilanci sui capitoli di spesa del welfare locale. Laddove sono presenti queste condizioni i processi di pianificazione, pur con diversa intensità, tendono ad incorporare riflessioni e analisi dei bisogni emergenti, soprattutto di quelli che hanno preso forma dopo la pandemia del Covid-19 e che hanno effettivamente mobilitato a livello locale risposte inedite e da strutturare e consolidare.

*"Qui – racconta un presidente di cooperativa – finalmente si è mosso qualcosa dopo diversi anni. Dal 2012, i processi di ascolto del territorio e di co-programmazione erano praticamente morti. Si è andati avanti a garantire il livello minimo dei servizi e cosa vuoi collaborare se si parla di quello che c'è già. [...] I Comuni sono partiti di nuovo con la convocazione di tavoli di interlocuzione con il Terzo settore e sono operativi cinque tavoli tematici in cui finalmente si è tornati a discutere dei problemi del territorio".*

In generale la situazione dei piani di zona non è tuttavia sempre così rosea. La ciclicità dei piani di zona, stabilita in genere in un triennio, fa sì che molte informazioni tendano a diventare rapidamente meno attuali e che l'emergere di nuovi fenomeni sfugga all'analisi effettuata in precedenza (Motta, 2022). Molte amministrazioni nell'ultimo decennio con l'introduzione del patto di stabilità sono state fortemente penalizzate in termini di finanziamenti e anche dopo il Covid-19 la priorità continua ad essere la gestione dei servizi storici e c'è poca volontà e possibilità di investire in processi di analisi dei bisogni. La raccolta dei dati è resa anche difficoltosa in diversi casi dalla scarsa strutturazione dei sistemi informativi e dal peso della burocrazia e della settorializzazione degli enti in possesso delle informazioni e questo problema riguarda non solo i piani di zona, ma più in generale lo sviluppo di progettualità anche in settori diversi da quelli tradizionalmente accorpabili nelle competenze del welfare locale.

*"Noi – come racconta un dirigente di un'agenzia per il lavoro lombarda – abbiamo partecipato recentemente ad una manifestazione di interessi per una riqualificazione di un ex edificio militare. I dati sono stati forniti tutti dall'urbanistica: numero di residenti, profili, ecc., però solo su questioni abitative. I dati sullo stato occupazionale dei residenti sono di competenza della città metropolitana e non del Comune per cui non è stato possibile ottenere i dati sulla domanda di lavoro. Noi abbiamo portato i nostri, ma l'unico dato non del Comune è stata una ricerca della Bicocca di otto anni fa".*

Un'altra esperienza che illumina la problematica è raccontata da Salvatore, un progettista di una rete dell'innovazione sociale del Sud Italia di cui fanno parte diversi enti del Terzo settore impegnati nell'accompagnamento di una delle prime co-progettazioni ai sensi dell'art. 55 in



regione. *“Parlare di bisogni lo fanno tutti – racconta caustico Salvatore – ma spesso mi rendo conto è come parlarne in piazza o al bar”*. L’esperienza di Salvatore è quella di un professionista che combatte costantemente con la cronica carenza di informazioni relative alle problematiche sociali. *“Qui i sistemi informativi sono praticamente inesistenti. Chiedi dati elementari e ti dicono che non ci sono oppure che li manderanno”*. L’ultima volta che Salvatore ha gestito una co-progettazione per conto di una rete di cooperative, associazioni e piccoli Comuni è stato per partecipare a un bando nazionale sulle povertà educative. Per basare il progetto su evidenze empiriche il progettista aveva richiesto dei dati al locale provveditorato degli studi. *“È stato sette mesi fa. Gli uffici si sono rimbalzati la palla per un mese. Avrò fatto, non esagero, venti telefonate. [...]”* I dati molto semplici relativi al numero degli studenti BES (Bisogni Educativi Speciali) piuttosto che agli abbandoni scolastici per le medie e le superiori sono arrivati dopo più di un mese dalla scadenza del bando. *“E non è andata neanche male perché un’altra volta per un altro progetto sono arrivati dopo un anno e un’altra non li hanno proprio mai inviati.”* Casi come quello di Salvatore non sono affatto rari, perché i sistemi informativi del welfare in Italia in molte regioni sono carenti, la burocrazia attarda sistematicamente l’elaborazione e la messa a disposizione delle informazioni e per molte problematiche mancano strutturalmente informazioni di base.


Il quadro generale della co-progettazione che emerge dall’analisi è dunque quello di procedure non solo avviate in larga parte su iniziativa dell’ente pubblico, ma anche solo parzialmente collegate a processi di analisi dei bisogni strutturati e sistematici. Questo apre inevitabilmente la porta ad usi più strumentali e contingenti della co-progettazione.

*“Se non si ragiona dei bisogni – osserva un presidente di una cooperativa sociale – continuiamo a stare sulla logica dei servizi. Mi chiedo cosa serve allora co-progettare, quando gli impianti di lavoro sono già dati.”*

### 2.3 Quale ruolo per il Terzo settore e la società civile nell’analisi dei bisogni?

L’analisi dei bisogni preliminare alla pubblicazione degli avvisi di co-progettazione è un processo che può implicare diversi livelli di coinvolgimento del Terzo settore. Nell’ipotesi in cui tali processi siano fortemente partecipati, anche le decisioni di definizione delle priorità delle co-progettazioni assunte su iniziativa delle pubbliche amministrazioni potrebbero basarsi su premesse decisionali più inclusive e potenzialmente vicine ai bisogni in chiave di sussidiarietà. Le premesse decisionali possono essere considerate come “un’attività costituente” dei processi istituzionali e organizzativi (Gherardi, 1985). Con il termine premessa decisionale si fa riferimento al materiale informativo e cognitivo che struttura e delimita conseguentemente il campo di esercizio del processo decisionale. Per esempio, se attraverso un processo di analisi dei bisogni partecipativo tra pubblico e Terzo settore prendesse corpo l’idea che il disagio minorile sta assumendo forme inedite rispetto al passato e che è necessario intervenire con strategie e strumenti nuovi rispetto ai classici centri di aggregazione, il fatto che sia di seguito l’ente pubblico a decidere formalmente di avviare una co-progettazione per l’avvio di interventi innovativi a favore dei NEET (*Not in Education, Employment or Training*) non significa che il Terzo settore sia rimasto escluso dal processo decisionale. Pur avendo preso l’iniziativa il pubblico, il percorso che ha portato a definire un certo campo di priorità è stato dunque almeno in parte partecipato e il Terzo settore può legittimamente asserire di avere svolto un ruolo attivo nell’intero processo.

La partecipazione del Terzo settore ai processi di analisi dei bisogni su cui si basano le scelte di avviare una co-progettazione è un oggetto di dibattito dai tempi dei piani di zona. Dopo la primissima stagione di costruzione dei piani di zona, caratterizzata da grande entusiasmo e



partecipazione, le tornate successive hanno visto in molti territori aumentare la frustrazione rispetto alle attese di coinvolgimento attivo del Terzo settore (Polizzi *et al.*, 2013). Gli anni della crisi economica successivi al 2010 hanno contribuito a limitare ulteriormente gli spazi di coinvolgimento del Terzo settore nella costruzione delle politiche del welfare locale fino ad arrivare a teorizzare in diverse aree del paese una vera e propria crisi dello strumento del piano di zona. Negli ultimi tre anni si è assistito in alcuni territori a un risveglio della partecipazione. Soprattutto dal 2020 e durante il periodo più pesante della pandemia in diverse aree si sono costituite reti di pronto intervento per dare risposte ai gruppi sociali più svantaggiati sperimentando formule anche inedite di collaborazione sul campo. Quanto questo nuovo ingaggio abbia coinciso con un rilancio della partecipazione non è facile dire. Alcune delle esperienze di co-progettazione più recenti tra quelle analizzate rimandano a nuovi tavoli di lavoro o processi di analisi dei bisogni e progettazioni in cui pubblico e Terzo settore si sono confrontati. Il livello di soddisfazione rispetto alla concreta possibilità di partecipare e influenzare l'analisi dei bisogni e le priorità delle programmazioni antecedenti alle co-progettazioni è tuttavia ancora abbastanza limitato e gli intervistati del Terzo settore che dichiarano di avere svolto un ruolo attivo nell'analisi dei bisogni precedente alla pubblicazione degli avvisi di co-progettazione non supera il Terzo del campione. La maggioranza esprime invece un maggior scetticismo al riguardo e continua a vedere nella carenza di risorse messe a disposizione dagli enti pubblici un obiettivo ostacolo per avviare veri processi di partecipazione.

*"Negli ultimi anni – racconta una presidente di una cooperativa sociale – i soldi sono stati pochi, per cui si è lavorato molto sull'esistente. [...] Come cooperazione sociale sono state avanzate diverse proposte per avviare nuovi servizi. [...] La risposta immancabile era che mancavano le risorse".*

Non necessariamente la carenza di nuove risorse ha compromesso i rapporti con il pubblico. Laddove esistevano relazioni personali solide, si è continuato a interloquire anche bene con i dirigenti e i funzionari pubblici. L'oggetto delle conversazioni verteva tuttavia più sulle dinamiche dei bisogni che sulla soluzione di problemi specifici riscontrati nello svolgimento dei servizi.

Il ridotto interesse ad analizzare i nuovi bisogni ha fatto spesso in modo che le eventuali istanze per affrontare determinati problemi emergessero da fattori contingenti più che da un'analisi progettata e concordata reciprocamente. Per esempio, nel campo della gestione dei migranti la grandissima parte dei servizi nasce in base a richieste di gestione dell'emergenza da parte dell'ente pubblico. L'emergenza è un elemento che prescinde da un'analisi dei bisogni, perché semplicemente i problemi si concretizzano e richiedono risposte immediate che obbligano a organizzare interventi senza una chiara logica programmatica. Il Terzo settore svolge un ruolo attivo nella gestione dell'emergenza, ma non nell'individuazione delle strategie da adottare per affrontare i problemi dei migranti.

*"La prefettura a un certo punto telefonava il giorno prima per dire che arriva un nuovo autobus carico – racconta un direttore di un consorzio di cooperative sociali – [...]. Il rapporto è di fiducia, il prefetto sa che facciamo l'impossibile. La capacità di risposta è però quella che è e ci sono state volte in cui abbiamo dovuto in 48 ore attrezzare una palestra con i letti. Il bisogno a cui lo stato risponde è la gestione degli sbarchi, progettazione sul dopo con tutta la buona volontà ce ne è sinceramente poca".*

Il clima di rincorsa ai problemi è un tratto diffuso del vissuto di molti intervistati anche tra i dirigenti e i funzionari pubblici. Mentre in diversi casi si registra la convinzione che sia il soggetto pubblico a dovere prendere le decisioni e che il Terzo settore possa esercitare una sua autonomia solo nella soluzione dei problemi di gestione, in altri il mancato o ridotto coinvolgimento del

Terzo settore nell'analisi dei bisogni preliminare alla pubblicazione degli avvisi di co-progettazione è commentato anche con un certo rammarico. Mancanza di tempo, carenza di risorse e di personale sono i problemi prioritari con cui molti funzionari e dirigenti pubblici si devono quotidianamente confrontare. Non manca dunque la volontà di creare occasioni di analisi dei bisogni partecipate con il Terzo settore quanto piuttosto la concreta possibilità di inserire momenti di confronto "in uno slalom di impegni" sempre più pressante.

L'aumento di regole, burocrazia e impegni amministrativi, da un lato, e la pressione sui costi, dall'alto, tendono a definire dunque un ambiente istituzionale ancora poco favorevole sia all'analisi dei bisogni che alla costruzione di percorsi partecipati per leggere e approfondire le diverse problematiche sociali.

## 2.4 Orientamento ai bisogni e ruolo dei cittadini/users


Più debole ancora è il protagonismo e la voce dei cittadini e degli utenti.

*"No, non ho mai visto singoli cittadini o utenti ai tavoli di co-programmazione – racconta una progettista di un CSV molto attivo nell'ambito delle pratiche collaborative territoriali in regione Lombardia – Ho in mente un caso di un'associazione che aveva raccolto interviste tra i giovani, da portare ad un tavolo sui progetti per le politiche giovanili. Altre esperienze non ne conosco. Sono gli enti che partecipano con i loro rappresentanti che portano il loro punto di vista sugli oggetti del loro lavoro".*

Alla domanda se non pensa sarebbe interessante avere anche dei punti di vista di utenti dei servizi o di persone comunque estranee alle singole organizzazioni, l'intervistata risponde: *"si penso potrebbe essere utile, solo che un tavolo non è secondo me lo spazio giusto per invitare questo tipo di soggetti"*. I motivi addotti per giustificare la convinzione per cui un simile invito non sarebbe funzionale e appropriato sono diversi. Il primo riguarda la scelta di eventuali partecipanti non aderenti a singole organizzazioni. A che titolo potrebbero partecipare? In effetti in un gruppo ristretto selezionare un utente o un cittadino può portare a problemi notevoli di rappresentatività. Il rischio è che ad essere presenti siano persone che parlano a titolo personale, e che portano esperienze molto soggettive e poco rappresentative. Miriam si domanda anche se un utente avrebbe la capacità e il coraggio di prendere una posizione in un gruppo di lavoro.

*"Se lo immagina un disabile a un tavolo con operatori e funzionari pubblici?" [...] Ma secondo te un disabile o un minore non avrebbero proprio niente da dire?" Sì, probabilmente sì, ma non in un contesto del genere".*

Il problema sollevato da Miriam naturalmente si pone, ma bisogna essere anche consapevoli che il punto di vista dei cittadini e degli utenti può essere decisivo per riflettere sui bisogni e la loro organizzazione. Alla domanda se anche utenti e cittadini sono anch'essi attori da coinvolgere nelle attività collaborative il dibattito è certamente ormai molto chiaro. Ricroft Malone e colleghi (2016) evidenziano come il tradizionale approccio che distingue tra la comunità dei produttori e quella degli users sia segnato alla base da un serio problema ontologico. Il sapere dei professionisti e degli esperti e il sapere dei beneficiari non sono forme di conoscenza collocabili in posizioni diverse su una scala gerarchica. Si tratta piuttosto di prendere atto della natura "multipla" della comunità degli attori che possono generare conoscenza sui bisogni e i problemi e di riformulare conseguentemente anche le strategie e i modelli con cui si approciano i temi della progettazione e della collaborazione nel campo del welfare.



In termini tecnici, non c'è alcun dubbio che anche i destinatari siano dunque stakeholder dei processi collaborativi e tra gli studiosi della *stakeholder theory* è opinione diffusa che non solo chi può influenzare una decisione attraverso l'uso del potere, delle competenze o delle risorse va considerato come potenziale interlocutore, ma anche coloro che senza potere possono essere interessati ad un cambiamento (Bryson, 2004). In questa concezione più coerente con i principi della democrazia e del welfare rientrano tra i soggetti da coinvolgere nelle pratiche collaborative evidentemente anche i destinatari sia diretti che indiretti degli interventi e non solo gli enti che possono fornire ad essi risposte.

Se, come evidenziano Wildridge e colleghi (2004), l'inclusione della prospettiva dei beneficiari potenziali ed effettivi "può fare la differenza tra un progetto preso seriamente e uno no", il problema è come coinvolgere destinatari e cittadini nei processi di analisi dei bisogni.

Un caso emblematico di quanto possa essere importante coinvolgere gli utenti e i cittadini per comprendere a fondo la natura e le complesse dinamiche dei problemi sociali è quello iniziato con l'allontanamento di alcuni senza fissa dimora riparati sotto un ponte intitolato ad un noto esponente del pensiero pacifista internazionale. Essendo avvenuto in concomitanza con le festività natalizie, l'episodio aveva sollevato una certa ondata di indignazione tra le parti più sensibili dell'opinione pubblica. Per reagire di fronte alle proteste il sindaco e l'assessore competente ai servizi sociali avevano convocato una conferenza stampa durante la quale era stato messo in evidenza l'elevato numero di posti letto messi a disposizione della cosiddetta emergenza freddo da parte dell'amministrazione comunale, molto più alto rispetto a quello delle città più vicine e che risultava nel periodo di fine anno sottoutilizzato.

Una giornalista free lance presente alla conferenza stampa non era rimasta però soddisfatta dal tono delle risposte fornite da politici e tecnici e aveva deciso di svolgere un reportage direttamente sul campo. Facendosi aiutare da alcuni volontari era entrata così in contatto con dei senza fissa dimora che continuavano a bivaccare all'aperto in luoghi di fortuna. Dopo avere costruito una relazione di fiducia con essi, aveva scoperto che i posti letto nelle strutture effettivamente risultavano sottoutilizzati, ma non per mancanza di bisogno di riparo notturno. Attraverso le storie raccontate dagli homeless e puntualmente riscontrate attraverso contatti con gli uffici amministrativi dei servizi sociali e delle strutture di pronta accoglienza la free lance aveva compreso che esisteva una trafila amministrativa quasi impossibile da superare che prevedeva il passaggio da almeno tre servizi: quello per la prenotazione per i test Covid-19, per l'esecuzione dei tamponi e per la compilazione della domanda con allegato i risultati del test. Tutte queste operazioni dovevano essere ripetute ogni quarantotto ore, ma non era stato approntato alcun presidio per velocizzare le procedure. Così molte persone o per problemi di comprensione dell'iter burocratico o per sfinimento erano costrette a dormire all'aperto in ripari di fortuna.

Il passaggio tra un'attività giornalistica e un inserimento ragionato dei cittadini e degli utenti nei processi di analisi dei bisogni e individuazione di priorità di intervento su cui poggiare successivamente le pratiche di co-progettazione è quello relativo alla programmazione di un piano territoriale per la disabilità avviato a partire dalle storie di vita di disabili e dei loro familiari. Un iter di progettazione della partecipazione molto interessante è stato quello relativo alla co-progettazione di un piano per la disabilità in una regione dell'arco alpino. Il problema iniziale consisteva nel cercare di staccare lo sguardo dal punto di vista dei professionisti e dei servizi professionali sia pubblici che di Terzo settore giudicati essere troppo condizionati da un approccio improntato al servizio.

*“L’idea iniziale – racconta uno dei membri del team di progetto – era di partire dai vissuti dei disabili e delle loro famiglie proprio per restituire un punto di partenza dell’analisi meno influenzato dal sistema dei servizi”.*

Per fare ciò il primo problema era rappresentato dalla pluralità di forme di disabilità a cui le politiche erano chiamate a dare risposta. Si era dunque proceduto alla definizione di un campionamento teorico per individuare alcune tipologie di persone disabili distinte per genere, età, tipo di disabilità e i relativi famigliari. Una volta effettuata questa operazione il passaggio successivo è consistito nel reclutare le persone. Questo è stato fatto attraverso una strategia differenziata. Da un lato, sono state coinvolte le associazioni di famigliari di disabili e, dall’altro, si è organizzata una campagna mediatica sulle radio e i quotidiani locali con lo scopo di informare la popolazione dell’avvio dell’iniziativa e delle relative possibilità di partecipazione. L’esito di questa prima identificazione del campione è consistito inevitabilmente nella selezione dei cittadini mossi dalle cosiddette *self centered motivations* (Van Eijk e Steen, 2014). Le motivazioni autocentrate riguardano preferenzialmente gli individui che valutano la partecipazione in termini di costi e benefici personali. Essa tende ad escludere dunque una serie di persone che non sanno valutare i vantaggi di un coinvolgimento attivo oppure che non si sentono preparati a partecipare.

La lista di soggetti individuati è stata così integrata da alcuni altri profili di disabili e famigliari meno interessati o più timorosi di essere coinvolti. Per contattare queste figure e convincerle a prendere parte al progetto si è fatto leva sulle figure degli operatori dei servizi sociali che hanno svolto un ruolo di mediazione. Una volta preso contatto con le persone sono state svolte delle interviste semi strutturate con un taglio marcato verso la ricostruzione della storia di vita dei rispondenti, utilizzando nel caso dei disabili più gravi metodi di comunicazione adeguati.


Le storie raccolte sono di seguito state analizzate e da esse si sono estratti temi centrali come le relazioni tra genitori e figli, il tema dell’autonomia fuori dai servizi, i problemi dell’integrazione sociale. Con questi materiali informativi emotivamente ricchi del vissuto dei disabili e dei loro famigliari, i facilitatori hanno organizzato dei tavoli di lavoro con operatori pubblici e del Terzo settore. Ciascuno di questi tavoli riguardava tematiche come le relazioni all’interno della famiglia, la socializzazione tra pari, il rapporto con il lavoro che andavano oltre la classica ripartizione delle discussioni per tipologie o problemi dei servizi.

*“Questa definizione più larga del campo di lavoro dei tavoli – racconta Andrea – è stata importantissima. Innanzitutto gli operatori erano molto interessati ad ascoltare le storie dei disabili e dei famigliari. Si ritrovavano emotivamente nei racconti [...]. Così si sono smontate le tensioni tra enti diversi, i servizi socio-educativi e la sanità o l’azienda pubblica e le associazioni; non che i problemi sparivano, ma si sono come diluiti, si è spostato lo sguardo”.*

Inoltre, è stato chiaro che i servizi specialistici erano spesso poco connessi con la vita reale delle persone e che serviva una maggiore integrazione tra i due livelli.

Processi come quello riportato sono naturalmente lunghi e piuttosto onerosi. Non bastano le competenze per progettare il processo, ma servono anche risorse e tempo per metterlo in pratica. Il campo privilegiato di esercizio di questo tipo di analisi è inevitabilmente la co-programmazione intesa in senso ampio del termine, e meno la co-progettazione che per vincoli di obiettivi e di tempo ha meno margini per consentire un pieno coinvolgimento di utenti e cittadini. Una buona co-programmazione può contenere in sé però molti elementi utili per orientare la co-progettazione verso i bisogni, anche qualora non fosse possibile coinvolgere cittadini e utenti direttamente nei tavoli di lavoro operativi. Si conferma che i nuovi strumenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore vanno di conseguenza inquadrati non in modo





a se stante, ma all'interno di una più ampia architettura e modello di governo del welfare locale. Se esistono politiche e sistemi informativi inclusivi è più facile trasferire i punti di vista dei cittadini e degli utenti a tutti i livelli e su tutti gli strumenti utilizzati per costruire le politiche locali. Se questo non accade il rischio è che si sedimentino culture e prassi naturalmente più attente al miglioramento dell'organizzazione dei servizi esistenti, piuttosto che alla soddisfazione dei bisogni

## 2.5 La storicizzazione dei bisogni


L'aggancio solo parziale della co-progettazione a forme di programmazione e analisi dei bisogni aggiornate e strutturate, il ruolo a sua volta limitato del Terzo settore e dei cittadini utenti nell'identificazione dei bisogni e nella definizione di priorità di intervento mettono in luce come la storicizzazione dei bisogni rischi di essere un elemento latente molto importante nel processo di costruzione delle co-progettazioni. Per storicizzazione dei bisogni si intende che le decisioni assunte per valutare le priorità di intervento, più che risiedere nella raccolta e analisi di informazioni relative a nuovi bisogni, sono recuperate direttamente all'interno del sistema dei servizi esistenti. Il cosiddetto "storico" porta così ad immaginare equivalenze che nella realtà sono più difficili da trovare. Per esempio, se i servizi per gli anziani sono rappresentati dall'assistenza domiciliare o dalle RSA, i bisogni degli anziani tenderanno ad essere pensati come proiezioni di tali servizi e non come qualcosa di altro che potrebbe necessitare di risposte completamente inedite rispetto a quelle istituzionalizzate. In un quadro in cui la storicizzazione dei bisogni è un fenomeno prevalente si è portati a conoscere perché si opera in un certo campo, perché si sono apprese determinate norme comportamentali e di *problem solving*, ovvero in forza dell'esperienza e si è convinti per il solo fatto di operare in un determinato servizio specialistico di essere i soggetti titolati a parlare dei bisogni.

*"Non vedo grandi disegni di innovazione se devo essere sincero – racconta Michele, lo storico direttore di una cooperativa sociale che si occupa di politiche giovanili e servizi per i minori – oggi ci sono dei temi che ho cercato più volte di sottolineare che rompono gli schemi del nostro lavoro. Parlo dei giovani che non lavorano e non studiano che qui sono arrivati a più del 20%, un dato che dovrebbe fare saltare sulle scrivanie politici e funzionari. Oppure l'educazione finanziaria con l'aumento dell'inflazione e dei consumi ci sono centinaia di famiglie in difficoltà e in autunno sarà peggio. Anche qui ci sarebbe uno spazio enorme su cui intervenire e progettare. Invece si rimane appiattiti sull'offerta dei servizi esistenti; è faticosissimo uscire da certi schemi parlo anche come Terzo settore. [...] Senza prendere in mano i nuovi fenomeni temo le risposte ai vecchi problemi anche se un po' riformulate non porteranno molto lontano".*

Michele sottolinea come anche le nuove pratiche collaborative tendano a collocarsi nella scia di un'organizzazione pregressa del welfare che influenza molto l'individuazione degli obiettivi e i contenuti degli avvisi.

Questo accade principalmente perché nonostante a partecipare ai tavoli di lavoro siano professionisti esperti, la difficoltà di fare riferimento ad analisi dei bisogni sistematiche e provenienti da fonti esterne enfatizza la dimensione della valutazione esperienziale che classicamente paga una serie di limitazioni congenite molto marcate.

Innanzitutto, parlare come esperti dei bisogni storicizzati significa esporsi al problema delle convinzioni tacite ovvero delle idee che si sono consolidate nel tempo relativamente a cosa è



giusto e cosa è sbagliato fare per rispondere ai bisogni. Il rischio è di affidare l'analisi alle convinzioni e alle credenze maturate in precedenza. James March (1993, p. 94) si riferisce a questo fenomeno evidenziando come le interpretazioni "conservano le credenze". Gli individui operano in altri termini con un meccanismo cognitivo basato sulla selezione avversa. Gli accadimenti che disconoscono le convinzioni maturate in passato tendono ad essere dimenticati più facilmente rispetto a quelli che le confermano. Questo spinge a interpretare i fatti in base alle proprie "teorie preferite" e a mettere in sottofondo gli eventi o i segnali che disconoscono l'esperienza passata disincentivando la ricerca dei fattori responsabili di eventuali distorsioni. Esiti positivi degli inserimenti lavorativi dei soggetti deboli saranno così reputati un effetto dell'impegno delle organizzazioni da parte dei operatori sociali o della capacità di selezionare le persone più adatte da parte dei servizi inviati, mentre esiti negativi in presenza di un giudizio basato sulle convinzioni risulteranno più probabilmente attribuibili a variabili esterne come la poca attenzione data dalle aziende nei confronti dei soggetti più fragili, l'accoglienza non adeguata da parte dei colleghi di lavoro, ecc. Meno rilievo sarà dato alle caratteristiche dei soggetti svantaggiati, alle eventuali modificazioni della domanda di inserimento, e alla congruità del modo di lavorare con i bisogni dei nuovi inseriti, perché se il processo analitico è fortemente condizionato dalle aspettative, e queste ultime condizionano in modo molto forte l'analisi.


In secondo luogo, quanto più si fa riferimento all'esperienza consolidata, tanto più si matura la tendenza ad isolare relazioni di causa ed effetto semplificate e legate alla pratica di prossimità tra eventi del quotidiano. Lo stare bene di un utente, per esempio, è legato allo svolgimento di una mansione specifica e non piuttosto ad una valutazione nel tempo dell'idoneità del permanere all'interno di una determinata struttura. L'impatto nella valutazione dei bisogni di questo atteggiamento è particolarmente visibile quando ai tavoli di co-progettazione partecipano figure operative come educatori o psicologi che sono portati a dare risalto alla dimensione del lavoro quotidiano e a leggere in modo più opaco l'insieme più ampio di variabili che possono influire sul lavoro e sulla soddisfazione dei bisogni delle persone.

In terzo luogo, il richiamo all'esperienza è particolarmente sensibile all'influenza sociale. I modi di rappresentare i problemi a loro volta ricadono all'interno di complesse architetture di significato che si alimentano attraverso il consenso e la condivisione di valori. Dunque, attraverso il riferimento all'esperienza si attua anche un richiamo al riconoscimento sociale che se, da un lato, rinforza l'appartenenza e l'identità collettiva, dall'altro, rischia di cementare le convinzioni dominanti e di ridurre gli incentivi al dissenso critico e all'innovazione.

Da questa prospettiva, è chiaro che l'esperienza storica è qualcosa di simile a un giano bifronte: da un lato, offre sicurezze, competenze e capacità di risolvere problemi conosciuti, dall'altro, tende a limitare i confini dello sguardo.

Perché, per esempio, in diversi tavoli si parla di servizi per disabili solo partendo dalle offerte esistenti? Perché quando si discute di anziani non si parla contemporaneamente di famiglie e di sostegno ai caregiver? Perché le tematiche dell'inserimento lavorativo sono spesso disgiunte dagli scopi sociali e ambientali delle attività da sviluppare per favorire l'occupazione dei soggetti fragili? Quando l'interazione è tra esperti che operano in un sistema consolidato di offerta può essere molto faticoso andare oltre il perimetro dell'esistente. I miglioramenti chiaramente possono avvenire, ma in genere si tratta di innovazioni incrementali, che passo dopo passo specializzano un'offerta esistente oppure integrano servizi diversi, ma sempre all'interno di un *frame* consolidato e già strutturato.

Tutte queste considerazioni portano a dire che un'analisi incentrata sull'esperienza è solo parzialmente adeguata ad osservare e comprendere i bisogni e le loro dinamiche e che essa va



necessariamente integrata con altre forme di osservazione. Tuttavia, queste altre forme necessitano di investimenti in raccolta dei dati, in osservazione dei nuovi bisogni, di riconcettualizzazione e discussione delle diverse problematiche secondo punti di vista diversi e coinvolgendo anche coloro che in prima persona vivono la condizione di portatori di bisogno. Attualmente la diffusione dello strumento della co-progettazione solo in parte si basa su questo tipo di requisiti. Le urgenze e le motivazioni a sperimentare nuove forme di collaborazione con il Terzo settore rischiano in diversi casi di fare perdere di vista la necessità di lavorare sui prerequisiti strutturali della partnership, in assenza dei quali si possono ingenerare effetti impreveduti e che allontanano dall'obiettivo di usare i nuovi strumenti come leve per un'innovazione strutturale del governo del welfare locale.

## 2.6 Conclusioni

Le ricerche sulla formazione dell'agenda nelle politiche collaborative concordano nel sottolineare come dalla fase dell'analisi dei bisogni dipenda in gran parte l'esito successivo del processo (De Ambrogio e Marocchi, 2023). Il modo con cui sono definiti gli obiettivi e i temi di lavoro assegnano ruoli, compiti e incentivi definiti. La definizione delle alternative per questo motivo può essere concepita come lo "strumento supremo del potere", perché definendo una priorità e un campo di lavoro altri ne sono oscurati e collocati ai margini. Attualmente le co-progettazioni tendono ad essere percepite più come strumenti di soluzione di problemi già definiti in continuità con l'offerta esistente che non di innovazione delle risposte in relazione ad analisi approfondite e partecipate dei bisogni. Le strumentazioni adottate per leggere i bisogni sono prevalentemente quelle istituzionali, poco spazio è dato alla co-programmazione che nell'art. 55 è pensata come la fase propedeutica delle co-progettazioni. Anche la partecipazione del Terzo settore e della società civile, così come dei cittadini e degli utenti nell'individuazione di obiettivi e priorità da cui derivare gli avvisi di co-progettazione è limitata soprattutto da problemi storici del welfare locale, come la debole strutturazione di diverse amministrazioni specie nel Centro Sud, le pressioni sull'esecutività delle politiche, e la persistenza di culture istituzionali e professionali più attente a dare continuità all'esistente che non a sperimentare l'innovazione che hanno fatto perdere di pregnanza agli strumenti pensati per aggiornare costantemente le politiche ai bisogni come i piani di zona previsti dalla legge 328/00. L'impressione è che le co-progettazioni siano viste dunque soprattutto in questa fase come soluzioni applicative a problemi che le pubbliche amministrazioni si trovano ad affrontare magari pressate dalla contingenza e che la dimensione strategica del nuovo welfare collaborativo risulti ancora piuttosto limitata e sia in larga parte da sviluppare. Per ottenere i massimi vantaggi dalla co-progettazione è essenziale che sia realizzata un'adeguata analisi dei bisogni in modo da definire oggetti di lavoro che sono di interesse per più attori e che rispondono alle necessità dei cittadini e dei gruppi sociali.

## 3. RELAZIONI DI FIDUCIA, ASPETTATIVE E MOTIVAZIONI ALLA COLLABORAZIONE

### 3.1 La fiducia

L'indagine svolta permette di riflettere anche su un altro insieme di fattori che abilitano o ostacolano la collaborazione, composto dalla fiducia, dalle aspettative, dalle motivazioni, dalle capacità di comunicare e dalla disponibilità a mettersi in gioco dei diversi partner.


Il termine che ricorre più di frequentemente nelle interviste come difficoltà, ma anche come prerequisito per collaborare, è quello di "fiducia". Se c'è fiducia reciproca le cose funzionano, altrimenti sorgono problemi. La fiducia è un elemento considerato essenziale da tutta la letteratura sulla collaborazione (Wildridge *et al.*, 2004). La fiducia è uno dei pilastri portanti della vita sociale. È notissima la considerazione di Luhmann (2002, p. 5) secondo cui senza fiducia nessuna persona potrebbe nemmeno alzarsi dal letto la mattina, perché sarebbe presa da un terrore paralizzante. Forse l'immagine è un po' eccessiva, ma rende bene l'idea di quanto riporre fiducia nel prossimo e verso l'esterno sia per gli esseri umani un elemento fondamentale per soddisfare un bisogno fisiologico di sicurezza che si può intendere come sentimento di affidabilità, della prevedibilità dell'ambiente sociale in cui si vive e del proprio stesso senso di identità (Giddens, 1994).

La fiducia svolge un ruolo essenziale per l'incentivazione della collaborazione. Essa non costituisce in genere per i partecipanti uno scopo primario da raggiungere, ma rappresenta nella pratica quella che Bryson *et al.* (2006) definiscono "il lubrificante e la colla" delle relazioni collaborative tra i diversi attori. In uno degli articoli più citati sul tema Emerson *et al.* (2012) arrivano a teorizzare la fiducia addirittura come *sine qua non* della collaborazione, sostenendo che senza fiducia non si può instaurare alcun rapporto collaborativo che di principio richiede di dividere sempre con altri i rischi del lavoro comune.

Attraverso la fiducia si possono costruire progetti estesi temporalmente ed aumentare il potenziale di azione e l'investimento dei diversi attori nel perseguimento di obiettivi condivisi. Quanto maggiore è il livello di fiducia a livello di rete di relazioni tanto più ridotti sono le incomprensioni e i rischi di conflitti. Inoltre, l'esistenza di relazioni di fiducia è direttamente collegata al livello degli obiettivi perseguibili. Se in passato si è maturata un'esperienza positiva nel rapporto di collaborazione gli attori tendono a fidarsi maggiormente e ad alzare l'asticella dei risultati che cercano di raggiungere (Auschra, 2018).

Le esperienze di co-progettazione reputate più gratificanti ed efficaci da parte dei partecipanti hanno tutte affrontato il problema della fiducia, o partendo da basi relazionali già consolidate oppure investendo nella costruzione della fiducia sia nelle fasi propedeutiche all'avvio delle pratiche collaborative, che nello svolgimento effettivo delle stesse. Come testimonia un cooperatore sociale che ha partecipato ad una serie di co-progettazioni in una vallata delle Alpi occidentali che ha generato una moltiplicazione di iniziative basate sulla collaborazione tra attori locali.

*"Tra cooperative non abbiamo mai sentito competizione, alcuni processi si sono intrecciati tra le diverse cooperative, ho respirato poco aria di competizione, ho sentito invece la voglia di portare ognuno il contributo per le competenze che ha, è stato un valore aggiunto non sgomitare per poter emergere. Noi riconosciamo le competenze di altri, non vogliamo mettere in campo competenze che non abbiamo ma le nostre".*



Un ruolo fondamentale per costruire la fiducia è dato dall'atteggiamento dell'ente pubblico e dalla sua volontà di fare funzionare la collaborazione come reale processo di condivisione di risorse e obiettivi. Sempre nel caso appena citato il consorzio attivatore della co-progettazione si è costantemente premurato di orientare le collaborazioni in modo da non far prevalere gli interessi di un singolo ente, magari il più forte, sugli altri. La convinzione era che per facilitare la collaborazione deve vigere una sorta di "principio di solidarietà" per cui se qualcuno ha un ruolo maggiore in un progetto, in uno successivo è importante ci sia un riequilibrio.

Le interviste mostrano come la fiducia non è tuttavia una condizione di partenza sempre acquisita. Essa può esistere o essere presente solo parzialmente, oppure mancare del tutto e in quest'ultimo caso le basi stesse della collaborazione sono inevitabilmente molto fragili.

Un primo tratto tipico della fiducia è che, come il capitale sociale, è una condizione faticosa e lunga da costruire e facile e veloce da distruggere. La fiducia è, inoltre, variamente distribuita a livello locale.


Un'esperienza comune ad un numero non secondario di partecipanti alle attività di co-progettazione è stata quella di una forte delusione. Annalaura è la direttrice di un'azienda per i servizi sociali lombarda e racconta così la sua esperienza.

*"Io dirigo l'azienda da più di dieci anni e posso parlare per questo periodo (quindi per le esperienze di tavoli prima e dopo l'approvazione del Codice del Terzo settore). [...] Prima non lavoravo in questo settore e ho solo il resoconto di qualche collaboratrice più anziana. È inutile dire che ci sono meno risorse anche se poi si cerca di partecipare a bandi di fondazioni e qualcosa si riesce magari a recuperare".*

In questo clima di risorse contingentate e non facili da trovare, Annalaura nota che nel Terzo settore le difficoltà di collaborazione non sono marcate.

*"I problemi maggiori io li vedo nelle relazioni tra cooperative e consorzi. Le occasioni di provare a costruire progetti insieme per quanto con i limiti che le dicevo ci sono. Devo dire che chi frena forse siamo anche noi, ma soprattutto le cooperative sono molto restie a lavorare insieme".*

La resistenza a collaborare è un tratto storico del Terzo settore in Italia che ha ragioni molteplici. Le organizzazioni a vocazione ideale tendono a selezionare molto i possibili partner rispetto alla condivisione di valori comuni. Il principale problema dei valori è che essi sono spesso considerati auto-evidenti e come tali assoluti e sono posti di conseguenza al di fuori di un piano di ragionamento razionale. Come scriveva Max Weber (2010), la discussione sui valori ultimi rischia di essere di per sé non razionale. *"Come si possa decidere 'scientificamente' tra il valore della cultura francese e quello della cultura tedesca non so proprio. Infatti anche qui si contrappongono dei diversi, ed eternamente. [...] Su questi dei e sulla loro lotta domina il destino non certo la scienza"* (pp. 111-113). Basta considerare la storia di molte associazioni o cooperative per rendersi conto come i valori possono diventare ostacoli insormontabili alla collaborazione. Per esempio, nel campo dei servizi per le tossicodipendenze quasi ogni comunità terapeutica utilizza ancora oggi metodologie che si ispirano a principi riabilitativi ed educativi diversi, e lo stesso accade nell'ambito dei servizi per l'infanzia o per la famiglia. Per talune associazioni la famiglia è quella tradizionale, mentre per altre sono da considerarsi famiglie anche le coppie non sposate o addirittura i nuclei con membri dello stesso sesso. Collaborare in molti casi risulta in questo quadro difficile per le visioni del mondo che si traducono in una diversità inconciliabile di metodi di lavoro, criteri di accesso, e risultati.



A rendere complicata la collaborazione sono anche i protagonismi dei diversi leader del Terzo settore. Molti leader sono poco propensi ad accettare indicazioni o suggerimenti provenienti dai loro colleghi. Le rivalità si animano di una serie di motivi, alcuni legati a problemi incorsi in precedenti rapporti, altre più semplicemente legate alle diverse e mutevoli posizioni di potere che portano alcuni leader ad avere in certi momenti canali di accesso privilegiati con i politici e i funzionari pubblici e che si traducono nella possibilità di ottenere vantaggi che in genere sono refrattari a condividere con altre organizzazioni. Gli attori razionali generalmente non amano dividere i vantaggi che derivano dall'occupare una certa posizione. Essi mirano a rivendicare a sé i benefici delle relazioni sociali e quando sono costretti a ricercare alleati, non ne vogliono avere in numero eccessivo in base al principio base della teoria delle decisioni per cui è importante ottenere il controllo di un sistema, ma sempre massimizzando i risultati individuali (March, 1988).

Più di tutto tuttavia la fiducia è indebolita a causa del sistema di relazioni dominante in molti settori che ha messo i diversi attori in competizione per l'accesso alle risorse. La competizione può assumere toni più o meno accesi. Alle volte essa non si esplicita in modo diretto, ma costringe gli enti a negoziazioni di cui avrebbero fatto volentieri a meno. In altri casi le tracce degli scontri pregressi sono più marcate e le relazioni tendono ad essere più difficili. La conseguenza è il sospetto diffuso tra i partner che sono restii ad avanzare idee a un tavolo di lavoro o in uno spazio condiviso perché temono che ciò possa rivelarsi un boomerang.

*“Questo ti garantisco – afferma Lucio, il vecchio presidente di una cooperativa di inserimento lavorativo nella pedemontana – è il retropensiero di quasi tutti; anche io mi guardavo bene se avevo una buona idea di condividerla con altre cooperative. Prima la si porta a casa e dopo eventualmente se ne discute: questa è la regola di buon vicinato”.*

Lucio non ha mai lesinato di offrire sostegno e informazioni alle cooperative che volevano crescere e svilupparsi. In passato è stato uno dei promotori di alcuni importanti progetti di trasferimento di competenze dalle cooperative sociali del Centro Nord verso quelle del Sud. Non si può certamente imputare pertanto a lui un atteggiamento egoistico. Sul territorio in cui opera la cooperativa di Lucio le dinamiche sono però diverse. È su questo terreno di prossimità che paradossalmente le logiche della competizione hanno causato i danni maggiori in termini di sospetto verso la collaborazione. Gli enti che partecipano a progettazioni inter provinciali o interregionali hanno meno timore di svelare i propri piani strategici o di condividere informazioni e idee con altri soggetti per il semplice motivo che non li percepiscono come concorrenti diretti per l'affidamento dei servizi sul territorio in cui sono attivi o per avere accesso a canali privilegiati di finanziamento con politici o funzionari locali. Dove invece si insinua il timore o il dubbio della concorrenza sono le stesse basi della fiducia a vacillare e questo può diventare un ostacolo quasi insuperabile per la collaborazione.

Se questo è il quadro, il problema principale dell'avvio e dell'efficace funzionamento di pratiche collaborative di welfare locale è quello di non dare per acquisita una condizione di partenza di fiducia generalizzata che va verificata ed eventualmente costruita (Schruijer, 2020).

### 3.2 Motivazioni, aspettative e disponibilità al cambiamento

Un altro terreno che può agevolare, oppure rischia di ostacolare la costruzione di relazioni di collaborazione è quello delle motivazioni, delle aspettative e delle disponibilità a mettersi in gioco. Le motivazioni riguardano il perché qualcuno decide di prendere parte ad un percorso

collaborativo, le aspettative si riferiscono a cosa ci si attende dalla partecipazione, mentre le disponibilità rimandano a cosa ciascuno è disponibile a fare e dare per realizzare il processo partecipativo.

Spesso si dà per scontato che le motivazioni, le aspettative e le disponibilità dei diversi attori chiamati a collaborare siano simili e compatibili (Getha-Taylor *et al.*, 2019). In realtà, ciò che motiva, ciò che ci si aspetta e cosa si è disposti a fare per realizzare le pratiche collaborative può essere molto diverso e addirittura contraddittorio. Per esempio, può accadere che attraverso la collaborazione il Terzo settore abbia in mente di ottenere risorse per sostenere attività innovative. Nelle fasi di contrazione della spesa pubblica è noto che le considerazioni relative al budget tendono a sostituire le riflessioni relative agli obiettivi sociali da perseguire attraverso le politiche e l'organizzazione dei servizi. Se per il settore pubblico prevale per mandato l'obiettivo di garantire solo un'offerta di base, è la natura del Terzo settore a spingere invece per l'innovazione e si possono creare così situazioni confliggenti in cui motivazioni e aspettative divergono.

*"Il budget – dice Andrea, il direttore di un ufficio di un assessorato per le politiche sociali – è quello che è. Con la pandemia abbiamo dovuto intervenire con capitoli di spesa straordinari e sicuramente per un paio di anni la vedo dura saltino fuori risorse aggiuntive."*

Guardando retrospettivamente alle modificazioni del bilancio dell'ente la situazione non è stata peraltro migliore negli ultimi dieci anni.


*"Sicuramente i tempi dei grandi investimenti nel sociale sono finiti, si dice il Pnnr porterà nuove risorse. Al momento vedo tanta spesa per i muri, ma del personale non si parla e senza soldi per finanziare il lavoro mi chiedo a cosa possono servire nuove strutture [...]. Credo sia proprio cambiata la cultura verso certi temi".*

Con queste ultime parole il riferimento è a un insieme di processi di trasformazione di carattere principalmente politico e culturale attraverso i quali in Italia sono venute a modificarsi radicalmente le priorità dell'agenda pubblica, ma anche le rappresentazioni sociali di cosa si deve intendere per bisogno sociale.

Laura, una presidente dell'ordine regionale degli assistenti sociali è più diretta di quanto non possa probabilmente essere il funzionario pubblico intervistato nella veste ufficiale di direttore di ufficio.

*"Parlo a titolo personale [...] quello che a me sembra chiarissimo è che quando si parla di sociale ormai almeno qui da noi si fa riferimento ai migranti delle piazze dello spaccio o a chi non ha voglia di lavorare. L'idea è diventata proprio che chi è povero o disoccupato non ha voglia di darsi da fare, mentre è chi ha un lavoro e tira avanti l'economia a dovere essere tutelato da chi se ne vuole approfittare".*

Laura parla di una situazione territoriale specifica, ma in realtà il cambiamento dell'ideologia del sociale è ormai un fenomeno diffuso e che agisce ad amplissimo raggio. In Europa ancora una ventina di anni fa la causa della povertà era attribuibile da parte della maggioranza della popolazione a cause di natura sociale. Diversamente dagli Stati Uniti dove le ideologie liberiste e la storia stessa della nazione hanno sempre spinto i cittadini a vedere la povertà e la ricchezza come conseguenze dell'impegno (o del disimpegno) personale, nei Paesi europei i principi del welfare state sono stati storicamente molto più solidi. Con la crisi del ceto medio, e l'affermazione culturale dei principi liberisti si è assistito ultimamente ad una radicale trasformazione dei criteri di valutazione della povertà e della marginalità. Persone senza reddito, disoccupati, individui marginali sono visti sempre più frequentemente come i soggetti direttamente responsabili del



contingentamento delle risorse pubbliche e, quindi, come diretti competitori di quella sempre più vasta fascia di popolazione che vede vacillare le proprie certezze acquisite. In questo nuovo clima culturale e politico è sempre più manifesto il rischio di una frizione tra chi crede ancora nella funzione del welfare come strumento di giustizia e inclusione sociale e chi lo considera come un costo da alleggerire o comunque non da aumentare.

Quando si scende sul piano operativo dei tavoli di co-programmazione e co-progettazione o delle altre pratiche collaborative l'esistenza di un conflitto latente tra concezioni del welfare crea un insieme di meccanismi molto faticosi e pericolosi. *“Organizzare un tavolo senza avere risorse da spendere può essere frustrante, dice Simona, la responsabile di un servizio sociale di ambito che coordina il tavolo di lavoro per la co-progettazione di un servizio di assistenza domiciliare e che ha da poco terminato il lavoro di stesura di un piano di zona. Come ogni servizio della regione anche quello coordinato da Simona ha l'obbligo legislativo di essere convocato a scadenza triennale per stendere un documento di programmazione territoriale. Il processo di costruzione partecipata del piano era stata una richiesta forte avanzata dalle rappresentanze del Terzo settore nel momento di approvazione della legge regionale applicativa della L. 328/00.*

*“Le associazioni e le cooperative si aspettavano di essere ascoltate e questo devo dire è sempre stato fatto, non c'è delusione da questo punto di vista, spero – continua Simona – il punto è che dalla Regione non arrivano più informazioni relative agli stanziamenti di bilancio. Così ci si trova e si discute di quali sarebbero le priorità o i progetti senza sapere se ci sono risorse per finanziarli.”*

I rappresentanti del Terzo settore continuano a partecipare ma più per dare un segnale di presenza che non per fornire un contributo attivo alla ideazione di nuovi interventi.

*“Una volta partecipavano tutti i presidenti che di solito si muovono per cose che reputano importanti. Negli ultimi anni ai tavoli mandano sempre più spesso le seconde linee, che devono sempre riferire prima di prendere posizione e che alle volte sono lì solo per marcare il campo e controllare cosa fanno gli altri. In assenza di risorse i tavoli di lavoro rischiano di perdere velocemente di interesse per i partecipanti che ricercano strade alternative per finanziare eventuali nuove idee e progetti. [...] Spero non andrà così anche con la co-progettazione (e con gli strumenti di amministrazione condivisa previsti dal Codice del Terzo settore). Se non cambia l'approccio ho grossi dubbi”.*

Sfasature tra le aspettative si registrano anche quando c'è poca conoscenza o interesse nei confronti delle priorità dei diversi attori. La compressione dei salari nelle organizzazioni di Terzo settore, per esempio, è un problema che ha assunto una dimensione molto preoccupante. In molte cooperative e associazioni i salari medi di un operatore a tempo pieno non superano i 1.200 euro. Con un salario medio di tale entità non solo diventa difficile trovare personale qualificato, ma si crea anche un fenomeno strutturale di alta turnazione. Monica è la presidente di una cooperativa sociale lombarda specializzata in servizi di assistenza agli anziani. Il problema principale degli ultimi mesi è la difficoltà di tenere in cooperativa il personale qualificato assunto.

*“Con il Covid la sanità ha iniziato di nuovo ad assumere personale – racconta – il problema c'era già da quando i contratti pubblici hanno cominciato ad essere a tempo determinato. Adesso è letteralmente esploso e non troviamo più infermieri e operatori socio-sanitari e i nostri se possono vanno via tutti”.*

Per Monica parlare di riorganizzazione e innovazione dell'offerta dei servizi agli anziani significa inevitabilmente affrontare il problema dei salari dei dipendenti.



*“Io penso, sinceramente, che di questo passo sarà presto un lusso lavorare nelle cooperative sociali, chi può permetterselo sono solo quelli che hanno un doppio reddito o con le famiglie che li aiutano se devono fare un mutuo per prendere casa. Una donna single con un figlio a carico non ce la può più fare”.*

Se il soggetto pubblico non condivide tale priorità o semplicemente non la può prendere in carico e questo vincolo non è dichiarato, il rischio è che alla ricerca di nuove soluzioni ai problemi sociali si intreccino motivazioni ed aspettative che possono creare continue incomprensioni o fratture. Il Terzo settore non è interessato ai problemi del pubblico e chiede soldi e il pubblico non è interessato ai problemi del Terzo settore e propone di trovare soluzioni ai problemi senza tenere conto dei costi necessari a metterle in pratica.

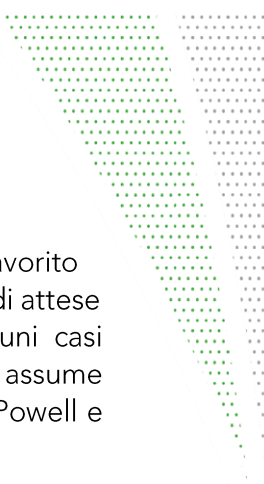
Così come le aspettative, anche le motivazioni al coinvolgimento in un processo collaborativo possono essere molto variegata. Per esempio, alcuni enti possono avere un interesse a recuperare risorse per sostenere progetti che hanno già in mente di realizzare; altre sono mosse dall'idea di un riconoscimento pubblico e collettivo del proprio lavoro e della propria presenza sul territorio, mentre altre ancora sono spinte dal desiderio di fare emergere particolari bisogni non ancora riconosciuti a livello istituzionale, oppure dal genuino desiderio di costruire progetti condivisi per la comunità. Questo significa che anche i criteri di gratificazione e gli incentivi alla partecipazione possono essere molto diversi. Se il motivo del coinvolgimento è il recupero di nuove risorse per consolidare servizi esistenti o sviluppare attività che si hanno già in mente, solo l'idea di condividere le risorse con gli altri sarà probabilmente aversata; se, invece, si partecipa per condividere idee e risorse, vedere che altri attori evitano di socializzare informazioni e progetti può essere molto frustrante.

Le diverse aspettative e motivazioni sono collegate in genere alla disponibilità ad investire nelle pratiche collaborative. Più alte saranno le aspettative e le motivazioni, maggiore in teoria dovrebbe essere la disponibilità a dedicare tempo risorse ed energie per perseguire un obiettivo comune. Un comitato di quartiere ingaggiato a riqualificare un'area periferica, per esempio, ha elevate motivazioni ad intervenire e una forte aspettativa di cambiamento. Quindi è verosimile che le risorse e l'impegno ad affrontare il problema saranno particolarmente alte. Al contrario, se le aspettative e le motivazioni sono basse sarà più difficile chiedere un investimento di tempo, energie e risorse significativo. Un processo collaborativo in cui alcuni attori sono fortemente ingaggiati e disponibili ad investire, mentre altri sono meno interessati ad affrontare un certo problema rischia, se gli assunti non sono chiari e accettati da tutti, di ingenerare forti incomprensioni e conflitti. Perché infatti, uno si potrebbe chiedere, devo dedicare ore di lavoro mentre altri presenziano solo in modo occasionale e magari alla fine pretendono di ottenere maggiori risorse per la loro organizzazione?

Il chiarimento delle motivazioni, delle aspettative e della disponibilità a mettersi in gioco costituisce un presupposto base per ogni processo collaborativo. I motivi, le attese e le disponibilità a partecipare secondo termini dichiarati vanno di conseguenza rese esplicite fin dal principio, in modo che i diversi attori possano capire e valutare se, come e quanto investire nella collaborazione.

### 3.3 Linguaggi comuni

Nell'ambito dei rapporti tra Terzo settore ed enti pubblici il termine collaborazione manca di una definizione condivisa e il rimando è talmente generico che ciascuno le attribuisce il significato



che più reputa opportuno (Sullivan e Skelcher, 2002). Questa indeterminazione ha favorito l'imporsi di una concezione retorica del termine collaborazione, caricata di volta in volta di attese diverse e mai interamente esplicitate. Collaborazione, per esempio, rimanda in alcuni casi all'aspirazione di evitare la contrapposizione e il negoziato duro tra le parti, mentre in altri assume più pragmaticamente il richiamo al potenziale sinergico dell'atto del lavorare insieme (Powell e Glendinning, 2002).

In una formazione con una ventina tra operatori sociali e funzionari dei servizi pubblici sul tema della co-progettazione ai sensi dell'art. 55 del Codice del Terzo settore, il tema è stato affrontato chiedendo ai partecipanti di definire con una frase il significato del termine collaborazione. "Chiarite con vostre parole cosa significa collaborare".

Le risposte sono state a questo livello di approfondimento molto simili. Collaborazione vuol dire preferenzialmente "lavorare insieme", perseguire uno stesso obiettivo, "condividere risorse". Dopo questa prima fase l'esercizio si è spostato ad indagare più approfonditamente il senso di queste specificazioni. Ad esempio, è stato chiesto che cosa significa il concetto di condividere più risorse. Per alcuni rappresentanti del Terzo settore l'accezione data alla parola condivisione significava mettere a disposizione e vedere giustamente retribuite competenze e professionalità per il raggiungimento di un obiettivo definito insieme. Per alcuni funzionari pubblici il significato della stessa affermazione era diverso e consisteva invece in una più pragmatica richiesta di mettere in campo non solo professionalità regolarmente retribuite, ma anche risorse aggiuntive in termini di ore di lavoro non remunerate, spazi da non pagare in forma di affitto ai soggetti privati, ecc.

Una medesima differenza di interpretazioni ha riguardato l'idea di "lavorare insieme". La presidentessa di una cooperativa sociale aveva in merito a questo concetto rilevato l'esigenza di superare un approccio percepito come eccessivamente dirigistico da parte della pubblica amministrazione. Lavorare insieme voleva dire per lei aumentare il potere d'influenza delle organizzazioni private rispetto ad ingerenze e pretese considerate improprie da parte dei funzionari pubblici. Lo stesso termine per diversi operatori pubblici rimandava invece ad una richiesta di maggiore flessibilità da parte del Terzo settore e di una più puntuale fornitura di informazioni, e non ad una concessione di maggiore potere decisionale ai soggetti privati.

La parola collaborazione risulta anche di ambigua interpretazione nel momento in cui si deve approfondire il ruolo decisionale dei diversi soggetti implicati nelle interazioni. Chi definisce, per esempio, gli obiettivi è un interrogativo che tende ad essere sottaciuto, ma che si presta a diverse valutazioni. Formalmente le richieste di co-programmazione e co-progettazione possono essere avanzate sia dal soggetto pubblico che dal Terzo settore.

Per la grande parte dei funzionari pubblici è implicito però che gli indirizzi di lavoro e il perimetro della collaborazione devono essere individuati secondo una logica top-down. Si può discutere ed ascoltare tutti, ma il punto fermo è che la definizione degli obiettivi rimanga saldamente in mano al soggetto pubblico. Per diversi rappresentanti del Terzo settore, il processo decisionale andrebbe piuttosto ribaltato, partendo da un approccio bottom-up più vicino ai bisogni e in grado di intercettare le modificazioni della domanda. Quindi, se sia meglio una logica dall'alto o dal basso è un dibattito che una volta messo a tema può portare a interpretazioni molto differenziate.

Alcuni studiosi reputano che per queste ragioni il primo passo da fare per avviare un percorso collaborativo sia di invitare i partecipanti ad un dialogo propedeutico sul significato del termine

collaborazione come elemento chiave delle politiche del welfare e/o della progettazione dei servizi sociali (Aunger et al., 2021).

Come ha notato Wittgenstein (1999), i fraintendimenti sui concetti e le parole sorgono nel momento in cui consideriamo i cosiddetti fenomeni linguistici al di fuori delle concrete circostanze del loro impiego. Se dobbiamo insegnare ad un interlocutore il significato della parola "giallo" non potremmo restare, per esempio, su un piano astratto e dovremmo insegnare ad usare la parola per indicare uno specifico colore e non una forma matematica, dovremmo fare comprendere la differenza tra il giallo e il rosso o altri colori e magari indicare esempi concreti di oggetti gialli. Lo stesso andrebbe fatto con la parola "collaborazione". Sarebbe molto importante mostrare esempi concreti di cosa si intende per collaborare prima di iniziare un percorso di lavoro comune, parlare della distinzione pratica tra collaborazione e competizione e magari mostrare un caso concreto di pratica collaborativa. Il consiglio è di evitare a tutti i costi di dare per scontato o lasciare che sia attribuito un significato a priori positivo al concetto, incentivando un approfondimento critico sulle possibili diverse interpretazioni dello stesso.

Un altro esempio di quanto delicato sia il terreno dei linguaggi e delle parole per costruire relazioni di collaborazione è costituito dall'utilizzo di meta-concetti a titolo di indirizzo delle attività di collaborazione. Cosa significa, per esempio, il concetto di innovazione sociale?

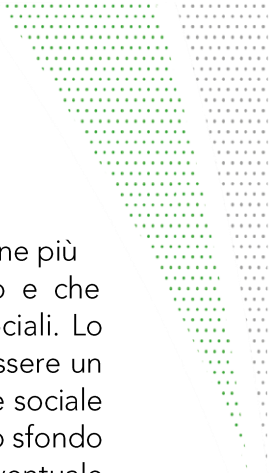
*"Quando abbiamo aperto il bando – racconta Luigi, un funzionario di una grande fondazione bancaria del Nord-Est che ha contribuito al finanziamento di una co-progettazione promossa da un Comune nell'ambito delle politiche per i bambini – ci era sembrato ovvio parlare di innovazione sociale. [...] Un po' ammetto era perché va di moda come argomento. L'intento nostro però è sempre stato di stimolare il Terzo settore al cambiamento e di uscire da un rapporto di dipendenza economica troppo stretta con l'ente pubblico".*

La richiesta esplicitata dal bando consisteva nella presentazione di progetti di innovazione sociale che avessero ricadute positive a livello di comunità locali.

Tecnicamente l'innovazione sociale è la capacità di realizzare iniziative sociali innovative in grado di finanziarsi in parte o interamente grazie ai ricavi generati da attività svolte tramite un approccio imprenditoriale. La rottura prodotta dall'applicazione del concetto di innovazione sociale sul modo attraverso il quale sono prodotti i servizi di welfare è per molti aspetti radicale, soprattutto perché è teorizzata la capacità di perseguire obiettivi sociali non attraverso azioni redistributive o donative, ma tramite la capacità degli attori di perseguire obiettivi sociali generando ricavi e valore economico.

*"Abbiamo investito molte risorse – continua Luigi – per ottenere che cosa di nuovo? Sono arrivati progetti che cercavano a tutti i costi di mostrarsi innovativi, ma senza alcuna sostenibilità. Per esempio (uno riguardava) l'animazione di spazi comuni per la comunità chiedendo soldi per gli educatori, ma senza alcuna proposta su come andare avanti una volta esauriti i finanziamenti. Sarebbe bastato anche poco, che so provare ad organizzare un crowdfunding, ma mancava proprio l'approccio. Oppure l'organizzazione di orti sociali con la metà del finanziamento da usare per organizzare cabine di regia senza alcuna prospettiva che indicasse qualche passo da fare per rendere le attività autosufficienti. Che tipo di commercializzazione fare? Che negozi contattare per provare ad intercettare dei canali di distribuzione che non fossero la colletta autogestita? Non so, (non è stato fatto) niente. [...] Speriamo che con un ruolo diretto dei Comuni le cose vadano meglio".*

La delusione di Luigi è tangibile, ma c'è da chiedersi perché il bando non ha ottenuto la risposta che i suoi promotori si attendevano. Per approfondire questo aspetto sono stati



intervistati alcuni dei proponenti dei progetti giudicati carenti o incompleti. La convinzione più diffusa degli intervistati era di avere svolto in modo corretto il compito assegnato e che l'innovazione sociale significasse innovazione in ambito dei servizi o delle politiche sociali. Lo scarso risalto dato al valore economico e alla sostenibilità dei progetti non sembrava essere un aspetto particolarmente problematico, perché l'interpretazione del termine innovazione sociale aveva portato a privilegiare la dimensione dell'innovazione in quanto tale, lasciando sullo sfondo i temi del valore economico prodotto e della sostenibilità una volta terminato un eventuale finanziamento.

I linguaggi se non esplicitati in forme di significati condivisi possono portare a confusioni e conflitti interpretativi anche in relazione alla loro applicabilità. Termini apparentemente accessibili ad un pubblico di esperti del settore delle politiche giovanili, come il concetto di comunità educante, possono non rimandare soltanto a significati diffusi – come ad una serie di attori che insieme provano ad identificare e rispondere ai bisogni dei bambini, degli adolescenti e dei giovani, da un lato, piuttosto che non a delle attività molto concrete quali delle passeggiate all'aperto accompagnati da un educatore, dall'altro – ma anche dare luogo ad incomprensioni contestuali. In un laboratorio di educazione per le nuove professioni organizzato in forma di tavolo di lavoro in una vallata alpina parlare di professioni come *big data analyst* può essere per gli insegnanti difficile da comprendere perché questo tipo di professione è completamente avulsa dal contesto di riferimento ed è difficile immaginarne una spendibilità nel breve periodo.

Un altro esempio della difficoltà di comunicare se non si esplicita il significato con cui le parole sono utilizzate riguarda la specificazione lessicale dei problemi da affrontare. Cosa significa per esempio occuparsi di NEET?

*“Qualcuno pensava agli Hokikomori – racconta una cooperatrice che ha partecipato ad una co-progettazione finalizzata a dare risposte al problema dei giovani che non lavorano e non studiano – altri a giovani che non hanno voglia di fare qualcosa, altri a ragazzi che compiono atti di vandalismo”.*

Soprattutto per problemi complessi e non ancora codificati il rischio che le interpretazioni tacite influenzino la percezione è molto alto. Dare per scontato che attori diversi abbiano semplicemente le medesime conoscenze rispetto alla definizione e di conseguenza alla soluzione di un problema è più un atto di fede che non una presa di coscienza della realtà.

*“Ci sono ovvie differenze tra cooperative professionali e associazioni di volontariato. In generale ciascuno ha in mente qualcosa che è legato alle sue idee, esperienze e conoscenze. Il problema è che tante volte non si è consapevoli e si va avanti come niente fosse”.*

L'esito di questo “andare avanti come niente fosse” inevitabilmente può portare a incomprensioni, disallineamenti e in ultima istanza conflitti. Anche su molti altri temi potenzialmente oggetto di collaborazione il dare per scontato concetti apparentemente condivisi può rivelarsi problematico. La disabilità può essere intesa come condizione invalidante che richiede solo assistenza, oppure come uno stato fisico e psicologico che merita un investimento sulla capacitazione e sull'autodeterminazione degli individui; la tossicodipendenza come malattia o condizione di privazione psicologica e sociale, ecc.

*“È incredibile come sia facile equivocare anche nel nostro settore. Io penso è perché non ci si parla abbastanza. Così con il dito indichi una cosa e pensi tutti vedano quello che hai indicato e invece uno guarda un albero, uno una montagna, uno le nuvole. La direzione è la stessa, il punto di caduta dello sguardo può essere vicino o anche sideralmente lontano”.*

### 3.4 Conclusioni

L'esistenza di fiducia tra i partner, la conoscenza reciproca, l'allineamento delle aspettative, le motivazioni e la disponibilità a mettersi in gioco così come la presenza di linguaggi condivisi favoriscono moltissimo l'avvio dei processi collaborativi. Non è un caso che le co-proiezioni che generano maggiore gratificazione agli attori coinvolti e che sortiscono risultati più apprezzabili siano realizzate in presenza di tali presupposti, mentre più essi sono assenti o carenti, maggiori risultano le difficoltà sia di avvio che di funzionamento del lavoro. Lo strumento della co-proiezione in sé è dunque importante, ma più rilevanti ancora sono le condizioni che consentono ad esso di esprimere le sue potenzialità. Se tali condizioni non sono presenti, vanno preliminarmente rinforzate o costruite e qui si entra in un campo rispetto al quale la normativa non fornisce grandi orientamenti, ma che è dirimente approfondire se si vuole dare respiro ampio alle esperienze di amministrazione condivisa a livello nazionale. Un welfare locale depauperato sotto il profilo delle competenze, delle relazioni di fiducia e conoscenza reciproca e in cui ogni attore è abituato a perseguire obiettivi particolari non può sorreggere processi collaborativi virtuosi ed è, quindi, anche a monte dei processi di collaborazione che bisogna intervenire.

## 4. LE RISORSE

### 4.1 Le risorse: quali sono?

Un tema molto importante per capire la logica di funzionamento delle co-progettazioni riguarda, infine, le risorse. Le co-progettazioni si basano sul principio della condivisione di risorse tra i partner. Sul piano operativo le interpretazioni che sono date all'idea di condivisione risentono alle volte di presupposti taciti che rischiano di ostacolare l'efficacia della collaborazione. Non sempre, infatti, nelle pratiche collaborative è chiaro chi mette le risorse, quante risorse ciascuno deve apportare e quante ciascuno può ricevere, se le risorse per l'avvio degli interventi sono sufficienti per perseguire gli obiettivi, e come eventualmente trovare risorse aggiuntive rispetto a quelle iniziali.

Un primo aspetto da evidenziare è che non sempre gli attori coinvolti nelle co-progettazioni hanno chiaro quali sono le risorse che si mettono in gioco nei processi collaborativi e il concetto stesso di risorsa andrebbe meglio tematizzato per evitare che prevalgano approcci riduzionisti e stereotipati che inevitabilmente creano incomprensioni e conflitti tra partner.

Tecnicamente, risorsa è un termine neutro che si riferisce ad un mezzo o ad una capacità disponibile per affrontare un certo problema. Quindi parlare di risorse in generale significa fare riferimento ad una pluralità di strumenti. Usare però la parola risorse nel campo delle relazioni tra pubblico e Terzo settore rischia spesso di creare fraintendimenti.

Nei casi in cui il budget delle co-progettazioni è più consistente, il focus dei partner tende ad essere concentrato sulle risorse di tipo economico. Le risorse di cui si discute e di cui ci si preoccupa maggiormente non sono solo le idee, le conoscenze o il capitale sociale, ma i soldi con cui finanziare le attività.

In genere, gli avvisi che prevedono budget rilevanti richiedono l'organizzazione e la fornitura di servizi professionali e continuativi ed è logico che il tema dei costi preoccupi i diversi partner. Le discussioni in questo caso riguardano principalmente le quote necessarie ai singoli enti per svolgere le attività concordate.

*“Non è semplicissimo mettere d'accordo tutti – racconta una dirigente pubblica – oggettivamente saltano fuori anche problemi banali che possono creare incomprensioni che ci si mette poi a sanare. Gli operatori magari sono inquadrati in modo diverso e le tariffe orarie è chiaro che possono non essere le stesse. Solo che poi c'è la questione dei contratti nazionali e via dicendo. [...] Alla fine comunque dai soldi si passa sempre perché il personale lo devi pagare”.*

Il fuoco sul budget rischia di mettere in secondo piano altre tipologie di risorse che invece in una co-progettazione sono potenzialmente molto rilevanti come le conoscenze, le nuove idee, il capitale sociale attraverso il quale allargare la rete dei soggetti interessati a sostenere e realizzare certi interventi.

Nelle co-progettazioni con budget più ridotti, la tendenza è di dare un po' più valore a queste altre risorse e, quindi, a valorizzare maggiormente anche il ruolo di chi può apportare contributi non direttamente monetizzabili come la forza lavoro. Nella co-progettazione per la gestione di un laboratorio urbano nel Sud Italia, per esempio, il Comune metteva a disposizione solo l'edificio e le attività da sviluppare internamente dovevano essere svolte e finanziate con altre risorse. In questo caso, la dimensione ideativa assumeva un ruolo centrale nella definizione del

progetto e anche i contributi di attori meno strutturati come le associazioni di volontariato o di promozione sociale ricoprivano grande rilevanza e venivano riconosciuti come centrali nella discussione.

Tenere in mente e ragionare sulla pluralità delle risorse che i partner possono apportare ai progetti condivisi appare in questa prospettiva molto importante. Se l'interesse predominante è solo sulle risorse economiche, il pericolo è la minimizzazione e la marginalizzazione di quei soggetti, essenziali per lo sviluppo strategico di molti progetti, che possono contribuire con meno risorse economiche ma sono portatori di idee, informazioni, capitale sociale e reti con cui dare gambe e respiro agli interventi. L'idea del welfare collaborativo non si limita tuttavia solo a un recupero di risorse aggiuntive e riguarda anche la ri-articolazione degli interventi in funzione di un nuovo modo di riconoscere i bisogni, meno settoriale e frammentato, e più orientato a offrire risposte integrate e basate sull'attivazione di una pluralità di soggetti. È di conseguenza fondamentale guardare alle risorse in modo complessivo e non riduzionistico e attribuire valore ai diversi contributi che i partner possono fornire per la soluzione dei problemi.


## 4.2 Risorse e percezioni di equità/iniquità

Un argomento centrale che emerge dalle interviste è l'esigenza di percepire come equo il contributo richiesto per partecipare alle co-proiezioni. Chi mette le risorse, per esempio, nell'applicazione dell'art. 55 del Codice del Terzo settore? In teoria tutti i soggetti chiamati a partecipare sono tenuti a contribuire al finanziamento dei progetti in modo diretto o indiretto. Condividere risorse tuttavia significa partire dal presupposto che ciascuno ha qualcosa da condividere e che le richieste di contributo da parte di ciascuno sono percepite come eque e sostenibili. L'idea stessa di contributo inoltre preclude la possibilità di un guadagno. Entrate e uscite devono risultare di conseguenza in pari. Questa filosofia di regolazione è compatibile con il funzionamento di associazioni di volontariato che sono portate a raccogliere fondi, ma meno con il funzionamento di molte cooperative abituate a vendere servizi e non a recuperare risorse dalla comunità. Può così accadere che l'obbligo di compartecipazione sia sottovalutato, oppure semplicemente non capito e che arrivati al punto di definire il contributo economico dei diversi attori alla realizzazione dei progetti qualcuno si sfilò e rinunciò a partecipare al progetto.

Un altro problema non sempre bene esplicitato riguarda l'impossibilità di maturare Iva a credito da parte degli enti di Terzo settore che svolgono funzioni produttive. Come nel caso della rinuncia all'utile, anche per quanto concerne il non potere maturare crediti di imposta per un ente che opera in forma di impresa per quanto con vincoli alla distribuzione dell'utile può costituire un serio disincentivo a collaborare. Al contrario per le pubbliche amministrazioni non pagare l'Iva è un risparmio netto per cui già nella strutturazione di base le co-proiezioni incorporano problemi che non vanno sottovalutati.

Partendo da questi presupposti è essenziale che il tema delle risorse sia posto al centro dell'agenda di chi promuove e gestisce le procedure di co-proiezione, perché altrimenti si possono facilmente ingenerare equivoci e incomprensioni che disincentivano la collaborazione.

Le co-proiezioni che generano effetti più positivi in termini di clima di lavoro, ingaggio dei partner, innovazione e integrazione nonché capacità di generare risorse aggiuntive partono sempre da un investimento di risorse da parte dell'ente promotore che non stressa la capacità dei partner di svolgere attività sottocosto o in condizione di stress economico.



*“Se le prospettive che si intravedono sono buone, cioè anche le amministrazioni ci credono – spiega un rappresentante di un consorzio di cooperative sociali – c’è un effetto a catena. Tutti si sentono più tranquilli e allora sì che si può anche investire. [...] Non c’è grandissima differenza dagli appalti. Se lavori sotto costo stai tranquillo che l’impegno è minimo, si lavora per dare il servizio pattuito ma non di più. È un po’ come un gioco di dare e avere, se l’altro vedi che c’è allora è più facile essere in due, altrimenti no”.*

Questo non significa che a finanziare le co-progettazioni debba essere solo la pubblica amministrazione. Il segnale che va dato però è quello di un non disimpegno da parte pubblica e questo è particolarmente importante in un periodo storico in cui l’austerità è stata la parola chiave con cui sono stati tracciati i lineamenti delle politiche del welfare locale su gran parte del territorio nazionale.

*“È chiaro che cambia se la sensazione è che si scarichino addosso alle cooperative i costi dei servizi oppure si ragioni insieme di come fare per far meglio. [...] C’è stanchezza da parte di molte cooperative ad essere considerate come erogatori a basso costo, non dico che è sempre così, ma la tendenza sì; parlo di quello che ho visto di persona come presidente di cooperativa oltre che del consorzio. L’amministrazione condivisa dovrebbe rompere questo schema e i messaggi che vengono dati sono decisivi”.*

Questa convinzione è condivisa da molti intervistati non solo del Terzo settore. La co-progettazione può essere uno strumento attrattivo se e nella misura in cui non toglie, ma mantiene o aggiunge risorse per sviluppare i servizi e gli interventi. In questo senso è importante sottolineare che gli elementi di innovazione dell’amministrazione condivisa sicuramente devono prendere atto che da solo l’ente pubblico non è più in grado di finanziare l’espansione delle politiche territoriali, ma che questo non significa che le risorse mancanti devono essere raccolte interamente dal Terzo settore e dalla società civile. Se un impegno è richiesto agli enti di Terzo settore altrettanto va richiesto al settore pubblico in modo che si realizzi una convergenza di risorse e non una sottrazione delle stesse da parte di un partner a scapito di un altro.

#### 4.3 Risorse e motivazioni alla partecipazione

Le risorse sono associate alle motivazioni ad affrontare compiti complessi (Liu e Li, 2012). Maggiore è la complessità di un problema, più la percezione di disporre degli strumenti necessari per operare risulta importante per avviare un processo di problem solving. Se tale percezione manca, o è messa in dubbio, le motivazioni ad impegnarsi in attività dagli esiti potenzialmente negativi si abbassano o, nella peggiore delle ipotesi, scompaiono.

Un esempio della funzione incentivante di un congruo stanziamento di risorse iniziali da parte delle pubbliche amministrazioni nei confronti della co-progettazione è rappresentato da un fondo regionale finanziato con tre milioni di euro per promuovere iniziative integrate di innovazione sociale a livello locale. L’impegno economico ha svolto la funzione di volano di altre risorse impegnate dalle amministrazioni locali per incentivare lo sviluppo di nuovi servizi di rete che hanno visto collaborare diverse decine di enti a livello territoriale. In un’area di valle, il progetto ha coinvolto in particolare una storica cooperativa operante sul territorio e diverse altre piccole organizzazioni che non erano abituate a collaborare. La possibilità di lavorare su un bando che richiedeva la collaborazione per individuare risposte innovative ai bisogni emergenti, facendo leva su risorse aggiuntive a quelle istituzionali dei Comuni, ha creato una condizione molto favorevole alla co-progettazione perché nessuno degli attori coinvolti aveva il timore di



essere “derubato” del proprio campo di attività e l’interesse a collaborare è stato rinforzato dalla prospettiva di un’azione di territorio non occasionale, ma rientrante a pieno titolo nelle strategie di politica di sviluppo della regione.

L’insufficiente attenzione rivolta alle risorse può ingenerare, al contrario di quanto evidenziato in questo caso, effetti fortemente depressivi per le pratiche di co-progettazione. Guido è il presidente di una cooperativa sociale di una valle lombarda che racconta la sua esperienza, molto frustrante, di co-progettazione con l’ente pubblico. La co-progettazione ha riguardato l’affidamento dei servizi per la disabilità in alcuni comuni montani che erano precedentemente gestiti attraverso appalto da tre cooperative sociali aderenti al locale consorzio.

*“Sostanzialmente si è trattato di una sorta di accordo sul prezzo. I servizi da fornire sono più o meno gli stessi, ma per stare fuori dagli appalti la proposta era quella di fare in modo che le cooperative mettessero risorse proprie che equivale a dire che il pubblico risparmia sui costi”.*

Esperienze come quelle di Guido non sono infrequenti nel panorama del welfare italiano degli ultimi anni e si riproducono inevitabilmente anche in diverse procedure di amministrazione condivisa previste dal Codice del Terzo settore. Per esempio, in un grande comune del Lazio di recente è stata annullata dal TAR regionale una procedura di co-progettazione per quasi dieci milioni di euro a seguito del ricorso di uno dei due enti che avevano partecipato all’avviso di selezione a causa dell’inadempienza sulle norme del rimborso forfettario che trasformavano la co-progettazione in un appalto mascherato.

Perché si ricorra a queste formule è facilmente spiegabile. Da un lato, le pubbliche amministrazioni sono alle prese con problemi di budget e colgono ogni occasione per razionalizzare la spesa. Dall’altro, c’è una parte di Terzo settore che in ogni modo cerca di evitare la concorrenza nel timore di perdere i servizi storici e di soccombere alla maggiore capacità competitiva di enti più strutturati e di grandi dimensioni.

*“Devo dire – continua Guido – che era fondamentale continuare a gestire i servizi. La cooperativa ha fatto un grosso investimento per la sede e il nuovo centro diurno. [...] Per fortuna nell’insieme c’è ancora qualche margine. Il problema è per quei servizi che erano già al limite. Lì si va in pari o anche sotto. Riusciamo ancora a compensare e piuttosto che perdere tutto va bene così”.*

La paura di perdere tutto in alcuni casi può essere collegata alla consapevolezza di una certa debolezza strutturale degli enti di Terzo settore. Ci sono oggettivamente molti casi di cooperative o associazioni che operano senza particolare professionalizzazione, oppure che sono totalmente sprovviste di strumenti di controllo di gestione e management strategico. Per queste organizzazioni è evidente che paventare la messa a gara di un servizio costituisce una minaccia da evitare a tutti i costi.

Per altre realtà tuttavia l’utilizzo strumentale della collaborazione a fini di risparmio dei costi da parte degli enti pubblici si configura come una decisione che può essere accettata solo *oborto collo* e che genera forte frustrazione. Quando, per esempio, i bandi di co-progettazione partono da basi economiche molto basse e richiedono espressamente ai partecipanti un apporto di risorse proprie superiore a quanto è ragionevolmente realizzabile si entra su un terreno friabile su cui possono nascere atteggiamenti di totale disinvestimento rispetto alla realizzazione di un servizio.

*“Ci siamo tirati fuori dalla co-progettazione – afferma Cristina, la presidente di un’associazione che gestiva un servizio contro la violenza sulle donne – perché non c’erano i presupposti per tenere in piedi il servizio”.*

L’amministrazione locale ha pubblicizzato un bando con una base economica che dimezzava la precedente base d’asta con cui il servizio era stato affidato sei anni prima e non c’erano più margini per operare.

*“Capisco che in questo momento storico tutti devono fare la loro parte. Noi eravamo disposte ad aumentare anche le ore di lavoro e cercare di massimizzare i risparmi, ma sotto una certa soglia è una questione che non si può più porre in questi termini. La volontà è di smantellare il lavoro sociale professionale e, infatti, chi al momento ha aderito alla co-progettazione è solo un’associazione di giovani neolaureate che sono disponibili a fare volontariato metà giornata pur di lavorare”.*

Questi esempi indicano come per prendere sul serio le pratiche collaborative sia indispensabile che i partner percepiscano come equo l’impegno richiesto per contribuire alla realizzazione degli interventi. Naturalmente il concetto di equità è molto soggettivo e si presta a interpretazioni plurali. Quindi margini di disallineamento sono sempre possibili e anche probabili. Tuttavia, un conto è cercare di trovare degli equilibri e ascoltare le argomentazioni di tutti, e un altro è bypassare il problema. Una pubblica amministrazione responsabile della procedura che mette al centro della discussione il tema dell’equità dei contributi richiesti certamente lavora per costruire basi migliori su cui fare poggiare i processi collaborativi.

#### 4.4 Risorse e territori

Una valutazione di quante risorse possano essere richieste al Terzo settore e, in generale, portate all’interno dei processi di co-progettazione deve inevitabilmente tenere in considerazione anche le risorse mobilitabili a livello territoriale. Se ci sono molte risorse e sono mobilitabili e trasferibili in modo agevole, si può decidere di provare ad usare le pratiche di amministrazione condivisa come volano per fare “lievitare la torta” del welfare; in caso contrario anche con la volontà di perseguire questo obiettivo i problemi da affrontare saranno sicuramente maggiori e più ardui da superare, e le dinamiche collaborative devono essere commisurate a obiettivi più realistici, per esempio, di integrazione tra enti e servizi.

Le pratiche di amministrazione condivisa come si è detto ripetutamente esprimono le loro massime potenzialità quando le risorse a disposizione o recuperabili sono tali da sostenere visioni innovative o interventi migliorativi dell’esistente. Il sostegno economico ai nuovi progetti rappresenta una variabile chiave per lo sviluppo della collaborazione. Una delle leve più rilevanti per avviare percorsi di co-progettazioni per il welfare locale è costituita dalla presenza dei cosiddetti *powerful sponsor*. I *powerful sponsor* possono essere sia enti pubblici che enti privati che decidono e hanno la possibilità di mettere a disposizione risorse per sostenere la collaborazione. I *powerful sponsor* possono essere descritti come uno dei più potenti *linking mechanism* a favore della collaborazione tra attori diversi.

Il principale *powerful sponsor* del welfare locale rimane il settore pubblico e le differenze a livello regionale e locale dell’impegno pubblico a promuovere pratiche collaborative sono il segno più evidente della rilevanza dei contesti sullo sviluppo della collaborazione. Il Terzo settore può accedere in modo privilegiato però anche a particolari risorse private. Un ruolo importante

è svolto a questo riguardo dalle fondazioni bancarie e di comunità che per statuto sono spesso tenute a promuovere iniziative a favore della comunità locale e realizzate dal Terzo settore.

Nelle Regioni dove sono presenti grandi fondazioni, amministrazioni pubbliche e Terzo settore possono utilizzare la leva di finanziamenti liberi ad integrazione di quelli esistenti o da utilizzare per sviluppare iniziative completamente innovative. Le fondazioni non sono distribuite tuttavia in modo uniforme in Italia. La grande parte delle fondazioni ha sede e campo di operatività nelle regioni del Nord e parzialmente del Centro Italia, mentre in Meridione la presenza e la capacità di intervento di questi enti è molto inferiore con l'unica eccezione della Fondazione per il Sud. Le fondazioni inoltre non operano tutte con le medesime modalità. Le fondazioni più evolute hanno da tempo rinunciato erogare a pioggia piccoli finanziamenti al Terzo settore del territorio per privilegiare un numero inferiore di progetti con maggiore impatto potenziale sulle problematiche sociali emergenti e che presentano elementi che più garantiscono la sostenibilità nel medio periodo. Come politica di intervento alcune di esse privilegiano espressamente i cofinanziamenti per integrare risorse con quelle degli enti pubblici a favore di iniziative che hanno poi maggiori possibilità di essere stabilizzate nella cornice istituzionale degli interventi. In altri casi le fondazioni operano invece in modo più tradizionale e sono orientate a sostenere tanti piccoli progetti di brevissimo respiro con l'obiettivo di aiutare il Terzo settore in generale piuttosto che non progetti strategici.

Risorse da convogliare nelle co-progettazioni possono essere anche raccolte attraverso donazioni e sostegni da parte della comunità locale (per esempio, la messa a disposizione di spazi o edifici da parte di enti privati, ecc.). Quindi, anche la struttura del capitale sociale locale rappresenta una variabile importante da considerare per valutare la possibilità di massimizzare le potenzialità degli strumenti di amministrazione condivisa. Il numero di associazioni, i livelli di partecipazione politica e l'ammontare delle donazioni utilizzati in genere come proxy per misurare la presenza di capitale sociale sono anche molto variabili tra le diverse aree territoriali. La possibilità di recuperare risorse per sostenere i processi di co-progettazione a livello locale non sono dunque eguali. Pensare che basti coinvolgere enti di Terzo settore in una co-progettazione per drenare risorse da far convogliare nel finanziamento dei progetti appare di conseguenza chiaramente una semplificazione di processi molto più complessi che richiedono un'analisi approfondita dei sistemi territoriali.

## 4.5 Conclusioni

Le risorse sono un prerequisito essenziale per le co-progettazioni. L'idea che co-progettare significhi condividere risorse tra partner è affascinante, ma può risultare molto pericolosa se non è gestita in modo appropriato. Innanzitutto, si tratta di capire cosa significa risorse e superare la pressione che spinge a parlare soprattutto di risorse economiche. Una co-progettazione funziona bene se i partner contribuiscono a coprire i costi, ma anche fornendo informazioni, socializzando conoscenze e sistemi di relazione e capitale sociale e sviluppando nuove idee. L'idea di condividere risorse deve fare i conti inoltre con le capacità, le esigenze e i vincoli dei diversi partner. Chiedere di partecipare con risorse proprie ad un progetto comune non deve mettere in difficoltà i singoli attori, perché altrimenti viene meno la motivazione e l'interesse ad essere coinvolti nei processi collaborativi. Questo implica che per promuovere le co-progettazioni è necessario, in primo luogo, che siano messe a disposizione da parte delle pubbliche amministrazioni risorse sufficienti per avviare gli interventi e, in secondo luogo, che ciascun attore contribuisca in base alle proprie effettive possibilità.

## CONCLUSIONI

I processi collaborativi tra pubblico e Terzo settore non prendono forma in un *vacuum*, ma si ancorano a storie, condizioni e vissuti precedenti che devono essere presi in attenta considerazione prima di avviare percorsi impegnativi. Il rischio di enfatizzare la novità degli strumenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore è di dimenticare che ogni riforma inizia sempre da un punto di partenza che, a sua volta, influenza il modo con cui le riforme possono essere realizzate. È importante ricordare che il welfare mix italiano arriva da vent'anni di limitazioni alla spesa pubblica e di diffusione della competizione e che queste dinamiche hanno segnato in modo forte gli atteggiamenti, le culture e i modelli di comportamento, sia delle amministrazioni pubbliche che del Terzo settore (Fazzi, 2023). L'amministrazione condivisa e la co-progettazione non operano di conseguenza su una tabula rasa su cui si può edificare una nuova costruzione immaginandone liberamente nuove forme e sviluppi architettonici. Al contrario, sussistono una serie di vincoli che condizionano la possibilità di ideazione e realizzazione dei nuovi interventi.

La conseguenza più evidente di questo insieme variegato di condizioni è che gli esiti e i processi collaborativi sono molto dissimili nelle varie realtà territoriali. Per esempio, dove le relazioni tra gli attori del Terzo settore locale sono caratterizzate da conoscenza e fiducia reciproca, i processi collaborativi sono più fluidi, mentre in presenza di rapporti conflittuali si moltiplicano le cordate antagoniste per presentare proposte ai bandi e soggetti potenzialmente rilevanti per rispondere ai bisogni rischiano di essere esclusi dalle co-progettazioni. È evidente allora che non si può considerare semplicemente la co-progettazione come lo strumento adatto a risolvere ogni problema e nel modo migliore. Si possono avere casi in cui la co-progettazione è un metodo ottimale per affrontare determinati problemi e in particolare quelli che richiedono contributi plurali in termini di idee, competenze e risorse; in altri casi co-progettare potrebbe essere ideale, ma le condizioni per utilizzare al meglio lo strumento sono da costruire e rinforzare. In altri ancora i presupposti rischiano di mancare completamente e allora co-progettare non solo diventa un percorso faticoso, ma è possibile che il processo si trasformi in un boomerang disincentivando gli attori locali ad intraprendere di nuovo in futuro tale strada.

La conclusione che si può trarre è che la possibilità di utilizzare la co-progettazione arricchisce enormemente le strategie del governo del welfare locale, consentendo di affrontare problemi complessi con strumenti certamente più adeguati delle gare di appalto. È importante tuttavia sviluppare un atteggiamento realista nei confronti del nuovo welfare collaborativo. Nonostante la fascinazione che la collaborazione può esercitare come strumento e strategia per superare alcuni dei problemi più rilevanti del governo del welfare locale sperimentati negli ultimi due decenni, costruire processi di condivisione di intenti, idee e risorse non è per niente facile. È dunque indispensabile dotarsi di metodi e strumenti di analisi e valutazione delle condizioni più idonee alla collaborazione per progettare percorsi fattibili, magari non sempre così eclatanti, ma che passo dopo passo consentano di introdurre logiche nuove per ideare e realizzare i servizi e gli interventi.

## Bibliografia

- Anderson, D. & Ackerman Anderson, L. (2010). *Beyond Change Management*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Auschra, C. (2018). Barriers to the Integration of Care in Inter-organisational Settings: A Literature Review. *International Journal of Integrated Care*, Vol. 18, 1, pp. 1-14.
- Aunger, J. A., Millar, R., Greenhalgh, J., Mannion, R., Rafferty, A.M. & McLeod, H. (2021). Why do some Inter-organisational Collaborations in Healthcare Work when Others do not? A Realistic Review. *Systematic Reviews*, Vol. 10, p. 82.
- Bryson, J. M. (2004). What to do when Stakeholders Matter. Stakeholder Identification and Analysis Techniques. *Public Management Review*, Vol. 6(1), pp. 21-53.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Middleton Stone, M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, Vol. 66, 1, pp. 44-55.
- Busso, B. & Gargiulo, E. (2016). Il perimetro (ristretto) del dibattito italiano sul Terzo. *Politiche Sociali*, n. 1, pp. 101-122.
- De Ambrogio, U. & Marocchi, G. (2023). *Co-programmare e co-progettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*. Carocci, Roma.
- Dowling, B. & Powell, M. (2004). Conceptualising Successful Partnerships. *Health & Social Care in the Community*, Vol. 12, 4, pp. 309-317.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, 1, pp. 1-29.
- Euricse (2023). *Il nuovo welfare collaborativo in Italia: co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale*, Euricse Research Reports n.25/2023. Autore: Luca Fazzi. Trento: Euricse.
- Fazzi, L. (2013). *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*. FrancoAngeli, Milano.
- Fazzi, L. (2023). Co-progettazione e welfare locale in Italia: innovazione o ancora un caso di dipendenza dal percorso? *Autonomie locali e servizi sociali*, 1.
- Getha-Taylor, H., Grayer, M. J., Kempf, R. J. & O'Leary, R. (2019). Collaborating in the Absence of Trust? What Collaborative Governance Theory and Practice can Learn from the Literatures of Conflict Resolution, Psychology, and Law. *The American Review of Public Administration*, 49 (1), pp. 51-64
- Gherardi, S. (1985). *Sociologia delle decisioni organizzative*. Il Mulino, Bologna.
- Gibbson, R. (2005). *Teoria dei giochi*. Il Mulino, Bologna.
- Giddens, A. (1994). *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*. Il Mulino, Bologna.
- Goffman, E. (1969). *La vita quotidiana come rappresentazione*. Il Mulino, Bologna; ed. or. *The Presentation of Self in Everyday Life*. Anchor Books, New York, 1959.
- Gori, L. (2022). *Terzo settore e Costituzione*. Giappichelli, Torino.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R. & Lounsbury, M. (2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. *Academy of Management Annals*, Vol. 5, No. 1, pp. 56-64.
- Hay, C. (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*, Collana Political Analysis, Bloomsbury Publishing PLC.

- Kazepov, Y. (2009) (a cura di). *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*. Carocci, Roma.
- Lippi, A. & Gherardi, S. (2000). *Tradurre le riforme in pratica: le strategie della traslazione*. Raffaello Cortina, Milano.
- Liu, P. & Li, Z. (2012). Task Complexity: A Review and Conceptualization Framework. *International Journal of Industrial Ergonomics*, Vol. 42, 6, pp. 553-568.
- Luhmann, N. (2002). *La fiducia*, Il Mulino, Bologna; ed. or. *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Enke, Stuttgart, 1968.
- Rincroft Malone, Collective action for implementation: a realist evaluation of organisational collaboration in healthcare in *Implementation Science* vol. 11, 17 (2015)
- March, J. (1993). *Decisioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna; trad. it. *Decisions and Organizations*. Basil Blackwell, Oxford, 1988.
- Motta, M. (2022). Serve fare i piani di zona dei servizi sociali? *Welforum*, 15 sett.
- Painter, M. & Peters, B. G. (2010). *Tradition and Public Administration*. Palgrave Macmillan, London.
- Pavolini, E. (2003). *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare fra istituzioni e società civile*. Il Mulino, Bologna.
- Polizzi, E. (2018). *Costruire il welfare dal basso. Il coinvolgimento del Terzo settore nelle politiche locali*. Mimesis, Milano.
- Polizzi, E., Tajani, C. & Vitale, T. (2013). *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi e effetti*. Carocci, Roma.
- Powell, M. & Glendinning, C. (2002). Introduction, in Glendinning C., Powell, M. & Rummery, K. (eds.). *Partnership, New Labour and the Governance of Welfare*. Polity Press, Bristol.
- Schruijer, S. (2020). The Dynamics of Interorganizational Collaborative Relationships: Introduction. *Administrative Sciences*, Vol. 10, 3, pp. 1-9.
- Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Palgrave, Cham.
- Thornton, P. H., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*, Oxford University Press, Oxford.
- Van Eijk, C. & Steen, T. (2014). Why People Co-Produce: Analysing Citizens' Perceptions on Co-Planning Engagement in Health Care Services. *Public Management Review*, Vol 16(3), pp. 358-382.
- Weber, M. (2010). *La scienza come professione*. Bompiani, Milano.
- Wittgenstein, L. (1999). *Ricerche filosofiche*. Einaudi, Torino.
- Wildridge, V., Childs, S., Cawthra, L. & Madge, B. (2004). How Create Successful Partnership. A Review of the Literature. *Health Information & Libraries Journal*, Vol. 21, 1, pp. 3-19.