EURICSE | RESEARCH REPORT

Research Report n. 027 | 23

COSTRUIRE I SERVIZI E GLI INTERVENTI:

La co-progettazione in pratica

Coordinatore scientifico:
Luca Fazzi

Ricercatori:
Gianfranco Marocchi
Mirella Maturo
Giacomo Pisani

3^ Rapporto

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

COSTRUIRE I SERVIZI E GLI INTERVENTI:
La co-progettazione in pratica

Luca Fazzi*

Sommario

Introduzione 3

1. I tavoli di lavoro 5

1.1 Come funzionano i tavoli di lavoro 5
1.2 La progettazione dell'agenda 8
1.3 Il supporto e la facilitazione 11
1.4 Le regole del gioco 16
1.5 Conclusioni 19

2. Dalle idee ai progetti 20

2.1 Dalle idee ai progetti 20
2.2 Il ruolo delle procedure amministrative 22
2.3 Cosa fa la differenza? 23
2.4 Il budget 25
2.5 Conclusioni 26

3. Paternariati e accordi 27

3.1 Gli attori 27
3.2 I tempi 28
3.3 Il coordinamento 31
3.4 La valutazione 33
3.5 Conclusioni 35

Conclusioni 36

Bibliografia 37

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). Costruire i servizi e gli interventi: La co-progettazione in pratica, *Euricse Research Reports*, n. 27|2023. Autore: Luca Fazzi. Trento: Euricse.

* Professore ordinario, Università degli Studi di Trento.

INTRODUZIONE

Lo spostamento delle relazioni tra Terzo settore e pubbliche amministrazioni è un tema che da diversi anni si colloca al centro dell'interesse delle riforme del settore pubblico (Greve, 2015). In Italia, con l'approvazione dell'art. 55 del Codice del Terzo settore si è assistito a un salto di qualità nel discorso sulla collaborazione. Gli istituti della co-programmazione e soprattutto della co-progettazione si caratterizzano per elementi di radicale novità rispetto a quanto fino a ora sperimentato in materia di processi collaborativi e aprono le porte a una stagione di condivisione potenzialmente rivoluzionaria nell'ambito delle politiche del welfare locale (Frediani, 2021).

Il presente Rapporto conclude il lavoro di ricerca sull'introduzione del welfare collaborativo in Italia i cui primi risultati sono stati presentati nei due Report precedenti: *Il welfare collaborativo in Italia: co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale* e *Abilitare la collaborazione: presupposti, vincoli e condizioni della co-progettazione in Italia*. Il focus del lavoro riguarda il processo collaborativo che prende forma nell'ambito delle procedure di co-progettazione, una volta che sono avviati i tavoli di lavoro, e che si conclude con la stesura degli accordi di partenariato. Come funzionano questi processi? Quali sono gli elementi di novità rispetto ai modi tradizionali di costruire i programmi del welfare locale?

Il Rapporto mira a indagare attraverso interviste e analisi di documentazione, le potenzialità e gli ostacoli che l'applicazione dell'art. 55 incontra nella pratica, partendo dall'assunto che esistono sempre in ogni riforma legami di dipendenza dal percorso che condizionano i processi di cambiamento (Fazzi, 2023).

L'idea di un welfare condiviso e partecipato è di molto antecedente alla stagione della cosiddetta amministrazione condivisa e risale almeno all'approvazione della legge 328/00, che parla esplicitamente di partecipazione come base della pianificazione del welfare locale (Polizzi e Castelli, 2023). Discutere di collaborazione come elemento di novità nel 2023 significa che qualcosa in questi due decenni come minimo non è andato come ci si aspettava. Alla luce dell'esperienza ampiamente fallimentare dei piani di zona, che aveva anche come fulcro i tavoli di lavoro, che cosa è cambiato con l'applicazione della co-progettazione? Le dinamiche di interazione tra attori in cosa si differenziano e quali sono i fattori che eventualmente spiegano una maggiore efficacia oppure continuano a rappresentare ostacoli di cui bisogna avere cognizione per fare avanzare la riforma?

Il Rapporto affronta questi temi in tre capitoli. Il primo riguarda il funzionamento dei tavoli di lavoro. Chi e come partecipa? Con quali modalità? Attraverso quali strumenti di supporto e facilitazione? E con che risultati in termini di soddisfazione e motivazione dei partecipanti? I tavoli di lavoro non sono strumenti semplici da utilizzare. Nonostante evochino un lavoro condiviso e consensuale, in realtà la loro efficace organizzazione implica una serie di considerazioni non banali. Non tutti i tavoli producono i medesimi risultati: alcuni sono consoni agli obiettivi della collaborazione; altri rischiano di creare effetti impropri e negativi.

Il secondo capitolo si sofferma sull'analisi della definizione dei progetti che implica il passaggio dalle idee all'operatività. Come avviene questo passaggio? In che modo le idee di attori diversi riescono a confluire in una progettazione esecutiva? Quali sono le questioni da considerare, quali gli apprendimenti e quali le criticità?

Il terzo capitolo, infine, analizza l'output finale della procedura collaborativa e approfondisce il modo con cui sono stretti gli accordi di partenariato e la loro forma. Le domande a cui si vuole

rispondere sono: ci sono differenze tra il modo di concepire gli accordi contrattuali della co-progettazione rispetto agli affidamenti normali dei servizi? Quali sono gli elementi qualificanti degli accordi? Che elementi problematici sono eventualmente presenti? Gli accordi collaborativi sono molto diversi come impianti da quelli competitivi. Questo significa che tra le due tipologie di accordo vanno rimarcati elementi di discontinuità e che tali elementi devono essere presenti nei contratti. Se e come ciò viene fatto costituisce di conseguenza un oggetto di analisi essenziale per comprendere l'efficacia delle nuove pratiche collaborative.

Tenendo conto della ridotta numerosità del campione di casi studiato e dello stadio ancora preliminare della riforma, si delinea in modo coerente con quanto evidenziato nei due precedenti Report un quadro di esperienze piuttosto frammentato ed eterogeneo, alcune promettenti, altre più difficili e problematiche. Molti ostacoli non hanno solo natura contingente, ma sono il risultato di prassi e culture istituzionali sia pubbliche che del Terzo settore derivanti da una lunga stagione di burocratizzazione e aumento della concorrenza. Passare da un sistema consolidato a uno completamente nuovo implica essere consapevoli di tali problematiche e rendere le aspettative rispetto al cambiamento realistiche.

1. I TAVOLI DI LAVORO

1.1 Come funzionano i tavoli di lavoro

Lo strumento principe delle co-progettazioni è costituito dai tavoli di lavoro (De Ambrogio e Marocchi, 2023). I tavoli di lavoro sono dei luoghi di confronto e partecipazione in cui diversi attori sia pubblici che di Terzo settore analizzano i problemi e individuano strategie e azioni per affrontarli in modo condiviso.

I tavoli non sono un elemento di novità nelle politiche del welfare locale e vengono utilizzati comunemente per lavorare ai piani di zona o per elaborare pensieri e strategie rispetto a specifiche problematiche sociali. L'elemento distintivo dei tavoli della co-progettazione è che ai partecipanti è attribuito non solo il compito di discutere ed elaborare proposte, ma anche di rendere queste ultime operative (Gori e Monceri, 2020).

Tutte le co-progettazioni analizzate hanno utilizzato lo strumento del tavolo di lavoro come fulcro del processo di definizione delle future attività. Non essendo normato da linee guida e procedure standard, il funzionamento dei tavoli è però variegato e le modalità di gestione e organizzazione degli incontri sono influenzate da una pluralità di decisioni e variabili.

La numerosità delle riunioni è innanzitutto molto variabile. Non essendo stabilito per legge un massimo e un minimo di incontri ogni realtà opera seguendo criteri di opportunità differenti. Il numero di incontri dev'essere coerente con la complessità dei problemi affrontati e il tempo necessario ad allineare idee, risorse e modelli di intervento dei diversi partecipanti. In generale, nei casi analizzati gli incontri sono ripetuti, con un'unica eccezione in cui la co-progettazione si è esaurita in un solo pomeriggio. La maggioranza delle co-progettazioni supera le tre sessioni di lavoro e in alcuni casi gli incontri sono tra sei e dieci ovvero prospettano l'esistenza di processi di lavoro comune piuttosto lunghi e strutturati.

TABELLA 1. SESSIONI DEI TAVOLI DI LAVORO

Sessioni dei tavoli di lavoro	
Solo una sessione	1
2-3 sessioni	6
3-6 sessioni	9
6-10	4
Totale	20

La durata complessiva dei lavori di co-progettazione è anche variegata. Meno di un quarto dei processi analizzati si è concluso in meno di un mese. Generalmente, le attività tendono a estendersi per periodi più lunghi con cadenzamenti non sempre regolari. In alcuni casi, per esempio, il processo di co-progettazione si è protratto per diversi mesi con lunghe pause tra le riunioni.

L'assenza di una cadenza regolare degli incontri può avere diverse ragioni: la pausa del periodo estivo, la difficoltà di organizzare il calendario, il turnover dei partecipanti. Nei casi di co-progettazioni svolte in parte nel periodo pandemico, si registrano anche slittamenti dovuti alle restrizioni agli incontri in presenza.

Mediamente la partecipazione ai tavoli è piuttosto continuativa. La continuità della partecipazione costituisce un requisito molto importante per la dinamica dei processi di progettazione. Se i partecipanti sono gli stessi è più facile tenere il filo del discorso, trovare equilibri relazionali e comunicativi tra i partner e procedere in una logica incrementale. In caso contrario è possibile incorrano problemi non sempre facili da gestire che vanno dalla necessità di dovere rifare il punto in presenza di soggetti che si alternano nei diversi incontri fino alla necessità di ricomporre il clima collaborativo e di fiducia costruito tra le parti.

TABELLA 2. DURATA DEI TAVOLI DI LAVORO

Durata	
Meno di un mese	4
Un mese - tre mesi	6
Tre mesi – sei mesi	8
Più di sei mesi	2
Totale	20

Una continuità elevata di partecipazione è definita tale quando circa l'80% degli stessi soggetti è sempre presente agli incontri di lavoro, una continuità media con la presenza di circa il 60% e bassa con presenze inferiori. Solo in un numero ridotto di casi si rileva effettivamente una forte discontinuità. È da notare che in genere la discontinuità aumenta in modo proporzionale alla lunghezza del processo di co-progettazione. In particolare ad essere presenti con meno continuità sono i rappresentanti degli enti più piccoli che incontrano più difficoltà a liberare personale per partecipare ai tavoli a causa del sovraccarico di impegni che gravano su poche o su un'unica persona.

TABELLA 3. CONTINUITÀ DELLA PARTECIPAZIONE AI TAVOLI

Continuità della partecipazione	
Alta	11
Media	7
Bassa	2
Totale	20

Ai tavoli di lavoro partecipano nella maggioranza dei casi più enti. Tuttavia, in un quarto dei casi la presenza si limita a quella dell'unico capofila. In tre casi il capofila corrisponde all'unico ente di Terzo settore coinvolto nella co-progettazione, ma in altri due casi alla stessa aderiscono più enti che non sono presenti ai tavoli. In questi casi il capofila è delegato a progettare anche per conto degli altri soggetti.

La decisione di partecipare solo con un capofila ai tavoli tende a creare delle dinamiche particolari nel rapporto con il pubblico perché inevitabilmente si assiste ad uno sdoppiamento dei livelli di discussione. Nei due casi in cui ci sono più enti aderenti alla co-progettazione, ma solo il capofila partecipa ai tavoli, la richiesta di lavorare solo con quest'ultimo proviene, in un caso, dall'ente pubblico mentre, nell'altro, è l'esito delle relazioni tra gli enti di Terzo settore. Il pubblico può chiedere di lavorare solo con un ente rappresentativo degli altri coinvolti per motivi di efficienza e per semplificare la dinamica delle relazioni. In parte ciò è comprensibile se esiste un accordo e un rapporto di fiducia tra enti di Terzo settore tale da attribuire al capofila effettivamente la capacità di negoziare e rappresentare gli interessi di tutti gli attori coinvolti. Non è escluso naturalmente che questo possa accadere in accordo tra enti del Terzo settore che

si sono precedentemente confrontati sulle proposte e sulle questioni da discutere con i funzionari pubblici. Potrebbe essere questo anche un modo per non caricare eccessivamente il peso logistico e organizzativo della partecipazione ai tavoli sugli enti di piccola dimensione che faticano a trovare tempo e risorse da impegnare in processi collaborativi impegnativi. Allo stesso tempo, il rischio è quello di una partecipazione subottimale magari basata su accordi di distribuzione dei compiti antecedenti alla discussione e che esclude alcuni attori da un confronto dinamico e realmente aperto.

TABELLA 4. CHI PARTECIPA AI TAVOLI

Attori del Terzo settore	
Solo ente capofila	5
Ente capofila e alcuni altri enti	1
Tutti gli enti coinvolti nella proposta selezionata	14
Totale	20

Per quanto riguarda la rappresentanza, è importante capire quali sono le figure che partecipano ai tavoli di lavoro. Le figure apicali degli enti sia pubblici (dirigenti) che di Terzo settore (presidenti, direttori) sono in genere ben rappresentate ai tavoli di lavoro.

Questo elemento è importante perché nelle ultime tornate dei piani di zona, spento l'entusiasmo iniziale, ai tavoli venivano mandati spesso a partecipare figure intermedie o operatori con scarso potere decisionale all'interno delle organizzazioni di riferimento. Anche in diverse co-progettazioni sono presenti queste figure, ma la sensazione è che la novità dello strumento abbia in qualche modo incentivato una partecipazione di profilo istituzionale più rilevante.

TABELLA 5. FIGURE PRESENTI AI TAVOLI

Figure	Amministrazioni pubbliche	Enti di Terzo settore
Dirigenti, direttori, presidenti	16	17
Coordinatori di servizi	6	10
Altri funzionari quadri	4	4
Personale operativo	6	3

La presenza di figure con potere decisionale nei tavoli di co-progettazione consente di affrontare un problema classico delle collaborazioni, ovvero l'adattamento delle diverse organizzazioni alle politiche collaborative. Una delle discriminanti probabilmente più rilevanti tra una co-progettazione efficace e una meno efficace è la capacità delle organizzazioni di sviluppare modifiche tali da consentire una migliore integrazione o di integrare l'innovazione all'interno della propria struttura organizzativa e lavorativa.

> *"Devo dire che succede abbastanza di frequente* – racconta un consulente – *che le cosiddette collaborazioni consistono nel mettere insieme pezzi di lavoro dei singoli enti. Ognuno praticamente continua a fare quello che faceva prima e si incollano le attività. Non è che sia sbagliato in sé, ma certamente può essere molto limitante".*

Questo fenomeno si verifica per diversi motivi, ma uno dei principali è che la co-progettazione rappresenta nei fatti una sorta di organizzazione parallela i cui membri contemporaneamente devono occuparsi di obiettivi condivisi con altri enti e finalità e interessi delle proprie organizzazioni di appartenenza. Avere persone che per ruolo e potere decisionale sono in grado

di pensare la complessità e agire allo stesso tempo sui due livelli – quello dell'organizzazione condivisa della co-progettazione e delle singole organizzazioni di riferimento – in teoria dovrebbe ridurre la distanza che si può creare tra le esigenze funzionali dei due livelli organizzativi.

Le esperienze di co-progettazione che hanno generato esiti di integrazione più significativi sono in effetti quelle il cui presidio è stato svolto da figure con maggior potere decisionale negli enti di riferimento. Il punto da rilevare è che la co-progettazione è in realtà un processo che per sviluppare le sue maggiori potenzialità deve impattare non solo fuori, ma anche dentro i confini delle organizzazioni.

> *"La domanda che ti devi fare per capire se una co-progettazione può portare davvero a cambiare qualcosa di duraturo è se le organizzazioni sono disposte a toccare anche i loro meccanismi interni di funzionamento* – dice un consulente che ha lavorato per molte amministrazioni pubbliche e cooperative sociali. *Ho visto molti progetti in cui partecipavano più cooperative o associazioni a un bando. Il cambiamento c'è quando si è disponibili a modificare quello che c'è già. Allora vuol dire c'è un interesse vero nei confronti della collaborazione, che ci si vede un senso e di conseguenza si fa quello che sarebbe più comodo non fare".*

1.2 La progettazione dell'agenda

Trovare il giusto equilibrio tra tempi di lavoro e complessità dei problemi da risolvere non è sempre facile.

In circa la metà dei casi non sono sollevati problemi o osservazioni critiche sulle tempistiche e i calendari dei tavoli di lavoro, mentre nei restanti si rilevano elementi di criticità più o meno manifesti o da parte degli intervistati pubblici (2) o da parte dei rappresentanti del Terzo settore (4) o di entrambi (4).

TABELLA 6. CALENDARI E TEMPISTICHE DEI TAVOLI

Percezione	Casi
Adeguate o abbastanza adeguate	10
Poco adeguate o problematiche	10
Totale	20

I problemi della calendarizzazione e delle tempistiche dipendono da diversi fattori: l'onere dell'impegno richiesto ai partecipanti, la capacità/disponibilità a partecipare, le aspettative rispetto al raggiungimento di risultati in tempi reputati "ragionevoli".

Quando i tempi sono eccessivamente brevi per lavorare, il rischio è che i partecipanti si limitino a prendere atto delle richieste contenute nei bandi.

> "*Il tempo di gestione dei tavoli è* – afferma la presidente di un consorzio di cooperative sociali – *effettivamente un problema. Io ho assistito a situazioni molto diverse. […] A* (nome del Comune in cui è stata svolta la co-progettazione) *il dirigente si è presentato già dicendo chi doveva fare cosa e in due ore era finita la co-progettazione. Ci siamo ritrovati altre due volte, più per dare secondo me una parvenza di dignità alla richiesta di collaborazione che non per altro".*

Disporre di poco tempo significa rinunciare alla possibilità di utilizzare i tavoli di lavoro come luogo di confronto, scambio e apprendimento reciproco perché inevitabilmente queste sono tutte attività che per essere adeguatamente valorizzate richiedono un sufficiente margine

temporale in cui collocare le conversazioni e le interazioni sociali collegate. La durata, l'intensità e la ripetitività sono, infatti, elementi che strutturano le interazioni sociali, consentendo la condivisione di linguaggi e concetti, una migliore comprensione reciproca, la possibilità di maturare convinzioni e sviluppare idee e la fiducia nei confronti dell'interlocutore.

> "*I tavoli che funzionano meglio* – racconta un consulente con una lunga esperienza di processi partecipativi – *sono quelli pensati in modo da lasciare uno spazio di dialogo aperto. Per aperto intendo che tutti possono ritrovarsi nel discorso che si sta facendo innanzitutto come comprensione. […] Non è scontato che un'associazione di volontari riesca a entrare nella logica di una cooperativa che deve fare i conti con i lavoratori, i turni, un'organizzazione del lavoro di un certo tipo. I problemi più frequenti sono che non ci si capisce su cose che sembrano ovvie e invece non lo sono, quindi serve anche un tempo di comprensione prima di entrare dentro le questioni che deve essere messo a fuoco come problema".*

I processi troppo lunghi e articolati rischiano di generare al contrario un sovraccarico di informazioni difficili da gestire. Come dice un cooperatore che ha appena partecipato a una co-programmazione in ambito di politiche giovanili ed è attualmente impegnato in una co-progettazione per tradurre in pratica una delle priorità individuate nella fase precedente: *"Siamo al quarto incontro e se all'inizio sembrava chiara la direzione dove andare adesso mi pare siamo tornati indietro. Il gruppo è molto ampio e poco coeso quindi la gara è a rilanciare questioni che dopo richiedono di essere discusse e questo è molto stancante".*

Uno dei grandi paradossi dell'analisi dei bisogni è il rischio sottolineato da Simon (1947) nei suoi studi pionieristici sui processi decisionali che "la ricchezza di informazioni generi povertà di attenzione". Questo concetto è stato riassunto più di recente dallo psicologo Barry Schwartz (2004) nel cosiddetto "paradosso della scelta". Il paradosso della scelta è la condizione in cui oltre una certa soglia la raccolta di informazioni non solo riduce l'attenzione, ma crea una situazione di sovraccarico che invece di permettere una selezione delle migliori strategie aumenta l'ansia, la difficoltà di dirimere il conflitto tra alternative diverse e in definitiva induce alla paralisi decisionale. Uno dei più famosi studi empirici sul paradosso della scelta (Iyengar e Lepper 2000) descrive un esperimento svolto in un supermercato della California dove i ricercatori avevano allestito un banchetto per promuovere delle nuove marmellate. In alcuni giorni sul banchetto erano esposti vasetti contenenti 24 gusti di marmellate diverse, mentre in altri l'offerta promozionale era solo di sei. I clienti che si fermavano per assaggiare le marmellate ricevevano un buono sconto per l'acquisto di uno dei prodotti. I ricercatori avevano notato che il banchetto con la maggior varietà di prodotti attirava maggiormente l'attenzione dei clienti. Chi però poi acquistava una marmellata era solo il 10% rispetto ai clienti che compravano il prodotto avendo visitato il banchetto con l'esposizione più limitata. La conclusione di questo esperimento, suffragata di seguito da decine di altre ricerche, è che non sempre una maggiore possibilità di scelta coincide con una decisione e che ogni decisione per essere efficace necessita di moderazione nella raccolta e elaborazione di informazioni.

La causa principale della difficoltà di analizzare troppe informazioni, o tante informazioni discordanti, è imputabile al fatto che l'analisi raramente porta a risultati così chiari da permettere di assumere la decisione ottimale. Nell'ipotesi classica della razionalità strumentale, le decisioni migliori sono prese dopo aver raccolto dati che permettono di comparare più alternative individuando il migliore rapporto tra obiettivi e costi. L'assunto implicito è che esiste un unico parametro di misura per stabilire quale sia la decisione ottimale da selezionare. In realtà ciò che si verifica quando i decisori sono multipli è che i criteri di valutazione si moltiplicano. Alcune alternative sembrano migliori perché se ne valuta il costo immediato, altre perché si tiene conto

del costo futuro, altre semplicemente piacciono perché sono più congruenti ai valori dei decisori, altre perché sono reputate economicamente meno sostenibili, ma economicamente più accettabili. Più l'analisi va avanti, meno chiara può diventare allora quale sia la soluzione ottimale da perseguire e questo nel tempo può generare empasse e difficoltà ad arrivare a una scelta. Una seconda causa delle difficoltà di analizzare troppi dati presente in particolare nei processi di co-programmazione è data dal fatto che gli obiettivi sono spesso ampi e generali e i criteri di analisi poco definiti e questo induce a ricercare continuamente nuove informazioni. Per esempio, parlare di problemi degli adolescenti e giovani implicitamente lascia margini di interpretazione sui concreti obiettivi da perseguire e questa vaghezza può incentivare a portare sul tavolo più informazioni e considerazioni, creando più confusione che chiarezza. Infine, essere mossi da quella che Charles Lindblom (1990) definiva in modo pungente la "fame di informazioni" può derivare dal desiderio implicito della ricerca di ulteriori approfondimenti, con l'aspettativa di arrivare a rendere più solida la decisione che viene però continuamente procrastinata. Molte informazioni contengono in sé nuovi interrogativi e non hanno solo natura confermativa di ipotesi predefinite. Di conseguenza, più informazioni si raccolgono, più aumenta il rischio di aprire nuovi fronti che sollecitano la ricerca di altre risposte.

Per massimizzare l'impegno nei confronti dell'analisi dei bisogni senza incorrere nel pericolo della paralisi o del conflitto interpretativo dei dati, l'esperienza delle pratiche studiate indica l'importanza delle seguenti considerazioni.

Innanzitutto, analizzare senza paralizzare e al contempo approfondire le questioni richiede che i diversi attori implicati nelle pratiche collaborative siano capaci o siano aiutati a ragionare con metodo in modo da rendere i problemi anche complessi scomponibili in sotto-elementi che favoriscono il pensiero analitico. Chiedere a più persone qual è la loro percezione dei problemi sociali di un territorio può produrre un'esplosione di idee, rappresentazioni e convinzioni. Il risultato può essere interessante, ma anche magmatico e caotico. Serve, quindi, mettere un po' d'ordine nella discussione e negli argomenti, per esempio, individuando temi o parole ricorrenti, oppure segmentando i problemi principali in sotto-problemi in modo da evitare l'*overload* informativo. Mentre si analizzano le informazioni, è importante adottare metodologie e strumenti che orientino e semplifichino la comprensione e la messa in ordine dei pensieri senza perdere di vista la complessità. Se può essere utile una fase iniziale di brainstorming, di seguito è necessario guidare la discussione secondo criteri tali da organizzare i temi e gli argomenti, sia evidenziandone i contenuti che gli elementi di connessione possibili.

> "*Posso dire* – racconta Anna, una consulente di progettazione con una lunga esperienza nel campo delle politiche giovanili – *che senza strumenti di facilitazione è estremamente difficile gestire un gruppo".* Anna riporta più esempi di come le discussioni non guidate attraverso strumenti e metodologie specifiche rischino di essere caotiche e poco produttive. "*C'è bisogno di arrivare a focalizzare qualcosa che sia intellegibile per tutti, fissare man mano che si procede dei punti fermi, non so, ad esempio, parlare di problemi dei giovani vuol dire arrivare a dire quali problemi: il problema uno, il problema due, il problema tre […]. Ormai la tendenza è usare cartelloni, lavagne, post-it […] è fuori dubbio una scenografia che piace […] soprattutto consente di fare sintesi e esercitare quello che io chiamo il meta-pensiero".*

Con il termine meta-pensiero, Anna si riferisce a una forma di pensiero che riflette su se stesso, che permette di distaccarsi dalle sensazioni immediate e particolari, dall'esperienza quotidiana importante per parlare dei problemi, ma che può rivelarsi anche distorsiva e autoreferenziale. Il suffisso "meta" significa letteralmente "trasformato", "successivo", "trascendente". In sostanza le metodologie e strumenti che facilitano questa forma di pensiero aiutano gli attori che partono

da percezioni dei problemi legati alla propria esperienza, da giudizi di valore particolari e da una difficoltà a trovare un consenso rispetto al significato da attribuire alle diverse situazioni a entrare in contatto e in conversazione reciproca attraverso esercizi di riformulazione condivisa dei fenomeni e di individuazione di priorità in forma di problemi, cause e obiettivi. Questi consentono di procedere con il ragionamento e di non rimanere invischiati in una condizione di sovraccarico di stimoli, informazioni e criteri di valutazione dei fatti.

In secondo luogo, per affrontare il problema della paralisi analitica e della contemporanea necessità di approfondire i problemi può essere utile limitare strutturalmente la quantità delle informazioni su cui ragionare e privilegiare la qualità delle fonti. Se troppe informazioni generano ansia e confusione, è necessario prenderne in considerazione di meno, ma di migliori. Questo significa molto banalmente, per esempio, avere un'idea di dove si possono reperire i dati nelle banche esistenti per evitare di duplicare attività di raccolta di informazioni oppure improvvisare indicazioni generiche che rischiano di ingenerare confusione e errori di interpretazione dei fatti. È necessario pertanto che tra gli attori coinvolti ai tavoli di lavoro esista una competenza su come acquisire e leggere le informazioni.

> "*Ci sono tavoli* – racconta una coordinatrice di un servizio sociale pubblico che ha partecipato a una co-progettazione in area minori – *dove arrivano persone completamente impreparate, più per fare presenza che altro mi dico certe volte. Se c'è qualcuno di un servizio che ha un minimo di capacità di leggere gli aspetti organizzativi è diverso da un educatore che ragiona solo dei suoi casi*".

Il modo in cui sono strutturati e pensati i tavoli di lavoro costituisce dunque un aspetto fondamentale per la riuscita della co-progettazione. Non pensare, prima di avviare i tavoli di lavoro, a come essi possono essere strutturati e programmati può portare a conseguenze che si riflettono direttamente sull'efficacia dei processi collaborativi e ne minano alla base la stessa attrattività.

1.3 Il supporto e la facilitazione

Le nuove pratiche collaborative partono da una nuova visione del processo di progettazione che ha in sé elementi chiari e distintivi e richiede nuove competenze nell'approccio ai problemi. Non si possono scrivere progetti in co-progettazione utilizzando lo stile, i formulari e i processi logici della progettazione classica affidata a un progettista che da solo predispone una sequenza logica di azioni finalizzata a raggiungere un determinato obiettivo (De Ambrogio e Guidetti, 2016).

La presenza di più attori implica, in primo luogo, che la costruzione del progetto sia caratterizzata da dinamiche di interazione più o meno complesse. Possono queste dinamiche essere autogestite? Oppure, è necessario introdurre degli strumenti di supporto soprattutto nelle situazioni in cui operano più attori con poca esperienza di collaborazione e chiamati ad affrontare problemi complessi? Il supporto è rappresentato dall'insieme di attività di facilitazione dell'interazione tra gli attori presenti ai tavoli: la gestione della comunicazione, la soluzione di conflitti, l'aiuto a strutturare e focalizzare i problemi, ecc.

Il supporto attraverso facilitatori o consulenti è presente nella metà dei casi esaminati. Si tratta di figure esterne chiamate per avviare e/o accompagnare i tavoli di lavoro e di figure interne all'amministrazione con esperienza di progettazione partecipata o gestione di gruppi di lavoro. Un numero importante di co-progettazioni sono svolte, invece, senza un supporto specifico, lasciando la gestione dei tavoli alle interazioni dirette tra dirigenti e funzionari pubblici e

rappresentanti del Terzo settore. In questi casi la difficoltà di gestione delle interazioni secondo una logica collaborativa è percepita maggiore da parte di diversi partecipanti. Da parte pubblica, la tendenza che rischia di prevalere in questi casi è di trattare le co-progettazioni secondo logiche di normale negoziazione per l'affidamento di un servizio.

> *"Ci sono alcuni dirigenti pubblici* – evidenzia a tal proposito la presidente di un consorzio e di una cooperativa sociale lombarda – *che arrivano e dicono chi deve fare cosa e come, quindi quante ore deve fare quell'educatore, quante l'altro eccetera. È evidente che ci sono problemi di comprensione di cosa vuol dire co-progettare. D'altronde non è una cosa che si improvvisa dall'oggi al domani. Mi dico però: se non si sa fare qualcosa è meglio farsi aiutare da chi lo fa di mestiere".*

TABELLA 7. PRESENZA DI FACILITATORI

Facilitatori per tipologia	
Facilitatori consulenti esterni	4
Facilitatori interni	6
Nessun facilitatore	10
Totale	20

Le figure dei facilitatori sono più comuni dove le pratiche collaborative si incardinano su progetti finanziati o cofinanziati su fondi non ordinari. In questi casi è la logica stessa dei finanziamenti a poter richiedere un ruolo di sostegno e governo del processo collaborativo. In linea di massima si può dire che la scelta di affiancare i processi collaborativi con un facilitatore/consulente dipende da diversi fattori: le risorse disponibili da parte degli enti, la complessità degli obiettivi da raggiungere ma, soprattutto, il credere nelle potenzialità dei nuovi strumenti e la consapevolezza che le dinamiche collaborative possono richiedere un sostegno specializzato per dare i migliori risultati.

> "*Se un ente crede nella co-progettazione* – sostiene un consulente chiamato più volte ad accompagnare l'attuazione dei nuovi strumenti previsti dal Codice del Terzo settore – *si impegna a farla funzionare al meglio, se non ci crede in fondo non serve faccia niente di più di quello che faceva prima*".

> "*È chiaro che ogni ente ha un suo modo di lavorare* – racconta a sua volta la presidente di una storica cooperativa sociale lombarda che si occupa di servizi per minori e anziani – *quello che io sto vedendo e sono molto preoccupata è che ciascuno interpreta la co-progettazione a suo modo. Dove già prima si lavorava in modo collaborativo con le amministrazioni si cerca di cogliere l'opportunità al meglio e lì vedo che c'è un investimento. Ad esempio, il Comune di [...] ha pubblicato un avviso importante […] sono arrivate due proposte una a cui abbiamo preso parte anche noi […] il dirigente ha voluto a tutti i costi che si costruisse un progetto comune per mettere insieme tutte le risorse e ha coinvolto […[* (ndr: un importante studio di ricerca e consulenza della regione) *per facilitare i lavori […]".*

Per le altre amministrazioni le pratiche collaborative costituiscono un modo di affidare i servizi che presentano soprattutto vantaggi organizzativi e economici e che non richiedono di effettuare investimenti particolari di supporto e coordinamento.

> "*Ci sono Comuni che hanno iniziato a usare le co-progettazioni solo per risparmiare. Tutto il lavoro necessario a costruire una proposta condivisa tra più enti è esternalizzato, le riunioni, il tempo per costruire la proposta sono tutte cose che non interessano. Basta ricevere un progetto preliminare e il pubblico eventualmente negozia su quello anche se ho visto casi in cui non c'è nemmeno una*

negoziazione perché gli avvisi sono molto specifici e le risorse non lasciano spazio a chissà quale fantasia creativa".

Il supporto al lavoro progettuale dei tavoli allo stato attuale sembra dipendere dunque da considerazioni contingenti più che strategiche e questo è sicuramente un aspetto che merita di essere affrontato e tematizzato con maggiore attenzione.

Anche in letteratura è assodato che per rendere efficaci le progettazioni attraverso le pratiche collaborative è indispensabile valorizzare e fare interagire interessi, aspettative, identità e posizioni degli attori in esse coinvolti (Gray e Purdy, 2018). La gestione dei processi di interazione è pertanto uno degli aspetti fondanti dell'efficacia delle pratiche collaborative e richiede la strutturazione di un sistema di supporto e facilitazione adeguato.

Esiste innanzitutto una grande mole di studi sul *team work* che evidenzia come un'elevata performance dei gruppi sia associata a una comunicazione efficace (Reiter-Palmon *et al.*, 2012). La qualità della comunicazione non è collegata come spesso si pensa alla frequenza delle interazioni. Un sovraccarico di comunicazione può portare paradossalmente a un *overload* cognitivo con conseguenti blocchi della creatività e della capacità di elaborazione delle informazioni. "Si discute per ore e non si arriva a nessun risultato" è una frase che più di una volta i partecipanti a tavoli di lavoro hanno pronunciato a commento delle attività svolte. Come racconta Elena, una giovane educatrice che per la prima volta ha partecipato a un tavolo per coordinare gli interventi sociali a favore degli anziani: *"non tutti sono preparati a lavorare insieme. Qualcuno aveva già esperienza, altri era la prima volta e son venute fuori diverse criticità".*

Tra i punti critici rilevati l'operatrice segnala innanzitutto la prevalenza di comunicazioni molto asimmetriche tra i diversi partecipanti ai tavoli. "*Alcuni prendono sempre la parola, altri mai o quasi*".

Chi parla di meno, ha notato Elena, sono in genere quelli che "*arrivano per primi e si vede sono meno a loro agio*". Diversi tra i più attivi partecipanti nel parlare e prendere posizione comunicano anche nei gesti e nei comportamenti una presunzione di diverso status rispetto agli altri partecipanti. "*Si vede subito chi è già inserito nei rapporti che contano e chi ne è ai margini".* La struttura gerarchica delle interazioni è affermata costantemente in comportamenti di "rango superiore" come, per esempio, arrivare in ritardo alle riunioni, uscire a telefonare ripetutamente e una volta rientrati intervenire nella discussione avendone perso dei pezzi, intrattenersi nelle pause dei lavori con i funzionari pubblici o con i rappresentanti degli enti più importanti per discutere di altri servizi, di conversazioni intrattenute con i politici oppure semplicemente dialogando, mettendo in mostra atteggiamenti confidenziali dandosi del tu o scherzando su questioni personali. La quasi ostentazione di questi comportamenti costituisce un messaggio non verbale teso a ribadire la rilevanza dei partecipanti alle pratiche collaborative che non passa inosservata e che, come tale, tende a definire e confermare anche gerarchie che rischiano di amplificarsi nella comunicazione verbale.

Un secondo aspetto che influisce sulla comunicazione riguarda la distribuzione delle informazioni e della conoscenza. Chi ricopre nelle discussioni una posizione defilata soffre spesso di deficit informativi o di competenza. Partecipare a un tavolo in cui alcuni attori dispongono di conoscenze e hanno capacità di esprimere ragionamenti informati e compiuti rappresenta per alcuni un forte disincentivo al coinvolgimento attivo.

"*L'impressione che ho avuto è che chi non parla ha anche paura di dire cose sbagliate soprattutto se di fronte ci sono altri che invece conoscono la materia. Faccio un esempio: a un certo punto un direttore di un'associazione importante ha iniziato a parlare di leggi e regolamenti. Si vedeva che li*

conosceva a menadito e li ha citati per dire cosa si poteva secondo lui fare e cosa no. Dopo, qualcuno che all'inizio aveva espresso qualche idea molto generica senza sapere che per la normativa non era possibile attuarla, è rimasto zitto tutto l'incontro".

La distribuzione asimmetrica di informazioni e competenze costituisce un caso tipico di quella che Watzlawick e colleghi (1967) definiscono comunicazione "complementare". La comunicazione complementare diversamente da quella simmetrica in cui i soggetti interagiscono in condizioni di parità, prevede che uno (o più) interlocutori si collochino a un livello superiore e riescano da tale posizione a definire i contenuti della comunicazione in modo unidirezionale. In questo modo vi è il rischio di un impoverimento del processo comunicativo perché se è vero che alcuni attori dispongono di minori conoscenze e informazioni, è altrettanto vero che esse potrebbero comunque arricchire i contenuti complessivi dell'interazione, apportando nuove chiavi di lettura dei fenomeni oppure ampliando il campo delle conoscenze disponibili.

Un ulteriore elemento di criticità rilevato da Elena riguarda il clima in cui avvengono le interazioni. La giovane educatrice racconta in particolare della presenza nel tavolo di una rappresentante sindacale molto aggressiva che non solo cercava di monopolizzare spesso la discussione, ma interrompeva anche ripetutamente gli altri partecipanti.

"*Non c'era verso di arginarla. Mi han detto che faceva sempre così e la conoscevano ma alcuni che erano venuti per la prima volta ho visto che erano in soggezione".*

Edmondson (1999) a proposito dell'efficacia dei gruppi di lavoro indica come la sicurezza psicologica dei partecipanti costituisca un requisito essenziale per garantire un'accettabile performance delle attività. La sicurezza psicologica si riferisce a una condizione in cui ci si sente a proprio agio e non si teme di essere ripresi o contraddetti nell'espressione del proprio pensiero da altri. Senza una condizione di minima sicurezza psicologica la comunicazione può essere ostacolata a causa di sensi di non appropriatezza dei partecipanti, di disagio, di vergogna a prendere posizione. Sicurezza psicologica e fiducia sono dunque prerequisiti fondamentali per una buona comunicazione.

In secondo luogo, interazioni efficaci implicano la progressiva condivisione di un minimo di vocabolario e conoscenze comuni. Parlare dello stesso problema e non riuscire a capirsi è uno dei maggiori ostacoli di un lavoro di gruppo efficace. Le linee di tensione e di frattura che si possono ingenerare quando si registrano retroterra cognitivi, culturali e informativi molto diversi tra i soggetti interessati a una pratica collaborativa riguardano almeno quattro aspetti: la definizione degli obiettivi, le basi delle argomentazioni su cui verte la discussione, il modo attraverso il quale raggiungere gli obiettivi, e le stesse fonti della legittimazione alla partecipazione.

Per esempio, un gruppo di persone con gap di conoscenze e informazioni rilevanti che partecipano a un tavolo di co-progettazione sui servizi per anziani possono rappresentare il problema secondo diverse prospettive. Per coloro che sono impegnati nell'assistenza volontaria i bisogni degli anziani saranno tendenzialmente quelli più immediati e visibili: la richiesta di una visita, dell'accompagnamento per svolgere una pratica, un fabbisogno alimentare, ecc. La dimensione anche emotiva dell'incontro con un anziano bisognoso non rappresenta tuttavia un'informazione sufficiente per ragionare su quali possono essere le misure possibili da implementare per affrontare i problemi in un quadro più generale di conoscenza del fenomeno dell'invecchiamento. Stime sull'evoluzione demografica, percentuali di anziani sulla popolazione, e altri dati di cornice sono indispensabili per permettere ai volontari di interagire con altri attori più informati senza che si creino incomprensioni o conflitti interpretativi. Quando si avviano

processi di collaborazione tra attori diversi è fondamentale non dimenticare che le interazioni sociali non prendono mai forma in un *vacuum* di conoscenze, credenze e convinzioni pregresse. Chi condivide uno stesso contesto culturale e sociale dispone in genere di un insieme di esperienze che contribuiscono a definire la realtà significativa della propria vita quotidiana. Spesso si dimentica che ogni persona ha conoscenze e convinzioni profonde che definiscono i contorni del suo mondo percettivo e cognitivo. Se mancano prospettive minime comuni le interazioni diventano difficili e per questo motivo è fondamentale fornire a tutti un minimo livello di conoscenze comuni e accompagnare il processo di lavoro condiviso con la presentazione di risultati intermedi di sintesi che permettano a tutti di stare al passo con la discussione. Quali sono le conseguenze di tali osservazioni?

Nel caso di un tavolo di lavoro sugli anziani lo sforzo per raggiungere un livello minimale di informazione e conoscenze comuni dovrebbe sostanziarsi nella preliminare distribuzione e descrizione della situazione generale del fenomeno dell'invecchiamento a livello locale, comprensivo del numero di anziani, delle tendenze demografiche, delle caratteristiche principali dei servizi e degli interventi esistenti. Premurarsi che i partecipanti alle diverse pratiche collaborative possano ricevere un'informazione comune condivisa significa inglobare le pratiche collaborative in un quadro naturalmente più complesso di organizzazione del welfare locale, in cui l'attività di raccolta ed elaborazione di dati e informazioni è parte integrante del funzionamento del governo del sistema.

Inoltre, il processo di elaborazione delle conoscenze dovrebbe essere strutturato in modo tale da consentire a tutti i partecipanti di fare continuamente il punto dello stato dei lavori. Spesso le discussioni sono caratterizzate da *overload* informativo, ambiguità delle informazioni, punti di frizione non adeguatamente risolti.

Infine, la gestione delle interazioni passa dalla costruzione di un clima positivo e dal suo monitoraggio. Il clima di un gruppo è costituito dalla percezione che ciascuno è accettato per quello che è, può esprimersi liberamente, e non ha motivo di vergognarsi o temere nulla per ciò che pensa e dice. Un clima positivo può ingenerarsi anche per via spontanea. Se i partecipanti si conoscono e hanno un'esperienza di collaborazione precedente, è probabile si sentano a proprio agio nel relazionarsi reciprocamente. Il più delle volte, tuttavia, questa condizione è assente perché sono coinvolti nuovi soggetti o per via delle relazioni interpersonali tra gli stessi. I risultati della ricerca empirica suggeriscono che per costruire un buon clima è necessario che nella prima fase del processo collaborativo sia dedicata una particolare attenzione alla costruzione del *team building* e della fiducia reciproca (Takahashi e Smutny, 2002).

L'esperienza dei vecchi piani di zona rileva anche come requisito fondamentale per gestire le interazioni tra gli attori la cosiddetta "competenza relazionale" che implica la capacità di ascolto, di soluzione di incomprensioni e possibili conflitti e d'identificazione di obiettivi comuni. Freitag e Winkler (2001, 68), parlando più in generale delle competenze necessarie a fare funzionare in modo efficace la collaborazione, utilizzano il termine simile di *social coordination* con l'obiettivo di evidenziare la delicatezza e la centralità della dimensione relazionale come fulcro delle pratiche collaborative.

La competenza relazionale o di coordinamento sociale consiste nel facilitare l'instaurarsi di relazioni positive tra i diversi attori favorendo una comunicazione centrata sugli obiettivi, inclusiva, non caratterizzata da atteggiamenti gerarchici o di dominanza e fluida. È importante garantire un ordine ai lavori non lasciando che le interazioni siano monopolizzate dalle figure più "ingombranti" che rischiano di marginalizzare i contributi degli altri partecipanti. Questo significa che servono conduttori che propongono e sanno gestire metodi e strumenti di interazione tali

da consentire a tutti i partecipanti di avere un proprio autonomo spazio di espressione. Per esempio, è importante dare una cadenza e un limite agli interventi dei diversi attori, dare la parola a tutti, creare metodologie di lavoro che richiedono un contributo allargato, ecc.

1.4 Le regole del gioco

La progettazione di servizi e interventi che coinvolgono più attori richiede, come ogni processo organizzativo complesso, una qualche forma di organizzazione e coordinamento. Più individui appartenenti a enti o rappresentanti di gruppi diversi sono chiamati a lavorare insieme per un obiettivo che coincide solo in parte con quello delle rispettive organizzazioni. Come ogni forma organizzativa anche quella generata dalle pratiche collaborative richiede di conseguenza di affrontare il problema del coordinamento, dell'organizzazione e del controllo (Provan e Kenis, 2008). Il problema del coordinamento, dell'organizzazione e del controllo del lavoro progettuale, è un fattore molto rilevante perché a seconda del modo con cui è pensato e messo in pratica fornisce specifiche indicazioni operative e manda segnali simbolici sul ruolo dei diversi soggetti nell'ambito del processo collaborativo. L'analisi dei casi di studio evidenzia l'esistenza di modelli plurali di organizzazione delle attività di progettazione.

TABELLA 8. MODELLI DI ORGANIZZAZIONE PREVALENTI DEI TAVOLI DI LAVORO

Modello di governo prevalente	Casi
Modelli gerarchici	6
Modelli delle deleghe	6
Modelli collaborativi	5
Modelli misti	3
Totale	20

Un primo modello tende ad essere associato a una concezione delle pratiche collaborative come sostituti funzionali di procedure più classiche di affidamento dei servizi e mira a regolare progettazioni di servizi di media o anche rilevante entità economica (fino a più di un milione di euro). Le regole del gioco sono stabilite in questi casi in via gerarchica da parte del soggetto pubblico che definisce calendari e regole di ingaggio dei diversi attori. Questi modelli tendono ad essere molto burocratici e poco attenti alle dinamiche necessarie per costruire un solido progetto di intervento. Il caso emblematico è rappresentato da un Comune che ha imposto di svolgere un aggiornamento dell'analisi dei bisogni in un solo pomeriggio, generando come reazione una grandissima insoddisfazione da parte di molti partecipanti e il sospetto della strumentalità dell'azione. In particolare, questa è sembrata funzionale a nascondere dietro la forma della co-progettazione successiva un affidamento diretto di servizi a un ente gradito all'amministrazione locale.

> "*Io credo* – racconta il presidente di un consorzio di cooperative sociali che lavora da anni ancora prima dell'introduzione degli strumenti previsti dall'art 55, in co-progettazione con l'ente pubblico locale – *si debba partire dal fatto che ogni processo complesso come è una co-progettazione ha bisogno di un presidio di governo forte. Se non si sa chi è responsabile di cosa, chi può prendere le decisioni e soprattutto quali decisioni possono essere prese come fai a chiedere alla gente di impegnare del tempo?*".

L'intervistato fa come esempio quello di una piccola associazione a cui è richiesto di partecipare a un tavolo di lavoro sulle politiche giovanili.

"Ti trovi completamente spiazzato se non capisci come funziona il processo. Non basta mettere intorno al tavolo le persone per farle discutere in modo produttivo. Bisogna definire gli oggetti e i metodi di lavoro, dare i tempi, preparare materiali e documentazioni. Materialmente redigere un progetto che non è una cosa che sanno fare tutti. Poi ci sono anche relazioni da curare: se un progetto si sviluppa in un certo modo magari è necessario parlare con un sindaco di un piccolo comune o con il direttore di una proloco. Chi lo fa deve essere chiaro altrimenti è un rimpallarsi continuamente la palla e non si va da nessuna parte".

Un coordinamento del processo che porta alla stesura di un progetto così come a un'analisi dei bisogni nella fase di co-programmazione è dunque necessario. Tuttavia il modo con cui il coordinamento è esercitato fa un'enorme differenza sia rispetto ai risultati della progettazione che alla tenuta e alla valorizzazione delle relazioni collaborative. Se le decisioni sono definite senza un nesso con i risultati come rischia di essere tipico degli approcci burocratici che privilegiano il rispetto della regola alla flessibilità necessaria a risolvere i problemi, oppure sono calate dall'alto e non permettono un'interazione tra i diversi attori il rischio concreto è che i progetti non siano l'esito di una reale collaborazione e che elementi base come fiducia, aspettative e motivazioni a lavorare insieme e mobilitare risorse comuni siano azzerati.

Una forma alternativa di coordinamento e organizzazione della progettazione consiste nella delega da parte dell'ente pubblico all'ente capofila dell'organizzazione delle sessioni di co-progettazione. I risultati non sono univoci, ma è necessario porre molta attenzione alle dinamiche che si instaurano tra gli enti di Terzo settore soprattutto se ad essere coinvolte sono più organizzazioni.

Maria è una progettista di un centro servizi per il volontariato che si è trovata a lavorare nell'ambito di una co-progettazione che ha visto diversi cambiamenti della cabina di regia. La co-progettazione riguardava un bando di una grande fondazione nazionale ed era stata promossa dall'Assessorato alle politiche sociali di un Comune capoluogo di provincia. L'area di lavoro riguardava le politiche giovanili e l'intento originale dell'amministrazione pubblica consisteva nel favorire l'ideazione di un progetto di gestione aperta di uno spazio pubblico da parte delle associazioni e delle cooperative sociali operanti sul territorio da presentare al bando nazionale. Per avviare il percorso collaborativo l'amministrazione comunale aveva pubblicato un avviso pubblico e incaricato il Centro Servizi per il Volontariato di supportare lo svolgimento delle attività. Nella prima fase con la facilitazione del personale del Centro Servizi per il Volontariato c'era stato un tentativo positivo di discussione e amalgama di competenze e interessi diversi.

"Si lavorava insieme sulle idee – sottolinea con un certo orgoglio Maria – *e non sempre era così facile perché si doveva dare spazio e voce a realtà molto diverse: le grandi cooperative e associazioni, da un lato, e gli enti più piccoli e informali, dall'altro, ciascuno con un differente bagaglio di esperienze, competenze e punti di vista".*

Alla fine dei primi tre incontri si era posto il problema di chi poteva svolgere la funzione di capofila per presentare il progetto. I requisiti tecnici richiedevano per l'ente capofila un fatturato di entità tale da lasciare come unica possibilità di scelta il locale consorzio delle cooperative sociali che da questa fase aveva assunto anche l'onere organizzativo di predisposizione operativa del progetto. Il cambio di ente capofila ha comportato immediatamente un nuovo modo di operare all'interno della co-progettazione. La logica che ha preso il sopravvento è quella che Maria definisce del "progettificio".

"Si è iniziato a lavorare subito chiedendo agli enti le schede di chi fa cosa. Hanno detto che era per stare dentro i tempi per la presentazione del progetto, ma questo è il loro modo di lavorare, molto manageriale e poco sul processo. Si vede che hanno già in testa cosa si deve fare".

In una logica di condivisione di obiettivi l'adozione di un determinato stile di lavoro da parte di chi ha la responsabilità della regia delle pratiche collaborative ha implicazioni evidenti sia sull'efficacia che sulla qualità dei processi. La collaborazione richiede alte motivazioni e impegno da parte dei partecipanti. La possibilità di contribuire in modo costruttivo, il riconoscimento del ruolo di ogni partecipante, e la condivisione dei fini sono di conseguenza requisiti molto importanti per rendere i processi efficaci. Se si impone uno schema di lavoro dall'alto per quanto possa avere giustificazioni funzionali, ma non è concordato tra le parti, oppure semplicemente non è compreso, il pericolo è di nuovo quello di una perdita di motivazione da parte dei partecipanti, oppure, come nell'esempio appena citato, di un lavoro che si profila come mera sommatoria di singoli contributi molto riduttiva rispetto alle potenzialità del dialogo e del mutuo e reciproco adattamento.

Un terzo modello di organizzazione e coordinamento delle attività di progettazione è di tipo misto e si ritrova più facilmente nelle pratiche collaborative finalizzate a progettare servizi innovativi di più modesta o ridotta entità economica. Il coordinamento e l'organizzazione sono svolti in questi casi in accordo e dialogo tra pubblico e Terzo settore e possono assumere anche forme più o meno ufficiali di cabine di regia i cui membri sono nominati dai partecipanti al tavolo di lavoro. L'elemento che qualifica queste forme di coordinamento più o meno formalizzate è quello tipico delle cosiddette *network governance* che incorporano comportamenti che facilitano le interazioni tra gli attori e spingono i partecipanti verso soluzioni efficaci e condivise per la risoluzione dei problemi (Wang *et al.,* 2023).

Questi modelli di coordinamento non sono scevri dall'obbligo del rispetto dei vincoli burocratici, ma risultano molto più flessibili per governare le contingenze e le richieste di approfondimento necessarie per meglio comprendere le determinate questioni di contenuto, aspetti legali o semplicemente per permettere una migliore conoscenza e integrazione tra i diversi attori. Per esempio, quando pubblico e Terzo settore sono mossi da un interesse genuino verso la soluzione di un problema e si confrontano su come costruire e adattare il processo di progettazione, è più facile inserire una sessione aggiuntiva di lavoro oppure delegare i soggetti appropriati per prendere contatti con altri enti o con attori privati per verificare la disponibilità a garantire un sostegno economico a talune iniziative. In particolare, nelle situazioni in cui i progetti richiesti hanno natura specificamente innovativa e le basi della collaborazione sono già presenti, la funzione di coordinamento è opportuno sia maggiormente indirizzata a stimolare e favorire il coordinamento dal basso e a garantire una maggiore flessibilità del processo di lavoro.

In teoria si possono anche sperimentare soluzioni di governance molto più democratiche attraverso l'elezione da parte dei partecipanti di un comitato di gestione oppure tramite la decisione a maggioranza sulle materie di interesse comune. Questo schema si addice tuttavia preferenzialmente a situazioni particolari con un numero di partecipanti contenuto, buoni livelli di collaborazione pregressi e un livello di conoscenze e competenze non troppo asimmetrico. In caso contrario il rischio è quello di estenuanti negoziazioni su argomenti che diventano ostacoli a fare proseguire le attività in funzione degli obiettivi prefissati.

L'importante è non dimenticare mai che le pratiche collaborative sono forme particolari di organizzazione che non funzionano in base ad adattamenti spontanei, se non in piccola parte e occasionalmente, e che richiedono funzioni di regia e leadership che vanno attentamente

pensate e progettate in relazione agli obiettivi e alle condizioni che caratterizzano i diversi processi di collaborazione.

1.5 Conclusioni

I tavoli di lavoro sono lo strumento principale della co-progettazione. Il modo con cui essi sono organizzati e fatti funzionare rispecchia in generale la grande eterogeneità di esperienze fino ad ora avviate. È difficile dire se esiste un modello migliore in assoluto per gestire i tavoli di lavoro. Più probabile è che le condizioni più adatte vadano rintracciate nelle situazioni specifiche in cui la co-progettazione prende forma. Per esempio, la presenza di facilitatori consulenti può risultare decisiva se mancano le competenze interne per il governo dei tavoli di lavoro, oppure se le relazioni tra partner sono particolarmente complesse e a rischio di conflitti e incomprensioni. Anche rispetto alla calendarizzazione e alle tempistiche di lavoro sono i fattori contestuali e contingenti a consigliare le soluzioni più idonee. Se, per esempio, gli enti che partecipano alla co-progettazione sono poco strutturati non si può pensare di programmare un calendario eccessivamente impegnativo in termini di tempo e risorse da dedicare, pena il venire meno della partecipazione. In generale, i tavoli costituiscono dunque uno strumento che dev'essere adattato alle condizioni di contesto e nella fase attuale di applicazione della riforma si intravvedono piuttosto chiaramente alcune difficoltà a raggiungere questo obiettivo. Il passaggio a una gestione collaborativa delle relazioni tra pubbliche amministrazioni e enti di Terzo settore implica una riorganizzazione di culture e prassi consolidate che non sono facili da abbandonare e rispetto alle quali vi è ancora verosimilmente una limitata consapevolezza.

2. DALLE IDEE AI PROGETTI

2.1 Dalle idee ai progetti

Una volta che i tavoli di lavoro sono avviati e gli attori iniziano a confrontarsi sorgono delle idee su come intervenire e si apre la fase di progettazione vera e propria.

"*Un'idea* – sottolinea però Silvia, una progettista di un consorzio di cooperative sociali esperta in processi partecipativi – *non basta per fare un progetto*". Un'idea è qualcosa di astratto e ideale. Agli albori della filosofia occidentale per evidenziare la natura trascendente delle idee, Platone le collocava in un mondo distinto da quello dei fatti empirici: l'iperuranio da cui come una fonte sgorgano per arrivare a diventare strumenti per interagire con il mondo terreno. Nella tradizione platonica, le idee dell'iperuranio sono necessarie all'esistenza delle cose, ma non sono le cose stesse perché si situano su un piano superiore, "oltre" appunto, che nella cultura classica rappresenta il confine del luogo fisico.

Il rapporto tra ideale e mondano costituisce un passaggio cruciale di ogni processo di progettazione. L'ultima esperienza a cui Silvia ha partecipato riguardava un progetto sui NEET, i giovani che non lavorano e non studiano, in una zona periferica della Lombardia. Per costruire il progetto si era costituito un tavolo di lavoro tra enti pubblici, cooperative e associazioni e per diversi mesi i partecipanti si erano incontrati per discutere sul tema. Il processo era avanzato con una certa fatica perché nessuno degli attori coinvolti aveva una conoscenza diretta del fenomeno. Tutti operavano nel settore dei minori e delle politiche giovanili, ma solo una cooperativa aveva maturato una breve esperienza di lavoro con i NEET nell'ambito di un progetto rivelatosi peraltro molto problematico e di scarso successo.

> "*Dopo tutto questo tempo sono arrivati a formulare un'idea che non era neanche male. […] Però non sapevano come andare avanti*". A questo punto Silvia viene contattata e le è chiesto di aiutare il gruppo a scrivere un progetto. "*Il punto è* – conclude la giovane cooperatrice – *che se vuoi fare un progetto bisogna che ci siano i progettisti*".

La progettazione è una pratica che da diversi anni è diffusa all'interno degli enti del welfare sociale sia pubblici che di Terzo settore. Tra gli operatori più anziani, la stagione della progettazione inizia già sul finire degli anni '90 con l'introduzione della legge 285 che aveva stimolato l'avvio di un periodo di grande effervescenza in molti servizi per progettare nuovi interventi nel campo dei minori e delle famiglie (Leone e Prezza, 2016). Nonostante sia quasi dato per scontato che gli operatori degli enti pubblici e del Terzo settore siano ormai allenati a scrivere progetti, non sempre accade di trovare nei progetti chiarezza di obiettivi, proposizioni e motivazioni ben articolate, definizioni precise delle responsabilità e delle fasi di realizzazione.

> "*Nessuno per dirti* – continua Silvia – *sapeva usare un quadro logico, non parlo di chi sa quali strumenti, parlo di una cosa basica e non è la prima volta che mi succede*".

Il quadro logico è uno degli strumenti di progettazione più conosciuti, introdotto nel 1969 da Leon Rosenberg per aiutare a migliorare i progetti dell'agenzia USAID impegnata per conto del governo degli Stati Uniti in progetti di sviluppo in Africa. Attraverso il quadro logico si inizia a pensare non solo in termini di problemi e azioni, ma anche di obiettivi prioritari e obiettivi delle singole attività.

"Mi sono accorta non solo da questa esperienza di cui ti parlavo ma anche da altre che c'è un forte schiacciamento sull'operatività. Si fa fatica a ragionare, ad esempio, sulla differenza tra obiettivi e azioni. Le azioni sono gli obiettivi e me lo spiego con il fatto che in molte organizzazioni c'è poca abitudine al tempo del pensare rispetto al fare".

La presenza di competenze di progettazione all'interno dei tavoli di lavoro dovrebbe essere un dato scontato. In realtà, può accadere che ai tavoli siano presenti rappresentanti degli enti di seconda linea oppure persone, molto banalmente, che non abbiano competenza in materia di progettazione. In questi casi il rischio è che il processo collaborativo fatichi a fare passi avanti rispetto a quanto definito nell'avviso e che si ingenerino anche problemi d'interazione relativi alla definizione dei ruoli di ciascun attore coinvolto nelle attività del tavolo.

Le competenze del progettista vanno distinte da quelle del facilitatore anche se in alcuni tavoli i facilitatori hanno svolto una funzione molto importante nell'accompagnare la discussione verso una forma di pensiero progettuale. Mentre il facilitatore ha il compito di agevolare l'interazione, il progettista si deve occupare di tradurre le idee e i contenuti che emergono dal lavoro comune in un sistema strutturato di obiettivi, sotto-obiettivi, azioni e risorse.

"*Bisognerebbe secondo me* – continua Silvia – *sempre verificare se ai tavoli ci sono le competenze per costruire un progetto. È proprio la forma del pensiero progettuale a dovere essere recuperabile nel gruppo di lavoro o altrimenti bisogna porsi il problema di come trovarla e inserirla nel gruppo".*

Il problema di disporre di competenze per costruire i progetti diventa in questa prospettiva centrale per garantire la qualità degli interventi, la fiducia reciproca e la collaborazione. Ci sono diverse soluzioni adottate nelle esperienze analizzate.

Se è necessario affidare a chi ha le competenze la fase di scrittura, il processo di elaborazione e stesura di un progetto nell'ambito di un percorso collaborativo deve confrontarsi tuttavia con le stesse problematiche che rischiano di inficiare o ostacolare le relazioni tra gli attori, prima tra tutte la necessità di non dare per scontate l'esistenza di rapporti di fiducia tra le parti, la capacità di reciproca comprensione tra gli attori, e la necessità di mobilitare e valorizzare le diverse risorse e competenze presenti in campo. La scelta migliore è di non separare mai il processo di discussione da quello di progettazione e di creare le condizioni affinché le due fasi procedano in contemporanea. Questo può essere fatto coinvolgendo i progettisti in tutte le fasi di elaborazione delle idee progettuali e chiedendo ad essi di preparare materiale in progress da condividere con i partecipanti. L'ausilio delle nuove tecnologie può essere molto importante per sostenere il processo di socializzazione in progress della scrittura dei progetti.

"*Ci sono oggi strumenti che solo fino a prima della pandemia non c'erano o non si usavano* – racconta una consulente specializzata in processi partecipativi – *io propongo di usare Google Drive con cui mi trovo molto bene e che ho visto è abbastanza facilmente accessibile. […] Carico tutti i documenti di lavoro intermedi quando i progetti prevedono più incontri così non ci si dimentica di cosa è stato detto la volta prima e tutti possono vedere e integrare le sintesi e i documenti".*

L'uso di strumenti di editing collaborativo rappresenta una prassi consolidata per aumentare l'efficacia della collaborazione nei gruppi di lavoro. Nel campo del welfare locale naturalmente è importante fornire agli attori le competenze per accedere a strumentazioni complesse. Qualora non sia possibile si può ricorrere a soluzioni più semplificate come la distribuzione di materiale cartaceo prima delle riunioni o la spedizione per posta elettronica. L'elemento dirimente è che ogni attore abbia la possibilità di seguire la stesura del progetto e non trovarsi alla fine con una documentazione in mano in cui non si riconosce o che appare poco comprensibile.

2.2 Il ruolo delle procedure amministrative

La co-progettazione è un procedimento amministrativo: questo significa che le discussioni e i confronti avvengono non nell'ambito di un processo spontaneo, ma entro un quadro con precise regole e vincoli normativi.

> *"Non è come trovarsi al bar* – ricorda una dirigente di un'azienda pubblica di servizi – *questa idea va secondo me un po' sfatata. Alle volte mi sembra che si immagini che non ci sono più regole e sia sufficiente parlarsi e venirsi incontro a vicenda, un po' da parte di alcuni vedo questa pretesa che è sbagliatissima. […] Con le co-progettazioni ci sono altrettanti obblighi per il pubblico non è che c'è la volontà di aggravare il lavoro, però le assicuro che non è una passeggiata dal punto di vista del rispetto della normativa anche perché non è chiaro fino in fondo cosa si può fare ed è logico che serve un approccio responsabile […]".*

Il rapporto con le prescrizioni amministrative può essere un ostacolo o un fattore di sostegno ai processi collaborativi: questo è un passaggio essenziale da tenere a mente perché la collaborazione prevista dall'art. 55 è qualcosa di molto diverso da quella che può prendere forma da un tavolo tematico o da un gruppo di lavoro informale. Il ruolo della burocrazia è visto in modo differente dagli intervistati. Mentre la principale preoccupazione degli intervistati pubblici si concentra sulla poca chiarezza delle procedure da utilizzare per la gestione delle co-progettazioni, più della metà dei rappresentanti degli enti di Terzo settore individuano un eccesso di carico amministrativo e il persistere di approcci non conformi alla collaborazione, caratterizzati da un mix di rigidità procedurali e atteggiamenti gerarchici.

Un'accusa rivolta da diversi intervistati del Terzo settore e condivisa anche da alcuni funzionari e dirigenti pubblici è che il lavoro ai tavoli appare particolarmente oneroso sotto il profilo burocratico e organizzativo. Gestire tavoli complessi con molti partecipanti significa in effetti tenere insieme logiche amministrative che esigono chiarezza e attribuzione formale di responsabilità, con dinamiche più orizzontali e flessibili in cui le responsabilità sono condivise. Uno dei classici problemi che si incontrano nell'applicazione delle logiche collaborative riguarda le ore da attribuire agli operatori dei diversi enti. Per molti dirigenti e funzionari pubblici l'assegnazione di pacchetti orari rigidamente riconducibili ai singoli enti rappresenta l'applicazione logica dell'approccio burocratico basato sul principio di trasparenza, imparzialità e economicità. La filosofia della collaborazione è tuttavia molto diversa da quella della gerarchia amministrativa: collaborare significa affrontare insieme i problemi, condividere risorse, trovare soluzioni flessibili che implicano alla base l'esistenza di un meccanismo di governo basato sulla fiducia più che sul controllo burocratico. L'impianto concettuale della progettazione collaborativa dovrebbe dunque prevedere dei margini di flessibilità negli interventi direttamente nel mandato istituzionale. L'innovazione reale nel modo di costruire i servizi e gli interventi consiste nel favorire la condivisione e l'interscambio di risorse umane e materiali e non la segmentazione che rischia di riprodurre modelli di organizzazione delle risposte ai bisogni già sperimentati e fallimentari.

D'altro canto, un utilizzo intelligente delle procedure amministrative può anche sortire effetti positivi per l'efficacia della progettazione. In particolare, quando sono coinvolti più attori e la discussione è molto complessa, gli avanzamenti nella costruzione dei progetti possono risultare lenti e faticosi. La tendenza è quella che un intervistato sintetizza essere *"per ogni passo avanti se ne fanno due indietro"* e effettivamente non è facile mettere d'accordo tutti in una dimensione di confronto ufficiale quando i partecipanti poi tornano nelle loro organizzazioni di origine e, magari, devono discutere le soluzioni individuate ai tavoli con altri attori, oppure intrattengono

rapporti informali preferenziali con gli amministratori pubblici che incontrano tra una convocazione dei tavoli e l'altra.

La stesura di verbali chiari che segnano il procedere della discussione e i punti di accordo man mano individuati costituiscono da questo punto di vista non solo un adempimento di un onere procedurale, ma anche uno strumento per rinforzare passo dopo passo la costruzione dei progetti. Il passaggio cruciale da considerare è che la costruzione dei progetti nei tavoli di lavoro si deve confrontare con gli aspetti burocratici. Il modo con cui la burocrazia si rapporta con i processi collaborativi non è però di per sé positivo o negativo, ma dipende molto dall'applicazione che di essa viene fatta per accompagnare e governare la co-progettazione. Le attese di una sparizione di vincoli amministrativi nei processi di costruzione collaborativa dei progetti sono improprie, mentre è opportuno ragionare su cosa significa usare la burocrazia in modo efficace e su questo tema un ruolo ancora una volta decisivo è svolto dalle relazioni esistenti tra pubblico e Terzo settore.

Se i rapporti precedenti alla co-progettazione erano caratterizzati da fiducia reciproca la pressione verso il controllo burocratico tende ad essere allentata e le procedure amministrative vengono utilizzate in modo più consono alla soluzione di problemi; in caso contrario, la burocrazia assume effettivamente la funzione di strumento finalizzato a garantire un'adesione alla norma che tutela le responsabilità dei dirigenti pubblici più che non ad assicurare l'efficacia del processo collaborativo.

2.3 Cosa fa la differenza?

Cosa faccia la differenza tra un percorso che porta a un progetto in cui i diversi partner si ritrovano e, invece, uno che appare poco o solo parzialmente soddisfacente, è anche un tema molto importante da analizzare nell'ambito delle dinamiche dei tavoli di lavoro. Diversi intervistati si soffermano proprio sul processo di definizione operativa dei progetti come chiave, anche motivazionale, per dare valore al lavoro di co-progettazione. Se il lavoro fatto ai tavoli di traduzione operativa delle idee si traduce in progetti che non soddisfano i partecipanti, oppure se i progetti sono percepiti come poco chiari o poco equi nella distribuzione delle risorse e degli impegni, la motivazione a impegnarsi per realizzare le attività si riduce.

> *"Siamo dovuti stare dentro* – racconta il presidente di un'associazione di volontariato – *perché non potevamo stare fuori. Il Comune ha invitato tutti a partecipare. […] Le dinamiche non mi sono piaciute, c'era chi aveva già fatto accordi e le richieste che han fatto all'associazione per me non erano trasparenti. Sembrava che dovessimo mettere il volontariato noi per far fare bella figura agli altri".*

Alcune incomprensioni sono legate a conflitti interpersonali pregressi o alla scarsa conoscenza dei modi di lavorare e delle esigenze anche legittime di funzionamento degli altri enti. Questo problema tende ad amplificarsi se nella definizione del progetto manca la possibilità di avere uno sguardo di insieme e ciascuno è chiamato a ragionare solo sui propri compiti.

È importante che tutti abbiano da questo punto di vista la visione dell'intero progetto, e non solo della parte di propria competenza. Alcuni processi di co-progettazione sono gestiti in forma molto burocratica o manageriale, per cui nelle fasi di scrittura dei progetti si può tendere a lavorare per compartimenti stagni. Ai singoli enti è chiesto di definire le attività progettuali di loro competenza per procedere ad aggregazioni complessive in una fase successiva. Nonostante per velocizzare il processo di scrittura e promuovere la partecipazione questa strategia possa

sembrare funzionale, in realtà senza una visione complessiva del progetto e di tutte le attività previste, il rischio è che così si produca una parcellizzazione di obiettivi e impegni che fa perdere di vista il quadro complessivo e le responsabilità condivise. La creazione di interconnessioni tende ad essere di conseguenza disincentivata, e diventa più facile che si creino tensioni e incomprensioni che si riversano nelle fasi successive.

Il nodo dell'integrazione di attività che coinvolgono contemporaneamente più enti, e non sono solo una sommatoria di azioni sostanzialmente indipendenti appare particolarmente importante e ostico da sciogliere. Uno dei maggiori problemi nelle co-progettazioni si verifica quando, come ha segnalato un rappresentante del Terzo settore, *"io devo mettere un operatore che è coordinato da qualcuno di un'altra cooperativa"*. Nonostante sia logico pensare che in una gestione collaborativa di un progetto si uniscano le forze e qualcuno debba necessariamente svolgere il ruolo di coordinamento, questo è uno dei problemi che scoraggiano maggiormente il passaggio da una collaborazione concepita come sommatoria di funzioni coordinate ciascuna da un diverso ente di appartenenza verso un'intesa che porta a un nuovo impianto organizzativo con un'integrazione funzionale di ruoli e responsabilità. Affrontare e discutere questi passaggi delicati diventa, quindi, cruciale per riuscire a spingere la collaborazione verso una maggiore integrazione e una riorganizzazione sostanziale delle attività dei singoli enti.

Un altro passaggio che rischia di essere problematico nella costruzione dei progetti è che tutti devono potere capire cosa viene richiesto di fare, gli impegni reciproci e individuali, i tempi e le risorse da investire per valutare la sostenibilità del proprio impegno e gli effetti delle diverse scelte sugli altri enti e sul sistema in generale. Spesso non è chiaro quali siano le conseguenze di un impegno assunto in un progetto collaborativo. L'idea che le risorse acquisite definiscano i confini dell'azione dei singoli enti rischia di essere piuttosto diffusa e questo comporta che una volta che ciascuno ha lavorato per definire attività di interesse delle diverse organizzazioni cessino gli impegni e le responsabilità rispetto al progetto nel suo complesso. Il problema si amplifica di solito quando a partecipare ai tavoli di lavoro non sono direttamente i dirigenti delle organizzazioni, ma figure poco preparate sulle tematiche generali che non dispongono delle conoscenze per cogliere a fondo le implicazioni di determinate decisioni. Si tratta di pochi casi, ma che delineano bene la dinamica che rischia di instaurarsi in un tavolo se, nel momento in cui si progetta l'operatività, i partecipanti hanno una preparazione eccessivamente settoriale e operativa.

> *"La presenza di seconde linee* – rileva una dirigente dei servizi sociali di un ambito di più Comuni – *è a prescindere un limite per il semplice fatto che non sai con chi stai parlando; esaspero un po' ma è sempre chi comanda che decide e se hai di fronte qualcuno che non comanda non può prendere decisioni. […] il problema è anche operativo, nel senso che se i problemi sono molto tecnici va bene anche uno che ha il polso sull'operatività. Se parliamo di una visione un po' più alta lì si inceppano le cose. Non voglio dire che gli operativi non debbano avere un ruolo, anzi, ma complementare. Serve sia la visione tecnica che quella politica se vogliamo fare un passo avanti verso la collaborazione".*

È dunque essenziale che tutti gli attori coinvolti nella co-progettazione vadano posti in condizione, sia come mandato dell'ente da cui provengono che nell'ambito del processo collaborativo, di capire in cosa consistono le attività, le fasi, le responsabilità, gli output e le risorse mobilitate dal progetto e non avere dubbi interpretativi che rischiano di trasformarsi in motivi di conflitto o incomprensione. Bisogna ricordare che ai processi di progettazione possono partecipare persone con competenze e background completamente differenti, e che il linguaggio costituisce il principale canale di accesso alla partecipazione, o il principale fattore di

esclusione. In linea teorica l'accessibilità della scrittura andrebbe garantita anche ai beneficiari degli interventi anche se questo comporta aggravi di lavoro che molte progettazioni non sono in grado materialmente di sostenere.

2.4 Il budget

La definizione dei progetti operativi richiede, infine, che siano allocate anche le risorse e deciso come vengono usati i finanziamenti. Nel momento in cui si rendono operativi i progetti, la componente delle risorse gioca un ruolo fondamentale. I picchi di conflittualità e tensione si registrano solitamente proprio in questa fase perché per molti si tratta di una sorta di *redde rationem*, una vera e propria resa dei conti in cui si verificano attese, promesse e interessi che legittimamente restano sempre parzialmente difformi quando si lavora tra enti differenti.

> *"Se uno ha come aspettativa di mantenere un budget di un servizio o di portare a casa solo la sua parte* – dice un dirigente di un Comune molto impegnato nel sostenere lo sviluppo di reti collaborative con il Terzo settore – *non può funzionare […] di base c'è un'incomprensione che porta sicuramente al fallimento".*

Pensare esclusivamente al budget per la propria organizzazione significa effettivamente rischiare di perdere di vista la motivazione stessa della collaborazione che consiste nel lavorare insieme per costruire qualcosa di diverso e più ampio e integrato rispetto a quello che ciascun singolo ente può garantire. Per favorire lo sviluppo di atteggiamenti congruenti con lo spirito della collaborazione è molto importante tenere sempre insieme la discussione sugli obiettivi dei progetti con quella sulle risorse. Ci sono naturalmente forti pressioni per ragionare prima sulle risorse e dopo sui progetti soprattutto nei casi in cui la co-progettazione riguarda servizi già consolidati. In questi casi gli enti che gestivano in precedenza i servizi partecipano ai tavoli con un vincolo implicito di garantire i posti di lavoro e le commesse già in essere. Se non sono messe in atto strategie per mobilitare risorse aggiuntive rispetto a quelle esistenti la tendenza a guardare prima gli interessi consolidati è dunque molto marcata. Pensare la co-progettazione come leva per l'attivazione di nuove reti e nuove risorse quando si discute di servizi già esistenti rappresenta in questa prospettiva una sorta di *conditio sine qua non* per evitare che gli atteggiamenti dei partecipanti siano orientati alla tutela delle rendite di posizione.

Più in generale, l'esistenza di modelli di pensiero e comportamento finalizzati a guardare prioritariamente alle esigenze economiche dei singoli enti è supportata da modelli di progettazione che non spingono per l'individuazione di fabbisogni e esigenze comuni ai diversi enti.

> *"Dividere i budget prima di avere ragionato sui progetti* – conferma una consulente di un CSV che ha seguito sul territorio diversi tavoli di co-progettazione – *sicuramente non aiuta. Tra i piccoli enti vedo meno problemi, c'è più disponibilità a stare sui problemi. Per le cooperative sociali più grandi bisogna capire che il punto di partenza quasi sempre è la cooperativa e non il progetto. È anche comprensibile perché ci sono gli stipendi, i soci, ecc. Allora il problema è spostare l'attenzione e questo vuole dire che bisogna pensare anche a fare ragionare subito su budget condivisi".*

La pressione a non focalizzarsi sul progetto complessivo tende a aumentare anche quando le risorse assegnate per svolgere le attività da parte del soggetto pubblico sono insufficienti o particolarmente risicate. La cultura pubblica degli ultimi due decenni ha incentivato sicuramente l'interiorizzazione del valore in sé dell'obiettivo del risparmio da parte di molti funzionari. Può accadere così che nella fase di operazionalizzazione dei progetti le risorse risultino scarse. Questo

oltre che a impoverire la qualità stessa dei servizi e degli interventi tende a aumentare la concentrazione dei partner sulle risorse da utilizzare per lo svolgimento delle proprie attività e a fare perdere di vista l'insieme del progetto, creando un sistema a vasi non comunicanti e poco legati tra loro.

2.5 Conclusioni

Come hanno notato Huxham e MacDonald (1992, 50), "c'è una linea sottile che separa l'ottenere benefici dalla collaborazione dal peggiorare la situazione". Le pratiche collaborative del welfare locale non sono processi spontanei che si autoregolano e conducono naturalmente a un risultato positivo condiviso. Esse necessitano per funzionare di un'architettura e di un'organizzazione coerenti con i fini che attraverso di esse ci si prefigge di perseguire. Le diverse pratiche e i diversi strumenti pongono rilievi e vincoli più o meno marcati. In linea generale, è fondamentale ricordare sempre che i processi vanno impostati in modo coerente con gli obiettivi che si intendono perseguire. Essi non funzionano per forza propria se non raramente e in condizioni del tutto particolari. Negli altri casi, sono necessarie azioni di supporto e governo che rendono le co-progettazioni processi particolarmente complessi. L'idea che basta istituire un tavolo di lavoro per ottenere un buon progetto operativo è dunque quanto di più fuorviante si possa immaginare. Investire in co-progettazione significa non facilitare, ma capire come e a che condizioni una collaborazione può funzionare. Riconoscere i bisogni della co-progettazione rappresenta in questa prospettiva una priorità strategica per costruire processi efficaci.

3. PARTENARIATI E ACCORDI

1. Gli attori

I partenariati costituiscono la fase finale del processo di co-progettazione. La stipula degli accordi è necessaria per completare il provvedimento amministrativo e all'interno degli stessi si ritrovano le specificazioni delle attività da svolgere, il ruolo e il contributo dei diversi enti. Nelle convenzioni o nei contratti, inoltre, sono specificate una serie di clausole che forniscono informazioni rilevanti per descrivere e interpretare la filosofia che sottende al nuovo modo di pensare i rapporti tra pubblico e Terzo settore.

L'importanza di convenzioni e contratti nei processi collaborativi è data dal fatto che con la formalizzazione degli accordi i partecipanti ricevono un segnale di conferma che quanto concordato sarà tradotto in pratica secondo un processo trasparente e garantito (Aunger *et al.*, 2021).

I principali elementi caratterizzanti i contratti o le convenzioni di partenariato riguardano:

1. gli attori che si impegnano a rendere operativa la convenzione;
2. gli elementi che descrivono i contenuti dei servizi e degli interventi con gli standard organizzativi e procedurali di legge laddove ciò sia previsto;
3. la durata dei contratti/convenzioni;
4. le forme di coordinamento;
5. le modalità di valutazione.

Il primo elemento da considerare per comprendere che ruolo svolgono gli accordi nel supportare l'innovazione dei nuovi strumenti di collaborazione previsti dal Codice del Terzo settore è relativo alla tipologia degli attori coinvolti nella stipula dei contratti e il loro ruolo nell'ambito della realizzazione dei servizi o degli interventi. Nelle esperienze analizzate gli enti titolari della convenzione sono in quattro casi singoli enti e negli altri ATI o ATS regolarmente costituite per rappresentare gruppi composti da diverse organizzazioni di Terzo settore. Le sottoscrizioni degli accordi con singoli enti è l'esito della selezione in ingresso ai processi di co-progettazione con un'unica eccezione per cui ai tavoli di lavoro hanno partecipato due enti, ma solo uno alla fine ha firmato la convenzione.

TABELLA 9. I SOTTOSCRITTORI DEI PARTENARIATI

Tipologia	Casi
Singoli enti	4
ATI o ATS	16
Totale	20

Avere un unico interlocutore è per l'ente pubblico la soluzione più semplice da gestire sotto il profilo amministrativo. Interagire con più soggetti o stipulare più accordi rischia di aumentare la complessità della gestione del processo di co-progettazione e per questo motivo, complice anche la percepita complessità e non piena chiarezza della nuova normativa, molti dirigenti sono restii a seguire questa strada.

Se la soluzione di semplificare i rapporti contrattuali è comprensibile, esiste invece una differenza notevole tra un accordo con un unico ente o un'associazione di enti.

L'idea di un unico ente rimanda a una logica di selezione che disconosce il valore del pluralismo e della necessità di coinvolgere più soggetti nella gestione di problemi complessi che sta alla base delle pratiche collaborative.

"*Mi chiedo* – dice il presidente di una cooperativa sociale che ha partecipato a diverse co-progettazioni – *che differenza passa tra un appalto e una co-progettazione. Se la selezione finisce con un unico ente mi sembra rimaniamo dentro la stessa struttura di pensiero dell'appalto*".

L'accusa riguarda non troppo implicitamente il fatto che per alcune pubbliche amministrazioni individuare un unico soggetto significa evitare di gestire rapporti molteplici con il relativo aggravio di negoziazione politica e amministrativa.

L'individuazione di un unico soggetto può avere natura ovviamente diversa nel momento in cui ad essere interlocutore della pubblica amministrazione è un'aggregazione di enti che assume la forma di ATS o di ATI. In questi casi il pluralismo del Terzo settore è preservato dal fatto che l'ente che stipula la convenzione è il capofila o una struttura aggregativa di più enti.

Agli ATS o alle ATI è demandato in genere il compito di stilare il regolamento per la suddivisione dei compiti e la ripartizione delle risorse tra gli enti partecipanti. Questo attribuisce agli enti capofila un forte potere nei confronti degli altri attori. Se le relazioni tra i partner sono già collaborative non è difficile trovare accordi che soddisfino tutte le parti e questa è la condizione che si registra, infatti, in genere nelle co-progettazioni valutate positivamente da parte dei partecipanti.

Quando i rapporti tra i diversi attori, e gli interessi e i valori in campo, sono diversi (e questa è la condizione che si ritrova più frequentemente anche se con intensità diversa nelle pratiche analizzate), il rischio è che si creino tensioni e conflitti interni.

"Tutta la complessità amministrativa nel regolamento ATS può diventare se non si sta attenti un luogo di potere – spiega il presidente di una piccola impresa sociale che si basa principalmente sul lavoro volontario riferendosi ad un'esperienza di partecipazione appena terminata. *Il punto è che (con un unico capofila) non c'è più l'assessore o il funzionario con cui rapportarsi che nel bene e nel male risolveva i problemi tenendo conto delle diverse esigenze. […] Non sono sicuro ci sia davvero la consapevolezza di cosa significa questo passaggio. Se prima i soldi per la parte amministrativa arrivavano a grandi e piccoli, con la gestione di un capofila chi pensi rendiconti le spese di segreteria? […]"*.

Il pericolo è che l'esito di queste dinamiche sia lo sfoltimento degli attori che partecipano alle pratiche collaborative a vantaggio di pochi soggetti forti più omologati e strutturati sotto il profilo della gestione dei servizi, ma anche probabilmente più attenti alla messa in sicurezza dei servizi che non a dare voce ai bisogni dei cittadini e delle famiglie.

3.2 I tempi

La tempistica è un elemento chiave dei progetti che definisce l'arco entro il quale essi devono essere svolti. Si possono avere in teoria tempi più o meno dilazionati. Niente vieta che un servizio o un intervento sia spalmato su più anni. I tempi previsti dalle convenzioni esaminate non sembrano discostarsi in modo particolare dalla tendenza riscontrata negli ultimi anni di una riduzione della durata dei contratti tra enti pubblici e Terzo settore, in particolare per quelli gestiti dai Comuni. La durata più lunga riguarda un avviso per la gestione di un bene pubblico per un periodo di cinque anni, più cinque, rinnovabili che nel precedente decennio era stato già affidato

in gestione a canone zero nell'ambito di un programma regionale di politiche giovanili e uno cofinanziato da una fondazione per la durata di tre anni. Il resto delle tempistiche varia da due a tre anni, mentre un quinto delle convenzioni ha durata di un solo anno o inferiore. Nessuno dei casi analizzati prevedeva la possibilità dell'accreditamento contemplata dall'art. 55.

TABELLA 10. TEMPISTICA E DURATA DEGLI ACCORDI

Durata convenzioni (compresi rinnovi)	Casi
Fino a un anno	5
Fino a due anni	7
Fino a tre anni e più	8
Totale	20

Una co-progettazione implica, per la serie di ragioni elencate e discusse nei capitoli precedenti, tempi medio-lunghi per consolidarsi, soprattutto perché è necessario costruire e rinforzare la fiducia e la conoscenza reciproca tra i diversi attori coinvolti, vanno sperimentate modalità di organizzazione flessibili e integrate e serve la maturazione di una cultura e di una visione realmente condivisa (Villagrana, 2020). Tutto questo ha bisogno di tempi non contingentati. "*Cosa si può pretendere se parliamo di un servizio di due mesi*?", si chiede un rappresentante di un'associazione chiamata a un tavolo di co-progettazione per la gestione di una colonia estiva per bambini. In teoria, naturalmente, si possono avere anche progetti condivisi di breve durata che continuano ad alimentare percorsi collaborativi successivi. In una vallata alpina, per esempio, il processo di co-progettazione avviato alcuni anni fa ha continuato a produrre nuove occasioni di sviluppo di interventi e servizi con il cofinanziamento di un programma regionale che ha dato alle amministrazioni pubbliche locali l'opportunità di avviare un percorso pluriennale di lavoro comune con il Terzo settore del territorio. A parte alcuni casi, tuttavia, i tempi di durata delle convenzioni non sembrano prendere atto che le logiche della collaborazione sono profondamente dissimili da quelle della competizione e che la massimizzazione delle pratiche collaborative richiede periodi di maturazione ben diversi rispetto a quelli previsti dagli affidamenti tradizionali.

Gli effetti della durata eccessivamente breve delle convenzioni che arrivano a un anno o meno sono emblematici di questo problema.

Innanzitutto, l'impegno richiesto agli enti di Terzo settore per lo svolgimento dei servizi messi in co-progettazione rischia di essere sproporzionato rispetto alla prospettiva di finanziamento degli interventi e la reazione diventa esattamente opposta rispetto a quanto prospettato. "*Con contratti di pochi mesi* – spiega il dirigente di una cooperativa sociale impegnata nel settore dei senza fissa dimora – *o hai la sicurezza di un rinnovo oppure vai logicamente al risparmio*". Che senso ha in effetti impegnare risorse, magari formare operatori e adattare l'organizzazione per lo svolgimento di un servizio a bassa o nulla redditività come sono quelli finanziati dalle co-progettazioni e, in aggiunta, senza sapere se e per quanto tempo l'incarico rimarrà in carico a una determinata organizzazione?

In secondo luogo, le convenzioni di breve periodo rischiano di impiegare molte risorse umane e materiali dedicati ai servizi e che vengono sottratte al consolidamento e allo sviluppo delle organizzazioni. Il rischio è limitato nei casi di sperimentazione di servizi o interventi innovativi che hanno una prospettiva di successivo sviluppo, ma appare più che concreto per le situazioni in cui il servizio termina nel periodo indicato dalla convenzione e costituisce un'attività fondamentalmente ripetitiva e a basso tasso d'innovatività come può essere la gestione di una

colonia estiva. Tecnicamente si può parlare per queste situazioni di pericolo del cosiddetto "ciclo della fame" degli enti di Terzo settore che consiste in un incrocio vizioso tra aspettative irrealistiche e sbagliate da parte dei finanziatori sulle esigenze di sviluppo e funzionamento degli enti di Terzo settore e di risposte accondiscendenti da parte di questi ultimi dettate da esigenze di finanziamento contingenti che nel tempo sottraggono energie e risorse per lo sviluppo di strategie di medio e lungo respiro (Goggins e Howard, 2009).

> "*È da capire effettivamente* – ragiona il presidente di una cooperativa sociale – *che senso ha correre dietro a tutti questi bandi che non hanno sviluppi. (I finanziatori) chiedono garanzie di sostenibilità che non ci sono e noi giustamente ci cadiamo dentro lo stesso, un po' perché ci si crede sulla possibilità di fare qualcosa di nuovo, un po' per i soldi che servono sempre per fare tornare i conti o garantire uno stipendio*".

I motivi per cui le amministrazioni pubbliche ricorrono a convenzioni di breve durata sono legati principalmente a vincoli di bilancio. Le risorse disponibili possono essere impegnate solo per un periodo definito di tempo, di solito l'anno, e questo implica che le convenzioni non possano essere stipulate per tempistiche più lunghe. In molti casi si parla di possibile rinnovo, ma il messaggio che rischia di passare è che "i soldi ci sono intanto per un anno e dopo si deve vedere". L'introduzione negli ultimi anni di misure finalizzate al controllo assiduo della spesa tende a produrre, tuttavia, anche atteggiamenti che vedono l'accorciamento dei tempi dei contratti in modo acritico e poco ragionato, soprattutto rispetto alle conseguenze che tale modello di gestione dei rapporti con il Terzo settore può comportare.

> "*Il problema* – sostiene un rappresentante regionale di un ente di secondo livello del Terzo settore che conosce, oltre quelle che hanno coinvolto direttamente il suo ente, anche diverse procedure di co-progettazioni del territorio – *è che non c'è ancora una cultura amministrativa pronta a fare questo passo (l'applicazione degli istituti previsti dall'art. 55). I Comuni usano il DUP (Documento Unico di Programmazione) che dura tre anni e viene rivisto annualmente. I capitoli di spesa variano e se lego la co-progettazione al DUP do un respiro anche alla co-progettazione. Il punto è che mancano indicazioni chiare e ciascun dirigente o segretario comunale interpreta le cose a suo modo. Servirebbero urgentemente dei regolamenti per definire i passi da seguire*".

In alcuni casi, più che i vincoli amministrativi, a spiegare la durata contenuta degli accordi sono le pratiche e le culture consolidate. La riduzione dei tempi dei contratti è un fenomeno che si è diffuso in modo consistente negli ultimi due decenni e sulle cui conseguenze pratiche non sempre si è riflettuto, facendolo diventare un *modus operandi* quasi automatico.

> "*Non credo ci sia stata mai una riflessione vera* – dice un dirigente pubblico particolarmente sensibile alla collaborazione – *sui tempi corti degli appalti. Io mi sono sempre rifiutato di lavorare senza una tempistica decente anche perché rifare un affidamento è un lavoro, ma è chiaro che c'è stata una pressione anche psicologica per avere contratti più brevi e per dare il segnale che non c'erano legami strani con i gestori*".

Di nuovo si ripropone dunque il tema centrale della preparazione e del peso delle culture amministrative dominanti. Non tutte le amministrazioni e non tutti i dirigenti sono pronti a gestire con lungimiranza l'applicazione dei nuovi strumenti e il timore di incorrere in errori o passi falsi induce i dirigenti penalmente e amministrativamente responsabili delle deliberazioni a eccessi di prudenza o a interpretazioni restrittive e non strategiche della normativa.

3.3 Il coordinamento

Gli accordi che regolano gli esiti delle co-progettazioni hanno a che fare con attività per loro stessa natura complesse, che richiedono il contributo di più attori proprio in forza della necessità di disporre di più idee, conoscenze e risorse. Non si tratta, in altri termini, di affidare servizi di cui si conoscono ex ante le caratteristiche esatte, ma la co-progettazione approssima molto di più un processo di prove e errori, e di continui miglioramenti e aggiustamenti che devono essere opportunamente governati.

In letteratura il tema della definizione degli esiti della progettazione viene trattato come un problema di mix. Esistono due principali tipologie di progettazione: dall'alto o deliberata e dal basso o emergente.

La progettazione dall'alto implica una definizione preliminare molto precisa del problema e degli obiettivi che si intendono raggiungere. Per esempio, una collaborazione può essere incentivata e promossa da parte di un ente pubblico per affidare la gestione di un servizio specifico come un centro servizi per la famiglia con un importo dato in partenza. La finalità principale di un centro servizi per la famiglia è quella di fronteggiare le diverse situazioni di vulnerabilità famigliare attraverso interventi che rispondano ai bisogni di sviluppo dei minori in rapporto con i genitori e ai fattori ambientali in cui il nucleo vive. Nell'ipotesi in cui la specificazione del bando preveda che la co-progettazione debba realizzare interventi molto specifici (come l'individuazione delle famiglie e dei singoli disponibili ad impegnarsi nell'accoglienza di minori privi temporaneamente di ambiente familiare idoneo attraverso la sensibilizzazione sul territorio; la creazione di una modulistica omogenea e condivisa con gli operatori del servizio sociale referenti dell'area di tutela minori e la gestione di uno spazio neutro per gli incontri protetti dei minori in carico all'autorità giudiziaria in base al progetto personalizzato sul minore su richiesta dei servizi sociali competenti) e che ciò deve realizzarsi con figure professionali di base predefinite (operatore di segreteria, assistente sociale, psicologo, ecc.) le linee e gli obiettivi della collaborazione sono assunti come dati e la dimensione della collaborazione assume una natura orientata fortemente all'implementazione. Rispetto a un appalto tradizionale, questo impianto garantisce un margine minimo di flessibilità progettuale e operativa e ci sono oggetti molto specifici e rispetto ai quali si hanno idee chiare su come intervenire che si possono prestare benissimo a attivare forme di collaborazione basate su questo modello di programmazione.

Per molti problemi sociali, tuttavia, la chiarificazione a monte troppo stringente dell'oggetto, delle azioni e delle risorse da impiegare per realizzare gli obiettivi prefissati può costituire una grave limitazione al successo delle pratiche collaborative. L'idea stessa di collaborazione incorpora in sé una dimensione generativa: collaborando insieme è possibile mobilitare nuove idee, nuove competenze, nuove risorse. Se gli spazi di esercizio della collaborazione sono eccessivamente irregimentati, queste caratteristiche del processo collaborativo rischiano di risultare fortemente penalizzate.

Il concetto di programmazione emergente, o strategia emergente, richiama l'importanza nell'affrontare problemi complessi, non ancora sufficientemente esplorati o caratterizzati da forte dinamismo, di un approccio incentrato sulla verifica di ipotesi, sull'esplorazione e il dialogo. Mentre le teorie classiche sui processi decisionali ipotizzano che i fallimenti delle decisioni derivino da qualche problema nella raccolta e elaborazione iniziale delle informazioni, nella realtà questo tipo di problemi è naturalmente insito in ogni processo decisionale per il semplice fatto che non è possibile raccogliere e elaborare in una fase iniziale tutte le informazioni necessarie a

rendere ottimale una scelta, per motivi se non altro di tempo e di capacità di raccolta dei dati. Fin tanto che si resta nel campo di interventi tesi a rispondere a problemi ben conosciuti questo limite può essere in qualche misura tollerato. Quando però ci si sposta su campi più complessi come può essere l'avvio di un centro multifunzionale per i servizi rivolti alla comunità o la sperimentazione di una serie di nuovi servizi di accoglienza per i migranti, l'intero impianto della decisione strumentale classica che prevede una separazione piuttosto netta tra fase della decisione e fase dell'implementazione viene a cadere.

La gran parte dei problemi nella pratica si rivelano meno facili da decifrare e sono oggetto di una continua riconfigurazione in base alla raccolta di nuove informazioni o semplicemente attraverso il confronto con più punti di vista e interessi. In un modello eccessivamente orientato a definire fin da subito in modo stretto il campo di azione della collaborazione, la possibilità di costruire un discorso capace di riformulare i problemi e di trovare soluzioni a situazioni complesse è destinato a uscire inevitabilmente indebolito. Senza uno spazio e un tempo per approfondire i problemi, riformularli e ripensare alla loro configurazione la stessa motivazione a collaborare e le potenzialità dei processi collaborativi rischiano di risultare compromessi.

Il tema del coordinamento rappresenta in questa prospettiva un nodo cruciale per valutare la funzionalità delle convenzioni rispetto alla natura e ai meta-obiettivi della co-progettazione. La gran parte delle convenzioni stipulate al termine di una co-progettazione prevede una qualche forma di coordinamento in *itinere*, solo in un caso su quattro il contratto almeno formalmente ha natura esecutiva.

TABELLA 11. ACCORDI CHE PREVEDONO FORME DI COORDINAMENTO IN *ITINERE* PER LA GESTIONE DEI PROGETTI

Tipologia	Casi
Si	15
No	5
Totale	20

Le forme di coordinamento sono però molto diverse. Il coordinamento più diffuso è la cabina di regia, istituita formalmente e a cui partecipano con cadenza regolare i partner della co-progettazione, o il capofila nel caso in cui i rapporti collaborativi siano stati tenuti solo da quest'ultimo. In quattro casi si parla più genericamente di tavoli o momenti di coordinamento senza specificare la funzione di regia. Nessuna forma di coordinamento formale è prevista invece in sei casi.

TABELLA 12. FORME DI COORDINAMENTO IN *ITINERE* PER LA GESTIONE DEI PROGETTI

Tipologia	Casi
Cabine di regia	10
Altre forme di coordinamento	4
Nessuna forma di coordinamento	6
Totale	20

Solo in tre casi le convenzioni prevedono l'istituzione di una cabina di regia i cui costi sono riconosciuti economicamente. Il numero di ore previste per il coordinamento è variabile e tendenzialmente dipende dall'entità e dalla durata del contratto.

Il riconoscimento economico dell'impegno a partecipare a una cabina di regia è importante per gli stessi motivi per cui la progettazione delle sessioni di co-progettazione dovrebbe tenere

sempre conto delle possibilità reali di partecipazione dei diversi attori coinvolti. Una attività pensata in collaborazione con altri attori implica elementi di complessità intrinseci, perché nella pratica vanno se non altro allineati modi di operare, culture lavorative e modelli organizzativi differenti.

> "*Abbiamo speso moltissimo tempo per trovare una quadratura del cerchio* – racconta una cooperatrice – *lavorare insieme se ci si divide tutti i pezzi è facile, se cominci a incrociare qualche cosa serve veramente pazienza per solo capirsi […]. Un problema di gestione del personale per un'associazione di volontariato è completamente diverso rispetto a una cooperativa sociale e tra cooperative ci sono differenze enormi di linguaggi, organizzazione del lavoro […]. I problemi vengono fuori secondo me più dopo che prima […] noi abbiamo partecipato ai tavoli per sei mesi e c'era tempo per parlarsi [...] lo stesso tante cose si vedono quando hai le mani in pasta*".

Questo stralcio di intervista fa capire come l'impegno per gestire la realizzazione di un servizio o di un intervento in co-progettazione non termini con la chiusura della procedura, anzi sia spesso da questo momento in avanti che aumentano i problemi e l'esigenza di coordinarsi per allineare ruoli, aspettative e processi e per risolvere eventuali difficoltà operative e organizzative. Riconoscere l'importanza della funzione di coordinamento anche sotto il profilo contrattuale ed economico vuol dire, da un lato, legittimare la dimensione dinamica del processo collaborativo e, dall'altro, favorire e permettere il dispiego di energie e risorse necessarie al governo della realizzazione degli interventi.

3.4 La valutazione

La valutazione costituisce un ulteriore elemento che qualifica gli accordi contrattuali. In generale si deve distinguere la valutazione dal controllo: due concetti che, impropriamente, sono usati spesso in modo sovrapposto. Il controllo è una pratica più burocratica di verifica dello svolgimento delle azioni concordate. La valutazione, al contrario, consiste nell'interrogarsi sulla formulazione, la realizzazione e gli esiti di un progetto che si può svolgere in corso d'opera oppure al termine delle attività previste. In generale, gli accordi che contengono indicazioni relative alla valutazione dei servizi e progetti sono una minoranza. Gli obiettivi sono definiti soprattutto in termini di controllo, quindi, di verifica dei servizi da erogare, dei compiti da svolgere, ecc., con poca differenza rispetto all'approccio di un tipico affidamento di servizio attraverso appalto.

TABELLA 13. VALUTAZIONE E CONTROLLO NEGLI ACCORDI CONTRATTUALI

Approcci prevalenti	Casi
Controllo	15
Valutazione	4
Entrambi	1
Totale	20

Un elemento che entra in campo in modo prepotente nello spiegare la scarsa enfasi sulla valutazione è dato dal fatto che l'idea della collaborazione è caricata spesso di una certa enfasi retorica che porta ad attribuire al solo fatto di lavorare insieme un valore positivo, che va invece verificato. Greig e Poxton (2001) riassumono questo tema in un articolo dall'emblematico titolo *Nice Process. But did Joint Commissioning Change Anyone's Life?* – che può essere sintetizzato come: un processo piacevole porta anche a cambiamenti nella vita di ciascuno? Ci sono diversi

casi in cui l'aumento di conoscenza reciproca è individuato dagli intervistati come un apprezzabile risultato della partecipazione ai tavoli di lavoro. Uscire da un'esperienza collaborativa soddisfatti, perché si ha migliorato la conoscenza reciproca e si sono scoperti interessi potenzialmente comuni, non significa tuttavia che le attività svolte abbiamo prodotto dei risultati positivi. Si può essere piacevolmente colpiti da molte esperienze che, una volta terminate hanno invece prodotto pochi risultati, oppure addirittura che, viste a ritroso, sono risultate fallimentari sia per il dispendio di energie che per l'incapacità di raggiungere gli obiettivi attesi.

In linea di massima, la probabilità che un processo gratificante generi anche buoni risultati è naturalmente più elevata. Ma se si rimane sul piano delle probabilità, è indubbio che si rischia di creare un *vulnus* informativo che nel lungo periodo non gioca a favore della collaborazione. Perché si dovrebbe investire tempo, risorse e energie per promuovere processi complessi se dopo i risultati rimangono vaghi o non sono conoscibili (e riconoscibili)?

La dimensione della valutazione della soddisfazione relativa al processo non può dunque esaurire il focus valutativo. Per sostenere i processi collaborativi la prospettiva di processo va integrata con una che si interroga se sono stati raggiunti gli obiettivi di risultato prefissati (per esempio, in un progetto di prevenzione della devianza giovanile su un territorio ci si dovrebbe chiedere: sono stati creati nuovi servizi di aggregazione per i giovani di un quartiere a rischio? È aumentata l'aggregazione?) Inoltre, una valutazione solida e tale da giustificare l'impegno e l'investimento di risorse per l'attivazione di una co-progettazione ben fatta dovrebbe interessarsi anche agli effetti di medio se non di lungo periodo dei progetti avviati. Distinguere tra *current, middle* e *long term success* allarga enormemente il campo della valutazione e apre sfide ancora più complesse da governare (Dowling *et al.*, 2004).

Le linee ministeriali sull'art. 55 parlano di opportunità di introdurre strumenti di valutazione nelle co-progettazioni e, in particolare, fanno riferimento alla cosiddetta valutazione di impatto. L'idea dell'impatto è emersa negli ultimi anni in modo prepotente nel dibattito sugli investimenti sociali e a cascata è stata travasata anche nell'ambito dei servizi e degli interventi del welfare sociale. Quanto tale operazione sia corretta e agevole da realizzare, lo si riscontra dal dibattito che ancora fatica a individuare le cosiddette metriche per valutare l'impatto di molti servizi. Mentre per grandi investimenti ambientali è ovviamente più semplice ragionare in termini di indicatori, per la gran parte dei servizi del welfare sociale ci sono maggiori difficoltà legate alla natura ambigua delle relazioni causali. Cosa produca un effetto di prevenzione del comportamento di minori a rischio, per esempio, è un tema molto discusso in letteratura e il numero di variabili che possono intervenire sia esogene che endogene è molto ampio e variegato. In molti servizi non è chiaro nemmeno chi siano i portatori di interesse e le funzioni di preferenza da soddisfare che il più delle volte sono multiple. Inoltre, i tempi per la valutazione dell'impatto possono essere molto lunghi e non permettere una valutazione nei tempi in cui il servizio o l'intervento sono ancora attivi. Probabilmente per tutte queste ragioni nelle convenzioni stipulate con le pubbliche amministrazioni, la valutazione di impatto non è presente se non in un caso, in cui è prevista perché una parte del finanziamento per i progetti è integrato da risorse provenienti da un bando di una fondazione che richiede di formulare una valutazione di impatto come prerequisito per l'accesso alle risorse.

La co-progettazione, nonostante l'enfasi sull'innovazione, non sembra dunque discostarsi al momento in modo significativo dalla tradizione non valutativa delle politiche e dei servizi sociali

nazionali e a livello di pubbliche amministrazioni il focus rimane sullo svolgimento dei servizi e degli interventi e non su risultati finali o intermedi.

> *"I risultati* – spiega un dirigente pubblico – *sono molto importanti ma la valutazione è un impegno che richiede risorse; già quella burocratica è molto impegnativa per gli uffici, di altro si potrebbe e si dovrebbe parlare […] se devo impegnare centomila euro che son già pochi per un servizio e ne tiro via due o tre mila per la valutazione vado a raschiare il fondo del barile. Ci sono bandi come comunità educative che prevedono stanziamenti ad hoc sulla valutazione e credo sia bene così"*. Un altro funzionario sottolinea l'esigenza prioritaria di garantire lo svolgimento dei servizi "*Il problema per me oggi è garantire un'offerta minima, molte organizzazioni stanno andando fuori bilancio e non sono stati ancora adeguati tutti i contratti alla normativa nazionale, anche il bilancio del Comune è in deficit. Ok la valutazione a livello astratto poi concretamente chi la fa e chi la paga?*".

L'ambiguità può essere un vantaggio nella costruzione di alleanze a favore di una decisione, perché ciascuno interpreta e vede dei vantaggi che altri non vedono e i disaccordi possono essere ignorati o affrontati con una cronologia tale da poter essere discussi in modo più costruttivo. Le politiche collaborative sono tali però perché sono finalizzate a costruire nel tempo consenso rispetto agli obiettivi e alle azioni da intraprendere per il loro perseguimento. Se l'interpretazione selettiva da parte di alleati non scontati è utile nelle fasi di avvio di un processo collaborativo, in quelle finali è auspicabile che i punti di dissonanza più eclatanti siano risolti e che l'ambiguità interpretativa sia abbassata.

In teoria, dunque, il termine di un percorso di co-progettazione dovrebbe essere il momento ideale per ragionare anche di valutazione di risultati e di effetti che possono essere oggetto di discussione e riflessione futura.

3.5 Conclusioni

I partenariati al termine delle co-progettazioni rispondono in parte a una logica innovativa che è quella della contribuzione di tutti gli attori alla realizzazione degli interventi. La struttura degli accordi per quanto riguarda tempistiche, modalità di coordinamento e criteri di valutazione, non sembra però discostarsi in modo molto marcato dalla filosofia di gestione più tradizionale degli affidamenti dei servizi. Contratti medio-brevi, investimento altalenante sul coordinamento e scarso sulla valutazione, sono tratti piuttosto tipici dell'ultima stagione del welfare mix nazionale. Naturalmente questi elementi non sono presenti in modo omogeneo in tutti i casi analizzati e si registrano anche esperienze che inquadrano gli accordi contrattuali in un *frame* più consono allo sviluppo della collaborazione. Le tempistiche sono dunque più lunghe e consentono la maturazione di conoscenza e fiducia tra gli attori, l'impianto degli interventi tende ad essere più flessibile e c'è qualche sforzo per valutare gli esiti degli interventi, anche se complessivamente molto contenuto. In generale, tuttavia, l'impressione è che molte potenzialità della co-progettazione rischino di essere frenate da una logica contrattuale solo parzialmente allineata con gli obiettivi e lo spirito innovativo delle nuove procedure collaborative. Da questo punto di vista come ha commentato il dirigente di un Comune "*c'è ancora parecchio da fare se vogliamo prendere la cosa sul serio*".

CONCLUSIONI

La terza parte della ricerca sulla co-progettazione in Italia si è concentrata sulle fasi più strettamente operative e sulla formalizzazione degli accordi di partenariato. Si riconferma anche in questa sezione della ricerca la grande eterogeneità di esperienze che si rilevano a livello territoriale e che riflettono il quadro storicamente variegato delle politiche del welfare locale nazionali. Partendo da queste basi è molto difficile pensare a una rapida convergenza dei modelli di regolazione dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e enti di Terzo settore verso la collaborazione come delineata dall'art. 55 del Codice del Terzo settore. È assai verosimile che i processi di adeguamento resteranno per diverso tempo differenziati, sia per quanto riguarda l'intensità dell'innovazione sperimentata che per le difficoltà di gestione del nuovo modello. Quello che il presente Rapporto sottolinea di aggiuntivo rispetto ai due Rapporti precedenti è la necessità di focalizzare la dimensione operativa della co-progettazione come snodo centrale per l'efficacia delle nuove agende collaborative. Per tradurre la collaborazione in progetti concreti è indispensabile trovare delle nuove miscele procedurali e organizzative capaci di conciliare le esigenze del procedimento amministrativo con le logiche affatto scontate dei processi collaborativi. Questo implica inevitabilmente far incontrare filosofie e approcci molto diversi tra loro. Le basi della fiducia e della conoscenza reciproca sono fondative per costruire processi e strumenti di lavoro adeguati. Ma è necessario anche sviluppare nuove competenze e tecnicalità e sperimentare modi di lavoro che richiedono un investimento sia di tempo che di ottimismo verso i risultati che attraverso la collaborazione possono essere raggiunti. Ragionare sui risultati e sulla valutazione degli stessi è probabilmente un passaggio logico da cui non si può prescindere perché, senza avere idea di cosa effettivamente viene migliorato con la co-progettazione, è difficile pretendere un cambiamento che per portata culturale e operativa può essere realmente considerato una rivoluzione copernicana nell'ambito delle politiche del welfare locale.

Bibliografia

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

De Ambrogio, U. & Guidetti, C. (2016). *La co-progettazione. La partnership tra pubblico e Terzo settore*, Carocci, Roma.

De Ambrogio, U. & Marocchi, G. (2023). *Co-programmare e co-progettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Carocci, Roma.

Dowling, B. A., Powell, M. & Glendinning, C (2004). Conceptualising Successful Partnerships, in *Health and Social Care in the Community*, Vol. 12, 4, pp 309-317.

Edmondson, A. (1999). Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 44, 4, pp. 350-383.

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, pp. 119-136.

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

Freitag, M. & Winkler, I. (2001). Development Cooperation in Regional Networks: Mechanism of Coordination and Support Measures, in Tallieu, T. (ed.). *Collaborative Strategies and Multi Organizational Partnership*, Garant, Leuven, pp. 67-72.

Goggins, A. & Howard, D. (2009). The Nonprofit Starvation Cycle, in *Stanford Social Innovation Review*, Vol. 7, 4, pp. 49-53.

Gori, L. & Monceri, F. (2020). *Collaborare, non competere. Co-programmazione, co-progettazione, convenzioni nel Codice del Terzo settore*, Cesvot, Roma.

Gray, B. & Purdy, J. (2018). *Collaborating for our Future: Multi-stakeholder Partnership for Solving Complex Problems*, Oxford University Press, Oxford.

Greig, R. & Poxton, R. (2001). Nice Process. But did Joint Commissioning Change Anyone's Life?, in *Journal of Integrated Care*, Vol. 9, 2, pp. 16-21.

Greve, C. (2015). Ideas in Public Management Reform for the 2010s. Digitalization, Value Creation and Involvement, in *Public Organization Review*, Vol. 15, 1, pp. 49-65.

Huxham, C. & MacDonald, D. (1992). Introducing Collaborative Advantage: Achieving Inter-organizational Effectiveness, in *Management Decision*, Vol. 30, 3, pp. 49-56.

Iyengar, S. & Lepper, M. R. (2000). When Choice is Demotivating: Can one Desire too much of a Good Thing?, in *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 79, 6, pp. 995-1006.

Leone, L. & Prezza, M. (2016). *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Franco Angeli, Milano.

Lindblom, C. E. (1990). *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press, Yale.

Polizzi, E. & Castelli, M. (2023). Le sfide attuative dell'amministrazione condivisa. Cosa apprendere dall'esperienza, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2, pp. 1-16.

Provan, K. G. & Kenis, P. N. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, 2, pp. 229-252.

Reiter Palmon, R., Morraf, E., Kaufman, J. C. & Santo, J. B. (2012). Evaluation of Self-Perceptions of Creativity: Is it a Useful Criterion?, In *Creativity Research Journal*, Vol. 24, 2-3.

Schwartz, B. (2004). *The Paradox of Choice. Why More is Less,* Harper Perennial, New York.

Simon, H. (1947). *Administrative Behavior; A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*, New York, Macmillan Co.; trad. It. *Comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1958.

Takahashi, L. M. & Smutny, G. (2002). Collaborative Windows and Organizational Governance: Exploring the Formation and Demise of Social Service Partnerships, in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 31, 2, pp. 35-48.

Villagrana, K. M. (2020). A Model to Improve Educational Stability Collaborations between Child Welfare and Educational Agencies, in *Child Welfare*, Vol. 98, 2, pp. 85-102.

Wang, L., Mueller, R. & Zhu, F. (2023). Network Governance for Interorganizational Temporary Organizations: A Systematic Literature Review and Research Agenda, in *Project Management Journal*, Vol. 54, 1.

Watzlawick, P., Bavelas, J.B. & Jackson, D.D. (1967). *Pragmatics of Human Communication. A Study of Interactional Patterns, Pathologies and Paradoxes*, WW Norton & Company, New York.