ATTUALITÀ

La co-progettazione nel welfare locale in Italia: lo stato dell'arte[*]

Luca Fazzi

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Una collaborazione fuori dalle politiche. – 3. Una riforma in un quadro di risorse precarie. – 4. Per collaborare bisogna essere capaci. – 5. La retorica della alterità del terzo settore. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione. – Il terzo settore è considerato nel dibattito internazionale da lungo tempo non solo uno strumento per svolgere funzioni di advocacy di gruppi vulnerabili, ma anche un partner stabile per la produzione di servizi di interesse generale[1]. La collaborazione tra pubblico e terzo settore può essere definita come "una strategia utilizzata nella pianificazione, nella regolamentazione, nell'elaborazione delle politiche e nella gestione pubblica per coordinare, conciliare e integrare gli obiettivi e gli interessi di molteplici parti interessate"[2]. Gli enti di terzo settore sono coinvolti in accordi collaborativi, poiché si presume che rappresentino gli interessi dei cittadini, garantiscano una pluralità di voci e possano apportare idee, flessibilità e risorse per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse[3]. Tuttavia, nonostante l'enfasi crescente attribuita agli schemi collaborativi, è opinione consolidata che si sappia ancora relativamente poco su come il contesto e i processi coinvolti negli accordi collaborativi influenzino i risultati e producano gli effetti desiderati[4].

[*] Lo studio è uno dei prodotti delle ricerche condotte nell'ambito del progetto "RE.S.O.U.R.C.E – REshaping Services Organisation for Upcoming Resilient and Community-based Ecosystems" (PRIN 2022 PNRR – CUP: C53D23009960001 – finanziato dall'Unione Europea nell'ambito di Next Generation EU).

[1] V. Pestoff, T. Brandsen, *Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?*, in S.P. Osborne (ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London 2010, 104-122.

[2] C. Ansell, *Collaborative governance*, in D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford handbook of governance*, Oxford 2012, 498-511.

[3] R. Andrews, T. Entwistle, *Does cross-sectoral partnership deliver? An empirical exploration of public service effectiveness, efficiency, and equity*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 3, 2010, 679-701.

[4] F. Calò, S. Teasdale, M. Roy, E. Bellazecca, M. Mattei, *Exploring Collaborative Gover-*

L'introduzione di schemi collaborativi nell'ambito delle politiche del welfare locale risale in Italia a una ormai lunga tradizione, che trova il momento del suo apice culturale nella stagione delle riforme degli anni '90 con l'approvazione della legge quadro 328/00. La legge 328/00 si basava su un'idea di collaborazione rispondente a un'epoca in cui il ruolo del soggetto pubblico era dirimente nel guidare e finanziare i servizi[5]. La collaborazione immaginata, e poi tradotta in pratica nei cosiddetti piani di zona, prevedeva una chiara separazione di ruoli tra pubblico e terzo settore e, pur riconoscendo agli enti di terzo settore una funzione di stimolo alle politiche pubbliche, manteneva ferma l'attribuzione al pubblico del ruolo di finanziatore e regista dei programmi di intervento.

La coprogettazione si configura come uno strumento radicalmente diverso dalla consultazione dei tavoli dei piani di zona e si colloca in uno scenario profondamente trasformato di politica pubblica[6]. Nei quasi venti anni che separano la legge 328 dall'art. 55 del Codice del terzo settore che introduce la co-progettazione come strumento ordinario di gestione dei rapporti tra pubblico e terzo settore, si è assistito a un ridisegno sostanziale del ruolo del soggetto pubblico come promotore e volano dei programmi di welfare locale. Da attore che proponeva una chiara visione di welfare inclusivo e integrato, il pubblico ha progressivamente spostato le priorità della sua agenda verso il risparmio della spesa sociale e la dismissione della questione sociale a problema di gestione delle emergenze. Dalla crisi del 2008, i finanziamenti dei servizi sociali da parte degli enti locali hanno cessato di crescere e si è registrata una battuta di arresto alla progettazione partecipata e al coinvolgimento del terzo settore nel governo del welfare locale[7]. Nel frattempo, la logica del controllo della spesa è diventata imperante. Le gare di appalto sono state utilizzate come lo strumento principe per regolare i rapporti tra pubblico e terzo settore a livello locale e, nonostante permanga ancora qualche residuo del modello degli aggiustamenti politico corporativi nella regolazione delle relazioni tra pubblico e terzo settore, l'approccio del rapporto tra committente e fornitore in regime di risorse scarse è diventato connotativo del modello del welfare mix nazionale[8].

Per riprendere con un lento re-incremento della spesa si è dovuto attendere il 2016 con gli stanziamenti dell'emergenza sbarchi e, successivamente, con le misure approntate per gestire l'emergenza Covid. In questo periodo, la spesa

nance Processes Involving Nonprofit, in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,* 53*,* 1, 2024, 54-78; Y. D. Cheng, *Exploring the role of nonprofits in public service provision: Moving from coproduction to cogovernance*, in *Public Administration Review,* 79, 2, 2019, 203-214.

[5] C. Gori, *Uno sguardo di insieme*, in C. Gori (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Roma 2004, 213-226.

[6] U. De Ambrogio, G. Marocchi, *Co-programmare e co-progettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma 2023.

[7] U. De Ambrogio, C. Guidetti, *La coprogettazione*, Roma 2016.

[8] L. Fazzi, *Il welfare mix*, in C. Gori (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Milano 2022, 127-140.

sociale si è caratterizzata per alti livelli di frammentazione tra diversi fondi e modalità e di erogazione, e a livello locale le politiche hanno quasi per intero cessato di essere governate in prospettiva strategica, demandando la regolazione dei rapporti tra pubblico e terzo settore alla concorrenza al ribasso.

L'introduzione di fondi del PNNR a partire dalla fase successiva all'emergenza Covid ha immesso nel sistema del welfare locale nuove risorse. Al di là della grande incognita dell'impatto del riarmo sulla spesa del welfare con cui si sta iniziando a fare i conti in questo periodo, la temporaneità dei nuovi finanziamenti apre grandissimi dubbi sulla possibilità che i nuovi interventi siano resi strutturali e replicabili in altri territori[9]. Lo scenario in cui prendono forma i rapporti tra pubblico e terzo settore tende a rimanere dunque quello di una palese trasformazione del welfare locale agganciato a risorse precarie e privo di una programmazione di medio lungo periodo e i processi collaborativi avviati con l'applicazione dell'art 55 si collocano appieno in questo scenario di incertezza.

E' attraverso la lente della riorganizzazione del ruolo del pubblico e dell'evoluzione del welfare mix in questa chiave storica che possono essere letti i principali risultati della prima stagione di sperimentazione dei nuovi dispositivi. Lungi dall'essere mere applicazioni di decisioni prese dall'alto, le riforme si basano infatti sempre su un rapporto dialettico con il contesto di riferimento che incorpora vincoli culturali, comportamentali e sociali con cui le nuove azioni devono fare i conti[10]. Il focus sulla complessa relazione tra contesto e riforme costituisce di conseguenza uno schema analitico portante per avanzare le conoscenze relative ai processi di cambiamento.

2. Una collaborazione fuori dalle politiche. – La coprogettazione dovrebbe essere nelle intenzioni del legislatore un modo per innovare le politiche del welfare e non solo uno strumento amministrativo[11]. Un primo tema che emerge dalla ricerca riguarda la difficoltà di inserire la co-progettazione nell'ambito della programmazione delle politiche e degli interventi[12]. La logica dell'art. 55 si compone di due distinti strumenti: la co-programmazione e la coprogettazione. Al primo è affidata la procedura di individuazione delle priorità delle risorse dei programmi di politica territoriale, mentre al secondo compete la fase operativa della traduzione delle linee generali in interventi e servizi specifici. Il legame tra i due dispositivi non è formalistico. La co-programmazione appare come

[9] A. Guarna, F. Maino, *Co-progettazione e co-programmazione tra teoria e prassi*, in F. Maino (a cura di), *Agire insieme. Co-progettazione e co-programmazione per cambiare il welfare. Sesto rapporto sul secondo welfare*, Milano 2024.

[10] J.G. March, J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York 1989.

[11] A. Fici, *Un diritto per il terzo settore*, Napoli 2020.

[12] P. Vesan, F. Razetti, M. Papa, *L'amministrazione condivisa e l'effetto di sistema*, in *Impresa Sociale*, 2, 2023.

la fase propedeutica alla coprogettazione che unisce con il filo rosso della collaborazione la dimensione della partecipazione dalla fase della definizione di obiettivi a quella della loro traduzione in pratica. La ricerca empirica evidenzia in modo uniforme come questo legame risulti nella prassi il più delle volte debole[13]. Mentre la coprogettazione è ormai ampiamente utilizzata, la co-programmazione risulta molto meno diffusa. Le ragioni per cui la co-programmazione è scarsamente messa in atto sono eterogenee. Da un lato, non è chiara ancora la distinzione con i piani di zona che, a loro volta, sono strumenti che implicano la consultazione e il coinvolgimento del terzo settore. La co-programmazione rischia di diventare dunque un duplicato di processi già realizzati con un aggravio di costi per la pubblica amministrazione. I piani di zona, tuttavia, sono dispositivi che nel corso del tempo hanno perso molta della pregnanza strategica ad essi affidata dalla legge 328/00 per via della riduzione delle risorse disponibili per gli enti pubblici e anche per una certa macchinosità burocratica che ha reso spesso poco incisivo il loro utilizzo. Ci sono amministrazioni che ancora investono nella programmazione sociale territoriale ma, in generale, l'idea dei piani e del pensiero di medio lungo periodo è stata largamente sostituita da un atteggiamento volto alla gestione delle emergenze e all'utilizzo contingente dei fondi vincolati, di volta in volta calati dall'alto, per affrontare problematiche specifiche.

Da un altro lato, si rileva da anni una crescente fatica a investire da parte delle pubbliche amministrazioni tempo e energie per attività di programmazione in una situazione di continue emergenze e risorse scarse e probabilmente è da imputarsi a tale dismissione di investimento anche una certa frustrazione accumulata negli anni nei confronti di attività di programmazione in settori in cui il disimpegno pubblico tra riduzione di risorse e frammentazione degli interventi è stato più che evidente.

La tendenza prevalente è di conseguenza un uso dell'art. 55 all'interno di quello che in letteratura viene definito *projectified social welfare*[14]. Il *projectified social welfare* è un sistema di welfare basato su logiche di progetti a breve termine che si aprono e chiudono in base alle disponibilità economiche contingenti, come quelle che si presentano con l'accesso a fondi vincolati o ai finanziamenti del PNNR.

La logica del welfare per progetti presenta diversi elementi di criticità che rischiano di indebolire pesantemente l'impianto concettuale dei nuovi strumenti collaborativi.

Innanzitutto, il focus sui progetti rischia di perpetuare lo stato di precarietà in cui versano le politiche del welfare locale dominate dall'agenda economica e con una debole visione di insieme verso cui tendere. I progetti spesso mancano

[13] Euricse, *Il nuovo welfare collaborativo in Italia: coprogrammazione e coprogettazione come strumenti di innovazione del welfare locale*, Research Report, Trento 2023.

[14] D. Hodgson, M. Fred, S. Bailey, P. Hall, *The projectification of the public sector*, New York and London 2019.

di una prospettiva temporale di medio lungo respiro e questo disincentiva gli enti di terzo settore a fare investimenti condivisi. Inoltre, lo scarso ancoraggio delle coprogettazioni allo sviluppo di politiche di sistema rende più evidente il problema del mancato riconoscimento delle marginalità per gli enti che erogano servizi. La coprogettazione si basa non sulla corresponsione di denaro, bensì sui contributi. Questo significa che gli enti di terzo settore al massimo (e correttamente) possono vedere riconosciuti i costi indiretti dei servizi, ma non marginare utile. Ciò soprattutto per le organizzazioni produttive come le cooperative sociali rappresenta un disconoscimento della loro natura di impresa. Operare con una prospettiva di breve periodo in assenza di margini senza certezze rispetto all'evoluzione delle politiche tende pertanto a sortire un effetto di disincentivazione a investire. Ciò rischia di minare alla radice la filosofia della condivisione delle risorse propria degli schemi collaborativi, disincentivando gli enti di terzo settore a creare valore di medio lungo periodo e favorendo lo sviluppo di una cultura del cosiddetto "projectariat"[15].

In secondo luogo, la logica progettuale e non programmatoria tende a configurare la coprogettazione come uno strumento di management, e non di politica sociale. Definendo la coprogettazione come strumento di management per risolvere problemi contingenti si perde la visione politica legata al riconoscimento della intersezionalità e della complessità delle problematiche del welfare e della necessità di farvi fronte con schemi diversi da quelli burocratico prestazionali dominanti[16]. I progetti implicano una maggiore attenzione sul controllo della singola procedura[17]. Il rischio è che la coprogettazione sia percepita dunque semplicemente come uno strumento di *problem solving* e non di *problem making* finalizzato a riformulare la natura delle questioni da affrontare in chiave più sistemica e integrata.

In terzo luogo, la logica dei progetti non inseriti all'interno di un disegno di programmazione più generale degli interventi tende a indebolire invece che rinforzare il terzo settore la cui attenzione in un regime di dipendenza delle risorse spesso spiccato si sposta verso i fondi esterni che più sono contingenti e frammentati, più riducono la capacità di sviluppo e l'orientamento alla mission indebolendo di conseguenza l'atteso contributo alla lettura dei bisogni[18].

[15] K. Kim, S. Andrew, K. Jung, *Building Resilient Organizations: Organizational Resilience as a Network Outcome*, in *International Journal of Public Administration*, Vol. 44, 15, 2020, 1319-1328.

[16] A. Guarna, F. Maino, *Agire insieme per cambiare il welfare: quale ruolo per le pratiche collaborative?*, in *Impresa Sociale*, 2, 2024.

[17] A.M. Eikenberry, J.D. Kluver, *The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?*, in *Public Administration Review*, 64, 2004, 132-140.

[18] M. Arvidson, S. Linde, *Control and autonomy: resource dependence relations and nonprofits organizations*, in *Journal of Organizational Ethnography*, 10, 2, 2021, 216-230; B. Gazley, C. Guo, *What do we know about nonprofit collaboration? A systematic review of literature*, in *Nonprofit Management and Leadership*, 31, 2020, 211-232.

3. Una riforma in un quadro di risorse precarie. – Un secondo tema emergente dall'analisi della prima stagione di applicazione della co-progettazione riguarda le risorse. La collaborazione è un approccio finalizzato a fare convergere pubblico e terzo settore verso un superiore un interesse pubblico in modo più efficace rispetto a quanto sarebbe possibile attraverso altre procedure amministrative. La filosofia dell'art. 55 si basa anche sull'idea secondo cui la coprogettazione è uno strumento per raggiungere obiettivi comuni attraverso la condivisione di risorse tra pubblico e terzo settore e la recente la sentenza del Consiglio di Stato n. 3082/2026 ha coerentemente ribadito che i pagamenti del pubblico sono un legittimo indennizzo dei costi effettivamente sostenuti dall'ente di terzo settore nel perseguimento di finalità condivise e non un trasferimento equiparabile a un corrispettivo per una prestazione sinallagmatica.

Nel dibattito internazionale, già da anni l'idea che i fini comuni possano risultare prevalenti su quelli dei singoli attori coinvolti nelle pratiche collaborative è oggetto di discussione[19]. Gli sforzi che muovono la collaborazione in talune circostanze possono essere anche finalizzati a un obiettivo collettivo, ma secondo diversi autori essi si configurano prima come un impegno di coordinamento con altri attori al fine di aumentare i vantaggi individuali tramite qualche forma di coordinamento con altri. Questa specificazione è molto rilevante, perché parlare di realizzazione di scopi pubblici rischia di derubricare la questione della cosiddetta 'ricerca di denaro'[20] a fatto accessorio e poco rilevante per comprendere le motivazioni e le dinamiche dei processi collaborativi, non considerando a) che gli attori economici necessitano di risorse per sopravvivere e b) che il tema delle risorse è connotativo dell'intero recente dibattito sulla crisi del welfare mix nazionale. Non deve stupire in questa prospettiva che le evidenze empiriche mostrino come le risorse costituiscano un punto dirimente per spiegare i risultati attuali della riforma[21].

Questa duplice chiave di lettura del tema risorse focalizzata da un lato a esaltare la comunanza di intenti e dall'altro un richiamo più realistico al ruolo degli obiettivi dei singoli attori dà luogo a ambiguità interpretative che rischiano di ingenerare tensioni e sospetti reciproci sulle reali intenzioni dell'adesione alle nuove procedure da parte delle pubbliche amministrazioni e del terzo settore e di minare alla radice la motivazione a collaborare[22].

Una prima tensione vede, da un lato, il terzo settore che auspica di ottenere

[19] J.E. Mosley, J. Wong, *Decision-making in collaborative governance networks: Pathways to input and throughput legitimacy*, in *Journal of Public Administration Resecar and Theory*, 31, 2, 2021, 328-345.

[20] S. Vangen, C. Huxman, *Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration*, in *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 39, 1, 2003, 5-31.

[21] C. Borzaga, L. Fazzi, A. Rosignoli, *Co-progettare i servizi sociali: nuove traiettorie del welfare locale in Italia?*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, 1, 2024, 3-24.

[22] L. Fazzi, A. Rosignoli, *La collaborazione tra pubblico e terzo settore in Italia: tra innovazione e ambiguità interpretative*, in *Diritto e Economia del Terzo Settore*, 2, 2025, 281-300.

attraverso la coprogettazione non solo il superamento delle gare, ma anche un giusto riconoscimento economico del proprio operato. Per il terzo settore, la questione economica è particolarmente sentita a causa della marcata riduzione delle marginalità necessarie a sostenere le tecnostrutture e dell'alto turnover di personale imputato al basso livello dei salari. Attraverso la coprogettazione l'attesa è di migliorare (o sicuramente non di peggiorare) la situazione del pagamento dei servizi da parte del pubblico. Dall'altro lato, si pongono le pubbliche amministrazioni che utilizzano spesso la coprogettazione con l'intento di risparmiare in un regime di risorse scarse, poco rilevante nei fondi vincolati come il PNNR, ma più che evidente sul piano dei bilanci ordinari degli enti locali. La logica del risparmio si rileva spesso alla base della stessa decisione di usare la co-progettazione al posto degli appalti per evitare il pagamento dell'Iva dove dovuta, oppure nella frequente ritrosia a riconoscere i costi indiretti dei servizi (coordinamento, segreteria, affitti, eccetera) che rischiano di andare a carico del terzo settore e rendere i costi aziendali insostenibili. Il risultato di questo atteggiamento si rivela l'opposto di quanto auspicato dal legislatore e, invece di costruire legami di fiducia reciproca che portano a una condivisione di intenti e risorse, rischia di aumentare la disaffezione facendo assumere alla collaborazione assume connotati marcatamente strumentali. Per collaborare è indispensabile, infatti, esista una percezione minima di equità distributiva e procedurale senza la quale è il meccanismo fiduciario stesso a incepparsi[23]. Se la percezione del terzo settore è che il pubblico interpreti la coprogettazione al di là delle disposizioni normative come una sorta di scambio economico, per cui per entrare nel sistema bisogna non solo lavorare e non fare utile, ma anche rimetterci, la frustrazione tende a diventare molto forte.

Una seconda linea di tensione, ancora in larga parte insoluta, è relativa al fatto che, mentre per molte pubbliche amministrazioni la logica della coprogettazione è quella della corresponsabilizzazione del terzo settore nel portare risorse per la realizzazione degli interventi, per questo ultimo il nuovo strumento si configura semplicemente come una diversa forma di affidamento dei servizi rispetto agli appalti in cui permane al soggetto pubblico la titolarità della funzione di finanziamento dei servizi. L'esigenza del pubblico di recuperare risorse economiche aggiuntive per finanziare i servizi può assumere forme sostenibili e ragionevoli, per esempio attribuendo valore per l'individuazione delle proposte di partecipazione alle coprogettazioni a azioni di messa a disposizione di mezzi o spazi per attività condivise, di marketing territoriale o di raccolta fondi da parte del terzo settore. Il più delle volte, tuttavia, la richiesta di responsabilizzazione si concretizza in obblighi di compartecipazione alla spesa che creano la paradossale situazione per cui chi è chiamato a erogare ore lavoro deve certificare anche

[23] C. Borzaga, L. Fazzi, A. Rosignoli, *Guida pratica alla co-programmazione e alla co-progettazione. Strategie e strumenti per costruire agende collaborative*, Trento 2023.

la disponibilità a offrire una dote economica per finanziare le stesse. Non tutti gli obblighi sono reali e spesso si tratta di richieste nominali che demandano al terzo settore l'onere di inventare formule di compartecipazione 'fittizie', come il computo della parte di affitto di una sede ma accade anche che siano definiti appositi punteggi da attribuire in sede di individuazione dei partecipanti alle procedure di coprogettazione con cui premiare gli enti che realmente mettono risorse per la realizzazione dei progetti. Soprattutto per gli enti di terzo settore che non colgono la differenza tra un affidamento di servizio e una coprogettazione che implica comunque un cambio di atteggiamento anche da parte del privato nel contribuire fattivamente alla realizzazione dei progetti, le coprogettazioni rischiano di essere di conseguenza percepite come un ulteriore escamotage per perseguire le politiche di sfruttamento del terzo settore.

La terza linea di tensione che rivela il nervo scoperto delle risorse nell'applicazione della coprogettazione riguarda infine il significato da attribuire al termine risorsa. Nella sentenza 131 della Corte costituzionale del 2020, agli ETS è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale. Essi in particolare sono visti come soggetti rappresentativi della "società solidale", che 'costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno.' Per il terzo settore il rimando etimologico al termine risorse non si limita a contributi economici, ma anche alla capacità di lettura dei bisogni, alle competenze e conoscenze acquisite e all'attivazione di reti di capitale sociale. Le ricerche empiriche mostrano come molte pubbliche amministrazioni non dispongono della flessibilità e delle competenze per valorizzare queste risorse e ripiegano di conseguenza su un più burocratico computo quantitativo solo di ciò che può essere direttamente monetizzato, disconoscendo di fatto alcuni degli elementi che costituirebbero vantaggi competitivi importanti del terzo settore[24].

Assommate tra loro, queste incomprensioni e disallineamenti interpretativi tendono spesso a ostacolare la costruzione di un vero clima collaborativo che si fonda sull'aspettativa di una relazione *win-win*[25] e le coprogettazioni rischiano di trasformarsi più in artifizi retorici che non in procedure realmente capaci di

[24] L. Fazzi, *Co-progettazione e welfare locale in Italia: innovazione o ancora un caso di dipendenza dal percorso?*, in *Autonomie locali e Servizi Sociali*, 1, 2023, 119-135.

[25] E.V. Raschendorfer, A. Roder Figueira, *New Paths for Public Governance: Literature Review, Content Analysis, and Proposed Conceptual Framework for an Integrative View*, in *Administration & Society*, 56, 7, 2024, 803-829.

unire consensualmente gli sforzi e le energie per il raggiungimento di obiettivi comuni.

4. Per collaborare bisogna essere capaci. – Un terzo aspetto problematico dell'attuazione della co-progettazione è relativo alla capacità di migliorare la relazioni in chiave collaborativa tra pubblico e terzo settore e rimanda alla constatazione che una volta fatta la coprogettazione bisogna fare i coprogettatori. Il principio base della collaborazione è che un certo livello di coordinamento è in certe circostanze vantaggioso per i singoli partner e ciò può creare un valore aggiunto per l'interesse pubblico. Come tutte le forme di governance collaborativa, anche la coprogettazione implica tuttavia quello che Williams[26] definisce un "superamento dei confini". Questo superamento presuppone la costruzione e il mantenimento di rapporti di reciproca comprensione, fiducia e un certo livello di reciprocità senza i quali è difficile raggiungere un equilibrio accettabile tra il bisogno di superare le logiche più conosciute e rassicuranti e la necessità di continuare a prendere a riferimento le conoscenze acquisite per evitare di perdere ogni punto di riferimento per attribuire significato al cambiamento[27]. Nelle relazioni collaborative, l'impegno a raggiungere gli obiettivi delle singole organizzazioni deve dunque lasciare almeno parzialmente il posto a uno sforzo verso il miglioramento delle relazioni reciproche per costruire qualcosa di nuovo insieme[28].

La ricerca empirica mette in luce un quadro piuttosto variegato che dipende anche dal punto di vista dell'osservatore coinvolto. Gli studi sulla coprogettazione possono essere divisi in due principali filoni: quello dei consulenti che scrivono sulla propria esperienza professionale e un secondo il cui interesse si concentra sull'analisi del fenomeno. Questa distinzione è importante da sottolineare, perché nella letteratura sull'applicazione dell'art. 55 prevalgono due valutazioni non esattamente sovrapponibili. Il giudizio dei consulenti è che la coprogettazione, nonostante diverse difficoltà, porti a risultati positivi in termini sia di costruzione di legami tra pubblico e terzo settore che di efficacia degli interventi. Gli analisti che osservano il fenomeno senza il filtro della consulenza, invece, sono più critici e tendono a evidenziare maggiori elementi di difficoltà.

La differenza relativa a queste conclusioni deriva non tanto dall'utilizzo di diversi metodi di analisi, quanto più banalmente da avere scelto oggetti di indagine differenti. Le coprogettazioni che si avvalgono di consulenti facilitatori

[26] P. Williams, *The competent boundary spanner, in Public Administration*, Vol. 80, 1, 2002, 103-124.

[27] K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An integrative framework for collaborative governance*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, 1, 2012, 1-29.

[28] M. P. Mandell, T. Steelman, *Understanding what can be accomplished through interorganizational innovation*s, in *Public Management Review*, 5, 2003, 197-224.

secondo anche le ricerche su campioni più larghi presentano minori difficoltà di relazione tra i partecipanti[29]. Questo accade per il semplice fatto che l'ingaggio di un consulente implica il riconoscimento da parte dei titolari del procedimento della necessità di supportare il processo con competenze e approcci che mancano ai diretti interessati. La richiesta di sostegno esterno al processo di co-progettazione indica già la consapevolezza che metodi e conoscenze per gestire in modo corretto l'utilizzo dei nuovi dispositivi vanno modificati e adattati rispetto al modus operandi con cui sono gestite le altre procedure amministrative. Questo non implica non ci siano altri problemi, ma certamente i processi collaborativi possono beneficiare di un aiuto competente.

Una parte rilevante delle co-progettazioni non rientra tuttavia in questa fattispecie e il funzionamento delle procedure attinge ad abitudini e modelli di comportamento profondamente radicati nella prassi consolidate e che faticano a essere disponibili a modifiche sostanziali[30]. Affinchè un cambiamento avvenga, è necessario che gli attori coinvolti nei nuovi schemi siano in grado di fare funzionare due modelli di pensiero e azione in parallelo: nuovo e consolidato insieme, e questo non è facile né scontato.

Per i responsabili pubblici delle coprogettazioni questo duplice impegno si concretizza nel garantire la trasparenza e il rispetto delle procedure da un lato e dall'altro nell'esercitare funzioni di guida alla collaborazione che in letteratura sono quelle svolte dai cosiddetti *boundary-spanners* o *reticulists*[31]. I *boundary spanners* sono professionisti che hanno capacità di comunicazione, attenzione all'ascolto e alla sintesi, competenze di gestione dei conflitti e orientamento a gestire l'incertezza. Queste funzioni sono particolarmente importanti soprattutto nelle prime fasi dei processi collaborativi, in cui appare dirimente la capacità di essere al tempo stesso autorevoli e di conquistare la fiducia dei partecipanti[32]. Capacità e attitudini dei funzionari pubblici non sono solo doti personali, ma risentono di una pluralità di fattori istituzionali e culturali. In Italia i funzionari pubblici esprimono spesso la cultura tipica della cosiddetta "burocrazia del management"[33] più attenta alla conformità procedurale e agli obiettivi di controllo della spesa e meno interessata complessivamente alla qualità sostanziale delle attività. Questa disposizione mentale e culturale si rileva spesso nei processi di coprogettazione che sono caratterizzati da un eccesso di logiche burocratiche e

[29] Euricse, *Il nuovo welfare collaborativo in Italia: coprogrammazione e coprogettazione come strumenti di innovazione del welfare locale*, Research Report, 25, Trento 2023.

[30] L. Fazzi, *Co-progettazione e welfare locale in Italia: innovazione o ancora un caso di dipendenza dal percorso?*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 1, 2023,119-136.

[31] H. Sullivan, C. Skelcher, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, London 2002.

[32] S. Asthana, S. Richardson, J. Halliday, *Partnership working in public policy provision: a framework for evaluation*, in *Social and Policy Administration*, 36, 7, 2002, 780-795.

[33] L. Nicolais, G. Ferlinese, *Da dirigente a leader. La via del cambiamento*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 1, 2018, 1-7.

da rapporti gerarchici in cui è il pubblico a decidere la definizione degli obiettivi e l'allocazione delle risorse.

Quando le relazioni diventano eccessivamente gerarchiche e un soggetto si impone sugli altri, risulta difficile parlare di collaborazione e i termini che riassumono meglio queste dinamiche sono la contrattazione oppure in un'ipotesi più benevola l'"orchestrazione" ovvero condizioni in cui l'elemento collaborativo è sostanzialmente assente[34].

Quando tali condizioni si verificano il percorso delle coprogettazioni tende a generare tensioni e insoddisfazioni ripetute sia da parte degli enti di terzo settore che vedono disconosciute le attese di un cambiamento nel sistema di relazioni asimmetrico tipico degli appalti anche da parte degli stessi funzionari pubblici che si scontrano con reazioni e problemi non risolvibili attraverso le metodiche tradizionali.

Le evidenze empiriche mostrano come il problema della capacità di costruire un nuovo clima e nuovi metodi di lavoro collaborativi non riguarda solo una parte consistente di funzionari pubblici, ma anche una quota non marginale di enti di terzo settore[35]. Soprattutto le organizzazioni che si sono strutturate in un clima di rapporti corporativo negoziali con il pubblico, faticano a adattarsi a una dinamica che richiede anche la messa in discussione del proprio modo di organizzare e produrre i servizi. Molti enti di terzo settore entrano nelle procedure di coprogettazione più per mettere un cosiddetto 'piede nella porta' e vedere cosa accade senza una reale consapevolezza di cosa comporti effettivamente costruire un progetto insieme ad altri. La logica rischia di restare quella della partecipazione a bandi da parte di più enti, ciascuno dei quali si aggrega agli altri con una propria offerta definita e con l'interesse a portare a casa una parte dei servizi esistenti più che a provare a introdurre modifiche e cambiamenti sostanziali degli stessi. Inoltre, accade che agli stessi tavoli di coprogettazione partecipino enti di terzo settore che competono tra loro sullo stesso territorio e sono quindi restii a condividere dati e informazioni. La collaborazione assume in questi casi una connotazione marcatamente formalistica e difensiva e il cambiamento reale è faticoso da implementare.

5. La retorica della alterità del terzo settore. – Un ultimo aspetto che le evidenze empiriche fanno emergere nell'analisi dell'introduzione della coprogettazione come strumento di governo dei rapporti tra pubblico e terzo settore nel welfare locale è forse il meno dibattuto, ma non per questo il meno rilevante, e

[34] H.S. Trætteberg, T.S. Lindén, I. Eimhjellen, *Third-Sector Organizations in Area-Based Initiatives: Instruments for Public Policies or Partners in Co-Production?*, in *Voluntas*, Vol. 35, 2024, 315-325.

[35] L. Fazzi, *Co-progettazione e welfare locale in Italia: innovazione o ancora un caso di dipendenza dal percorso?*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 1, 2023, 119-136.

riguarda la reale capacità del terzo settore di assolvere ai compiti ad esso attribuiti e immaginati da parte del legislatore. L'impianto concettuale su cui si basa la legittimazione istituzionale della coprogettazione è quello ribadito dalla sentenza 131/2020 della corte costituzione che afferma il principio secondo cui il terzo settore ha titolarità di partecipare alla costruzione dei servizi e delle politiche in chiave collaborativa con le pubbliche amministrazioni in forza di quella che a suo tempo veniva definita come natura statutaria del privato sociale[36]. L'idea è che gli enti di terzo settore costituiscono forme di azione organizzata attraverso le quali i cittadini si associano per intraprendere attività di interesse generale. In forza di tale qualificazione, essi sono più prossimi ai bisogni e in grado di leggere le dinamiche sociali, capaci di mobilitare reti di capitale sociale e il loro contributo progettuale e non solo esecutivo è centrale per fornire una risposta efficace ai problemi sociali.

Anche in questo caso, la chiave di lettura del contesto aiuta a collocare il fenomeno su un piano più di realtà. Gli enti di terzo settore sono plurali e comprendono organizzazioni impegnate nell'advocacy, associazioni di famigliari e utenti ed enti con vocazione più produttiva[37]. Nelle coprogettazioni, per le funzioni stesse attribuite allo strumento, sono coinvolti soprattutto enti a carattere produttivo occupazionale, in primis le cooperative sociali, che negli ultimi venti anni hanno assunto una connotazione sempre più specialistico professionale abbandonando la vocazione a una interazione strutturale con famigliari e utenti che era almeno parzialmente presente nella fase pionieristica degli anni '70 e '80.

Quando si parla di collaborazione tra pubblico e terzo settore si dovrebbe dunque essere consapevoli del fatto che le relazioni tra questi due attori non implicano necessariamente un coinvolgimento dei cittadini e degli utenti. Le ricerche disponibili evidenziano in particolare come la gran parte delle coprogettazioni (e delle co-programmazioni) avviene quasi per intero senza una loro partecipazione attiva, delegando al terzo settore una funzione di rappresentanza di interessi e bisogni che non è detto sia sempre in grado di svolgere. Alcune recenti ricerche per esempio mostrano come, senza il coinvolgimento attivo degli utenti e dei loro famigliari i tavoli di lavoro rischiano di riproporre i modelli di intervento sperimentati e consolidati dalle organizzazioni anche se essi risultano inappropriati per rispondere all'evoluzione delle problematiche da affrontare[38].

Sarebbe naturalmente logico incentivare anche nella individuazione delle proposte da presentare ai bandi una dimostrata capacità di lettura dei bisogni basata anche su voci e opinioni di utenti cittadini e famigliari che certificherebbe la natura sussidiaria del terzo settore, ma prevale invece ancora spesso la

[36] P. Donati, *Che cos'è il terzo settore: cultura, normatività, organizzazione, ruolo societario*, in P. Donati (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Roma 1996, 12-28.

[37] I. Colozzi, A. Bassi, *Da terzo settore a imprese sociali*, Roma 2004.

[38] L. Fazzi, S. Datres, F. Scardella, *Dare voce ai bisogni: l'esperienza della co-programmazione sulla domiciliarità in provincia di Trento*, in *Impresa Sociale*, 3, 2025.

convinzione sia da parte del pubblico che del terzo settore che la professionalità sia la chiave unica di analisi dei bisogni senza considerare il ruolo di routine organizzative e lavorative, specializzazioni professionali e definizione dei compiti specialistici nell'influenzare la cognizione dei fenomeni[39]. Il risultato è che molti enti coinvolti nelle coprogettazioni tendono a ragionare su quello che sanno fare, prima di chiedersi se è quello ciò che veramente serve agli utenti (e ai cittadini).

Un altro problema che si rileva spesso nelle coprogettazioni, e che pone degli interrogativi sulla reale spinta propulsiva che il terzo settore può dare alle politiche del welfare locale attraverso gli schemi collaborativi, è relativo alla capacità di mobilitare e aggregare reti sociali territoriali. Anche in questo caso la situazione è eterogenea, ma tende a prevalere una diffusa difficoltà da parte del terzo settore di ampliare le reti a soggetti con cui non si è già abituati a lavorare[40] La mobilitazione di enti del territorio per predisporre le proposte per bandi è limitata e viene svolta principalmente dagli enti ancora radicati nel tessuto sociale locale e che collaborano stabilmente con piccoli enti di volontariato e gruppi informali. L'organizzazione ordinaria delle cosiddette 'cordate' avviene invece in prevalenza attraverso meccanismi più strumentali che tendono a aggregare enti interessati alla gestione di specifici servizi in base alla specializzazione professionale, oppure che selezionano i partner in relazione a valutazioni di migliore posizionamento rispetto alla collocazione di altri potenziali competitors o alle richieste dei bandi. Più che essere attori che mobilitano risorse inseriti in reti sociali allargate molti enti di terzo settore non risultano dunque particolarmente vocati a costruire e redistribuire valore con altri e soprattutto non amano dividere i vantaggi derivanti dall'occupazione di una certa posizione, perché il loro interesse è di erogare un determinato servizio e di assicurarsi una entrata economica.

Mentre la filosofia dell'art. 55 nello specifico enfatizza dunque l'esistenza di attributi intrinseci al terzo settore per giustificare la *ratio* della coprogettazione, in realtà il modus operandi degli enti del terzo settore è associato alle diverse tipologie di organizzazioni coinvolte, ai loro obiettivi, nonché alle tradizioni di aggregazione e interazione sociale presenti su un dato territorio. Paradossalmente, di fronte a questa condizione, un numero elevato di procedure di coprogettazione tende egualmente a individuare proprio gli enti più strutturati e specializzati a discapito delle piccole organizzazioni, creando non solo problemi di iniquità, ma anche di efficacia dello strumento collaborativo. A fare la parte del leone, specie nelle coprogettazioni che prevedono maggiore budget economico, sono gli enti più specializzati e meno inclusivi, mentre solo in una minoranza di casi

[39] A.M. Bach, B.C. Lange, P. Montgomery, *Barriers and facilitators to implementing evidence-based interventions among third sector organisations: a systematic review*, in *Implementation Science*, Vol. 30, 2018, 10-13.

[40] Euricse, *Il nuovo welfare collaborativo in Italia: coprogrammazione e coprogettazione come strumenti di innovazione del welfare locale*, Research Report, 25, Trento 2023.

sono presenti anche enti di piccole dimensioni e di volontariato. Una percezione che rischia di diffondersi è che la coprogettazione divida dunque il terzo settore in soggetti "di serie A e di serie B". Partecipando alla serie A, gli ingaggi e i premi sono molto più ricchi e ambiti, ma l'accesso al campionato è riservato agli enti più grandi, i quali solo raramente si interrogano della mancanza degli enti più piccoli e potenzialmente prossimi ai bisogni come se esistesse una norma implicita che riserva la partecipazione alle procedure solo a chi ha competenze e strutture adeguate a rispondere alle richieste di performance prestabilite.

6. Conclusioni. – La ricerca empirica sull'introduzione dei nuovi schemi collaborativi è attualmente in fase di costruzione per cui non è facile tirare conclusioni definitive sullo stato dell'arte. Alcuni studi insistono giustamente sulle potenzialità dei nuovi dispositivi[41], ma elementi di preoccupazione e di criticità sono rilevati in praticamente tutte le indagini fino a ora svolte. Per inquadrare le difficoltà di applicazione della coprogettazione è sempre opportuno avere aspettative realistiche rispetto ai processi di riforma, anche quando essi prospettano cambiamenti epocali di paradigma in termini di obiettivi e modus operandi[42]. Tralasciando la dimensione retorica del dibattito sull'art. 55 che descriveva la nuova normativa come rivoluzionaria rispetto al quadro di contesto in cui sarebbe stata inserita, appare abbastanza logico rilevare nell'attuale fase di applicazione l'esistenza di una serie di problemi e ostacoli pratici che stanno rallentando la riforma. La collaborazione genuina a tratti si profila come un orizzonte auspicabile, ma è ancora rara e questo risultato conferma quanto rilevato a livello internazionale dalla ricerca sui processi di governance collaborativa[43].

I motivi per cui è difficile introdurre meccanismi collaborativi sono in parte congeniti al fatto che i problemi che pubblico e terzo settore devono affrontare solo in parte fungono da input per i processi collaborativi. Più che di fronte a un'unica concettualizzazione condivisa del problema, i diversi obiettivi, interessi e posizioni portano gli attori a avere già in partenza diverse rappresentazioni che le dinamiche di interazione solo in parte e in circostanze particolari sono in grado di allineare. Il distanziamento dalla propria concezione di un problema e l'avvicinamento a quella altrui necessitano di dialogo, comprensione, fiducia linguaggi condivisi che nel contesto del welfare mix nazionale solo raramente o comunque non diffusamente sono presenti. Il più delle volte queste condizioni

[41] B. Boschetti, C. Cavallaro, L. Giachi, F. Proia, *L'amministrazione condivisa oltre il Codice del terzo settore*, in B. Boschetti (a cura di) *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa*, Napoli 2024, 17-60.

[42] E. Polizzi, *Una politica per l'amministrazione condivisa. Gli usi possibili degli strumenti di riforma*, in *Impresa Sociale*, 4, 2023.

[43] C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis into the Age of Austerity*, Oxford 2017.

mancano e pagano il condizionamento di lunghi periodi di relazioni strumentali in cui pubblico e terzo settore si sono posti in una posizione di reciproco distanziamento e alle volte di marcato sospetto.

Per superare questa condizione ciò che serve sono esperienze di collaborazione che diano *feedback* e rinforzi positivi ai partner, pena la nascita di conflitti e incomprensioni che minano il percorso[44]. Per ottenere questi risultati sono necessarie, tuttavia, tre condizioni che possono essere riassunte in a) volontà e capacità di intraprendere processi realmente collaborativi b) orizzonti di politica che diano significato alle esperienze di collaborazione e c) risorse e investimenti adeguati per supportare lo sviluppo della collaborazione. Ora è piuttosto evidente che tali condizioni non si improvvisano e vanno costruite passo dopo passo con la consapevolezza che esiste un problema di dipendenza dal percorso con cui confrontarsi dato da decenni di politiche non collaborative o solo occasionalmente collaborative che hanno portato gli attori a interiorizzare schemi cognitivi e abitudini operative solo in parte compatibili con il salto culturale richiesto dall'applicazione dei nuovi dispositivi collaborativi.

Il tipo di lavoro richiesto per fare procedere la riforma dell'art. 55 più che fare affidamento alla forza intrinseca della normativa, dovrebbe dunque ingaggiare gli analisti e i policy makers nell'individuazione dei punti di criticità della riforma e favorire la diffusione, come scrive Donald Schön[45], per 'propagazione' o contagio delle esperienze di successo, partendo dalla comprensione e valorizzazione delle condizioni che le hanno rese possibili.

[44] M. Howlett, A. Kekez, O. Poocharoen, *Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory*, in *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 19, 5, 2017, 487-501.

[45] D. Schön, *Beyond the Stable State*, New York 1971.