

Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale

Luca Fazzi

Università degli Studi di Trento

— Introduzione

Negli ultimi mesi sembra essersi aperta una nuova importante stagione di riorganizzazione dei rapporti tra pubblico e terzo settore. Dopo l'approvazione del Codice del Terzo settore e la sentenza 131 del 26 giugno 2020, molte amministrazioni hanno iniziato a utilizzare gli strumenti della coprogettazione e della coprogrammazione. I due termini si riferiscono ad attività diverse. La coprogettazione riguarda la costruzione di progetti specifici da parte di più attori che si interfacciano secondo una logica di condivisione di risorse e obiettivi. La coprogrammazione si riferisce invece alla medesima logica, ma con il focus delle politiche. Ciò che accomuna i due strumenti è però un nuovo modo di concepire i rapporti tra enti pubblici e organizzazioni della società civile incentrato su dimensioni collaborative e di ricerca di un nuovo modello di relazione tra i diversi attori.

Coprogettazione e coprogrammazione rappresentano in questa prospettiva un importante punto di potenziale svolta rispetto alla strategia degli appalti e delle gare che nell'ultimo decennio è diventata dominante per l'affidamento dei servizi generando un forte impoverimento dell'offerta e una marcata de-territorializzazione degli interventi. Diversamente dalla programmazione dei piani di zona della legge 328/00, che impegnava pubblico e terzo settore nell'analisi di problemi e definizione di obiettivi, ma lasciava poi piena discrezionalità al soggetto pubblico di appaltare i servizi, le nuove pratiche collaborative si fondano almeno a livello teorico su una condivisione sia di intenti che di responsabilità nella implementazione degli interventi, realizzando quindi in modo molto più compiuto il principio di sussidiarietà rispetto a quanto previsto dall'impianto più statalista della vecchia legge quadro di riforma dell'assistenza.

La crescita di interesse verso le nuove pratiche collaborative è da recepire indubbiamente con favore. Le poche sperimentazioni operative che hanno preceduto l'attuale "fase collaborativa" come quella della coprogettazione di Lecco hanno dimostrato nella pratica la possibilità di pensare forme di welfare locale efficaci e efficienti superando il ricorso a meccanismi competitivi (Brunod et al., 2016). Parlare di coprogettazione e coprogrammazione significa tuttavia entrare in un campo non solo semantico, ma anche operativo e strategico occasionalmente praticato e che molti enti sia pubblici che di terzo settore non conoscono e non hanno mai sperimentato prima in modo compiuto.

Quando si introducono elementi di forte innovazione nei rapporti tra enti pubblici e organizzazioni della società civile è importante ricordare che non basta sostituire uno strumento di regolazione con un altro per ottenere un cam-

biamento del modo di operare, ma è indispensabile siano presenti e messi a regime una serie di presupposti per accompagnare la transizione (Donahue, Zeckhauser, 2011). Nonostante le diverse forme assunte dai processi di coprogettazione e coprogrammazione a livello nazionale, esiste una ampia letteratura che si è occupata delle pratiche collaborative tra pubblico e terzo settore. Questi studi avvertono che non è affatto scontato che solo introducendo i nuovi strumenti collaborativi sia possibile affrontare le criticità della partnership e i problemi che affliggono i sistemi di welfare locale attuali, stretti tra pressioni verso il risparmio, moltiplicazione dei bisogni e sistemi di regole e procedure che rischiano di limitare gravemente l'efficacia del contributo dei singoli attori. Attraverso le pratiche collaborative si possono raggiungere risultati paradossalmente tra loro opposti: l'innovazione o la certificazione dello status quo, il ri-orientamento degli interventi verso i bisogni dei cittadini, oppure verso le logiche di funzionamento dei servizi, la trasparenza e l'inclusione, oppure l'opacità e la selezione avversa (Fazzi, 1996; Boydell et al., 2008; Perkins et al., 2010).

Per dare gambe ai nuovi strumenti collaborativi non è dunque sufficiente essere soddisfatti della loro introduzione amministrativa, ma si deve cercare di capire a quali condizioni essi possono fare la differenza. Quali sono i principali problemi da affrontare per rendere la collaborazione efficace e efficiente? Che accorgimenti vanno approntati per accompagnare i processi di collaborazione? Come fare in modo che l'innovazione vada a buon fine?

— Costruire la collaborazione

Un primo punto da affrontare per portare il discorso sulle pratiche collaborative su un piano analitico riguarda la natura e le motivazioni della collaborazione. La collaborazione è una relazione tra due o più attori che lavorano insieme per raggiungere obiettivi comuni che singolarmente non sarebbero in grado di conseguire. Come nasce la collaborazione? E, soprattutto: si può pensare di promuovere il comportamento collaborativo solo attraverso l'introduzione di nuovi strumenti giuridici e amministrativi? Una concezione molto semplificata del problema si basa sull'enfaticizzazione della vocazione tipicamente umana alla socializzazione e alla reciprocità. Secondo tale approccio gli esseri umani per natura sarebbero portati alla relazione. Pertanto fornendo loro opportunità di collaborazione dovrebbe essere quasi spontaneo il moto alla ricerca di soluzioni condivise ai problemi. L'assunto dato spesso per implicito tra i *promoters* delle pratiche collaborative è che i rapporti tra i diversi attori si basino su fini comuni (Vangen, Huxham, 2012). In realtà questa

visione antropologica dell'uomo collaborativo e della collaborazione come presupposto dato per scontato appartiene più a un mondo delle pie intenzioni che alla realtà. Le ricerche sui piani di zona – l'istituto che per primo in Italia ha introdotto lo spirito della collaborazione tra pubblico e terzo settore nella definizione delle politiche territoriali di welfare – hanno mostrato che non basta sedersi intorno a un tavolo per dire di avere collaborato (Polizzi, 2018). Per collaborare sono necessarie diverse condizioni: la capacità di dialogo e comprensione reciproca, l'allineamento degli obiettivi, un minimo di fiducia tra le parti. Se negli anni di avvio della costruzione dei sistemi del welfare sociale locale molte di queste condizioni erano presenti alimentate dall'onda lunga dei processi di cambiamento sociale e culturale dell'epoca, oggi la gran parte di esse risultano meno diffuse.

Le realtà territoriali in cui le relazioni tra pubblico e terzo settore sono improntate a rapporti collaborativi sono una minoranza, mentre nella gran parte dei casi le priorità delle rispettive agende risultano discordanti e poco compatibili. I motivi per cui pubbliche amministrazioni e terzo settore ricercano forme di collaborazione possono essere di molti tipi e variare in relazione ai diversi servizi, agli interessi territoriali e ai problemi che si intendono affrontare (Hellström, 2021). Tra i motivi più pressanti della collaborazione è in questa fase storica sicuramente da annoverare il problema del controllo della spesa e dei tagli ai bilanci locali, che rappresenta anche il principale fattore di attrito tra terzo settore e pubbliche amministrazioni. Landamento della spesa sociale in Italia negli ultimi dieci anni non è stato univoco. In alcuni settori ha continuato pur se lentamente a crescere, in altri ha subito variazioni negative. Pur con bassi e alti è evidente che le risorse pubbliche non sono però più da diverso tempo in grado di sostenere una crescita dell'offerta congruente con l'evoluzione della domanda.

Questa tensione ha generato due effetti principali. Il primo è la ricerca di una maggiore efficienza attraverso la competizione, che ha portato fratture in parecchi casi insanabili sul piano della fiducia con molte organizzazioni di terzo settore sentitesi tradite dalla nuova enfasi sulla concorrenza e dalla rotazione dei gestori dei servizi. L'aumento della competizione inoltre ha favorito l'instaurarsi di climi di scarsa fiducia reciproca anche all'interno dello stesso mondo del terzo settore. Le vecchie logiche di distribuzione del territorio che fino a alcuni anni fa ancora riuscivano a garantire un minimo controllo del mercato degli affidamenti, sono quasi interamente saltate in special modo per i servizi più onerosi e questo ha inevitabilmente incentivato la diffusione di culture concorrenziali e non collaborative tra le stesse organizzazioni della società civile. In secondo luogo, la minore disponibilità di risorse pubbliche ha avuto ricadute molto pesanti soprattutto sugli interventi innovativi. Con meno risorse allocate per il finanziamento di vecchi servizi, le pubbliche amministrazioni tendono a operare secondo schemi di *path dependency*, privilegiando la spesa per gli interventi già in essere piuttosto che per sostenere nuovi servizi di cui il terzo settore sarebbe spesso promotore.

A contribuire alla definizione di un quadro di relazioni poco collaborative tra pubblico e terzo settore concorrono anche considerazioni relative all'aumento della burocratizzazione e del livello di regolazione dell'offerta. Dalla fine degli anni '90, il welfare mix è entrato in una fase di progressiva istitu-

zionalizzazione caratterizzata dall'integrazione sempre più marcata del terzo settore nell'ambito delle politiche pubbliche (Borzaga, Fazzi, 2004; Accorinti, 2008). Questo processo è avvenuto non solo attraverso il finanziamento strutturale dei servizi da parte degli enti pubblici, ma anche tramite un incremento di norme e vincoli burocratici teso a uniformare i modelli organizzativi e di lavoro e a garantire standard di qualità trasparenti e controllabili per via amministrativa (Borzaga, Fazzi, 2011). Se da un lato l'aspettativa delle pubbliche amministrazioni è di acquistare servizi con standard formali chiaramente individuabili e misurabili, dall'altro l'aumento della burocrazia e dei vincoli amministrativi limita la possibilità di usare gli strumenti del *contracting-out* per rispondere in modo flessibile ed efficace all'evoluzione dei bisogni che le organizzazioni della società civile sono più in grado di percepire in forza del loro ruolo di sentinelle attive sul territorio. Questo contribuisce a inasprire la situazione di collisione di obiettivi e interessi che tende a generare un aumento della distanza tra pubblico e terzo settore anche in aree in cui tradizionalmente la collaborazione è stata storicamente molto buona.

Se si collocano le aspettative della coprogettazione e della coprogrammazione in questo contesto senza adoperarsi per sviluppare correttivi e sistemi di accompagnamento al processo di cambiamento, non deve meravigliare se gli esiti rischiano di essere difformi rispetto agli obiettivi prefissati con l'introduzione dei nuovi strumenti. La collaborazione non è una pratica astratta mobilitabile attraverso nuovi istituti giuridici, ma si configura nella realtà come l'esito di processi complessi di costruzione sociale in cui i diversi attori sviluppano fiducia reciproca, imparano a conoscersi e a capirsi, affinano metodologie di lavoro comune fino a arrivare a un allineamento di finalità e alla consapevolezza dell'importanza dell'impegno comune (De Ambrogio, Guidetti, 2016).

Come con il capitale sociale, anche per costruire la collaborazione serve dunque tempo ed è necessario prendere atto dal punto da cui si parte. Tanto minore è la fiducia reciproca tra le parti, tanto più gli interessi sono divergenti o contraddittori, e tanto più è difficile la comunicazione e la condivisione di linguaggi comuni, quanto più lungo e difficile sarà costruire una relazione collaborativa. Da questo punto di vista è facile attendersi che strumenti come la coprogettazione e la coprogrammazione dovranno affrontare una serie di ostacoli non indifferenti che richiedono per essere superati di un lavoro profondo e puntuale sugli assunti della collaborazione: la fiducia, la capacità di comprendersi reciprocamente, la messa a disposizione di risorse per favorire la comunicazione e l'allineamento degli obiettivi. Con questo approccio è possibile costruire qualcosa di effettivamente nuovo e auspicabile; senza, l'esperienza dei piani di zona insegna che l'entusiasmo iniziale verso forme di lavoro comune può scemare molto velocemente trascinando le pratiche collaborative in routine poco produttive, o peggio, in diatribe o incomprensioni di non facile risoluzione.

—— Definire il perimetro di lavoro

Se attraverso la coprogettazione e la coprogrammazione si intendono affrontare alcune delle criticità del welfare locale,

è inevitabile affrontare il problema del perimetro di lavoro entro cui questi strumenti devono operare. Negli ultimi venti anni i confini del welfare locale hanno subito un progressivo restringimento. L'idea del superamento delle istituzioni totali e della territorializzazione degli interventi che ha caratterizzato culturalmente la fase pionieristica di sviluppo dei primi modelli di partnership con le pubbliche amministrazioni è stata progressivamente sostituita da un'operazione di riduzionismo normativo e epistemologico che ha isolato i servizi dal contesto sociale e comunitario di riferimento. Con l'avvento della burocratizzazione e della managerializzazione, la forma di conoscenza privilegiata per normare e regolare i servizi è stata quella più facilmente gestibile per via contabile e amministrativa. Standard uniformati e strettamente collegati all'erogazione delle prestazioni sono diventati così un comune metro di misure per definire il costo e la qualità dei servizi lasciando in sottofondo l'insieme delle relazioni più informali e comunitarie o non gestibili dalla normativa in vigore. Il risultato di questi processi latenti e mai veramente approfonditi e discussi è stata spesso la creazione di una artificiale separazione tra i servizi forniti dal personale professionalizzato e formalmente riconosciuto per svolgere determinate mansioni e i mondi della vita delle persone che non si esauriscono nemmeno nelle istituzioni residenziali nel rapporto con i soli professionisti.

La separazione tra questi due livelli è estremamente negativa perché porta con sé una sorta di schizofrenia in base alla quale da un lato si esaltano parole d'ordine come qualità e centralità della persona e, dall'altro, si isolano le persone dagli ambienti vitali e di prossimità in cui esse vivono riducendo l'efficacia degli interventi. Questo genera, tra gli altri effetti, non solo un dominio degli aspetti formali e misurabili del welfare su quelli informali e non certificabili secondo i criteri amministrativi e contabili, ma anche la mancata messa a valore di risorse umane, materiali e relazionali che rinforzerebbe l'intervento professionale e la possibilità di un ancoramento del sistema dei servizi nelle reti sociali e comunitarie da cui attingere consenso e legittimazione.

Utilizzare la coprogrammazione e la coprogettazione per migliorare l'efficacia del welfare e risolvere le criticità che attualmente gravano sul sistema dell'offerta vuol dire, in questa prospettiva, partire da una rimodulazione radicale del perimetro all'interno del quale si intende operare. Il passaggio dirimente consiste nel ricollocare i bisogni dentro gli spazi di prossimità in cui essi prendono forma e si esprimono. Per esempio, i bisogni di un anziano o un disabile di assistenza domiciliare non possono essere concepiti in modo indipendente dai bisogni di socializzazione e relazione; questo implica pensare a qualcosa di più ampio del semplice servizio di assistenza e inquadrare il tema dell'abitare in contesti in cui siano affrontati i temi dell'isolamento sociale e della socializzazione nella quotidianità. Il passaggio dalla logica della riflessione sul servizio a quella del pensiero su strategie più ampie che nel caso in oggetto potrebbero essere quelle di housing sociale chiaramente scompagina le dinamiche entro cui la coprogettazione e la coprogrammazione tendono a essere collocate. Nei tavoli tradizionali del welfare dei servizi, gli attori coinvolti sono principalmente i funzionari pubblici e gli erogatori. Quando sono questi gli attori che si confrontano e discutono insieme il rischio è che l'oggetto di discussione rimanga quello rispetto al quale gli attori

sono portati quotidianamente a confrontarsi. Se quindi per esempio si parla di anziani con soggetti impegnati nell'assistenza domiciliare è estremamente difficile che lo sguardo si distolga dall'esperienza quotidiana che definisce l'orizzonte cognitivo entro il quale la discussione prende forma. Le pratiche collaborative potranno sicuramente migliorare in modo incrementale le attività svolte, ma una riformulazione del paradigma percettivo sarà meno probabile da realizzare. Questo tende a accadere non tanto per incapacità degli attori coinvolti, quanto perché l'esperienza quotidiana per sua natura incentiva le routine sia dell'azione che del pensiero. Una volta dato per acquisito un certo modo di lavorare, non solo le pratiche di lavoro sono difficili da riformulare, ma è lo stesso oggetto a essere dato per scontato e dunque a risultare difficilmente riconcettualizzabile e ripensabile secondo prospettive diverse da quelle sperimentate.

Per ricollocare i bisogni dentro nuovi perimetri cognitivi e progettuali è necessario smontare fin da subito le gabbie concettuali e normative entro cui essi sono collocati e categorizzati (Fazzi, 2014). I temi da affrontare attraverso la coprogettazione e la coprogrammazione devono essere costruiti secondo chiavi di lettura intersettoriali e multidisciplinari che li avvicinano alla realtà della vita quotidiana in cui essi prendono forma. Questo significa che vanno pensati oggetti di lavoro ampi e inclusivi in modo tale da coinvolgere più attori e valorizzare più punti di vista, risorse e interessi rispetto a quelli aggregabili mettendo a tema obiettivi più categoriali. L'esperienza insegna che quando la coprogrammazione o la coprogettazione sono promosse da un singolo assessorato ai servizi sociali e non dall'intera amministrazione comunale la definizione dell'oggetto di lavoro tende a essere implicita alle competenze e ai vincoli amministrativi e normativi del soggetto promotore e i soggetti incentivati a partecipare saranno prevalentemente quelli legati da rapporti con l'assessorato stesso. L'approccio da utilizzare per promuovere la coprogettazione e la coprogrammazione deve avere per superare questo problema inevitabilmente natura ecologica. I problemi sociali si collocano sempre su un piano di realtà che interseca settori e attori diversi. Per affrontare, ad esempio, il problema dei NEET, i giovani che non lavorano e non studiano, non è sufficiente finanziare progetti educativi svolti da cooperative sociali, ma vanno ricercate collaborazioni con altri soggetti locali come le scuole, le aziende, gli attori economici eccetera. Il perimetro in cui collocare il tema NEET è dunque da individuare in modo ampio collegando la difficoltà dei giovani di diventare soggetti attivi con gli interessi e le esigenze del mondo del lavoro, delle agenzie formative, degli attori del territorio che potrebbero avvantaggiarsi di un ruolo più attivo di questi giovani e in cambio mettere a disposizione risorse e competenze per affiancare e sostenere processi di risocializzazione.

Se c'è una urgenza nell'ambito delle politiche di welfare, è quella di superare gli approcci riduzionisti che esauriscono gli interventi alla sola sfera tecnica professionale. Eccessi di tecnicità e di professionalismo rischiano di usurare i potenziali di sostegno degli ambienti di vita delle persone e di trasformare il welfare sociale in un'architettura priva di capacità reale di incidere sui problemi sociali. È necessario, pertanto, ricomporre la frattura che si è spesso creata tra il piano tecnico professionale e amministrativo degli interventi e le relazioni di prossimità e i mondi vitali delle persone e

questo non può che implicare una nuova riconcettualizzazione dei perimetri di pensiero e azione con cui come si dice oggi con una terminologia forse un po' troppo cantieristica "mettere a terra" progetti efficaci.

— Chi sta dentro e chi sta fuori

Chi sta dentro e chi sta fuori i processi di coprogettazione e coprogrammazione rappresenta il classico "nodo gordiano" comune alla intera famiglia delle pratiche partecipative. Ogni pratica partecipativa si deve confrontare con il problema della rappresentatività. Chi parla in nome di chi? Il tema è centrale per costruire processi di coprogettazione e coprogrammazione efficaci, perché come a suo tempo aveva notato Lindblom (1977) quello che più ha rilevanza nella costruzione di decisioni appropriate è che qualcuno che è al corrente dei problemi e abbia possibilità di agire per risolverli sia coinvolto nel processo decisionale. La conseguenza è che in una società complessa non si può rinunciare all'idea di coinvolgere un numero più ampio di soggetti diversi. Questo obiettivo può non essere però così semplice da raggiungere.

L'esperienza della collaborazione nella programmazione nei piani di zona – che è diversa, ma in parte anche simile a quella dei nuovi processi collaborativi – offre vari elementi utili a approfondire la questione. I tavoli dei piani di zona dovevano essere uno strumento per includere più attori e portatori di interesse nella definizione degli obiettivi e nella ideazione degli interventi in modo da aumentare il coordinamento, massimizzare i punti di vista e le risorse a disposizione. Quello che è accaduto con maggiore frequenza è che ai tavoli hanno partecipato soprattutto i grandi portatori di interesse che erano più incentivati a presidiare le attività e avevano più tempo e risorse a disposizione per poterlo fare (Fazzi, 2009). Chi è rimasto fuori sono stati i rappresentanti delle piccole organizzazioni e regolarmente, i destinatari finali degli interventi. Questo esito non è affatto inatteso da parte degli studiosi dei processi partecipativi. In genere, i partecipanti a questi processi tendono ad essere i cosiddetti *high demanders* o *preference outliers*, mentre risultano ampiamente sotto-rappresentati gli interessi o i punti di vista dei soggetti più vulnerabili e deboli. Il punto è che la partecipazione ad attività collaborative è sempre un costo che non tutte le organizzazioni sono in grado di sostenere e ciò vale in particolar modo per gli enti più piccoli e destrutturati che hanno difficoltà a impegnare le poche risorse umane in attività diverse da quelle più immediatamente operative. Soprattutto, quando le attività di coprogettazione e coprogrammazione tendono a diventare più indeterminate al riguardo degli obiettivi e sono già noti i rapporti di potere interni ai tavoli di discussione, le organizzazioni più piccole possono essere poco incentivate a investire tempo ed energie per ritorni affatto certi. Il rischio è che le pratiche collaborative diventino allora qualcosa di simile a club chiusi i cui membri hanno diritto di partecipare in forza del loro status sociale ed economico e che inevitabilmente tendono a trasformarsi in luoghi elitari guardati con sospetto da parte di chi ne è escluso.

Un ulteriore aspetto su cui riflettere è che le pubbliche amministrazioni sono spesso portate a selezionare i partner più in base alle conoscenze reciproche che non a valutazio-

ni di ordine rappresentativo o strategico, rinforzando in tal modo le relazioni e i punti di vista consolidati e riducendo l'influenza di chi ha meno voce (Franklin, 2001). La ricerca empirica ha messo in luce come molti dei cosiddetti processi partecipativi e di apertura alla società civile siano decisi dai politici e dai funzionari che definiscono in modo sostanzialmente arbitrario il framework istituzionale delle interazioni tra i partecipanti così come lo spazio di discussione comune (Gasparre, 2012). Il livello di selettività degli attori può essere dunque l'esito di precise scelte politiche e amministrative che fanno pesare l'asimmetria di potere all'interno delle relazioni tra i diversi detentori di risorse. Se prevalgono queste impostazioni, i soggetti meno allineati o semplicemente meno conosciuti tendono a essere emarginati. In questo modo si rischiano però di perdere competenze, risorse e punti di vista importanti per allargare e innovare il campo degli interventi che come rilevato anche dall'analisi dei primi studi di caso sull'argomento possono prendere forma solo in presenza di processi inclusivi e di coinvolgimento aperti al territorio (Marocchi, 2021).

Mentre il discorso ufficiale della coprogettazione e della coprogrammazione parla dunque di apertura, innovazione e democrazia come basi per ripensare il welfare locale, le strutture interne delle dinamiche tra pubblico e terzo settore e le culture amministrative e burocratiche possono, se non adeguatamente progettate e controllate, esprimere una logica fortemente gerarchica e asimmetrica delle relazioni sociali (Dickinson, 2010). Quello di cui si deve essere consapevoli è che oltre alle scelte di campo relative al perimetro degli oggetti di lavoro, anche le decisioni che riguardano l'individuazione e il coinvolgimento dei partecipanti alle attività di coprogettazione e coprogrammazione possono alterare pertanto in modo profondo le dinamiche e i risultati della collaborazione.

Quali sono le conseguenze da trarre da queste considerazioni?

Innanzitutto, questo comporta che le dinamiche di inclusione dei processi collaborativi vadano progettate e tematizzate, e non lasciate gestire da logiche di abitudine o mutui accomodamenti. Ogni coprogettazione e coprogrammazione ha una sua particolare dinamica e condizioni di funzionamento. In passato si è assistito a una forte spinta alla standardizzazione dei processi collaborativi. Per esempio, in diverse realtà regionali i tavoli dei piani di zona sono normati al punto da definire la composizione dei membri distinta per categorie economiche e sociali. Questa impostazione si è rivelata ampiamente fallimentare sia per la selezione avversa dei partecipanti, che per la rigidità con la quale le attività di coprogettazione e coprogrammazione sono state regolate. Si tratta di riconoscere invece che la collaborazione è un processo contestuale che va tarato rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire, agli attori sul campo, alla complessità della loro interazione, alle risorse e alle metodologie concretamente disponibili.

In secondo luogo, è fondamentale creare condizioni che evitino il pericolo di trasformare la coprogettazione e la coprogrammazione in feudi presidiati con le armi da difensori più interessati a garantire lo status quo e la distribuzione interna di risorse che non aprirsi a nuove interazioni e nuove sfide anche con altri soggetti. L'approccio da privilegiare

è di conseguenza quello inclusivo e non selettivo in base a conoscenze, abitudini o dimensioni e possibilità di mettere a disposizione staff e personale qualificato. Come segnalano De Ambrogio e Pasquinelli (2018), non si tratta di teorizzare una condizione in cui non sussistano differenze tra gli attori, bensì più pragmaticamente di costruire le basi affinché non si verificano palesi discriminazioni e a ciascuno sia data una opportunità di espressione e influenzamento del processo.

In terzo luogo, vanno adottate le soluzioni e le tecnologie adeguate a gestire forme di partecipazione complesse. Per esempio si potrebbero avere processi in cui il numero di attori è talmente elevato da non consentire l'utilizzo di un tavolo di lavoro. In questo caso, i tavoli possono essere moltiplicati magari organizzando dei sistemi multilivello con tavoli più operativi e tavoli di coordinamento. Anche le tecnologie possono favorire la gestione di processi inclusivi complessi attraverso sistemi di consultazione elettronici, oppure programmi che permettono il collegamento a distanza.

Gli esiti della coprogettazione e della coprogrammazione, tenendo conto delle considerazioni ora citate, non sono scontati. I problemi elencati evidenziano delle criticità che non sono tuttavia insite nel processo collaborativo. La coprogettazione e la coprogrammazione non contemplano di per sé risultati positivi o negativi, ma sono opportunità che devono essere gestite e governate in modo consapevole per rendere i nuovi strumenti effettivamente efficaci.

— Il ruolo dei destinatari degli interventi

Affrontare un nodo gordiano implica risolvere una difficoltà inestricabile agendo con decisione ed energia. Il nodo gordiano era quello stretto al timone del carro di Zeus da Gordio, un contadino di umili origini nominato sovrano dai Frigi per ottemperare alla profezia di un oracolo che aveva predetto chi incoronare re il primo uomo arrivato in città alla guida di un carro. Per ringraziare i Frigi, Gordio aveva legato il giogo al timone in modo così particolare da risultare inestricabile. Una seconda profezia evocava che chi avesse avuto la forza e l'abilità di sciogliere il nodo di Gordio sarebbe diventato imperatore d'Asia e questo riuscì secondo la leggenda ad Alessandro Magno il quale, giunto in città nel 334 a.C., dopo avere ripetutamente fallito la prova, sguainò la spada e con un violento fendente tagliò il nodo. La metafora di un'azione decisa e radicale per rompere il circolo vizioso di una pratica collaborativa che rischia di includere solo i soggetti forti e dare continuità a idee legate ai soli loro valori e interessi porta a spostare in modo anche radicale lo sguardo su chi dovrebbe essere una fonte di pensiero e ispirazione per ragionare sui nuovi obiettivi e le nuove attività da svolgere come esito della coprogrammazione e della coprogettazione. Non solo queste pratiche dovrebbero essere il più possibile inclusive nei confronti di soggetti organizzati che esprimono diversi punti di vista rispetto ai problemi, ma esse andrebbero anche sempre improntate sui vissuti, le aspettative e le esperienze vitali di chi di tali processi in primis dovrebbe trarre beneficio. Altrimenti detto: è possibile pensare a migliorare i servizi e gli interventi a favore delle persone disabili senza partire dalla loro esperienza di vita? Si può pensare di organizzare una filiera di interventi per la qualità della vita degli

anziani affidandosi solo alla voce dei tecnici e degli esperti di invecchiamento o di servizi specialistici?

Per dare una risposta a questi interrogativi, è sufficiente chiedersi se noi saremo contenti di essere sottoposti in una struttura residenziale per anziani a una procedura di igiene mattutina della durata massima di sei o sette minuti, magari essendo dementi o alterati nella percezione e nel comportamento. In una situazione di forte pressione un demente tende di norma a reagire in modo aggressivo e questo comporta una ulteriore reazione da parte del personale che rischia di sfociare in una violenza gratuita, paradossalmente motivata da standard di qualità che dovrebbero garantire il benessere delle persone assistite. Oppure potremmo domandarci: che sensazione si prova a ottenere venti minuti di assistenza domiciliare vivendo da soli e potendo contare come unico punto di riferimento relazionale su un operatore che arriva di corsa svolge una mansione tecnica predefinita e nel momento in cui chiediamo di ascoltarci per esprimere una difficoltà o un bisogno non contemplato nel protocollo quello ci dice che deve andare perché ha altri tre persone da visitare con il cronometro in mano.

Se analizziamo da vicino il modo con cui sono strutturati molti servizi ci si accorge spesso quanto grande sia la distanza dai bisogni reali delle persone. Alle volte ci sono ragioni organizzative o funzionali per giustificare una determinata impostazione o modello organizzativo. Più spesso manca completamente nella progettazione degli interventi e delle risposte la voce di chi per primo dovrebbe trarre da essa i maggiori benefici, e questo nonostante esista un consenso di massima sulla necessità di dare voce ai destinatari degli interventi nelle attività di implementazione dei servizi (Osborne et al., 2016).

L'assunto implicito che spiega questo paradosso è che le organizzazioni a più stretto contatto con i destinatari dei servizi sono capaci di cogliere i bisogni e quindi sono titolate a rappresentarli e a portarli nelle attività di progettazione. Da parte dei professionisti pubblici (soprattutto assistenti sociali) è diffusa la convinzione che con una buona valutazione tecnica sia possibile conoscere i bisogni delle persone. Il terzo settore a sua volta si immagina spesso come strutturalmente più vicino alle problematiche sociali in forza di una capacità operativa che porta ogni giorno a avere a che fare con i destinatari dei servizi. In realtà la capacità di rappresentare i bisogni delle persone dipende molto, nell'ambito del welfare sociale, da una ampia serie di fattori come la preparazione dei professionisti, il livello di burocratizzazione, i valori, i modelli di produzione e di governance dei servizi (Borzaga, Fazzi, 2014; Mazzei et al., 2020). Diverse ricerche mettono per esempio in luce come il servizio sociale sia sempre più dominato da aspetti tecnici e burocratici che spingono i professionisti a decodificare i bisogni secondo i modelli interni ai servizi (Fazzi, 2016). Anche per quanto riguarda il terzo settore, la capacità di coinvolgere direttamente i destinatari dei servizi appare più una dichiarazione di intenti che non un dato di realtà. In particolare, le organizzazioni che erogano servizi più standardizzati e adottano modelli gerarchici di *management* e *governance* sono spesso carenti sul piano del coinvolgimento e tendono a replicare i modelli di valutazione e conoscenza dei bisogni dominanti nelle burocrazie pubbliche (Fazzi, 2012; Rees et al., 2012). Se si aggiunge a

questo quadro, il declino delle organizzazioni di advocacy registrato anche nei recenti censimenti del non profit, è facile capire che la voce dei destinatari fatica a essere rappresentata per conto terzi e che è indispensabile un investimento verso un *engagement* più diretto degli stessi dei processi di programmazione e progettazione.

La letteratura dimostra a questo riguardo come siano poche le situazioni in cui i destinatari non possono essere coinvolti. Quello che varia sono le metodologie utilizzate per dare alle persone voce in relazione alle loro diverse caratteristiche. Non tutti i destinatari degli interventi possono per esempio stare in modo efficace all'interno di gruppi di lavoro composti da professionisti o esperti che hanno un diverso status e competenze perché questa condizione tende a generare frustrazione e in generale un senso marcato di inadeguatezza nel gestire la comunicazione. Alcune categorie di persone più deboli possono poi risultare importanti nel racconto della loro vita piuttosto che nell'elaborazione di proposte relative al miglioramento delle loro condizioni fisiche psicologiche o sociali. Il coinvolgimento può avvenire inoltre per via individuale, per esempio, attraverso il racconto di storie di vita piuttosto che non nella dinamica di gruppo. In altri casi ancora servono ausili alla comunicazione e la creazione di condizioni di comfort per favorire la partecipazione.

Quello che dovrebbe essere interiorizzato da chi governa e imposta i processi di coprogettazione e coprogrammazione è che per trasformare questi strumenti e pratiche in leve per innovare il welfare sociale locale, il nodo della partecipazione attiva dei beneficiari va affrontato in maniera molto decisa. Pratiche collaborative tra pubblico e terzo settore che non contemplano un ruolo attivo dei beneficiari sono da considerarsi gravemente deficitarie e non si può pensare di sostituire le storie di vita, le esperienze e le aspettative delle persone con tecniche come la *customer satisfaction* che possono al massimo certificare qualche minimo elemento di soddisfazione rispetto alla fruizione di un servizio, ma niente sono in grado di dire sulla complessità dei bisogni.

La prospettiva dello sviluppo della coprogettazione e della coprogrammazione richiede dunque un forte investimento verso la sperimentazione e l'individuazione di nuove metodologie e tecniche partecipative tali da dare valore nelle attività ideative e di analisi del bisogno a quel mondo di vissuti ed esperienze che rischia di essere perso nella trasformazione dei servizi e degli interventi in attività repute compatibili con gli standard professionali e tecnici di qualità dominanti.

— I meccanismi e dispositivi di governo delle pratiche collaborative

Un ultimo fondamentale aspetto per rendere efficaci e non retoriche le nuove pratiche, riguarda i meccanismi e i dispositivi di governo dei processi collaborativi. La forma più utilizzata per costruire processi collaborativi sono attualmente i tavoli di lavoro. I tavoli stilizzano anche simbolicamente la possibilità che i diversi attori si parlino ed è comprensibile che su di essi si riversino molte attese soprattutto da parte di chi negli ultimi anni è stato abituato a operare in regimi di selezione amministrativa e impersonale dei gestori dei servizi

da parte degli enti pubblici. Le aspettative della ricostruzione di una comunicazione maggiormente paritaria e collaborativa, tuttavia, rischiano di essere infrante se non si prende atto che di per sé il tavolo di lavoro non garantisce alcuna forma di collaborazione e partecipazione.

I tavoli innanzitutto sono strumenti che per funzionare richiedono tempo. Le organizzazioni più piccole ma anche quelle particolarmente impegnate a gestire emergenze e complessità non sempre ne dispongono a sufficienza. La moltiplicazione di riunioni e tavoli, inoltre, riducono la possibilità di garantire continuità di partecipazione e molte richieste avanzate durante un incontro che richiederebbero approfondimenti e svolgimenti di compiti per le riunioni successive rischiano di ingenerare quello che viene tecnicamente definito come "partnership overload" (Douglas, 2009). Questo problema si aggrava quando le co-progettazioni o le co-programmazioni si confrontano con bandi che pongono limiti temporali molto stretti per la presentazione dei progetti e le attività da svolgere diventano particolarmente impegnative.

Il problema delle tempistiche è strettamente collegato con la qualità delle informazioni e delle conoscenze necessarie per approfondire i problemi, rappresentarli nella loro complessità e individuare possibili soluzioni. Ai tavoli di lavoro è frequente si presentino soggetti con preparazioni e competenze molto diversificate. Una discussione basata su eccessive asimmetrie informative e conoscitive rappresenta inevitabilmente un grande ostacolo per l'instaurazione di rapporti collaborativi e rischia di dare luogo a forme di tokenismo più o meno esplicite. Con il termine tokenismo, si fa riferimento a pratiche che includono solo a livello simbolico i membri di gruppi minoritari o meno competenti al fine di dare l'apparenza dell'esistenza di una volontà di costruire insieme soluzioni a problemi condivisi. Se in un tavolo alcuni soggetti detengono il monopolio o il semi-monopolio delle conoscenze e delle informazioni è inevitabile che gli altri si vengano a trovare in una condizione di difficoltà a partecipare attivamente alla discussione con il conseguente impoverimento delle dinamiche collaborative. Le pratiche collaborative diventano in questo caso pratiche selettive che non promuovono una riformulazione radicale delle prospettive con le quali sono percepiti e analizzati i problemi.

Un ulteriore problema dei tavoli è relativo alla loro estemporaneità. Le esperienze di stabilizzazione dei tavoli di lavoro sono piuttosto rare. Le convocazioni dei tavoli seguono di solito agende dettate dall'obbligo di rispettare alcune ritualità, oppure dalla necessità di gestire contingenze come lo scadere di un bando o di un finanziamento. La preparazione degli incontri attraverso la raccolta di materiale informativo e la possibilità di elaborare preventivamente delle idee non rappresenta di norma una priorità organizzativa, anche perché i tavoli si inseriscono nell'economia di attività lavorative molto caotiche e pressanti. Il risultato tende a essere così nel medio periodo quello del disimpegno, in particolare se mancano risultati tangibili del lavoro o si profila il rischio di non individuare fin da subito le risorse a disposizione per finanziare i nuovi interventi.

Il punto centrale da affrontare è che coprogettare e coprogrammare sono attività che non possono essere pensate al di fuori di processi che permettono di incastonare l'analisi

la discussione e l'ideazione su un'architettura organizzativa amministrativa e politica coerente.

Le esperienze di collaborazione più efficaci mostrano come sia la capacità di incastrare le pratiche collaborative nella gestione e nella progettazione istituzionale in modo strutturale a dare forza e continuità alle stesse. Al contrario, se la coprogettazione e la coprogrammazione faticano a inserirsi nella normale macchina gestionale e organizzativa degli enti sia pubblici sia di terzo settore, essa tende a assumere forme di pericolosa incompiutezza che portano a realizzare attività incomplete, a termine e fortemente scollegate dal resto delle politiche del welfare locale. Kara (2014) precisa questo passaggio, individuando tre ambiti su cui investire per trasformare le pratiche collaborative in strumenti efficaci per il miglioramento del welfare locale.

A un livello di singoli individui, supportare le pratiche collaborative della programmazione e della progettazione significa fornire strumenti, competenze e risorse affinché tutti i partecipanti, sia i più forti che i più deboli, possano concorrere a analizzare e rappresentare i problemi e a costruire e ideare gli interventi. Il supporto può includere la formazione del personale addetto al coordinamento delle attività, la fornitura di strumenti per coinvolgere tutti i soggetti e permettere loro di partecipare anche con l'ausilio di tecnologie specifiche nel caso di particolari necessità, la messa a disposizione di informazioni e conoscenze per elaborare proposte e leggere la realtà.

A livello di organizzazioni, è indispensabile creare le condizioni strutturali, informative e strategiche per garantire una partecipazione inclusiva di tutti i soggetti che possono essere interessati a coprogettare e coprogrammare il welfare locale. Si possono pensare livelli diversi di partecipazione rispetto ai problemi e ai settori, ma vanno costruite e rese accessibili tecnologie e attivati processi tali da valorizzare il contributo, le risorse e l'impegno dei diversi attori locali. In questo caso il supporto può includere: la costruzione di calendari e tempistiche adatte a favorire la partecipazione, la preparazione di materiali informativi che accompagnano la discussione, l'individuazione di setting e strumenti conformi al tipo e al numero di partecipanti.

Infine, a livello di relazione di collaborazione, è importante ragionare sul governo dei rapporti tra i diversi soggetti per rendere possibile il contributo di ciascuno, favorire lo scambio e la discussione e generare fiducia reciproca e continuità operativa. Questo implica siano messe a disposizione competenze per il coordinamento delle attività, tecnologie per fare sintesi delle diverse opinioni, e strumenti che favoriscono una analisi e discussione basate sulle evidenze empiriche e sui vissuti delle persone riducendo il rischio di conflitti mossi da interessi particolari o da approcci disciplinari diversi.

— Conclusioni

La stagione della coprogettazione e della coprogrammazione rilanciata dopo l'approvazione del Codice del Terzo Settore e la

sentenza 131/2020 della Corte costituzionale apre nuove sfide per il welfare locale e i suoi attori. In uno dei pochi studi empirici sul tema Rossi e Colombo (2019) intitolano la loro ricerca con un interrogativo: "non sarà un'avventura?" La domanda è certamente centrata. Superare una fase dominata da una concorrenza spesso mossa da meri obiettivi di budget e che ha minato a fondo le basi collaborative del terzo settore è una prospettiva da accogliere con grande soddisfazione. Tuttavia, sarebbe sbagliato dimenticare che la recente evoluzione del welfare locale e dei rapporti tra stato e organizzazioni della società civile è stata ed è ancora ammantata da una fitta coltre retorica. La giustificazione data da chi si propone di superare le attuali fasi di difficoltà con la definizione di nuovi orizzonti del welfare è che, senza una meta, è difficile mobilitare energie e passioni per il cambiamento. Questo è indubbiamente vero. Ma altrettanto vero è che senza tenere i piedi per terra, è molto difficile sperare di mettersi in cammino. Tenere i piedi per terra significa, quando si parla di coprogettazione e coprogrammazione, abbandonare immediatamente l'idea che questi strumenti possano di per sé modificare in modo profondo l'architettura, gli assetti e le dinamiche di funzionamento del welfare locale. L'idea che rischia di alimentare la diffusione dei nuovi processi collaborativi è quella secondo cui "si può fare di più con le stesse risorse". Mettendo insieme diversi attori e chiedendo a ciascuno di concorrere alla realizzazione degli interventi, alcuni immaginano che sia possibile superare quasi con un solo colpo di bacchetta magica i problemi della carenza di risorse, della competizione e della difficoltà di fare innovazione che affliggono in questo momento storico welfare locale. In realtà passare da un welfare molto burocratico e competitivo a un welfare collaborativo comporta non fare di più con le stesse risorse (o con meno risorse), ma "do more with more" fare di più con un maggiore sforzo. Le attività collaborative sono molto pretenziose in termini di risorse da investire e bisogna essere anche consapevoli che sia nel breve che nel medio periodo l'efficienza non può essere sempre garantita. Costruire la collaborazione è un investimento dunque che ingloba sempre un quale elemento di rischio e che si può ripagare solo a condizione di predisporre le condizioni organizzative e strategiche per rendere le nuove pratiche e i nuovi strumenti efficaci. Questo passaggio richiama in campo il grande assente della discussione attuale su coprogettazione e coprogrammazione: ovvero la politica. Le attività collaborative non sono solo un fatto tecnico da gestire in modo appropriato sotto il profilo organizzativo e amministrativo, ma anche una precisa scelta politica che definisce un tipo e un modello di welfare. Senza una piena consapevolezza da parte dei politici locali di cosa significano la coprogettazione e la coprogrammazione è difficile pensare che si possa veramente assistere a un cambio di marcia nel governo del welfare locale. La conclusione del discorso è, allora, che aprire la strada del nuovo welfare collaborativo si può e di deve certamente fare, ma come per ogni nuova avventura serve insieme all'entusiasmo e all'ottimismo anche una sana dose di pragmatismo e qualche capacità di analisi e di pensiero riflessivo. Non è con una formula magica che i vecchi problemi del welfare locale scompariranno per incanto.

DOI: 10.7425/IS.2021.03.03

Bibliografia

- Accorinti M. (2008), *Terzo settore e welfare locale*, Carocci, Roma.
- Borzaga C., Fazzi L. (2004), "Il ruolo del terzo settore", in Gori C., (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Borzaga C., Fazzi L. (2011), *Le imprese sociali*, Carocci, Roma.
- Borzaga C., Fazzi L. (2014), "Civil society, third sector, and healthcare: The case of social cooperatives in Italy", *Social Science & Medicine*, 123, pp. 234-241.
- Boydell L., Hoggett P., Rugkåsa J., Cummins A.M. (2008), "Intersectoral partnerships, the knowledge economy and intangible assets", *Policy & Politics*, 36(2), pp. 209-224.
- Brunod M., Moschetti M., Pizzardi E. (2016), *La coprogettazione sociale. Esperienze, metodologie e riferimenti normativi*, Erikson, Trento.
- De Ambrogio U., Guidetti C. (2016), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci, Roma.
- De Ambrogio U., Pasquinelli S. (2018), *Coprogettare è utile?*, Welforum.it, 17 aprile.
- Dickinson H. (2010), "The importance of being efficacious: English health and social care partnerships and service user outcomes", *International Journal of Integrated Care*, 10(15), pp. 1-2.
- Donahue J., Zeckhauser Y. (2011), *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Princeton University Press, Princeton.
- Douglas A. (2009), *Partnership Working*, Routledge, Abingdon.
- Fazzi L. (1996), "Social Policies and the Non-profit Sector in Italy: A Critique of the Ideologies of Contracting Out", *Economic and Industrial Democracy*, 17(1), pp. 75-97.
- Fazzi L. (2009), "The Democratization of welfare between rhetoric and reality; local planning, participation, and third sector in Italy", *Journal of Civil Society*, 5(2), pp. 187-203.
- Fazzi L. (2012), "Social enterprises, models of governance, and the production of welfare services", *Public Management Review*, 2, pp. 359-376.
- Fazzi L. (2014), *Imprenditori sociali innovatori*, Franco Angeli, Milano.
- Fazzi L. (2016), "Are We Educating Creative Professionals? The Results of Some Experiments on the Education of Social Work Students in Italy", *Social Work Education*, 1, pp. 89-99.
- Franklin A.L. (2001), "Involving Stakeholders in Organizational Processes", *International Journal of Public Administration*, 24(4), pp. 385-403.
- Gasparre A. (2012), *Logiche organizzative nel welfare locale. Governare, partecipazione e terzo settore*, Franco Angeli, Milano.
- Hellström C. (2021), "Service innovation or collaborative tradition? Public motives for partnerships with third sector organisations", *Journal of Accounting & Organizational Change*, 17(1), pp. 71-90.
- Kara H. (2014), "Third sector partnerships and capability building: What the evidence tells us", *Third Sector Research Centre Working Papers*, 126, Sheffield Hallam University.
- Lindblom C. (1977), *Politics and markets*, Basic Books, New York (trad. it. *Politica e mercato*, Etas Libri, Milano, 1979).

Marocchi G. (2021), "La coprogrammazione a Caluso. Un'esperienza di amministrazione condivisa", *Impresa Sociale*, 2.2021, pp. 57-69.

Mazzei M., Teasdale S., Calò F., Roy M.J. (2020), "Co-production and the third sector: conceptualising different approaches to service user involvement", *Public Management Review*, 22(9), pp. 1265-1283.

Osborne S.P., Radnor Z., Strokosch K. (2016), "Co-Production and Co-Creation of Value in Public Services: A Suitable Case for Treatment?", *Public Management Review*, 18(5), pp. 639-653.

Perkins N., Smith K., Hunter D., Bamba C., Joyce K. (2010), "What counts is what works? New Labour and partnerships in public health", *Policy & Politics*, 38(1), pp. 101-117.

Polizzi E. (2018), *Costruire il welfare dal basso: il coinvolgimento del terzo settore nelle politiche locali*, Mimesis, Milano.

Rees J., Mullins D., Bovaird T. (2012), "Third Sector Partnerships for Public Service Delivery: An Evidence Review", *Third Sector Research Centre Working Papers*, 60, Sheffield Hallam University.

Rossi P., Colombo M. (2019), "Non sarà un'avventura? L'innovazione delle partnership pubblico-privato e la coprogettazione dei servizi di welfare sociale", *Stato e Mercato*, 117(3), pp. 411-447.

Vangen S., Huxham C. (2012), "The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(3), pp. 731-760.