

Capitolo 3

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

di Ester Bonomi e Anastasia Rita Guarna



Tratto da:

Maino F. (a cura di) (2023), *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare*, Milano, Percorsi di secondo welfare.

Introduzione

Parole chiave

- Collaborazione
- Coprogettazione
- Innovazione
- Policrisi
- Territorio

Il Capitolo 3 presenta la prima parte dell'analisi dei dati rilevati attraverso la ricerca sulle pratiche di coprogettazione e coprogrammazione in Italia alla base di questo Rapporto¹. A partire dalla domanda di ricerca su perché e come la coprogettazione e la coprogrammazione stiano diventando sempre più la logica di intervento per dare risposte in tempi di policrisi e di trasformazione del welfare eco-sociale, l'analisi di 21 interviste e 4 focus group² ha permesso di esplorare i significati, l'evoluzione e le modalità di impiego della coprogettazione e della coprogrammazione come strumenti di implementazione di servizi e interventi di welfare da parte degli enti pubblici, del Terzo Settore e degli enti privati³.

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

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

3.1 La coprogettazione percepita e agita

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

3.1.1 La definizione di coprogettazione

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

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

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

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

Gli elementi illustrati finora consentono di affermare che non risulta diffusa una definizione univoca e condivisa di coprogettazione, bensì una *visione* ancorata a concetti chiave e dimensioni che la contraddistinguono. L'indeterminatezza definitoria pare, secondo il campione, essere l'esito di una normativa nazionale contenente ancora diverse zone d'ombra e d'incertezza. Da un lato, la legislazione è manchevole nel trattare in modo adeguato gli strumenti che definiscono tale pratica collaborativa: “vedo un grande effort nel definire normativamente la coprogettazione [...] nel definire le coordinate normative, senza che accanto a questa definizione si diano anche gli strumenti per poterla realizzare” (Intervista 17). Dall'altro lato, delega le modalità procedurali di coprogettazione ai legislatori regionali (Ciceri e Raimondi 2018) lasciando alla discrezionalità dei territori la definizione dei meccanismi di funzionamento degli aspetti organizzativi e generando, di conseguenza, una forte frammentarietà delle soluzioni e dei modelli adottati⁵.

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

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

3.1.2 Il rapporto con altre pratiche collaborative

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Attraversare le crisi coprogettando

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

3.2.1 Il ruolo delle crisi

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

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

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

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

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

Figura 3.1. Il ruolo delle crisi nella coprogettazione

Fonte: elaborazione delle autrici.

Il PNRR, pur essendo direttamente collegato alla crisi pandemica, merita una riflessione a sé stante. Il Piano ha infatti generato una sorta di "disordine creativo" nel mondo della progettazione dei servizi. Da una parte le amministrazioni sono spinte a confrontarsi con un grande ammontare di risorse, che sono fondamentali sia per sperimentare nuove iniziative che per garantire solidità e stabilità agli interventi in essere. Dall'altra però queste sono da utilizzare secondo criteri precisi, in scadenze ristrette e con una rendicontazione molto onerosa: questa serie di incombenze mette sotto notevole pressione la PA e gli enti coinvolti nella coprogettazione, con il rischio di soffocare lo sforzo di dare una visione più organica e strutturata agli interventi⁶.

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

3.2.2 La diffusione a livello locale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Il ricorso alla coprogettazione

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

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

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

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

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

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

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

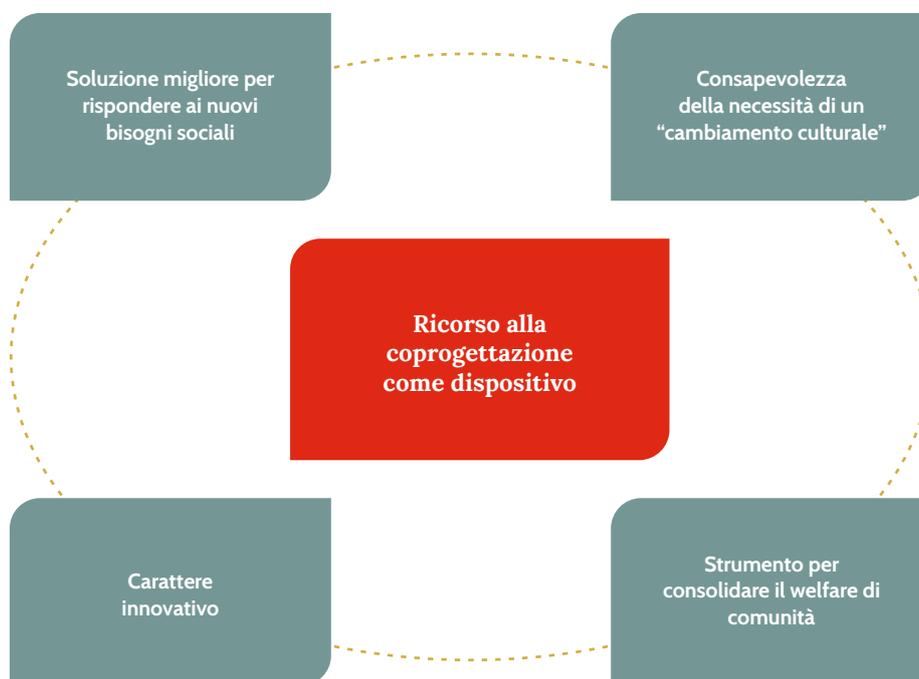
"Penso che sia necessario un grosso lavoro culturale perché coprogettazione e coprogrammazione diventino davvero quegli strumenti come sono stati pensati, alternativi alle logiche di mercato, che garantiscono invece la partecipazione attiva delle parti, anche della società civile, alle politiche di quel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

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

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

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

La Figura 3.2 illustra sinteticamente gli aspetti esposti.

Figura 3.2. Il ricorso alla coprogettazione

Fonte: elaborazione delle autrici.

3.4 La coprogettazione oggi tra punti di forza e debolezze

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

3.4.1 Punti di forza

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

Un primo aspetto positivo che emerge è la corresponsabilità tra i soggetti partner⁷, intesa come una partecipazione maggiormente inclusiva nei processi decisionali estesa a tutti i livelli di progettazione, realizzazione e gestione degli interventi. Dal punto di vista degli enti pubblici la corresponsabilità non solo comporta una rivisitazione del proprio ruolo (cfr. §4.1), ma rappresenta una sorta di sollievo rispetto alla condivisione del carico gestionale: *“mi sento alleggerita perché ci sono delle realtà che hanno allentato il mio senso di responsabilità e carico di lavoro. Obiettivamente lavorare insieme e dividersi i compiti rispetto alla propria missione facilita”* (Intervista 16). Allo stesso modo dal punto di vista del Terzo Settore emerge la volontà di partecipare al processo deliberativo e mettere a disposizione le competenze acquisite da una radicata esperienza e conoscenza del contesto di riferimento.

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

Proprio quest’ultimo aspetto è emerso dall’analisi del materiale empirico come un altro punto di forza. Come appena visto le nuove strategie di collaborazione intrinseche alla coprogettazione favoriscono la valorizzazione delle competenze non più secondo una logica a canne d’organo⁸ (tipica del modello competitivo), bensì in una logica di integrazione che richiede di abbandonare una modalità meramente prestazionale e settoriale per lasciare spazio alla costruzione di percorsi multidisciplinari. La valorizzazione delle competenze, inoltre, viene percepita dal campione intervistato come un aspetto dirimente nel suscitare un maggiore coinvolgimento dei diversi soggetti partner. Nei casi più virtuosi un ingaggio molto elevato può favorire una compartecipazione maggiore di risorse in termini di tempo, energie, e in alcuni casi anche economiche:

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

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

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

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

3.4.2 Punti di debolezza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Infine si aggiungono ai punti di debolezza due temi strettamente connessi, ossia la scarsità delle risorse economiche e le tempistiche contingentate dei bandi. La disponibilità limitata delle risorse economiche, in un contesto di ridimensionamento della spesa sociale, innanzitutto non consente di formalizzare l'istituzionalizzazione delle progettualità e di conferire una certa stabilità ai servizi⁹. Allo stesso tempo la scarsità delle risorse prevede la promozione di bandi con assi temporali generalmente a scadenza medio-bassa, che non permettono di dedicare un tempo sufficientemente adeguato alle diverse fasi del percorso di coprogettazione (in particolare alla costruzione del partenariato e la conseguente elaborazione della proposta progettuale, riducendo le occasioni dedicate alla presentazione dei soggetti coinvolti e alla conoscenza delle reciproche caratteristiche e peculiarità). L'orizzonte temporale limitato, di conseguenza, si riflette sulla continuità delle coprogettazioni e sulla possibilità di adottare una prospettiva progettuale medio-lunga utile a una efficace e adeguata realizzazione del percorso di coprogettazione.

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

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



Fonte: elaborazione delle autrici.

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

3.5 Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

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

Bifulco L. e de Leonardis O. (2003), *Partecipazione e partnership: una conversazione sul tema*, in Arnofi S. e Karrer F. (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance: gli impatti territoriali e culturali delle politiche UE*, Firenze.

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

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

Ciceri G. e Raimondi L. (2018), *La coprogettazione dal punto di vista amministrativo*, in De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di), *La coprogettazione: la partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci.

De Ambrogio U. (2018), *La coprogettazione come metodo di promozione dell'innovazione*, in De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di), *La coprogettazione: la partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci.

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

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

Gallo L. (2020), *Esperienze e prassi operative nel rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, in Fici A., Gallo L. e Giglioni F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, in "I Quaderni di Terzjus", Napoli, Editoriale Scientifica.

Gori L. (2020), *Il 'coinvolgimento attivo' degli enti del terzo settore: la prospettiva regionale*, in Fici A., Gallo L. e Giglioni F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, in "I Quaderni di Terzjus", Napoli, Editoriale Scientifica.

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

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

Lombardi A. (2020), *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e terzo settore nel sistema delle fonti*, in Fici A., Gallo L. e Giglioni F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, in "I Quaderni di Terzjus", Napoli, Editoriale Scientifica.

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

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

Marocchi G. (2021), *Collaborare stanca?*, www.welforum.it, 5 gennaio 2021.

Marocchi G. (2023), *L'amministrazione condivisa, tra competizione e collaborazione*, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, Carocci.

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

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

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

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

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