

Milestone 2 - Sintesi del Report

SELEZIONE DEI CASI STUDIO E METODOLOGIA DELLA RICERCA

I criteri adottati per selezionare i casi studio – 8 casi di co-progettazione di servizi pubblici locali, 2 per ognuna delle 4 città (Alessandria, Torino, Reggio Emilia e Bologna) – hanno puntato a individuare processi di co-progettazione con una limitata varietà di tipologie di servizio (dunque parzialmente confrontabili) e nei quali fosse possibile analizzare il passaggio dello stesso servizio tra differenti regimi di concessione: si è data preferenza a questo proposito a progetti transitati dal sistema di appalto tradizionale al nuovo regime di co-progettazione introdotto con l'art. 55. Di seguito l'elenco dei casi studio selezionati nei quattro territori:

Alessandria:

- Pronto Intervento Sociale (PIS) – servizio di emergenza sociale
- Promozione relazioni familiari a favore di Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA)

Reggio Emilia:

- Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione (P.I.P.P.I.)
- Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)

Bologna:

- Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI)
- Contrasto alla grave emarginazione adulta e disagio abitativo (GEA)

Torino:

- Centro per le Relazioni e le Famiglie
- Via Gessi (servizio di *housing sociale*)

Obiettivo principale di parte della ricerca empirica è stato quello di comprendere quale fosse il punto di vista degli attori circa gli effetti indotti dal passaggio al nuovo regime collaborativo. A questo fine, sono state condotte **42 interviste in profondità** a testimoni privilegiati degli 8 casi, tra i quali:

18 dirigenti, funzionari e assistenti sociali delle Amministrazioni pubbliche;
18 rappresentanti degli Enti del Terzo Settore;
6 rappresentanti delle organizzazioni di categoria, sindacali e del mondo cooperativo.

Le interviste si sono svolte sia in presenza che online con una durata di circa un'ora e sono state condotte a partire da una traccia semi-strutturata di domande finalizzata a indagare, tra le altre, le seguenti tematiche 1) le caratteristiche del servizio in oggetto; 2) le motivazioni che hanno portato all'adozione (o all'abbandono) della co-progettazione; 3) gli effetti sulle procedure amministrative e sulle organizzazioni del Terzo Settore; 4) i rapporti con la programmazione locale e la presenza di forme di co-programmazione; 5) le modalità di contabilizzazione, contrattualizzazione e negoziazione del lavoro; 6) il coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti nei processi di co-progettazione.

LE INTERVISTE AGLI ATTORI

La scelta della co-progettazione

Punto focale delle interviste è stato quello di comprendere quali motivi portassero alla scelta della co-progettazione e quali conseguenze questa comportasse sull'azione pubblica e sulle relazioni tra gli attori che vi prendono parte.

Soprattutto tra i rappresentanti delle PA intervistati, la scelta della co-progettazione viene letta all'interno di una progressiva evoluzione del contesto normativo. In particolare, dal punto di vista amministrativo, le sentenze 131/2020 della Corte costituzionale e 4540/2024 del Consiglio di Stato sono individuate come elementi abilitanti l'utilizzo dello strumento in quanto riducono l'incertezza, chiarendo ambiti di applicazione e procedure. In alcuni casi, questo processo è percepito come legittimazione e riconoscimento di prassi collaborative già esistenti pur non eliminando il bisogno di ulteriori regolamenti o linee guida. Nel confronto con il precedente regime di affidamento, la co-progettazione rappresenta un superamento della logica del capitolato/offerta tipica del sistema degli appalti il cui valore positivo per la quasi totalità degli attori intervistati riguarda la possibilità di modificare in corso d'opera o nella fase dell'implementazione le caratteristiche del servizio tanto quanto le forme della sua organizzazione. Tuttavia, viene indicato in più interviste come agli stessi elementi di flessibilizzazione della procedura amministrativa corrisponda un aumento del grado di complessità e laboriosità delle procedure.

In generale, l'insieme degli intervistati riconoscono alla co-progettazione la capacità – almeno potenziale – di superare la relazione di “delega” che ha definito per l'essenziale i rapporti tra le amministrazioni locali e gli Enti del Terzo Settore nelle procedure d'appalto. Posto come termine di riferimento, il regime concessorio degli appalti viene generalmente ritenuto un dispositivo che ha contribuito alla «de-responsabilizzazione» del pubblico in merito alle sue funzioni di indirizzo e controllo, riducendo le amministrazioni locali e gli Enti del Terzo Settore, rispettivamente, ai ruoli del “committente” e dell’“esecutore” di attività.

Se il superamento della “delega” viene generalmente individuato come uno degli esiti più promettenti associati alla co-progettazione, l'analisi empirica mostra come la traduzione concreta del principio collaborativo risulti assai più articolata e ambivalente.

Tra coloro che valutano positivamente la co-progettazione, questa viene frequentemente descritta dagli attori come un dispositivo capace di “ridurre la distanza” tra il momento dell'ideazione e quello dell'esecuzione dei servizi, in quanto in grado di attivare una maggiore circolarità verticale dei flussi informativi tra la definizione degli interventi e i contesti concreti della loro realizzazione. Questa circolarità si traduce nella possibilità di istituire sistemi continuativi di feedback, che gli intervistati sintetizzano attraverso espressioni quali «rimodulare», «imparare facendo», «ritagliare il progetto su misura». Dal punto di vista operativo, le motivazioni che sostengono il ricorso alla co-progettazione in relazione ai contenuti dei servizi rimandano infatti alla sua capacità di abilitare forme di apprendimento continuo circa le condizioni contestuali degli interventi, gli effetti prodotti sui destinatari e le modalità organizzative delle prestazioni. In questo senso, la co-progettazione è interpretata come un vettore di de-standardizzazione dei servizi socio-assistenziali, in quanto consente di mettere in discussione formati di intervento rigidamente predefiniti attraverso un'opera di contestualizzazione.

Accanto a questa funzione adattiva, emerge con forza una seconda proprietà trasversale attribuita alla co-progettazione, ovvero la sua capacità “ricompositiva”. Essa viene letta come una possibilità di assemblare insieme precedentemente disarticolati di interventi, nonché figure professionali e competenze differenti. La co-progettazione viene così interpretata come uno spazio in cui conoscenze eterogenee – professionali, organizzative, esperienziali e contestuali – possono essere mobilitate, confrontate e integrate lungo l’intero ciclo di vita del servizio. È in questo senso che i responsabili delle amministrazioni locali giustificano il ricorso alla co-progettazione come utile a reincorporare nell’azione pubblica competenze e saperi detenuti dagli ETS: la lunga stagione di esternalizzazione dei servizi è infatti interpretata come un processo che ha progressivamente indebolito le competenze operative del pubblico, favorendo al contempo il consolidamento, negli ETS, di forme di conoscenza ed expertise senza le quali numerosi servizi e prestazioni risulterebbero difficilmente sostenibili.

Dal lato degli attori del Terzo Settore, la co-progettazione è invece vissuta come una forma di riconoscimento di conoscenze tanto operative quanto contestuali. In particolare, la conoscenza del territorio viene frequentemente richiamata come risorsa cruciale nella definizione progettuale dei servizi. La questione delle competenze diventa così una base per ripensare il rapporto di complementarità funzionale tra Pubbliche Amministrazioni ed ETS: mentre a questi ultimi sono attribuiti saperi specifici e contestuali, nonché una maggiore capacità di innovazione dei processi, al pubblico sarebbero invece riconosciute «visioni d’insieme» e più «a lungo raggio».

Tuttavia, dalle interviste emerge con chiarezza come la valutazione positiva della co-progettazione sia fortemente correlata ai casi in cui essa si è innestata in dinamiche relazionali già consolidate. Questo dato invita a considerare il modo in cui la co-progettazione si iscrive in tracciati istituzionali pregressi e come tali tracciati ne condizionino l’esito. Effetti di path dependence (tra cui il peso di tradizioni amministrative e delle differenti culture del welfare mix e il lascito delle trasformazioni istituzionali intervenute negli ultimi anni) sono riscontrabili su entrambi i poli della relazione collaborativa e possono agire come fattori di freno.

Da un lato, la persistenza, da parte degli enti pubblici di stili relazionali verticali e gerarchici viene interpretata dalle realtà del Terzo Settore come l’espressione di una discrasia tra una pariteticità formalmente riconosciuta e una sostanziale e strutturale asimmetria di potere. Tale discrasia si traduce spesso in processi decisionali opachi o nella delimitazione del campo decisionale ad aspetti considerati non essenziali, svuotando così il processo collaborativo e riducendolo a un esercizio meramente formalistico.

Dall’altro lato, limiti possono essere ricondotti anche alle trasformazioni che hanno interessato il Terzo Settore: i processi di esternalizzazione e mercatizzazione sviluppatasi negli ultimi decenni hanno contribuito a plasmare gli ETS secondo logiche di imprenditorializzazione e managerializzazione, non sempre compatibili con le finalità collaborative della co-progettazione.

Gli effetti organizzativi e di selezione del Terzo Settore

Generalmente, anche tra gli attori del Terzo Settore che nelle interviste hanno fornito valutazioni perlopiù positive sulla co-progettazione, l’approfondimento delle questioni di carattere organizzativo è stata la via principale attraverso cui si è resa maggiormente visibile la discrasia tra l’adesione ideale al programma collaborativo e il suo risvolto pratico, denso di problematiche. Dal punto di vista specificatamente organizzativo questa tensione si traduce spesso in un complesso e articolato rapporto

tra costi e benefici derivati dalla co-progettazione. Tra i benefici quello più comune riguarda il modo in cui il ricorso alla co-progettazione permetta un consolidamento dei rapporti con gli Enti pubblici con il (parziale) evitamento del regime competitivo, soprattutto nel caso di realtà associative di dimensioni modeste la cui sopravvivenza dipende dalla conferma dell'assegnazione di fondi per determinati servizi. In questo senso, il passaggio alla co-progettazione rappresenta per gli ETS una relativa stabilizzazione economico-organizzativa. I vantaggi derivati da questa relativa stabilizzazione devono essere però commisurati e mediati con altre implicazioni: la co-progettazione viene infatti talvolta presentata dai rappresentanti degli ETS come un'opportunità economica da parte degli Enti pubblici e come un dispositivo amministrativo che tende a scaricare i costi (organizzativi ed economici) sulle realtà del Terzo Settore. A questo proposito, l'insieme degli intervistati individua nella procedura della "rendicontazione" un dispositivo chiave e altamente problematico: con la rendicontazione analitica delle attività – richiesta per liquidare i contributi delle co-progettazioni – si giocano infatti due distinte questioni ritenute critiche. Da un lato, la rendicontazione viene vista come un dispositivo altamente farraginoso e impegnativo, dal quale derivano oneri burocratici e lavoro amministrativo ritenuto talvolta eccessivo rispetto agli stessi importi economici oggetto del rimborso. Dall'altro lato, la rendicontazione – individuando i criteri di misurazione e contabilizzazione del lavoro degli ETS e determinando di conseguenza l'inclusione/esclusione di talune attività tra i costi riconosciuti – definisce la via principale attraverso cui tali costi sono distribuiti tra l'Ente pubblico e il Terzo Settore. La ricaduta dei costi economici sugli Enti del Terzo Settore può avvenire sia nel caso in cui tali costi vengano riconosciuti come quota di co-finanziamento sia nel caso in cui essi vengano completamente disconosciuti: in entrambi i casi, secondo buona parte dei rappresentanti degli ETS l'ammontare di questi costi può spingersi fino al punto da mettere in discussione la sostenibilità economica per le realtà del Terzo Settore.

La dinamica di sovraccarico e trasferimento dei costi (economici ed organizzativi) sulle realtà del Terzo Settore non impatta però solo sulla sostenibilità economica dei singoli ETS. Le sue conseguenze possono infatti condizionare considerevolmente la composizione stessa del campo del Terzo Settore determinando effetti di "selezione a monte" verso soggetti più strutturati e dotati finanziariamente con la tendenziale esclusione delle realtà associative più piccole. Questo effetto – richiamato in più interviste – tende a selezionare le realtà del Terzo Settore in funzione delle loro caratteristiche organizzative: i soggetti più grandi e che negli anni hanno sviluppato maggiormente una vocazione imprenditoriale e produttivistica – in particolare le Cooperative sociali e i Consorzi di Cooperative – sono infatti quelli che detengono strutture amministrative più capaci di attutire e redistribuire al proprio interno il carico di lavoro (spesso non rimborsato), disponendo inoltre di una maggiore possibilità di combinare più fonti di finanziamento e di conseguenza di poter attuare strategie di differimento o anticipo dei pagamenti.

Negoziante e partecipazione nei processi di co-progettazione

La partecipazione degli utenti e dei lavoratori nei processi di co-progettazione costituisce uno dei principali focus della ricerca. Nei casi analizzati, tuttavia, la co-progettazione non prevede la presenza di rappresentanze dei destinatari e degli operatori: la relazione collaborativa si struttura prevalentemente tra amministrazioni pubbliche e soggetti del Terzo Settore, ai quali viene implicitamente attribuita una funzione di rappresentanza e traduzione della domanda sociale. L'assenza di partecipazione diretta degli attori coinvolti nella relazione di servizio pone dunque il problema di comprendere il modo in cui i

bisogni vengano conosciuti e tradotti nelle esperienze di co-progettazione. Nei casi analizzati, le conoscenze esperienziali degli utenti entrano nella definizione progettuale del servizio solo in forma mediata e indiretta. In molte interviste emerge con forza il ruolo della mediazione professionale come principale canale attraverso cui i bisogni e i punti di vista dell'utenza vengono intercettati e trasformati in indicazioni progettuali. In molti casi, gli operatori e le organizzazioni del Terzo Settore vengono descritti come “sensori” privilegiati del territorio, in virtù della prossimità, della continuità del lavoro sul campo e della relazione fiduciaria con i beneficiari. Tuttavia, gli stessi rappresentanti delle organizzazioni del Terzo Settore riconoscono esplicitamente i limiti di questa modalità. Sebbene la mediazione professionale venga individuata come una modalità utile per raccogliere domande sociali provenienti dai contesti territoriali, al contempo viene riconosciuta come una forma che mantiene la voce degli utenti in una posizione indiretta e filtrata.

In altri casi, viene menzionato l'utilizzo di strumenti di valutazione e monitoraggio come canali per la conoscenza del punto di vista dei destinatari. Tuttavia, le forme di valutazione ex post basate su questionari di gradimento vengono generalmente considerate, oltretutto scarsamente attendibili, tendenti a confermare una concezione meramente “prestazionale” del servizio. In questo senso, la debolezza degli strumenti di valutazione contribuisce a riprodurre una concezione dell'utente come fruitore di prestazioni, piuttosto che come soggetto portatore di conoscenze rilevanti per la definizione dell'azione pubblica.

Una configurazione in parte analoga emerge con riferimento ai lavoratori e delle loro rappresentanze. Anche in questo caso, la partecipazione ai tavoli di co-progettazione risulta largamente assente, con l'eccezione di alcune esperienze – come quella torinese – in cui le rappresentanze sindacali sono ammesse ma solo con funzioni consultive. In particolare, nelle interviste rivolte agli esponenti delle organizzazioni sindacali, l'esclusione delle rappresentanze dei lavoratori dalla co-progettazione viene problematizzata in relazione alle forme e ai luoghi della contrattazione: in diverse interviste viene infatti sottolineato come il passaggio dal regime degli appalti alla co-progettazione abbia rappresentato una riduzione degli spazi di negoziazione sulle condizioni di lavoro.

Nel loro insieme, l'analisi delle forme di coinvolgimento degli utenti e dei lavoratori nei processi di co-progettazione restituisce una configurazione multilivello della partecipazione fortemente disallineata: mentre la produzione di conoscenza sui bisogni e sulle condizioni dei beneficiari dei servizi avviene prevalentemente a livello micro e individuale (attraverso la relazione quotidiana tra operatori e utenti), la sua proiezione sul piano della co-progettazione dei servizi è invece assai debole e indiretta quando non del tutto assente.

L'anello (mancante) della co-programmazione

Il rapporto tra co-progettazione e co-programmazione è una lente ritenuta da più studiosi come estremamente rilevante per valutare le potenzialità trasformative introdotte dall'Art.55 del Codice del Terzo Settore. Se infatti i due strumenti, nella loro differenziazione funzionale, possono essere considerati come momenti ad un tempo necessari e complementari nella realizzazione dell'interesse collettivo e nella ridefinizione in senso cooperativo degli interventi sociali locali, la scarsità delle esperienze di co-progettazione che sono state precedute da processi di co-programmazione può indicare, per converso, un limite al processo di istituzionalizzazione del modello collaborativo.

Dalle interviste condotte sugli otto casi studio emerge un quadro articolato dove nella quasi totalità delle situazioni si registra l'assenza di forme strutturate e formalizzate di co-programmazione. Solo in un caso (Centro Relazioni Famiglie) della città di Torino, viene riportata un'esperienza di co-programmazione formalmente strutturata e tuttavia considerata, dalle stesse rappresentanti del Comune, come un tentativo non completamente compiuto perché bruscamente interrotto dall'emergenza sanitaria del Covid 19.

Nelle interviste i motivi richiamati all'origine della mancata attivazione della co-programmazione sono assai articolati. In alcuni casi, quello della co-programmazione è ritenuto uno strumento «opaco» e «confuso» perché ancora poco codificato dal punto di vista amministrativo e procedurale. Questa indeterminazione deriva in parte dalla scarsità di regolamenti e linee guida che ne regolino le modalità di applicazione e in parte dalle difficoltà incontrate dalle amministrazioni locali nello stabilire dei confini amministrativi chiari, evitando che la co-programmazione si sovrapponga ad altre forme di pianificazione sociale territoriale. In altri casi, emergono anche motivazioni più direttamente legate al timore che la co-programmazione possa configurarsi come una forma ulteriore di cessione del potere di indirizzo da parte delle amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, in differenti interviste il mancato ricorso alla co-programmazione appare come l'indicatore di una trasformazione più profonda della razionalità stessa delle politiche sociali locali che si esprime in un progressivo deperimento della funzione programmatica in quanto tale. Questa crisi viene ricondotta, in primo luogo, alla trasformazione emergenziale delle problematiche sociali, che comprime l'orizzonte temporale dell'azione pubblica e la traduce in una successione di interventi a corto raggio. Come viene osservato da un rappresentante di una cooperativa sociale «si rincorrono sempre i bisogni come emergenze, invece che costruire una politica di pensiero e gestione». Inoltre, la debolezza della dimensione programmatica può essere interpretata in relazione alla crescente frammentazione degli interventi attorno a target sempre più specifici e isolati. In assenza di spazi istituzionali dedicati alla produzione di conoscenza sulle interconnessioni tra bisogni e fenomeni sociali, la co-progettazione tende così a incorporare e ratificare la disarticolazione degli interventi, piuttosto che contrastarla. Un ulteriore fattore di tipo strutturale e fortemente richiamato nelle interviste riguarda la crescente dipendenza delle politiche sociali da bandi e fondi vincolati, sia nazionali che europei. La crescente presenza di bandi e di fondi vincolati viene tematizzata come un processo che pre-struttura il campo dell'azione pubblica riducendo a monte gli spazi per il ricorso a forme di co-programmazione dei servizi. Osservata in questo modo, la co-progettazione tende nei fatti a “sdoppiare” i bandi, limitando la prassi collaborativa agli aspetti esecutivi dei servizi e configurandosi così come un dispositivo che interviene prevalentemente sulla definizione di costi, attività e modalità organizzative di interventi già definiti a monte. Dal punto di vista della produzione di conoscenza, il baricentro dell'azione pubblica si sposta dunque dalla definizione dei problemi a quello della loro gestione operativa, privilegiando di conseguenza saperi più orientati al “come” che al “perché”. La scarsità delle esperienze che integrano in modo coerente co-programmazione e co-progettazione segnala dunque un limite nel processo di istituzionalizzazione del modello collaborativo e suggerisce la prevalenza di un'interpretazione minimalista dell'art. 55, che confina la collaborazione al solo livello operativo.