

Le sfide attuative dell'amministrazione condivisa Cosa apprendere dall'esperienza

Emanuele Polizzi

Università di Milano Bicocca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale

Matteo Castelli

Università di Milano Bicocca, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale

Riassunto

Il dibattito attorno al tema della co-programmazione e della co-progettazione è stato rilanciato dalle novità normative del nuovo codice del Terzo settore. Esso si è spesso focalizzato principalmente attorno alla sua dimensione normativa. In Italia, tuttavia, questi concetti erano già entrati stati introdotti delle politiche pubbliche locali con la legge n. 328 del 2000 e hanno generato esperienze diffuse nei territori che possono essere messe a fuoco. È così possibile ragionare sulle sfide che l'applicazione delle recenti novità normative pongono, a partire da alcuni elementi che emergono dall'esperienza dell'ultimo ventennio e così provare ad apprendere qualche lezione sull'attuazione di tali novità. L'amministrazione condivisa è dunque un'opzione che richiede alle pubbliche amministrazioni una maggior consapevolezza delle complesse dinamiche di inclusione e di ascolto implicate da un effettivo processo partecipativo e implica l'adozione di nuovi modelli di governance aperti, trasparenti ed intellegibili.

Parole chiave: co-programmazione, partecipazione, welfare locale, innovazione sociale

Abstract. *The Implementation Challenges of Shared Administration. What to Learn from Experience*

The debate around co-planning and co-design has been revived by the regulatory changes of the new Third Sector Code. This debate has often focused mainly on its normative dimension. However, in Italy these concepts had already been introduced in the local public policies with the Law 328/2000 and it is possible to focus on the experiences they generated in the territories. It is possible to think about the challenges of the implementation of the recent regulatory changes, starting from some elements that emerge from the experience of the last two decades, and thus trying to learn some lessons about the implementation of the new rules. Shared administration is therefore an option that requires public administrations to be more aware of the complex dynamics of inclusion and listening implied by an effective participatory process and implies the adoption of new open, transparent and intelligible governance models.

Keywords: co-planning, participation, local welfare, social innovation

DOI: 10.32049/RTSA.2023.2.04

1. Novità normative e dimensione attuativa

Le novità emerse negli ultimi anni riguardo al tema della co-programmazione e co-progettazione (art. 55 del nuovo codice del Terzo settore, sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale, decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 31 marzo 2021, n. 72), rappresentano importanti spinte a iniziare una nuova stagione di collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni ed enti di Terzo settore. Essa riprende infatti degli obiettivi che

erano già stati introdotti nelle politiche pubbliche italiane, in particolare con la legge 8 novembre 2000, n. 328. La stagione attuale, tuttavia, presenta alcune rilevanti novità rispetto al passato. Essa è caratterizzata da maggiore ampiezza tematica, non limitandosi più solo all'ambito delle politiche sociali, una più esplicita definizione di diritti e doveri degli attori coinvolti, rendendo maggiormente esigibile l'attivazione dei processi partecipativi, e una più definita articolazione amministrativa, facendo diventare tali processi delle specifiche procedure codificate.

Il dibattito attorno a queste novità si è spesso focalizzato sulla loro dimensione normativa, mentre sembra meno discussa la loro dimensione applicativa. È invece opportuno prestare attenzione ai nodi e alle sfide di tali novità nel loro livello attuativo, dal quale dipende in pari misura il loro destino. Per fare ciò è utile riprendere gli apprendimenti che la stagione di applicazione della legge n. 328/2000 ci consegna, guardando alle pratiche effettive che si sono sperimentate in questi venti anni (Raffini, 2013) e a partire da queste soffermarsi sulle condizioni affinché le pratiche collaborative possano realmente essere esercitate. Ciò consente inoltre di tornare su alcune intuizioni ancora attuali di quella legge, per capire come possano essere colte nelle sfide odierne, legate non solo alla riforma del Terzo settore ma anche all'attuazione delle innovazioni nel campo sociale e socio-sanitario contenute nel PNRR (Trapanese, 2022). Si tratta allora di.

Con l'obiettivo di affrontare il tema di questo numero della rivista da tale prospettiva, il presente articolo illustrerà dapprima una sintesi della vicenda delle forme di programmazione e progettazione partecipata nel welfare italiano. In seguito, si soffermerà sui nodi ricorrenti che caratterizzano tali processi e sulle sfide politiche e organizzative che tali processi implicano, in particolar modo sulla co-programmazione. Da ultimo, metterà a fuoco alcune condizioni necessarie affinché le Amministrazioni locali possano effettivamente affrontare tali sfide.

2. La storia della programmazione condivisa

Il tema della partecipazione della società civile e della cittadinanza nel processo di costruzione di misure e servizi pubblici torna ciclicamente in voga nella storia delle politiche pubbliche. Già negli anni '60 e '70 era presente nel dibattito internazionale,

specialmente rispetto al tema delle politiche costruite e implementate sulla scala urbana, di cui il più celebre studio fu la proposta analitica di Sherry Arnstein sulla scala della partecipazione (1969). Anche l'Italia fu attraversata da questa corrente. Nel contesto italiano la stagione di mobilitazioni politiche e sociali degli anni '70 avevano proprio nell'elemento del maggior coinvolgimento di cittadini e utenti dei servizi un elemento cruciale (Moro, 2007). A tali mobilitazioni sono corrisposte diverse riforme, tra cui, per fare due soli esempi, i "decreti delegati" (l.477/1973) sulla rappresentanza studentesca nelle scuole e i consigli di circoscrizione (l.278/1976) sulla partecipazione democratica della cittadinanza negli organi amministrativi a livello di quartiere urbano. Pur nella loro diversa declinazione, queste riforme erano permeate da una istanza di partecipazione come diritto democratico del cittadino, da riconoscere formalmente per dare legittimità e credibilità alle istituzioni. Esse prevedevano quindi un diritto di parola o di voto da parte di cittadini, che doveva tradursi in un obbligo per le istituzioni coinvolte a garantire e allestire luoghi istituzionali di ascolto e di voto sulle scelte. Inoltre, tali forme di partecipazione non riguardavano solo il momento di elaborazione delle policy o delle decisioni apicali, ma riguardavano anche le dimensioni di base delle istituzioni, cioè quello dell'applicazione dei principi nel concreto delle sue organizzazioni amministrative e di servizio, come scuole, istituzioni sanitarie (Saccheri, 2020) o amministrazione di quartiere.

Negli anni '80, per diversi ordini di motivi, la questione della partecipazione nelle politiche perse però centralità, riemergendo solo tra la metà degli anni '90 e il primo decennio del 2000 come testimoniano l'approvazione della legge n. 266 del 1991 che conferì alle associazioni la possibilità di diventare parte attiva della trasformazione sociale avviata dalla legge n. 381 del 1991 che riconobbe la una natura pubblicistica di una forma organizzativa privatistica quale quella cooperativa. L'idea di introdurre forme di partecipazione tornò pertanto a essere messa tra gli obiettivi di molte politiche pubbliche locali. Si trattava di politiche territoriali che prevedevano la presenza, nel loro disegno e nella loro implementazione, di una pluralità di attori, di settori e di livelli istituzionali differenti. Sono un esempio di questa dinamica, l'introduzione della programmazione negoziata nelle politiche di sviluppo locale (Patti territoriali, Pisl, Agenzie di Sviluppo), del coinvolgimento della cittadinanza nella riqualificazione urbana (Contratti di quartiere, programmi Urban) e nella sostenibilità ambientale (Agenda 21) e, nel campo della programmazione sociale, dell'istituzione delle prima forme di programmazione partecipata

connessa all'introduzione dei Piani di Zona istituiti dalla legge n. 328 del 2000. A tale ritorno del tema partecipativo contribuirono vari fattori: la spinta della commissione europea di Jacques Delors ad informare le politiche dei paesi comunitari al principio di sussidiarietà verticale e orizzontale (Arena, 2006) poi riconosciuto anche nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, la crisi della Prima Repubblica del 1992/1993, con il crollo della fiducia nei partiti tradizionali come cinghia di trasmissione della cittadinanza verso le politiche pubbliche, il nuovo protagonismo politico di associazioni, cooperative e fondazioni italiane, con la nascita dei Forum del Terzo Settore, sia a livello nazionale nel 1997, sia a livello locale in numerosi territori del Paese.

Tale stagione di partecipazione ha prodotto esiti assai diversi, sia per capacità di costruzione di coalizioni locali collaborative che per capacità di innovazione delle politiche (Bobbio e Pomatto, 2007; Bassoli e Polizzi 2018; Cataldi, 2011; Pellizzoni, 2008). La carenza di un quadro regolativo nazionale stringente ha favorito tale eterogeneità. Si sono avute quindi Amministrazioni locali che hanno investito maggiormente in questi processi, spesso con effetti di innovazioni sulle politiche stesse (Paci, 2008), ma più spesso si è assistito a un utilizzo solo formale o residuale delle arene partecipative, lasciandole prive di poteri effettivi o gestendole in forme tali da ridurre al minimo la possibilità che di mettere realmente in questione gli impianti e gli orientamenti delle politiche locali (Bifulco, 2008). Anche quando si sono dati processi effettivamente partecipativi, inoltre, essi hanno spesso avuto breve durata, circoscritta al periodo di durata politica delle Amministrazioni locali o all'esistenza di risorse specifiche temporanee (Barbera, 2004). La debolezza delle esperienze ha ridotto la credibilità di tali processi. Le promesse di maggiore partecipazione democratica, maggiore qualità e maggiore integrazione delle politiche, che tali processi avevano sollevato sembrano essere state deluse, già dalla metà degli anni 2000 (Polizzi, Tajani e Vitale, 2013). Con l'avvento della grande crisi economica del 2008 e con le politiche di austerità che ne sono seguite, anche le risorse per finanziare questi strumenti sono state assai ridotte, dove non totalmente tagliate. La stagione che aveva portato l'avvento di questi strumenti è dunque di fatto tramontata nell'arco di circa un decennio.

Nel campo specifico del welfare, questa parabola prima di forte ascesa e supporto per tali politiche partecipative e poi di delusione per i suoi esiti ha avuto due effetti. Da una parte ha rafforzato le posizioni degli osservatori più scettici nei confronti delle forme partecipative (Moini, 2013; Paone e Alietti, 2009), i quali ne hanno messo in luce la scarsa capacità

incisiva sul rafforzamento dei diritti sociali e la loro complementarietà, se non complicità, con le politiche neoliberali di riduzione del welfare pubblico. Dall'altra parte, la disillusione per gli esiti di quella stagione partecipativa sembra aver dirottato l'attenzione degli attori delle Amministrazioni e del Terzo settore verso altre forme di collaborazione, meno complesse e impegnative sul piano politico e dunque meno rischiose rispetto alla programmazione sociale complessiva. Seppur con alcune differenze territoriali dovute ad un maggiore o minore sviluppo di Enti di Terzo Settore/non-profit, ci si è rivolti quindi più alla collaborazione per specifiche progettualità, più circoscritte come raggio di azione e con budget già dati e spesso messi a disposizione da soggetti esterni come le fondazioni bancarie, ma proprio per questo più capaci di ridurre la complessità e di rendere possibile una interazione più intensa tra soggetti della Pubblica Amministrazione e del Terzo settore. La co-progettazione è stata vista dunque come un luogo più concreto, meno fumoso, e dunque più effettivo per la partecipazione, ma in questo modo è stata sovente messa da parte l'attenzione sulla necessità di rendere collaborativo anche il processo programmatico.

Negli ultimi anni però, con l'introduzione dell'articolo 55 del nuovo Codice del Terzo settore, la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale e infine il d.m. n. 72/2021, si è risolledata l'attenzione sul tema della co-programmazione, individuandola esplicitamente come obiettivo della collaborazione tra Amministrazioni locali e Terzo settore, insieme alla co-progettazione. Allo stesso tempo, il tema dell'amministrazione condivisa e della piena attuazione del principio di sussidiarietà introdotto con la riforma del Titolo V del 2001, è stato rilanciato soprattutto a livello locale, sia comunale che regionale, come recentemente messo in luce da Polidori (2022). Ne sono celebri esempi il *Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* adottato dal 2014 dal Comune di Bologna, e la Regione Toscana, con la legge n. 71 del 2020 sul *Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale*, che promuove l'iniziativa autonoma sui beni comuni da parte di diversi tipi di formazioni sociali. Questa novità rende opportuno tornare sulle dinamiche concrete con cui la co-programmazione può avvenire. Proviamo quindi a mettere a fuoco alcuni dei nodi più importanti di tali processi, a partire da quanto l'esperienza della stagione inaugurata dalla legge n. 328/2000 ci permette di vedere.

3. Un approccio non riduttivo alla co-programmazione

Una prima questione da mettere a fuoco è quella del rapporto tra co-programmazione e co-progettazione. Per quanto si tratti di momenti distinti e che richiedono specifiche condizioni e modalità di svolgimento, queste due processi non possono essere concepiti come indipendenti. La co-progettazione è infatti uno strumento di costruzione collaborativa di progetti che hanno senso nella misura in cui sono identificati come utili in una determinata situazione sociale e in un determinato territorio, ed è proprio la co-programmazione la sede nella quale si decide cosa sia utile nelle circostanze specifiche di un tempo e di un luogo. Come infatti l'articolo 55 del Codice del Terzo Settore prescrive, nella co-programmazione si deve costruire una lettura complessiva dei bisogni, delle capacità, degli interventi necessari, delle tempistiche, delle modalità di intervento e dei criteri per la ripartizione delle risorse. E tutti questi passaggi non sono mai solo tecnici, bensì tipicamente politici, nel senso che dipendono da ordini di priorità, criteri di giustizia che non trovano giustificazione se non sul piano delle visioni politiche complessive a cui si aderisce. Per questo è necessario che siano i rappresentanti politici stessi, cioè gli amministratori locali eletti e non solo i dirigenti o i funzionari degli uffici, a confrontarsi direttamente con le questioni sollevate dai partecipanti ai processi di co-programmazione. In assenza di tale messa a fuoco delle scelte di fondo che si operano in sede di co-programmazione, l'amministrazione condivisa rischia di ridursi ad un puro co-design dei servizi: un passaggio senza dubbio prezioso, ma incapace, da solo, di portare a innovazioni sostanziali nel sistema di risposte alle problematiche sociali di un territorio.

Praticare la co-programmazione in questi termini ha alcune implicazioni concrete. Significa anzitutto passare da un approccio di *problem solving*, nel quale si dibatte solo delle opzioni di soluzione ad un problema predefinito, ad un approccio di *problem setting*, nel quale ci si confronta sui problemi stessi, sulle loro origini e ricollocandoli nei contesti sociali in cui essi prendono forma. Molto spesso infatti la co-programmazione viene confinata dentro al solo novero delle soluzioni amministrativamente già note, per cui si individuano bisogni solo rispetto ai servizi già esistenti, secondo il modello del *garbage can* (Cohen, March e Olsen, 1972). Passare ad una prospettiva di *problem setting* significa allora poter nominare i problemi e le analisi attorno ad essi. I problemi infatti «hanno bisogno di essere pensati per esistere» (D'Angella e Orsenigo, 1999, p. 105) e le tematiche da

affrontare attraverso la co-programmazione necessitano di essere fondate e significate secondo chiavi di lettura multidisciplinari poiché maggiormente coerenti e vicini con i contesti in cui si generano e con la vita quotidiana delle persone. Questo tipo di processo implica anche il saper stare nell'incertezza, non avere fretta di arrivare subito ad una soluzione, ma attivare quella che Giovan Francesco Lanzara chiamava "capacità negativa" (Lanzara, 1993), cioè l'atteggiamento che frena la corsa a trovare subito rimedi e si sofferma invece sul processo di comprensione della realtà, prima di formulare obiettivi. Ciò implica un processo programmatico che sappia attivare strumenti non banali di lettura della realtà sociale del territorio, a cominciare dal fatto che non siano solo basati su dati pre-esistenti. Se infatti si vuole co-programmare insieme agli attori del territorio, non ci si può limitare all'utilizzo di dati statistici in possesso delle Amministrazioni come quelli che spesso sono presenti nelle prime sezioni di molti Piani di Zona ma richiede di accogliere il più possibile anche forme di conoscenza più densa, qualitativamente più raffinata e che sappia ascoltare il dato esperienziale di chi sta in prossimità del bisogno. Questo tipo di conoscenza, peraltro, è spesso già presente tra gli operatori sociali, quelli pubblici e quelli del Terzo settore e nella cittadinanza, ma fatica ad essere rappresentata ai tavoli di co-programmazione.

Adottare una prospettiva non riduttiva alla co-programmazione significa poi non limitare le tematiche su cui costruire la collaborazione al solo perimetro amministrativo dei servizi socio-assistenziali. I bisogni sociali, infatti, non possono essere affrontati se non pensando a risposte multidimensionali, capaci di integrare anche i servizi sanitari, le politiche abitative e di quartiere, i servizi al lavoro, i servizi educativi, i servizi culturali ecc. Da questo punto di vista, la nuova stagione di co-programmazione seguente la riforma del Terzo settore sembra contenere alcune premesse incoraggianti, almeno sul piano delle intenzioni dichiarate nelle Linee guida del d.m. n. 72/2021:

La co-programmazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando – in fase attuativa – la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco. (d.m. n. 72/2021).

4. L'inclusività nei processi

Uno dei problemi in cui le esperienze di co-programmazione e co-progettazione si sono spesso scontrate è lo scarso coinvolgimento delle voci meno capaci di rappresentanza. Quella dell'inclusività è infatti da sempre una questione critica di ogni pratica partecipativa. Si pongono allora interrogativi su cui i gestori dei processi sono chiamati a trovare delle risposte. Chi è titolato a partecipare? Chi partecipa effettivamente? Chi parla in nome di chi? E la partecipazione è un punto di partenza o un obiettivo?

Rispetto a tali interrogativi, le ricerche sulla partecipazione all'interno dei Piani di Zona (Bifulco e Centemeri, 2007; Fazzi, 2009; Polizzi, 2014; Vitale, 2006) evidenziano come spesso siano gli attori territoriali più strutturati ed interessati a presidiare l'allocazione delle risorse, i cosiddetti *high demanders*, ad aver partecipato ai tavoli di co-programmazione. Nella costruzione delle arene partecipative si è riscontrata poi un'ampia discrezionalità nelle forme di pubblicizzazione dei processi di co-programmazione, che tende a riprodurre logiche di continuità rispetto al passato. Ai tavoli, dunque, finisce per arrivare spesso solo chi ha risorse e competenze tecniche di *voice*, mentre rimangono facilmente escluse, di fatto, le organizzazioni più piccole, meno strutturate o meno compatibili con il modus operandi di tali tavoli. Inoltre, la stessa riforma del Terzo settore, nella misura in cui implica, per partecipare all'interlocuzione con le Pubbliche Amministrazioni, che si sia iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo settore, taglia fuori un'ampia parte di cittadinanza organizzata: non solo le realtà associative più piccole e meno strutturate (Lori e Zamaro, 2018) ma anche le realtà più tipicamente impegnate in attività di *advocacy*, come i sindacati o le organizzazioni di cittadinanza attiva. Il rischio allora è quello di ignorare i punti di vista differenti, che potrebbero portare alla luce questioni critiche o temi altrimenti trascurati, determinando una perdita della capacità di tali arene di essere un motore di innovazione e di rottura di *routine* e inerzie istituzionali.

Ancora più evidente, in particolare nei processi di co-progettazione, è la difficile inclusione della voce dei diretti destinatari dei servizi. Secondo Osborne, nel campo del welfare, «the production and consumption of such services are not separate processes but rather are inseparable and occur contemporaneously – you cannot 'store' a service for delivery at a later date – it is consumed at the point of its production; and the user/consumer is a (willing or unwilling, conscious or unconscious) participant in service production and

enactment» (Osborne, Radnor e Strokosch, 2016, p. 641). La qualità e le prestazioni di un processo di servizio dovrebbero dunque essere modellate principalmente attorno all'utente, in un vero processo di coproduzione. In relazione a ciò, diverse ricerche (Borzaga e Fazzi, 2014; Mazzei *et al.*, 2020; Villa, 2011) mostrano come le necessità dei fruitori dei servizi vengano spesso fortemente filtrate in base alla preparazione degli operatori del welfare, al livello di burocratizzazione dei servizi, ai valori, ai modelli di produzione e di governance dei servizi. Anche la presenza di organizzazioni di Terzo settore tra i partecipanti non può essere assunta automaticamente come una proxy del coinvolgimento degli utenti e dunque non è affatto garantita da una loro presenza nei processi di co-progettazione. La voce dei destinatari, dunque, fatica a essere rappresentata da chi eroga servizi. Occorre allora trovare forme di coinvolgimento specifiche per gli utenti, anche con forme differenti da quelle dei tavoli, passando anche attraverso momenti di incontro ad hoc con le persone di cui si vuole sentire la voce. Si tratta, cioè, di attivare strumenti atti a valorizzare vissuti, valori, bisogni ed esperienze dei beneficiari delle politiche e degli interventi, i quali vanno attivamente cercati con specifiche operazioni di ascolto degli attori e di avvicinamento ai loro contesti e ai luoghi di vita.

5. Una istituzionalizzazione flessibile

Rispondere a queste istanze di apertura e profondità dei processi di co-programmazione e co-progettazione richiede l'utilizzo di idonei strumenti di governo per fornire stabilità e legittimazione al processo partecipativo ed evitare che rimanga solo un intento retorico. Una forma di strutturazione è cioè necessaria, per evitare una eccessiva vaghezza ed elusività dei processi e un grado di discrezionalità troppo ampio degli amministratori sulle dinamiche partecipative. La ricerca ci dice infatti come spesso nei processi di co-programmazione le regole di ingaggio siano poco chiare, siano decise e cambiate a piacere dai gestori del processo, con tempi poco prevedibili e con una frequente elusione delle critiche sollevate dai partecipanti (Polizzi, Tajani e Vitale, 2014; Mosca 2008). All'interno di arene partecipative così caratterizzate, l'interazione dialogica rischia velocemente di lasciare spazio a frustrazione, impotenza, sfiducia ed alimentare dinamiche di abbandono e disinvestimento dai luoghi di confronto. Ciò finisce per dare ai partecipanti invitati dalle

Amministrazioni una sensazione di inutilità e quindi di minare la base motivazionale stessa della loro presenza. Si produce così una forte delusione e una frequente scelta di *exit*, cioè di abbandono del processo, anziché quella della *voice*, cioè della richiesta di un suo miglioramento. Per evitare un tale esito è indispensabile strutturare il processo di co-programmazione, e istituzionalizzarlo. Ciò non significa burocratizzarlo in ogni passaggio, ma piuttosto renderlo meno discrezionale, più attendibile, trasparente ed esigibile, più capace di prendere sul serio le istanze che emergono nei momenti di ascolto, comprese quelle più critiche e problematiche. Nell'operare questa istituzionalizzazione, occorre prevenire due rischi principali. Il primo è che la formalizzazione diventi fattore di esclusione degli attori meno abituati a utilizzare linguaggi amministrativi. Per evitare ciò occorre cercare adeguate forme di mediazione e di dialogo tra attori con codici comunicativi e patrimoni esperienziali differenti. Il secondo rischio è che si moltiplichino troppo i luoghi e dunque i costi della partecipazione, non sostenibili per attori con minori risorse. Per questo è opportuno avere meno tavoli partecipativi ma più multidimensionali e integrati, più stabili nel tempo e sottoponibili a forme di valutazione e autovalutazione sul proprio operato.

Anche rispetto a questi obiettivi di maggiore istituzionalizzazione del processo, le linee guida ministeriali riconoscono la necessità che il processo non sia troppo vagamente regolato ma si ponga come un vero procedimento amministrativo specifico, articolato in precise tappe. Si dice infatti:

La co-programmazione è un procedimento amministrativo e, pertanto, si articolerà nelle seguenti fasi: iniziativa, che si sostanzia nell'atto con il quale si dà avvio al procedimento (eventualmente in accoglimento dell'istanza di parte); nomina di un Responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 241/1990 e della eventuale disciplina regionale in materia di procedimento amministrativo; pubblicazione di un Avviso; svolgimento dell'attività istruttoria; conclusione del procedimento. (d.m. 72/2021).

La natura di procedimento amministrativo impone dunque l'impegno formale delle Amministrazioni locali nell'individuare oggetti programmatori, attività istruttorie e di approfondimento e la definizione ed il rispetto dei tempi prestabiliti per i lavori. Ciò rende maggiormente concreta la funzione partecipativa nonché visibili e verificabili gli impegni delle Amministrazioni.

6. Le condizioni necessarie

I processi di co-programmazione e co-progettazione che abbiano le caratteristiche qui illustrate necessitano di alcune condizioni di base. Anzitutto si tratta di processi che richiedono molto tempo. Svolgerli in forma aperta, inclusiva di realtà differenti e attenta alla voce degli utenti non può essere una procedura da sbrigare in poche settimane. Sono cioè necessari tempi compatibili con l'attuazione di analisi ed istruttorie complesse, che facciano emergere tutte le dimensioni delle problematiche sociali ma anche le sinergie atte al loro fronteggiamento.

In secondo luogo, tali processi richiedono risorse strumentali e umane da dedicare alla costruzione di funzioni abilitanti: selezione di tematiche specifiche, costruzione di calendari e cronoprogrammi chiari e condivisi, la predisposizione di materiali informativi, l'impiego di strumenti per favorire il confronto e la discussione, la valorizzazione del contributo di tutti i partecipanti e la selezione di saperi coerenti ed attinenti agli oggetti di lavoro, pur preservando approcci multisettoriali. Specialmente il processo di generazione di un clima di fiducia reciproca tra gli attori, la costruzione di un senso di intrapresa comune e il superamento del timore di perdere le specificità dei singoli attori richiede una gestione paziente, proattiva e leale delle interazioni dei processi partecipativi. Per questo è necessario dotare le Amministrazioni di personale con competenze specifiche di gestione di tali processi.

Ultima, ma non meno importante, condizione perché questi processi abbiano un impatto effettivo sulle politiche locali è la possibilità che essi si integrino nella programmazione istituzionale ordinaria, conferendole forza e continuità strutturale. È infatti frequente l'utilizzo di queste forme di partecipazione per sole attività sperimentali, senza che queste intacchino i servizi ordinari e la loro configurazione organizzativa. In altre parole, come sostiene Fazzi, «quando la co-progettazione e la co-programmazione 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 [...] e fortemente scollegate dal resto delle politiche del welfare locale» (2021, p. 36).

Non sempre tali condizioni possono germogliare o trovare facilmente spazio all'interno dell'attuale configurazione del welfare locale, attraversata spesso anche da logiche assai distanti da quelle collaborative, come quella della competizione generata dalle gare

d'appalto. Le stesse forme di aziendalizzazione tipiche del *New Public Management* hanno spesso favorito logiche di pura efficienza che appiattiscono la complessità dei problemi e delle soluzioni, preferendo sistemi di risposte standardizzate. Anche la settorializzazione e la categorizzazione degli interventi può limitare la percezione della complessità delle situazioni effettive delle persone e dei contesti ed aumentare la difficoltà di dialogo e comprensione tra gli attori del sistema di welfare locale.

Anche per la compresenza di tali logiche altre, la collaborazione nei processi di co-programmazione e co-progettazione risulta particolarmente complessa e per nulla scontata nei suoi esiti. Essa inoltre non può in alcun modo supplire ai problemi strutturali che affliggono il nostro sistema di welfare, come la cronica carenza di risorse e servizi, la frammentazione delle risposte e la sua scarsa esigibilità in termini di diritti sociali. Tuttavia, sviluppare una capacità di prendere sul serio tali processi e di farne scaturire il reale potenziale innovativo costituisce una premessa indispensabile per rimettere i cittadini, gli utenti, gli operatori e i contesti sociali del welfare al centro dell'attenzione del *policy making*.

Bibliografia

- Arena G. (2006). *Cittadini attivi*. Roma: Laterza.
- Arnstein S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35, 4: 216. DOI: 10.1080/01944366908977225.
- Barbera F. (2001). Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali. *Stato e Mercato*, 21, 3: 413. DOI: 10.1425/472.
- Bassoli M., Polizzi E. (2011). *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile*. Milano: FrancoAngeli.
- Bernardi M. (2018). Sperimentazioni di amministrazione condivisa: il caso di Bologna. In Nuvolati G., a cura di, *Sviluppo urbano e politiche per la qualità della vita*. Firenze: University Press. Testo disponibile all'indirizzo web: https://media.fupress.com/files/pdf/24/3568/3568_17212 (22/06/2023)
- Bifulco L. (2008). Politiche pubbliche e partecipazione. Alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia. *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2: 65. DOI: 10.1483/27437.

- Bifulco, L., Centemeri, L. (2007). La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale. *Stato e Mercato*, 80, 2: 221. DOI: 10.1425/25231.
- Bobbio L., Pomatto G. (2007). Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. *Meridiana*, 58, 9: 45. DOI 10.1400/94491.
- Borzaga, C. e Fazzi, L. (2014). Civil society, third sector, and healthcare: The case of social cooperatives in Italy. *Social Science & Medicine*, 123: 234. DOI: 10.1016/j.socscimed.2014.10.001.
- Cataldi L. (2011). Governance e strumenti di policy inclusivi: evidenze empiriche sulle politiche partecipative. In Bassoli M., Polizzi E., a cura di, *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile*. Milano: FrancoAngeli.
- Cohen M. D., March J.G., Olsen J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1:1. DOI: 10.2307/2392088.
- D'Angella F., Orsenigo A. (1999). *La progettazione sociale*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- 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: 187. DOI: 10.1080/17448680903154931.
- Fazzi L. (2021). Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale. *Impresa Sociale*, 3: 30. DOI: 10.7425/IS.2021.03.03.
- Lanzara G. F. (1993). *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*. Bologna: Il Mulino.
- Lori M., Zamaro N. (2019). Il profilo sfocato del Terzo settore italiano. *Politiche sociali*, 2: 225. DOI: 10.7389/94309.
- 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: 1265. DOI: 10.1080/14719037.2019.1630135.
- Moini G. (2013). *Teoria critica della partecipazione. Una prospettiva sociologica*. Milano: FrancoAngeli.
- Mosca A., a cura di (2008). *Il volontariato e il nuovo welfare*. Milano: FrancoAngeli.
- 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: 639. DOI: 10.1080/14719037.2015.1111927.
- Paci M. (a cura di) (2008). *Welfare locale e democrazia partecipativa*. Bologna: Il Mulino.

- Paone S., Alietti A. (2009). Partecipazione, riqualificazione urbana ed esclusione sociale : analisi critica dei contratti di quartiere. *Sociologia urbana e rurale*, 90: 27. DOI: 10.3280/SUR2009-090004.
- Polidori S. (2022). *Amministrazione condivisa e Patti di collaborazione: strumenti (ri)generativi delle comunità*. Intervento a “VI Convegno SISEC”, Bologna, 8-11 giugno 2022. Testo disponibile all’indirizzo web: <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/353> (22/06/2023).
- Polizzi E. (2018). *Costruire il welfare dal basso. Il coinvolgimento del terzo settore nelle politiche locali*. Milano: Mimesis.
- Polizzi E., Tajani C., Vitale T. (2013). *Programmare i territori del welfare: attori, meccanismi ed effetti*. Roma: Carocci.
- Raffini, L. (2013). Nota critica. La teoria e la ricerca su democrazia, partecipazione e deliberazione in Italia, *Partecipazione e conflitto*, 2013,1: 121. DOI 10.3280/PACO2013-001007.
- Saccheri T., a cura di, (2020). *Una riforma da ritrovare. Una ricerca sociologica sulla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale quarant'anni dopo*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Trapanese R. (2022). *Welfare dei diritti e delle responsabilità*. Milano: FrancoAngeli.
- Villa M. (2011). Partecipazione del Terzo Settore versus partecipazione dei cittadini? Il nuovo welfare locale tra opportunità e contraddizioni sistemiche. *Autonomie locali e servizi sociali*, 1: 3.
- Vitale T. (2006). I Piani di zona, luoghi dell’intelligenza? In AA.VV. *I Piani di zona come strumenti di integrazione. Le sfide per il Terzo Settore*. Milano: Auser Editore. Testo disponibile all’indirizzo web: <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01053325/document> (22/06/2023).