

Coprogrammazione

La Pubblica amministrazione, nelle sue articolazioni locali, ha a disposizione uno strumento definito “coprogrammazione” che va nella direzione di aprire le reti decisionali delle politiche, con particolare riferimento a quelle sociali e di interesse generale. Questo strumento, definito anche normativamente nel corso degli ultimi anni¹, si riferisce alla possibilità di passare dalle modalità classiche di erogazione dei servizi a nuovi modelli. Questo sviluppo si inserisce nella storia dei rapporti fra soggetti pubblici e soggetti del Terzo settore, andando potenzialmente a modificarne la relazione reciproca.

Schematicamente, possiamo riassumere il processo storico di fornitura dei servizi alla cittadinanza attraverso i seguenti modelli:

- si parla di *fornitura diretta* quando i servizi sono progettati e implementati direttamente dal soggetto pubblico, che è dunque l'unico referente di tutto il processo di policy. Per varie ragioni, troppo lunghe e articolate per essere riassunte qua, questo modello ha progressivamente perso la sua centralità, con l'affermarsi del cosiddetto “welfare mix”: un modello nel quale «gli enti pubblici mantenevano il presidio e la responsabilità pressoché esclusiva dei processi di programmazione dei servizi, mentre gli enti privati agivano come esecutori in una logica contrattuale» (Rossi e Colombo 2019), portando alla costruzione di quelli che sono stati definiti come “quasi-mercati”;
- si parla di *esternalizzazione* quando i servizi sono ancora progettati dal soggetto pubblico, ma la loro realizzazione viene demandata a soggetti esterni, che divengono così responsabili della loro implementazione. Questa relazione viene usualmente inquadrata attraverso l'appalto, e dunque prevede che una molteplicità di soggetti del Terzo settore competano fra loro per ottenere l'affidamento del servizio interessato;
- anche nel caso definito come *accreditamento* i servizi sono progettati dal soggetto pubblico e la loro realizzazione è affidata a soggetti esterni. A differenza del precedente modello, in questo caso abbiamo una molteplicità di soggetti del Terzo settore che offrono risposte allo stesso bisogno, lasciando così ai cittadini la scelta di quale sia più adeguato al loro bisogno.

Questi ultimi due modelli continuano a essere ben presenti e rappresentati nel contesto italiano. Tuttavia, si è via via diffuso un modello che, a partire dalle idee della governance multilivello e della compartecipazione di segmenti della società alla realizzazione di interventi sociali, ha sostenuto la necessità di un maggior coinvolgimento dei soggetti del Terzo settore nella costruzione e nella realizzazione degli interventi di politica sociale. In questo senso è cruciale l'esperienza, avviata negli anni novanta e proseguita con alterne fortune, della programmazione di zona e dei piani speciali di rigenerazione urbana.

- il modello della *coprogrammazione* prevede dunque la costruzione di una partnership fra soggetto pubblico e privato, volta innanzitutto alla definizione dei bisogni e delle caratteristiche dell'intervento da realizzare, rispetto ai bisogni del territorio. Secondo questo modello, una prima fase del processo decisionale riguarda dunque la definizione congiunta di

¹ Si vedano: gli artt. 55-56 del Codice del Terzo Settore, la Sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale, gli artt. 9-11 della Legge Regionale 65/2020 della Regione Toscana, il Decreto-legge 76/2020, detto “DI Semplicazioni” convertito in legge 120/2020.

obiettivi e attività da svolgere, mentre è solamente in un secondo momento che i soggetti del territorio (e non necessariamente esattamente gli stessi coinvolti nella prima fase) presentano le loro proposte progettuali. Spesso questa seconda fase viene identificata con il termine *coprogettazione*, che allude a una dimensione maggiormente operativa, nella quale si costruiscono gli specifici interventi, con i loro strumenti e le loro pratiche. In questa fase è possibile incontrare anche il coinvolgimento dei soggetti destinatari, con una loro partecipazione alla definizione – almeno parziale – dei termini del servizio.

In questo senso, è possibile dire che la principale innovazione introdotta dal modello di coprogrammazione risiede nella possibilità di sviluppare processi di attivazione territoriale che non prevedono la committenza pura, e di conseguenza l'innescarsi di una dinamica competitiva fra soggetti del territorio locale, ma piuttosto la loro cooperazione. Rappresenta in questo senso il riconoscimento di una loro capacità di apportare risorse (conoscitive, economiche, operative) alla realizzazione delle politiche locali. In questo modo, si è cercato di costruire una nuova articolazione del principio di sussidiarietà contenuto nel titolo V della Costituzione.

Come detto, uno dei principi fondamentali della coprogrammazione è che le azioni da realizzare non siano definite a monte, ma siano l'oggetto iniziale del processo di negoziazione fra gli attori territoriali. In questo senso, all'attore pubblico spetta innanzitutto il compito di individuare quali siano i bisogni del territorio, mentre le azioni da realizzare e le specifiche modalità di intervento sono l'esito della prima fase di coprogettazione. A questa fa seguito una fase nella quale vengono definite le risorse, le linee guida per gli interventi e viene aperto il coinvolgimento ad altri soggetti interessati a offrire i servizi. Questi sono dunque coinvolti anche sul piano operativo, valorizzando così l'autonomia dei corpi intermedi e della comunità locale. In questo modo, il welfare locale diventa un «sistema integrato di interventi e servizi» (come definito nella legge 328/2000), individuando un soggetto collettivo al centro del sistema di welfare locale: il sistema integrato «è soggetto di azioni, destinatario di risorse, agente di diritti, frutto dell'azione della Repubblica a disposizione delle persone e delle famiglie; è, sin dal titolo della legge, il fulcro intorno a cui ruota il welfare locale»².

In questi termini possiamo pensare a una operazione di *riconoscimento* del ruolo svolto dal Terzo settore nell'ambito locale. Ciò implica la possibilità di aprire le maglie dei processi decisionali a una molteplicità di esperienze esterne al soggetto formalmente titolato a decidere: in questo modo sono riconosciute la specificità e la differenza del Terzo settore rispetto al settore pubblico, ma al contempo se ne riscontra la funzione convergente con questo. Alcune interpretazioni della sentenza della Corte costituzionale vanno nella direzione di sottolineare il riconoscimento che questa opera del «complesso e articolato ruolo svolto dalle varie forme di espressione delle “relazioni di solidarietà”» (Borzaga 2020). La dimensione della solidarietà è uno degli aspetti cruciali da approfondire per comprendere come le forme della coprogrammazione possano diventare un veicolo per sviluppare politiche sociali locali che tengano in piena considerazione la densità delle reti e delle relazioni che sono iscritte in qualunque territorio locale. La capacità di mettere in rete – e di conseguenza, valorizzare – le professionalità presenti nel Terzo settore locale diventa uno degli attributi di una amministrazione di buon livello, ma è una condizione che deve essere verificata empiricamente in ogni contesto. È forse possibile aprire una parentesi storica che cerca di recuperare alcuni dei tratti del mutualismo tradizionalmente inteso: come sappiamo la genesi del sistema di protezione sociale

² <https://welforum.it/legge-328-e-terzo-settore/>

italiano, a cavallo fra ottocento e novecento, si innesta sulla messa a sistema di reti cooperative e mutualistiche pre-esistenti (Paci 1989). In questo senso, la costruzione di un quadro normativo e la progressiva istituzionalizzazione dei meccanismi della coprogrammazione rispondono alla volontà di riconoscere un certo ruolo autonomo della società locale – sia per quanto riguarda il Terzo settore che per quanto concerne la libera iniziativa dei cittadini.

A conclusione di questa breve rassegna, è importante sottolineare anche alcune potenziali criticità, in modo da offrire un inquadramento il più complesso possibile di questo modello. Da un lato, vale la pena sottolineare come questo modello presenti indubbiamente dei costi per le amministrazioni, soprattutto con riferimento alla necessità di coordinare una molteplicità di attori – peraltro inseriti in una dinamica nella quale le relazioni reciproche sono storicamente strutturate, nel bene e nel male – e alla necessità per i soggetti in gioco di dotarsi di specifiche professionalità in grado di seguire i tavoli partecipativi con costanza e attenzione. Ciò chiaramente non rappresenta un elemento ostativo alla realizzazione di processi di coprogrammazione e coprogettazione, ma segnala la necessità di una certa consapevolezza da parte di tutti i soggetti coinvolti. Allo stesso modo, è importante porre attenzione – attraverso un dialogo costante e autoriflessivo fra tutti gli attori del territorio – al bilanciamento fra i soggetti in gioco: se l'apertura di un tavolo di coprogrammazione non si traduce in una simmetrica apertura negli spazi decisionali, si presenta il rischio che la partnership si riduca a una relazione direttiva in cui le specifiche competenze del Terzo settore non sono adeguatamente valorizzate; di converso reti in cui il soggetto pubblico non mantiene il proprio ruolo di coordinamento e facilitazione, rischiano di rivelarsi dispersive e inconcludenti. Esiste infine un ultimo potenziale profilo di criticità di questo modello, legato alla necessità di un intervento abilitante diffuso su scala nazionale, in modo da evitare il rischio che – in un panorama già molto frammentario – si acuiscano i divari territoriali fra zone che per ragioni socio-economiche e storiche presentano una rete comunitaria densa e solida, e aree che presentano delle carenze strutturali da questo punto di vista.

Riferimenti bibliografici

Borzaga, C. (2020), *I fondamenti economici della sentenza della Corte*, in: Pellizzari, S. e Borzaga C. (cur.), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale*, Euricse.

Paci, M. (cur.), (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.

Rossi, P. e Colombo, M. (2019), *Non sarà un'avventura? L'innovazione delle partnership pubblico-privato e la co-progettazione dei servizi di welfare sociale*, Stato e mercato, 39.3, 411-447.