

L'amministrazione condivisa per davvero

Coprogrammazione e coprogettazione dalla norma alla vita sociale

Jamil Kamil Amirian

Associazione italiana progettisti sociali (APIS)

Francesco Capone

Associazione italiana progettisti sociali (APIS)

Antonio Finazzi Agrò

Associazione italiana progettisti sociali (APIS)

L'articolo adotta la prospettiva originale dei progettisti sociali per esaminare criticamente coprogrammazione e coprogettazione quali strumenti di amministrazione condivisa tra Pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo settore. Attraverso una prospettiva sul campo, indaga i problemi aperti e le minacce, le condizioni abilitanti e il potenziale trasformativo dei processi collaborativi, mostrando come la loro efficacia dipenda da competenze metodologiche, fiducia interistituzionale e modelli di governance autenticamente partecipata.

Truly shared administration. Coprogramming and codesign from law to social practice

The article adopts the original standpoint of social planners to critically examine co-programming and co-design as instruments of shared administration between Public Authorities and Third Sector organizations. Drawing on field-based perspectives, it explores the open issues and risks, the enabling conditions, and the transformative potential of collaborative processes, showing how their effectiveness depends on methodological competences, inter-institutional trust, and genuinely participatory governance models.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-01-5

Citazione

Amirian J.K., Capone F., Finazzi Agrò A. (2026), L'amministrazione condivisa per davvero. Coprogrammazione e coprogettazione dalla norma alla vita sociale, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.68-82

Parole chiave

Cambiamento sociale
Giovani
Politiche pubbliche

Keywords

*Social change
Young people
Public policies*

Introduzione

Gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione¹ trovano il loro fondamento nei principi costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.) e di sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.). La loro funzione è quella di superare sia la logica puramente contrattualistica, sia il modello dell'erogazione diretta di servizi da parte della Pubblica amministrazione (PA), orientando l'azione pubblica verso forme di collaborazione strutturata.

In questa prospettiva, tali strumenti permettono di riconoscere e valorizzare il ruolo delle formazioni sociali – e in particolare degli Enti del Terzo settore (ETS) – nel perseguimento dell'interesse generale, contribuendo alla costruzione di un paradigma di amministrazione condivisa. Negli ultimi anni, la coprogrammazione e la coprogettazione hanno assunto un ruolo crescente nelle politiche di welfare e nella progettazione sociale, segnando un cambio di paradigma nei rapporti tra pubblico e privato sociale:

1 Nell'articolo si è scelto di adottare sistematicamente le forme univerbale 'coprogrammazione' e 'coprogettazione', considerate composti prefissali ormai stabilmente lessicalizzati nell'uso giuridico-amministrativo e scientifico corrente, mediante fusione del prefisso 'co-' con il lemma di base ('programmazione', 'progettazione'). La scelta intende riflettere il grado ormai avanzato di fissazione istituzionale e terminologica di tali neologismi, nei quali tende a venir meno l'esigenza di rendere metalinguisticamente trasparente il valore relazionale del prefisso attraverso l'uso del trattino. Si è invece mantenuta la grafia analitica con trattino nei casi in cui il prefisso conserva una funzione teorica, categoriale o metalinguistica esplicita (ad es. 'co-produzione', 'co-commissioning', 'co-delivery', 'co-assessment'). Per ragioni filologiche e di aderenza alle fonti, nelle citazioni normative e giurisprudenziali (D.Lgs. n. 117/2017, D.M. n. 72/2021, Corte cost. n. 131/2020) è stata infine rispettata la grafia originariamente adottata nei testi richiamati.

l'attenzione si sposta da logiche concorrenziali, tipiche delle gare d'appalto, a logiche collaborative, basate sul riconoscimento della capacità degli attori sociali di concorrere alla definizione e alla realizzazione di interventi di interesse generale. Tale evoluzione si inserisce in una crescente propensione all'adozione di logiche collaborative, che non si esaurisce negli strumenti fin qui richiamati. Ad oggi, oltre trecento Comuni italiani hanno approvato Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni² dando vita a numerosi patti di collaborazione che coinvolgono enti locali, cittadini, associazioni e cooperative. Essi rappresentano una delle espressioni più strutturate di questa tendenza, configurandosi come un laboratorio diffuso di innovazione amministrativa e di governance partecipata. Tuttavia, come segnalato da recenti analisi, emergono anche criticità significative: disomogeneità territoriali, difficoltà nel consolidare modelli condivisi di accountability e assenza di standard comuni per la valutazione degli impatti. Si tratta di sfide cruciali, che invitano a riflettere non solo sulla portata trasformativa di tali strumenti, ma anche sui limiti concreti che ne condizionano la piena applicazione e l'efficacia.

1. Obiettivo dell'articolo

L'articolo si propone di esaminare criticamente la coprogrammazione e la coprogettazione dal punto di vista dei progettisti sociali, ossia di coloro che, per ruolo ed esperienza, svolgono una funzione di mediazione tra principi normativi, aspettative istituzionali e bisogni delle comunità. L'intento è mettere in luce le condizioni che possono trasformare questi istituti in strumenti di innovazione sociale, evitando che si riducano a formalismi privi di impatto. In questa prospettiva, la domanda di ricerca che orienta il contributo può essere così formulata: a quali condizioni la coprogrammazione e la coprogettazione riescono a tradursi da strumenti normativi in dispositivi reali di cambiamento nelle pratiche di welfare e nelle relazioni tra Pubblica amministrazione, Terzo settore e comunità? Rispetto alla letteratura esistente, prevalentemente concentrata sugli aspetti giuridici e procedurali, il saggio intende colmare un gap specifico, spostando lo sguardo sulla dimensione operativa, relazionale e sulle asimmetrie di potere che attraversano i processi collaborativi, osservati 'dal basso' attraverso l'esperienza dei progettisti sociali come attori intermedi tra norma e attuazione.

Lo sguardo 'dal basso' dei progettisti permette infatti di cogliere lo scarto tra cornice normativa e

attuazione concreta, con criticità ricorrenti quali governance incerta, tempi e costi non riconosciuti, criteri di valutazione frammentati. In questo scenario, i progettisti sociali assumono un ruolo cruciale: tradurre i principi collaborativi in pratiche operative di partecipazione, innovazione e impatto territoriale. Dal punto di vista metodologico, il contributo si colloca in una prospettiva qualitativa e teorico-interpretativa, fondata – oltre che sull'analisi critica della letteratura giuridica, manageriale e di policy – principalmente sulla riflessione maturata a partire dalle pratiche professionali della progettazione sociale. In assenza di una sezione empirica strutturata, l'articolo non pretende di trarre conclusioni generalizzabili né di misurare in modo sistematico gli effetti delle pratiche collaborative, ma intende piuttosto ricostruire cornici concettuali, individuare modelli applicativi ricorrenti e mettere in luce condizioni e fattori che, nei contesti osservati, favoriscono o ostacolano l'effettività dei processi cooperativi. Ne deriva un perimetro consapevolmente circoscritto: il saggio non propone modelli prescrittivi né soluzioni universalmente trasferibili, ma si configura come un esercizio di problematizzazione teorica e di chiarificazione concettuale, volto a offrire chiavi di lettura utili tanto alla riflessione scientifica quanto all'orientamento delle scelte di policy e delle pratiche operative. L'articolo mira, dunque, a superare una lettura puramente giuridico-procedurale, interrogandosi sulle condizioni concrete – contesti territoriali, dinamiche relazionali, competenze professionali e risorse disponibili – che determinano il successo o l'insuccesso delle pratiche collaborative. L'obiettivo è fornire indicazioni utili sia alla comunità scientifica sia ai decisori pubblici, valorizzando i progettisti sociali come co-autori del cambiamento. Questo approccio si colloca nel quadro delle 'vie italiane' al policymaking partecipativo e collaborativo, in cui la coprogettazione non solo risponde a esigenze immediate di governance, ma attiva reti, abilita comunità e produce nuove forme di valore pubblico. Come osserva Fazzi (2021, 30), "Per dare gambe ai nuovi strumenti collaborativi non è dunque sufficiente essere soddisfatti della loro introduzione amministrativa, ma si deve cercare di capire a quali condizioni essi possono fare la differenza. Quali sono i principali problemi da affrontare per rendere la collaborazione efficace e efficiente? Che accorgimenti vanno approntati per accompagnare i processi di collaborazione? Come fare in modo che l'innovazione vada a buon fine?".

2 Si veda il sito di Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà e, in particolare, *Cos'è il Regolamento per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni?*, <https://www.labsus.org/cose-il-regolamento-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>.

Muovendo da questi interrogativi, il contributo si propone di esplorare traiettorie di sviluppo future, indicando condizioni, buone pratiche e possibili ambiti di ricerca che rendano la coprogrammazione e la coprogettazione leve effettive di trasformazione sociale.

2. Il quadro normativo e la cornice teorica

Dal committente-fornitore alla collaborazione

Negli ultimi decenni si è assistito a un progressivo passaggio, nel rapporto tra Pubbliche amministrazioni (PA) ed Enti di Terzo settore (ETS), dal modello 'committente-fornitore', tipico degli appalti, a un modello collaborativo fondato sul partenariato e sulla sussidiarietà orizzontale. Le politiche di esternalizzazione degli anni Novanta avevano inizialmente configurato le organizzazioni non profit come mere fornitrici di servizi su mandato pubblico. Un importante cambio di paradigma si avvia con la legge n. 328/2000³, che introduce strumenti di programmazione partecipata a livello locale (Piani di zona), sancendo il coinvolgimento attivo degli ETS nella pianificazione dei servizi socio-assistenziali. La svolta normativa più rilevante giunge con l'art. 55 del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, CTS), il quale riconosce formalmente i procedimenti di coprogrammazione e coprogettazione come modalità di "amministrazione condivisa" tra PA ed ETS, distinte dalle procedure d'appalto tradizionali. Si legittima così il passaggio dalla logica competitiva del committente-verso-fornitore alla logica collaborativa del partenariato. Successivamente, la sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale⁴ ha confermato la piena legittimità costituzionale di tali istituti, richiamando espressamente il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, co. 4 della Costituzione e sottolineando come la collaborazione paritaria con gli ETS dia applicazione concreta a detto principio. In attuazione di questo nuovo quadro normativo, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha emanato le Linee guida⁵ sul rapporto tra PA ed ETS, che forniscono una disciplina di dettaglio per coprogrammazione e coprogettazione, definendone fasi, requisiti e ambiti operativi. Le Linee guida ministeriali chiariscono che coprogettazione e coprogrammazione sono procedimenti distinti, ciascuno articolato in più fasi (avvio, avviso pubblico, istruttoria e conclusione) e caratterizzato da presupposti e finalità proprie. Anche il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023) ha riconosciuto espressamente la legittimità della collaborazione tra PA ed ETS come modalità operativa autonoma rispetto all'appalto. In sintesi,

a partire dagli anni Duemila si è sviluppato un solido quadro normativo che, attraverso diverse tappe – dalla legge n. 328/2000 fino alle più recenti riforme – promuove il coinvolgimento paritario del TS nella copianificazione e co-produzione dei servizi. Ciò ha posto le basi giuridiche per un modello di amministrazione condivisa, superando la concezione del rapporto con gli ETS limitato all'affidamento di forniture e incoraggiando invece forme stabili di partenariato pubblico-privato sociale.

Coprogrammazione: finalità e fasi

In base al CTS e alle Linee guida ministeriali, la coprogrammazione è il procedimento mediante cui la PA, in collaborazione con gli ETS, individua i bisogni da affrontare in un determinato ambito e co-definisce le priorità strategiche e gli obiettivi di intervento comuni. Si tratta dunque di una 'lettura partecipata' dei bisogni e delle risorse del territorio, propedeutica alla progettazione degli interventi. La fase di avvio spetta solitamente all'ente pubblico, che emana un *Avviso pubblico di coprogrammazione* invitando gli ETS a manifestare interesse e apportare proposte o conoscenze utili per la pianificazione condivisa. L'Avviso deve indicare l'ambito di intervento, le finalità perseguite, i requisiti dei partecipanti, le modalità di presentazione delle proposte e la tempistica del procedimento. Segue una fase istruttoria in cui si costituiscono tavoli di lavoro congiunti PA-ETS per l'analisi del contesto e la definizione partecipata delle linee di intervento. Si giunge infine alla co-elaborazione di un documento di programmazione (es. Piano di zona o programma operativo) che sintetizza gli obiettivi e le azioni da intraprendere in partnership. La coprogrammazione rappresenta insomma il momento della co-pianificazione strategica, in cui PA e TS delineano insieme *che cosa* fare per rispondere a determinati bisogni, ciascuno portando la propria conoscenza e visione.

Coprogettazione: definizione e strumenti

La coprogettazione è il procedimento successivo, nel quale PA ed ETS co-elaborano e realizzano concretamente specifici progetti o interventi sulla base degli obiettivi individuati in sede di programmazione. L'art. 55, comma 3, CTS la definisce come la progettazione condivisa di interventi innovativi a valenza sociale, attraverso la messa in comune di risorse pubbliche e private. In pratica, la coprogettazione definisce nel dettaglio servizi, attività o gestione di beni, stabilendo congiuntamente

3 Legge 8 novembre 2000, n. 328. *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

4 Corte cost., sent. 20 maggio 2020, n. 131, in G.U., 1ª serie speciale, 1º luglio 2020, n. 27

5 Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, D.M. 31 marzo 2021, n. 72, *Linee guida per i rapporti tra Pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo settore*.

modalità attuative, tempi, risorse e responsabilità. Dal punto di vista procedurale, la PA avvia la coprogettazione pubblicando uno strumento di selezione (avviso o invito) rivolto agli ETS in possesso dei requisiti richiesti per quel settore di intervento (es. esperienza, competenze tecniche, radicamento locale). L'avviso di coprogettazione – secondo quanto previsto dalle Linee guida (Allegato al D.M. n. 72/2021) – deve chiarire le finalità del progetto, l'oggetto dell'intervento, la durata del partenariato, il quadro economico di riferimento, i requisiti di partecipazione degli enti, nonché le fasi di co-elaborazione e i criteri con cui verranno valutate le proposte progettuali. A differenza di un bando di gara tradizionale, qui non vi è un capitolato rigido: il contenuto dell'intervento viene definito insieme ai partner selezionati, in un'ottica di co-creazione. Al termine del percorso di progettazione condivisa, la PA e gli ETS stipulano un accordo di collaborazione (convenzione) che disciplina gli impegni di ciascuna parte per l'attuazione del progetto. Tale accordo, in coerenza con l'art. 55 del D.Lgs. n. 117/2017, non si configura come contratto sinallagmatico, poiché non prevede uno scambio monetario a titolo di corrispettivo, bensì la messa a disposizione di risorse da entrambe le parti. Le risorse attivabili possono assumere natura finanziaria, strumentale (es. beni immobili concessi in uso) o umana (personale, volontari), concorrendo tutte alla realizzazione dell'intervento condiviso. Nella prassi applicativa, tuttavia, è quasi sempre la PA a garantire il sostegno finanziario principale, mentre gli ETS contribuiscono prevalentemente con capitale umano, competenze e patrimonio relazionale. In tale prospettiva, parte della letteratura ha messo in guardia dal rischio di ridurre la coprogettazione a un meccanismo di cofinanziamento da parte degli enti non profit: una simile interpretazione, infatti, distorce la ratio dell'istituto, poiché il valore aggiunto non risiede tanto nell'apporto economico degli ETS quanto nella qualità della progettazione comune, nell'integrazione delle risorse e nella capacità di generare innovazione sociale (Marocchi 2025).

3. Coprogrammare, coprogettare, co-produrre: una valutazione critica delle esperienze in atto

Problemi aperti

Nel marzo 2023 l'Associazione italiana progettisti sociali⁶ promuoveva un convegno a Roma dal titolo *La Coprogettazione per davvero*, dedicato a ciò che gli stessi progettisti sociali definiscono la 'scatola nera' dei processi di collaborazione effettiva, cioè quell'insieme di scelte implicite che strutturano i percorsi

concretamente ideativi, collaborativi e concertativi, da cui poi scaturiscono progettualità, beni e servizi per i destinatari. Per sommi capi il panel richiamava: i) le procedure e i dispositivi di negoziazione e conduzione dei tavoli di lavoro (De Ambrogio e Marocchi 2023), in un quadro fortemente asimmetrico e gerarchico, e prevedibilmente dominato dalla collisione di culture organizzative, tra PA ed ETS, molto diverse tra loro, ii) l'esigenza di un chiaro quadro metodologico e relativa 'cassetta degli attrezzi' condivisi tra tutti gli attori coinvolti, e se possibile allargati ai portatori di interesse esterni, atti a garantire simmetria informativa, trasparenza e contestuale accesso alle informazioni da parte delle platee coinvolte, iii) l'esigenza di un orientamento chiaro ed esplicito della coprogettazione alle frontiere dell'innovazione sociale, o quanto meno alla de-standardizzazione delle risposte sociali consolidate in relazione a bisogni già codificati; iv) la questione, corposa decisiva e in parte irrisolta, del coinvolgimento effettivo dei beneficiari nella definizione dei bisogni e nell'articolazione delle soluzioni progettuali. Si tratta di tematiche particolarmente avvertite da chi, per mandato professionale, ha come compito non tanto la governance generale e apicale dei processi di produzione del welfare, quanto la loro concreta messa a terra, e dirimenti quanto agli scopi percepiti dai professionisti, che sono: i) la reale sedimentazione di una *via italiana* alla co-produzione di beni e servizi orientati all'interesse generale, tra norma, dispositivi attuativi e pratiche di campo; ii) la via collaborativa e partecipativa come metodo di innovazione sociale; iii) l'inclusione dei sistemi comunitari e delle loro espressioni organizzative come strumento di cambiamento sociale. È precisamente su questi punti che, a otto anni dall'introduzione degli istituti di cui all'art. 55 CTS, si rendono doverosi una valutazione critica e un bilancio.

Coprogrammazione e coprogettazione nel paradigma della co-produzione

La riconducibilità degli istituti previsti dall'art. 55 alla più ampia tradizione della 'co-produzione' non è sempre pienamente avvertita dagli attori e dai policy maker. Eppure, la 'co-produzione' è un paradigma di public management risalente alla fine degli anni Settanta, e investe almeno quattro ambiti, riconducibili alla tassonomia delle quattro 'co-', 'co-commissioning' (co-allocazione e co-assegnazione delle risorse), 'co-design' (co-disegno e co-progettazione dei servizi), 'co-delivery' (co-erogazione dei servizi) e 'co-assessment' (co-valutazione dei servizi), sviluppata da Loeffler e Bovaird (2019). Se i rapporti della coprogrammazione

6 Il convegno *La Coprogettazione per davvero, Principi metodologici, esperienze di successo e istruzioni per l'uso* si è tenuto a Roma il 14 marzo 2023. Si veda: <https://www.progettistisociali.it/la-co-progettazione-per-davvero-il-convegno-di-apis-14-marzo/>.

col *co-commissioning* e della coprogettazione col *co-design* sono abbastanza trasparenti, più laconiche e incerte sono le correlazioni tra coprogettazione e *co-delivery* e coprogettazione e *co-assessment*. Tanto la norma quanto le vigenti linee guida, di fatto, lasciano sgombra da prescrizioni e indicazioni la questione della cogestione degli interventi, che è invece in assoluto il principale 'stress test' degli istituti cooperativi e che ormai è percepita come una ricaduta amministrativa implicita, né affrontano il tema di una valutazione partecipativa degli esiti, sia della programmazione sia della progettazione.

In secondo luogo, il paradigma della co-produzione è tutt'altro che univoco, oscillando in uno spettro di possibili declinazioni succedutesi in fasi storiche e "*policy windows*" (Kingdon 2011) anche distanti, che co-esistono e si sedimentano le une sulle altre, distinguendosi per valori specifici di riferimento, ideologie organizzative e convinzioni circa il miglior modo di erogare i servizi. Questi modelli disegnano un continuum, che molto schematicamente va dalle forme di co-produzione tradizionale, mirate a migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi, alle forme di co-produzione non tradizionale, più orientate all'innovazione, all'apprendimento collettivo e alla trasformazione delle relazioni tra istituzioni e cittadini. Mentre la co-produzione tradizionale (Sorrentino *et al.* 2018), si basa su interazioni sincrone e su una logica prevalentemente incrementale in cui i cittadini sono spesso co-produttori individuali, chiamati a contribuire con il proprio comportamento o il proprio tempo, ma all'interno di un quadro definito dalla PA che conserva gran parte del potere decisionale nelle proprie mani, coordinando e controllando per intero il processo, la co-produzione non tradizionale è invece una forma di "*enhanced co-production*" (Osborne e Strokosch 2013), cioè una famiglia di processi in cui i cittadini non si limitano a contribuire all'erogazione dei servizi, ma partecipano alla loro ideazione, progettazione e gestione, diventando veri e propri co-progettisti e co-decisori. Queste forme di co-produzione sono orientate non solo al miglioramento della performance amministrativa, ma anche all'apprendimento collettivo e alla trasformazione delle relazioni tra istituzioni e cittadini. In esse, il valore pubblico nasce da un processo relazionale, non dal semplice scambio di output, con effetti sulla capacità adattiva delle istituzioni e sullo sviluppo di nuove forme di legittimazione democratica.

Resta da chiedersi se nel nostro vigente ordinamento, e stando agli atti amministrativi generali di indirizzo e attuazione dell'art. 55 CTS, siano compostibili entrambi gli approcci. Il dettato della Corte Costituzionale (Corte Cost. 131/2020) sembrerebbe in realtà privilegiare un'interpretazione più avanzata degli istituti cooperativi in direzione delle forme di

co-produzione non tradizionale. Perché, altrimenti, spingersi a definirli forme di "procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria", se non secondo un principio 'forte' e appunto di rango costituzionale della sussidiarietà, come fattore tutt'altro che accessorio nella programmazione, allocazione e realizzazione dei servizi pubblici indirizzati all'interesse generale? Tuttavia, dal punto di vista delle esperienze in via di maturazione, quasi tutte tra l'altro confinate alla sola coprogettazione, sembra confermarsi soprattutto il primo approccio, più burocratico e più gerarchico, nel quale il campo della co-decisionalità finisce per essere severamente ristretto. Congiuntura questa condizionata anche dalle competenze manageriali indispensabili alle forme di co-produzione non tradizionale (Howlett e Ramesh 2017): la capacità cognitiva (comprendere dinamiche di rete e apprendimento collettivo), la capacità relazionale (costruire fiducia, coordinare reti e gestire conflitti) e la capacità istituzionale (disporre di strumenti normativi e organizzativi flessibili per sostenere la sperimentazione). In assenza di tali competenze, la co-produzione rischia di restare simbolica: una retorica partecipativa senza reale trasferimento di potere né risultati duraturi.

Coprogrammazione e coprogettazione come vie all'innovazione sociale

Da varie parti si è insistito sul fatto che coprogrammazione, coprogettazione siano dispositivi in grado di determinare innovazione sociale (Becchetti *et al.* 2022; Guarna e Maino 2023; Maino 2023), a loro volta legate al più ampio paradigma della "generatività" (Giaccardi e Magatti 2014; Finazzi Agrò 2025). Ma cosa deve intendersi per "innovazione sociale"? È qui il luogo di giustificare meglio questo "concetto magico" (Pollitt e Hupe 2011), a cui troppe volte si ricorre in modo generico se non proprio retorico. Lo facciamo risalendo brevemente a Kant, e in particolare alla tradizione empirio-critica risalente alla sua terza Critica. Il richiamo alla distinzione kantiana classica tra giudizio determinante e giudizio riflettente non ha qui una funzione meramente filosofica, ma intende chiarire sul piano teorico il concetto stesso di innovazione sociale, applicata ai processi di coprogettazione, risalendo ai suoi presupposti epistemici. Il costante filone di studi dedicati alla teoria estetica, specie in Italia, individua nel giudizio di gusto, cioè nel giudizio riflettente, non un modello speciale e, per così dire, 'regionale' di atto interpretativo applicato al bello e all'arte, ma un caso esemplare della ragione umana, un caso d'uso potremmo dire, esemplarmente in grado di esibire le condizioni effettive in cui già sempre agiamo interpretativamente in relazione all'esperienza e al mondo (Garroni 1992; Eco 1997). Com'era del resto vero già per Kant stesso (1970, 37), che nella sua

terza Critica ripensa la condizionalità stessa a cui soggiace la conoscenza e l'agire pratico umani trattati nelle due precedenti Critiche: "Il giudizio in generale è la facoltà di pensare il particolare come contenuto nell'universale. Se l'universale (la regola, il principio, la legge) è dato, allora il giudizio che sussume il particolare sotto di esso è determinante (*bestimmend*). Se, invece, è dato soltanto il particolare e il giudizio deve trovare per esso l'universale, allora il giudizio è riflettente (*reflectirend*). Il giudizio riflettente, a differenza di quello determinante, non può dunque trarre la sua legge da altrove (perché non ne ha ancora una data), ma deve darla a sé stesso, come principio del suo stesso riflettere". Il giudizio estetico di gusto è dunque quel tipo di atto interpretativo che non solo riconduce un caso particolare (un *token*) sotto una specie generale ma, di volta in volta e contingentemente, senza principi regolativi determinanti, produce e rappresenta anche la specie (il *type*). Con le suggestive parole di Pareyson (2002, 18), interprete di Kant, l'operazione interpretativa estetica è *un tal fare che mentre fa* – ovvero mentre adotta un proprio giudizio determinante sul caso – *inventa insieme il modo di fare* – produce cioè anche la regola a cui sottostà quella specifica operazione di sussunzione. Si tratta in termini non più estetici ma epistemologici della condizionalità effettiva a cui è sottoposta per intero la conoscenza umana, che posta di fronte all'eccezione è costretta di volta in volta a ristrutturare il proprio apparato categoriale, deformando ibridando o dilatando precedenti schemi e, eventualmente, adottandone di nuovi.

Or bene questa è, a ben vedere e traslando dal campo epistemologico a quello specifico del lavoro sociale, la congiuntura materiale in cui opera la progettazione sociale in relazione a mondi di vita diversi e idiosincratici, ogni qual volta in cui è chiamata ad articolare risposte di tipo nuovo in relazione a bisogni non già noti: non soltanto in sede di disegno di intervento la risposta – il progetto, la prestazione codificata – non è data e va escogitata, ma è la stessa domanda (il bisogno) a dover essere di volta in volta riarticolata, con effetti determinanti rispetto alle prestazioni rese. Elaborare e rappresentarsi un contesto sociale, condurre cioè un'indagine dei bisogni, delle cause e degli effetti di una determinata problematica, non significa rappresentare obiettivamente un già dato, adeguandosi ad esso, ma di volta in volta costituirlo a oggetto, con effetti retroattivi relevantissimi anche sul soggetto dell'indagine sociale, in termini di spostamento delle percezioni, dei giudizi e degli approcci. In realtà soggetto e oggetto della progettazione sociale, in un tal modo di procedere, interpretare e tentare di modificare la realtà, si costituiscono vicendevolmente, ed è essenzialmente questo il motore profondo dell'innovazione sociale. Si tratta, evidentemente, di una procedura in cui

il 'chi' coinvolto nell'articolazione della domanda e nella prospettazione della soluzione progettuale non soltanto ha un primato logico e prasseologico rispetto a qualunque altra fonte di dati, ma è anche in grado di gerarchizzare la qualità delle soluzioni poste in campo. Da questo punto di vista, e dal nostro punto di vista, l'innovazione sociale è pertanto un correlato del carattere insuperabilmente situazionale della progettazione partecipativa: prima e più di un contenuto intrinseco, l'innovazione è un *modo* di procedere per ancoraggio alla vita sociale che pretende di influenzare, e agli attori che la interpretano, rispetto ai quali ogni risposta di welfare si pone come nuova e originale mediazione.

Coprogrammazione e coprogettazione come vie al cambiamento sociale

L'evoluzione degli standard metodologici della progettazione sociale in Italia e in Europa converge in una direttrice comune: elaborare e rendere esplicito in modo sufficientemente rigoroso, cioè in termini predittivi, il razionale tra attività e risultati maturati (output) ed effetti desiderati di medio termine (outcome) e lungo termine (impatti). Questa logica di connessione diacronica, oggi evidente nella Theory of Change (Weiss 1995), era già presente nel metodo GOPP (Bussi 1997) e nel *Logical Framework Approach* (Formez 2002; Commission of the European Communities 1993), di cui i nuovi approcci si riconoscono in larga parte debitori. Si tratta di metodologie volte a strutturare rigorosamente l'ideazione e, in parte, la valutazione in itinere dei progetti sociali, inquadrabili come catene di risultati posti in successione verso un determinato cambiamento desiderato. Imprimere cambiamento rispetto a una situazione data in partenza (*baseline*) è il discrimine teorico e metodologico centrale tra quella famiglia di interventi sociali rientranti nella categoria dei 'progetti' e l'altra galassia coincidente con la categoria dei 'servizi'. *Progetti* e *servizi* si delimitano vicendevolmente come una coppia oppositiva minima, non solo e non tanto per il carattere di sforzo temporaneo dei primi rispetto ai secondi, ma proprio per l'orientamento al cambiamento che hanno i primi a discapito dei secondi. I servizi si connotano di norma come sistemi duali, quasi behavioristi, del tipo stimolo/risposta: a certi bisogni identificati, e come tali in qualche modo cristallizzati nel loro perpetuarsi, si risponde con un'offerta stabile e codificata, senza la pretesa di alterare il quadro di insieme che quei bisogni hanno generato, e che costituiscono la loro ragion d'essere. I progetti al contrario agiscono nel paradigma crisi/cambiamento, e sono sistemi perlomeno ternari, che evolvono dal problema ai servizi e benefici offerti (*output*) fino ai risultati e impatti maturati (*outcome*), secondo una catena di eventi in grado di intermediare l'esito atteso. Dunque, i progetti per impianto logico

si configurano soprattutto come sistemi dinamici e predittivi del mutamento desiderato. Ma è davvero possibile in ambito sociale effettuare predizioni cogenti, e poi regolarne lo sviluppo? In realtà, nel caso dei micro e meso cambiamenti sociali che i progetti intendono scatenare in avanti, si è sempre in presenza di un numero enorme di variabili, impossibili da governare perfino all'interno di quadri ben più ambiziosi di politiche pubbliche. L'auspicato rigore logico e metodologico dei progetti sociali, di tipo inferenziale causativo – SE un certo risultato è fornito ALLORA ne consegue un secondo, e poi un terzo fino all'esito/impatto atteso – va dunque perlomeno temperato con la consapevolezza che disegnare e realizzare progetti in ambito sociale significa procedere per progressive mediazioni, per successive sfere di influenzamento, da un luogo di controllo iniziale a un luogo di non controllo, da un centro organizzativo propulsore che dispone di protagonismo e autogoverno dei propri mezzi a una scena eccentrica, coincidente con le comunità e i contesti, che tanto più muta quanto più si attiva ed entra in dinamica, cioè si soggettiva e capacita, riscattandosi da contesto amorfo ad attore sociale essa stessa, e da target passivo a soggetto protagonista della trasformazione o evoluzione desiderata. In tal senso la questione del 'co-' premesso a programmazione e progettazione assume una sua precisa connotazione: l'allargamento del perimetro decisionale, programmatorio ed esecutivo delle politiche pubbliche alle più ampie platee della società civile, e per il possibile agli stessi destinatari, è una questione centrale e decisiva della governance pubblica, non astrattamente dal punto di vista del maggiore o minore tasso di democrazia esercitata dai policy maker, ma in vista dell'efficacia stessa delle policy. È peraltro quanto, in orizzonte etico, ha proprio di recente emblematicamente richiamato Leone XIV (2025, 73-74) nell'Esortazione Apostolica *Dilexi Te*: "I movimenti popolari, infatti, invitano a superare quell'idea delle politiche sociali concepite come una politica verso i poveri, ma mai con i poveri, mai dei poveri e tanto meno inserita in un progetto che riunisca i popoli. Se i politici e i professionisti non li ascoltano, la democrazia si atrofizza, diventa un nominalismo, una formalità, perde rappresentatività, va disincarnandosi perché lascia fuori il popolo nella sua lotta quotidiana per la dignità, nella costruzione del suo destino".

Perduranti criticità e fattori ostacolanti

Concludiamo segnalando alcune criticità che gravano sulle esperienze correnti, non sempre tali da determinarne il fallimento, ma certamente in grado di comprometterne l'efficacia, di fatto svuotandole o riducendole a espedienti soltanto nominalistici, atti a far proseguire la tradizionale prassi amministrativa sotto vesti solo apparentemente nuove.

- a) Ad oggi non si dispone di alcun vademecum su come debba essere regolamentato e disciplinato, anche in termini di indispensabili dispositivi di mediazione e facilitazione, lo svolgimento effettivo dei tavoli di coprogrammazione e coprogettazione. Le forme concrete e specifiche di collaborazione, le modalità di gestione del conflitto e del disaccordo, i processi di formazione della decisione sono lasciati del tutto al campo dell'arbitrio. Si tratta di un grave vulnus, data la posta in gioco che è nulla meno che la sperimentazione in atto di forme di amministrazione condivisa, che mai dovrebbero essere abbandonate al capriccio soggettivo.
- b) Il perimetro effettivo della coprogrammazione e della coprogettazione non è univoco. Ciò che le vigenti Linee guida danno per assodato, e cioè che sistematicamente la coprogettazione debba esitare anche in cogestione, e che la cogestione debba tradursi in delega operativa al soggetto attuatore sulla base degli specifici requisiti definiti in sede di tavolo di coprogettazione mediante strumenti di convenzione, può e forse deve ancora approfondito e discusso. Ricordiamo che l'art. 55 comma 3 CTS a proposito di coprogettazione così recita: "*La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti*". È dunque per lo meno immaginabile, a rigor di norma, che coprogettazione e gestione siano momenti disgiunti, e che in casi specifici possano avvalersi di strumenti regolativi distinti, la prima delle disposizioni del CTS e la seconda delle ordinarie disposizioni del Codice degli appalti, coinvolgendo eventualmente soggetti diversi dagli attori della coprogettazione. Dove invece la coprogettazione esiti in cogestione di interventi e servizi, occorrerebbe disciplinare con strumenti ben più cogenti di quelli attuali la forma specifica di queste forme di collaborazione, discriminando tra forme di delega all'attuazione all'ETS, abbastanza convenzionali, e nuovi processi di collaborazione tra gruppi e staff pubblici e del TS. Modalità quest'ultima di grande interesse per la sua spinta all'innovazione, ma non priva di insidie per la sostanziale assenza di un modello di governance pubblico privata dei progetti e dei servizi. In questo spazio normativamente sgombro è probabile che, come accade, si insedino e sedimentino per inerzia prassi e funzionigrammi caratteristici della PA, fondati sul modello della subordinazione gerarchica, sino a generare casi patologici nei quali la coprogettazione esita *de facto* in pratiche di outsourcing e somministrazione di lavoro dal TS verso la PA. Se insomma co-decidere è complesso, molto di più lo è co-operare in un quadro laconico di regole, per

di più tra collettività molto eterogenee quanto a inquadramenti contrattuali e modelli organizzativi e di gestione dei gruppi, più partecipativi flessibili e democratici nel TS e decisamente più gerarchici e rigidi nella PA. È indispensabile in questi casi fare appello, per evitare la co-distruzione di valore che inevitabilmente i fallimenti produrrebbero (Engen *et al.* 2021), a solide competenze manageriali, a una esplicita propensione al rischio e a una effettiva disponibilità al cambiamento.

- c) Tra le pratiche di campo ha assunto una netta prevalenza l'avvio di procedimenti amministrativi di coprogettazione in relazione a progetti già in convenzione tra enti locali e amministrazioni centrali dello Stato (fondi PNRR, fondi FAMI, fondi Metro Plus ecc.), sulla base di proposte valutate e finanziate in favore del beneficiario ente locale precedentemente all'avviso di coprogettazione. Si tratta di una prassi da rivedere criticamente, in quanto potenzialmente distorsiva sia dei fini che delle metodologie della coprogettazione. In primo luogo, in casi simili il campo della co-decisionalità, trattandosi di proposte progettuali in massima parte già codificate, è ristretto fino al puro formalismo, non di rado esitando l'intero procedimento in forme surrettizie di affidamento esterno in deroga alla disciplina degli appalti. Ma anche dal punto di vista dello svolgimento effettivo dei lavori, sia in fase di disegno – nei rari casi in cui il progetto finanziato ha maglie sufficientemente larghe da consentire un'effettiva riprogettazione – che in fase di attuazione l'assenza ai tavoli del finanziatore finale, che retroagisce sull'intero procedimento come suo invitato di pietra, è un oggettivo limite coercitivo imposto ai processi cooperativi. La criticità è poi acuita nei casi, peraltro frequenti, nei quali l'amministrazione precedente non stabilisce rapporti simmetrici e reciproci tra il tavolo nel suo insieme e il committente o finanziatore esterno, ma istituisce

una vera e propria filiera amministrativa, tipica delle burocrazie pubbliche, in cui ogni livello interagisce esclusivamente con quelli a lui più contigui, e cioè al minimo: raggruppamento del TS costituito in ATS quale soggetto attuatore partner, verso amministrazione precedente, verso finanziatore esterno. Ma esistono casi più complessi, nei quali l'amministrazione precedente è a sua volta articolata per livelli, unità funzionali e unità organizzative, una sola delle quali, quella gerarchicamente subordinata, è concretamente coinvolta nel procedimento di coprogettazione. In simili casi è frequente che ogni livello amministrativo agisca in autotutela, scaricando rischi anche finanziari sul livello subordinato – come l'obbligo per gli attori di polizze fideiussorie, fino all'esposizione patrimoniale personale degli amministratori degli ETS, mutuato dal Codice degli Appalti senza distinguo – assoggettandolo inoltre a discipline rendicontative e amministrative cumulative, con effetti potenzialmente paralizzanti. La "burocrazia difensiva" (Bottino 2020) è, a proposito di culture organizzative ostative, tra i più tenaci impedimenti frapposti alla compiuta realizzazione degli istituti cooperativi, e forse il fattore ostacolante principe da affrontare con risolutezza in qualunque procedimento orientato alla coprogettazione che, si è detto, per indole e fini mira alla destandardizzazione e all'innovazione degli interventi più che all'isomorfismo burocratico dei suoi attori.

Le dinamiche fin qui descritte trovano riscontro in una serie di configurazioni ricorrenti già effettivamente osservabili nelle pratiche di coprogettazione in atto. Senza pretesa di esaustività né di generalizzazione empirica, si propongono di seguito alcune esemplificazioni tipologiche, utili a rendere più tangibili i meccanismi di ostacolo o di supporto alla co-produzione.

Caso 1 – Coprogettazione formalmente aperta, sostanzialmente chiusa

In numerosi procedimenti di coprogettazione attivati su progetti già finanziati da amministrazioni centrali o programmi europei, si osserva una dinamica ricorrente: l'oggetto dell'intervento risulta ampiamente predeterminato, sia nelle finalità sia nelle linee di azione, mentre i tavoli di coprogettazione vengono chiamati a intervenire prevalentemente su aspetti marginali o adattivi. La stessa proposta progettuale, richiesta in sede di candidatura all'ATS, ha un valore meramente esplicativo rispetto alle determinazioni dell'avviso, ed esclusivamente funzionale alle procedure di selezione e relativa attribuzione di punteggi. In questi casi, la co-decisionalità si riduce alla modulazione operativa di scelte già assunte, e la partecipazione degli ETS assume un carattere eminentemente esecutivo. La coprogettazione tende così a configurarsi come dispositivo di legittimazione procedurale di un disegno sostanzialmente chiuso, con un'evidente asimmetria tra l'apertura formale del processo e la sua effettiva capacità trasformativa.

Caso 2 – Coprogettazione come filiera amministrativa difensiva

Un secondo assetto ricorrente è quello in cui la coprogettazione si inserisce all'interno di una filiera amministrativa multilivello, nella quale il soggetto finanziatore resta esterno al tavolo collaborativo e interagisce esclusivamente con l'amministrazione procedente. In tali configurazioni, ogni livello tende ad agire in autotutela, trasferendo progressivamente oneri, adempimenti e rischi verso il livello sottostante, fino a gravare in modo sproporzionato sugli ETS attuatori. La coprogettazione, anziché costituire uno spazio di condivisione del rischio e di apprendimento reciproco, finisce per riprodurre logiche gerarchiche e di controllo, generando appesantimenti procedurali che riducono i margini di adattamento e scoraggiano l'innovazione.

Caso 3 – Coprogettazione come dispositivo di apprendimento e adattamento

In alcune esperienze, meno frequenti ma particolarmente significative, la coprogettazione si configura invece come un dispositivo stabile di apprendimento e adattamento. Ciò avviene quando il processo è avviato su obiettivi ampi e non completamente predeterminati, è sostenuto da tempi adeguati e da una facilitazione riconosciuta come terza, e prevede momenti strutturati di riflessione congiunta sull'andamento delle azioni. In questi casi, la gestione non si limita all'esecuzione di quanto definito inizialmente, ma diventa parte integrante del processo progettuale, consentendo di ricalibrare obiettivi, strumenti e ruoli in funzione dell'evoluzione dei contesti e dei bisogni. La co-produzione assume così un carattere effettivamente trasformativo, producendo non solo servizi, ma nuove competenze relazionali e istituzionali.

4. Dalla liturgia alla pratica: proposte per l'attuazione sostanziale dell'amministrazione condivisa

A quali condizioni gli istituti cooperativi possono effettivamente determinare un cambiamento sostanziale nel rapporto tra PA, ETS e cittadini? E a quali altre invece soggiacciono al rischio di una ridenominazione formale di processi che mantengono inalterati i meccanismi di accentramento del potere e competizione tra interessi privatistici? Rispondere a queste domande, declinando come *pars construens* condizioni, requisiti e prassi di una amministrazione sostanzialmente condivisa, secondo lo spirito della norma e la sua interpretazione da parte della Corte Costituzionale, costituisce lo scopo di questo ultimo capitolo.

Una questione di mindset

La prima condizione essenziale riguarda lo spostamento dell'attenzione dalla conformità procedurale alla intenzionalità effettiva dei soggetti coinvolti. La decisione di collaborare non dovrebbe essere condizionata da obblighi normativi o incentivi economici, ma derivare da una scelta consapevole basata sul riconoscimento di interessi comuni e sulla disponibilità a investire tempo e risorse in un processo di costruzione condivisa. Ciò presupporrebbe un contesto relazionale preesistente, dal quale promanano obiettivi e significati rimessi in gioco nei procedimenti collaborativi tra PA e ETS.

Storicamente tali relazioni sono state spesso caratterizzate da dinamiche di potere asimmetriche, diffidenze reciproche, competizioni per risorse scarse

e logiche di controllo che si sono stratificate nel tempo. Ignorare questa storia relazionale o pretendere di azzerarla attraverso disposizioni normative significa condannare i percorsi collaborativi all'inefficacia. Al contrario, occorre un lavoro paziente di ricostruzione della fiducia, che parte dal riconoscimento esplicito delle criticità esistenti e dall'identificazione condivisa degli obiettivi di cambiamento. In territori dove prevalgono relazioni conflittuali o di dipendenza economica, sarà necessario un investimento preliminare nella costruzione di condizioni minime di dialogo, mentre in contesti con tradizioni collaborative consolidate si potrà procedere più rapidamente verso forme di coprogettazione avanzate.

La comprensione del contesto relazionale richiede anche l'analisi degli interessi in gioco. Quando una PA mantiene come priorità il controllo centralizzato delle decisioni e l'autotutela, la coprogettazione sarà inevitabilmente confinata a una procedura formale priva di sostanza partecipativa. Similmente, quando gli ETS sono principalmente motivati dalla necessità di approvvigionarsi di risorse economiche per la sussistenza organizzativa, la loro partecipazione sarà più guidata da valutazioni opportunistiche che dalla volontà di escogitare risposte innovative ai bisogni sociali.

Un approccio di lungo periodo

La trasformazione di un sistema relazionale sedimentato richiede tempi lunghi e prospettive certe. Una relazione temporalmente limitata a un singolo progetto o a un avviso specifico non può modificare modelli di interazione costruiti negli anni. La proposta di collaborare deve essere prospettica e

pluriennale, con regole del gioco chiare e condivise, obiettivi espliciti e verificabili, meccanismi di governance stabili. Solo attraverso la reiterazione delle esperienze collaborative si può permettere il consolidamento progressivo della conoscenza reciproca, il superamento delle diffidenze iniziali, la costruzione della fiducia e infine lo sviluppo di una collaborazione effettiva e autentica.

Questo presupporrebbe che le amministrazioni pubbliche superassero la logica degli interventi episodici e frammentati, sviluppando invece strategie programmatiche di medio-lungo periodo che garantiscano continuità e coerenza alle pratiche collaborative. Tale approccio consentirebbe non solo la stabilizzazione delle relazioni, ma anche un apprendimento organizzativo condiviso, dove errori e successi diventano patrimonio comune per il miglioramento continuo dei processi. La prospettiva pluriennale permette inoltre di distribuire nel tempo gli investimenti necessari, sia economici che relazionali, rendendo sostenibile lo sforzo richiesto per la trasformazione del sistema.

Infrastruttura organizzativa indipendente e governance partecipata

La realizzazione di percorsi collaborativi autentici richiede la costruzione di un'infrastruttura organizzativa di riferimento con caratteristiche precise. Tale struttura deve godere di riconoscimento e legittimazione comunitaria, possedere un mandato forte e un radicamento territoriale, mantenere indipendenza da connotati politici contingenti e da volontà individuali transitorie. L'organizzazione deve svincolare la coprogettazione dalla dipendenza da figure o momenti transitori, affidandola invece a un sistema stabile e riconosciuto.

Questa infrastruttura dovrebbe includere rappresentanti provenienti sia dalla PA che dal TS, garantendo equilibrio tra le diverse componenti e rotazione periodica dei ruoli. Deve essere aperta alla partecipazione progressiva di nuovi soggetti, funzionare secondo principi democratici e trasparenti, rendere conto pubblicamente del proprio operato. La capacità di consolidare competenze metodologiche e processare l'apprendimento organizzativo diventa elemento distintivo per l'efficacia nel tempo.

La presenza di facilitatori esterni e indipendenti emerge come elemento essenziale per il successo dei processi collaborativi. Questi professionisti, non direttamente coinvolti negli interessi in gioco, possono presidiare l'autenticità della collaborazione, gestire le dinamiche di potere e i conflitti latenti, supportare l'evoluzione del sistema relazionale verso forme di effettiva condivisione decisionale. Il facilitatore deve godere di legittimazione da parte

di tutti i soggetti coinvolti, non essere percepito come emanazione di una sola parte, mantenere equidistanza rispetto agli interessi in campo. La sua funzione non è solo tecnica ma anche di garanzia del processo, vigilando affinché non si riproducano sotto mentite spoglie le stesse dinamiche di potere che la coprogettazione vorrebbe superare.

La governance della coprogettazione richiede inoltre meccanismi di bilanciamento dei poteri che impediscano la cattura del processo da parte di singoli soggetti o coalizioni di interesse. Questo può tradursi in regole decisionali che prevedano maggioranze qualificate per determinate scelte, diritti di veto su questioni sensibili, obblighi di rotazione nelle posizioni di coordinamento. La trasparenza dei processi decisionali, con verbalizzazione pubblica delle discussioni e delle decisioni, diventa elemento di accountability verso la comunità di riferimento.

Coinvolgimento attivo dei destinatari e protagonismo comunitario

Il coinvolgimento dei destinatari degli interventi rappresenta un elemento distintivo della coprogettazione intesa come espressione del principio costituzionale di sussidiarietà. La qualità stessa del servizio diventa dipendente dal protagonismo e dalle volontà dei destinatari, chiamati non solo a esprimere bisogni ma ad assumere responsabilità nelle decisioni che li riguardano. Questo passaggio da utenti passivi a co-costruttori attivi del proprio percorso di supporto rappresenta una trasformazione culturale profonda che richiede tempo, competenze specifiche e disponibilità al cambiamento da parte di tutti gli attori.

Le relazioni collaborative, la percezione del proprio potere decisionale e la condivisione della responsabilità costituiscono di per sé un valore, indipendentemente dagli esiti specifici del servizio. Interventi che vedono il contributo ideativo e decisionale degli utenti acquisiscono un significato qualitativamente diverso rispetto a servizi erogati mantenendo i destinatari in posizione passiva. Il processo partecipativo diventa così parte integrante del risultato, non solo strumento per raggiungerlo. Questo approccio richiede tuttavia il superamento di resistenze culturali radicate, sia negli operatori abituati a posizioni di expertise tecnica, sia negli utenti socializzati a ruoli di dipendenza e delega.

La partecipazione dei destinatari non può essere relegata a momenti consultivi formali o a rilevazioni di gradimento ex post. Richiede invece la costruzione di spazi strutturati di confronto, l'attivazione di processi di empowerment individuale e collettivo, lo sviluppo di competenze per la partecipazione efficace. Questo implica investimenti specifici in formazione, accompagnamento, supporto alla costruzione di rappresentanze degli utenti. La sfida è

particolarmente complessa quando i destinatari sono persone in condizione di particolare vulnerabilità, che possono avere difficoltà a esprimere la propria voce o a sostenere processi partecipativi impegnativi.

Valutazione partecipata e accountability sociale

Se l'obiettivo della coprogettazione include la trasformazione delle dinamiche relazionali verso maggiore coesione sociale e cittadinanza attiva, diventa essenziale sviluppare dispositivi per verificare l'efficacia di questa trasformazione. La valutazione non può limitarsi agli aspetti procedurali o ai risultati quantitativi del servizio, ma deve includere dimensioni qualitative legate alla qualità delle relazioni, al grado di partecipazione effettiva, alla percezione di empowerment dei soggetti coinvolti.

Questo richiede la costruzione partecipata di indicatori che traducano operativamente concetti complessi come cittadinanza attiva o coesione sociale. Gli indicatori devono essere condivisi e compresi da tutti i partecipanti, collegati agli obiettivi del processo, misurabili attraverso strumenti accessibili. La rilevazione può avvenire attraverso questionari anonimi, focus group, momenti di confronto strutturati, osservazione partecipante. Fondamentale è che gli esiti delle valutazioni abbiano evidenza pubblica e che il processo di miglioramento continuo sia trasparente e partecipato.

Per tradurre in pratica l'approccio del co-assessment e rendere valutabili gli esiti trasformativi della coprogettazione, è necessario definire un set minimo di *outcome*, che in prima approssimazione e a titolo solo esemplificativo potrebbe articolarsi nei seguenti domini di valutazione:

1. Qualità della collaborazione – intesa come livello di fiducia, reciprocità e riconoscimento tra i partner: scale di autovalutazione relazionale somministrate periodicamente a tutti i partecipanti; registrazione sistematica degli esiti dei tavoli (decisioni condivise vs imposte); indicatori di continuità della partecipazione (assenze, turnover, sostituzioni).
2. *Empowerment* dei partecipanti – aumento delle capacità decisionali, progettuali e critiche degli attori coinvolti, in particolare dei destinatari e degli operatori degli ETS: diari di bordo riflessivi; questionari pre/post su percezione di influenza e competenza; mappatura dei ruoli assunti nei processi decisionali (chi propone, chi modifica, chi ratifica).
3. Coinvolgimento attivo della comunità – grado di inclusione e di protagonismo di portatori di interesse tradizionalmente esclusi: numero e profilo dei partecipanti ai momenti partecipativi; analisi qualitativa dei contributi portati; indicatori di diversità rappresentata (genere, età,

condizione socio-economica, provenienza).

4. Innovazione delle soluzioni – capacità di produrre risposte non standardizzate, flessibili e contestualizzate: documentazione delle varianti progettuali introdotte rispetto agli schemi predefiniti; raccolta di casi-studio o storie di cambiamento; valutazione esterna peer-to-peer tra progetti simili.
5. Impatto sulla coesione sociale – rafforzamento delle reti locali, della fiducia istituzionale e del senso di appartenenza comunitaria: sondaggi periodici sulla fiducia nelle istituzioni locali; mappatura delle reti collaborative prima/dopo il progetto; focus group tematici sul senso di comunità.

La misurazione dovrebbe avvenire attraverso strumenti flessibili, leggeri e inclusivi: non solo questionari, ma soprattutto momenti di dialogo strutturato (*world café*, *open space technology*), rubriche valutative co-costruite, dashboard visuali condivise, e pratiche di auto-valutazione in gruppo. Fondamentale è che il processo di misurazione stesso sia un'occasione di apprendimento collettivo: i dati raccolti devono essere restituiti, discussi e tradotti in azioni correttive in tempo reale, in un'ottica di miglioramento continuo e di *accountability* orizzontale verso la comunità.

La valutazione partecipata svolge anche una funzione di apprendimento collettivo, permettendo ai partecipanti di riflettere sul processo, identificare punti di forza e criticità, elaborare proposte di miglioramento. Questo processo riflessivo contribuisce alla costruzione di una cultura della collaborazione, dove errori e difficoltà diventano occasioni di crescita condivisa piuttosto che motivi di conflitto o recriminazione. L'*accountability* non è più solo verso l'ente finanziatore ma verso l'intera comunità di riferimento, che diventa giudice ultimo dell'efficacia del processo.

Sviluppo di competenze specifiche e investimento formativo

Le competenze richieste per la coprogettazione differiscono significativamente da quelle necessarie per la partecipazione a bandi e appalti tradizionali. Per gli ETS si tratta di sviluppare capacità di partecipazione a processi decisionali condivisi, tecniche di negoziazione e mediazione, abilità nella rappresentazione dei bisogni e nella valorizzazione collaborativa delle risorse, competenze comunicative per il lavoro in gruppo eterogeneo. Non è più sufficiente l'*expertise* tecnica nel proprio ambito di intervento; servono competenze trasversali per la gestione della complessità relazionale.

Per le pubbliche amministrazioni, la sfida è ancora

maggiore. Devono passare da un ruolo di controllo e direzione a uno di facilitazione e accompagnamento, garantendo l'autenticità dello scambio, integrando spazi di responsabilità prima rigidamente separati, gestendo dinamiche partecipative complesse dove il conflitto può essere generativo se ben gestito. Questo richiede non solo nuove competenze tecniche ma un cambiamento culturale profondo che mette in discussione identità professionali consolidate.

L'investimento formativo diventa quindi condizione necessaria per il successo della coprogettazione. Non si tratta solo di trasferire tecniche e strumenti, ma di accompagnare un processo di trasformazione culturale e organizzativa. La formazione deve essere congiunta, coinvolgendo insieme operatori pubblici e del privato sociale, per costruire linguaggi comuni e superare diffidenze reciproche. Deve essere esperienziale, permettendo di sperimentare in contesti protetti le dinamiche collaborative. Deve essere continua, accompagnando l'evoluzione dei processi con momenti di supervisione e consulenza.

Coprogettazione e cogestione tra scenari interpretativi e implicazioni di governance

Uno dei nodi più delicati e meno esplicitamente regolati nell'attuazione dell'art. 55 CTS riguarda il rapporto tra coprogettazione e gestione degli interventi. Come già richiamato, il dettato normativo fa riferimento alla coprogettazione come procedimento "finalizzato alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti", lasciando volutamente aperta la questione della coincidenza o meno tra progettazione condivisa e successiva gestione operativa. Anche le Linee guida ministeriali, pur presupponendo spesso una continuità tra le due fasi, non offrono indicazioni univoche circa i modelli di governance applicabili, né chiariscono in modo sistematico quando la disgiunzione tra progettazione e gestione possa considerarsi funzionale agli obiettivi della collaborazione e quando, al contrario, ne comprometta l'effettività. Alla luce delle esperienze maturate e della letteratura sulla co-produzione, è possibile delineare almeno tre scenari interpretativi, ciascuno con specifiche implicazioni di governance.

Scenario 1 – Disgiunzione funzionale tra coprogettazione e gestione

In questa configurazione, pur possibile, la coprogettazione svolge una funzione prevalentemente ricognitiva dei bisogni e delle criticità da affrontare, e di pianificazione delle misure da adottare, mentre la gestione degli interventi viene successivamente affidata mediante strumenti ordinari (convenzioni, accreditamenti, affidamenti secondo il Codice dei contratti). Tale assetto può risultare coerente in contesti caratterizzati da esiti della coprogettazione coincidenti con servizi standardizzati, ad elevata regolazione ex ante e con limitati margini di adattamento in itinere, come quando la platea delle soluzioni e dei servizi che si stabilisce di adottare a valle dei procedimenti di coprogettazione coincidono con fattispecie altamente codificate, ad esempio all'interno del Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali⁷ o in altri nomenclatori regionali (ad es. il Nomenclatore Strutture, servizi ed interventi sociali della Regione Lazio⁸) o altri dispositivi regolativi. In questi casi, la coprogettazione assolve soprattutto a una funzione di miglioramento qualitativo della programmazione pubblica, ma non incide in modo significativo sulla redistribuzione del potere decisionale nella fase attuativa. Il rischio principale di questo scenario è che la collaborazione si esaurisca nella fase ideativa, senza produrre apprendimento organizzativo né rafforzamento delle capacità relazionali tra PA ed ETS.

Scenario 2 – Continuità tra coprogettazione e cogestione come co-produzione non tradizionale

Qui la progettazione condivisa non si esaurisce nella definizione iniziale dell'intervento, ma prosegue lungo l'intero ciclo di vita del progetto, includendo la gestione, il monitoraggio e l'adattamento delle azioni. In questa prospettiva, la cogestione non è una mera delega operativa all'ETS, ma un dispositivo di apprendimento reciproco, in cui decisioni, responsabilità e rischi sono effettivamente condivisi, e la causa del contratto o convenzione tra PA ed ETS coincide in sostanza con la natura altamente idiosincratICA delle soluzioni escogitate, tali da presupporre un know-how specifico nel sinolo dei soggetti pubblici e privati coinvolti, così caratterizzante per conoscenze e apporti arrecati da sconsigliare fortemente un'ulteriore delega a terzi. Questo modello appare particolarmente funzionale in presenza di interventi complessi, innovativi o fortemente situati, nei quali l'incertezza e la variabilità dei contesti rendono necessaria una governance flessibile e dialogica. Al tempo stesso, esso richiede competenze manageriali avanzate, dispositivi chiari di regolazione dei ruoli e una forte capacità istituzionale di presidio del processo, in assenza delle quali il rischio è l'indeterminatezza decisionale o il conflitto latente.

7 Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 29 ottobre 2009, n. 09/093/CR/C8, *Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali*; Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – CISIS – Regione Liguria (2013), *Nomenclatore degli interventi e servizi sociali*, Versione 2.

8 Regione Lazio, D.G.R. 6 agosto 2020, n. 584, in B.U.R. Lazio, 20 agosto 2020, n. 103, p. 70 ss.

Scenario 3 – Esito patologico: coprogettazione e outsourcing mascherato

Si tratta di uno scenario di natura patologica, in cui la coprogettazione esita de facto in forme di outsourcing mascherato. In tali casi, la coincidenza formale tra coprogettazione e gestione non corrisponde a una reale condivisione delle decisioni, ma si traduce in una delega quasi integrale dell'attuazione agli ETS, accompagnata come già richiamato da un trasferimento asimmetrico di oneri, rischi amministrativi e responsabilità finanziarie. Questo assetto svuota la coprogettazione della sua funzione collaborativa, riducendola a strumento procedurale per aggirare o semplificare le logiche dell'appalto, e produce spesso effetti di co-distruzione di valore, alimentando dinamiche di sfiducia e burocratizzazione difensiva.

Nel loro insieme, questi scenari mostrano come la relazione tra coprogettazione e gestione non possa essere risolta in modo uniforme o prescrittivo. La scelta tra disgiunzione e continuità non è neutra, ma incide direttamente sulla qualità della co-produzione, sulla distribuzione del potere decisionale e sulla capacità dei processi collaborativi di generare innovazione sociale. In assenza di un'esplicita riflessione di governance, il rischio è che la coprogettazione venga assorbita entro modelli organizzativi preesistenti, perdendo la propria carica trasformativa.

Conclusioni

Il consolidamento normativo rappresenta un punto di partenza, non un traguardo. Perché coprogrammazione e coprogettazione possano tradursi in strumenti effettivi di innovazione sociale, occorre un lavoro di traduzione e accompagnamento che nessuna norma, da sola, può garantire. È in questo spazio che si colloca il ruolo specifico del *progettista sociale*: non solo interprete tecnico delle disposizioni legislative, ma soggetto capace di connettere i vincoli istituzionali con le istanze provenienti dai territori e dagli ETS.

Il progettista sociale dovrebbe essere in grado di tradurre linguaggi burocratici in procedure comprensibili e praticabili, costruire condizioni di fiducia tra attori diversi e predisporre strumenti di lavoro che rendano la collaborazione realmente operativa.

Il suo ruolo va letto all'interno di un processo di devoluzione del potere, che chiama le istituzioni pubbliche a condividere funzioni decisionali con soggetti collettivi radicati nei territori. La coprogettazione, in questo senso, non si riduce a una tecnica amministrativa, ma si configura come un meccanismo di redistribuzione del potere decisionale che riduce la distanza tra centri istituzionali e comunità locali. In questo quadro, il progettista sociale dovrebbe agire come garante di un equilibrio: accompagnare la PA nell'apertura alla pluralità degli attori e supportare gli ETS nel rafforzare il loro ruolo di co-protagonisti, capaci di

assumere nuove responsabilità condivise. In tal modo, egli non si limita a facilitare la partecipazione, ma agisce come co-autore del cambiamento, mettendo al centro la dimensione relazionale e la capacità di integrare competenze, risorse e visioni differenti.

Per quanto riguarda invece gli attori coinvolti, sia PA che ETS nella concreta messa in opera degli istituti cooperativi giocano parte rilevante della propria futura credibilità e legittimazione comunitaria. Il TS si trova di fronte all'opportunità storica di giocare fino in fondo la propria missione sociale, tutta di tipo rammendizio e ricompositivo, scegliendo se collocarsi con coerenza e rigore come mediatore e luogo di scambio osmotico tra istanze e risposte sociali in tutti i settori riconosciuti come afferenti all'interesse generale, o se mantenere viceversa una postura più conservativa, relegandosi al ruolo peraltro sempre più residuale di fornitore di servizi pubblici in convenzione. La PA d'altro canto dalla co-produzione inquadrata dagli istituti di cui all'art. 55 CTS riceve la più corposa spinta all'innovazione, alla sburocratizzazione e alla rilegittimazione sociale, e può trarre concreti spunti di ridefinizione dei propri modelli di funzionamento e gestione. Occorre intraprendere esperienze di coprogrammazione e coprogettazione, dall'una e l'altra parte, con vero spirito pionieristico, riconoscendo il disimpegno civico e la sfiducia istituzionale come dimensioni critiche della fase attuale e sperimentando pratiche innovative orientate a riattivare prospettive trasformative. Solo attraverso esperienze di coprogettazione autentiche, metodologicamente fondate ed efficaci nei risultati, sarà possibile alimentare nuova fiducia nei rapporti sociali e nell'impegno condiviso, contribuendo a invertire la spirale di disaffezione che caratterizza l'attuale rapporto tra cittadini e istituzioni. Il successo di questa sfida non riguarda solo il futuro del welfare, ma la qualità stessa della democrazia e della convivenza civile nel nostro paese.

Da questa posizione emerge anche una proposta: ipotizzare l'istituzione di una *funzione intermedia indipendente*, capace di accompagnare i percorsi di

coprogettazione e coprogrammazione garantendo imparzialità, trasparenza e continuità. Tale funzione, riconosciuta e legittimata dalla comunità, dotata di un mandato forte, radicata nel territorio e indipendente da condizionamenti politici o personali, dovrebbe essere composta da rappresentanti della PA e del TS, operare secondo principi democratici e trasparenti e avvalersi di facilitatori esterni e indipendenti. Questi, equidistanti dagli interessi in campo, avrebbero una funzione non solo tecnica ma di garanzia, utile a vigilare sull'autenticità della collaborazione e a prevenire il ritorno di quelle dinamiche di potere che la coprogettazione intende superare.

Un simile organismo assumerebbe particolare rilievo nelle situazioni (la maggioranza) in cui coprogettazione e affidamento coincidono.

In questi casi, infatti, la sua funzione di garanzia diventa decisiva per assicurare che il confronto resti autentico, aperto e realmente orientato ai bisogni delle comunità. Il soggetto intermedio indipendente può così prevenire derive opportunistiche, in cui gli attori tendono ad adattarsi alle aspettative del finanziatore piuttosto che contribuire con convinzione a soluzioni condivise, e al tempo stesso riequilibrare le asimmetrie di potere che la PA potrebbe esercitare attraverso la leva economica.

In questa prospettiva, tale funzione è anche e soprattutto un presidio comunitario, indispensabile per trasformare coprogettazione e coprogrammazione da semplici strumenti normativi a veri motori di cambiamento sociale e democratico.

Bibliografia

- Becchetti L, Bobbio E., Raffaele L., Semplici L. (2022), Teoria e strumenti per un'amministrazione condivisa efficiente, innovativa e generativa, *Impresa Sociale*, n.3, pp.7-21
- Bottino G. (2020), La burocrazia difensiva e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici, *Analisi Giuridica dell'Economia*, n.1, pp.117-146
- Bussi F. (1997), GOPP: una metodologia strutturata di programmazione concertata, *Osservatorio ISFOL*, XIX, n.5, pp.11-29
- Commission of the European Communities - Directorate-General for Development, Evaluation Unit (1993), *Project cycle management: Integrated approach and logical framework*, Brussels, Office for Official Publications of the European Communities
- De Ambrogio U., Marocchi G. (2023), *Coprogrammare e co-progettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, Carocci
- Eco U. (1997), *Kant e l'Ornitorinco*, Milano, Bompiani
- Engen M., Fransson M., Quist J., Skålen P. (2021), Continuing the development of the public service logic: A study of value co-destruction in public services, *Public Management Review*, 23, n.6, pp.886-905
- Fazzi L. (2021), Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale, *Impresa Sociale*, n.3, pp.30-38
- Finazzi Agrò A. (2025), *Il Principio Generativo tra eccedenza, interiorità e speranza*, Quaderni Genialis, n.3 <<https://generativitasociale.it/QG3.html#1>>
- Formez (2002), *Project Cycle Management: Manuale per la formazione*, Strumenti n.4, Roma, Formez e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica
- Garroni E. (1992), *Estetica. Uno sguardo-atravverso*, Milano, Garzanti
- Giaccardi C., Magatti M. (2014), *Generativi di tutto il mondo, unitevi! Manifesto per la società dei liberi*, Milano, Feltrinelli
- Guarna A.R., Maino F. (2023), Coprogettazione e coprogrammazione tra teoria e prassi, in 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, pp.36-78
- Howlett M., Ramesh M. (2017), *The achilles heels of collaboration: Overcoming critical capacity deficits in collaborative governance arrangements?*, presentato in occasione del NUS - FPZG UNESCO Chair Workshop on The Governance of Collaboration: Co-Production, Contracting, Commissioning and Certification, Dubrovnik, Croazia
- Kant I. (1970), *Critica della facoltà di giudizio* (E. Garroni, Trad.), Roma-Bari, Laterza (ed. orig. 1790)
- Kingdon J.F. (2011), *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little Brown
- Leone XIV (2025), *Esortazione Apostolica Dilexi Te*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana
- Loeffler E., Bovaird T. (2019), Co-commissioning of public services and outcomes in the UK: Bringing co-production into the strategic commissioning cycle, *Public Money and Management*, 39, n.4, pp.241-252

- Maino F. (2023), Coprogettazione e coprogrammazione: agire insieme per un welfare in cambiamento, *Quaderni di Economia Sociale*, n.2, pp.17-22
- Marocchi G. (2025), Gli aspetti economici della coprogettazione, *www.rivistaimpresasociale.it*, 7 ottobre
- Osborne S.P., Strokosch K. (2013), It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives, *British Journal of Management*, 24, S1, pp.S31-S47
- Pareyson L. (2002), *Estetica. Teoria della formatività*, Milano, Bompiani (1° ed. 1988)
- Pollitt C., Hupe P. (2011), Talking about government: The role of magic concepts, *Public Management Review*, 13, n.5, pp.641-658
- Sorrentino M., Sicilia M., Howlett M. (2018), Understanding co-production as a new public governance tool, *Policy and Society*, 37, n.3, pp.277-293
- Weiss C. (1995), *New approaches to evaluating comprehensive community initiatives*, Washington DC, The Aspen Institute

Jamil Kamil Amirian

jamil@amirian.eu

Presidente e formatore presso l'Associazione italiana progettisti sociali (APIS). Come progettista ed esperto di politiche sociali e welfare territoriale svolge da circa 30 anni attività di consulenza, ricerca, formazione e progettazione per ETS e Pubbliche amministrazioni, con particolare attenzione ai processi collaborativi di coprogrammazione e coprogettazione e alla governance partecipata dei servizi. È autore del volume *La progettazione sociale. Esperienze e riflessioni* (Franco Angeli, 2012), sulla metodologia della progettazione sociale e la sostenibilità degli interventi.

Francesco Capone

fcapone68@gmail.com

Laureato in Economia con tesi sulla gestione dei volontari nel non profit, si è poi formato alla scuola di C. Borgomeo e G. De Rita. Membro del Board di Associazione italiana progettisti sociali (APIS), si occupa da oltre 20 anni di sviluppo locale, creazione e sviluppo di impresa, progettazione sociale e valorizzazione a fini sociali di beni e aziende confiscate alle mafie. Fra le pubblicazioni si segnalano: *La Politica Educata* (Rubbettino, 2021); *Il Terzo Settore nel Sud d'Italia* (Edizioni Gruppo Abele, 2000); *La progettazione sociale e la sfida dell'Intelligenza artificiale*, *Sinapsi*, n.2, 2025.

Antonio Finazzi Agrò

a.finazziagro@gmail.com

Laureato in Filosofia e specializzato in Progettazione sociale, è Vicepresidente e formatore presso l'Associazione italiana progettisti sociali (APIS), per cui ha collaborato alla Norma UNI 11746:2019 (progettista sociale), nonché Presidente de La Nuova Arca Soc. Coop. Soc. Si occupa da 25 anni di social project management in Italia e all'estero. Fra le sue pubblicazioni: *La crisi del lavoro sociale, tra fine della narrazione sussidiaria e working poor*, (Welforum.it, 2024); Il Principio Generativo tra eccedenza, interiorità e speranza, *Quaderni Genialis*, n.3, 2025; *La progettazione sociale e la sfida dell'Intelligenza artificiale*, *Sinapsi*, n.2, 2025.