



**UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”**

---

Corso di Laurea Magistrale in Management Pubblico e dei Sistemi Socio-Sanitari

**IL RILANCIO DELLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE  
TERRITORIALE COME STRUMENTO DI SVILUPPO LOCALE**

LA REGIONE MARCHE E IL CASO DELLE PROVINCE DI FERMO E ASCOLI PICENO

**THE RELAUNCH OF TERRITORIAL SOCIAL PLANNING AS A TOOL  
FOR LOCAL DEVELOPMENT**

THE MARCHE REGION AND THE CASE OF THE PROVINCES OF FERMO AND ASCOLI  
PICENO

Relatore:

Prof.ssa Carla Moretti

Correlatore:

Dott. Marco Arlotti

Tesi di Laurea di:

Valeria Busbani

Anno Accademico 2022 – 2023

## **INDICE**

<b>INTRODUZIONE</b> .....	4
<b>CAPITOLO 1: La programmazione dei servizi socio-assistenziali: la radici dell'approccio collaborativo nella legislazione italiana</b> .....	6
1.1 La programmazione sociale .....	6
1.1.1 Il Piano di Zona.....	6
1.2 La logica collaborativa nel rapporto tra ente pubblico e terzo settore .....	12
1.3 L'evoluzione normativa.....	18
1.3.1 Legge 328/2000 .....	18
1.3.2 Il DPCM del 30 marzo 2001 .....	21
1.3.3 Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117).....	23
<b>CAPITOLO 2: Il nuovo welfare collaborativo in Italia: Coprogrammazione e Coprogettazione come strumenti di innovazione del welfare locale</b> .....	27
2.1 Coprogrammazione e Coprogettazione .....	27
2.1.1 Definizioni .....	27
2.1.2 Attori.....	288
2.1.3 Strumenti amministrativi .....	33
2.1.4 La complessità della Coprogettazione .....	39
2.2 Peculiarità dei nuovi strumenti collaborativi.....	42
2.2.1 I punti di forza.....	43

2.2.2 Criticità .....	47
2.2.3 Opportunità .....	52
2.2.4 Sfide .....	55
2.3 Riflessioni e prospettive di sviluppo.....	57

**CAPITOLO 3: Il rilancio della programmazione sociale nella Regione Marche: dal Piano Sociale Regionale 2020-2022 al caso delle province di Fermo e Ascoli Piceno.....**60

3.1. Il Piano Sociale Regionale 2020/2022.....	60
3.2 L'azione di supporto al riavvio della programmazione sociale territoriale nelle marche.....	65
3.3 Il progetto: “ Monitoraggio e valutazione del Piano Sociale Regionale e dei Piani Sociali di ATS” .....	69
3.3.1 L'approccio metodologico: il Mutual Benchlearnig.....	70
3.3.2 Strategia operativa .....	71
3.3.3 Strumenti di ricerca.....	73
3.3.4 La Programmazione: una prima restituzione della valutazione e livello regionale.....	77
3.4 L'indagine sul caso delle province di Fermo e Ascoli Piceno.....	79
3.4.1 Le indicazioni regionali, tra Partecipazione e Collaborazione .....	79
3.4.2 Metodologia .....	83
3.4.3 Alcuni risultati dell'indagine .....	85
3.4.4 Programmazione e valore percepito .....	93

3.4.5 Discussione .....	102
<b>CONCLUSIONI</b> .....	105
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	108

## INTRODUZIONE

Il sistema di welfare italiano, messo già a dura prova dalla crisi pandemica da Covid-19, sta vivendo un momento complesso: il ritorno della guerra in Europa, la crisi energetica e l'inflazione stanno condizionando fortemente le scelte pubbliche e la vita quotidiana di persone, famiglie e imprese (Maino, 2023). Al contempo, nel corso dell'ultimo biennio, si è diffusa sempre più la percezione della crisi ambientale e degli impatti che questa ha sulle politiche sociali e sul nostro modo di vivere, di lavorare, di stare insieme.

In questo quadro così articolato emerge con forza la necessità di modificare il modo di concepire le politiche del presente e del futuro.

Risulta ad oggi imprescindibile la necessità di analisi adeguata dei bisogni nella loro globalità e l'assunzione di decisioni strategiche che orientino al meglio l'utilizzo delle risorse, per la produzione di risposte coerenti e non settorializzate.

Va sempre più affermandosi la consapevolezza dell'importanza per i soggetti pubblici e privati di *agire insieme*, e del ricorso all'opzione collaborativa come strumento fondamentale per un welfare tutt'altro che residuale e marginale, capace di fronteggiare le nuove sfide della società.

Diventa quindi essere sempre più essenziale e centrale lo sforzo verso il rilancio della Programmazione Sociale come strumento di sviluppo locale: gli istituti della Coprogrammazione e della Coprogettazione rappresentano le nuove forme e

cornici, anche di natura amministrativa, all'interno delle quali si sviluppano i rapporti tra i diversi attori pubblici e privati che contribuiscono alla costruzione del welfare locale (De Ambrogio, 2023).

L'idea è quella che si possano migliorare e innovare i sistemi di welfare attraverso un governo diffuso delle politiche, caratterizzato da un'ampia partecipazione e corresponsabilità dei soggetti, coinvolgendo energie e risorse sempre più adeguate all'impegnativo compito di mantenimento e sviluppo del welfare.

In questo contesto, il lavoro di tesi si pone l'obiettivo di ricostruire le tappe dell'evoluzione della programmazione in Italia e della sua rinnovata centralità, del rapporto tra Terzo Settore ed Ente pubblico, fino all'affermarsi della logica collaborativa. L'elaborato approfondisce poi i nuovi strumenti collaborativi della Coprogrammazione e della Coprogettazione, la loro struttura, peculiarità e prospettive di sviluppo.

In seguito, si analizza se e come la Regione Marche, a partire dal Piano Sociale Regionale 2020-2022, ha sostenuto nel triennio il riavvio della programmazione sociale territoriale e la valorizzazione della Partecipazione e della Collaborazione, con approfondimento specifico del caso delle province di Fermo e Ascoli Piceno.

## **CAPITOLO 1**

### **La programmazione dei servizi socio-assistenziali: la radici dell'approccio collaborativo nella legislazione italiana**

#### **1.1 LA PROGRAMMAZIONE SOCIALE**

Con l'emanazione della legge quadro 328/2000, che istituisce il sistema integrato di interventi e servizi sociali, si realizza in Italia un vero e proprio slancio definito verso il welfare locale.

Fondando il nuovo sistema sulla localizzazione e integrazione tra le politiche e sulla cooperazione tra diversi attori e livelli istituzionali, la legge adotta la Programmazione come occasione di innovazione nell'azione di governo locale attraverso processi di partecipazione e costruzione di consenso su obiettivi comuni tra gli attori a fondamento dell'organizzazione del nuovo welfare locale.

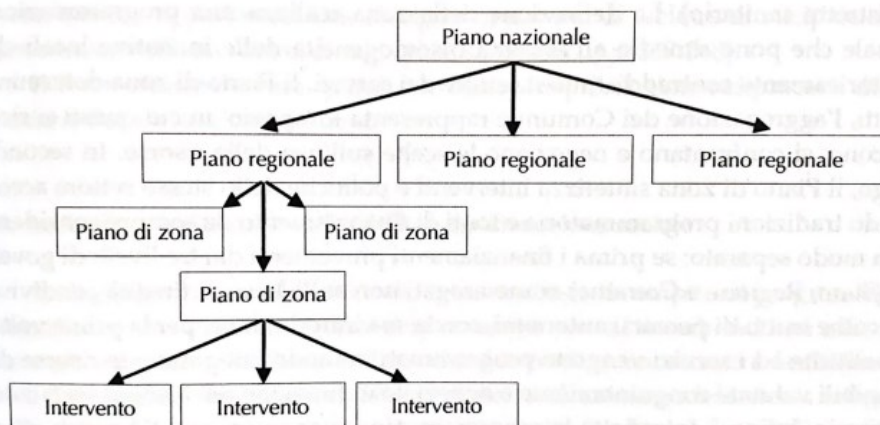
La sfida diventa, quindi, quella della costruzione, attraverso una programmazione concertata e coordinata, politiche sociali integrate che mettano al centro la comunità, le sue risorse e un'analisi specifica per ciascun territorio (De Ambrogio, 2007).

##### **1.1.1 Il Piano di Zona**

Il sistema programmatorio previsto nella legge 328 propone degli strumenti a cascata, funzionali alla realizzazione capillare del sistema integrato: il Piano

nazionale degli interventi e dei servizi sociali (art.18), il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali (art. 18) ed il Piano di Zona (art. 19).

Figura 1.1 - Sistema programmatico per il sistema integrato



Fonte: Formez (2003:81).

Fonte: Formez (2003: 81), dal testo "Programmare al Limite" di F.Falcone (2018), Maggioli Editore

Il Piano regionale è lo strumento principale attraverso cui costruire il sistema dei servizi sociali nel proprio territorio, e costituisce la cornice dentro la quale si muovono gli interventi: ha durata triennale ed è adottato attraverso forme d'intesa con i Comuni interessati, nonché forme di integrazione socio-sanitaria e coordinamento con politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro. La partecipazione degli Enti locali alla programmazione regionale è indispensabile in funzione della conoscenza che hanno dei bisogni di assistenza della propria comunità.



Il Piano di Zona, invece, è definito come “strumento strategico dei Comuni associati per il governo locale dei servizi sociali [...] si configura pertanto come lo strumento privilegiato per conseguire forme di integrazione fra i vari servizi, mediante l’analisi dei bisogni, la definizione delle priorità e delle risposte, l’integrazione delle risorse istituzionali e sociali, la gestione creativa, flessibile e partecipata dei servizi” (De Ambrogio e Lo Schiavo, 2000, p.3); è quindi l’occasione offerta alle comunità locali per leggere, programmare e guidare il proprio sviluppo, e va concepito come un piano regolatore per il funzionamento dei servizi alla persona.

Come strumento di programmazione del sistema integrato, il Piano di Zona introduce cambiamenti significativi (Ranci Ortigosa, 2007). In primo luogo, avviene una programmazione ad un nuovo livello, che è l’ambito territoriale: la definizione della zona pone un rimedio all’estrema disomogeneità delle iniziative locali che ha storicamente contraddistinto il settore dei servizi. Il Piano di zona determina, infatti, l’aggregazione dei Comuni e rappresenta lo ‘spazio’ in cui questi si riconoscono, si confrontano e negoziano le scelte sull’uso delle risorse. In secondo luogo, il Piano sintetizza interventi e politiche dello stesso settore accorpendo tradizioni programmatiche e fonti di finanziamento da sempre considerate in modo separato: se prima i finanziamenti provenienti dai tre livelli di governo (Stato, Regione, Comune) erano erogati non sulla base di finalità condivise, ma come frutto di percorsi autonomi, con la sua introduzione, per la

prima volta, le politiche e i servizi vengono programmati in modo integrato e le risorse disponibili valutate congiuntamente, e negoziate in funzione dei bisogni sociali del territorio. Infine, è introdotta la programmazione congiunta con l'Azienda sanitaria locale secondo la logica dell'integrazione operativa a livello territoriale in funzione della complessità dei bisogni sociali, che richiedono risposte integrate e coordinate. Ciò implica un forte investimento nello sviluppo di sistemi a rete per realizzare interventi multiprofessionali, coordinati dal punto di vista organizzativo e culturale. (Ibidem, pp.19-20).

La legge 328, inoltre, chiarisce in modo esplicito che “ il ruolo delle organizzazioni di Terzo settore non può essere ancillare rispetto a quello pubblico, innovando in modo profondo modelli di pensiero e prassi di regolazione che hanno visto da più parti il prendere corpo di una visione spesso strumentale del Terzo Settore rispetto alle finalità di erogazione di servizi finanziati dagli enti pubblici [...]Il principio cardine della legge è in tale prospettiva quello di una effettiva complementarità di azione tra settore pubblico e terzo settore” (Borzaga e Fazzi, 2004, pp. 129). Si supera così, almeno in linea teorica, il modello di “*mutuo accomodamento*” degli anni Ottanta (Ranci, 1999) per accreditare quello “*della negoziazione*” (Pavolini, 2003), il quale “ si caratterizza per un rapporto intenso tra enti pubblici e organizzazioni di terzo settore, caratterizzato da un coinvolgimento nel policy making e dall'impiego dei meccanismi di aggiudicazione dei finanziamenti orientati ad assicurare la continuità del rapporto

nel medio-lungo periodo “(Ibidem, pp.367-368). Il Terzo Settore diventa, quindi, interlocutore privilegiato nei processi di costruzione del welfare comunitario: da “soggetto fornitore” diventa “soggetto programmatore” dei servizi.

Con il concorso di tutti questi soggetti, la programmazione assume delle precise caratteristiche: “*partecipata*: riconosce le diverse competenze ai diversi attori delle dinamiche comunitaria; *fondata sul bisogno*: capace di rilevare le domande e rendere flessibile l’organizzazione delle risposte; *dinamica*: capace di individuare l’equilibrio tra domanda e offerta, tenendo conto delle risorse disponibili, del principio di appropriatezza delle risposte, della possibilità di innovazioni organizzative, di collaborazioni e compartecipazione ai costi; *integrata*: coordinata con gli interventi sanitari e dell’istruzione, con le politiche attive di formazione e di avviamento al lavoro”. (Dradi, 2002, p.86).

Il passaggio ad un sistema di governance richiede, quindi, dei cambiamenti nelle pratiche organizzative delle amministrazioni pubbliche, abituate da sempre a ragionare in termini razional-lineare ed inclini a modelli decisionali autoreferenziali e a cascata: il passaggio, per l’ente pubblico, da un ruolo di protagonista ad un ruolo di “regia”, e quindi di coordinamento di diversi attori e azioni, impone un allentamento del suo potere nel territorio ed una equilibrata ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità, che riconosca pari dignità agli attori co-programmatori impiegati nel processo (Falcone, 2018).

Le ricerche sulle prime esperienze programmatiche per l'elaborazione dei Piani di zona hanno dimostrato le difficoltà che i territori attraversano nel promuovere processi di innovazione locale, confinandoli nella programmazione dentro approcci riduzionistici, reattivi e contingenti alla lettura dei problemi sociali locali che non contemplano ipotesi di lavoro condivise per lo sviluppo dei territori.

L'attuazione del processo di riforma è avvenuta in modo disomogeneo, multiforme e adattativo (Mirabile, 2005), con differenze di processo e prodotto. Gli studi si sono diversificati in base al focus di analisi scelto: alcuni si sono concentrati sulla tempestività con cui le Regioni si sono attivate per la realizzazione del Piano di Zona (De Ambrogio, 2004), altri hanno messo a fuoco le diverse modalità di programmazione nelle varie esperienze territoriali. Altre ricerche hanno analizzato il ruolo delle Regioni nell'incoraggiare o meno la realizzazione dei Piani, ed hanno evidenziato come, nei confronti degli ambiti territoriali, alcune Regioni abbiano assunto una "funzione più prescrittiva, di indirizzo [anziché di stimolo e accompagnamento], indicando alcuni criteri da inserire nel Piano di Zona, ed esercitando controlli e verifiche per presidiare l'omogeneità delle scelte territoriali in coerenza con gli indirizzi regionali". (Formez, 2003, p.86)

Esiti molto diversi sono stati prodotti anche in termini di partecipazione, il cui livello è stato definito inadeguato in rapporto alla complessità programmatica dei Piani stessi: l'approccio razional-lineare delle amministrazioni pubbliche e la

permanenza di culture e pratiche paternalistiche da parte degli amministratori sono tra le cause per cui soltanto poche realtà hanno favorito una buona partecipazione; mentre alcuni territori hanno dato il via ad ardite operazioni estetiche che non hanno permesso scambi positivi tra i diversi attori, altri hanno totalmente eluso il confronto (Ibidem).

## **1.2 LA LOGICA COLLABORATIVA NEL RAPPORTO TRA ENTE PUBBLICO E TERZO SETTORE**

Negli ultimi decenni l'evoluzione della relazione tra Enti Pubblici e Terzo Settore è stata caratterizzata da una costante tensione tra il paradigma della collaborazione e il paradigma della competizione (Fazzi, 2023), con un susseguirsi di diverse pratiche e strumenti di partecipazione e regolazione.

Per poter comprendere le caratteristiche del welfare collaborativo italiano attuale, si intende ripercorrere, in prospettiva storica, il lungo cammino del rapporto tra enti pubblici e privati, fino agli sviluppi recenti, con particolare attenzione al grado di coinvolgimento degli attori nei processi decisionali e ai meccanismi di selezione e finanziamento dei soggetti privati.

*Gli anni Ottanta* si contraddistinguono per una politica di privatizzazione degli interventi, caratterizzata dall'assenza di una strategia complessiva (Dente, 1990).

Il ricorso da parte dell'Ente Pubblico all'intervento del Terzo Settore era

strettamente vincolato a una convenienza reciproca: per il primo si trattava di un modo per legittimare e delegare le problematiche a terzi, per le organizzazioni private si trattava di una pratica conveniente dal punto di vista finanziario. Il Terzo Settore, però, non era coinvolto nei processi di definizione delle politiche. Gran parte dei servizi venivano affidati dai soggetti pubblici alle organizzazioni no profit, spesso tramite trattative private, anche senza la definizione specifica dei requisiti inerenti il servizio finanziato.

Negli *anni Novanta* prende avvio un processo di regolazione istituzionale degli Enti del Terzo Settore finalizzato a conferire i riconoscimenti giuridici necessari per poter svolgere attività di servizio pubblico e ad attribuire loro benefici fiscali, individuando le forme e i canali di sostegno finanziario dello Stato alle organizzazioni. Nonostante questo importante passaggio, il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore nei processi di policy making è rimasto comunque limitato, in particolare a causa della mancanza di strumenti di coordinamento di gruppi di lavoro misti pubblico-privati (Ascoli et al., 2002). Rispetto alla dimensione economica si è verificato l'abbandono della trattativa privata verso l'utilizzo di forme più trasparenti di selezione, basate però su meccanismi di mercato competitivi (es. gare d'appalto). L'introduzione di direttive a livello comunitario in materia di appalti pubblici è stato un importante elemento di facilitazione a questo cambiamento, imponendo una maggiore trasparenza nell'affidamento dei

servizi a soggetti privati. Tra i fattori favorevoli va considerato anche l'aumento del numero di enti in grado di erogare lo stesso servizio: la presenza, infatti, di un soggetto unico in grado di realizzare il servizio finanziato, costituisce una condizione favorevole per l'attivazione di una trattativa privata. Ha quindi luogo la creazione l'affermazione a tutti gli effetti di un mercato competitivo dove l'interazione pubblico-privato si traduce nell'affidamento di servizi agli enti del Terzo Settore tramite meccanismi basati sul prezzo.

Il Terzo Settore continua ad essere escluso dai processi decisionali per l'elaborazione delle politiche: la pubblica amministrazione non solo non ne valorizza il ruolo, ma neanche l'azione, tanto da prescindere dalla qualità ed efficacia degli interventi esternalizzati.

Solo sul *finire degli anni Novanta* iniziano ad emergere i primi segnali di cambiamento: per la prima volta viene proposto il coinvolgimento del Terzo Settore nei processi di policy making nell'ambito delle leggi di settore a livello nazionale. Inoltre, in riferimento alla dimensione economica, si assiste ad un primo tentativo di correggere gli effetti della scarsa qualità degli interventi derivanti da affidamenti di servizio basati sul prezzo. Per l'ottenimento della fornitura di un servizio da parte dell'ente pubblico, la parte finanziaria diviene sempre meno l'elemento determinante, sostituita dalla presentazione di un progetto sociale che accompagna la proposta.

Per vedere formalmente recepiti questi cambiamenti bisogna attendere gli *anni Duemila* con la legge n. 328 dell'8 novembre 2000, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, e i suoi decreti attuativi. Questi provvedimenti hanno formalmente riconosciuto il Terzo Settore come partner dell'Ente Pubblico nella programmazione e nella gestione degli interventi sociali e hanno sancito il superamento di forme di affidamento basate esclusivamente sul prezzo, a vantaggio di forme più attente al rispetto della qualità dei servizi e della progettazione (Ascoli et al., 2002).

Rispetto alla dimensione politica, la legge 328/2000 ha costituito uno spartiacque culturale fondamentale, conferendo al Terzo Settore un ruolo attivo anche in fase di progettazione, ed esplicitando il valore della partecipazione attiva dei cittadini come elemento cardine per la costruzione di un welfare plurale. Si è trattato di un primo serio tentativo di formalizzazione di una titolarità e una responsabilità non più esclusiva ad appannaggio dell'Ente Pubblico, bensì condivisa. Rispetto alla dimensione economica, la legge 328/2000 mantiene come criterio di selezione la competizione – attraverso la gara d'appalto – tuttavia viene introdotta la nozione di “concorrenza amministrata”, volta a consolidare maggiormente forme di aggiudicazione basate sulle caratteristiche dell'offerta che prevedano, oltre all'aspetto economico, anche altre dimensioni di tipo strutturale-qualitativo (il progetto sociale, il livello di formazione degli operatori, le esperienze nello



specifico campo di intervento, la conoscenza del territorio). La legge, inoltre, introduce l'accreditamento come ulteriore forma di finanziamento pubblico, per il quale l'ente pubblico riconosce a una pluralità di enti il diritto di erogare un determinato servizio ma spetta ai cittadini beneficiari scegliere il fornitore del servizio. Si innesca, così, una duplice dinamica di competizione tra gli enti del Terzo Settore: per l'accreditamento e per la conquista delle preferenze dei potenziali beneficiari.

*Il primo decennio degli anni Duemila* si caratterizza poi per la crisi economica degli anni 2007-2008, che ha provocato una riduzione dei finanziamenti per il welfare e una battuta d'arresto per la progettazione partecipata, comportando la rivisitazione dello strumento dei tavoli tematici e del coinvolgimento degli attori non pubblici (De Ambrogio, Marocchi, 2023). Si assiste a un progressivo spostamento dell'attenzione verso la Coprogettazione come modalità di relazione tra gli attori, che richiede una maggiore corresponsabilità con relativa assunzione di rischi: si tratta di *“una collaborazione maggiormente paritaria fra organizzazioni di diversa natura, fondata su relazioni reciproche nelle quali le risorse, le capacità e i rischi sono condivisi al fine di realizzare un progetto multidimensionale non altrimenti perseguibile”* (Boccacin, 2009). Rispetto alla dimensione politica si passa quindi a quella che Fareri (2009) definisce come *“partecipazione vera e propria”* in cui ai soggetti coinvolti viene attribuito potere

decisionale. In riferimento alla dimensione economica, viene introdotta l'istruttoria di Coprogettazione come strumento amministrativo finalizzato all'individuazione di soggetti del Terzo Settore disponibili a una progettazione concertata di servizi e interventi sociali che può concludersi con un accordo negoziale (ai sensi dell'art. 119 del decreto legislativo n. 267 del 2000) o con un accordo procedimentale (ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990). Pertanto non si dà luogo a un affidamento di servizio, bensì a un rapporto di partenariato pubblico-privato.

Nell'*ultimo decennio* la crisi pandemica causata dal Covid-19 ha consolidato maggiormente la consapevolezza che per fronteggiare un bisogno sociale sempre più multidimensionale e per giunta emergenziale è necessario unire le risorse disponibili (De Ambrogio, Marocchi, 2023). Pertanto non solo la Coprogettazione è stata identificata come strumento principe per raggiungere tale risultato, ma il dibattito sta richiamando sempre più l'importanza di valorizzare la Coprogrammazione delle politiche sociali nell'ottica di intercettare i bisogni, al fine di promuovere non solo interventi di contenimento dell'emergenza ma anche interventi proattivi. Benchè l'argomento fosse già stato introdotto dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore nel 2017, anche in questi ultimi anni è riemersa l'urgenza di rinnovare l'importanza della lettura complessiva dei bisogni e di

consultazione della società civile - propria dei tavoli tematici dei Piani di Zona - al fine di individuare le priorità di intervento e le azioni e risorse per realizzarle.

### **1.3 L'EVOLUZIONE NORMATIVA**

L'affermazione dell'opzione collaborativa in Italia negli ultimi decenni è stata accompagnata da un'evoluzione sul piano normativo. I paragrafi seguenti presentano una ricostruzione e un approfondimento dei più importanti passaggi del percorso normativo nazionale.

#### **1.3.1 Legge 328/2000**

Come già anticipato, il primo e fondamentale passaggio verso la logica collaborativa contenuta nei nuovi strumenti della Coprogrammazione e della Coprogettazione è costituito dall'approvazione della legge 328/2000, o "Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Disciplinando, infatti, un sistema integrato di interventi e servizi sociali, assume in maniera implicita il welfare come prodotto del contributo di soggetti diversi, ognuno per la sua parte, nella costruzione delle politiche del territorio. In questo modo delinea una cornice di principi e di indirizzi che vanno a costituire un terreno fertile per lo sviluppo delle pratiche collaborative innovative.

Già prima, però, dell'approvazione della 328/2000, le leggi 381/91 sulla cooperazione sociale e la 266/91 sul volontariato, presentano qualche riferimento alla collaborazione con gli enti pubblici e gli strumenti utilizzati (le convenzioni).

La legge quadro, inoltre, specifica i ruoli dei vari attori chiamati in causa nella programmazione, gestione ed erogazione dei servizi socioassistenziali, delineando quelle che sono le competenze da attribuire allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni. A spiccare è sicuramente il ruolo dell'ultimo attore citato, i Comuni, che divengono il soggetto centrale nella gestione dei servizi socioassistenziali. Si afferma una continuità con quelle che erano state le politiche sviluppate sino a quell'epoca, ma, al tempo stesso, si sviluppa discontinuità in merito alle scelte operate in materia di politica sanitaria, orientate verso una valorizzazione del ruolo delle Regioni.

Accanto all'articolazione dell'assetto delle competenze istituzionali, la legge introduce una serie di sostanziali innovazioni nelle dinamiche di erogazione dei servizi socioassistenziali (Fanzoni, Anconelli, 2003). In primo luogo, viene riconosciuto il principio dell'*universalismo selettivo* come criterio di regolazione dell'accesso e dell'erogazione dei servizi: l'accesso ai servizi socioassistenziali è un diritto soggettivo riconosciuto a tutti i cittadini (art. 2, comma 2°), e che, tuttavia, alcune categorie, indicate nel comma 3° dell'articolo 2, godono di un accesso prioritario ai servizi, per orientare gli interventi nei confronti dei soggetti ritenuti più bisognosi.

In secondo luogo, viene enfatizzata la logica della programmazione degli interventi e dell'operatività dei progetti, sottolineando l'esigenza di provvedere sistematicamente a procedure di valutazione degli stessi (art.3).

In terzo luogo, si delinea l'adozione dei titoli sociali (nella forma di buoni sociali o voucher) come strumento per l'accesso ai servizi sociali, in alternativa all'elargizione di un contributo economico o all'erogazione diretta di una prestazione.

Sul fronte organizzativo, la legge introduce due importanti innovazioni: l'articolo 18 prefigura una logica di *governance multilivello* dei servizi socioassistenziali. Lo Stato è chiamato a predisporre, con cadenza triennale un Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, che deve essere affiancato in ogni Regione da un Piano regionale. Sono questi i due documenti ai quali dovrebbe poi allinearsi la programmazione esercitata a livello locale.

È proprio a livello locale che si inserisce l'altra grande innovazione, tra le più importanti introdotte dalla 328/200, che è il Piano di Zona. Si tratta di un documento di durata triennale predisposto da i Comuni che appartengono ad un determinato ambito sociale, all'interno del quale vengono definite le priorità e gli indirizzi generali dei servizi socio-assistenziali, sulla base delle esigenze individuate a livello territoriale. L'innovatività del Piano di Zona risiede anche, tra le altre cose, nell'apertura alla partecipazione degli attori del terzo settore che concorrono all'erogazione dei servizi socio-assistenziali. Il Terzo Settore è quindi

chiamato a svolgere un ruolo attivo nella programmazione dei servizi su scala locale, dando avvio ad un processo di implementazione di costruzione condivisa e collettiva delle politiche pubbliche.

Grazie alla 328/2000 questo processo prende avvio, ma non può sicuramente considerarsi compiuto: nella maggior parte delle esperienze, i tavoli di partecipazione del Terzo Settore hanno assunto un carattere essenzialmente consultivo (De Ambrogio, 2023). In realtà la stessa legge 328/2000 non dà chiare indicazioni sulla modalità di funzionamento della governance: nomina gli attori che possono prendere parte alla costruzione dei piani di zona (art. 19), investendo risorse proprie, ma senza ulteriori specifiche. La partecipazione di soggetti della società civile, nelle diverse zone, non è risultata né immediata né di semplice applicazione, e si è sviluppata, inoltre, in maniera eterogenea non solo tra le diverse Regioni, ma anche al loro interno, con differenze territoriali sulla base del tipo di coinvolgimento del Terzo Settore da parte degli amministratori.

Come afferma Balducci (1995,pp.75-6), *“non basta mettere le persone intorno ad un tavolo perché si produca magicamente una progettazione partecipata”*.

### **1.3.2 Il DPCM del 30 marzo 2001**

La legge 328 prevedeva anche all'articolo 5 comma 2 che, ai fini dell'affidamento dei servizi, gli Enti Pubblici potessero promuovere azioni per favorire il ricorso a

forme di aggiudicazione o negoziali che consentissero ai soggetti del Terzo Settore la piena espressione della propria progettualità (Fazzi, 2023). Con il DPCM 30/03/2001 attuativo dell'articolo 5, per la prima volta il legislatore ha introdotto il termine "co-progettazione" nel quadro normativo nazionale, delegando al tempo stesso al legislatore regionale l'adozione di indirizzi più dettagliati circa la definizione delle modalità di indizione e di funzionamento. Nello specifico si conferma la necessità di valorizzare il ruolo del Terzo Settore nelle attività di programmazione e progettazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e si introduce una nuova modalità di regolazione della collaborazione: l'istruttoria pubblica per la coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali.

Così come per i Piani di Zona, anche le istruttorie di co-progettazione e le applicazioni aperte dalla normativa si sono scontrate contro la diffusione degli appalti e l'irrigidimento delle regole per la trasparenza, e sono pertanto rimaste limitate ad un ristretto numero di casi.

Negli anni successivi, però, a predominare è la cultura della concorrenza sul mercato e della competizione, con la diffusione dell'appalto come pressoché unico strumento di regolazione delle relazioni tra Ente pubblico e Terzo Settore, salvo isolate esperienze di Coprogettazione. Si manifesta come una sorta di scissione tra il piano culturale e il piano operativo: nel primo caso, sono sicuramente centrali i concetti del "fare rete", "fare sistema", "creare sinergie",

protagonisti di ogni documento di organizzazione, progetto o convegno di interesse generale; sul piano operativo, la regola è di fatti la competizione di mercato (Marocchi, De Ambrogio, 2023). Gli autori ritengono opportuno, però, citare almeno due esperienze che costituiscono un'eccezione rispetto a quanto descritto, ovvero l'istituzione nel 2012 dei Patti di sussidiarietà della Regione Liguria, che anticipa in qualche modo l'art.55 del Codice del Terzo Settore, e che ha dato luogo a numerose esperienze collaborative significative; si fa menzione inoltre dell'esperienza del Comune di Bologna nel 2014, il quale ha realizzato la prima applicazione del regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni, ad opera del Labsus, che negli anni sarà adottato poi da circa 300 Comuni, dando vita a migliaia di Patti di collaborazione.

### **1.3.3 Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117)**

Il Codice del Terzo Settore si inserisce all'interno del contesto di Riforma del Terzo Settore come documento dall'ambizioso obiettivo di riordino e revisione organica della previgente disciplina. (Lombardi, 2023)

Con l'adozione del Nuovo Codice (D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117), l'istituto della Coprogettazione assume un ruolo fondamentale nei rapporti tra la Pubblica Amministrazione e gli enti del Terzo settore, in particolar modo all'interno dell'articolo 55. Questo, infatti, stabilisce che le pubbliche amministrazioni



*“nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui l’articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli Enti del Terzo Settore, attraverso forme di coprogrammazione e coprogettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n.241”.*

Il primo elemento di innovazione introdotto dall’articolo 55 riguarda l’ambito di applicazione della normativa: gli istituti della Coprogrammazione e della della Coprogettazione, diversamente da quanto accade nella legge 328/200 e nel DPCM attuativo del 30 marzo 2001, escono dall’originario confine dei servizi sociali per abbracciare tutti i settori afferenti alle attività di interesse generale, individuate nell’articolo 5 del CTS.

Il coinvolgimento attivo del Terzo Settore costituisce un secondo elemento di innovazione legato all’articolo 55. Come sottolinea anche la Relazione illustrativa del Codice alla pagina 17, tale coinvolgimento *“deve rispondere alla duplice esigenza di favorire processi e strumenti di partecipazione che possano accrescere la qualità delle scelte finali, ferme restando le prerogative proprie dell’Amministrazione procedente in ordine a tali scelte”*. Il ruolo degli ETS è a tutti gli effetti quello di un protagonista, che apporta idee, risorse, competenza, nella comune direzione del soddisfacimento dei bisogni della comunità.

Un ulteriore elemento di innovatività, in questo caso sostanziale, riguarda l’esplicitazione della procedimentalizzazione della Coprogrammazione e

Coprogettazione, che vengono ricondotte nell'ambito del procedimento amministrativo, retto di principi della legge 241/1990 evocati dall'articolo 55 comma 1: trasparenza, imparzialità, partecipazione, parità di trattamento, predeterminazione dei criteri per l'attribuzione dei vantaggi economici.

E andando ancora nel dettaglio dell'articolo 55 del Codice del Terzo Settore:

-il *comma 2* definisce la Coprogrammazione come pratica finalizzata all'individuazione, da parte della PA, dei bisogni della comunità da soddisfare, degli interventi necessari da intraprendere e delle modalità per realizzarli, nonché delle risorse a disposizione per dare esecutività alle azioni previste,

-il *comma 3* definisce la coprogettazione come pratica finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare i bisogni definiti alla luce degli esiti della coprogrammazione

- il *comma 4* individua l'accreditamento come una delle forme con cui attivare il partenariato – oltre che l'istruttoria di Coprogettazione – previa definizione, da parte della PA, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

L'iter di introduzione dei nuovi strumenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo Settore non è stato privo di ostacoli, proprio in forza alla carica innovativa della normativa (Maino, 2023).

Nel 2020, con la sentenza n. 131/2020, la Corte Costituzionale non solo sottolinea come l'art. 55 del CTS rappresenti la prima applicazione sistematica dei principi di cui all'art. 118 della Costituzione, ma si pone in divergenza - pur senza citarlo - con il parere del Consiglio di Stato del 2018 fortemente influenzato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Sebbene l'ANAC dal 2014 abbia esplicitamente individuato il modello competitivo come unica risposta a ogni inefficienza e collateralismo, nel 2016 ha formalizzato con la Delibera n. 32 le linee guida per regolare la relazione tra enti pubblici ed enti del Terzo Settore (riconoscendo il dispositivo della Coprogettazione). Tuttavia la delibera dell'ANAC rimane ispirata alle preoccupazioni di limitare supposte "zone grigie" che potrebbero falsare i meccanismi di concorrenza piuttosto che promuovere il modello collaborativo (Marocchi, 2023). Difatti qualche anno dopo, nel 2018, l'ANAC assume di nuovo una posizione critica nei confronti dell'amministrazione condivisa indirizzando il Consiglio di Stato verso un parere fortemente ostile agli istituti del CTS. Solo a fronte della sentenza emessa dalla Corte Costituzionale, l'ANAC nel 2021 riconosce l'amministrazione condivisa e proclama la propria incompetenza nel trattare l'argomento.

## CAPITOLO 2

### **Il nuovo welfare collaborativo in Italia: Coprogrammazione e Coprogettazione come strumenti di innovazione del welfare locale**

#### **2.1 COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE**

La sezione si propone di approfondire, in ottica comparata, i tratti e le caratteristiche degli strumenti collaborativi della Coprogrammazione e Coprogettazione, a partire gli elementi definatori individuati all'interno del Codice del Terzo Settore. I successivi paragrafi sono dedicati, poi, all'analisi degli attori protagonisti in questi processi e alle loro peculiarità, fino ad un focus sull'articolazione dei relativi procedimenti amministrativi.

##### **2.1.1 Definizioni**

Secondo l'articolo 55 del Decreto Legislativo 117/2017 (Codice del Terzo settore), la *Coprogrammazione* consiste nella “*individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.*”

La *Coprogettazione* ha come finalità la “*definizione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni ben definiti, alla luce degli strumenti di programmazione.*”

Entrambi questi strumenti coinvolgono le amministrazioni pubbliche in tutti i “settori di interesse generale”: non solo quindi quelli tipicamente legati al welfare (sociale, sociosanitario), ma un insieme di 26 ambiti (art. 5 del dlgs 117/2017) che vanno dal welfare alla salute, dalla formazione e educazione ai servizi per l’impiego, dalla cooperazione allo sviluppo alla promozione della cultura della legalità e altri. In riferimento a questi ambiti, come afferma l’art. 117/2017, tutti gli enti pubblici assicurano il coinvolgimento degli enti di Terzo settore attraverso la Coprogrammazione e la Coprogettazione.

### **2.1.2 Attori**

Ente Pubblico, Terzo Settore, e la Società Civile sono i tre soggetti protagonisti della collaborazione attraverso queste pratiche, ognuno caratterizzato da una propria e differente natura e cultura organizzativa, intesa come un set di abitudini e comportamenti accompagnati da valori, sentimenti e credenze specifiche esercitate dai membri di un’organizzazione. (Balling, 2005). Nella Coprogrammazione e, ancor di più, nella Coprogettazione la cultura organizzativa rappresenta un elemento positivo che offre la possibilità di scoprire visioni differenti, comprendere logiche e sensibilità diverse dalle proprie e apprendere vicendevolmente nuove modalità di interpretare i problemi e di intervenire per risolverli.

### *L'ente pubblico*

L'ente pubblico non rappresenta solo uno dei protagonisti della Coprogettazione e della Coprogrammazione, bensì si costituisce come il principale promotore delle pratiche collaborative: l'attivazione, le modalità, i tempi e l'oggetto di lavoro risultano in capo alla scelta dell'ente pubblico (De Ambrogio, Guidetti, 2018). Con le pratiche collaborative si realizza una sorta di accelerazione rispetto al processo di allargamento della funzione pubblica al Terzo Settore. È richiesto, pertanto, agli Enti Pubblici di abbandonare le tradizionali modalità di esercizio del potere pubblico, connotate da logiche gerarchizzanti e prescrittive, per assumere un posizionamento paritario e flessibile che, pur garantendo le necessarie prerogative politico-istituzionali, sia in grado di favorire un sistematico coinvolgimento del Terzo Settore, non solo nell'attività erogativa bensì dall'attività istruttoria a quella decisionale, nell'ottica di una maggiore condivisione e corresponsabilità a tutti i livelli di progettazione, realizzazione e valutazione degli interventi.

### *Il Terzo Settore*

Il coinvolgimento del Terzo Settore all'interno del sistema di welfare è oggetto da tempo di un ampio dibattito. In merito alla collocazione del Terzo Settore nello sviluppo dei sistemi di welfare, si richiamano due prospettive (Fazzi, 2013).

La prima prospettiva vede il Terzo Settore in una posizione di *second mover* che considera il suo contributo alla modernizzazione del welfare come *eterodiretto nonché marginale o scarsamente rilevante* (ivi, p.17) . Nonostante la crescita del Terzo Settore degli ultimi vent'anni, quest'ultima posizione si sviluppa in seno alla debolezza organizzativa, gestionale e imprenditoriale, mescolata a un forte particolarismo del Terzo Settore che non lo renderebbe un attore sufficientemente forte o abile per partecipare in modo decisivo all'innovazione sociale.

La seconda identifica il Terzo Settore come motore *autonomo del cambiamento*, che *compensa con le proprie qualità la fatica dell'ente pubblico di promuovere l'innovazione in una cornice di inclusione e giustizia sociale* (ivi, p. 21). Questa posizione richiama le caratteristiche dell'efficienza, dell'orientamento all'innovazione, della cittadinanza attiva e della capacità di produrre democrazia. La logica collaborativa su cui fanno perno le pratiche di Coprogrammazione e Coprogettazione si muove nell'ambito della seconda prospettiva qui menzionata.

### *La società civile*

Gli atti che regolano le pratiche di collaborazione, in particolare la Coprogettazione, il coinvolgimento non dovrebbe fermarsi alla pubblica amministrazione e ai soggetti del terzo settore, dovendo invece estendersi anche alla società civile in forma più o meno aggregata. I cittadini sono chiamati ad assumere un ruolo responsabilizzato, partecipando attivamente alla coproduzione

degli interventi. Sebbene esistano molte forme aggregate (comitati, consulte di quartiere, ecc.) dotate di strutture solide e pertanto in grado di partecipare attivamente, la questione della rappresentanza, del carico gestionale e organizzativo necessario a partecipare a forme prolungate di confronto e scambio costituiscono una questione rilevante per questi attori (De Ambrogio, Guidetti, 2016). Molto spesso, pertanto, sono gli enti più strutturati a raccogliere prima delle sedute di Coprogettazione e Coprogrammazione la voce dei cittadini (Fazzi, 2022), attraverso l'impiego di tecniche partecipative, al fine di raccogliere le varie posizioni di chi in prima persona vive una determinata condizione sociale rispetto alla quale si intende definire e realizzare specifiche risposte.

### *E gli attori profit?*

Le sperimentazioni dell'ultimo decennio hanno evidenziato la capacità dei soggetti privati di combinare in modo innovativo i diversi mezzi disponibili, aprendosi sempre più a pratiche collaborative (Maino, 2023). Il nesso tra le pratiche collaborative e gli attori profit è strettamente legato alla loro partecipazione nel processo di sviluppo, progettazione e implementazione di soluzioni e servizi.

Le trasformazioni più recenti hanno spinto enti "più tradizionali" (aziende, organizzazioni sindacali, datoriali e ordini professionali, la cui funzione principale è la rappresentanza degli interessi degli associati – rispettivamente lavoratori,



imprese e liberi professionisti) e nuovi attori (fondi e casse sanitarie, investitori che si occupano di finanza “a impatto sociale”, Fondazioni di impresa) a interagire e/o unirsi a reti e partnership che hanno tematizzato il welfare come possibile leva di sviluppo economico e sociale per i territori. Gli strumenti a disposizione di attori privati e parti sociali per “fare rete” con gli enti del Terzo Settore - talvolta grazie al supporto delle istituzioni pubbliche locali - sono numerosi e spaziano dal contratto di rete alla contrattazione sino alle piattaforme (digitali e fisiche) condivise.

Gli attori profit possono contribuire con la loro esperienza, con le loro competenze tecniche e risorse finanziarie non solo ad affrontare sfide sociali complesse ma anche a migliorare le strategie di sviluppo e l’impiego di tecnologie avanzate; inoltre la partecipazione degli attori profit può rappresentare un’opportunità di generare valore non solo per se stessi, ma anche per altre parti interessate e per la società nel suo complesso, favorendo la creazione di soluzioni che soddisfano tanto le esigenze del Mercato quanto quelle sociali.

Partecipare a pratiche collaborative può consentire agli attori profit di esplorare nuovi target e nuove opportunità di business sviluppando una crescente attenzione alla sostenibilità sociale e all’inclusione; inoltre, la condivisione di conoscenze e l’interazione con altre parti interessate, come organizzazioni non profit e comunità locali, offre un contesto in cui gli attori privati possono accedere a idee e

prospettive esterne e a loro volta contribuire all'innovazione di prossimità (Santoni, Maino, 2021).

### 2.1.3 Strumenti amministrativi

Le pratiche di Coprogrammazione e Coprogettazione, dal punto di vista procedurale e amministrativo, si articolano in diverse fasi, successive le une alle altre, identificate delle Linee guida ministeriali DM 72/2021 (Guidetti, 2018).

La tabella che segue ne presenta una sintesi schematica.

Le fasi di implementazione	
Coprogrammazione	Coprogettazione
1. Avvio del procedimento di coprogrammazione	1. Avvio del procedimento di coprogettazione
2. Pubblicazione dell'avviso e di eventuali allegati	2. Pubblicazione dell'avviso e di eventuali allegati
3. Svolgimento dell'istruttoria	3. Svolgimento delle sessioni della coprogettazione
4. Conclusione della procedura	4. Conclusione della procedura
	5. Sottoscrizione della convenzione

Nello specifico della Coprogrammazione, il percorso presenta la seguente articolazione:

*Fase 1. Avvio del procedimento di coprogrammazione.* Generalmente tale procedimento avviene con atto dirigenziale della PA. L'iniziativa può essere

intrapresa anche a seguito di uno o più stimoli da parte degli attori del Terzo Settore.

*Fase 2. Pubblicazione dell'avviso e di eventuali allegati.* Costituisce una buona pratica pubblicare un avviso contenente i seguenti elementi minimi: l'oggetto del procedimento di coprogrammazione; i requisiti dei partecipanti; le modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni; i tempi e le modalità di svolgimento del procedimento; la conclusione del procedimento; il regime di pubblicità e trasparenza.

*Fase 3. Svolgimento dell'istruttoria.* L'attività di coprogrammazione può essere articolata in più sessioni, in ragione dell'oggetto della procedura e del numero dei partecipanti. Non consiste in un mero confronto interlocutorio bensì è richiesto di esprimersi in termini di scelte e orientamenti da seguire; di individuare possibili interventi da attivare in risposta ai bisogni identificati; di definire le risorse economiche rispetto ai possibili interventi individuati.

*Fase 4. Conclusione della procedura.* L'attività conclusiva riguarda l'elaborazione di un documento finale condiviso che raccolga tutto il materiale prodotto durante l'attività di coprogrammazione e che metta in evidenza gli output e i relativi esiti raggiunti. Sarà poi compito dell'amministrazione far dialogare tali esiti con le politiche pubbliche locali.

Entrando, invece, nel dettaglio delle fasi del procedimento della Coprogettazione, si prevede:

*Fase 1: Avvio del procedimento di coprogettazione.* Generalmente è l'ente pubblico (con atto del dirigente della PA) a decidere di avviare il procedimento di Coprogettazione; nei casi più avanzati, questo avviene a conclusione del processo di Coprogrammazione. In questa prima fase la PA definisce l'area prioritaria su cui intervenire ed elabora un progetto preliminare in cui specifica il campo d'azione, la definizione del problema sociale e l'identificazione di possibili proposte risolutive. In questa prima fase si avvia una sorta di processo di pre-progettazione, con le prime scelte strategiche orientate a definire il campo di azione per rispondere ai bisogni individuati.

*Fase 2: Pubblicazione dell'avviso e dei relativi allegati.* In questa seconda fase l'ente pubblico, ai fini della pubblicazione, dovrà definire in modo chiaro il quadro progettuale ed economico di riferimento; fornire i dati e gli eventuali strumenti utili alla pianificazione; indicare l'insieme delle risorse (umane, economiche, beni mobili e immobili) utilizzabili nell'esecutività delle attività di progetto; definire i criteri di valutazione delle proposte. In risposta alla pubblicazione, gli enti del Terzo Settore si impegnano in un processo interno di progettazione, il cui esito finale consiste nell'elaborazione di una proposta progettuale contenente una lettura comune e condivisa del problema, l'individuazione delle attività e delle risorse, la definizione della governance.

Laddove la proposta venga presentata da un raggruppamento temporaneo o già preesistente (es. i consorzi di cooperative) si svolge di fatto una prima coprogettazione interna.

*Fase 3. Svolgimento delle sessioni di coprogettazione.* Lo svolgimento delle sessioni di coprogettazione costituiscono il cuore del processo, e possono svolgersi secondo due modalità:

- l'attivazione di un tavolo di coprogettazione con gli enti del Terzo Settore (in forma singola o associata) collocati nella graduatoria finale o comunque la cui proposta progettuale sia stata valutata positivamente;

-l'ammissione di tutti gli enti del Terzo Settore (in forma singola o associata), purché in possesso dei requisiti previsti dall'avviso. In entrambi i casi, ad ogni modo, l'ente pubblico e il partenariato selezionato avviano la coprogettazione vera e propria sulla base del progetto preliminare messo a punto della PA e della proposta progettuale del partenariato proponente.

A livello relazionale, è la fase che più necessita di una elevata capacità negoziale e mediativa da parte dei soggetti partner o, eventualmente, di un *facilitatore* in grado di sostenere il nuovo partenariato nella costruzione di un progetto comune.

*Fase 4. Conclusione della procedura a evidenza pubblica.* In questa quarta fase i partner (la PA, gli enti del Terzo Settore in forma singola o associata) sottoscrivono la convenzione di coprogettazione con la quale verranno regolati i reciproci rapporti. Questa contiene gli elementi fondamentali delle attività di

coprogettazione, benché quest'ultima possa essere sempre revisionabile in itinere in caso di necessità.

*Fase 5. Sottoscrizione della convenzione.*

Prima dell'avvio delle attività, la parti sottoscrivono la convenzione, con la quale regolano i rapporti reciproci: tale convenzione dovrebbe contenere gli elementi fondamentali delle attività relative alla coprogettazione, ma che rimane comunque riattivabile in itinere in caso di necessità di rivedere l'assetto definito.

A completamento del processo di coprogettazione è necessario prevedere un'ultima fase legata alla Cogestione e Coproduzione degli interventi progettati. Risulta quindi fondamentale che la partnership tra PA e Terzo Settore si concretizzi strumenti e modalità gestionali, relazionali e operative che diano seguito a quanto dichiarato e siglato nella convenzione. Questa fase è fondamentale per non incorrere nel rischio di scivolare verso relazioni più tradizionali di tipo committente-fornitore e, pertanto, di generare fraintendimenti rispetto ai ruoli e alle mansioni. A riguardo, si osserva che l'accompagnamento, articolato in un'adeguata attività di monitoraggio e valutazione (non solo dei risultati del progetto ma anche dei processi), costituisce un valido supporto per non perdere di vista, nel corso della realizzazione delle azioni, il quadro di riferimento.

Con riferimento alle fasi descritte e ai *processi di partecipazione* insiti nei due procedimenti di collaborazione, è opportuno sottolineare alcuni aspetti (Maino, Cau, 2023):

- Coprogrammazione e Coprogettazione sono entrambi procedimenti amministrativi che, in quanto tali, rispettano i principi di pubblicità, trasparenza, parità di trattamento e che prevedono pertanto un avviso pubblico: sin dalla fase di pubblicità delle iniziative di collaborazione è bene pertanto mettere in campo tutti gli strumenti e le tecniche utili a favorire la più ampia partecipazione;
- entrambi i procedimenti prevedono lo svolgimento di *un'attività istruttoria*, ovvero di un percorso partecipato e condiviso che si sviluppa in sessioni di confronto e di elaborazione collettiva; si presuppone quindi che l'esito progettuale, grazie appunto a tale istruttoria, sia diverso e arricchito tanto rispetto alla tematizzazione iniziale proposta dall'Amministrazione in sede di avviso, quanto dalle elaborazioni in prima battuta proposte dal Terzo settore. Vi è dunque l'aspettativa che la discussione e il confronto tra i partecipanti all'istruttoria, il combinarsi dei loro punti di vista, produca un esito superiore alle progettualità iniziali, non come mera aggregazione di contenuti, ma come integrazione e arricchimento degli stessi; i tavoli di lavoro delle diverse sessioni, che rappresentano il cuore

del procedimento, vanno pertanto facilitati per favorire l'emersione di contributi e la partecipazione propositiva di tutti gli stakeholder coinvolti;

- sia la Coprogrammazione sia la Coprogettazione hanno come esito la stesura di elaborati scritti (documenti o progetti): le sessioni dell'attività istruttoria si configurano pertanto come spazi di scrittura partecipata, che va dunque accompagnata con tecniche e strumenti adeguati.

#### **2.1.4 La complessità della Coprogettazione**

È evidente ed intuitivo che la Coprogettazione, rispetto alla Coprogrammazione, presenti un'articolazione più complessa, che risulta quindi necessario analizzare secondo diversi livelli (Guidetti, 2016), che aiuti a definirne il senso e la finalità, e che possano aiutare ad individuare diverse tipologie di esperienze che richiedono specifiche metodologie di lavoro.

Si possono quindi distinguere tre livelli:

1. istituzionale
2. progettuale
3. gestionale

In particolare, il *livello istituzionale* della Coprogettazione è una fase di tipo strategico che attiene alla definizione e al mantenimento di una partnership tra pubblico e terzo settore da un punto di vista politico-istituzionale. È quel livello in



cui la Coprogettazione si valida come strumento di condivisione della titolarità della funzione pubblica sociale e di articolazione delle diverse responsabilità in merito agli interventi. Dare spazio a questa legittimazione è fondamentale per l'attuazione di quella logica di coinvolgimento del terzo settore in un vero rapporto di partenariato con l'ente pubblico, e non in forma consultiva. Il livello istituzionale è quindi importante per allineare, anche tramite processi mediativi e negoziali, la *vision* che le diverse organizzazioni hanno sull'oggetto dell'intervento, e ad accordarsi su una strategia condivisa, che possa orientare e guidare la progettazione degli interventi.

Allo stesso tempo appare essenziale per definire che cosa significa condividere la titolarità pubblica, come si articolano e differenziano le responsabilità in merito e di quali risorse, economiche e materiali, si può disporre.

Il *livello progettuale* costituisce la fase creativa e generativa della Coprogettazione, in cui si definiscono le concrete proposte di intervento.

I soggetti che partecipano a questo livello sono tecnici con ruoli di coordinamento e responsabilità, sia per quanto riguarda gli enti pubblici che per il terzo settore.

La sfida a questo livello è quella di tenere insieme il disegno complessivo definito a livello istituzionale con le aspettative dei singoli enti sul progetto, le competenze di ognuno, l'articolazione organizzativa interna, gli interessi territoriali ed economici che ogni ente ha, le risorse disponibili. Le variabili presenti sono

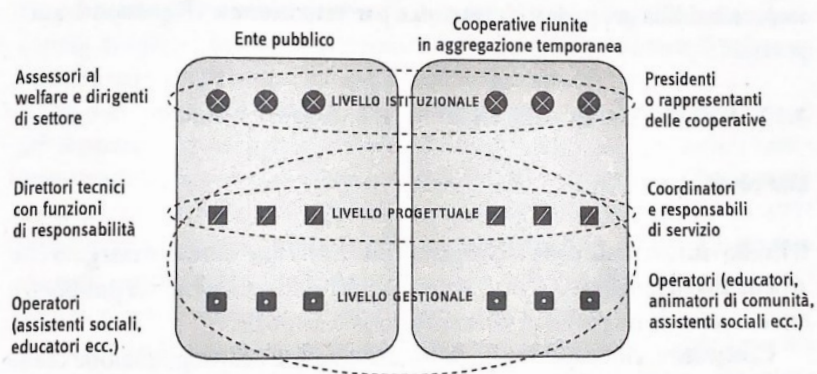
molteplici, e si deduce l'alto livello di complessità all'interno di questo livello della coprogettazione.

Il *livello gestionale* fa riferimento alla fase realizzativa, e quindi operativa e finanziaria, delle azioni progettate. Significa fare in modo che la relazione di partenariato tra pubblico e terzo settore divenga concreta e più tangibile.

I soggetti che partecipano a questo livello sono ancora una volta i responsabili e coordinatori tecnici, chiamati a coordinare, gestire e organizzare la realizzazione delle attività; tuttavia partecipano in questa fase anche la base operativa delle organizzazioni partner, e quindi tutti gli operatori che intervengono direttamente "sul campo" per la realizzazione degli interventi, direttamente in relazione con i cittadini.

La tabella 3.2 suggerita da Cecilia Guidetti (2016) fornisce un utile tentativo di restituzione grafica della complessità degli aspetti analizzati.

**Figura 3.2.** I diversi livelli della coprogettazione



Fonte: De Ambrogio U., Guidetti C. (2016). “La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore”. Carocci, Roma

## 2.2 PECULIARITA’ DEI NUOVI STRUMENTI COLLABORATIVI

Gli ultimi decenni di sperimentazione delle pratiche di collaborazione hanno permesso di delineare i punti di forza, gli stessi che stimolano gli enti a intraprendere il percorso collaborativo, e i punti di debolezza, di cui è necessario tenere conto al fine di avviare percorsi consapevoli e di adottare specifiche strategie di lavoro.

Prima di entrare nello specifico degli aspetti citati, di fronte ad uno scenario così ampio, articolato e ricco di contenuti, si ritiene opportuno, per poter fare ordine e aver visione globale del contesto, utilizzare come cornice di riferimento il quadro sinottico elaborato dalle autrici Anastasia Rita Guarna e Franca Maino (2023) nella tabella 2.1 pp.56., del quale si approfondiranno i contenuti all’interno dei successivi paragrafi.

**Tabella 2.1.** Punti di forza, criticità, opportunità e sfide: un quadro sinottico

<p><b>Punti di forza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agire insieme come risposta a un bisogno sociale multidimensionale</li> <li>• Corresponsabilità</li> <li>• Potenziale innovativo</li> <li>• Capitale sociale fiduciario</li> </ul>	<p><b>Criticità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Automatismi competitivi</li> <li>• Ente pubblico tra incertezze e instabilità</li> <li>• Aspetti economici e rendicontazione nella coprogettazione</li> <li>• Impegno relazionale</li> </ul>
<p><b>Opportunità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elementi di empowerment per gli attori coinvolti</li> <li>• Collaborazione e <i>community building</i></li> </ul>	<p><b>Sfide</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doppio livello di complessità e matrimonio di interesse nella coprogettazione</li> <li>• Paradosso della collaborazione</li> </ul>

Fonte: Anastasia Rita Guarna e Franca Maino (2023) in “Agire insieme. Coprogettazione e Coprogrammazione per cambiare il welfare”, Sesto Rapporto, Percorsi di secondo welfare 2023, p.56

### 2.2.1 I punti di forza

*“Agire insieme” come risposta a un bisogno sociale multidimensionale*

Le continue trasformazioni dei bisogni sociali, il loro incremento e la crescente complessità, dagli anni Settanta a oggi, hanno visto come conseguenza più spiccata una riconfigurazione complessiva dei rischi sociali e parallelamente l’affermarsi concetto di *governance* per indicare un nuovo stile di governo caratterizzato da un maggior grado di collaborazione tra l’attore pubblico e attori extraistituzionali (Mayntz, 1999). Le pratiche di coprogettazione e coprogrammazione si inseriscono proprio in questo filone, individuando nel modello collaborativo tra soggetti sociali di natura diversa una modalità capace di

rispondere alle nuove esigenze e ottenere un cambiamento specifico che difficilmente sarebbe ottenibile singolarmente (Ripamonti, 2013). Collaborare per rispondere più efficacemente a un bisogno sempre più multidimensionale e articolato porta con sé una serie di potenzialità positive, tra cui: la costruzione di sistemi integrati d'intervento, in grado di creare connessioni tra i servizi e gli enti territoriali evitando la duplicazione e la frammentazione dell'offerta (ibidem); il superamento dell'intervento riparativo, ossia orientare i servizi alla prevenzione e alla promozione del benessere, abbandonando una logica meramente prestazionale e settoriale e adottando uno sguardo multidisciplinare sui bisogni sociali (Longo, Maino, 2021).

### *Corresponsabilità*

Rispetto al modello competitivo, le pratiche collaborative, in particolare la coprogettazione, pongono gli attori in una condizione di maggiore corresponsabilità. La costruzione di un quadro di risorse (economiche, umane, strumentali) necessario a garantire il buon esito della collaborazione non è un onere esclusivo dell'ente pubblico, bensì tutti i soggetti sono chiamati a impegnarsi per creare le condizioni di fattibilità. Si assiste, quindi, a un cambiamento della modalità di coinvolgimento e partecipazione degli attori alla progettazione sociale. Si passa da una modalità esclusivamente di fornitura del servizio (tipica dell'esternalizzazione) o consultiva (tipica dei Piani di Zona) a

quella che Fareri (2009) definisce come “partecipazione vera e propria”, in cui ai soggetti coinvolti viene richiesta un’assunzione di responsabilità attraverso l’attribuzione di potere decisionale, prevedendo oneri e onori di un progetto condiviso alla pari con gli altri soggetti partner e in particolare con la PA. Le migliori esperienze di collaborazione (De Ambrogio, 2023) vedono la realizzazione di un’ampia rete territoriale di natura mista, in cui tutti gli attori sono stati responsabilizzati nella messa in comune delle proprie peculiari risorse come valore aggiunto alla riuscita di una progettazione e programmazione condivisa.

#### *Potenziale innovativo*

Fin dalla loro prima introduzione, le pratiche collaborative sono state considerate e impiegate esclusivamente in “interventi sperimentali e innovativi” (legge 328/2000 e DPCM del 30 marzo 2001). È il nuovo CTS, invece, a estendere questi strumenti a tutte le circostanze, comprese quelle ordinarie. Osservando i percorsi di coprogettazione e coprogrammazione e i soggetti che li agiscono si può affermare che le pratiche collaborative siano intrinsecamente portatrici di un potenziale innovativo. Ampliando l’azione collaborativa non solo alle progettazioni inedite, bensì agli interventi tradizionali e consolidati che necessitano un ripensamento (Fazzi, 2021), il portato innovativo si amplia notevolmente. Avere come punto di partenza non la richiesta di erogare un

servizio già identificato, tipico del modello competitivo, bensì l'individuazione di un problema sociale, l'elaborazione di una risposta condivisa risulta indubbiamente “un modo più stimolante e fecondo per affrontare sfide vecchie e nuove” (Marocchi, 2023).

### *Capitale sociale fiduciario*

La costruzione di assi fiduciari tra partner è al centro delle pratiche di coprogettazione e coprogrammazione, che sostituiscono fonti di capitale sociale fiduciario, a differenza del modello competitivo, la cui tendenza è quella di costituire contesti territoriali frammentati e slegati. Nei rapporti collaborativi, coltivare la fiducia è una pratica essenziale (De Ambrogio, 2023), nel caso di questa pratica sia a partire dalla condivisione di informazioni all'individuazione di interventi risolutivi, fino alla negoziazione delle modalità di lavoro necessarie alla progettazione comune. Non si tratta, però, di coltivare una fiducia cieca, ma di quella che Covey definisce “fiducia intelligente” (2006), ovvero l'equilibrio tra una fiducia libera da possibili sospetti paralizzanti e, allo stesso tempo, una fiducia consapevole dei rischi e saggia nell'individuare possibili ingenuità (De Ambrogio, 2023). Pertanto si tratta di sviluppare una capacità analitica in grado di riconoscere - piuttosto che tenere sotto esame - i partner della rete e transitare dalla logica del “tu e io” alla logica del “noi” al fine di costruire un prodotto collegiale (Ibidem). Considerando la discontinuità delle sperimentazioni,

strettamente connessa alla contrazione delle risorse, la costruzione di capitale sociale fiduciario rappresenta “un’eredità”, ossia quella dei legami tra i soggetti della *rete*, che si rivela preziosa per il territorio e per eventuali successive sperimentazioni.

### **2.2.2 Criticità**

#### *Automatismi competitivi*

La logica competitiva ha costituito, per lungo tempo, la fonte prevalente di sostentamento per molte organizzazioni. Più di due decenni di appalti hanno ostacolato per molti soggetti del Terzo Settore la propensione a collaborare, alimentando, all’inverso, rapporti conflittuali, generando tensioni, sfiducia e spesso contenziosi aperti sia tra gli enti del Terzo Settore sia tra questi e la PA.

A fronte di tale impostazione, si riconosce il notevole sforzo delle pratiche collaborative a superare il modello tradizionale, che riduce la relazione a una mera competizione tra enti pubblici e privati e tra enti con la stessa natura giuridica, attraverso un cambiamento valoriale e, di conseguenza, delle modalità di lavoro.

#### *Ente pubblico tra incertezze e instabilità*

Le pratiche collaborative richiedono all’ente pubblico un capovolgimento di visione, in cui la responsabilità istituzionale non è più esercitata attraverso il



governo diretto dei servizi ma attraverso l'attivazione e la gestione delle pratiche collaborative. Tuttavia la scarsità di indicazioni di carattere procedurale-amministrativo delle pratiche collaborative è fonte di diverse incertezze e delle difficoltà, da parte dell'ente pubblico, nell'espletare la funzione di selezione dei partner e la funzione di coordinamento degli interventi. Si sottolinea che relativamente alla selezione è previsto un procedimento amministrativo che coinvolge soggetti ben definiti, che assumono impegni reciproci con l'amministrazione e quindi vanno formalizzati (Marocchi, 2022). Diventa centrale il momento dell'istruttoria pubblica mediante l'avviso, in cui l'ente pubblico che guida il procedimento è chiamato a pronunciarsi rispetto al numero di partecipanti optando per una minima selettività (in cui la PA sceglie di collaborare con numero indeterminato di enti) oppure per la massima selettività (in cui la PA sceglie di collaborare con pochi soggetti). La prima opzione è orientata dalla volontà di coinvolgere tutti i soggetti più attivi sul tema e favorire una certa uniformità; allo stesso tempo, tuttavia, il rischio è di generare un partenariato con un elevato grado di complessità da gestire. La seconda opzione, invece, favorisce una relazione più diretta sottratta a possibili difficoltà organizzative di un partenariato più ampio; parallelamente il rischio è quello che Bobbio (2006) bene esprime con il principio del "nessun impatto senza rappresentanza", per cui pratiche collaborative con un numero troppo ristretto di soggetti rischiano di creare scorrettamente partnership non rappresentative. Risulta necessario dunque cedere a una selezione che tenti di

individuare le realtà più rappresentative affinché tutte le parti e gli interessi in gioco siano realmente coinvolti e nessuno si senta escluso all'interno di quello che poi sarà il processo di Coprogettazione.

Rispetto al ruolo dell'ente pubblico come soggetto preposto al coordinamento degli interventi collaborativi, vanno considerate due questioni. La prima riguarda la confusione riguardo quale tipologia di figura, politica o amministrativa, debba partecipare al processo collaborativo (Guidetti, 2018). Tali pratiche sono caratterizzate da un'importante dimensione di indirizzo politico ma, allo stesso tempo, necessitano di un approccio prettamente tecnico, capace di definire con chiarezza obiettivi, interventi e metodologie che abbiano un risvolto operativo. Questa doppia presenza rende faticosa per la Pubblica Amministrazione la separazione dei due piani e pertanto si presenta ai tavoli con referenti sia tecnico-operativi sia politici. Questa scelta rischia di produrre una paralisi del processo collaborativo, ostacolando la creazione di un'effettiva relazione di partnership per eccessivo squilibrio di ruoli tra i soggetti presenti. La seconda questione riguarda il numero e la qualità del personale amministrativo impiegato nelle pratiche di collaborazione. Affinché queste possano avere un buon risultato è necessario individuare una o più figure qualificate in grado sia di seguire i processi collaborativi per tutto l'arco della durata, sia di investire in attività di formazione e aggiornamento rispetto alla gestione complessa di tali pratiche dalla quale dipende gran parte dell'esito finale.

### *Aspetti economici e rendicontazione nella coprogettazione*

Relativamente agli aspetti economici delle pratiche collaborative, in particolare rispetto alla coprogettazione, è opportuno considerare le due tematiche del cofinanziamento e la discontinuità dei finanziamenti. Rispetto alla prima, il concetto di *cofinanziamento* è sì connesso all'apporto di risorse aggiuntive oltre a quelle allocate dalla PA, tuttavia non trova un riscontro nella realtà in termini economici (Marrocchi, 2023): per gran parte degli enti del Terzo Settore non è possibile infatti mettere a disposizione risorse economiche. Va perciò chiarito che per cofinanziamento si intendono risorse aggiuntive da reperire insieme e che in assenza del principio collaborativo non sarebbero altrettanto conseguibili. Tra gli strumenti che possono essere attivati in merito ci sono il crowdfunding territoriale (raccolta fondi); people raising (rintracciare cittadini volontari); partecipazione a bandi promossi da enti pubblici (regionali, nazionali, europei) o privati (Fondazioni di origine bancaria, di comunità, di impresa).

In merito al tema della *discontinuità dei finanziamenti*, è opportuno sottolineare che i dispositivi collaborativi, in particolare la coprogettazione poiché più onerosa, sono sostenuti da risorse straordinarie destinate a terminare (ad oggi le principali risorse provengono dal PNRR, soprattutto in riferimento alle Missioni 5 e 6). In periodi di contrazione delle risorse il rischio è che non solo non sia garantita la stabilità degli interventi ma che non sia possibile neanche renderli

strutturali o per lo meno replicabili in altri contesti territoriali (Guarna, 2022). Strettamente connesso alla questione economica vi è, infine, il discorso della *rendicontazione*, percepita spesso come eccessivamente macchinosa e complessa. Risulta essenziale dare valore al momento rendicontativo, ma al contempo è necessario bilanciare e riflettere sulla ragionevolezza degli sforzi richiesti agli enti (Marocchi, 2023). Non è raro, infatti, che le modalità di rendicontazione abbiano una ricaduta sulle azioni progettuali, vincolando i soggetti partner nel misurarsi con la complessità di tale sistema anche in via di pianificazione e definizione delle possibili attività da mettere in campo.

#### *Impegno relazionale*

Rispetto alle pratiche competitive, le pratiche collaborative richiedono una struttura relazionale impegnativa sia in termini di rapporti umani sia in termini di impegno dedicato. La collaborazione, infatti, si fonda su fiducia, sintonia e stima reciproca (Marocchi, 2018) ma anche determinazione, pazienza e professionalità, unite ad un notevole impegno che si declina nella cura di tutti quegli spazi e strumenti che la favoriscono (Marocchi, 2023). La relazione è un processo, e necessita un costante lavoro di mantenimento da parte di chi vi partecipa. Se non è attentamente curata, infatti, il rischio è quello di incorrere in un graduale slittamento verso un tradizionale rapporto di committenza, oppure nella creazione

di asimmetrie di potere capaci di produrre incomprensioni e scarsa qualità progettuale.

### **2.2.3 Opportunità**

#### *Maggior empowerment per gli attori coinvolti*

I dispositivi di Coprogettazione e Coprogrammazione promuovono, in linea con la logica dell'empowerment, la partecipazione attiva e un maggiore riconoscimento del potenziale e della capacità d'azione dei singoli soggetti coinvolti al fine di raggiungere un obiettivo condiviso (Paci, 2008). Dalla parte dell'Ente Pubblico esse costituiscono un'opportunità per stimolare sia l'innovazione di prodotto, migliorando l'offerta attraverso l'implementazione di servizi e interventi non meramente tradizionali, sia l'innovazione di processo, innovando i modelli organizzativi e le forme di erogazione dei servizi.

Per quanto riguarda il Terzo Settore, le pratiche di collaborazione rappresentano un'occasione per valorizzare la conoscenza del territorio e le competenze maturate sul campo.

Per la società civile le pratiche di collaborazione promuovono il superamento del dualismo fra fornitori e beneficiari: i cittadini vengono chiamati a prendere parte alle decisioni che li riguardano e a trovare soluzioni a problemi di cui loro sono i primi portatori di interesse (Bifulco, De Leonardis, 2003). Tali dispositivi, in

sintesi, offrono uno spazio favorevole in cui sperimentare contaminazioni e alleanze trasversali permettendo la costituzione e il rafforzamento di reti locali multiattore.

Per realizzare procedimenti di coprogrammazione e di coprogettazione occorre pertanto disporre di un quadro metodologico di riferimento che alimenti i processi partecipativi. Così come sono necessarie le scelte politiche e culturali in favore della collaborazione tra Pubblica Amministrazione e Enti di Terzo Settore, le conoscenze del quadro normativo e delle disposizioni regolative, le propensioni delle organizzazioni pubbliche e del privato sociale a ri-strutturarsi per agire relazioni collaborative, allo stesso modo è essenziale chiarire e padroneggiare le questioni della facilitazione dei processi di partecipazione (attivazione, coinvolgimento, accompagnamento), dei format partecipativi, della scrittura come tecnologia connettiva, dell'accessibilità e dell'accoglienza.

Sul piano teorico si rintracciano con facilità le buone ragioni e i concreti vantaggi dei processi collaborativi, ma, come sottolinea Fazzi (2023) , sul piano della realtà empirica tutto appare più complicato: tra gli elementi che determinano questa complessità vanno sicuramente annoverate le difficoltà a disporre di modalità operative efficaci per chiamare in causa gli stakeholder, per dare voce ai diversi punti di vista, per rappresentare i diversi interessi, per favorire co-elaborazione, per determinare accordi condivisi. Per praticare la collaborazione

occorre dotarsi di competenze e strumenti per gestire processi partecipativi che consentano sia di co-definire i traguardi e le trasformazioni significative per la comunità, sia di mettere a punto e di concordare le modalità operative per conseguire i risultati attesi (Tommasoli, 2001). Si tratta di determinare un incontro virtuoso e produttivo tra i saperi espressi dai soggetti legittimati a prendere decisioni (politici e amministratori, tecnici a diverso titolo coinvolti) e i saperi espressi dai soggetti interessati dalle decisioni e titolati ad esprimere le istanze dell'interesse generale.

*L'attività di facilitazione* mira a promuovere incontri accessibili e accoglienti, che siano anche produttivi e non dispersivi, trasformativi ma realizzabili: in una frase, momenti di incontro fruttuosi. Questo comporta presenze attive capaci di ascoltarsi e in grado di dialogare, coinvolgimenti intenzionati a formulare e concordare decisioni valorizzanti e trasparenti. Questo spesso richiede un accompagnamento dei processi partecipativi. Affinché si sviluppino relazioni costruttive, i soggetti e i gruppi vengono sollecitati ad assumersi un ruolo attivo. I fattori che caratterizzano la partecipazione in quanto processo sono molti: l'intensità, l'ampiezza del coinvolgimento, il grado di collaborazione, la capacità di esprimere orientamenti, fornire indirizzi o produrre decisioni. Questi possono variare notevolmente determinando forme di coinvolgimento differenti. Proprio per questo sono essenziali un lavoro di regia a più mani e la cura delle fasi di preparazione, di conduzione e di restituzione (Civillieri, Gabellini, 2023).

### *Collaborazione e community building*

Le pratiche collaborative implicano il passaggio vero la realizzazione di contesti in cui il proprio ruolo produttivo e il proprio benessere prendono forma nella relazione con la rete e con la comunità (Vecchio et al., 2016). Tale passaggio contribuisce a costruire e consolidare comunità forti, coese e inclusive, in cui i membri si sentono connessi, impegnati e supportati. Collaborazione e community building, pertanto, sono strettamente collegati e si influenzano vicendevolmente. La collaborazione, infatti, richiede una comunicazione aperta e continua tra i partecipanti e la condivisione di conoscenze, competenze e risorse, generando fiducia reciproca e rafforzando i legami sociali; incoraggia il coinvolgimento attivo dei membri nei processi decisionali e operativi; sostiene la comunità a crescere, prosperare e raggiungere obiettivi più ambiziosi.

#### **2.2.4 Sfide**

##### *Doppio livello di complessità e “matrimonio di interesse” nella Coprogettazione*

Il percorso di Coprogettazione richiede di partecipare a tale pratica non in forma singola ma costituendo un'aggregazione funzionale (tra più soggetti) che sarà deputata a interloquire con l'Ente Pubblico. Per gli enti del Terzo Settore si tratta di mettersi insieme tentando di perseguire una certa complementarità per



competenza e rappresentanza territoriale. Tuttavia ciò comporta un doppio livello di complessità: da un lato richiede di costruire una relazione di partenariato con l'Ente Pubblico attraverso la partnership con diversi enti del Terzo Settore (Guidetti, 2018); dall'altro lato la costituzione di una nuova organizzazione, generalmente temporanea e fondata ad hoc per l'occasione, esige un ripensamento delle relazioni tra enti diversi con identità e culture differenti ma, soprattutto, che su altre partite risultano essere competitor per le aggiudicazioni di appalti e affidamenti di servizi sul medesimo o su altri territori. Spesso queste nuove organizzazioni risultano essere cordate autorevoli in vista della selezione al bando di Coprogettazione, ma al tempo stesso deboli e inadeguate nell'implementazione di tale pratica.

Questo fenomeno in letteratura è definito come “matrimonio di interesse”, ossia quando gli enti si impegnano nel raggiungimento di mediazioni e compromessi esclusivamente strumentali all'esito positivo del bando, sottovalutando l'effettiva capacità di collaborazione e senza avere cura delle relazioni interne (De Ambrogio, 2018). La costituzione di questo tipo di organizzazioni risulta sempre più frequentemente (spesso per le strette scadenze dei bandi) generando una certa contraddizione con le finalità autentiche della collaborazione.

*Paradosso della collaborazione*

Non è inusuale che l'enfasi positiva sulla Coprogrammazione e Coprogettazione rischi di generare un paradosso, quello di volgere in chiave collaborativa qualsiasi strumento di regolazione pubblico-privato, dalla gara d'appalto con un oggetto aperto a un tavolo di confronto: ciò può sfociare da un lato, nel rischio di causare difficoltà e cadere in opportunismi tipici della competizione, provocando il mancato conseguimento dei risultati sperati (Marocchi 2018). Dall'altro lato nel distorcere il significato della collaborazione, in particolare dal punto di vista concettuale. In questo modo la coprogettazione si allarga sino a divenire una raccolta variegata e generica di pratiche, andando a incrementare la confusione e l'incertezza con cui ancora questa viene percepita.

Decidere di collaborare e collaborare in pratica sono due cose estremamente differenti (Camilla, 2020).

### **2.3 RIFLESSIONI E PROSPETTIVE DI SVILUPPO**

Ad oggi, ciò a cui si sta assistendo, accanto alla diffusione sempre in aumento delle esperienze di Coprogettazione, è la progressiva crescita della Coprogrammazione, sia dal punto di vista delle effettive pratiche, sia dell'interesse culturale per il tema.

Come suggerisce Marrocchi (2022), le esperienze positive di collaborazione hanno senz'altro stimolato il desiderio dei protagonisti di sperimentarsi anche su terreni non immediatamente operativi.

Da un punto di vista teorico, ci si attenderebbe il percorso contrario: in un primo momento si coprogramma, poi eventualmente si coprogetta. In realtà, una volta che la dinamica si è attivata e si è diffusa la consapevolezza dell'importanza di entrambi questi strumenti, il punto di partenza iniziale diventa non così rilevante. Inoltre, mentre la Coprogettazione deve fare i conti con la possibile scelta alternativa basata sulla competizione (affidare i servizi tramite appalto), una volta acquisito a livello culturale il valore positivo della collaborazione, non appaiono motivazioni per non coprogrammare, se non per indirizzare le energie partecipative sugli aspetti di maggiore rilievo.

In aggiunta, lo scenario di inconsistenza per le risorse destinate al welfare sembra essere mutato e i principali fondi nazionali hanno assunto carattere strutturale nel bilancio dello Stato.

Ciò può sicuramente contribuire ad alimentare il rinnovato interesse per le forme di Coprogrammazione, per quelle relative a temi specifici così come, presumibilmente, per la programmazione di zona, nell'ambito di un sistema di relazioni tra enti pubblici e Terzo settore, coerente con l'art. 55 della riforma del Terzo settore.

Emerge come sfida per i prossimi anni quella di costruire attorno all'amministrazione condivisa un *ecosistema collaborativo ad essa coerente* (Marrocchi, 2023), agendo in primo luogo sul fronte culturale, in modo da connotare queste pratiche come frutto di un reale ripensamento della concezione di Stato. Ciò implica un'azione incessante di formazione, preferibilmente congiunta, tra Enti pubblici e Terzo Settore, di mappatura e diffusione di buone prassi, che incoraggi anche altri territori a seguirle. In secondo luogo, risulta importante collocare le specifiche iniziative di amministrazione condivisa in un contesto regolativo coerente: regolamenti, organi permanenti di confronto col Terzo Settore sulle politiche dei settori di interesse generale, e il suo coinvolgimento nei documenti di programmazione fondamentali degli Enti, sono alcuni esempi di come i temi dell'amministrazione condivisa possano radicarsi, per diventare elementi cardine delle strategie e delle politiche, e non esperienze occasionali.

Ciò si accompagna alla diffusione di iniziative di analisi e di ricerca che possano alimentare e stimolare i tavoli di lavoro. Altro elemento importante e centrale da considerare sono le culture organizzative, gli stili di leadership e le professionalità delle organizzazioni, le quali devono anch'esse farsi protagoniste di un'evoluzione interna per poter accogliere e essere protagoniste attive e coerenti di pratiche collaborative.

## CAPITOLO 3

### **Il rilancio della programmazione sociale nella Regione Marche: dal Piano Sociale Regionale 2020-2022 al caso delle province di Fermo e Ascoli Piceno**

#### **3.1. II PIANO SOCIALE REGIONALE 2020/2022**

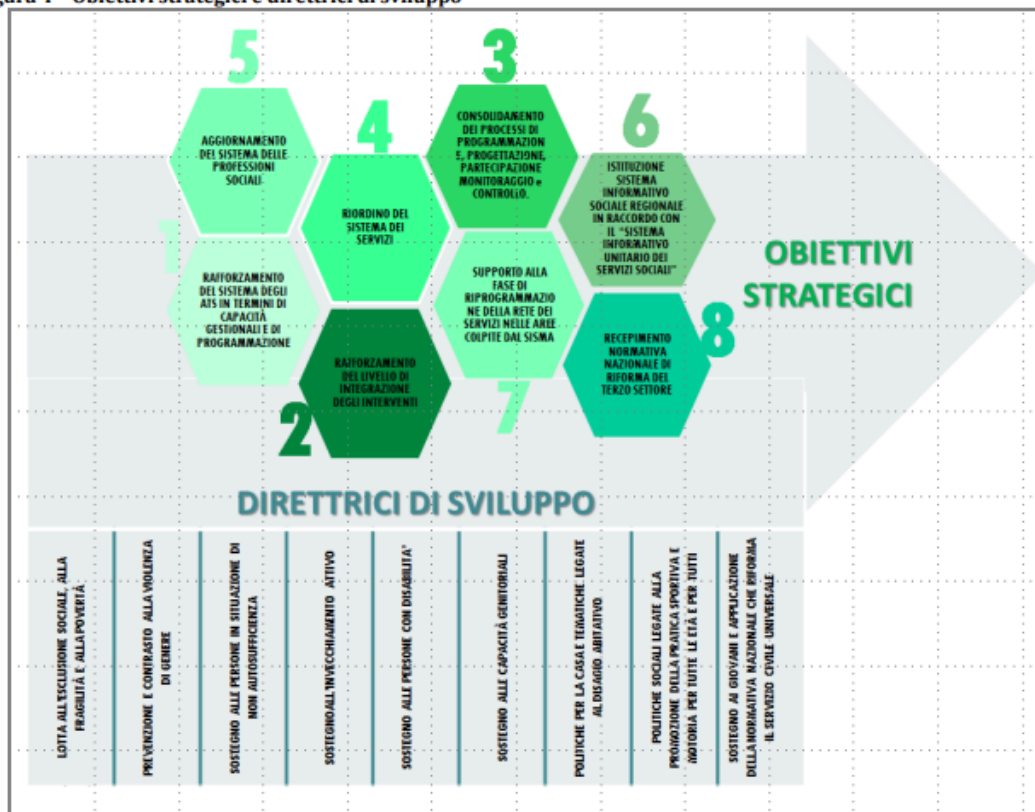
Il Piano Sociale Regionale 2020/2022 ha rappresentato il risultato di un processo di riflessione e confronto maturato nel 2019 e nel 2020 di fronte ad un contesto regolativo, dei finanziamenti e dei bisogni profondamente cambiato alla luce dell'esperienza pandemica. Come è specificato efficacemente all'interno del Piano, per poter rendere partecipe l'intera comunità, coinvolta a vario titolo come portatrice di interesse, nello sviluppo delle strategie e degli strumenti impiegati, il lavoro di predisposizione del Piano è stato accompagnato da una campagna di informazione, ascolto e interlocuzione con gli stakeholder regionali e territoriali (rappresentanti di sindacati, associazioni, società scientifiche, ordini professionali, Enti Locali e altri). Gli incontri hanno previsto l'illustrazione delle *Linee Guida di costruzione del Piano Sociale* in tutte le sue parti, e un breve dibattito sulle stesse; essi sono stati seguiti da una raccolta strutturata di osservazioni, proposte e suggerimenti, attraverso un'apposita Scheda. I contributi, raccolti dagli uffici regionali, sono stati poi esaminati e integrati nei contenuti del Piano.

Relativamente ai contenuti, la programmazione regionale, dovendo agire sia sul versante del sistema organizzativo dei servizi che su quello delle priorità di settore, è articolata in:

- *obiettivi strategici* di sistema, orientati all'innovazione del sistema e al rafforzamento del livello territoriale, da raggiungere attraverso specifiche “azioni di sistema”, previste da specifici riferimenti normativi e dettagliate e descritte negli output attesi;
- *direttrici di sviluppo settoriale* che, a partire da un'analisi delle criticità e dei punti di forza di specifici temi, individuano interventi da sviluppare per dare attuazione all'evoluzione di azioni e di politiche settoriali.

La figura 4 proposta all'interno del Piano Sociale Regionale mostra con uno schema sintetico l'articolazione degli 8 obiettivi strategici e delle 9 direttrici di sviluppo individuati.

Figura 4 – Obiettivi strategici e direttrici di sviluppo



Fonte: Piano Sociale Regionale 2020-2022, Regione Marche, pp.52

L'impianto strategico descritto non nasce a tavolino, ma è frutto di vari interventi conoscitivi, quali le valutazioni fatte dalle Università marchigiane sulle criticità e sui punti di forza della programmazione sociale regionale precedente, gli incontri di ascolto svolti nella fase di costruzione del nuovo Piano Sociale con i vari portatori di interesse, i confronti mensili avvenuti negli anni precedenti con la Conferenza permanente dei Coordinatori di ATS.

Obiettivi strategici e direttrici di sviluppo sono strettamente connessi: è stato evidenziato come il complesso delle azioni di sistema messe in campo per perseguire gli otto obiettivi strategici sia caratterizzato da un'interdipendenza tra le azioni stesse. Sono state quindi individuate le macro-finalità o principi ispiratori del processo di riordino e aggiornamento del sistema di interventi e servizi sociali regionale perseguito nel Piano (figura 6): Programmazione, Integrazione, Standardizzazione, Regolazione, Ricostruzione, Partecipazione.



Figura 6 - Mappa degli obiettivi strategici e delle macro-finalità

	PROGRAMMAZIONE	INTEGRAZIONE	STANDARDIZZAZIONE	REGOLAZIONE	RICOSTRUZIONE	PARTECIPAZIONE
<b>OS1 - RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA DEGLI ATS</b>						
OS1-A1 Potenziamento del coordinamento tra Coordinatori degli Ambiti Territoriali e tra questi e il Servizio Politiche Sociali attraverso la regolamentazione della "Conferenza permanente dei Coordinatori di ATS".						
OS1-A2 Predisposizione Linee guida per la programmazione territoriale (Piano d'Ambito) integrate con le linee di programmazione in capo alle UU.OO.SeS e con le indicazioni ministeriali.						
OS1-A3 Individuazione di nuove modalità e criteri di selezione per l'iscrizione all'ELENCO dei Coordinatori di ATS, nonché progettazione di un percorso formativo per gli aspiranti al ruolo finalizzato all'aggiornamento delle competenze necessarie al mantenimento dei requisiti di iscrizione.						
OS1-A4 Individuazione di specifiche forme strumentali per la gestione associata dei servizi sociali a livello di ATS e degli strumenti di rafforzamento della gestione associata nella programmazione e nella gestione degli interventi a livello di ATS anche mediante la previsione di meccanismi premiali.						
OS1-A5 Destinazione di una quota del Fondo Nazionale Politiche Sociali al funzionamento degli ATS e definizione dei relativi criteri di utilizzo che prevedano il rafforzamento dell'impegno degli ATS per il monitoraggio della programmazione e dell'utilizzo della spesa per interventi e servizi sociali.						
OS1-A6 Aggiornamento del sistema degli ATS per favorire la "coincidenza" territoriale con i Distretti Sanitari e, laddove possibile, con i Centri per l'Impiego in modo che diventino (gli ATS) luoghi di programmazione omogenea e di gestione associata per il comparto sociale, sanitario e delle politiche attive del lavoro.						
<b>OS2 - RAFFORZAMENTO DEL LIVELLO DI INTEGRAZIONE DEGLI INTERVENTI</b>						
OS2-A1 Promozione di accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute, l'agricoltura sociale, finalizzati alla realizzazione di una offerta integrata di interventi e servizi allargati alla partecipazione degli enti di terzo settore e coordinati con la strategia per lo sviluppo delle aree interne e con il Patto per lo Sviluppo.						
OS2-A2 Collaborazione all'attivazione delle UU.OO. SeS, e all'individuazione delle prestazioni socio-sanitarie						
<b>OS3 - CONSOLIDAMENTO DEI PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE, PARTECIPAZIONE MONITORAGGIO/CONTROLLO</b>						
OS3-A1 Istituzione del tavolo regionale della protezione e dell'inclusione sociale quale articolazione della Rete nazionale prevista dal D.Lgs. 147/2017.						
OS3-A2 Definizione dei criteri per la composizione e l'attivazione dei tavoli di ATS quale articolazione Rete nazionale prevista dal D.Lgs. 147/2017, a partire dall'esperienza dei Gruppi di Valutazione Locale previsti per le attività di cui al POR.						
OS3-A3 Coordinamento delle attività di monitoraggio e valutazione del Piano Sociale e dei Piani Sociali di ATS attraverso set di indicatori e attività di valutazione e "audit" periodici.						
<b>OS4 - RIORDINO DEL SISTEMA DEI SERVIZI</b>						
OS4-A1 Definizione degli standard organizzativi, delle figure professionali e dei livelli minimi di servizi non residenziali da garantire in ogni ATS						
OS4-A2 Definizione del sistema tariffario per i servizi nei quali interviene il finanziamento regionale, per l'area dell'integrazione socio-sanitaria in collaborazione con il servizio sanità, per l'area sociale in collaborazione con i soggetti erogatori/gestori dei servizi/strutture.						
OS4-A3 Definizione della soglia minima per l'esenzione totale della compartecipazione al di sotto della quale il Comune di residenza dell'assistito assume interamente gli oneri per le prestazioni sociali nell'ambito di linee guida per l'applicazione della norma nazionale sull'Isce, limitatamente ai servizi per i quali interviene il finanziamento regionale.						
OS4-A4 Valutazione delle prassi ed esperienze in corso con l'obiettivo di definire i criteri e delle modalità per l'adozione dei titoli validi per l'acquisizione di servizi presso le strutture e i servizi sociali accreditati ai sensi della L.R. 21/2016 e s.m.i.						
OS4-A5 Disciplina delle modalità e dei criteri per l'affidamento dei servizi da parte degli Enti Locali e degli altri enti pubblici in base alle normative vigenti in materia e individuazione dei criteri e delle modalità di verifica della regolarità dei provvedimenti di aggiudicazione definitiva relativa ai servizi e definizione del sistema sanzionatorio.						
<b>OS5 - AGGIORNAMENTO DEL SISTEMA DELLE PROFESSIONI SOCIALI</b>						
OS5-A1 Piani per la formazione e per l'aggiornamento del personale addetto alle attività sociali e dei relativi percorsi formativi (durata e ordinamento didattico), in collaborazione con il servizio formazione professionale Regionale, con la Università marchigiana e con il Forum del Terzo Settore, e con l'Ordine assistenti sociali Consiglio regionale Marche e con gli enti gestori dei servizi, anche in funzione delle figure professionali necessarie al sistema dei servizi di cui al OS4-A1.						
<b>OS6 - ISTITUZIONE SISTEMA INFORMATIVO DEI SERVIZI SOCIALI</b>						
OS6-A1 Istituzione e organizzazione del sistema informativo regionale per la programmazione, gestione e verifica delle politiche sociali in stretta integrazione con il Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SIUSS - ART.24 DLGS 147/2017), in raccordo con la sperimentazione prevista dalla Strategia per le Aree interne relativamente alla Piattaforma per PUA Salute e Welfare e con il Sistema Informativo Regionale Lavoro.						
OS6-A2 Monitoraggio del finanziamento e della spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni con il supporto degli ATS, anche con riferimento a quanto previsto all'OS1-A5.						
<b>OS7 - SUPPORTO ALLA FASE DI RIPROGRAMMAZIONE DELLA RETE DEI SERVIZI NELLE AREE COLPITE DAL SISMA</b>						
OS7-A1 - Supportare l'implementazione delle progettualità del pilastro "servizi alla persona" del Progetto "Verso il patto per la ricostruzione e lo sviluppo" di ISTAO articolati nei segmenti tematici: servizi sanitari, educativi e assistenziali, sostegno e mediazione sociale verso le popolazioni colpite dal sisma, servizi per le nuove forme dell'abitare sociale.						
OS7-A2 Coordinamento di un progetto di ricerca per la misura dell'impatto multidimensionale del sisma in collaborazione con gli ATS del cratere e di stakeholder.						
<b>OS8 - RECEPIMENTO DELLA NORMATIVA NAZIONALE CHE RIFORMA IL TERZO SETTORE</b>						
OS8-A1 Revisione della normativa regionale attuale in materia di volontariato, promozione sociale e cooperazione sociale in applicazione dei provvedimenti nazionali derivanti dal Codice, con conseguenti revisioni procedurali.						
OS8-A2 Istituzione dell'Ufficio regionale per il Registro unico nazionale del terzo settore.						
OS8-A3 Gestione del "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore".						
OS8-A4 Definizione ed istituzione di un tavolo di confronto permanente sulle politiche sociali con gli enti del Terzo Settore.						

Fonte: Piano Sociale Regionale 2020-2022, Regione Marche, p.67

### **3.2 L'AZIONE DI SUPPORTO AL RIAVVIO DELLA PROGRAMMAZIONE SOCIALE TERRITORIALE NELLE MARCHE**

I Piani sociali dei ATS rappresentano il risultato di un processo di programmazione territoriale che necessita di un continuo aggiornamento e lettura attenta dei bisogni e delle risorse. Nel 2021 è stata svolta un'attività di accompagnamento dei territori da parte delle università, che ha avuto come esito la stesura delle Linee Guida per la programmazione territoriale, approvate dalla Regione con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 180 del 22 febbraio 2021<sup>1</sup>.

Nello specifico, la Regione, con DGR 1568/2019 ha ritenuto opportuno prevedere un'azione di supporto al riavvio della programmazione sociale territoriale, ferma da diversi anni, attivando una progettualità finalizzata alla predisposizione dei relativi strumenti (AZIONE 2 -Attività finalizzate a predisporre gli strumenti per il riavvio dei piani di zona). Il Servizio Politiche Sociali e Sport, nel dare attuazione a tale previsione della Giunta, con DDSPO n.322 del 20 dicembre 2019, ha privilegiato una modalità realizzativa basata sull'attivazione di un gruppo di coordinamento aperto, in capo all'Ambito Territoriale Sociale (ATS) che ha sviluppato maggiori competenze sul tema, l'ATS n.1 – Pesaro, il quale ha

---

<sup>1</sup> Deliberazione della Giunta Regionale n. 180 del 22 febbraio 2021: Approvazione delle Linee Guida per la predisposizione dei Piani Sociali Territoriali di ATS, di cui alla Deliberazione Amministrativa dell'Assemblea Legislativa Regionale n.109/2020 "Piano Sociale Regionale 2020/2022. Indirizzi prioritari e strategie per lo sviluppo e l'innovazione del welfare marchigiano e per il rafforzamento degli interventi in materia di servizi sociali. Centralità del cittadino ed equità sociale nell'ambito del processo di integrazione tra sistemi di welfare".

curato il progetto di lavoro, condiviso con la Regione, supportato scientificamente e tecnicamente dalle Università marchigiane, e basato sui seguenti principi relativamente a:

a. finalità e obiettivi della programmazione sociale di ATS

-Finalità: Rispondere ai bisogni sociali per la promozione del benessere della popolazione del territorio.

-Obiettivi:

- Consolidamento dell'ATS;
- Sviluppare le specifiche politiche di settore in modalità partecipata;
- Realizzare innovazione territoriale per rispondere ai bisogni specifici e promozione del benessere della popolazione (innovazione è partecipata e locale)

b. metodologia della programmazione territoriale

La programmazione territoriale è strettamente legata alla programmazione regionale, ma sviluppa specifici strumenti e innovazioni per rispondere ai bisogni del territorio.

Dal progetto derivano poi le Linee Guida che contengono lo schema dei contenuti del Piano Sociale Territoriale di Ambito.

Lo schema è redatto in modo che risulti un Piano di Ambito operativo e concreto: un *piano-processo*, da usare, che si evolve, integra, adegua; uno strumento di

lavoro a disposizione di tecnici, politici, cittadini, per conoscere, ascoltare, dare risposte adeguate in termini di programmazione territoriale di politiche sociali e socio sanitarie, integrate con altre azioni di welfare.

La proposta di linee guida è stata discussa con i coordinatori di tutti gli ATS il 12 novembre 2020 e con le organizzazioni sindacali il 20 novembre 2020. Recepite le indicazioni integrative rappresentate dai sindacati e in funzione delle istanze emerse dal confronto con i coordinatori degli ATS, la Regione e le Università hanno concordato l'affidamento dell'incarico agli atenei marchigiani, coinvolti nel progetto attraverso i loro dipartimenti afferenti alle specialità attinenti alla materia del sociale - Università degli Studi di Urbino Carlo Bo con il Dipartimento di Economia, Società Politica (DESP), Università Politecnica delle Marche con il Centro di Ricerca e Servizio sull'integrazione Socio-Sanitaria, del Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali (C.R.I.S.S / DISES), Università degli Studi di Macerata con il Dipartimento di Scienze Politiche, della Comunicazione e delle Relazioni Internazionali SPOCRI- di accompagnamento alla programmazione sociale di ATS mediante un percorso di affiancamento agli ATS: tale percorso è finalizzato alla implementazione delle linee guida nella stesura dei Piani, comprensivo di valutazioni e analisi delle implicazioni e degli impatti dell'emergenza Covid-19 sulla rete dei servizi sociali), mettendo a disposizione anche modulistica standardizzata.

Alle Università marchigiane è stato affidato il coordinamento e l'accompagnamento alla programmazione di ATS, sia a livello provinciale tramite incontri calendarizzati con tutti i coordinatori di ATS e i rappresentanti degli enti del terzo settore, del sindacato e gli altri attori potenzialmente coinvolti nella rete dei servizi, ma anche a livello di singolo ATS: quello delle università è anche un ruolo di facilitatore per l'analisi dei bisogni sociali del territorio e il riavvio di focus group e reti di soggetti del territorio; gli ATS si sono poi impegnati nelle azioni necessarie per la stesura delle attività di programmazione come previsto dalle relative linee guida, mentre la Regione ha assunto un ruolo di presidio del percorso.

Il percorso è stato arricchito di step collegiali con tutti gli ATS e la Regione. In fase iniziale sono stati previsti momenti di incontro su dimensione di Area Vasta provinciale, per un dialogo più operativo con i coordinatori di ATS con riguardo ai fabbisogni di supporto e agli aspetti organizzativi

Il termine delle attività di affiancamento è stato stabilito per giugno 2021. Il supporto fornito attraverso il percorso di accompagnamento è stato finalizzato a mettere ciascun Ambito Sociale nella condizione di predisporre e inviare alla Regione il Piano Sociale Territoriale di Ambito riferito al biennio 2021/2022, entro il 31 ottobre 2021.

### **3.3 IL PROGETTO: “ MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DEL PIANO SOCIALE REGIONALE E DEI PIANI SOCIALI DI ATS”**

Alla luce del contesto generato dall'emergenza pandemica e dalla complementarità dell'AZIONE 2 - *Attività finalizzate a predisporre gli strumenti per il riavvio dei piani di zona* e dell'AZIONE 1 - *Attività di analisi rivolta all'individuazione degli standard dei servizi*”, previste nella DGR 1568/2020 ed entrambe coordinate, come da DDSPO n.322 del 20 dicembre 2019, dall'ATS 1, supportato scientificamente e tecnicamente dalle Università marchigiane, l'accompagnamento alla programmazione sociale di ATS ha previsto anche l'analisi della situazione attuale dei servizi negli ATS della regione Marche per individuare gli standard degli stessi (organizzativi, figure professionali, livelli minimi di servizi non residenziali) per la condivisione e uniformità su tutto il territorio regionale.<sup>2</sup>

Col progetto di “Monitoraggio e Valutazione del Piano Sociale Regionale e dei Piani Sociali di ATS” la Regione promuove un lavoro di (co-)costruzione di azioni finalizzate a predisporre gli strumenti valutativi del Piano Sociale Regionale e dei Piani Sociali di ATS.

Il report del progetto non è ancora stato pubblicato ed è attualmente in fase di elaborazione da parte del gruppo di ricerca degli atenei.

---

<sup>2</sup> Deliberazione della Giunta Regionale n. 180 del 22 febbraio 2021

### **3.3.1 L'approccio metodologico: il Mutual Benchlearnig**

Il Benchlearning, introdotto con un ampio successo nel 2015 all'interno dei lavori della rete europea dei servizi pubblici per l'impiego (Fuchs et al., 2022), è l'approccio metodologico che caratterizza il monitoraggio e valutazione dei Piani Sociali di ATS all'interno del progetto.

Il sistema combina due elementi:

1. *Benchmarking*, ovvero il processo di selezione di pratiche scelte sulla base della loro efficacia e che come tali diventano un punto di riferimento per tutte le altre pratiche;
2. *Learning*, inteso come reciproco apprendimento con lo scopo di migliorare i servizi.

Nel contesto dei Piani Sociali di ATS, i due aspetti del Benchmarking e del Learning sono stati declinati in questo modo:

1. *Benchmarking*: si caratterizza per una valutazione quantitativa e qualitativa dei Piani Sociali di ATS. Identifica buone pratiche attraverso un sistema di analisi comparato di indicatori condivisi che possano essere la base del successivo processo di supporto e apprendimento reciproco.
2. *Learning (Apprendimento reciproco)*: L'analisi comparata dei Piani

Sociali di ATS rende possibile l'identificazione di almeno una buona pratica per ATS. Ogni singolo ATS partecipa quindi al processo nel ruolo di buona pratica e quindi di condivisione della propria esperienza per promuovere il suo successo anche in altri territori, con i dovuti adattamenti. Ogni singolo ATS nello stesso tempo, però, è protagonista di un processo di apprendimento di pratiche maturate da parte di altri ATS, identificati come portatori di buone pratiche, in una logica di reciproco apprendimento.

Il fine ultimo dell'applicazione di questo modello è l'apprendimento dalle buone pratiche e il loro adattamento ai contesti territoriali per orientare i territori verso una convergenza in termini di servizi, per contrastare le disuguaglianze territoriali e promuovere uguali diritti di cittadinanza sociale in tutta la regione.

Una volta identificate le buone pratiche, i territori saranno accompagnati verso l'identificazione delle azioni per l'adattamento della pratica al territorio considerato.

### **3.3.2 Strategia operativa**

L'Università di Urbino Carlo Bo, L'Università Politecnica delle Marche, L'Università di Macerata (fino ad ottobre 2023) sono gli atenei garanti della



scientificità dei processi e coinvolti nella strategia operativa, nel coordinamento dei gruppi di lavoro a livello regionale e territoriale, e nel monitoraggio dei processi di implementazione.

Alla luce delle proposte e degli obiettivi del Piano Sociale Regionale, per il monitoraggio e la valutazione dei Piani Sociali di ATS le Università hanno lavorato all'attivazione di un processo partecipato e responsabilizzante, contrario alla logica dell'esternalizzazione e delle delega: valutazione con gli ATS e non per gli ATS.

Il gruppo tecnico degli Atenei si propone di identificare quindi le buone pratiche, analizzando i piani presentati, e accompagnare gli ATS nell'avvio di un processo di consapevolezza delle parti più critiche e deboli della programmazione territoriale e nel potenziamento di queste <sup>3</sup>.

La tabella seguente propone una presentazione sintetica delle azioni previste e svolte.

---

<sup>3</sup> Proposta di progetto operativo a cura di Angela Genova, Carla Moretti, Emmanuele Pavolini, Marco Arlotti, Valeria Quaglia, aggiornata al 30/08/2023.

<b>FASI</b>	<b>ATTORI</b>	<b>AZIONI</b>
1. Condivisione della proposta metodologica	Università ATS Regione	Organizzazione di un evento di presentazione e discussione
2. Monitoraggio del Piano Sociale Regionale	Università Regione	Le università analizzano i processi di implementazione e aggiornamento della programmazione regionale sulla base dei dati forniti dalla Regione
3. Valutazione e monitoraggio dei Piani di ATS	Università ATS Regione	Gli Atenei analizzano le motivazioni dei mancati piani, coinvolgendo i rispettivi Coordinatori in un'intervista. Gli Atenei analizzano piani consegnati: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coerenza con linee guida regionali (analisi desk)</li> <li>• Focus su alcune aree tematiche sulle quali avviare il processo di Benchlearning</li> </ul>
4. Condivisione delle buone pratiche e avvio del percorso di Benchlearning	Università ATS Regione	Le Università propongono i risultati di selezione di buone pratiche, da concordare con i territori in momenti plenari per l'avvio del percorso di apprendimento reciproco.
5. Restituzione e diffusione del percorso	Università, ATS Regione Assemblee provinciali/plenarie	Consegna del report definitivo. Condivisione politica e pubblica dei risultati ottenuti.
6. Valutazione del progetto	Università ATS Regione	Confronto tra Regione e Atenei iniziale, in itinere e finale per verifica coerenza tra obiettivi fissati e risultati raggiunti.

### 3.3.3 Strumenti di ricerca

Le Linee Guida costruite a partire dalla programmazione regionale comprendono

4 macro-aree. Le prime due sono le più corpose:

l'Obiettivo A relativo al Consolidamento ATS, e l'Obiettivo B relativo alle Politiche di settore. È presente anche un Obiettivo C relativo all'Innovazione, e l'obiettivo D relativo alle aree colpite dal sisma.

A partire dalla struttura delle Linee Guida è stata costruita una Griglia di Analisi Valutazione.

La Griglia è quindi suddivisa nelle quattro macro aree delle linee guida (A,B,C,D). Per ogni parte in cui queste aree si articolano, sono previste quattro dimensioni analitiche: l'Analisi, gli Obiettivi, la Strategia e la Valutazione.

All'interno della Griglia sono stati utilizzati due criteri valutativi:

- il primo considera la Coerenza rispetto alle Linee Guida,
- il secondo fa riferimento il grado di Completezza ed esaustività del contenuto.

Va sottolineato che la struttura delle Linee Guida e della Griglia non è del tutto speculare rispetto alla programmazione regionale. Gli 8 obiettivi strategici sono stati accorpati in 5 macro-obiettivi, mentre per quanto riguarda le 9 politiche di settore sono state considerate tutte le Linee di azione che erano comprese all'interno, quindi da 9 sono diventate 31.

Ogni file di valutazione, quindi, si declina in 5 parti per la parte A, 31 per la parte B, una per la parte C e una per la parte D (38 parti totali) . L'immagine che segue mostra la struttura della griglia per ognuna delle 38 parti analizzate.

	A	B	C	D
1		Coerenza: si/no	Valutazione: completo/da potenziare	Se coerente: breve commento qualitativo del contenuto
2	<b>Analisi</b>			
3	Offerta dei servizi e relative spese			
4	Attivazione e coinvolgimento gruppi di lavoro tematici (modalità partecipata)			
5	<b>Obiettivi</b>			
6	Definizione priorità			
7	Selezione interventi in base ad analisi bisogni, offerta servizi e coinvolgimento stakeholder			
8	<b>Strategia operativa</b>			
9	Strumenti			
10	Risorse			
11	Modalità			
12	Tempi			
13	<b>Valutazione partecipata dei processi e dei risultati</b>			
14	Identificazione criticità			
15	Costruzione azioni migliorative per raggiungimento obiettivi definiti			

*Fonte: elaborazione dei ricercatori*

Le valutazioni ottenute dalla compilazione delle griglie costituiscono la base dati di riferimento per l'individuazione delle Aree di Forza per ogni ATS e poi delle Buone Pratiche.

Le valutazioni presenti all'interno delle Griglie sono state trasformate in dati numerici. È stata utilizzata la seguente codifica: è stato attribuito il valore 1 per le voci coerenti/complete, 0,5 coerente/da potenziare 0 non coerente (quindi presenti nelle Linee Guida ma assenti all'interno del Piano).

Sono state individuate le aree con punteggi maggiori, condivise poi con i Coordinatori d'ambito per verificare la corrispondenza tra quanto emerso dai dati e quanto invece percepito rispetto al lavoro sul proprio territorio di riferimento, con l'obiettivo di individuazione condivisa di alcune progettualità capofila/ buone pratiche, almeno 1 o 2 per ATS.

Si specifica che non tutti gli ATS coinvolti hanno presentato il Piano, e, come è possibile notare all'interno della tabella precedente al punto 3, le Università hanno previsto e svolto delle interviste ai rispettivi Coordinatori d'ambito per indagare, tra gli altri aspetti, le motivazioni della mancata presentazione del Piano. Segue la Traccia delle interviste effettuate, contenente tutte le domande, anche relative al valore percepito rispetto alla programmazione, e eventuali esperienze di Coprogrammazione e Coprogettazione in atto.

**Traccia di Intervista per i Coordinatori di ATS che non hanno consegnato il Piano**

1. Quali sono i motivi per cui ad oggi il piano non è stato consegnato?
2. E' al momento in corso un processo di definizione del piano?
  - 2.1. Tempi di consegna del piano?
3. E' stato promosso uno strumento/metodo sostitutivo del piano?
4. Qual è il valore oggi della programmazione territoriale e quindi del piano?
5. Perché scrivere un piano di programmazione?
6. Come giudica il livello di coinvolgimento del terzo settore nel processo di programmazione dell'ATS che coordina?
7. E' stato avviato un processo di co-programmazione?
  - 7.1. Quali azioni sono state attivate?
  - 7.2. Quali sono i punti di forza e di criticità riscontrati?
8. Sono in corso processi di co-progettazione?
  - 8.1. Quali azioni sono state attivate?
  - 8.2. Quali sono i punti di forza e di criticità riscontrati?
9. Ulteriori punti di approfondimento e riflessione

*Fonte: elaborazione dei ricercatori*

### **3.3.4 La Programmazione: una prima restituzione della valutazione e livello regionale**

L'area tematica della programmazione è stata diffusamente affrontata all'interno dei Piani Sociali Territoriali degli ATS della Regione Marche: a questa è dedicata la sezione A2 dell'Obiettivo A-Consolidamento ATS.

L'analisi della Programmazione<sup>4</sup> evidenzia una coerenza formale media alle linee guida pari al 72,4%, di cui il 73,1% è da considerarsi completo mentre il 26,9% da potenziare.

Come da linee guida, il tema in oggetto si articola in tre sotto-temi specifici, la cui analisi può essere presentata come segue. La quasi totalità dei piani presentati (15 su 16) contiene una descrizione e analisi del tema della programmazione sociale territoriale socio-sanitaria e 14 di loro chiariscono bene gli obiettivi; la maggior parte (12 su 16) illustra in modo chiaro e completo la strategia e solamente alcuni (9 ATS) presentano la valutazione partecipata dei processi e dei risultati, che risulta complessivamente da potenziare perché maggiormente orientata ad esprimere un giudizio di fattibilità sugli obiettivi anziché prevedere la costruzione di strumenti valutativi delle azioni previste.

Il secondo sotto-tema riguarda la programmazione integrata e le reti territoriali di ATS, per la quale la totalità dei piani presentati analizza efficacemente la situazione e definisce gli obiettivi; la maggior parte di essi (13 su 16) presenta

---

<sup>4</sup> L'analisi trasversale dei dati ottenuti relativamente alla sezione A2-Programmazione è stata effettuata nello specifico dal gruppo di lavoro dell'Università di Urbino "Carlo Bo".

anche la rispettiva strategia mentre 9 piani sociali di ATS presentano la valutazione partecipata dei processi e dei risultati, che però complessivamente risulta da potenziare.

Infine, relativamente all'Attivazione tavoli di ATS per inclusione sociale, terzo sotto-tema, la maggioranza dei piani analizzati (13 su 16) presenta un'analisi della situazione, circa la metà definisce anche gli obiettivi e la strategia per raggiungerli mentre la dimensione della valutazione partecipata dei processi e dei risultati è presente, anche se spesso da potenziare, in solamente 6 piani analizzati.

È possibile analizzare il tema in oggetto anche a livello provinciale.

I piani di ATS della Provincia di Pesaro Urbino registrano una coerenza formale media alle linee guida del 71,7%, di cui il 64,5% è da considerarsi completo, mentre il 35,5% da potenziare.

L'analisi dei piani degli ATS della Provincia di Ancona evidenzia una coerenza formale media alle linee guida del 75%, di cui il 87% è da considerarsi completo, mentre il 13% da potenziare.

I piani di ATS della Provincia di Macerata registrano una coerenza formale media alle linee guida del 76,1%, di cui il 83,3% è da considerarsi completo, mentre il 16,7% da potenziare.

Infine, l'analisi dei piani degli ATS delle Province di Fermo e Ascoli Piceno rileva una coerenza formale media alle linee guida del 68,8%, di cui il 63,1% è da considerarsi completo, mentre il 36,9% da potenziare.

### **3.4 L'INDAGINE SUL CASO DELLE PROVINCE DI FERMO E ASCOLI PICENO**

La parte di elaborato che segue si propone, di porre un focus su come, alla luce di quanto individuato all'interno del Piano Regionale e delle indicazioni strategiche al suo interno, le tematiche della Programmazione, Partecipazione e Collaborazione sono tradotte operativamente all'interno dei Piani di Zona.

#### **3.4.1 Le indicazioni regionali, tra Partecipazione e Collaborazione**

Come evidenziato in precedenza nel paragrafo 3.1, Programmazione e Partecipazione sono individuate come due delle sei macro-finalità o principi ispiratori del processo di riordino e aggiornamento del sistema di interventi e servizi sociali perseguito nel Piano Sociale Regionale 2020/2022 della Regione Marche.

In particolare, l'obiettivo strategico 3 individuato nel Piano è dedicato nello specifico, come indica il titolo associato, al "Consolidamento dei processi di programmazione, progettazione, partecipazione, monitoraggio/controllo". In



questo senso la Regione evidenzia come, a partire dall'analisi di contesto, emerga la necessità non solo e non tanto di dotarsi di nuovi strumenti programmatori, quanto di tornare a dare maggiore forza anche a strumenti pensati nel passato. Individua, inoltre, due linee di intervento (p.58):

- *Il ritorno ad una programmazione territoriale forte in un contesto più complesso*: quello che sembra essere progressivamente venuto meno in questi anni, a livello di Ambito Sociale, è una attività di programmazione, intesa come piano di sviluppo pluriennale della rete complessiva degli interventi sociali; le mutate condizioni di finanziamento (tagli, maggiori vincoli nazionali nella finalizzazione della spesa, forte riduzione dei finanziamenti nazionali indistinti, etc.) hanno spostato il sistema locale dalle attività di programmazione ad un modello di progettazione su singole tematiche e strumenti di intervento, spesso con un respiro temporale limitato e legato al rinnovo dei finanziamenti ad hoc; ciò ha sia impoverito la capacità programmatica che reso più difficile sviluppare attività di progettazione settoriale con una durata sufficientemente lunga da permettere di trasformare sperimentazioni di successo in interventi consolidati. Risulta quindi necessario tornare a prevedere, in questo senso, strumenti che possano assicurare una maggiore stabilità del finanziamento; inoltre, emerge l'esigenza di semplificare, dove possibile, i processi sia di selezione di chi eroga gli interventi (i bandi di gara sono spesso complessi

e sproporzionati per il tempo e le risorse umane che assorbono rispetto agli importi stessi messi a gara) che di rendicontazione delle spese degli stessi (di nuovo, in molti casi il processo di burocratizzazione in atto sta rendendo complesso il lavoro degli operatori nei territori, sottraendo energie e tempo agli interventi). In sintesi, la frammentazione della programmazione in tante attività di progettazione temporalmente limitate e ad hoc su singoli progetti/interventi categoriali, con risorse umane e finanziarie limitate ed instabili, riporta al centro il tema dell'investimento in attività e possibilità di sviluppare programmazione ad ampio respiro; al contrario, il rischio diventa quello di diffondere ulteriormente un sistema in cui molti interventi hanno durata limitata e natura effimera, legata a finanziamenti ad hoc, che una volta terminati non vengono rinnovati con altre risorse;

- *Il rilancio delle modalità di Co-programmazione:* da un lato, vi è la richiesta di aprire i tavoli di Coprogrammazione a tutta una serie di soggetti, in passato meno presenti, quali ad esempio forze dell'ordine, CIOF, INPS (in relazione al Reddito di Cittadinanza); dall'altro, è auspicabile che la Regione proponga metodologie e strumenti più puntuali su come tornare a svolgere con più efficacia e partecipazione del passato i Piani Sociali di ATS e gli altri strumenti di programmazione congiunta, prevedendo maggiori vincoli e opportunità per i Comuni, affinché si

realizzino concretamente un maggior coordinamento e coinvolgimento di altri Enti Pubblici e del Terzo Settore.

OS3 - CONSOLIDAMENTO DEI PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE, PARTECIPAZIONE MONITORAGGIO/CONTROLLO Ripresa dell'attività programmatoria a livello regionale e territoriale e la metodologia della co-programmazione e della co-progettazione pubblico/privato.		
AZIONE DI SISTEMA	Riferimenti normativi	OUTPUT
<b>OS3-A1</b> Istituzione del <b>tavolo regionale della protezione e dell'inclusione sociale</b> quale articolazione della Rete nazionale prevista dal D.Lgs. 147/2017.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L.R. 32/2014 - Art. 9</li> <li>• DECRETO MLPS 147/2017 - Art. 21, co.5</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• APPROVAZIONE CON DGR</li> </ul>

OS3 - CONSOLIDAMENTO DEI PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE, PARTECIPAZIONE MONITORAGGIO/CONTROLLO Ripresa dell'attività programmatoria a livello regionale e territoriale e la metodologia della co-programmazione e della co-progettazione pubblico/privato.		
AZIONE DI SISTEMA	Riferimenti normativi	OUTPUT
<b>OS3-A2</b> Definizione dei criteri per la composizione e l'attivazione dei <b>tavoli di ATS</b> quale articolazione Rete nazionale prevista dal D.Lgs. 147/2017, a partire dall'esperienza dei Gruppi di Valutazione Locale previsti per le attività di cui al POR.	DECRETO MLPS 147/2017 - Art. 21, co.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• APPROVAZIONE DGR DI INDICAZIONI E CRITERI</li> </ul>
<b>OS3-A3</b> Coordinamento dell'attività di <b>monitoraggio e valutazione del Piano Sociale e dei Piani Sociali di ATS</b> attraverso set di indicatori e attività di valutazione e "audit" periodici.	L.R. 32/2014 - Art. 13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• APPROVAZIONE CON DGR DEL MANUALE PER LA VALUTAZIONE</li> <li>• ATTIVAZIONE COLLABORAZIONE CON LE UNIVERSITA' MARCHIGIANE FINALIZZATA A IMPLEMENTARE LA VALUTAZIONE NELLE FASI EX-ANTE ED EX-POST E PRODUZIONE DEI RELATIVI ATTI</li> </ul>

Fonte: Piano Sociale Regionale 2020-2022, Regione Marche, pp. 58-59

Si sottolinea come l'analisi di queste tematiche sul territorio marchigiano, gli obiettivi e le linee di intervento individuate, si inseriscano in netta coerenza con la rinnovata attenzione e valorizzazione a livello nazionale del rilancio della programmazione, della partecipazione e collaborazione come leva strategica per

il mantenimento e lo sviluppo del welfare in uno scenario di bisogni sempre più complessi (si veda Cap.1).

### **3.4.2 Metodologia**

Il gruppo di lavoro dell'Università Politecnica delle Marche si è occupato, come da Piano Operativo concordato tra la Regione e le Università<sup>5</sup>, nella parte del progetto relativa ai Piani Territoriali Sociali delle province di Fermo e di Ascoli Piceno: ATS 19 Fermo, ATS 20 Porto Sant'Elpidio, ATS 21 San Benedetto, ATS 22 Ascoli Piceno, ATS 23 Vallata del Tronto, ATS 24 Unione Montana dei Sibillini.

Di questi 6 ATS, 4 hanno completato la stesura e consegnato il Piano Sociale, mentre 2 non lo hanno presentato.

Sono state quindi effettuate due interviste ai Coordinatori degli Ambiti dei Piani mancanti, secondo la traccia concordata con il gruppo di lavoro.

Rispetto ai Piani consegnati, come già chiarito nel paragrafo 3.3.3, ne è stata svolta l'analisi e la valutazione mediante la compilazione della Griglia costruita a partire dalla Linee Guida, e l'elaborazione dei dati ottenuti e accanto l'analisi dei relativi punteggi, ha permesso l'individuazione delle Aree di Forza nell'ottica dell'approccio Benchlearning.

---

<sup>5</sup> Proposta progetto operativo, a cura di Angela Genova, Carla Moretti, Emmanuele Pavolini, Marco Arlotti, Valeria Quaglia, aggiornata al 30/08/2023.

Il report finale di ricerca del progetto ad oggi è ancora in fase di elaborazione: non essendo ancora pubblicato e non essendo stati ancora validati tutti i dati, si decide che i 6 ATS del territorio preso in esame siano identificati, all'interno della trattazione che segue, in ordine casuale con le diciture caso 1, caso 2, caso 3, caso 4, caso 5 e caso 6 in rispetto delle fasi di progetto concordate con tutte le parti.

I casi dall'1 al 4 sono relativi agli ATS che hanno consegnato il piano, il 5 e il 6 agli ATS con Piani mancanti.

Si sviluppa a seguire un'analisi che indaga due aspetti specifici all'interno dei Piano consegnati:

- l'attivazione dei tavoli tematici per ogni ATS
- l'eventuale presenza di riferimenti ad esperienze di Coprogrammazione e Coprogettazione sviluppate, in corso, e/o identificate come obiettivo della programmazione.

In particolare, si sottolinea che l'attivazione dei tavoli tematici è indicazione delle Linee Guida di riferimento rispetto alle 9 aree di settore individuate nel Piano Regionale:

1-Lotta all'esclusione sociale, fragilità e alla povertà di lavoro, 2-Prevenzione contrasto violenza di genere, 3-Sostegno alle persone in situazione di non autosufficienza, 4- Sostegno all'invecchiamento attivo, 5-Sostegno alle persone con disabilità, 6- Sostegno alle capacità genitoriali, 7- Politiche per la casa e tematiche legate al disagio abitativo, 8- Politiche legate alla promozione della

pratica sportiva e motoria per tutte le età e per tutti, 9- Sostegno ai giovani e applicazione della normativa nazionale che riforma il servizio civile universale.

Tali tavoli sono finalizzati alla condivisione delle visioni, di monitoraggi, di progetti e di azioni, e costituiscono una prima fase per l'implementazione degli strumenti collaborativi.

### **3.4.3 Alcuni risultati dell'indagine**

#### *Caso 1*

Il Piano Sociale Territoriale mette bene in evidenza come esso sia frutto di un percorso partecipato e condiviso con i numerosi soggetti del territorio. Ai fini della sua redazione, sono stati attivati 8 tavoli tematici, citati all'inizio del Piano nella parte introduttiva sulla Metodologia per la costruzione del Piano Sociale Territoriale. Sono esplicitati in maniera dettagliata tutti i passaggi effettuati: si è svolto un primo incontro dell'Ufficio di Piano, per l'organizzazione del lavoro propedeutico alla gestione dei Tavoli Tematici e alla costruzione del Piano Sociale Territoriale d'Ambito. Durante l'incontro sono state condivise le principali azioni di programmazione partecipata previste: sono stati elencati i Tavoli Tematici attivati; sono stati elencati gli argomenti da trattare per ogni incontro, e definiti per ogni Tavolo i relativi Gruppi di Lavoro ed un Referente. Il Referente si è occupato di condurre il tavolo assegnato, nonché di coordinare il lavoro del

Gruppo, composto dal personale interno all'Ufficio di Piano (assistenti e collaboratori con conoscenze specifiche nelle principali politiche di settore indicate). La figura si è occupata quindi di raccogliere i singoli contributi per la redazione di analisi e l'avanzamento di proposte, che sono state la base di discussione all'interno dei Tavoli partecipati.

All'interno del Piano è evidenziato con chiarezza che fino a quel momento all'interno dell'ATS non erano mai stati attivati dei significativi percorsi di Coprogrammazione e Coprogettazione, "per il timore di percorrere strade poco delineate".

L'Introduzione e la sperimentazione di percorsi di Coprogettazione è identificata come obiettivo all'interno della programmazione (sezione 4.4 Affidamento dei Servizi nella logica partecipativa territoriale): l'ATS si propone di usare tale metodologia all'interno del bando PON PRINS e valutare altri ambiti di intervento all'interno dei progetti di PNRR ove finanziati. Si sottolinea come necessario un supporto tecnico esterno per far diventare tale metodologia parte del "patrimonio" di competenze tecniche dell'ATS. La strategia individuata per il raggiungimento di tale obiettivo è quella di un contesto limitato di sperimentazione per acquisire le competenze tecniche, che possono poi portare all'estensione dell'impiego di tale modalità.

Inoltre, l'avvio di una procedura di Coprogettazione si individua come obiettivo all'interno dell'area Lotta alla Povertà.

## *Caso 2*

All'interno della parte introduttiva "Trasparenza nella comunicazione e nei processi" si specifica che oltre alla predisposizione di manifesti affissi in tutti i comuni dell'ATS, e diffusi sui social, è stata inviata una lettera di invito a tutte le associazioni, Enti del terzo settore, cooperative, enti ecclesiastici, con indicazione di tutte le date e tutti i temi degli incontri indetti. Si sottolinea, infatti, la consapevolezza della trasversalità degli interventi in relazione ai bisogni sociali, e l'importanza di garantire la possibilità a tutti gli attori di partecipare, secondo i propri interessi e le proprie competenze.

All'interno del Piano si evidenzia anche la sottoscrizione di protocollo operativo con un ente territoriale provinciale che vede associati più di 130 Enti del terzo settore del territorio, per la duplice finalità di affiancamento nel percorso di costruzione del Piano Sociale mediante diffusione dell'iniziativa agli associati, ed inoltre di orientamento delle future progettualità, in relazione ai bisogni espressi nei tavoli territoriali.

Parallelamente a ciò è stato indetto un Avviso pubblico destinato al Terzo settore tutto, finalizzato all'adesione a tavoli permanenti di Ambito che costituiranno i tavoli di Coprogettazione per ciascuna politica di intervento. Si specifica che i tavoli partecipativi sono stati ridefiniti a livello locale in relazione alle competenze gestionali attribuite ai servizi sociali del territorio ed in relazione alle competenze attribuite all'ufficio di coordinamento dell'ATS ai sensi della



Convenzione sottoscritta dai comuni aderenti: in totale i tavoli attivati sono stati 5. Ciò è ribadito all'interno della sezione 2.2-Programmazione integrata e reti territoriali di ATS: mediante Avviso pubblico si è data una configurazione permanente a tavoli tematici per politica di intervento. Gli Enti del Terzo Settore hanno manifestato la volontà di partecipare ad uno o più tavoli. Con questa strategia si è inteso porre le basi per la Coprogrammazione degli interventi e dei servizi e quindi potenziare le modalità non competitive di affidamento dei servizi quali la Coprogettazione laddove la tipologia di servizio lo consenta. Si ribadisce come risulti di fondamentale importanza conoscere tutta la pianificazione dei finanziamenti da poter mettere in campo. Si identifica come strategia per raggiungere l'obiettivo l'importanza del coinvolgimento di tutti gli attori, con la partecipazione attiva della Regione Marche.

Nella sezione 3.2-Formazione e aggiornamento del personale integrati nei servizi, si sottolinea anche che lo staff amministrativo è stato sottoposto ad una formazione specifica sulla Coprogettazione di 20 ore.

Anche all'interno della sezione 4.4 si ribadisce l'obiettivo di promuovere nuove forme di coinvolgimento e di condivisione degli obiettivi con gli E.T.S. con particolare riferimento alla Co-programmazione, alla Co-progettazione e all'accreditamento.

È opportuno sottolineare che all'interno della parte di Piano relativa alle singole politiche di settore (sezione B) sono presenti puntuali riferimenti ai tavoli attivati

e i relativi contenuti emersi. In particolar modo, il Piano si distingue per la trattazione del lavoro a sostegno delle Capacità genitoriali e alla creazione di una Comunità Educante, e gli aspetti del coinvolgimento del Terzo Settore e dell'impegno nelle creazioni di reti risultano particolarmente valorizzati.

### *Caso 3*

Per la stesura del Piano Territoriale Sociale, l'ATS esplicita, all'interno della parte introduttiva, la messa in campo di una vera e propria procedura di co-programmazione, la quale ha visto la formazione di 8 tavoli programmatici a cui si sono iscritti oltre 40 enti del Terzo settore.

Rispetto alla metodologia utilizzata, si riferisce lo svolgimento un primo incontro con tutti i tavoli programmatici, finalizzato al confronto sulle domande espresse per la definizione dei bisogni sociali. Successivamente si è svolto un secondo incontro dedicato alle ipotesi di strategie da mettere in atto per la realizzazione degli interventi condivisi. Il Piano presenta una specifica tabella con il numero di ETS presenti al tavolo di lavoro per ogni tematica sviluppata. Nella trattazione specifica delle politiche di settore (sezione B) sono presenti riferimenti puntuali e completi ai relativi tavoli, ai contenuti emersi dai soggetti specifici.

Si ribadisce con forza l'importanza del coinvolgimento del terzo settore, del mondo del volontariato, delle reti di famiglie e più in generale di tutte le risorse, professionali e non professionali, che possano contribuire al perseguimento di una

“rete locale di servizi essenziali”, per la realizzazione di prestazioni e di interventi basilari da assicurare alla totalità dei cittadini, superando le disomogeneità tra aree territoriali diverse.

Relativamente alla sezione 2.2-Formazione e aggiornamento del personale integrati tra servizi, si identifica l’obiettivo di potenziamento della formazione sugli aspetti di Coprogettazione e la Coprogrammazione con gli ETS, oltre a quella relativa alle norme sugli affidamenti di servizi e la normativa sul reclutamento del personale. A questo fine saranno organizzati percorsi formativi (convegni, seminari, giornate di studio, corsi di formazione e aggiornamento professionale, ecc.) in collaborazione con altri enti pubblici e soggetti privati a cui si aggiungono altre forme di apprendimento quali la formazione interna.

All’interno della sezione 3.4- Affidamento dei servizi nella logica partecipativa territoriale, si individua tra gli obiettivi quello della promozione di nuove forme di coinvolgimento e di condivisione degli obiettivi con gli E.T.S. con particolare riferimento alla co-programmazione, alla co-progettazione e all’accreditamento, e inoltre la promozione dell’iniziativa progettuale da parte del terzo settore.

Rispetto alle politiche del settore Lotta alla povertà, l’ATS individua l’obiettivo di implementazione della rete che sta realizzando, sviluppando al massimo i procedimenti di Coprogrammazione e Coprogettazione degli interventi, non solo sociali ma coinvolgendo sanità, scuola, lavoro.

Nella sezione 9.2-Sistema di servizio civile regionale e applicazione della normativa nazionale di riforma del servizio civile, il Piano presenta un riferimento all'attivazione di una Coprogrammazione relativamente alla tematica del servizio civile nel 2020 e 2021, grazie alla quale sono stati approvati 2 programmi e 3 progetti per il reclutamento di decine di giovani operatori volontari.

#### *Caso 4*

In questa realtà all'interno del Piano è esplicitato che per la sua stesura non è stata utilizzata la metodologia dei tavoli tematici: è stato strutturato un percorso condiviso per la rilevazione dei bisogni e per la ricognizione dell'offerta dei servizi erogati, attraverso una ricerca sociale riferita alle categorie di utenza definite dal nuovo nomenclatore nazionale: considerata la visione olistica della comunità, delle famiglie, degli individui e di ciascuna Istituzione, sono state individuate sei Schede di rilevazione delle Fragilità che hanno permesso di raccogliere e mettere a confronto i dati sociali e sanitari per poi giungere ad una sintesi sulle proposte e gli interventi attivabili.

Al fine di elaborare il Piano di Zona l'ATS ha svolto un incontro alla presenza dei portatori di interesse del territorio per avviare la programmazione degli interventi da inserire all'interno del Piano Sociale di Zona 2021-2023. Sono stati convocati in totale 14 soggetti. Successivamente alla stesura del Piano si è riunito in plenaria il tavolo generale di concertazione, durante il quale è avvenuta la restituzione dei

contenuti e sono state raccolte ulteriori osservazioni per la chiusura dei lavori, e la successiva approvazione da parte del Comitato dei Sindaci. Si specifica che gli incontri sopra descritti e le schede di rilevazione prodotte dai vari stakeholder hanno consentito una miglior definizione qualitativa e quantitativa delle fragilità d'Ambito, nonché di rilevare una visione complessiva dell'offerta territoriale, il punto di vista degli attori territoriali, i dati in loro possesso, le attività territoriali svolte, le ipotesi di collaborazione sinergica, l'integrazione inter-istituzionale pubblico/privato.

Gli obiettivi sono spesso esplicitati, con un'attenzione sia su quelli generali e prioritari sia sugli interventi specifici e puntuali, selezionati in base ai bisogni, all'offerta dei servizi e al coinvolgimento degli stakeholder, seppur la strategia è spesso assente o non esaustiva.

Si evidenzia il tentativo di individuare alcuni "indicatori di performance" in qualità di strumenti valutativi delle azioni previste per il raggiungimento degli obiettivi definiti.

Nella parte finale del Piano, in riferimento agli obiettivi strategici individuati dal Piano Regionale, l'ATS propone l'attivazione di un Tavolo permanente di co-programmazione, monitoraggio e verifica del Piano d'Ambito, con periodici confronti e per l'analisi dei risultati rispetto agli indicatori definiti.

### **3.4.4 Programmazione e valore percepito**

Le interviste ai coordinatori dei Piani mancanti, avvenute in data 12/12/2023 e 16/10/2023, insieme all'Incontro Provinciale tenutosi presso l'Università Politecnica delle Marche in data 23/01/2024, costituiscono i tre momenti di raccolta del valore percepito dai coordinatori d'Ambito rispetto al tema della Programmazione. In particolare l'Incontro Provinciale, che ha coinvolto insieme tutti i Coordinatori d'Ambito delle province di Fermo e Ascoli Piceno ( 1 Ambito assente su 6 e 1 coordinatore sostituito da un collaboratore) ha permesso non solo un confronto plenario sulle Aree di Forza individuate dai dati della ricerca, come prevede l'approccio Benchlearning, ma anche una riflessione condivisa sul vissuto di ogni territorio rispetto all'attività di scrittura del Piano e sul valore della Programmazione.

Si è trattato di un confronto e dibattito liberi a partire da tre domande guida:

- quali atteggiamenti e motivazioni per fare programmazione oggi tra richieste che arrivano dal livello ministeriale ed esigenze regionali e locali?
- il piano come fotografia o come strumento di lavoro, e quindi aggiornato?
- il piano come strumento di lavoro interno all'ATS o anche come strumento di comunicazione all'esterno, alla cittadinanza?

Di seguito si riportano, rispetto alle tematiche citate, i maggiori contenuti emersi dalle due interviste effettuate ai Coordinatori degli Ambiti che non hanno

consegnato il Piano (caso 5 e caso 6), e i contributi sintetici proposti da ogni Coordinatore partecipante al dibattito durante l'Incontro plenario.

#### *CASO 5- INTERVISTA*

##### *a. Motivazioni della mancata consegna del Piano e valore della programmazione*

Il Coordinatore riferisce, nonostante l'Ambito non abbia presentato il Piano di programmazione richiesto, di aver svolto diversi tavoli di concertazione per diverse aree tematiche con diversi attori del territorio. Le buone intenzioni iniziali si sono, però, poi confrontate con una importante criticità dell'Ambito, che specifica essere unica nella regione, e che ha fatto sì che si prendesse la decisione di interrompere i lavori legati all'elaborazione del Piano. Il Coordinatore sottolinea che di sicuro non avrebbe potuto, nell'elaborare il piano d'ambito, soddisfare quello che era il primo macro obiettivo individuato dalla Regione Marche, ovvero il consolidamento dell'ambito, in particolare identità e confini con la coincidenza territoriale degli ATS, distretti sanitari e centri per l'impiego. L'Ambito in questione risulta, infatti, diviso tra due distretti sanitari, ad oggi tra due AST.

##### *b. Strumenti di programmazione sostitutivi utilizzati*

Il Coordinatore afferma che la mancata consegna del Piano non significa che l'ambito non programmi le attività svolte, secondo le esigenze del territorio:

sottolinea che a suo avviso non risulta possibile, in una realtà di quel tipo, lavorare su una programmazione che abbia una valenza pluriennale e con determinati obiettivi.

Si aggiunge che da più di un anno l'Ambito ha programmato gli interventi del Pnrr in rete con gli altri ambiti, in risposta all'avviso del Pnrr misura 5 componente 2, minimo con tre ma anche con tutti e sei gli ambiti tra le due province Fermo e Ascoli. Si ribadisce che l'Ambito non opera senza attività programmatica, ma che non è certo la programmazione che corrisponde poi con la previsione normativa della Regione Marche.

*c. Coinvolgimento del terzo settore*

L'Ambito negli ultimi anni ha cercato di intensificare il rapporto col Terzo Settore, ma le associazioni che operano sul territorio sono un numero molto ristretto: il Coordinatore le definisce "sottosezioni" di organizzazioni che operano a livello provinciale, mentre all'interno del territorio vero e proprio ci sono pochissime realtà. Le eccezioni sono rappresentate dalla Croce Azzurra e la Croce Rossa, stabili sul territorio e che l'ambito ha coinvolto in diverse occasioni, come nei servizi di trasporto sociale per quanto riguarda il progetto del Prince, seppur con notevoli difficoltà legate ai costi.

Viene ribadito che nonostante queste difficoltà, c'è l'intenzione e la speranza di riuscire a trovare questa collaborazione.



*d. Esperienze di Coprogrammazione e Coprogettazione*

Come già accennato, le realtà del Terzo Settore nella zona non hanno un'organizzazione territoriale forte e strutturata, tale da poter parlare di attività di Coprogettazione vera e propria.

Si ribadisce che un coinvolgimento strutturato anche con le organizzazioni che operano a livello provinciale può avvenire nel tempo, lavorando in questa direzione, ma che fino a questo momento con le 4/5 organizzazioni strettamente locali non sono stati avviati processi di Coprogrammazione o Coprogettazione.

Il Coordinatore mette in evidenza che l'ambito, poiché di piccole dimensioni, lavora tantissimo, per certi aspetti anche più di altri ambiti più grandi che, poggiando su una rete di associazioni che lavorano sul territorio, si trovano ad impegnarsi in un lavoro più di coordinamento, più che direttamente operativo sul campo.

Rispetto al personale del vostro ambito, si segnala un'implementazione con i finanziamenti del POR Marche, e che si conta si allargare ulteriormente a livello del Pnrr, ma per il periodo strettamente necessario per la sua realizzazione.

## *CASO 6- INTERVISTA*

### *a. Motivazioni della mancata consegna del Piano e valore della programmazione*

Il Coordinatore di tenere moltissimo e da sempre alla programmazione e agli strumenti di programmazione e pianificazione, ed è percepito come un gran dispiacere e una sconfitta il fatto di non aver consegnato il piano.

L'Ambito in realtà ha proceduto ad impostare e a svolgere l'iter di programmazione secondo i principi del Codice del Terzo Settore. Si è proceduto con la pubblicazione di un avviso pubblico sempre aperto, per fare in modo che gli ETS che vogliono coprogettare o coprogrammare nel nostro territorio possano iscriversi e possano manifestare interesse a partecipare alla programmazione del nostro territorio, mantenendo anche un'area di intervento promozionale e di sensibilizzazione territoriale che era un po' più trasversale.

Dopo le manifestazioni di interesse, sono stati costruiti gli elenchi e costituiti i tavoli di Coprogettazione e Coprogrammazione. Tutti i tavoli sono stati strutturati su due incontri. Il primo incontro è dedicato alla realizzazione schede, che costituiscono una fotografia istantanea di quell'area di intervento in maniera molto semplice ed efficace: si evidenziano gli elementi principali di quell'area di intervento, gli obiettivi, i servizi esistenti, l'approccio metodologico. L'intento è stato quello di arrivare un po' all'essenza di cosa c'è dietro quell'area nel territorio e soprattutto dal punto di vista dell'approccio dell'ambito.

Dopo due settimane è stato svolto il secondo incontro, all'interno del quale è stata chiesta l'elaborazione di politiche da mettere in campo in maniera congiunta attraverso una rete.

Alla luce di quanto emerso, sarebbe dovuta esserci una elaborazione e una scrittura del documento di programmazione, e si prevedeva di presentare la bozza del documento in un terzo incontro, aperto anche alla comunità locale, da integrare con degli interventi da parte degli stakeholders partecipanti.

In realtà questa ultima fase non c'è stata, a causa di un problema organizzativo, sopraggiunto nel post-Covid: l'ambito ha visto una notevole evoluzione dal punto di vista di numero di attività e di processi di attivazione territoriale. Non c'è stata, però, una crescita relativamente alla parte amministrativa della pianificazione, per cui l'Ambito non è riuscito a presentare il Piano entro le scadenze date. Il Coordinatore conta comunque di terminare e consegnare l'elaborato entro i primi mesi del 2024.

#### *b. Strumenti di programmazione sostitutivi utilizzati*

Si spiega che l'Ambito sviluppa ogni anno il DUP, Documento Unico di Programmazione, il quale presenta una sintesi delle varie aree di intervento, del lavoro dell'ambito, della strutturazione e non solo. Inoltre utilizza il piano triennale della programmazione di interventi e servizi e il PEG con obiettivi

annuali delle singole aree. Il Coordinatore sottolinea che l'ambito sta facendo molta co-progettazione reale.

*c. Coinvolgimento del terzo settore*

Il rapporto con gli Enti del Terzo Settore è stato sempre proficuo, ma risulta migliorato ulteriormente grazie al lavoro con i tavoli.

Si evidenzia la percezione di allontanamento del contatto tra Terzo Settore e territorio, probabilmente alimentata dalle caratteristiche dei bandi che tendono a richiedere un Terzo Settore sempre professionalità e professionisti.

*d. Esperienze di Coprogrammazione e Coprogettazione*

Il Coordinatore racconta l'impegno dell'Ambito in processi di Coprogettazione già da anni, e cita una sperimentazione di diversi anni prima con il Tavolo povertà, poco dopo la nascita del Codice del Terzo Settore.

In riferimento al triennio 2020-2022, si evidenziano due esperienze di Coprogettazione relative alla tematica della Lotta alla povertà, il Dopo di noi e alla Povertà educativa, rispetto alle quali anche attualmente i soggetti si impegnano per garantirne la continuità.

Il Coordinatore mette poi in luce alcune criticità emerse, facendo riferimento alla difficoltà che spesso si riscontra in questo tipo di attività, poiché la politica e gli

amministratori faticano a comprendere le potenzialità di tale strumento, prediligendo quello della gara d'appalto.

Per quanto riguarda il Terzo Settore, la percezione è quella che gli ETS stiano in qualche modo arretrando da un punto di vista di co-finanziamento, chiedendo sempre più risorse all'ente pubblico.

In aggiunta si mette in evidenza la necessità di lavorare più sul tema della co-programmazione e ridare enfasi al ruolo originario del coordinatore come facilitatore di processi di programmazione.

#### *INCONTRO PROVINCIALE*

##### *Riflessioni libere e dibattito sulla stesura del Piano di Zona e il Valore della Programmazione*

L'incontro del gruppo di lavoro dell'Università Politecnica delle Marche con i Coordinatori delle province di Fermo e Ascoli Piceno ha lasciato spazio alla creazione di un dibattito libero in merito all'esperienza di ogni Ambito nel percorso di stesura del Piano e al valore percepito rispetto alla Programmazione: questo spazio costituisce un importante momento di riflessione e raccolta anche di eventuali punti di forza e criticità individuate, e che possano costituire anche spunti migliorativi e di apprendimento per una futura attività programmatica il più possibile funzionale al territorio.

E' stata evidenziata l' importanza del Piano come strumento di comunicazione e di messa in trasparenza del lavoro nel territorio, sia verso l'esterno, ovvero verso la cittadinanza e le istituzioni, ma anche verso l'interno: è stata avanzata poi la proposta di coinvolgere una risorsa aggiuntiva competente dedicata all'elaborazione del Piano, sia per la complessità della sua scrittura, ma anche per evitare il sovraccarico degli assistenti sociali dell'Ambito già impegnati in altre attività.

E' stato fatto riferimento all'attività di stesura del Piano come utile occasione per spostare l'attenzione dalle incombenze quotidiane del lavoro sociale verso una riflessione sulla cornice unitaria all'interno della quale ogni intervento si inserisce. Si sottolinea che, nonostante le attività programmatiche in cui gli Ambiti sono stati coinvolti siano risultate molto impegnative, è stata un'importante occasione di analisi del territorio e di contatto con la cittadinanza.

Inoltre, la costruzione di strumenti valutativi dei Piani è percepita come centrale per poter individuare le esperienze maggiormente significative e per sostenere possibilità di apprendimento, di crescita e di miglioramento per tutte le realtà del territorio.

Si sottolinea poi l'esigenza sentita di un ripensamento del ruolo del Coordinatore, che sta sempre più occupandosi di attività di gestione e rendicontazione di risorse all'interno dell'Ambito: si ritiene necessario riportare l'attenzione verso un ruolo originario di facilitatore di processi di comunità, promotore di integrazione e

curatore degli aspetti di pianificazione e programmazione territoriale. In questo senso si ribadisce come la programmazione vada supportata dalla presenza politica di amministratori e sindaci.

Le Linee Guida utilizzate come riferimento per la stesura del Piano, seppur costruite dalle Università insieme agli Ambiti, in un momento operativo di scrittura sono risultate troppo rigide e settoriali: è stato sottolineato come quella struttura non abbia permesso, ad esempio, di inserire e valorizzare il lavoro di Comunità portato avanti dagli Ambiti e le sue caratteristiche, aspetto considerato centrale dai Coordinatori.

Inoltre, alla luce del lavoro di rete tra gli Ambiti e della presenza di numerosi servizi in Gestione Associata, è stata avanzata l'ipotesi di una Programmazione non per singolo ATS ma su base provinciale: si evidenzia come macchinoso, ridondante e poco funzionale lo sforzo, nella scrittura del Piano, di separare per Ambito interventi e programmazione agiti in rete.

#### **3.4.5 Discussione**

Relativamente agli ATS che hanno elaborato e consegnato il Piano Sociale Territoriale, per quanto riguarda il tema dei tavoli tematici suggeriti dalle Linee Guida, in 3 casi su 4 è indicata l'attivazione di tavoli di lavoro: sono 8 in due

realità, e 5 nella terza, della quale si sottolinea il dettaglio della scrittura dei contenuti emersi dai tavoli all'interno del Piano.

Nell'altro caso, si fa riferimento allo svolgimento di 2 incontri plenari con i 14 ETS coinvolti, uno precedente e uno successivo alla stesura del Piano, con ulteriori riferimenti alla metodologia di ricerca sociale utilizzata in sostituzione all'attivazione dei tavoli.

Inoltre, entrambi i Coordinatori degli ATS che non hanno consegnato il Piano riferiscono di aver attivato i tavoli di concertazione, ma non ne specificano il numero. Nel primo caso le motivazioni di mancata consegna del Piano sono ricondotte a problematiche legate all'identità e ai confini dell'ATS che non hanno reso possibile l'elaborazione di una programmazione con valenza pluriennale; nel secondo caso, nonostante il grande impegno dedicato e la grande importanza attribuita all'attività programmatica riferite dal Coordinatore, il percorso di scrittura ha avuto interruzione per problematiche organizzative legate alle risorse amministrative del personale.

Per quanto riguarda il tema delle esperienze di Coprogrammazione e Coprogettazione, 1 solo caso su 6 riferisce di svolgere numerose Coprogettazioni, e tra le aree di settore interessate cita la Lotta alla povertà, il Dopo di noi e il Contrasto alla Povertà educativa.



4 casi su 6 non riportano alcun percorso di questo tipo, mentre 1 caso riferisce di avere una unica esperienza di Coprogrammazione e relativa all'area del Servizio Civile.

6 casi su 6 individuano l'attivazione di percorsi di coprogrammazione e coprogettazione, o la loro implementazione se già in corso, come obiettivo di programmazione all'interno del proprio ATS. In 2 casi si individua come obiettivo specifico nell'area relativa alla Lotta alla Povertà.

Tenendo in considerazione a livello globale i contenuti emersi dalle diverse analisi, è possibile affermare che l'attività programmatica proposta sia stata percepita come di notevole importanza e utilità per lo sviluppo locale, sia come strumento comunicativo, gestionale e anche come supporto e stimolo al coinvolgimento strutturato del Terzo Settore, in un'ottica di implementazione di percorsi collaborativi: le attività di Coprogrammazione e Coprogettazione sul territorio delle province di Fermo e Ascoli Piceno risultano nel complesso molto residuali, se non per qualche eccezione. Proprio per l'importanza percepita, l'implementazione della Coprogrammazione e la Coprogettazione è individuata in tutti i casi analizzati come obiettivo strategico della programmazione.

## CONCLUSIONI

Le rilevazioni raccolte rispetto al tema della Programmazione e della Collaborazione sul caso degli ATS delle province di Fermo e Ascoli Piceno risultano in linea con la rinnovata valorizzazione dell'attività programmatica e dell'implementazione di strumenti collaborativi che caratterizza attualmente il dibattito italiano sui servizi (Maino, 2023).

Si può affermare che le attività di rilancio della programmazione territoriale nella Regione Marche abbiano gettato le basi, con grandi potenzialità di sviluppo, per un cambiamento operativo e culturale, sempre più verso una programmazione partecipata che abbandoni l'immagine di processo amministrativo, per delinearsi come processo di attivazione di azioni responsabilizzanti, concertative e comunicative che coinvolgono tutti i soggetti in grado di dare apporti significativi.

Si può parlare di una vera e propria *ricerca-azione*, nella quale la scelta di coinvolgere le Università costituisce un valore aggiunto: ente del territorio per il territorio, nel ruolo di facilitatore e attivatore di processi, per generare cambiamento, e promuovere, insieme alla Regione Marche, lo sviluppo, l'innovazione e l'apprendimento del territorio, in un'ottica di valorizzazione delle sperimentazioni e delle esperienze e con l'intento di condivisione delle migliori prassi e competenze.

Come emerge anche dai casi analizzati, la partecipazione nella programmazione non è di facile applicazione: seppur la volontà politica spinga verso processi partecipati e collaborativi, l'applicazione sul campo non risulta immediata. Non sempre, infatti, le amministrazioni pubbliche riescono ad assumere il ruolo di "regia" a cui sono chiamate (De Ambrogio, 2007), e non sempre il Terzo Settore è in grado di accogliere adeguatamente il coinvolgimento richiesto dalle logiche partecipative e collaborative. Il passaggio da *government* a *governance*, riconosciuto come il cambiamento più significativo dentro la tradizionale prassi della programmazione delle politiche e dei servizi sociali (Ranci Ortigosa, 2007) risulta, quindi non senza problematiche.

L'accumularsi di esperienze di amministrazione condivisa nel territorio italiano è sicuramente incoraggiante, ma non risulta una garanzia sufficiente di un'amministrazione condivisa di qualità: il passaggio dall'essere un'esperienza di nicchia agita da parte di pochi soggetti e fortemente coinvolti, ad una pratica diffusa anche a soggetti poco consapevoli rischia di generare esperienze insoddisfacenti e di svalutare le potenzialità dello strumento.

Risulta centrale che l'amministrazione condivisa non rappresenti una parentesi episodica e secondaria all'interno di scenari dominati dal principio della competizione, ma di un'evoluzione di ampia portata, tale da riportare a pensare con continuità le priorità, la destinazione delle risorse, gli stili di leadership, la partecipazione del Terzo settore. Oltre ad aspettative certe che orientino le

organizzazioni ad abbracciare il cambiamento culturale, è necessario un impegno nella creazione e nel mantenimento di un ecosistema coerente, dove è normale che il Terzo settore non sia soltanto un esecutore o fornitore di prestazioni, ma soggetto della vita pubblica e politica del territorio, capace di entrare nel merito di scelte e indirizzi (Marocchi, 2023).

## BIBLIOGRAFIA

Ascoli U., Pavolini E. e Ranci C. (2002), The new partnership: the changing relationship between state and the third sector in the scenario of new social policies in Italy, in Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), *Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization*, Boston, Springer, pp. 135-164.

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

Balling R. (2005), Diagnosis of organizational cultures, in “*Transactional Analysis Journal*”, vol. 35, n. 4, pp. 313-320.

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

Bigi M., Francesca M., Rim Moiso D. (2016), *Facilitiamoci! Prendersi cura di gruppi e comunità*, Molfetta (BA), Edizioni La Meridiana.

Bobbio L. (2006), Dilemmi della democrazia partecipativa, in “*Democrazia e Diritto*”, n. 4, pp. 11-26.

Boccacin L. (a cura di) (2009), *Terzo settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Milano, Vita e pensiero.

Borzaga C., Fazzi L. (2004), “Il ruolo del Terzo settore”, in Gori C. (a cura di), La riforma dei servizi sociali in Italia. L’attuazione della 328 e le sfide future, Carocci, Roma, pp.128-139.

Camilla G. (2020), Coprogettazione: modalità di interazione tra pubblico e privato sociale, [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 25 settembre 2020.

Covey S.R. (2006), La velocità della fiducia, Milano, Franco Angeli

De Ambrogio U. (2004), “Il piano di zona”, in Gori C. (a cura di), La riforma dei servizi sociali in Italia. L’attuazione della legge 328 e le sfide future, Carocci, Roma, 2004, pp.99-115.

De Ambrogio U. (2007), “Che stagione ci aspetta per la programmazione?”, in De Ambrogio U. (a cura di), Piani di zona tra innovazione e fragilità, i Quid n.1, Prospettive Sociali e Sanitarie, 2008, pp. 18-22.

De Ambrogio U., Lo Schiavo M. (2000), Piano di zona: problemi affrontati, potenzialità, previsioni, Prospettive Sociali e Sanitarie, n.20-22, Milano, pp. 39-40.

De Ambrogio U., Marocchi G. (2023). Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche. Carocci editore, Roma

De Ambrogio U., Guidetti C (2016). La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore. Carocci, Roma.

De Ambrogio U. e Guidetti C. (2023), La programmazione sociale in Italia: dai piani di zona all'art. 55 del Codice del Terzo Settore, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), Coprogrammare e coprogettare, Roma, Carocci.

Dente B. (1990), Le politiche pubbliche in Italia, Bologna, Il Mulino.

Dradi G.(2002), Un bene comune di zona. Sussidiarietà e concertazione nella costruzione del piano di zona, Animazione Sociale, n.32, pp.82-86.

Falcone F. (2018), Programmare al limite, Maggioli Editore.

Fanzoni F., Anconelli M. (2003). La rete dei servizi alla persona. Dalla normativa all'organizzazione, Carocci.

Fareri P. (2009), Rallentare. Il disegno delle politiche urbane, Milano, FrancoAngeli.

Fazzi L. (2013), Terzo settore e nuovo welfare in Italia, Milano, FrancoAngeli.

Fazzi L.(2023). Il nuovo welfare collaborativo in Italia: Co-programmazione e Co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale. EURICSE Research Report n.025/23.

Formez (2003), L'attuazione della riforma del welfare locale. Rapporto di ricerca, Formez Area Editoria e Documentazione, Roma.

Fuchs, P., Ziminiene, N., Puxi, M., et al. (2022), *PES network benchlearning manual*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Publications Office of the European Union.

Guarna A.R. (2022), L'assistenza privata a pagamento, in Gori C. (a cura di), Manuale di Welfare Sociale, Milano, Mondadori, pp. 203-219.

Guidetti C. (2018), Livelli e fasi della coprogettazione, in De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di), La coprogettazione: la partnership tra pubblico e terzo settore, Roma, Carocci, pp. 55-71.

Lombardi A., L'articolo 55 del Codice del Terzo Settore: cosa innova, cosa cambia, in De Ambrogio U., Marocchi G. (2023). Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche. Carocci editore, Roma.

Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021), Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali, Milano, Egea.

Maino G., Cau M. (2023) Coprogrammare e coprogettare: alcune considerazioni sugli approcci partecipativi, Rivista Impresa Sociale n. 3/2023.

Maino. F.(2023).Agire insieme. Coprogettazione e Coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto, Percorsi di secondo welfare 2023.

Mayntz R. (1999), La teoria della governance: sfide e prospettive, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", vol. 29, n. 1, pp. 3-21.

Mirabile M.L. (2005), Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo, Donzelli, Roma.

Paci M. (a cura di) (2008), Welfare locale e democrazia partecipativa. La programmazione sociale nei municipi di Roma, Bologna, il Mulino.



Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.

Ranci Ortigosa E. (2007). “ Valore e significato dei Piani di zona”, in Battistella A. et al, *Il Piano di Zona. Costruzione, Gestione, Valutazione*, Carocci, Roma.

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

Rossi P. (2014). *L’organizzazione dei servizi socioassistenziali*. Carocci, Roma

Santoni V. (2021), *Il welfare aziendale e contrattuale, tra sostenibilità e “filiera corta”*, in Maino F. (a cura di), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare*, Torino, Giappichelli, pp.189-224.

Tommasoli M. (2001), *Lo sviluppo partecipativo. Analisi sociale e logiche di pianificazione*, Roma, Carocci.

Vecchio L., Miglioretti M. e Colombo M. (2016), *Le funzioni organizzative e culturali di network management*, in Brunod M., Pizzardi E., Moschetti M. (a cura di), *La coprogettazione sociale: esperienze, metodologie e riferimenti normativi*, Trento, Edizioni Centro Studi Erickson, pp. 139-155.