

Emiliano Frediani

La co-progettazione dei servizi sociali

UN ITINERARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO



Giappichelli

INTRODUZIONE

La figura della co-progettazione costituisce ciò che, in un linguaggio non troppo vicino a quello giuridico-amministrativo, può essere definito nei termini di un personaggio “in cerca d'autore”. Le ragioni di questa qualificazione risiedono essenzialmente nella considerazione di un dato di fondo che attiene all'assenza di una chiara definizione legislativa che consenta di comprendere *usque ab initio* i caratteri propri di questa figura e la sua effettiva portata innovativa. Un ambito specifico nel quale la co-progettazione può essere osservata più da vicino, per il particolare valore che è destinata ad assumere nella rinnovata configurazione del rapporto tra sfera pubblica e società civile organizzata, è quello dei servizi sociali¹. Tale af-

¹La cui definizione, come è noto, può essere rinvenuta nell'art. 128 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 a mente del quale per “servizi sociali” si devono intendere «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia». Tuttavia, già prima di tale precisazione a livello legislativo, l'individuazione dell'ambito di riferimento proprio dei servizi sociali era stata operata all'interno del Titolo III del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il cui art. 17 aveva fatto riferimento ad un insieme di “materie” (tra cui la beneficenza pubblica, l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, l'istruzione artigiana e professionale e l'assistenza scolastica) tutte attinenti ai “servizi sociali della popolazione di ciascuna Regione” (tema sul quale si rinvia alle riflessioni sviluppate in dottrina da U. POTOTSCHNIG, *I servizi sociali*, in *Le Regioni*, 1977, 1227 ss., spec. 1231, il quale riferisce ai servizi sociali la speciale «tecnica» utilizzata dal d.P.R. n. 616/1977, consistente nell'anteporre alla elencazione delle funzioni trasferite una indicazione in ordine alla loro attinenza oggettiva a «determinati obiettivi, attività, servizi, strutture o beni»). Come noto, la letteratura in materia è molto vasta ed articolata ed in questa sede – oltre al rinvio ai contributi che saranno richiamati nel corso dell'intero lavoro – si può fare riferimento, pur senza alcuna pretesa di esaustività ed in una prospettiva di carattere definitorio, ai contributi di F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, spec. 28 ss., ove il tema è trattato nella più ampia cornice rappresentata dall'inquadramento dei diritti sociali intesi quali «diritti finanziariamente condizionati» (tema sul quale si veda an-

fermazione deriva dal fatto che la figura di cui si discute è venuta ad assumere un significato particolare – anche se non esclusivo² – all’interno di

che R. FERRARA, *Salute (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997, vol. XIII, 513 ss.); G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, 1993, vol. II, 1081 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I servizi sociali*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, 1019 ss.; E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Diritto amministrativo speciale, Milano, 2003, tomo I, 891 ss.; R. FINOCCHI GHERSI, *Servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 5536 ss.; nella prospettiva del diritto europeo A. ALBANESE, *Servizi sociali*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, IV, 1897 ss. la quale ha evidenziato come le riforme degli anni Novanta abbiano contribuito ad una individuazione più puntuale del «settore» dei servizi sociali, di fatto «inserito nell’ambito dei servizi alla persona»; E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, Torino, 2008, spec. 83 ss., per una disamina che tiene conto della legge n. 328/2000 e della successiva riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione; V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, 1 ss.; nonché più recentemente A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 89 ss.; M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. amm.*, 2018, 587 ss.; V. MOLASCHI, *I servizi sociali e il modello di welfare delineato dalla l. n. 328/2000*, in F. MANGANARO, V. MOLASCHI, R. MORZENTI PELLEGRINI, D. SICLARI (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, Torino, 2021, 47 ss., spec. 51 ss. per una riconduzione dei servizi sociali tra i già richiamati «diritti finanziariamente condizionati», con particolare riguardo alla tematica dei «livelli essenziali delle prestazioni».

²In questa prospettiva si deve evidenziare come il tema della co-progettazione sia stato oggetto di indagine anche con riguardo ai percorsi di rigenerazione urbana (sul punto, in particolare, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, spec. 149; nonché P. CHIRULLI, *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, 55 ss.) e alla connessa questione concernente la fruizione e valorizzazione dei beni comuni attraverso il ricorso allo specifico strumento dei patti di collaborazione e alle altre analoghe modalità collaborative. In tale specifico contesto, la figura della co-progettazione è divenuta un vero e proprio modello rilevante anche in chiave definitoria (così V. MOLASCHI, *Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2020, 345 ss., la quale si sofferma sul richiamo ai principi co-progettuali nell’ambito dei regolamenti per la cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni urbani adottati dal comune di Bologna e da quello di Torino), soprattutto per il fatto di costituire espressione di un nuovo approccio fondato sull’idea di un co-design degli spazi urbani (su cui A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, 31 ss.). Da ultimo, nel contesto di un’analisi sulla figura del comodato gratuito di beni pubblici a favore di enti del

tale contesto e con riguardo all'individuazione di un nuovo e diverso paradigma idoneo a qualificare il rapporto tra amministrazione pubblica ed enti del cd. Terzo settore (d'ora in poi e per semplicità TS). Per tale motivo ed in via di prima approssimazione allo studio della co-progettazione, appare utile prendere le mosse proprio dal richiamato livello definitorio, cercando di individuare alcune coordinate minime di riferimento di questa figura con riguardo alla materia dei servizi sociali³.

La co-progettazione può essere definita nei termini di una nuova modalità relazionale che investe il rapporto tra enti del TS ed amministrazioni pubbliche e trova il proprio fondamento in un partenariato che si esprime attraverso la costruzione in forma collaborativa e sinergica di singoli progetti di servizi o interventi volti a rispondere ad uno specifico bisogno. In questa prospettiva, la dottrina più recente – anche alla luce del percorso evolutivo che sarà descritto in questo lavoro – è addivenuta a qualificare la co-progettazione ricorrendo all'immagine di un accordo procedimentale di collaborazione avente ad oggetto la «definizione» di specifici progetti di intervento o servizio, il cui scopo è quello di soddisfare «bisogni definiti all'atto della programmazione» ed il cui fondamento è costituito dai principi di «sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale»⁴. Questa definizione consente di comprendere il valore aggiunto del fenomeno co-progettuale, in una prospettiva che presuppone la partecipazione procedimentale, ma che, al contempo, la supera in vista della costruzione di un percorso condiviso nella struttura-

TS, si rinvia a S. VACCARI, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del Terzo settore*, in *Dir. amm.*, 2020, 427 ss.; per un inquadramento della co-progettazione quale espressione di una forma di «coinvolgimento amministrativo» da leggere nella prospettiva di uno speciale *favor* del legislatore rispetto alla «instaurazione di rapporti collaborativi» tra amministrazione ed enti del TS.

³ Ha osservato in tale ottica S. PELLIZZARI, *La co-progettazione nelle esperienze regionali e nel Codice del terzo settore*, in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, 2019, 89 ss., come la co-progettazione e «gli accordi (di partenariato) che ne formalizzano i contenuti presentano significative potenzialità in relazione alla organizzazione e gestione dei servizi e delle attività di interesse generale soprattutto a livello locale».

⁴ Così R. MORZENTI PELLEGRINI, *Le modalità di gestione dei servizi sociali nell'ambito dei servizi pubblici locali*, in F. MANGANARO, V. MOLASCHI, R. MORZENTI PELLEGRINI, D. SICLARI (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, cit., 247 ss., spec. 261.

zione e «predisposizione»⁵ a livello organizzativo, ancor prima che prestazionale, dei richiamati servizi o interventi sociali⁶. Appare evidente come, alla luce di questo tipo di impostazione, le coordinate di fondo che consentono di meglio comprendere il contesto entro cui si iscrive la co-progettazione siano quelle della sussidiarietà orizzontale, della *governance* collaborativa e della sempre maggiore apertura dell'amministrazione pubblica verso un modello di azione di carattere comunicativo e relazionale⁷. Una lettura di questo tipo consente di porre in evidenza come la co-progettazione possa essere intesa in termini di strumento di raccordo collaborativo in chiave organizzativa attraverso il quale l'amministrazione valorizza, incentiva, promuove e sostiene la progettualità degli enti del TS⁸. La co-progetta-

⁵ A tal riguardo già U. POTOTSCHNIG, *I servizi sociali*, cit., 1236-1237, aveva posto l'accento sulla circostanza per la quale, nella considerazione dell'insieme di funzioni amministrative concernenti i servizi sociali, fosse possibile porre su due piani le «funzioni relative all'organizzazione» degli stessi e quelle concernenti la loro «erogazione». Il dato veniva posto in evidenza da parte dell'Autore sulla base del testo degli articoli 22 e 25 del d.P.R. n. 616/1977, ove con riguardo alla sfera della beneficenza pubblica si faceva riferimento ad «attività che attengono alla *predisposizione* ed erogazione di servizi» (art. 22) e a «funzioni relative alla *organizzazione* ed erogazione» degli stessi (art. 25). Si noti come l'utilizzo del corsivo da parte dell'Autore consenta di riflettere circa la sussistenza di uno spazio di autonomia rilevante per una fase, prodromica rispetto a quella di erogazione, nell'ambito del quale si procede a predisporre strutturalmente e contenutisticamente i singoli servizi o interventi.

⁶ In dottrina S. ZAMAGNI, *Il Terzo settore in transito. L'urgenza della normatività sociale*, in P. VENTURI, S. RAGO (a cura di), *Il Terzo Settore in transito. Normatività sociale ed economie coesive*, Forlì, 2018, 13 ss., ha fatto riferimento ad una vera e propria *partnership*, che è alla base del paradigma sussidiario circolare, ed in forza della quale gli enti pubblici, la *business community* e gli enti del Terzo settore «devono, in maniera sistematica, interagire fra di loro per definire le priorità degli interventi, le modalità di finanziamento e quelle di gestione».

⁷ In tema V. MOLASCHI, *Economia collaborativa e beni comuni*, cit., 363, con particolare riguardo al collegamento tra processi di *governance* e co-progettazione, da leggere nella prospettiva di un rafforzamento della «vocazione sociale dell'economia collaborativa».

⁸ Sul punto, in termini più generali, si veda G. PIPERATA, *Servizi pubblici locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 5527 ss., spec. 5534-5535, il quale sottolinea la sempre maggiore «valenza dinamica ed elastica» del concetto di «servizio pubblico locale» e la progressiva emersione di un ruolo «promozionale» dei pubblici poteri che deve essere rapportato ad attività di natura privata preordinate a soddisfare «anche interessi pubblici» (tema sul quale viene fatto altresì rinvio a G. MARCOU, *Il servizio pubblico tra attività economiche e non economiche*, in A. BRANCASI (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003, 313 ss.

zione rappresenta, da questo punto di vista, il luogo ed il contesto più adeguato nell'ambito del quale poter sviluppare un dialogo aperto, effettivo e per quanto possibile diretto ed informale⁹ tra amministrazione ed enti del TS in vista della definizione contenutistica di un determinato servizio sociale. La sua rilevanza, anche in termini pratico-operativi, è stata messa in luce sottolineando come attraverso il partenariato co-progettuale si produca il risultato di restituire «elevati livelli di efficacia degli interventi» in base ad un modulo operativo che mette «attorno a un tavolo i diversi attori che operano nella stessa area di intervento»¹⁰.

Quanto detto, dimostra come l'idea sottesa a siffatto modello sia quella di una sussidiarietà che è stata più puntualmente definita in termini “circolari”¹¹, in quanto caratterizzata, oltre il paradigma sussidiario verticale ed orizzontale, quale espressione di una vera e propria condivisione del percorso che conduce alla definizione dei contenuti di una determinata ipotesi di progetto di servizio o intervento. In altri termini e con evidenti ricadute sul piano metodologico, la co-progettazione nel percorso di costruzione di un servizio sociale implica che l'attenzione non possa concentrarsi esclusivamente sul piano della necessità di assicurare la prestazione-fornitura di quel servizio, ma che vi sia qualcosa di più¹². Questo *aliquid pluris* deriva

⁹In dottrina R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2014, spec. 129-130, si riferisce al fenomeno sempre più evidente della «moltiplicazione delle prassi e delle procedure informali» che si connette in concreto ad una «crescita esponenziale delle “regolarità” materiali e fattuali», a tal punto da potersi riconoscere come «in non pochi casi, “l'informale sembra pertanto prevalere su ciò che è formale» (corsivi dell'Autore).

¹⁰In questi termini V. GHETTI, S. PASQUINELLI, *La co-progettazione: tra dire e fare*, in *Prosp. soc. e san.*, 2003, spec. 10.

¹¹Secondo la ricostruzione di S. ZAMAGNI, *Il Terzo settore in transito. L'urgenza della normatività sociale*, cit., spec. 16, il quale precisa come la «sussidiarietà piena» sia quella «circolare», la cui prima formulazione è da riportare ad uno scritto di Bonaventura da Bagnoregio della fine del 1200. L'Autore, nel definire i caratteri propri di questa terza via per il principio di sussidiarietà, osserva come «nella sussidiarietà verticale e orizzontale si realizza una cessione di quote di sovranità da parte dell'ente pubblico a soggetti della società civile attraverso gli strumenti della convenzione, dell'accordo, del patto, ecc.»; diversamente, «nella sussidiarietà circolare si verifica invece una condivisione di quote di sovranità». Il tema è stato da ultimo ripreso in ID., *Dal volontariato alla riforma del Terzo settore*, Relazione al Convegno dal titolo “Percorso di welfare partecipato. Terzo settore e Buongoverno”, tenutosi a Siena in data 4 maggio 2021.

¹²Come evidenza E. ROSSI, *Costituzione, pluralismo solidaristico e Terzo settore*, Modena, 2019, 31 ss., spec. 43, il quale precisa altresì come la regolazione dei rapporti tra

dalla circostanza per la quale diviene centrale il problema della “produzione” stessa del servizio¹³, sulla base di un percorso che prevede un contributo imprescindibile ed *ex ante* da parte di quei soggetti (gli enti del TS) che svolgono la loro attività a contatto diretto con i bisogni emergenti nella società civile. Gli enti in questione sono – come da ultimo riconosciuto anche nel testo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – gli unici in grado di operare una più penetrante “lettura” dei disagi e dei correlativi bisogni, intercettando nuove forme di marginalità ed offrendo, per conseguenza, una risposta che nasce “dal basso” e si traduce in servizi innovativi che sono parametrati alla specificità della situazione cui intendono far fronte¹⁴.

La logica sottesa alla co-progettazione presuppone, dunque, un vero e proprio cambio di paradigma che può essere meglio apprezzato attraverso il richiamo alla lettura che di questa figura è stata offerta, in chiave più generale, dagli studi sulla gestione dei conflitti¹⁵. In tale contesto, si è fatto riferimento ad un modello di «co-progettazione creativa» che, unitamente al cd. ascolto pro-attivo, costituisce uno dei cardini della più generale cate-

amministrazione pubblica ed enti del TS venga ad essere oggi strutturata “oltre” la fase corrispondente all'erogazione dei servizi, sulla base di un modello di coinvolgimento dei suddetti enti molto diverso da quello osservato precedentemente alla più recenti riforme che hanno investito tale ambito. In tema si rinvia altresì a A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2018, 219 ss.

¹³ In quest'ottica D. SORACE, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, spec. 58 ss., il quale sottolinea come l'attenzione non possa focalizzarsi soltanto sulle condizioni relative alla fornitura di un servizio, ma debba anche rivolgersi verso il problema della produzione del servizio stesso, tenendo conto del rilevante contributo dei soggetti privati e della correlativa attività di impresa che è connessa al problema in questione.

¹⁴ Il riferimento è al documento recante “*Next generation Italia. Piano nazionale di ripresa e resilienza*”, sottoposto dal Governo all'approvazione da parte del Parlamento in data 25 aprile 2021 e successivamente comunicato (in data 30 aprile 2021) alla Commissione europea. In particolare, per i profili richiamati nel testo, si veda p. 260 del documento e, per un inquadramento più generale finalizzato a cogliere le implicazioni del nuovo Piano sull'agire amministrativo, G. NAPOLITANO, *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 145 ss.

¹⁵ Il riferimento è in particolare a M. SCLAVI, L.E. SUSSKIND, *Confronto creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati*, Milano, 2011, 3 ss.; nonché sempre in chiave di gestione costruttiva dei conflitti E. ARIELLI, G. SCOTTO, *I conflitti. Introduzione a una teoria generale*, Milano 1998, spec. 181 ss.

goria concettuale del «confronto creativo»¹⁶. L'idea che sta alla base di questo modello relazionale aperto e dinamico è quella per cui il conflitto – lungi dal costituire un fattore patologico e destabilizzante rispetto al sistema – rappresenta un «fattore di crescita» ed un'occasione di apprendimento¹⁷: per tale motivo esso non va eliminato una volta per tutte ed in forma autoritativa, ma deve essere gestito in chiave positiva e costruttiva, in quanto la sua manifestazione porta ad evidenza i problemi, gli interessi e i bisogni che a questi ultimi si correlano.

Emerge, da questo punto di vista, un modello che presuppone ciò che è stato definito nei termini di una «trasformazione» del conflitto¹⁸, la quale si realizza nel momento in cui si perfezioni quel passaggio fondamentale che sposta il fuoco dell'indagine dalla considerazione delle posizioni a quella degli interessi e dei bisogni effettivi. Si tratta di una vera e propria «mossa cruciale» che è tipica dell'ascolto proattivo e consente di «aprire la porta» verso la ricerca di opzioni decisionali «altre» rispetto a quelle «date» e, soprattutto, alla individuazione di «soluzioni alternative inedite»¹⁹. La co-progettazione, la cui portata viene specificata da questi studi attraverso il riferimento alla creatività, diviene centrale nel percorso di gestione di un conflitto che, lungi dall'essere annullato, viene piuttosto affrontato nella consapevolezza di trovare una soluzione di reciproco gradimento²⁰.

¹⁶In particolare, il concetto di ascolto cd. pro-attivo (*proactive listening*, secondo la lettura offerta da A. LAMEES, *The power of listening*, e-book, 2015, 27 ss.) presuppone il superamento di un modello di interlocuzione passiva e disinteressata, per aprirsi verso una speciale attenzione dell'interlocutore rispetto alle posizioni "altre". In chiave comunicativa, è possibile riconoscere come si tratti di una propensione verso l'altro che porta a riconoscere la necessità di andare oltre le mere formule verbali per rivolgersi anche ad espressioni non verbali comunque capaci di trasmettere un significato ed un punto di vista. Ne deriva una forma di ascolto che è stata definita in termini "empatici", in cui l'ascoltatore di fatto (come evidenziato da A. RAPAGGI, *Lo psicodramma anche in azienda*, Milano 2001, spec. 209) tenta, «mettendosi nei panni dell'interlocutore, di capire genuinamente il suo punto di vista, condividendone sentimenti, stati d'animo ed emozioni».

¹⁷Ritorna, in questa prospettiva, l'insegnamento di A. HIRSCHMANN, *I conflitti come pilastri della società democratica ad economia di mercato*, in *Stato e mercato*, 1994, 133 ss., al quale si deve l'idea di una valenza positiva e creativa del conflitto inteso in termini di fattore di sviluppo e crescita da valutare anche sul piano culturale.

¹⁸Da E. ARIELLI, G. SCOTTO, *I conflitti*, cit., 181.

¹⁹Come evidenziano M. SCLAVI, L.E. SUSSKIND, *Confronto creativo*, cit., 17.

²⁰M. SCLAVI, L.E. SUSSKIND, *Confronto creativo*, cit., 18.

Quest'ultima va ricercata, come detto, in base ad un approccio *bottom-up* che parte dall'individuazione concreta di un problema e dei bisogni socialmente rilevanti collegati ad esso per impostare un percorso collaborativo che conduca a soluzioni di mutuo vantaggio in cui, come è stato detto, «i giocatori sono tutti vincenti»²¹. Il dialogo aperto e animato da una *voluntas* collaborativa (e non avversariale) rappresenta così il punto logico di partenza e la premessa metodologica imprescindibile per affrontare un problema sulla base di un percorso che si contraddistingue per la condivisione quale risposta alla logica conflittuale.

L'apertura verso il paradigma della condivisione consente di qualificare l'*ubi consistam* della co-progettazione – in particolare nella materia dei servizi sociali oggetto di studio in questo lavoro – attraverso il richiamo al più ampio modello della “co-produzione” per come sviluppato dalla teoria economica²². Gli studiosi che hanno elaborato tale modello prendono le mosse dalla considerazione della inadeguatezza²³ del tradizionale schema gerarchico e per linee verticali di ideazione dei servizi alla persona: la critica ad un assetto di questo tipo deriva da un'indagine condotta a stretto contatto con la fattualità e con i bisogni emergenti dalla società civile e di-

²¹ L'espressione è ripresa da R. BOUDON, F. BOURRICAUD, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, 1982, trad. it. a cura di L. Infantino, Roma 1991, spec. 92-93.

²² Si intende fare riferimento agli studi che sono stati condotti in epoca abbastanza recente sul tema della co-produzione dei servizi di *welfare* da parte del premio Nobel per l'economia E. OSTRUM, *Crossing the great divide: co-production, synergy and development*, in *World Development*, 1996, 24, 6, 1073 ss. Il tema era stato già oggetto di sviluppo da parte dell'Autrice nel volume ID., *Governing the commons: the evolution of Institutions for collective action*, Cambridge, 1990 (trad. it. *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006). Per un'indagine avente ad oggetto la parabola evolutiva del modello della co-produzione nei servizi pubblici dalla fine degli anni Settanta, ai primi anni Novanta e fino alle vicende più recenti si rinvia a S. PROFETI, V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in *Ist. fed.*, 2019, 861 ss., ove viene ricordata la riflessione iniziale sul tema di Elinor Ostrom, il successivo scemare dell'attenzione su di esso nei primi anni Novanta (in corrispondenza dell'affermarsi del “paradigma neo-manageriale”) e la ripresa di un interesse in epoca più recente nel quadro della cd. *new public governance* quale modello idoneo a fornire una qualche risposta all'“incedere della crisi economica globale.

²³ Per tale motivo si è fatto riferimento alla necessità di un coinvolgimento ad ampio spettro dei cittadini, dei consumatori, e delle organizzazioni comunitarie non soltanto nell'utilizzo, ma anche ed ancor prima con riguardo alla “produzione” dei servizi pubblici (come osservato ad esempio da J. ALFORD, *A public management road less travelled: clients as co-producers of public services*, in *Austr. Journ. Publ. Admin.*, 4, 1998, 128 ss.).

mostra come sia necessario rivolgere l'attenzione verso un modello che parte "dal basso", ossia dalla considerazione della peculiarità delle esigenze di un corpo sociale. Tutto ciò comporta un cambio di angolo visuale, in forza del quale i destinatari-utenti dei servizi non sono più concepiti come semplici terminali passivi²⁴ di un *decisum* che proviene da un centro decisionale "altro" rispetto alla loro posizione, ma attori di primo piano nell'ambito di una *partnership* finalizzata ad una progettazione "alla pari" dei servizi medesimi. Una situazione di questo tipo determina non soltanto una precisa responsabilizzazione²⁵ dei fruitori dei servizi, ma anche l'acquisizione della consapevolezza per la quale un certo servizio non può avere una propria ragion d'essere se non in un'ottica di personalizzazione dello stesso²⁶, da intendersi quale sua effettiva corrispondenza ad un bisogno socialmente percepito. I percorsi decisionali che accompagnano la strutturazione dei servizi sociali non possono, per tale motivo, essere confinati in una dimensione di astrattezza ed autoreferenzialità e trascurare il "sistema" sociale ed operativo da cui dipendono e che ad essi è sotteso²⁷.

²⁴ Come rileva C. NEEDHAM, *Personal co-production*, London, 2009, 3 ss., il concetto stesso di co-produzione presuppone che gli utenti di un certo servizio non siano considerati come semplici beneficiari collocati in una sfera di passività rispetto al servizio stesso, ma quali soggetti che possiedono risorse da portare nel processo di costruzione relativo a quest'ultimo.

²⁵ La quale può essere apprezzata nell'ottica di una vera e propria trasformazione osservata rispetto alla percezione dei fruitori dei servizi: questi ultimi sono chiamati ad acquisire la consapevolezza di non essere più degli «oneri del sistema», ma dei portatori di una conoscenza *ad hoc* che entra a far parte di un percorso di partenariato nella costruzione (co-ideazione appunto) dei servizi sociali (come è stato evidenziato in chiave economica da D. BOYLE, A. COOTE, C. SHERWOOD, J. SLAY, *Right here, right now. Taking co-production into the mainstream*, London, 2010, spec. 23).

²⁶ Il dato è posto in luce da F. FRACCHIA, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in *Dir. econ.*, 2004, 41 ss., spec. 49-51, nel contesto di una riflessione più ampia volta ad individuare le «risposte che può organizzare il potere pubblico» al fine di «fronteggiare povertà ed esclusione». In particolare, viene sottolineata l'utilità della predisposizione di una «organizzazione che garantisca non già provvidenze economiche, ma prestazioni personali», che siano «direttamente destinate al soggetto esposto al rischio» sulla base di un modello di «*personalità dell'intervento*» (corsiivi dell'Autore).

²⁷ Così ancora D. BOYLE, A. COOTE, C. SHERWOOD, J. SLAY, *Right here, right now*, cit., spec. 5, ove si fa espresso richiamo, a titolo esemplificativo rispetto ai menzionati sistemi operativi e sociali, alla «economia sociale della famiglia e del quartiere».

La richiamata necessità di un siffatto cambio di paradigma è stata messa in luce a partire dagli anni Settanta del secolo scorso nelle già menzionate riflessioni di Elinor Ostrom (premio Nobel per l'economia nel 2009) relative alla tematica della riforma urbana e dei servizi alla persona. L'idea di fondo sottesa a tale riflessione è quella per cui l'inammissibilità di una centralizzazione nel percorso di costruzione dei servizi non può che condurre alla conseguenza di individuare una soluzione alternativa. Il concetto di co-produzione, a maggior ragione ove riferito a servizi più che a singoli beni, ha natura processuale e viene definito nei termini di un percorso attraverso il quale gli *input* utilizzati per fornire un certo servizio provengono dal contributo di soggetti che non appartengono alla stessa organizzazione²⁸. Si tratta di una definizione ampia di co-produzione, la quale è caratterizzata dal fatto di conferire rilevanza ad una relazione che instaura in un momento prodromico rispetto a quello della erogazione di un certo servizio e comporta un contributo contestuale di risorse sostanziali da parte degli attori in gioco²⁹. Tale concetto presuppone una convergenza di punti di vista che vengono a confrontarsi su un piano comune³⁰: la progettualità rappresenta l'espressione di un percorso in cui si incontrano e dialogano reciprocamente e fin dall'inizio portatori di conoscenze diverse (l'amministrazione e i cittadini singoli o in gruppi organizzati) tutte comunque concorrenti ad incrementare il livello qualitativo e quantitativo dei servizi che scaturiscono da questa collaborazione e condivisione³¹. La co-progettazione rappresenta, da questo punto di vista, la "forma" più concreta e definita in cui si at-

²⁸ E. OSTROM, *Crossing the great divide*, cit., 1073.

²⁹ Un'accezione diversa e decisamente più ristretta di co-produzione riferita ai servizi pubblici si può ritrovare in A. JOSHI, M. MOORE, *Institutionalised co-production: unorthodox public service delivery in challenging environments*, in *Journ. Develop. Stud.*, 2004, 40, 31 ss., spec. 40, ove il modello in questione è definito in rapporto all'erogazione di servizi pubblici sulla base di una relazione regolare e di lungo termine tra le agenzie statali e i gruppi organizzati di cittadini, entrambi i quali sono chiamati a contribuire attraverso l'apporto di proprie risorse sostanziali.

³⁰ E. OSTROM, *Crossing the great divide*, cit., 1073, la quale osserva come il concetto di coproduzione implichi che i cittadini giochino un ruolo primario ed attivo nel processo di produzione di servizi che li riguardano direttamente.

³¹ Per uno studio del tema della co-produzione dei servizi, con particolare riguardo alla sua capacità di incrementare la loro dimensione qualitativa e quantitativa, si rinvia alla riflessione dei primi anni Ottanta di R.B. PARKS, *Consumers as co-producers of public services: some Economic and Institutional considerations*, in *Pol. Stud. Journ.*, vol. 9, n. 7, 1001 ss.

tua il modello di co-produzione dei servizi di cui si è detto, la cui buona riuscita dipende dal rispetto di otto principi di fondo³². Questi ultimi, definiti in termini di principi di garanzia del complessivo “disegno” co-progettuale, sono individuati attraverso alcuni riferimenti che attengono in particolare ed in un’ottica complessiva: alla chiara definizione dei confini della co-progettazione con riguardo al contesto territoriale interessato³³; alla necessità di realizzare un equilibrio tra le condizioni di appropriazione e fornitura e le condizioni locali³⁴; alla individuazione di metodi decisionali adeguati a garantire la funzionalità complessiva del sistema di co-progettazione, con particolare riguardo all’esercizio delle funzioni di controllo³⁵; alla predisposizione di adeguati strumenti sanzionatori per «proteggere» il partenariato da indebite deviazioni, cui si affiancano «dispositivi» per risolvere in modo «rapido e precoce»³⁶ i conflitti; e, da ultimo, alla speciale

³² I principi in questione sono enucleati in E. OSTROM, *Governare i beni collettivi*, cit., spec. 134 ss.

³³ Il concetto di confine, in questa prospettiva, ha lo scopo di definire l’ambito di rilevanza dell’attività di co-progettazione, con riguardo non soltanto alla dimensione geografica, ma anche a quella tematica che attiene alle problematiche sociali alle quali si intende far fronte attraverso l’attivazione del percorso di partenariato di condivisione in vista della co-produzione di uno o più servizi o interventi sociali.

³⁴ Sul punto M. BRUNOD, *Ripensare il welfare locale in una prospettiva di co-progettazione*, in M. BRUNOD, M. MOSCHETTI, E. PIZZARDI (a cura di), *La co-progettazione sociale. Esperienze, metodologie e riferimenti normativi*, Trento, 2016, 21 ss., spec. 36, osserva, richiamando gli otto punti elaborati da Elinor Ostrom, come per evitare forme di squilibrio la co-progettazione sia chiamata a «regolare con attenzione l’utilizzazione delle risorse comuni per garantire contemporaneamente in modo soddisfacente l’accesso ai servizi e la realizzazione delle necessarie attività di produzione».

³⁵ Profilo, quest’ultimo, che riporta in primo piano la questione della figura soggettiva in capo alla quale ricondurre la “responsabilità” della messa in opera del modello co-progettuale, nel contesto di un’azione non più gerarchizzata, ma ordinata in forma orizzontale e comunicativa. Il tema ritorna, peraltro, anche nella già ricordata riflessione di M. SCLAVI, L.E. SUSSKIND, *Confronto creativo*, cit., spec. 164-165, i quali dedicano un’attenzione particolare al tema della definizione di un nuovo paradigma di *leadership* “facilitativa”, che si traduce in concreto in una “abilità” nel mettere «le persone nella condizione di esplorare a fondo le scelte a loro disposizione, di valutare i meriti di ogni singola opzione e d’incoraggiarle nella invenzione di soluzioni reciprocamente vantaggiose e di mutuo gradimento». Nel caso della co-progettazione tale *leadership* non può che essere ricondotta in capo all’amministrazione, in quanto interlocutrice degli enti del TS e chiamata a gestire l’intero partenariato garantendo la correttezza del percorso di condivisione che ne è alla base.

³⁶ M. BRUNOD, *Ripensare il welfare locale*, cit., 37.

attenzione che deve essere rivolta all'articolazione sul piano organizzativo e territoriale della co-progettazione ed alla creazione di condizioni che siano tali da promuovere ed agevolare l'espressione dei contributi derivanti dalla società civile.

Il quadro che deriva da tale ricostruzione è, dunque, quello della co-produzione dei servizi sociali intesa quale risultato di un percorso in cui la co-progettazione rappresenta uno strumento per realizzare la condivisione *ex ante* dei "problemi" di fondo sottesi ai servizi stessi. Il riferimento ad una produzione in forma collaborativa e condivisa di questi ultimi consente di comprendere quello che nelle pagine seguenti di questo lavoro sarà definito nei termini di un cambio di paradigma. La co-progettazione rappresenta, da questo punto di vista, una figura sintomatica orientata verso una nuova e più dinamica visione di quello che si può definire il "ciclo di vita"³⁷ dei servizi sociali: si tratta di una chiave di lettura che va oltre la dimensione della fornitura-prestazione di questi ultimi, per rivolgersi a ciò che costituisce, in un'ottica preliminare, la fase del *design* e della definizione delle condizioni di contesto, del contenuto stesso di tali servizi o interventi e di tutto ciò che logicamente precede la loro materiale erogazione. La co-produzione collaborativa, che accompagna i servizi sociali a partire dalla loro proposta in chiave progettuale, diviene in questo modo uno strumento caratterizzato per la sua attitudine a fornire un supporto metodologico a favore dell'amministrazione per «decifrare» la complessità di problemi altrimenti «intrattabili» e, al tempo stesso, garantire la scelta di soluzioni innovative che nascono "dal basso" in risposta ad uno specifico problema sociale³⁸.

La logica della moltiplicazione delle opzioni da riportare sul piano decisionale e la necessità di convergere verso soluzioni quasi sempre inedite poiché non conosciute fin dall'inizio dal decisore pubblico, costituisce in definitiva il tratto creativo idoneo a qualificare la co-progettazione. Lo spostamento del fuoco dell'indagine dal piano della gestione dei conflitti nei

³⁷ Indicazioni in tal senso si rinvengono in S. PROFETI, V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi*, cit., 868-869.

³⁸ In quest'ottica viene fatto riferimento a quella categoria di problemi che è stata definita da S. PROFETI, V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi*, cit., 869, in termini di «wicked problems» (sulla cui natura complessa e difficile trattabilità viene richiamato lo studio di B.W. HEAD, J. ALFORD, *Wicked problems: implications for Public Policy and Management*, in *Administration & Society*, 6, 2015, 711 ss.).

processi decisionali a quello della ideazione di percorsi condivisi di “co-produzione” di servizi o interventi sociali non muta i termini di riferimento della questione. Il dato della creatività quale attributo precipuo della co-progettazione non viene messo da parte in tale ambito particolare, ma è declinato in termini di individuazione di soluzioni innovative e sperimentali, il cui carattere inedito deriva da una considerazione ben precisa. Essa attiene alla circostanza per la quale si tratta di soluzioni rimesse ad un percorso che parte, come nel caso della co-produzione, “dal basso”, dalla considerazione di bisogni socialmente percepiti, e vede negli enti del TS degli attori protagonisti di un processo di co-progettazione in cui è centrale il dato della messa in comune di risorse, competenze, conoscenze e visioni³⁹. Rispetto ad un tale percorso di condivisione nella strutturazione di un servizio o intervento sociale, l’amministrazione non può restare interlocutrice passiva⁴⁰, ma è chiamata a svolgere una funzione promozionale, di ausilio ed incentivo; ciò che, come già è stato detto, va nella direzione della proattività dell’ascolto e della disponibilità al confronto ed al dialogo aperto, trasparente in funzione di co-definizione dei suddetti servizi o interventi sulla base di un percorso che consente l’effettiva emersione della ricchezza e della capacità progettuale degli enti del TS.

Questo lavoro, muovendo dalle richiamate coordinate minime di riferimento, intende sviluppare ciò che si può definire nei termini di un “itinerario” giuridico della co-progettazione nell’ambito dei servizi sociali. Si tratta, come si dirà, di un percorso caratterizzato in senso ascendente, che sarà delineato passando attraverso le diverse “stagioni” della co-progettazione, dall’originaria previsione a livello statale di tale figura, alla sua successiva “riscoperta” nel contesto del codice del Terzo settore e delle più recenti affermazioni circa la rilevanza delle disposizioni in esso contenute per quel che concerne il rapporto tra amministrazione pubblica ed enti del

³⁹Da questo punto di vista, il tema della co-produzione dei servizi sociali quale nuova frontiera nel rapporto tra la realtà del Terzo settore e le istituzioni pubbliche, anche in un’ottica di innovazione è sviluppato in V. PESTOFF, T. BRANDSEN, *Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?*, in S.P. OSBORNE (a cura di), *The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of Public Governance*, London, 2010, 223 ss.

⁴⁰Sulla base di un modello ricostruito più recentemente in chiave critica, muovendo dalla prospettiva storica, da S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 141 ss., spec. 145, il quale ha osservato come «l’arretratezza organizzativa fa diventare l’amministrazione un freno al progresso del Paese».

Terzo settore⁴¹. La ricostruzione di questo “itinerario”, talora caratterizzata anche da alcune battute d’arresto, restituirà all’attenzione dell’interprete una figura innovativa che – ove adeguatamente valorizzata in uno spazio disciplinare autonomo – appare di non secondaria importanza ai fini della più generale rilettura del dialogo procedimentale tra sfera pubblica e sfera del cd. privato-sociale.

⁴¹ Ha osservato E. ROSSI, *Costituzione, pluralismo solidaristico e Terzo settore*, cit., 42, come uno dei nodi della riforma operata per effetto del codice del TS sia proprio quello attinente alla necessità di un ripensamento degli «strumenti di relazione tra enti del TS e amministrazioni pubbliche, allo scopo primario di rendere più fluida e al contempo più trasparente la gestione di tali rapporti».

CAPITOLO I

IL DISEGNO ORIGINARIO. LE COORDINATE DI FONDO DELLA CO-PROGETTAZIONE E IL MODELLO CO-IDEATIVO

SOMMARIO: 1. Origine di un modello: i *preambula* della co-progettazione e la nozione di professionalità socialmente acquisita. – 2. La rilevanza della capacità progettuale nel “sistema” delineato dalla legge n. 328/2000 ed il cambiamento di angolo visuale. – 3. Pianificazione zonale e ricorso allo strumento dei tavoli tematici. – 4. Progettualità e partecipazione (richiamo essenziale e rinvio). – 5. Un’esigenza di chiarificazione concettuale rispetto al modello co-progettuale nella legge n. 328/2000. – 6. Lo strumento dell’autorizzazione e la necessaria distinzione funzionale rispetto al modello dell’accreditamento. – 7. (*segue*) ... un focus sulle funzioni peculiari dell’accreditamento nel sistema integrato dei servizi sociali e sul suo rapporto con il successivo “accordo”. – 8. La progettualità come “motore” per un cambio di prospettiva: dalla prestazione alla co-ideazione. – 9. Lo sviluppo del modello co-progettuale alla luce del d.P.C.M. 30 marzo 2001: l’istruttoria pubblica di co-progettazione come attuazione del modello co-ideativo.

1. *Origine di un modello: i preambula della co-progettazione e la nozione di professionalità socialmente acquisita.*

Una riflessione che intenda soffermarsi sulle precondizioni – intese quali coordinate di contesto – per lo studio della figura della co-progettazione nel “settore” dei servizi sociali¹ non può non prendere le mosse dalla con-

¹ Sul tema, con particolare riguardo al collegamento tra l’ambito dei servizi sociali quali servizi alla persona e la figura innovativa della co-progettazione, oltre ai riferimenti già operati nella nota 1 della Introduzione, si rinvia a E. CARUSO, *L’evoluzione dei servizi sociali alla persona nell’ordinamento italiano ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017,