

Reti che competono, territori che uniscono La costruzione organizzativa di un'esperienza di co-progettazione

Paolo Rossi
Università di Milano Bicocca

Riassunto

La co-progettazione è una forma di collaborazione tra attori pubblici e privati che supera le più tradizionali procedure di affidamento dei servizi. In questo percorso collaborativo, è essenziale che venga costruita e mantenuta una condizione di consenso tra gli attori in gioco, sia all'avvio delle attività che in itinere. In questo articolo si esamina un'esperienza di coprogettazione che ha coinvolto delle meta-organizzazioni, una fondazione inter-comunale e più consorzi di cooperative sociali. Questa particolare configurazione della rete di attori ha aumentato la complessità della governance del programma. L'esperienza si è inoltre svolta prima della riforma del terzo settore, in quadro normativo più incerto. I risultati mettono in evidenza la necessità che l'attore pubblico sviluppi una capacità di leadership istituzionale, per coordinare le attività sul piano amministrativo e, soprattutto, per mantenere la continuità del consenso che, seppur faticosamente, le organizzazioni coinvolte hanno raggiunto.

Parole chiave: co-progettazione, innovazione sociale, collaborazioni inter-organizzative, meta-organizzazioni

Abstract. *Networks that Compete, Territories that Unite. The Organisational Construction of a Co-Design Experience*

Co-design is a form of collaboration between public and private actors that goes beyond the more traditional procedures of service contracting. In this collaborative process, consensus between actors has to be created and maintained, both at the beginning and in itinere. This article examines a co-design experience involving meta-organisations, an inter-municipal foundation and several consortia of social co-operatives. This particular configuration of the network of actors increased the complexity of programme governance. Moreover, the experience occurred before the third sector's reform in a higher uncertain regulatory framework. The results highlight the need for the public actor to develop an institutional leadership capacity to coordinate activities at the administrative level and maintain the continuity of consensus that, albeit with difficulty, the organisations involved have achieved.

Keywords: co-design, social innovation, inter-organizational collaborations, meta-organizations

DOI: 10.32049/RTSA.2023.2.07

1. Introduzione

Uno dei punti più innovativi della riforma del codice del terzo settore è la regolamentazione dello strumento della co-progettazione quale forma di collaborazione tra attori pubblici ed enti del terzo settore. La normativa, all'articolo cinque e seguenti, esplicita le condizioni e i passaggi che regolano tale dispositivo. È stata così riconosciuta e normata una pratica che molte organizzazioni avevano già sperimentato (Brunod, Moschetti e Pizzardi, 2016; De Ambrogio e Guidetti, 2016), sebbene con molte incertezze a livello amministrativo. La riforma ha legittimato la co-progettazione non solo in termini procedurali, ma ne ha valorizzato le potenzialità come strumento di implementazione delle

policy a livello locale.

Al netto del suo inquadramento procedurale, la co-progettazione delinea un processo di collaborazione inter-organizzativa che implica una cospicua e, per molti aspetti, controversa riconfigurazione dei rapporti tra l'ente pubblico e gli enti del settore, nonché nel rapporto tra i vari enti del terzo settore che possono parteciparvi, stipulando accordi che possono avere forme e termini differenti. Una particolare attenzione va peraltro data alle esperienze nelle quali la collaborazione coinvolge due o più meta-organizzazioni (Ahrne e Brunsson, 2005), vale a dire organizzazioni che ricompongono le relazioni tra più organizzazioni coinvolte nello sviluppo di un programma. Una meta-organizzazione è un attore terzo rispetto ad esse e non comporta una loro fusione, né un accordo di collaborazione a tempo indeterminato. Ogni organizzazione membra di una meta-organizzazione ha la facoltà di uscire dall'accordo senza necessariamente mettere a rischio la tenuta della meta-organizzazione. La peculiarità di simili esperienze è l'accrescimento della complessità dei processi di governance della collaborazione.

In questo articolo si esaminerà un caso di co-progettazione nella quale sono state coinvolte più meta-organizzazioni, in un'epoca antecedente alla riforma del terzo settore. Come detto, sulla co-progettazione gravavano al tempo una serie di dubbi interpretativi sul piano amministrativo (se ne discuteva finanche la liceità normativa) e ciò determinava una particolare incertezza nella definizione dei rapporti collaborativi. L'articolo illustrerà le vicende occorse per l'avvio del percorso e quindi presenterà una serie di riflessioni sui passaggi più critici della fase implementativa. Prima di questa sezione sarà introdotto il quadro teorico nel quale collocare l'analisi e, prima di concludere, si dedicherà un paragrafo alla discussione della più ampia valenza dei risultati emerse dalla ricerca.

2. La co-progettazione nel quadro della *New Public Governance*

In letteratura, i concetti di co-progettazione, co-produzione, co-creazione, nonché co-innovazione e co-gestione, inquadrano un insieme di forme di collaborazione, spesso

contigue e correlate (oppure sovrapponibili), tra attori di diversa natura che si confrontano per attivare azioni ed interventi di scala variabile (da iniziative molto circoscritte localmente sino a programmi di policy ben più ampi ed articolati) e su questioni altrettanto eterogenee. (Tummers *et al.*, 2016; Nabatchi *et al.*, 2017). La molteplicità delle forme e possibilità di collaborazione e la parallela comparsa di categorie semantiche con le quali analizzarle e normarle ha portato a riconoscere una sorta il *co-paradigm* in diversi filoni di letteratura (Dudau, Glennon e Verschuere, 2019, p. 1578).

Nel loro insieme, queste pratiche rappresentano delle forme di innovazione sociale (Voorberg, Bekkers e Tummers, 2015) che si possono ricondurre ai principi della *New Public Governance* (Torfing, Sørensen e Røiseland, 2016). La *New Public Governance* (NPG) è un modello di regolazione delle politiche di gestione ed erogazione dei servizi pubblici che si contrappone al modello del *New Public Management* e che vede in queste forme di collaborazione una delle leve trainanti per l'innovazione dei processi di *policy making* (Osborne, 2010). In questa prospettiva, le attività di coprogettazione sono una delle possibilità innovative per accrescere il valore dei servizi pubblici.

La numerosità delle proposte che si possono rintracciare per distinguere queste formule, per quanto labili e incerti possano esserne i confini, rispecchia l'ambizione di inquadrare i diversi presupposti, modalità e finalità che possono ispirarle. In estrema sintesi, si possono individuare due direttrici principali che motivano le varie forme di collaborazione sopra citate:

- da un lato, ridurre la distanza tra finanziatori ed erogatori dei servizi e i loro destinatari, per calibrare con più attenzione l'uso delle risorse rispetto alle esigenze dei beneficiari di un intervento;
- dall'altro, ampliare orizzontalmente la gamma degli attori coinvolti nei processi di programmazione, al fine di condividere, accrescere e ricombinare (in termini quantitativi e qualitativi) le risorse da investire.

Gli assetti attraverso i quali simili forme di collaborazione possono dipanarsi sono molteplici e possono essere osservati da due angolature. In primo luogo, nella loro dimensione procedurale, così come definita da specifiche norme o prassi, che sono variabili

a seconda dei contesti legislativi (nazionali, regionali, ecc.). In secondo luogo, nella loro dimensione di logica d'azione (Rossi e Colombo, 2019), che prescinde (senza ovviamente violarle) le specifiche condizioni normative. Questa seconda dimensione è quella che, in questa sede, appare più pertinente per affrontare una serie di questioni che attengono alla costruzione organizzativa dei processi di collaborazione.

In quest'ottica, i costrutti analitici per esaminare i presupposti e le configurazioni dei processi di collaborazione sono numerosi (Brudney e England, 1983; Pestoff, 2006; Bovaird, 2007). Uno dei temi dirimenti in queste riflessioni riguarda la mappatura dei partecipanti ai processi di collaborazione. Al riguardo, Sorrentino, Sicilia e Howlett (2018) distinguono le collaborazioni nelle quali la parte pubblica interagisce unicamente (o prioritariamente) con i destinatari di un servizio da quelle in cui entrano in gioco altri attori, sia in fase di progettazione, sia in fase di implementazione. Nel primo caso, i destinatari possono beneficiare direttamente degli interventi, mentre nel secondo l'azione diviene più articolata e, necessariamente, implica un processo di negoziazione più trasversale.

Analogamente, Osborne e colleghi (2018) distinguono quattro tipi di collaborazione, concentrandosi su due dimensioni. Da un lato, la natura della collaborazione, che può essere intesa come un processo volontario (vale a dire intenzionale), o involontario: questo termine può essere fuorviante, ma riflette il principio che, in ogni esperienza di collaborazione in ambito sociale, l'interazione tra gli attori (in particolare gli erogatori e i destinatari di un servizio) è imprescindibile e si può qualificare allora come naturale o "involontaria", come notato anche da Eriksson (2019). Dall'altro, il *locus* della collaborazione, che può essere circoscritto alla sfera dei diretti beneficiari o, viceversa, agire a livello sistemico, in linea con quanto proposto anche da Laing (2003). In questa prospettiva, gli autori parlano di co-progettazione quando la collaborazione assume una natura intenzionale ed è rivolta prioritariamente ai beneficiari diretti del programma. Le collaborazioni che invece mantengono una natura intenzionale ma puntano su un'azione di sistema vengono classificate come processi di co-innovazione. Laddove le collaborazioni hanno invece una natura involontaria si parla rispettivamente di co-produzione (se il rapporto riguarda prioritariamente i destinatari del servizio) e co-creazione (se l'intervento agisce a livello di

sistema). Sebbene la distinzione tra queste categorie abbia una valenza prevalentemente euristica e didascalica, queste analisi evidenziano come la produzione di valore sociale possa seguire traiettorie diverse e innovative. Sul piano legislativo, le disposizioni specifiche che regolano la conformazione giuridica di simili processi collaborativi rispecchiano l'attenzione che, in ciascun contesto, è stata data ad una o più possibilità di valorizzazione di progetti, servizi ed altre attività.

Per l'analisi di simili processi di collaborazione è importante inoltre non dimenticare il tema del consenso che gli attori devono raggiungere per convergere verso obiettivi condivisi. L'attenzione che va riposta a tale questione è infatti cruciale innanzitutto per demistificare le aspettative – spesso eccessive o naïf – sulle pratiche riconducibili al *co-paradigm*, nelle sue varie accezioni (Dudau, Glennon e Verschuere, 2019). È innegabile, infatti, che spesso si raffiguri la coprogettazione come una formula che conduca a (o che tragga origine da) una condizione di ampio consenso tra le parti sugli obiettivi, gli interessi e finanche i valori che mobilitano un'azione congiunta. Tuttavia, questa dimensione consensuale non può essere considerata un assunto dato per scontato e nemmeno va prefigurata come l'esito indiscutibile di un'esperienza collaborativa. La costruzione del consenso tra gli attori, ex-ante e in itinere, è, semmai, un passaggio non indifferente in una coprogettazione, intesa come attività che impegna gli attori in una collaborazione di medio-lungo periodo e che implica un confronto continuativo tra le parti (che è invece ben più attenuato nel caso degli affidamenti di servizi).

Le modalità di “ingaggio” dei partecipanti sono un elemento chiave in tal senso. Si possono riconoscere due forme, differenti ma non necessariamente antitetiche: da un lato, la partecipazione per cooptazione (Dudau, Glennon e Verschuere, 2019), dall'altro la partecipazione per competizione (Torfing, Andersen, Klausen, 2020). È evidente che le dinamiche di costruzione del consenso tra gli attori sono piuttosto diverse. Non è necessariamente detto che la cooptazione presuma un più alto livello di consenso tra gli attori pubblici e quelli privati, poiché le asimmetrie di potere possono notevolmente influire sia sulla scelta dei soggetti da cooptare, sia sui passaggi successivi della collaborazione. La competizione riproduce ancor più nettamente il differenziale di potere tra gli attori. Essa

potrebbe però rappresentare un meccanismo che introduce ed impone, sin dal principio, la ricerca di un consenso tra le parti, sebbene strumentalmente costruito e interessato.

Ragionare sulle dinamiche di costruzione del consenso conduce inoltre ad approfondire la questione della natura dei partecipanti. Generalmente, nell'analizzare un programma di collaborazione si confrontano gli attori considerandone la natura, individuando alcune categorie sintetiche: gli attori pubblici (comuni ed altri enti locali, governi regionali e statali), il terzo settore (nella sua variegata ed eterogenea costellazione), altri attori privati (come fondazioni o imprese profit), nonché gruppi sociali non strutturati (gli utenti di un servizio) o finanche indeterminati (la comunità, i cittadini, la società). Si presta meno attenzione alla fisiologia organizzativa di questi attori: escludendo, gli attori meno strutturati, poco è stato detto rispetto alla composizione interna di ciascun soggetto. Invece, da questo punto di vista, è assai rilevante considerare se un attore sia una meta-organizzazione (Ahrne e Brunsson, 2005) che è espressione di altre organizzazioni (come nel caso dei consorzi, sia pubblici che privati, che di altre forme associative), oppure se l'attore è un soggetto indipendente. Nel primo caso, la partecipazione ad una collaborazione deve tenere in considerazione il preesistente assetto di governance interna che regola i rapporti tra i componenti della meta-organizzazione. Questo ambito di governance è già un fronte sul quale la costruzione del consenso tra i partecipanti può essere problematica o, viceversa, più agevole. Ad ogni modo, le collaborazioni che interessano una o più meta-organizzazioni scontano una maggiore complessità nella ricerca di consenso tra le parti, in quanto esse possono già vivere al loro interno problematiche simili e che possono essere amplificate in un'esperienza ancor più collettiva. Da questo punto di vista, i livelli di governance si stratificano e richiedono processi di negoziazione più articolati e impegnativi.

3. La ricerca

L'analisi che viene qui presentata è frutto di un programma di ricerca che si è articolato attraverso la realizzazione di tre studi di caso (Rossi e Colombo, 2019). Per accordi di

riservatezza concordati in fase di ricerca non è possibile menzionare esplicitamente i nomi delle parti coinvolte, sebbene vada specificato che si tratta di un'esperienza sviluppata nel particolare contesto dei servizi socioassistenziali lombardi.

Il caso che verrà discusso illustra la complessità delle esperienze di collaborazione tra attori che compongono delle meta-organizzazioni, con geometrie variabili e controverse: una fondazione inter-comunale, da un lato, e un gruppo di cooperative sociali riunite in un'associazione temporanea d'impresa (ATI). La configurazione di questa collaborazione è stata il frutto di un percorso controverso e finanche conflittuale.

L'obiettivo dell'iniziativa che ha portato le parti a confrontarsi e collaborare era la sperimentazione di un'attività di co-progettazione, in un periodo antecedente alla riforma del terzo settore. Questa iniziativa è stata dunque avviata in assenza di chiaro un quadro normativo di riferimento e ha visto la partecipazione di attori che non avevano alcuna esperienza pregressa di co-progettazione. La co-progettazione riguardava la gestione di una comunità per minori inserita all'interno di un'area verde di proprietà comunale. Il precedente soggetto gestore aveva manifestato l'intenzione di abbandonare la struttura, che stava oltretutto vivendo un momento di degrado.

La ricerca è stata condotta mediante l'analisi di dati di natura qualitativa, raccolti intervistando alcuni osservatori privilegiati, nonché facendo ricorso a materiale documentale messo a disposizione dagli attori che hanno partecipato alle iniziative studiate.

Per il caso che qui verrà trattato sono state condotte sette interviste. Le persone intervistate ricoprivano ruoli dirimenti per il processo di co-progettazione. Si trattava della presidente della Fondazione comunale che ha promosso l'attività di co-progettazione, i presidenti di due cooperative sociali che hanno partecipato ai bandi (come si vedrà sotto), il vice-presidente di un consorzio di cooperative sociali e, infine, i progettisti delle due cooperative sociali che hanno presentato in forma congiunta il progetto selezionato dalla Fondazione, nonché il responsabile dell'area minori di una di queste cooperative.

Le interviste erano definite in forma semi-strutturata e miravano a ripercorrere la storia, particolarmente intricata, di un'esperienza di co-progettazione che ha visto il succedersi di fasi anche conflittuali. Oltre a ciò, con l'intervista si intendeva cogliere il punto di vista sulla

co-progettazione dei vari intervistati in merito al caso in questione e, più in generale, riflettere sui vantaggi, i limiti e le incertezze di tale dinamica di collaborazione tra pubblico e privato.

I dati sono stati esaminati attraverso la tecnica dell'analisi tematica (Nowell *et al.*, 2017). Questo approccio prevede l'individuazione di costrutti teorici per interpretare i dati anche seguendo una logica induttiva e, per questo motivo, è risultato appropriato per confrontare le diverse esperienze osservate nei tre casi studiati. Difatti, le riflessioni che verranno proposte, rientrano all'interno del più ampio percorso di lavoro condotto sui tre casi. Ad ogni modo, le interviste hanno mantenuto le stesse tracce, assicurando così omogeneità nel confronto tra essi.

4. Analisi

4.1 Le condizioni di partenza

Come anticipato, l'attività di co-progettazione nasce dalla scelta della Fondazione intercomunale di "rilanciare" le attività di una comunità per minori presente nel territorio di uno dei comuni principali dell'ambito inter-comunale. Questa comunità sino al 2010 era gestita da un'organizzazione di matrice religiosa. Nel momento in cui questa organizzazione decide di interrompere la collaborazione con il Comune, la Fondazione affida la gestione della Comunità ad una cooperativa sociale. Al termine del contratto di affidamento, nel 2014, la Fondazione decide di sperimentare una forma di co-progettazione per la gestione della Comunità. Viene quindi aperto un bando di gara, senza una preliminare fase di co-programmazione. I soggetti che si candidano sono quattro, ciascuno in forma di ATI (associazione temporanea di impresa). Due di questi ATI sono composti da cordate (consorzi e singole cooperative sociali) del territorio, mentre le rimanenti due sono composte da cooperative sociali provenienti da altre regioni (Toscana e Veneto), viste in tal senso come "incursori" dalle prime due cordate.

È importante segnalare che in quel nel territorio la co-progettazione era intesa come una pratica sostanzialmente informale di collaborazione tra Comuni (spesso, peraltro, di piccolissime dimensioni) ed organizzazioni del terzo settore, altrettanto piccole ma ben radicate nel tessuto locale. In molti casi, esse le erano uniche organizzazioni alla quali i Comuni potevano affidare dei servizi. La co-progettazione aveva quindi dei tratti molto malleabili, sebbene nella regione le esperienze di co-progettazione in senso proprio iniziavano a consolidarsi in forme più strutturate.

La promulgazione del bando fa risaltare inoltre altre condizioni di contesto. Da un lato, le cooperative sociali e le associazioni di volontariato che operano nel territorio sono poche e organizzate in consorzi che, per molti versi, ne delimitano il perimetro d'azione anche su scala territoriale. Dall'altro, le stesse cooperative e i rispettivi consorzi non vantano espresse pregresse di collaborazione, sebbene non siano mai state in competizione: ciò perché vi era di fatto una suddivisione del territorio di riferimento all'interno dell'ambito inter-comunale. Questo limitava, come riferito dalla direttrice della Fondazione, la comunicazione tra di esse e, parallelamente, con le amministrazioni locali.

In questo scenario, il bando innesca un'inedita e inattesa dinamica di competizione e, al contempo, mette in evidenza la vulnerabilità dei consorzi locali di fronte alle proposte di attori esterni al territorio, più strutturati ed esperti nella gestione di servizi per i minori.

2.2 Dall'aggiudicazione alla co-progettazione

Il bando viene vinto da una delle due cordate locali (in seguito cordata A). La seconda cordata locale (cordata B) attua però un ricorso che porta all'annullamento della gara. Il bando viene quindi riproposto nel 2015. A questo punto, la rosa dei candidati è completamente mutata. Le due cooperative sociale "esterne" non si presentano, mentre i componenti delle cordate A e B si candidano congiuntamente, dopo aver costituito un'unica ATI (cordata C), che si aggiudica il bando. La composizione di questa cordata è molto eterogenea, perché vede al suo interno sia cooperative sociali facenti capo alle precedenti

cordate A e B ed anche altre cooperative sociali già attive nel territorio. Ciò fa prefigurare, sin dalla partenza, un'elevata complessità gestionale, a causa della numerosità degli enti coinvolti.

Una simile problematicità la riscontra anche nella Fondazione, che si compone di 22 comuni. La fondazione si era già dotata di organismi di coordinamento interni: uno di natura tecnica (l'ufficio di piano) e l'altro di natura politica (il tavolo politico ristretto). Questi organismi dovevano periodicamente confrontarsi con l'assemblea dei sindaci dell'ambito. A questi organismi se ne aggiunge uno istituito specificamente per gestire la co-progettazione delle attività della Comunità e quindi la loro gestione: la direzione tecnico-organizzativa (DTO). La composizione della DTO prevede tre membri che sono espressione della Fondazione e tre membri come rappresentanti del terzo settore. L'individuazione dei referenti del terzo settore non è semplice: nelle parole della direttrice della fondazione, molte cooperative sociali volevano essere presenti e, viceversa, chi veniva individuato talvolta era assente alle riunioni, limitando quindi le opportunità di confronto.

Emerge in tal senso la peculiarità di una collaborazione che chiama in essere due meta-organizzazioni che, oltretutto, hanno natura diversa: da un lato un ente che ha natura pubblica e dall'altro un attore privato. Sull'organo preposto all'integrazione delle due parti, la DTO, grava visibilmente un problema di rappresentatività dei partecipanti, in linea, peraltro con le analoghe dinamiche che possono essere rintracciate nella gestione dei piani di zona.

2.3 La fluidità degli oneri

Una delle criticità segnalate dagli attori privati riguarda l'ampliamento, in corso d'opera, delle richieste fatte dalla Fondazione agli aggiudicatari. Come nota una coordinatrice di una delle cooperative sociali appartenenti all'originaria cordata B:

Nel bando, tra le attività obbligatorie era indicata solo la gestione della Comunità... tutto il resto era

eventuale... Ma se ti viene richiesto l'eventuale, su questo non hai le risorse, perché queste sono solo per l'obbligatorio.

In quest'ottica, la richiesta di aumentare le attività da svolgere implica per gli attori privati la ricerca di altri fondi. Il responsabile di un'altra cooperativa sociale della cordata B lo esplicita:

Se in corso d'opera ti chiedono [l'ente pubblico] altri servizi, oppure pensi tu che possano essere utili, visto quello che stai facendo, le risorse non ci sono... allora ti devi muovere a cercare altri bandi, altre risorse, per finanziare quelle che dovrebbero rientrare già in un bando.

Queste richieste evidenziano l'incertezza che contrassegna il perimetro dei rapporti tra gli attori in gioco in un processo di co-progettazione. La co-progettazione, come noto, è una procedura che delinea un coinvolgimento più paritario degli attori in gioco. Tuttavia, i rapporti di potere rimangono asimmetrici e ciò alimenta tuttora una potenziale fluidità degli oneri che ciascun partecipante deve sostenere. Dal punto di vista degli attori privati, era necessaria una regia più attenta da parte dell'attore pubblico. Ciò implicava l'assunzione più marcata di una posizione di leadership, da spendere per regolare i conflitti sull'attribuzione delle risorse, soprattutto laddove emergessero condizioni di incertezza o esigenze inattese.

2.4 Il riconoscimento dei ruoli e delle posizioni

Una delle questioni centrali in questa esperienza di co-progettazione concerne il reciproco riconoscimento dei ruoli da parte di tutti gli attori. Si tratta di una questione che ha una valenza sia auto-riflessiva (qual è il ruolo che ogni attore intende giocare nel processo), sia relazionale (qual è il ruolo che altri mi vogliono riconoscere e, specularmente, quale ruolo riconosco agli altri). È evidente che la relazione tra l'attore pubblico e gli attori privati rimarrà squilibrata a favore dei primi, come visto sopra. Tuttavia, il dato emergente è che i

vari attori hanno cercato negli altri sia una fonte di valorizzazione della propria partecipazione, sia un supporto per la validazione della legittimità del percorso (che, come detto, al tempo era privo di riferimenti normativi). Sono significative le parole di uno dei responsabili di una cooperativa sociale originariamente parte della cordata B:

L'ente pubblico deve essere forte e convinto... Non intendo solo che debba avere le necessarie risorse amministrative ed economiche... Il punto è che deve essere trainante... Deve saper dire: io parto con la coprogettazione, chi se la sente ci segua, ma non possiamo aspettare tutti.

Il referente di una cooperativa della cordata A, che precedentemente gestiva autonomamente (a seguito di un contratto di affidamento) segnala come la co-progettazione ha veicolato un'opportunità di progettualità che in passato mancava:

L'affidamento precedente è stato improvviso, dal giorno alla notte, senza passaggio di consegne, perché la cooperativa precedente ha disdetto il contratto improvvisamente. Al di là di questo, mancava un rapporto con il territorio, che è molto ampio e anche molto complesso.

Questo era un segno del fatto che

in passato non c'era un progetto lungimirante sul territorio... le cooperative venivano chiamate solo per risolvere dei problemi, sui singoli casi.

Il percorso di co-progettazione ha delineato una diversa divisione di ruoli, posizioni e responsabilità, sia tra l'attore pubblico e gli attori privati, sia nei rapporti inter-organizzativi tra le cooperative sociali. Il superamento della situazione originaria di competizione ha per molti versi "fertilizzato" il territorio, prefigurando nuove potenziali alleanze e collaborazioni. Inoltre, la co-progettazione, come si può notare nello stralcio precedente, ha anche veicolato delle discontinuità in alcuni passaggi critici dei processi gestionali dei servizi. La condivisione di alcune valutazioni critiche della co-progettazione da parte di organizzazioni che, inizialmente, si contrapponevano, è paradossalmente il segnale di un

riconoscimento reciproco e, potenzialmente, la prefigurazione di una situazione di minor conflittualità per il futuro.

Ampliando la visuale, è importante sottolineare che le criticità riscontrate nelle varie fasi di questa iniziativa hanno spinto i Comuni che collaborano nella Fondazione ad interrogarsi con più attenzione sulla co-progettazione. Quella che infatti era considerata una pratica informale in molti piccoli comuni, ha assunto una diversa fisionomia in termini giuridici, nonché istituzionali. Si è trattato, quindi, di un'esperienza che ha sollecitato i componenti della Fondazione a conoscere più attentamente i rapporti che essa può intrattenere con gli attori privati che operano nel territorio, dotandosi di un nuovo "dispositivo" organizzativo.

5. Discussione: l'esigenza di una leadership istituzionale

Il caso esaminato presenta delle peculiarità che, come in ogni studio qualitativo, ne limitano le possibilità di generalizzazione. È comunque utile trarre dall'analisi di questa esperienza alcune indicazioni per una riflessione più ampia e degli spunti per ulteriori approfondimenti. Ciò che emerge, trasversalmente alle varie questioni che ora verranno discusse, è la necessità che gli attori pubblici esercitino una leadership di carattere istituzionale nel percorso di collaborazione. Parlare di leadership istituzionale non significa riferirsi al ruolo che, già nel caso studiato ma anche attualmente, l'attore pubblico deve svolgere per assolvere ad un suo mandato regolativo. Con questa espressione si sottintende invece la capacità di guidare la collaborazione legittimandola sul piano sostanziale, oltre che formale, costruendo le condizioni affinché essa acquisisca il consenso da parte degli attori coinvolti, al di là delle questioni procedurali di carattere amministrativo. La costruzione del consenso in chiave istituzionale, in quest'ottica, è stato uno degli elementi di criticità del caso.

Il primo elemento a supporto di questa tesi emerge dall'analisi delle condizioni di partenza del percorso di co-progettazione. Nel caso studiato, due sono gli elementi che hanno contraddistinto lo scenario iniziale: da un lato, la dispersione territoriale e la

frammentazione settoriale delle organizzazioni del terzo settore; dall'altro, l'inesperienza delle parti in gioco. La dispersione e la frammentazione sono emerse come criticità particolarmente evidenti in quella esperienza, delle quali tenere in considerazione in prospettiva. Difatti, queste condizioni limitavano la conoscenza reciproca tra le varie organizzazioni e hanno generato una dinamica di competizione nella prima fase di candidatura per il bando. Sino a quel momento, la competizione era mitigata dalla sostanziale perimetrazione degli spazi d'azione di ciascun attore. Questa competizione aveva reso più vulnerabile le organizzazioni del territorio interessate all'attività, aprendo il fianco ad attori esterni al contesto. Di per sé, ciò non è necessariamente un problema e può anzi essere fonte di innovazione nella stesura di progetti e nelle collaborazioni tra attori distanti. Tuttavia, l'istituto della co-progettazione evoca, anche se implicitamente, un dialogo privilegiato tra le amministrazioni locali e gli attori che agiscono nel medesimo territorio, in quanto sono esse – auspicabilmente – ad avere una conoscenza più attenta e matura dei bisogni del contesto e delle possibilità di innovazione. La questione alla quale le amministrazioni locali dovrebbero dunque prestare maggiore attenzione è l'eventuale condizione di conflittualità tra le organizzazioni che potrebbero essere interessate alla co-progettazione. In assenza di un simile *check*, la co-progettazione può alimentare forme di competizione ancor più controverse. Nell'attuale normativa, la fase di co-programmazione potrebbe agire in tal senso: raccogliere spunti progettuali, da un lato, verificare la possibilità di trovare un consenso tra gli attori del terzo settore, dall'altro.

L'inesperienza nelle attività di co-progettazione è indubbiamente un fattore che può acuire i rischi di deriva dell'intero percorso. In tal senso, è plausibile che si sviluppino fenomeni di isomorfismo (Meyer e Rowan, 1977), attraverso la condivisione di quelle che si possono considerare buone pratiche o imprinting "cognitivi". Ciò significa che, oltre ad assumere una conoscenza ed un'esperienza delle technicalità, gli attori interessati alla co-progettazione ne devono riconoscere la legittimità non solo sul piano legislativo e amministrativo, ma anche sul fronte organizzativo. In altre parole, ciò che un'organizzazione dovrebbe apprendere e socializzare è la consapevolezza che la co-progettazione è un nuovo e diverso paradigma di interazione con le amministrazioni locali e

non semplicemente un'innovazione di matrice giuridica e amministrativa. Questo implica la necessità di disporre di risorse qualificate a seguire questi processi, sia a livello tecnico-amministrativo, sia a livello manageriale.

Un secondo risultato dell'analisi riguarda espressamente la questione della leadership delle attività di co-progettazione. Le riflessioni che si possono fare a partire dall'analisi del caso sono duplici e in parte divergenti. Da un lato, infatti, le organizzazioni del terzo settore coinvolte hanno “subito” l'asimmetria di potere insita nella collaborazione con l'ente pubblico. Quest'ultimo mantiene comunque una posizione di forza, laddove sia finanziatore e al contempo committente delle attività. Nel caso studiato, la co-progettazione ha preso in corso d'opera la forma di una “riprogettazione” delle attività, a detta delle cooperative sociali partecipanti. Ciò ha reso molto più oneroso l'impegno di quest'ultime, portandole verso posizioni molto critiche nella valutazione della collaborazione. D'altro lato, le stesse organizzazioni hanno denunciato l'assenza di una leadership di progetto solida e trainante. In quest'ottica, l'asimmetria potrebbe essere attenuata dalla capacità dell'attore pubblico di esercitare, come anticipato, una leadership istituzionale, intesa nuovamente come la capacità di salvaguardare gli accordi progettuali e, più precisamente, di mantenere il consenso intorno ad essi.

Il terzo risultato concerne più specificatamente la governance delle attività di co-progettazione che coinvolgono due (o più) meta-organizzazioni. Si tratta di un tema che, come si è visto, ricalca un insieme di questioni già emerse nell'analisi dei processi di programmazione locale, come nel caso dei piani di zona (Rossi, 2022). La questione si pone su due piani. In primo luogo, occorre avere preliminarmente una rappresentazione coerente degli attori in gioco. Non si tratta, infatti, di una semplice collaborazione di matrice *principal-agent* (Eisenhardt, 1989) tra pubblico e privato in uno schema diadico, né di un rapporto *one-to-many*, dove, per esempio, una singola amministrazione coopera con più attori privati, con quest'ultimi riuniti o meno in una meta-organizzazione. Il modello più adeguato di rappresentazione di simili iniziative di coprogettazione è quello di una relazione *many-to-many*, perché anche l'attore pubblico ha una natura composita, benché compaia formalmente sotto la forma di unico ente. Il dato saliente è l'accostamento di due domini di

governance, ciascuno con le proprie esigenze interne di negoziazione e ricomposizione del consenso sulle attività di co-progettazione. Richiamando il tema della leadership istituzionale, è opportuno cercare di garantire la rappresentanza di tutti gli attori coinvolti nelle strutture condivise di coordinamento. È altresì importante che le strutture di coordinamento possano lavorare con continuità: ciò significa limitare il rischio che le esigenze di rappresentanza di ciascun attore conducano a frequenti cambiamenti nella partecipazione ad esse.

Il quarto punto riguarda l'equilibrio tra le dinamiche di competizione, cooptazione e cooperazione che regolano un'iniziativa di co-progettazione. La cooperazione tra le parti è l'obiettivo da conseguire ma, al contempo, è un requisito dirimente per l'avvio dell'iniziativa. Anche in quest'ottica, l'attore pubblico deve saper costruire e agire la propria leadership istituzionale per individuare e sostenere la strategia più adeguata a sostenere la cooperazione tra le parti, valutando se procedere verso una strategia di cooptazione o una logica competitiva. Il dettato normativo non risolve tale questione, che pertanto rimane in capo alla sensibilità dell'attore pubblico il quale, anche per questo aspetto, deve riuscire a sviluppare una leadership istituzionale sul progetto.

6. Conclusioni

Questo articolo ha esaminato un'esperienza di co-progettazione avvenuta prima della riforma del terzo settore e della definizione normativa della relativa procedura. L'analisi del caso mostra come alcuni nodi che attualmente sono oggetto di dibattito si fossero già prefigurati in quelle che si possono appunto definire esperienze pilota. La specificità del caso concerne la partecipazione di due meta-organizzazioni, con il conseguente accrescimento della complessità della governance dell'iniziativa. Ciò ha reso più difficile la costruzione di una condizione di consenso tra gli attori in merito alle attività e, in particolare, alla definizione dei rispettivi termini di impegno ed ingaggio. Questa difficoltà è stata rilevata sin dalle prime fasi del progetto, nel momento in cui è emersa una

conflittualità latente tra le organizzazioni del terzo settore che operavano in un territorio molto frastagliato.

Il punto di sintesi di questa riflessione è la tesi che, in simili esperienze, l'attore pubblico – per mandato e per vocazione – dovrebbe sviluppare una leadership istituzionale, facilitando in tal senso la condivisione consensuale dei termini (sostantivi e formali) della collaborazione. L'attuale normativa sollecita questa attenzione nella fase preliminare di co-programmazione e ciò potrebbe facilitare la costruzione di un percorso più condiviso.

Questa considerazione offre degli spunti per alimentare nuovi studi in futuro. Sarà importante osservare se e come il passaggio tra le fasi di co-programmazione e co-progettazione alimenti e/o generi il consenso intorno al progetto e tra i partner. È altrettanto importante comprendere con maggiore precisione i meccanismi attraverso i quali gli attori pubblici possono esercitare una leadership istituzionale lungo l'intero percorso delle attività, senza limitarsi alle fasi di avvio del progetto. Infine, è opportuno approfondire le dinamiche che regolano le collaborazioni tra meta-organizzazioni, spesso evocate e sollecitate, ma poco studiate empiricamente.

Bibliografia

- Ahrne G., Brunsson N. (2005). Organizations and meta-organizations. *Scandinavian Journal of Management*, 21, 4: 429. DOI: 10.1016/j.scaman.2005.09.005.
- Ansell C., Gash A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 4: 543. DOI: 10.1093/jopart/mum032.
- Bergman C., Löve J., Hultberg A., Skagert K. (2017). Employees' conceptions of coworkership in a Swedish health care organization. *Nordic Journal of Working Life Studies* 7, 4: 91. DOI: 10.18291/njwls.v7i4.102359.
- Bovaird T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67, 5: 846. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x.

- Brudney J., England R.E. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 43, 1: 59. DOI: 10.2307/975300.
- Brunod M., Moschetti M., Pizzardi E, a cura di (2016). *La coprogettazione sociale*. Trento: Erickson.
- De Ambrogio U., Guidetti C., a cura di (2016). *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma: Carocci.
- Dudau A., Verschuere B., Glennon R. (2019). Following the yellow brick road? (Dis)enchantment with co-design, co-production and value co-creation in public services. *Public Management Review*, 21, 11: 1577. DOI: 10.1080/14719037.2019.1653604.
- Eisenhardt K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment Review. *Academy of Management Review*, 14, 1: 57. DOI: 10.2307/258191.
- Eriksson, E. M. (2019). Representative co-production: broadening the scope of the public service logic. *Public Management Review*, 21, 2: 291. DOI: 10.1080/14719037.2018.1487575.
- Howlett M., Kekez A., Poocharoen O.O. (2017). Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19, 5: 487. DOI: 10.1080/13876988.2017.1287445.
- Laing A. (2003). Marketing in the Public Sector: Towards a typology of Public Services. *Marketing Theory*, 3, 4: 427. DOI: 10.1177/1470593103042005.
- Meyer J.W, Rowan B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 2: 340. DOI: 10.1086/226550.
- Nabatchi T., Sancino A., Sicilia M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77, 5: 766. DOI: 10.1111/puar.12765.
- Nowell L.S., Norris J.M., White D.E., Moules N.J. (2017). Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16, 1: 1. DOI: 10.1177/1609406917733847.
- Osborne S.P., a cura di (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the*

Theory and Practice of Public Governance. New York: Routledge.

- Osborne S.P., Radnor Z., Stokosch K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review* 18, 5: 639. DOI: 10.1080/14719037.2015.1111927.
- Osborne S.P., Stokosch K., Radnor Z. (2018). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A Perspective from Service Management. In Brandsen T., Steen T., Verschuere B., a cura di, *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*. New York: Routledge.
- Pestoff V. (2006). Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review*, 8, 4: 503. DOI: 10.1080/14719030601022882.
- Rossi P. (2022). Le collaborazioni tra i Comuni. In Gori C., a cura di, *Le politiche del welfare sociale*. Milano: Mondadori Università.
- Rossi P., Colombo M. (2019). Non sarà un'avventura? L'innovazione delle partnership pubblico-privato e la co-progettazione dei servizi di welfare sociale. *Stato e Mercato*, 117, 3: 411. DOI: 10.1425/95909.
- Sorrentino M., Sicilia M., Howlett M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37, 3: 277. DOI: 10.1080/14494035.2018.1521676.
- Torfin J., Sørensen E., Røiseland (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation. *Administration & Society*, 51, 5: 795. DOI: 10.1177/0095399716680057.
- Torfin J., Andersen L. B., Klausen K. (2020). Introduction. In Torfin J., Lotte B.A., Greve C., Klausen K.K., a cura di, *Public Governance Paradigms*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Tummers L., Teo S., Brunetto Y., Palumbo R. (2016). Contextualizing co-production of health care: a systematic literature review. *International Journal of Public Sector Management*, 29, 1: 72. DOI: 10.1108/IJPSM-07-2015-0125.
- Voorberg W.H., Bekkers V.J.J.M., Tummers L.G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17, 9: 1333. DOI: 10.1080/14719037.2014.930505.