

# Vincolo o opportunità? La costruzione di partnership inter-organizzative per la coprogettazione dei servizi come forma di innovazione nel settore del welfare sociale

Paolo Rossi\*, Monica Colombo\*\*

\* *Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Milano Bicocca.*

E-Mail: [paolo.rossi@unimib.it](mailto:paolo.rossi@unimib.it)

\*\* *Dipartimento di Psicologia, Università di Milano Bicocca.*

E-Mail: [monica.colombo@unimib.it](mailto:monica.colombo@unimib.it)

## Introduzione

Le partnership tra organizzazioni pubbliche e private costituiscono una delle forme più innovative per la gestione dei servizi di welfare sociale, perlomeno nello scenario nazionale. L'innovatività di questa soluzione non sta tanto nella sua fisionomia organizzativa: da tempo, molti servizi e prodotti vengono realizzati attraverso esperienze di partnership tra più organizzazioni [Hjern e Porter 1981; Göran e Brunsson, 2008]. Analogamente, il potenziale di innovatività delle partnership tra organizzazioni pubbliche e private non sta nemmeno nell'accostamento tra attori di diversa natura (pubblica e privata): anche in questo caso, non mancano le esperienze in diversi settori [Linder, 1999; Schaeffer e Loveridge, 2002; Grossman, 2012]. Peraltro, occorre segnalare la crescente difficoltà nella distinzione tra organizzazioni "pubbliche" e private, proprio anche a seguito del consolidamento di forme di partnership e "ibridazione" tra di esse [Mair *et al*, 2015].

L'innovatività di queste partnership emerge piuttosto considerando l'ambito d'analisi, ossia i servizi di welfare sociale. Questo settore è stato infatti caratterizzato, per molti decenni e trasversalmente a diversi paesi occidentali, come un contesto "monopolizzato" dall'azione delle organizzazioni pubbliche, sebbene con variazioni anche consistenti a livello internazionale [Esping-Andersen, 1990]. Le ragioni di questo "monopolio", nei paesi occidentali, sono note: i servizi di welfare sociale, spiccatamente a partire dal secondo dopoguerra, sono stati considerati come espressione di diritti sociali ineludibili, riconosciuti equamente ai cittadini. In quanto tali, essi si prefiguravano come "beni" che non potevano essere trattati seguendo logiche mercatistiche e che, di conseguenza, trovavano il loro principale "locus" di implementazione nelle pubbliche amministrazioni, tendenzialmente garanti di imparzialità, equità e disinteresse nella loro erogazione.

Questa tendenza ha contraddistinto l'evoluzione dei servizi di welfare nel cosiddetto periodo dei "trenta anni gloriosi", ossia l'arco temporale che va approssimativamente dalla fine della seconda guerra mondiale alla fine degli anni Settanta del secolo scorso [Ferrera, 1996; Ascoli, 2011]. Le ragioni del cambiamento di questo scenario sono altrettanto note [Ranci e Migliavacca, 2011; Maino e Neri, 2011]: la crisi fiscale di molti stati occidentali, la crescita della complessità di gestione delle grandi organizzazioni burocratiche che sovrintendevano l'erogazione dei servizi di welfare sociale e il crescente protagonismo delle organizzazioni della società civile (che intendevano partecipare più direttamente alla gestione dei servizi di welfare) hanno

contribuire ad erodere l'assetto organizzativo ed istituzionale consolidato negli anni precedenti. Il cambiamento ha preso poi forme e direzioni molteplici e diverse:

- sul piano politico, si sono imposti progressivamente gli orientamenti neoliberalisti, che hanno messo in discussione gli assunti di fondo dei sistemi di welfare occidentali, introducendo nuove logiche di *eligibility* per l'accesso ai benefici, innalzando la selettività dei destinatari e riducendo gradualmente l'entità delle prestazioni assistenziali;
- si sono affacciate anche nel settore del welfare sociale quelle spinte verso l'aziendalizzazione e la managerializzazione dei servizi pubblici, con le conseguenti ricadute sul piano organizzativo, in termini di ristrutturazioni, esternalizzazioni, nonché con l'adozione di stili gestionali tipici delle imprese private;
- sul piano istituzionale, si è affermata una logica di *governance*, che ha implicato essenzialmente un'apertura dei processi decisionali in merito alla gestione dei servizi di welfare a soggetti che ne erano tradizionalmente esclusi (quali per esempio le organizzazioni nonprofit e le associazioni di volontariato) e una ricalibratura territoriale dei contesti di governo (con la prevalenza di ambiti locali spazialmente più circoscritti).

Lungo queste direttrici di cambiamento è maturato il terreno per la diffusione delle forme di partnership tra organizzazioni pubbliche e private anche nel settore dei servizi di welfare sociale. Le partnership rappresentano per molti versi l'evoluzione delle prime forme di collaborazione tra enti pubblici e privati, che si sono sviluppate a seguito dell'esternalizzazione delle attività di produzione ed erogazione dei servizi da parte degli enti pubblici. Per questo fenomeno venne creata l'espressione *welfare mix*, al fine di sintetizzare il nuovo scenario di suddivisione di ruoli tra enti pubblici e privati: i primi mantenevano sostanzialmente il compito di programmare i servizi e di regolarne l'accesso dei cittadini, disponendo inoltre delle risorse economiche per finanziarne l'implementazione; i secondi si concentravano sulla realizzazione dei servizi, a fronte di un contributo economico da parte dei primi. Questa prima forma di collaborazione si è quindi evoluta, in alcuni casi, in una partecipazione più estesa delle organizzazioni private anche ai processi di programmazione dei servizi, in linea con le dinamiche di *governance* multi-livello [Bobbio, 2017] che si sono affermate e consolidate negli anni Novanta. La costituzione di partnership rappresenta un ulteriore passaggio di integrazione [Konrad, 1996], con una serie di potenzialità: in primo luogo, la possibilità di aggregare risorse (economiche, professionali) e di condividere i rischi tra più organizzazioni; in secondo luogo, la possibilità di ampliare e rendere più stabile la rete degli stakeholder da coinvolgere nei processi decisionali, favorendo in tal modo un maggior allineamento tra domanda e offerta di servizi sociali; infine, la possibilità di esplorare e sperimentare nuove logiche d'azione organizzativa, fuoriuscendo dalla contrapposizione tra dinamiche di mercato e vincoli burocratici.

## La coprogettazione come opportunità e vincolo per la creazione di nuove partnership

La coprogettazione è una delle pratiche che da tempo si sta affermando come innovazione nelle forme di implementazione dei servizi sociali. A ben vedere, essa rappresenta un passaggio di una più ampia sequenza di attività che si delinea lungo l'idea di un confronto più intenso e istituzionalmente riconosciuto tra attori diversi ai fini della realizzazione di un insieme di prestazioni o interventi socioassistenziali. Questa sequenza vede idealmente il susseguirsi di più fasi, che si possono distinguere tra coprogettazione, coproduzione e cogestione [Bovaird, 2007]. Non sempre e non necessariamente queste fasi debbono essere presenti nell'ambito del medesimo progetto o iniziativa, né devono coinvolgere i medesimi attori. Vi possono essere pertanto casi in cui la collaborazione sia limitata alla coprogettazione e/o alla coproduzione, seguendo peraltro schemi di interazione differenti in ciascuna fase.

Ciò avviene anche perché la normativa sulle dinamiche di coprogettazione e coproduzione dei servizi sociali è tuttora incerta e poco perentoria, nonché altamente differenziata a livello regionale. L'assenza di un quadro normativo vincolante e stringente può assumere tuttavia un significato ambivalente: da un lato, esso apre ampi spiragli di sperimentazione e innovazione a livello locale, ma dall'altro costituisce un fattore di

incertezza che rischia di agire come freno o disincentivo alle medesime sperimentazioni. Questo vale soprattutto per la coprogettazione che coinvolge enti pubblici e privati e che implica la gestione di risorse economiche pubbliche.

La duplice valenza della coprogettazione, nel campo dei servizi di welfare sociale, è dunque il tema che questo paper approfondirà, attraverso la presentazione dei primi risultati di una ricerca – tuttora in corso – su alcune esperienze di coprogettazione in atto nella provincia di Milano. La questione che verrà esaminata è come la coprogettazione possa assumere diverse configurazioni in termini di partnership e quali elementi di opportunità, nonché di vincolo, ciascuna di essa possa veicolare per i diversi attori che vi prendono parte.

Il presupposto dell'indagine è che la coprogettazione si fondi su un insieme di accordi che possano dar adito ad una partnership inter-organizzativa, per quanto di diversa natura e consistenza. Come già illustrato in letteratura, le partnership possono assumere il carattere di una rete "lasca" ed estemporanea, fino a giungere a forme più strutturate e che implicano la costituzione di nuovi soggetti organizzativi [Pichierri, 1999].

La ricerca finora condotta ha seguito un approccio qualitativo, attraverso la raccolta di materiale documentario e la realizzazione di una serie di interviste presso alcuni osservatori privilegiati dei due casi. Questi casi sono stati individuati e selezionati perché, oltre a dimostrare un interessante carattere di innovatività, sono sviluppati all'interno del medesimo territoriale (ambito sociale) e raffigurano la possibilità della coesistenza di forme di coprogettazione differenti all'interno del medesimo contesto. Questo è un ulteriore indicatore dell'eterogeneità delle pratiche di coprogettazione e della loro ambivalenza.

## I risultati

L'analisi dei dati sinora raccolti permette di individuare una serie di spunti analitici promettenti sia per la comprensione del fenomeno della coprogettazione, sia per il prosieguo della ricerca empirica. Per illustrare i risultati occorre introdurre sinteticamente i due casi: il primo si riferisce ad un'esperienza di coprogettazione promossa da un Comune, che ha affidato a una rete di organizzazioni private nonprofit la gestione di uno spazio pubblico in disuso al fine di riattivare un centro di aggregazione giovanile, finanziandone le attività. Il progetto si è sviluppato seguendo una dinamica di coprogettazione all'interno di un procedimento amministrativo di affidamento di un servizio. La coprogettazione assume in questo caso la valenza di uno specifico dispositivo normativo tra ente pubblico, che mantiene il controllo delle risorse economiche, ed enti privati, responsabili invece delle attività operative.

Il secondo caso è invece un'esperienza di coprogettazione condotta tra più enti al fine di partecipare ad un bando di finanziamento promosso da una fondazione bancaria. La coprogettazione è stata seguita da una gestione del servizio, con ruoli diversificati tra i vari enti pubblici e privati. Il committente e finanziatore del progetto ha mantenuto un ruolo esterno, senza intervenire nella coprogettazione e nella gestione.

I due casi si distinguono dunque in primis per: la configurazione organizzativa della partnership, la disomogeneità dei ruoli tra enti pubblici e privati, nonché per il differente controllo esercitato sulle risorse economiche. In entrambi i casi, la coprogettazione è stata colta come opportunità per lo sviluppo di progetti innovativi. Analogamente, la coprogettazione ha agito come vincolo, seppur seguendo schemi e traiettorie diverse, per la configurazione dei rapporti inter-organizzativi, assumendo la valenza di una logica esogena rispetto agli assetti tradizionali di implementazione dei servizi socioassistenziali.

Infine, si deve segnalare come lo sviluppo di entrambe le iniziative poggia sul riconoscimento e la valorizzazione di particolari competenze tecniche, attraverso le quali specifiche logiche d'azione istituzionali (quali il coinvolgimento di attori diversi o la prefigurazione di simili iniziative in documenti programmatici stilati in tempi antecedenti alla disponibilità delle risorse) hanno potuto prendere consistenza.

I risultati complessivi, per quanto parziali e limitati nella loro portata, evidenziano i segnali di un cambiamento in atto e la progressiva erosione degli assetti organizzativi che sinora hanno accompagnato lo sviluppo e l'implementazione dei servizi di welfare sociale. Ciò pone una serie di interrogativi sulle future

dinamiche di governo di simili iniziative e sulle successive declinazioni che lo strumento della coprogettazione potrà assumere, anche per le sue importanti implicazioni organizzative.

## Riferimenti bibliografici

- Ascoli, U. (2011) (a cura di). *Il welfare in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Bobbio, L. (2005). Governance multilivello e democrazia. *La Rivista Delle Politiche Sociali*, n° 2(51–62). JOUR.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Ferrera, M. (1996). The Southern Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, n° 1, 17–37.
- Göran, A., & Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations*. Cheltenham: Elgar.
- Grossman, S. a. (2012). Public-Private Partnerships. *Public Performance & Management Review*, 35(4), 575–577. <http://doi.org/10.2753/PMR1530-9576350400>
- Hjern, B., & Porter, D. O. C.-L. strutture di implementazione: una nuova unità di analisi amministrativa C.-1994. (1981). Implementation Structures: a New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2/3, 211–227. JOUR.
- Konrad, E. L. (1996). A Multidimensional Framework for Conceptualizing Human Services Integration Initiatives. *New Directions for Evaluations*, n. 69, 5–19.
- Linder, S. H. (1999). Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings. *American Behavioral Scientist*, 43(1), 35–51. <http://doi.org/10.1177/00027649921955146>
- Maino, F., & Neri, S. (2011). Explaining Welfare Reforms in Italy between Economy and Politics: External Constraints and Endogenous Dynamics. *Social Policy & Administration*, 45(4), 445–464. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2011.00784.x>
- Mair, J., Mayer, J., & Lutz, E. (2015). Navigating Institutional Plurality: Organizational Governance in Hybrid Organizations. *Organization Studies*, 36(6), 713–739. <http://doi.org/10.1177/0170840615580007>
- Pichierri, A. (1999). Organizzazioni rete, reti di organizzazioni: dal caso anseatico alle organizzazioni contemporanee. *Studi Organizzativi*, 3.
- Ranci, C., & Migliavacca, M. (2011). Trasformazioni dei rischi sociali e persistenza del welfare. In U. Ascoli (Ed.), *Il welfare in Italia* (pp. 21–55). Bologna: il Mulino.
- Schaeffer, P. V., & Loveridge, S. (2002). Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26(2), 169–189. <http://doi.org/10.2307/3381276>