

Soluzioni collaborative per il welfare consolidato

Giustina Milani

Premessa

In questi anni si è assistito ad un crescente interesse sul tema dell'amministrazione condivisa da parte di studiosi e operatori (Fici *et al.*, 2020). Accanto ad approfondimenti di taglio giuridico (Frediani, 2021), si sono sviluppate iniziative di ricerca (Fazzi *et al.*, 2022; Marocchi, 2022; *Impresa Sociale*, 2023, n. 3 e 4) che hanno provato a verificare, a partire da evidenze empiriche, l'effettivo funzionamento dei processi di coprogrammazione e coprogettazione, mettendone in luce punti di forza e criticità (De Ambrogio, Marocchi, 2023; Maino, 2023; Vesan *et al.*, 2023; Boschetti, 2024; Merlo, 2025; Stanghellini *et al.*, 2025).

I casi applicativi concreti si moltiplicano, coinvolgendo territori in diverse aree del Paese, contesti che vanno dalle metropoli alle aree interne, vari ambiti di attività – in grande prevalenza nell'ambito del welfare – e interventi di dimensioni differenti, dai piccoli progetti con finanziamenti estemporanei e occasionali a casi in cui le coprogettazioni interessano aspetti di grande rilievo del welfare locale.

Ed è proprio su questo ultimo punto che si concentra questo contributo.

Quali soluzioni è possibile adottare quando si intende gestire in modo collaborativo il welfare consolidato, in altre parole, il complesso dei servizi più rilevanti rivolti a minori, famiglie, anziani, persone con disabilità? Come si può introdurre la dimensione collaborativa quando gli interventi investono anche l'area dei diritti soggettivi dei cittadini? Come armonizzare la creatività dei processi collaborativi con la presenza di servizi consolidati?

I contenuti illustrati in questo articolo sono frutto di una ricerca empirica realizzata nel corso del 2025 dall'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS)¹ per conto dell'Ambito Territoriale di Lecco.

Nel territorio, infatti, si è sviluppata, nel corso degli anni, un'originale esperienza di gestione collaborativa che, dopo alcune edizioni nelle quali porzioni crescenti di welfare erano state assicurate tramite coprogettazioni (Marocchi, 2018), ha dato vita nel 2018 ad una formula inedita, consistente nell'individuazione, tramite procedura di evidenza pubblica, di un partner con il quale costituire una società mista in forma di impresa sociale (e, pertanto, a capitale a maggioranza non pubblico) denominata poi "Il Girasole" (<https://impresasocialegirasole.org/>) cui venivano contestualmente affidati tutti i servizi di welfare dell'Ambito di Lecco. Quest'ultimo è, pertanto, passato, secondo la formula spesso utilizzata dai protagonisti, da una collaborazione "contrattuale" (cioè basata

su un accordo tra i soggetti pubblici e di Terzo settore) ad una collaborazione "istituzionale", e, quindi, consistente nella costituzione congiunta di un soggetto in cui la collaborazione si sostanzia in modo stabile, attraverso il legame societario. Alla fine dei sei anni di gestione, prevista nell'avviso del 2019 e in vista dell'indizione di una nuova procedura per l'individuazione del partner, l'Ambito ha ritenuto opportuno promuovere, con il supporto di IRS, una ricerca volta a comprendere i motivi per cui un'esperienza pionieristica come quella lecchese non avesse trovato, in questi anni, repliche in altri territori. Per rispondere a tale domanda, si è scelto di confrontare le diverse soluzioni adottate in altri territori per realizzare collaborazioni che, similmente a quanto avvenuto nell'Ambito di Lecco, avessero come obiettivo la gestione collaborativa del complesso dei servizi di welfare locale o, quantomeno, di una sua parte significativa, così da comprendere se la mancata adozione della soluzione lecchese fosse legata alla presenza di equivalenti funzionali più vantaggiosi o ad altre motivazioni. Questo ha consentito di intraprendere un'analisi comparativa i cui esiti sono esposti nel presente contributo.

La ricerca

La ricerca ha analizzato alcuni casi nei quali il principio della collaborazione viene assunto in modo esteso e sistemico, configurandosi come principio ordinatore del sistema di welfare piuttosto che come elemento episodico, circoscritto o limitato a singoli progetti sperimentali. L'intento è quello di mettere a confronto diverse esperienze per valutarne gli esiti, comprendere i modelli organizzativi adottati e approfondire le diverse modalità attraverso cui il principio collaborativo può essere assunto, declinato e tradotto in pratiche operative all'interno dei sistemi locali di welfare. Per raggiungere questo obiettivo, sono stati selezionati quattro casi studio che rappresentano tre differenti modalità di interpretazione e attuazione del principio collaborativo anche a diverse intensità: da una più intensa e durevole collaborazione a forme più selettive da definire caso per caso.

- 1) La prima modalità è rappresentata dalla costituzione di una società mista pubblico-privata, dove la collaborazione è formalizzata in un soggetto giuridico condiviso tra enti pubblici e soggetti del Terzo settore. Il caso prescelto per questa tipologia è l'esperienza dell'*Impresa Sociale Girasole*, che costituisce un esempio significativo di integrazione strutturata tra amministrazione pubblica e partner privati nella gestione dei servizi di welfare locale.
- 2) La seconda modalità è quella dell'azione attraverso ampie coprogettazioni, che coinvolgono in modo stabile i soggetti del Terzo settore, non limitandosi a interventi

¹ La ricerca è stata realizzata in collaborazione con Ugo de Ambrogio e Gianfranco Marocchi

sperimentali, ma divenendo una pratica consolidata di governance condivisa. I casi presi in esame sono l'esperienza dell'Azienda Speciale dei Comuni del Rhodense (SERCOP) e quella del Comune di Brescia, entrambi esempi di enti che hanno adottato un approccio partecipativo e integrato nella progettazione e realizzazione dei servizi sociali.

- 3) La terza modalità si fonda sull'istituzione di elenchi di enti del Terzo settore, finalizzati a costituire un nucleo stabile di soggetti con cui l'amministrazione pubblica può interloquire in sede di programmazione e coprogettazione. Il caso di riferimento è quello del Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Assistenziali di Cuorné (C.I.S.S. 38).

Nel loro insieme, i casi analizzati consentono di osservare diverse traiettorie evolutive del welfare collaborativo, anche in relazione alle diverse intensità di investimento, evidenziando punti di forza, criticità e potenzialità dei modelli organizzativi. Lo studio intende, pertanto, offrire una lettura comparativa utile alla riflessione su come il principio della collaborazione possa diventare asse strategico e strutturale delle politiche sociali locali.

—— I casi analizzati

Lecco. Società mista in forma di impresa sociale

Il primo caso è quello dell'esperienza dell'**Impresa Sociale Girasole**, essa rappresenta un esempio significativo di evoluzione del rapporto tra ente pubblico e Terzo settore verso forme di governance condivisa e corresponsabilità. Già a partire dagli anni Ottanta, il Comune di Lecco ha iniziato a dialogare attivamente con i soggetti sociali presenti nel territorio, inizialmente associazioni e parrocchie, poi, dagli anni Novanta, anche cooperative sociali, con l'obiettivo di elaborare congiuntamente proposte di intervento e risposte ai bisogni emergenti della comunità. In questa fase, l'amministrazione comunale ha riconosciuto come fondamento delle cooperative sociali la loro natura di soggetti impegnati nel perseguimento dell'interesse collettivo. L'*humus* culturale che si è sviluppato nel territorio lecchese è stato quello di una responsabilità pubblica diffusa, intesa non come prerogativa esclusiva dell'ente istituzionale, ma come processo condiviso e partecipato tra istituzioni e società civile.

Questa prospettiva ha favorito la nascita di un modello di collaborazione stabile e paritario, fondato su fiducia reciproca e riconoscimento delle competenze. Alla fine degli anni Novanta, l'amministrazione comunale manifestò la volontà di costituire una società mista pubblico-privata. Tuttavia, in quel periodo, non esistevano ancora le condizioni normative adeguate alla creazione di tale forma giuridica. A partire dal 2005, si scelse, quindi, di avviare un percorso di coprogettazione con gli enti del Terzo settore, utilizzando questo strumento in modo continuativo per circa quindici anni. In questa fase, il Comune di Lecco richiese ai partner sociali un investimento forte e duraturo, non in termini di erogazione di prestazioni, ma soprattutto in termini di condivisione di visioni, strategie e progettualità. Il principale interlocutore di questa esperienza è stato il Consorzio Consolida, che ha deciso di operare esclusivamente nella provincia di Lecco. Tale scelta territoriale rispondeva alla volontà di costruire

un sistema locale di offerta integrata, capace di generare relazioni e legami di comunità, piuttosto che semplici servizi prestazionali. Il surplus economico delle attività veniva reinvestito sul territorio, contribuendo allo sviluppo di progetti concertati con gli enti locali. Il retroterra culturale e politico di questa collaborazione è stato caratterizzato da un approccio improntato alla parità di posizioni: il Comune non ha mai rivendicato un ruolo di preminenza (*prima io, poi te*), ma ha riconosciuto pari dignità e valore ai soggetti del Terzo settore, premiando la qualità delle idee e delle competenze proposte.

Dopo tre cicli di coprogettazione, maturò l'esigenza di consolidare e istituzionalizzare il rapporto costruito, dando vita a una forma giuridica stabile e inclusiva: l'impresa sociale. Questa forma venne individuata come la più idonea per valorizzare la pluralità degli attori coinvolti e il principio di corresponsabilità tra pubblico e privato.

Nacque così una società mista, con una composizione del 51% di capitale privato e del 49% pubblico. Il socio pubblico è rappresentato da un'associazione di Comuni comprendente 29 enti locali, mentre il socio privato viene individuato tramite gara pubblica ogni 6+3 anni. Nell'ultima gara, il partenariato privato risultava composto da nove soggetti, tra cui due consorzi (Consorzio Consolida come capofila), quattro cooperative sociali e due associazioni; nella nuova procedura, attualmente in fase di valutazione, si registra un ampliamento della partecipazione di soggetti privati, segno della crescente attrattività e legittimazione del modello. L'Impresa Sociale Girasole si configura oggi come uno strumento di governance partecipata del welfare locale, che ha la finalità di promuovere un "welfare di comunità" fondato su partecipazione, corresponsabilità e integrazione tra politiche sociali, abitative, culturali e educative.

Rho e Brescia. Coprogettazioni diffuse ed estese

Il secondo ambito di analisi riguarda quelle esperienze in cui la collaborazione pubblico-privato sociale si è strutturata non attraverso la creazione di un soggetto giuridico misto, ma tramite un uso esteso e continuativo della coprogettazione come modalità ordinaria di gestione e innovazione dei servizi sociali. In questa prospettiva, si collocano le esperienze dell'Azienda Speciale dei Comuni del Rhodense (SERCOP) e del Comune di Brescia, entrambe rappresentative di un modello di welfare collaborativo radicato, partecipativo e diffuso.

L'**Azienda Speciale Consortile SERCOP** nasce nel 2011 come ente strumentale dei Comuni del Rhodense (area Nord-Ovest di Milano) con la finalità di gestire in forma associata i servizi sociali territoriali e promuovere una governance integrata del welfare locale.

Fin dalla sua costituzione, SERCOP ha scelto di adottare la coprogettazione come metodo ordinario di lavoro con gli enti del Terzo settore, riconoscendo che la crescente complessità dei bisogni sociali richiede molteplici sguardi, risposte condivise e processi decisionali partecipati. Il territorio Rhodense presenta una storia pluridecennale di collaborazione tra amministrazione comunale e enti del territorio, radicata a partire dall'attuazione dei piani di zona introdotti con la Legge 328/2000. Inizialmente, come previsto dalla normativa, la coprogettazione era utilizzata per progetti sperimentali,

finalizzati a innovare servizi o a testare nuovi modelli di intervento. Con il tempo, a seguito della Riforma del Codice del Terzo settore del 2017, SERCOP ha progressivamente ampliato l'ambito di applicazione della coprogettazione, passando da interventi sperimentali alla coprogettazione di servizi consolidati e maturi.

La scelta è stata quella di riconoscere e valorizzare il know-how del Terzo settore, puntando a una migliore decostruzione dei problemi sociali e una più efficace ricostruzione dei servizi, grazie alla conoscenza diretta dei bisogni e delle risorse della comunità.

Una delle prime e più significative esperienze di coprogettazione, finalizzata alla costruzione di un sistema di welfare comunitario, è il progetto "Oltre i perimetri", avviato nel 2013 e, tuttora, in corso. Questo progetto ha coinvolto l'intero Terzo settore associato al piano di zona con l'obiettivo di promuovere nuove forme di prossimità, partecipazione e solidarietà comunitaria, oltre i confini tradizionali dei servizi.

A partire da questa esperienza, SERCOP ha successivamente avviato numerose coprogettazioni riguardanti diversi ambiti di intervento quali: servizi domiciliari per anziani, servizi scolastici e domiciliari per i minori, servizi per le persone con disabilità, servizi a sostegno della genitorialità fragile, servizi per l'abitare sociale, ecc. L'approccio di SERCOP si fonda sulla costruzione di tavoli di lavoro permanenti, che coinvolgono congiuntamente amministrazioni comunali ed enti del Terzo settore. All'interno di questi tavoli, a seconda dei temi trattati, vengono definiti visioni condivise, obiettivi comuni e strategie operative, in un processo che combina partecipazione e responsabilità collettiva. Ciò che distingue il modello del Rhodense è la capacità di generare un "ecosistema coprogettante", ossia una rete stabile e interconnessa di soggetti pubblici e privati che si sentono corresponsabili dell'intero sistema di welfare territoriale. Questo ecosistema è in grado di attivarsi in modo spontaneo e proattivo su diversi temi sociali, senza dover ogni volta ricostruire da zero le alleanze territoriali. In tal modo, la coprogettazione non è più un atto amministrativo isolato, ma un modo di essere e di agire del sistema locale di welfare.

A partire dalla metà degli anni Dieci, il **Comune di Brescia** ha sviluppato un percorso particolarmente significativo nel campo dell'amministrazione condivisa, iniziato grazie al forte impulso politico dell'allora assessore Felice Scalvini ed evoluto poi negli anni successivi.

A partire dal 2017, l'amministrazione ha scelto di dotarsi di una struttura stabile di coprogrammazione, denominata Consiglio di Indirizzo del Welfare, istituita formalmente con regolamento comunale nel 2019 (Gotti, 2022). Il Consiglio rappresenta un luogo permanente di confronto e co-decisione tra l'amministrazione e i principali attori del territorio. Nella sua configurazione originaria, esso si articolava in riunioni plenarie alle quali partecipavano rappresentanti del Terzo settore, organizzazioni sindacali, ordini professionali (medici, farmacisti, infermieri, psicologi, assistenti sociali, educatori), rappresentanti dei Consigli di Quartiere, nonché gli assessori dei Comuni di Brescia e Collebeato (il secondo piccolo Comune aggregato all'Ambito Territoriale Sociale di Brescia) e il Presidente della Commissione consiliare dei

Servizi alla Persona. Con il passare del tempo, l'ampiezza e la complessità del Consiglio hanno reso necessario un processo di revisione organizzativa, compiutasi alla fine del 2025, prevedendo la creazione di sei tavoli di coprogrammazione tematici, dedicati rispettivamente alla grave marginalità e povertà, all'abitare, alla disabilità, alla longevità, ai giovani e alle famiglie con minori. I tavoli hanno un carattere stabile e continuativo, a testimonianza della volontà dell'amministrazione di consolidare una governance realmente partecipata e duratura.

Parallelamente, il Comune di Brescia ha investito con decisione sullo strumento della coprogettazione, sostenuto sia da un chiaro indirizzo politico sia da un progressivo consolidamento tecnico-amministrativo. In un contesto caratterizzato da bisogni sociali sempre più complessi e in continua trasformazione, la coprogettazione si è dimostrata uno strumento capace di offrire flessibilità e capacità di adattamento agli scenari mutevoli. Questa modalità operativa consente di mettere insieme competenze e saperi differenti, arricchendo la lettura dei bisogni e migliorando la coerenza tra progettualità e risposte. In tal modo, si è superata una logica autoreferenziale, fondata esclusivamente sulla prospettiva dell'ente pubblico, a favore di un approccio plurale, collaborativo e orientato alla co-costruzione del valore pubblico. Da segnalare che Brescia è uno dei pochi contesti territoriali in cui viene fatto un uso significativo – l'esempio più rilevante è quello del Sistema integrato di sostegno alla domiciliarità – anche della coprogettazione in forma di accreditamento (Marocchi, 2026), dove, quindi, la coprogettazione riguarda il modello di servizio, lasciando poi, ove possibile, al cittadino l'individuazione dell'ETS da cui richiedere le prestazioni; il cittadino ha per questo a disposizione un voucher che dipende dall'intensità del bisogno e dal suo reddito.

Per rendere più efficace questo modello di governance, l'amministrazione ha riorganizzato la propria struttura interna: all'interno della Direzione Welfare è stato costituito un servizio specifico dedicato alla gestione dei rapporti con il Terzo settore, incaricato di presidiare e coordinare i nuovi istituti di coprogettazione e coprogrammazione. Il personale è stato formato per condurre i tavoli di lavoro e per gestire in modo competente le dinamiche partecipative. Gli esiti positivi di questo percorso stanno favorendo una contaminazione virtuosa verso altri ambiti dell'amministrazione comunale. Settori come la cultura e l'urbanistica stanno, infatti, manifestando crescente interesse a sperimentare l'approccio dell'amministrazione condivisa, riconoscendone il potenziale innovativo nel costruire politiche pubbliche più inclusive, partecipate e capaci di generare valore collettivo.

Canavese. Gli elenchi

Come terzo ambito di analisi si è approfondito l'esperienza del **Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Assistenziali di Courgnè (C.I.S.S. 38)**, una realtà che ha scelto di istituzionalizzare la collaborazione con il Terzo settore attraverso la creazione di elenchi qualificati di enti con cui programmare e coprogettare in modo stabile e continuativo. C.I.S.S. 38 nasce con l'obiettivo di coordinare le politiche sociali dei Comuni appartenenti al Consorzio, situati nella provincia di Torino, promuovendo una gestione integrata dei servizi alla persona.

Nel corso degli anni, il Consorzio ha avviato diverse sperimentazioni di coprogettazione in specifiche aree di intervento, in particolare riguardanti la popolazione migrante, gli anziani e le famiglie, che hanno permesso di maturare una maggiore consapevolezza del valore strategico della collaborazione con il Terzo settore. Da queste esperienze è emerso chiaramente come la stabilità delle relazioni tra pubblico e privato sociale rappresenti un elemento imprescindibile per garantire continuità, coerenza e qualità nei servizi sociali, superando la frammentarietà tipica di progettualità episodiche. A partire da questa visione, C.I.S.S. 38 ha istituito un sistema di elenchi di enti qualificati, accessibile tramite procedure pubbliche e trasparenti, con l'obiettivo di costruire nel tempo un nucleo stabile di interlocutori affidabili e radicati nel territorio.

Gli enti iscritti in tali elenchi sono considerati partner strategici del Consorzio e vengono coinvolti in maniera sistematica non solo nella fase di coprogettazione, ma anche nella programmazione e realizzazione degli interventi sociali. L'iscrizione agli elenchi è sempre aperta, così da consentire l'ampliamento progressivo del partenariato. Tuttavia, l'adesione non si limita a un semplice atto formale: ogni ente deve dimostrare un impegno attivo nella vita del sistema locale di welfare. In particolare, per poter accedere alle coprogettazioni, è richiesto che l'ente partecipi ad almeno due dei quattro incontri annuali dei tavoli di programmazione partecipata, organizzati dal Consorzio. Tali tavoli sono articolati per aree tematiche – povertà; minori e famiglie; area integrativa (anziani e disabili) – e rappresentano veri e propri spazi di confronto e co-decisione. In questi contesti, le organizzazioni del Terzo settore contribuiscono alla definizione delle priorità territoriali, alla lettura condivisa dei bisogni sociali e alla progettazione di soluzioni integrate, mettendo a disposizione competenze tecniche, esperienza operativa e una conoscenza diretta del tessuto sociale. Grazie a questo modello, si realizza una forte continuità tra la dimensione programmatica e quella progettuale, rendendo la collaborazione stabile, strutturale e non più episodica. Il Consorzio mantiene un ruolo di coordinamento e garanzia, assicurando la coerenza strategica delle politiche e la correttezza delle procedure amministrative, ma in un'ottica di partenariato paritario, dove le scelte vengono condivise e le responsabilità distribuite.

Questa soluzione istituzionale si sta progressivamente diffondendo. Per esempio, è stata recentemente adottata anche da un ente gestore delle funzioni socioassistenziali, il Consorzio Intercomunale Servizi Socio-Assistenziali Caluso (C.I.S.S.-A.C. Caluso).

— La comparazione

Nei paragrafi che seguono si procederà alla descrizione e comparazione dei casi analizzati, con l'obiettivo di far emergere differenze di prospettiva, elementi comuni e specificità operative delle diverse esperienze esaminate. L'analisi comparativa intende evidenziare come il principio collaborativo venga assunto e tradotto nei diversi contesti istituzionali e territoriali, individuando punti di forza, criticità e soluzioni organizzative adottate. Gli ambiti tematici su cui si concentrerà rappresentano dimensioni chiave per comprendere la qualità e la sostenibilità delle pratiche di welfare collaborativo e riguardano:

- 1) **Aspetti amministrativi:** quanto ciascuna delle tre soluzioni comporta oneri e complessità amministrative e quanto, al contrario, consentono di operare in modo fluido, senza venir meno a quanto richiesto sul fronte della legittimità amministrativa.
- 2) **Capacità di integrare i servizi:** quanto ciascuna delle tre soluzioni favorisca la costruzione di risposte coordinate e multidimensionali ai bisogni, superando la frammentazione degli interventi.
- 3) **Partenariato:** come le tre soluzioni favoriscano la creazione di relazioni solide e di fiducia tra partner.
- 4) **Capacità di mobilitare le risorse territoriali:** quanto ciascuna delle tre soluzioni si dimostrano in grado di attivare e valorizzare competenze, reti e capitali sociali presenti nel territorio, coinvolgendo attori pubblici, privati e comunitari.
- 5) **Servizi ai cittadini:** l'effetto delle tre soluzioni sulla realizzazione di interventi di qualità, accessibili e innovativi.

L'analisi mira, dunque, a comprendere in che modo e con quali risultati e ostacoli ciascun modello, la società mista (Girasole), la coprogettazione estesa (SERCOP e Brescia) e il sistema degli elenchi (C.I.S.S. 38), riesca a tradurre in pratica il principio di collaborazione come architrave del sistema di welfare locale. Si è pertanto, per quanto possibile, provato a marcare gli esiti che possono ragionevolmente essere connessi ad aspetti caratterizzanti ciascun modello, isolando invece aspetti contingenti, legati quindi alle personalità coinvolte, ad elementi episodici o fattori occasionali.

— 1. Aspetti amministrativi

Dal punto di vista amministrativo, le soluzioni adottate dai tre modelli analizzati presentano caratteristiche e oneri differenti, legati alla forma giuridica, alla gestione dei processi e alla complessità organizzativa.

La costituzione dell'Impresa Sociale Girasole comporta un impegno iniziale significativo, in parte amministrativo, ma soprattutto di tipo politico, dovuto alla necessità di conseguire il consenso circa la scelta di creare ex novo una società mista pubblico-privata e di approfondire attentamente tutti gli aspetti normativi, giuridici e organizzativi connessi a questa scelta. Tuttavia, una volta costituita e avviata, l'impresa entra a regime e la gestione amministrativa risulta relativamente lineare. L'unico impegno ricorrente riguarda la selezione del socio privato, che avviene con procedure pubbliche ogni 6+3 anni, mentre la società stessa ha durata fino al 2060. Questa impostazione consente di garantire continuità e stabilità degli interventi nel lungo periodo, con una visione strategica e di medio-lungo termine.

Anche il "modello degli elenchi" adottato dal C.I.S.S. 38 richiede un lavoro iniziale di formalizzazione e regolamentazione, al fine di definire regole, criteri di iscrizione e procedure operative degli enti accreditati. L'impegno amministrativo iniziale, seppur presente, è meno oneroso rispetto alla costituzione di una società mista. Una volta entrato a regime, il sistema degli elenchi risulta snello e stabile, senza particolari fatiche amministrative, garantendo continuità e prevedibilità nella collaborazione con gli enti del Terzo settore. Un ulteriore vantaggio di questo modello risiede nel suo mec-

canismo integrato di programmazione e coprogettazione: la presenza di elenchi tematici consente di avviare processi di coprogrammazione in modo semplificato, senza la necessità di adottare formali atti amministrativi. In altri termini, il sistema degli elenchi permette di realizzare nella sostanza la coprogrammazione, pur riducendo il carico burocratico e amministrativo che normalmente l'accompagna, rendendo così il processo più agile, efficiente e continuativo.

Le esperienze di ampie coprogettazioni, come quelle di SERCOP e del Comune di Brescia, presentano un minore impegno iniziale rispetto ai due modelli precedenti, poiché non richiedono la creazione di un soggetto giuridico ex novo né la formalizzazione di un sistema strutturato di elenchi. D'altra parte, questo li espone a tutti gli oneri amministrativi e gestionali connessi a dover definire accordi ed equilibri ad hoc per definire i reciproci impegni di ciascun partner.

Sia quest'ultimo sistema, sia quello degli elenchi scontano, inoltre, in misura più frequente, le fatiche connesse agli impianti rendicontativi talvolta imposti alle coprogettazioni; si tratta di una questione complessa e oggetto di evoluzione in questi mesi, con talune esperienze di semplificazione anche radicale (ne è un esempio il regolamento sulla rendicontazione del Comune di Brescia), ma al tempo stesso con casi frequenti in cui autorità terze che trasferiscono le risorse all'amministrazione richiedono impianti rendicontativi molto impegnativi.

In sintesi, i tre modelli offrono equilibri diversi tra sforzo amministrativo iniziale e gestione ordinaria. La società mista richiede un grande investimento iniziale, ma garantisce stabilità sul lungo periodo; il modello degli elenchi comporta un impegno iniziale moderato e una gestione ordinaria (tabella 1) abbastanza agile; le coprogettazioni estese richiedono poco impegno preventivo, ma comportano un onere amministrativo successivo più alto.

2. Potenzialità nella capacità di integrazione dei servizi

La capacità di integrare i servizi rappresenta un elemento cruciale per valutare la qualità e l'efficacia delle pratiche di welfare collaborativo. Essa misura il grado in cui i diversi modelli riescono a costruire risposte coordinate, intersettoriali e continuative ai bisogni complessi dei cittadini, superando la frammentazione istituzionale e organizzativa.

Nel caso dell'Impresa Sociale Girasole, la partecipazione diretta dei Comuni e degli enti del Terzo settore nella compagi-

ne societaria favorisce un'elevata integrazione tra politiche, servizi e risorse. Essere soci della società mista comporta, infatti, la condivisione del rischio d'impresa e una maggiore corresponsabilità rispetto agli obiettivi e ai risultati. Questa condizione genera un coinvolgimento reale e paritario tra i partner, che non si limitano a collaborare sul piano operativo, ma partecipano attivamente alle scelte strategiche e di indirizzo. L'impresa sociale, inoltre, mantiene rapporti collaborativi anche con una rete ampia di soggetti territoriali non soci (associazioni, cooperative, realtà del volontariato), rafforzando così un modello di welfare territoriale inclusivo, capace di valorizzare la pluralità delle risorse e delle competenze presenti nella comunità locale.

Nel caso del C.I.S.S. 38, la soluzione degli elenchi consente di ricomporre e sistematizzare la programmazione territoriale in un contesto in cui non sono presenti i piani di zona. Gli elenchi tematici, infatti, permettono di costruire reti di soggetti stabili e formalizzate, già pronte ad attivarsi sui diversi ambiti di intervento (povertà; minori e famiglie; area integrativa). Ciò consente al Consorzio di disporre, per ciascuna area, di un nucleo di attori qualificati e motivati, che partecipano attivamente ai processi di programmazione e coprogettazione, senza la necessità di ricostruire ex novo le reti collaborative ad ogni iniziativa. Questo sistema garantisce una continuità relazionale e progettuale che rafforza l'integrazione tra i diversi servizi e politiche sociali, consentendo al C.I.S.S. 38 di coordinare in modo coerente e duraturo l'intero sistema di welfare locale.

Nel modello delle coprogettazioni estese, come nel caso di SERCOP e del Comune di Brescia, l'integrazione dei servizi si realizza attraverso alleanze territoriali consolidate, che si attivano in modo flessibile e adattivo in base ai bisogni emergenti. In questi contesti, pur in assenza di un sistema formalmente istituzionalizzato, la storia pluridecennale di collaborazione tra pubblica amministrazione e Terzo settore ha generato legami fiduciari forti e duraturi, capaci di garantire un alto livello di coordinamento operativo. Le relazioni, sebbene non formalizzate con strumenti giuridici, sono ormai parte di un ecosistema di governance matura, in cui la cooperazione si attiva spontaneamente "al bisogno". In tal modo, l'integrazione tra i servizi non è strettamente regolamentata, ma è alimentata da un capitale relazionale consolidato e da una cultura collaborativa condivisa. Nel caso specifico del Comune di Brescia, questo modello trova un'espressione concreta in un dialogo continuo e strutturato con la comunità locale, grazie alla costituzione di un organismo, il Consiglio del welfare cittadino, che costituisce un luogo di confronto costante e permanente tra enti pubblici e Terzo settore.

Modello	Oneri iniziali	Gestione ordinaria	Continuità/visione
Impresa Sociale Girasole	Elevati (costituzione società e approfondimenti normativi)	Snella, solo selezione socio privato ogni 6+3 anni	Molto alta, visione di lungo periodo
C.I.S.S. 38	Moderati (formalizzazione elenchi e procedure)	Snella, sistema stabile	Alta, partnership consolidata
Coprogettazioni estese (SERCOP/Brescia)	Bassi (nessuna creazione formale)	Complessa, elevato impegno rendicontativo	Media, dipendente dai singoli progetti

Tabella 1 - Aspetti amministrativi

In sintesi (tabella 2), tutti e tre i modelli mostrano una forte potenzialità nel mettere in campo le condizioni necessarie per realizzare un'integrazione significativa e stabile tra pubblica amministrazione e Terzo settore, grazie alla quale è possibile gestire il welfare locale o, comunque, sue porzioni rilevanti, anche se questo avviene attraverso strumenti e logiche differenti:

- 1) Girasole realizza un'integrazione istituzionale e strategica, ancorata alla struttura societaria condivisa;
- 2) C.I.S.S. 38 promuove un'integrazione programmatica e progettuale, fondata su reti stabili, tematiche e formalizzate;
- 3) SERCOP e Comune di Brescia si distinguono per un'integrazione relazionale e flessibile, basata su fiducia e cooperazione consolidata nel tempo.

Modello	Tipo di integrazione	Modalità di attivazione	Stabilità delle reti
Impresa Sociale Girasole	Integrazione strutturale e strategica (condivisione del rischio e della governance)	Partecipazione societaria e collaborazione con reti territoriali	Molto alta
C.I.S.S. 38	Integrazione programmatica e progettuale	Elenchi tematici e tavoli permanenti	Alta
Coprogettazioni estese (SERCOP/ Brescia)	Integrazione relazionale	Reti consolidate e storiche alleanze territoriali	Alta, ma non formalizzata

Tabella 2 – Potenzialità nella capacità di integrare i servizi

3. Il partenariato

Il successivo oggetto di confronto riguarda la capacità di ciascuno dei tre modelli di creare partenariati effettivamente partecipati, caratterizzati da una collaborazione stabile e ancorata alla reciproca fiducia. Rispetto ai diversi partenariati sviluppati nei tre modelli analizzati, emergono situazioni differenti, riconducibili alle specifiche scelte organizzative e alle culture collaborative maturate nei territori.

Nel caso dell'Impresa Sociale Girasole, la natura di società mista pubblico-privata pone i soggetti coinvolti in una condizione di effettiva parità, favorendo relazioni solide, strutturate e formalizzate. La presenza di una pluralità di interlocutori, tuttavia, espone al rischio di processi decisionali più lenti e complessi, che Il Girasole si propone di contenere con un'architettura di governance a più livelli (coordinamento generale, di polo e tavoli territoriali). Da una parte, il sistema richiede uno sforzo costante di mediazione, dall'altra, si è comunque dimostrato veloce e flessibile nelle emergenze, come nel caso di riadattamento dei servizi di fronte all'emergenza Covid. Un ulteriore elemento critico riguarda l'alternanza delle amministrazioni comunali e dei funzionari: ogni cambiamento impone di riaffermare le ragioni della scelta societaria e di esplicitare il modello di governance adottato, che non è immediato da comprendere per chi non vi ha partecipato sin dall'origine. Parallelamente, anche gli enti del Terzo settore (ETS) soci dell'impresa sentono forte la responsabilità di valorizzare

tale modello, percepito come una sfida collettiva da confermare e rafforzare nel tempo; L'allargamento progressivo sia della base sociale de Il Girasole, giunto a 25 soci, sia della rete di collaborazioni, indica una significativa capacità di coinvolgimento del contesto locale; questo, d'altra parte, porta con sé il rischio che singoli ETS percepiscano Il Girasole come soggetto che potrebbe oscurare il contributo delle singole realtà che la compongono o che si considerino come soggetti marginali del partenariato, anche considerando che un numero limitato di soci gestiscono la maggior parte dei servizi (70-80%), generando una percezione di coinvolgimento asimmetrica. I soggetti più attivi tendono a partecipare in modo più propositivo e strategico, mentre altri mantengono un ruolo più marginale. D'altra parte, va comunque evidenziato come, nel corso della lunga storia che ha portato dalle coprogettazioni di inizio anni Duemila sino alla situazione attuale, il numero di soggetti coinvolti è costantemente aumentato, anche grazie alla capacità di aggregare, accanto alle cooperative sociali inizialmente presenti, anche associazionismo, volontariato e altri stakeholder territoriali.

Nel caso di C.I.S.S. 38, la creazione di elenchi stabili di enti del Terzo settore disponibili ad attivarsi su specifiche aree tematiche consente di consolidare nel tempo relazioni strutturate e durature. Questa modalità favorisce una collaborazione programmata e prevedibile, che aumenta la fiducia reciproca tra gli attori. Tuttavia, permane una certa difficoltà a superare logiche competitive ancora radicate nel Terzo settore. Alcuni enti faticano a partecipare pienamente ai processi di coprogettazione, soprattutto a causa dell'incertezza economica e della mancanza di chiarezza, fin dall'inizio, sugli esiti della coprogettazione e sulla distribuzione delle risorse disponibili. Tali elementi potrebbero incidere sul grado di motivazione e sull'effettiva disponibilità alla collaborazione. In ogni caso, va evidenziato come, nei primi mesi di applicazione dell'elenco – nato a metà 2025 – si sono aggiunti progressivamente ulteriori enti, evidenziando una certa capacità attrattiva. A circa un anno dalla sua costituzione, le tre sezioni dell'elenco vedono la presenza di 27 enti che operano sul tema della povertà, 26 che si occupano di minori e famiglie, 12 che si occupano di anziani e disabilità. Questo, da una parte, rappresenta un'indubbia ricchezza, d'altra parte, in prospettiva, introduce un elemento di complessità nel sistema, nel momento in cui, per ciascuna delle specifiche azioni intraprese, divenga necessario gestire la presenza (e le aspirazioni al coinvolgimento operativo) di una pluralità di soggetti.

Nel caso di SERCOP, i partenariati si costituiscono di volta in volta, in funzione delle singole coprogettazioni, ma si innestano su reti territoriali di lungo periodo, note e riconosciute dagli attori locali. Questo aspetto favorisce efficienza e continuità, ma può anche produrre dinamiche di chiusura: le alleanze tendono a essere poco permeabili a nuovi soggetti, poiché gli enti storicamente radicati sul territorio dispongono di relazioni solide e di un riconoscimento istituzionale consolidato. L'apertura verso nuovi partner avviene solo quando emergono bisogni o competenze non presenti all'interno della rete esistente. Tale condizione può contribuire a una certa staticità del sistema, in cui gli attori non percepiscono stimoli competitivi o necessità di migliorare la qualità progettuale. Alcuni enti, ad esempio, tendono a redigere progetti meno dettagliati, confidando nel fatto che la conoscenza reciproca e la prassi consolidata dei tavoli di coprogettazione garantiranno comunque il riconoscimento del proprio ruolo.

Modello	Forma del partenariato	Punti di forza	Criticità principali
Impresa Sociale Girasole	Società mista pubblico-privata con partecipazione paritaria	Elevata integrazione e corresponsabilità; solidità relazionale; spinta all'innovazione	Processi decisionali impegnativi; necessità di costante mediazione; disomogeneità nel coinvolgimento dei soci; rischio di perdita di visibilità per i singoli ETS
C.I.S.S. 38	Elenchi tematici di ETS e tavoli permanenti	Stabilità e continuità delle relazioni; formalizzazione delle reti; chiarezza dei ruoli	Persistenza di logiche competitive; incertezza economica
Coprogettazioni estese (SERCOP/Brescia)	Coprogettazioni estese basate su alleanze territoriali consolidate	Fiducia reciproca; conoscenza approfondita del territorio; reattività ai bisogni emergenti	Governance poco orizzontale; chiusura verso nuovi attori; rischio di staticità e forse di autoreferenzialità.

Tabella 3 – Caratteristiche dei partenariati

Diversa è la situazione del Comune di Brescia, dove la progressiva istituzionalizzazione dei processi di amministrazione condivisa ha favorito la nascita di compagini del Terzo settore fortemente radicate e caratterizzate da una conoscenza profonda del territorio. L'approccio collaborativo ha contribuito a superare logiche competitive, tradizionalmente basate sull'affidamento dei servizi, favorendo invece un modello cooperativo in cui gli attori con competenze ed esperienze su uno stesso tema si uniscono in maniera unitaria. Questo metodo ha generato un arricchimento del confronto, un incremento delle occasioni di scambio di visioni e una crescita complessiva delle relazioni all'interno della comunità locale. Le partnership che ne derivano si distinguono per la loro solidità e autenticità: non sono dettate da interessi di parte, ma dal comune obiettivo di perseguire l'interesse generale. Pubblica amministrazione ed enti del Terzo settore condividono conoscenze, saperi, risorse, spazi e prassi, producendo benefici diretti sia per i soggetti coinvolti sia per l'intera collettività. È un modello che richiede un impegno continuativo nel tempo, fondato sulla fiducia reciproca e sulla capacità di co-costruire risposte sempre più integrate. Attualmente, nel Comune di Brescia, per ciascuna coprogettazione – salvo quelle in forma di accreditamento, che necessariamente hanno carattere aperto – viene selezionata una sola cordata di soggetti partner. Questa scelta nasce dalla constatazione che la gestione di più cordate concorrenti risulterebbe eccessivamente complessa e difficilmente governabile nei tempi e nelle modalità operative della coprogettazione. Tale impostazione, se, da un lato, consente una conduzione più efficiente e coordinata del processo, dall'altro, limita la pluralità dei soggetti coinvolgibili e la possibilità di mettere a sistema visioni e competenze più diversificate. Si tratta di una criticità riconosciuta, che evidenzia la necessità di investire ulteriormente nella formazione dei conduttori dei tavoli di coprogettazione, per rafforzare le competenze di facilitazione, mediazione e inclusione dei diversi attori. Al tempo stesso, il percorso di coprogettazione richiede tempi adeguati di confronto e ricomposizione delle partnership, per garantire che il progetto finale rappresenti in modo coerente la varietà dei bisogni e delle risorse presenti sul territorio.

In sintesi (tabella 3), pur nella diversità delle forme organizzative e delle modalità di collaborazione, in tutti e tre i modelli analizzati emerge un elemento comune: la presenza di relazioni solide e durature tra gli attori coinvolti. Sia nei contesti più strutturati, come quello dell'Impresa Sociale Girasole, sia nei sistemi più flessibili e relazionali, come le coprogettazioni di SERCOP e del Comune di Brescia, la continuità dei legami e

la fiducia reciproca rappresentano la principale risorsa su cui si fonda l'efficacia delle esperienze di welfare collaborativo. Anche laddove permangono criticità legate alla governance, ai tempi decisionali o all'apertura verso nuovi soggetti, la stabilità delle reti e la qualità delle interazioni tra pubblico e Terzo settore costituiscono un patrimonio relazionale consolidato, capace di sostenere nel tempo processi di innovazione e collaborazione.

4. Capacità di mobilitare le risorse territoriali

Un ulteriore item, che è opportuno valutare, è la capacità, da parte di ciascuna delle tre soluzioni, di mobilitare risorse, con ciò intendendo la possibilità di attirare tanto le risorse economiche e strumentali, quanto di coinvolgere nuove persone, rendendole disponibili ad attivarsi nell'ambito di progetti condivisi. Le tre soluzioni analizzate presentano approcci e risultati differenti, pur condividendo la finalità comune di valorizzare il patrimonio relazionale e le sinergie presenti nel territorio.

Risorse economiche

Per quanto riguarda il reperimento di nuove risorse economiche, nell'Impresa Sociale Girasole la forte sinergia tra pubblico e privato si traduce in una corresponsabilità nella ricerca di finanziamenti, sia pubblici che privati, orientata ai bisogni territoriali. Questo assetto ibrido rappresenta un punto di forza in termini di flessibilità e capacità di attivare risorse diverse, tuttavia, comporta anche alcune criticità. In particolare, la composizione societaria privata (51%) limita l'accesso a specifici fondi pubblici riservati agli enti locali, ad esempio, quelli destinati all'assunzione di personale nei Punti Unici di Accesso (PUA) o alla supervisione professionale degli assistenti sociali. Tale esclusione rischia di penalizzare la dimensione pubblica della collaborazione, riducendo le opportunità di rafforzamento strutturale dei servizi. D'altro canto, la presenza del Terzo settore consente di mantenere una maggiore agilità nell'intercettare risorse provenienti da bandi e fondazioni, sebbene queste risultino spesso frammentarie e non strutturali rispetto ai finanziamenti pubblici.

Nel caso di C.I.S.S. 38, il Consorzio ha potenziato le proprie competenze interne nella ricerca di bandi e opportunità di

finanziamento. Sebbene il reperimento di nuove risorse resti principalmente in capo all'ente pubblico, non mancano situazioni in cui gli enti del Terzo settore propongono progettualità congiunte, alle quali il Consorzio aderisce come partner istituzionale.

Per quanto riguarda SERCOP, il reperimento dei finanziamenti è attualmente un compito a carico dell'Azienda, che si trova, quindi, ad affrontare un carico gestionale significativo. Ciò rappresenta un punto critico per il sistema coprogettante, poiché, in un'ottica di piena corresponsabilità, la ricerca di nuove risorse dovrebbe coinvolgere in modo più equilibrato sia il soggetto pubblico che quello privato. D'altra parte, in quanto Azienda Speciale, SERCOP non incontra particolari difficoltà di accesso ai fondi pubblici, grazie al riconoscimento formale della sua forma giuridica.

Nel caso del Comune di Brescia, risulta particolarmente significativa l'esperienza della coprogettazione sull'Agenzia per la Casa, in cui circa il 40% del budget complessivo deriva da risorse di natura privata. Questo risultato è stato possibile grazie al ruolo proattivo del Terzo settore, che si è impegnato nella ricerca di nuove fonti di finanziamento, coinvolgendo fondazioni, imprese e soggetti privati interessati al tema dell'abitare. Tale approccio ha consentito non solo di alleggerire la spesa pubblica, ma anche di introdurre elementi di innovazione all'interno del servizio. L'esperienza è rilevante perché dimostra come il reperimento delle risorse possa diventare un ambito di corresponsabilità effettiva tra pubblico e privato. Un ulteriore elemento di interesse è rappresentato dall'introduzione, da parte del Comune di Brescia, di un meccanismo premiale volto a incentivare il reperimento di risorse aggiuntive. In particolare, nelle coprogettazioni più grandi, è prevista una quota forfettaria fino a 10.000 euro destinata agli enti del Terzo settore che riescano a portare all'interno della coprogettazione nuove risorse economiche provenienti da soggetti esterni.

Questo sistema di stimolo ha mostrato risultati positivi: in tutte le coprogettazioni in cui è stato applicato, il Terzo settore si è attivato concretamente nella ricerca di cofinanziamenti, contribuendo ad ampliare le disponibilità economiche complessive e ad arricchire la qualità progettuale.

Coinvolgimento del territorio e volontariato

Nel caso dell'Impresa Sociale Girasole, la promozione del welfare comunitario costituisce uno dei cardini della propria mission. L'attivazione di risorse comunitarie rappresenta, quindi, una priorità strategica. I Comuni soci dell'Impresa sono diventati nel tempo importanti catalizzatori di risorse locali come volontari, associazioni, parrocchie e realtà del territorio, contribuendo a rafforzare la rete di solidarietà e partecipazione. Ogni Comune, grazie a un contratto specifico stipulato con Girasole, è divenuto protagonista attivo del processo, sentendosi maggiormente coinvolto e responsabilizzato sia nel monitoraggio della qualità dei servizi, sia nell'attivazione di ulteriori risorse e collaborazioni locali.

Nel caso di C.I.S.S. 38, la creazione del sistema degli elenchi ha favorito un ampliamento significativo dei soggetti coinvolti nei processi di coprogettazione. Sono entrati a far parte della

rete nuovi enti, in precedenza sconosciuti all'amministrazione, e realtà di piccole dimensioni che difficilmente avrebbero potuto partecipare a procedure di appalto tradizionali. Questa apertura ha generato un arricchimento in termini di risorse e competenze, oltre che una "contaminazione positiva" tra i Comuni del Consorzio. Un esempio è rappresentato dalla creazione dei Centri per le Famiglie, in cui un Comune ha messo a disposizione spazi propri, sentendosi parte attiva e ingaggiata nel processo di costruzione del servizio.

Nel modello delle coprogettazioni estese, l'adozione di pratiche di amministrazione condivisa ha permesso di far emergere nuove realtà e di attivare collaborazioni inedite, in particolare con piccoli enti portatori di bisogni o competenze specifiche. L'inserimento di queste organizzazioni in partenariato con cooperative più strutturate ha consentito loro di partecipare a pieno titolo ai percorsi progettuali, arricchendo i tavoli di confronto con prospettive e approcci innovativi. Nel caso di SERCOP, il coinvolgimento di soggetti più distanti dal mondo del welfare, come realtà informali o appartenenti ad altri settori, rimane ancora limitato. Ciò è dovuto principalmente al fatto che non si sono ancora consolidate le condizioni relazionali e di fiducia necessarie per un lavoro condiviso. Un'eccezione significativa è rappresentata dal progetto "Oltre i Perimetri", che ha saputo riattivare il volontariato locale e ricostruire reti informali di aiuto e sostegno tuttora operative, dimostrando la capacità della coprogettazione di generare capitale sociale anche al di fuori delle reti istituzionali tradizionali.

Nel Comune di Brescia, invece, il percorso di coprogettazione ha mostrato una dinamica di ampliamento progressivo della rete territoriale. Nel corso degli anni, nessun soggetto è uscito dalla rete; al contrario, si sono via via aggiunti nuovi attori che hanno scelto di sperimentarsi su differenti ambiti di interesse. Il numero di enti coinvolti varia a seconda dei temi affrontati: le coprogettazioni sull'abitare e sulla grave marginalità presentano le compagini più numerose, mentre quelle dedicate a minori e famiglie risultano al momento più ristrette. Citando nuovamente la coprogettazione sull'Agenzia per la Casa, è da segnalare la presenza di un dialogo strutturato anche con il mondo for-profit – imprese, banche e datori di lavoro – per esplorare possibili sinergie e collaborazioni. Anche in altre coprogettazioni, come quelle relative ai servizi di prossimità e al sostegno alle persone fragili, sono stati coinvolti attivamente le parrocchie, le associazioni di volontariato e la Croce Rossa. Il coinvolgimento del volontariato si è rivelato spesso più complesso, per la natura fluida e discontinua di queste realtà, ma la solidità della partnership formale ha consentito di mantenere il raccordo e di valorizzare il contributo di queste esperienze.

5. Servizi ai cittadini

In tutti e tre i modelli analizzati, le ricadute sui servizi ai cittadini mostrano elementi comuni, riconducibili all'intenzione originaria che ha motivato l'attivazione delle diverse soluzioni organizzative: affrontare i problemi sociali, integrando più sguardi e competenze, così da garantire una maggiore efficacia e coerenza delle risposte territoriali. De-costruire i problemi da prospettive differenti consente, infatti, di ricomporre l'offerta in modo più articolato e innovativo, generando interventi che

Modello	Risorse mobilitate	Reperimento risorse
Impresa Sociale Girasole	Risorse comunitarie attivate specialmente dai Comuni	Condiviso tra pubblico e privato; limiti di accesso a fondi pubblici
C.I.S.S. 38	Nuovi enti e piccoli soggetti territoriali	Prevalente ruolo del pubblico; contributo progettuale del Terzo settore
SERCOP	Piccoli soggetti territoriali, reti associative e volontariato	Prevalente carico sull'Azienda; necessaria maggiore corresponsabilità
Comune di Brescia	Soggetti territoriali, informali e del mondo for-profit	Reperimento corresponsabile tra pubblico e privato; presenza di un meccanismo premiale che incentiva il Terzo settore a portare risorse aggiuntive

Tabella 4 - Capacità di mobilitare risorse territoriali

rispondono meglio alla complessità dei bisogni. In nessuno dei casi si tratta di servizi "calati dall'alto", ma di percorsi pensati, progettati e condivisi insieme tra amministrazioni e Terzo settore. In questo senso, la scelta organizzativa ha rappresentato in tutti i modelli un fattore abilitante per la creatività degli attori coinvolti, favorendo la nascita di servizi nuovi, flessibili e più coerenti con le esigenze reali delle comunità locali. La flessibilità, tuttavia, assume declinazioni differenti a seconda del modello considerato.

Nel caso dell'Impresa Sociale Girasole, la flessibilità organizzativa si traduce in una maggiore capacità di risposta tempestiva ai bisogni emergenti, resa possibile sia sul piano contabile sia su quello amministrativo. Dal punto di vista contabile, la presenza di una gara a corpo con stanziamenti per linee di intervento consente di spostare risorse tra aree diverse in base ai bisogni che si manifestano nel tempo, evitando rigidità e ritardi operativi. Dal punto di vista amministrativo, invece, l'adozione di strumenti privatistici ha semplificato le procedure e ampliato le possibilità di azione. Un esempio emblematico è quello dei progetti individualizzati per persone con disabilità: grazie all'utilizzo di strumenti privatistici, è stato possibile assegnare un budget diretto alla persona beneficiaria e contrattualizzare in modo flessibile tutti gli enti coinvolti. Questo approccio ha reso possibile la costruzione di progetti realmente personalizzati, modellati sul bisogno specifico del cittadino e non sull'offerta predefinita dall'ente pubblico. Un altro esempio è costituito dall'estrema flessibilità con la quale sono stati riorganizzati i servizi nella fase dell'emergenza sanitaria.

Nel caso di C.I.S.S. 38, di SERCOP e del Comune di Brescia, la flessibilità si esprime principalmente nella possibilità di adattare e ricalibrare gli interventi durante i processi di coprogettazione, mantenendo gli obiettivi generali definiti, ma modificando le azioni operative in funzione dei bisogni che emergono nel corso del lavoro congiunto. Questa impostazione rafforza la capacità di ascolto e di risposta dei servizi, permettendo una gestione più dinamica e aderente alla realtà dei territori. Un esempio significativo è rappresentato dal servizio domiciliare per anziani promosso da C.I.S.S. 38: nel corso della coprogettazione è emerso che molti anziani non accedevano ai servizi esistenti; attraverso il confronto con gli ETS e con i sindaci dei comuni interessati – che, nelle piccole località, sono spesso in grado di rappresentare in modo diretto e non mediato i bisogni della cittadinanza – è stato possibile ripensare l'intervento, introducendo azioni di prossimità e iniziative territoriali volte a intercettare le persone più isolate o meno propense a rivolgersi

ai servizi formali. In questo modo, la coprogettazione ha permesso non solo di adattare l'offerta, ma anche di ampliare l'accesso e la qualità complessiva della risposta ai bisogni sociali. In generale, i processi di coprogettazione hanno favorito anche una crescita professionale reciproca tra operatori pubblici e soggetti del Terzo settore.

Lo scambio continuo di esperienze e competenze ha reso più fluidi i passaggi e le interazioni tra i diversi operatori, con un impatto positivo diretto sui cittadini, che oggi ricevono risposte più rapide, integrate e coerenti, indipendentemente dal canale di accesso ai servizi.

Per quanto riguarda la valutazione dei servizi offerti ai cittadini, in tutti i casi analizzati si è tentato di avviare specifiche azioni, con modalità e livelli di strutturazione differenti. Nel caso dell'Impresa Sociale Girasole, la valutazione è stata inserita in modo strutturato all'interno della nuova gara.

C.I.S.S. 38 ha previsto strumenti di valutazione nelle coprogettazioni di maggiori dimensioni, pur nelle difficoltà operative legate alla scarsa abitudine dei servizi sociali a utilizzare approcci valutativi sistematici e alla limitata disponibilità di risorse economiche dedicate. L'approvazione dell'elenco è stata preceduta da un'impegnativa fase di valutazione del precedente ciclo di coprogettazioni, realizzata anche grazie ad un supporto esterno formativo e consulenziale, che ha contribuito in modo significativo alla successiva ridefinizione degli interventi realizzati insieme agli ETS nell'ambito delle rispettive sezioni dell'elenco.

Anche SERCOP ha tentato di introdurre forme di valutazione nei propri processi, ma ha incontrato resistenze da parte del Terzo settore, che spesso percepisce tali strumenti come un appesantimento burocratico e rendicontativo più che come un'opportunità di miglioramento.

Il Comune di Brescia, invece, ha scelto di coinvolgere nella funzione di valutazione università e centri di ricerca per garantire una maggiore competenza tecnica. Alcune valutazioni sono tuttora in corso, ma l'intento dichiarato è quello di istituzionalizzare progressivamente questa pratica, in modo da trarne indicazioni utili per migliorare le future coprogettazioni.

In sintesi, in tutti e tre i modelli analizzati le scelte organizzative hanno permesso di sviluppare servizi solidamente ancorati ai bisogni dei cittadini, garantendo una maggior efficacia, personalizzazione e innovazione. La flessibilità, declinata in

modi diversi a seconda della struttura del partenariato, ha consentito di adattare e ricalibrare gli interventi in funzione delle esigenze emergenti, valorizzando il contributo creativo del Terzo settore e favorendo risposte più coerenti e complete sul territorio.

Anche laddove le modalità operative differiscono, il comune denominatore resta la capacità dei servizi di rispondere in maniera condivisa, partecipata e duratura, rafforzando l'impatto positivo sui cittadini e consolidando nel tempo reti territoriali.

Conclusioni

L'evoluzione del quadro normativo della coprogettazione ha determinato un profondo cambiamento nel modo in cui le amministrazioni pubbliche e il Terzo settore concepiscono la collaborazione per la costruzione del welfare locale. Il passaggio dalla logica derivante dalla Legge 328/2000, che circoscriveva la coprogettazione ai "servizi sperimentali e innovativi", alla formulazione più ampia dell'articolo 55 del Codice del Terzo settore, ha aperto la strada a una visione radicalmente diversa. In questa prospettiva, alcuni territori, più consapevoli del potenziale trasformativo di tale approccio, hanno scelto di fare della coprogettazione non un episodio isolato o occasionale, bensì il principio guida del proprio sistema di welfare locale. Questo "laboratorio di collaborazione permanente", mostra la sua vivacità attraverso la sperimentazione di soluzioni istituzionali e organizzative differenti e in evoluzione: si creano nuovi strumenti (come il sistema degli elenchi di enti accreditati alla coprogettazione), evolvono i meccanismi consolidati (come il Consiglio del Welfare), si ampliano i confini della partecipazione (come nel caso di Lecco).

L'analisi condotta in questo studio ha preso in esame tre diverse soluzioni di partecipazione istituzionale e la gestione condivisa del welfare locale: la società mista pubblico-privata (Lecco con Girasole); il modello degli elenchi di soggetti con cui interloquire in sede di programmazione e coprogettazione (C.I.S.S. 38); la coprogettazione estesa e continuativa che coinvolge stabilmente i soggetti del Terzo settore (Brescia e Rho). Tutte e tre le esperienze hanno mostrato di avere esiti ampiamente positivi, pur con delle differenze che a seconda delle dimensioni indagate vanno a vantaggio dell'una o dell'altra:

- 1) La società mista comporta uno sforzo significativo nella fase di avvio e costituzione, una non comune determinazione da parte del livello politico e un alto livello di fiducia tra istituzioni e Terzo settore, ma successivamente garantisce una gestione amministrativa decisamente agevole. Si basa su una rete altamente consolidata e formalizzata di soggetti che condividono la responsabilità e che operano secondo logiche di corresponsabilità piena nel reperimento delle risorse. La pluralità di interlocutori e di prospettive arricchisce i processi decisionali, laddove siano introdotti meccanismi organizzativi e di governance utili a gestire la complessità del partenariato. Tale modello valorizza in modo particolare il ruolo dei diversi comuni associati, spesso capaci di attivare risorse comunitarie e reti locali di sostegno. Va registrato che sono stati talvolta espressi da parte di alcuni stakeholder territoriali timori

circa l'affidamento del welfare territoriale ad un soggetto a maggioranza privata, temendo che ciò possa portare, in assenza di meccanismi di controllo condivisi, a rischi di perdita del ruolo pubblico o di gestione non trasparente. Si tratta di un modello proponibile in contesti dove vi è un'attitudine consolidata alla collaborazione e, non a caso, è nato ad esito di una delle prime e più significative coprogettazioni conseguenti alla L. 328/2000, quindi dopo oltre 10 anni di lavoro comune tra Comuni e un gruppo stabile (anche se sempre più ampio) di enti di Terzo settore.

- 2) Il sistema degli elenchi richiede un impegno iniziale moderato nella predisposizione del modello e una volta a regime comporta una riduzione degli oneri amministrativi oltre che, in prospettiva, ad un diverso e più impegnativo ingaggio degli enti di Terzo settore del territorio, non più coinvolti in situazioni contingenti, ma partner stabili dell'amministrazione. Si fonda su una rete consolidata e formalizzata di soggetti con cui interloquire; nel futuro si potrà comprendere se e in che misura ciò porterà ad una cultura pienamente collaborativa anche tra gli ETS coinvolti o se riemergeranno logiche competitive. Favorisce il coinvolgimento e la valorizzazione di piccoli soggetti territoriali e promuove la collaborazione con il Terzo settore per il reperimento delle risorse.
- 3) Le coprogettazioni estese presentano bassi oneri amministrativi iniziali, ma sono esposte a tutte le complessità, sia amministrative, sia relative alle relazioni con gli ETS, che hanno portato altri enti a ricercare le due soluzioni precedentemente indicate. Va comunque rilevato come, nei due casi esaminati di Brescia e Rho, le coprogettazioni possano contare su reti consolidate e su storiche alleanze territoriali, anche non formalizzate, che si attivano in base ai temi di interesse. Tuttavia, la governance può risultare ancora poco orizzontale e talvolta chiusa verso nuovi attori. La ricerca delle risorse è variabile: in certi contesti è interamente a carico dell'ente pubblico, in altri si basa su una logica di corresponsabilità, con meccanismi premiali che incentivano il Terzo settore a contribuire con risorse aggiuntive.

Nessuna delle soluzioni analizzate si impone con evidenza come modello in assoluto preferibile, né alcuna risulta inadeguata. Ognuna, pur con un bilancio ampiamente positivo, affronta specifiche criticità. Ad uno sguardo nazionale, la soluzione più diffusa resta quella della coprogettazione estesa, che rappresenta una soluzione di continuità con strumenti già consolidati e, quindi, più facilmente praticabile, quantomeno da parte di chi si avvicina alla collaborazione. È un modello adottato da molti territori italiani, tra cui Brescia e Rho, e risulta particolarmente efficace laddove si intenda ampliare il raggio della collaborazione senza introdurre cambiamenti istituzionali complessi. Diversamente, esperienze come quelle di Lecco e di C.I.S.S. 38 sono frutto della ricerca di un "passaggio di maturità" nella costruzione di cornici unitarie e stabili per la collaborazione pubblico-privata, ponendosi come tappe avanzate di un percorso di istituzionalizzazione della sussidiarietà orizzontale. Tra gli enti che avvertono la necessità di dare alla coprogettazione un carattere strutturale e durevole, la soluzione leccese rappresenta certamente un punto di riferimento, ma anche un modello impegnativo. La sua realizzazione è stata possibile solo in presenza di alcune condizioni di contesto molto favorevoli: un'esperienza pluridecennale di collaborazione consolidata

tra amministrazione e Terzo settore e una leadership territoriale capace di orientare e includere gli attori locali in un progetto comune.

Riassumendo, ad oggi moltissimi enti utilizzano la coprogettazione; una parte di essi la estende all'intero sistema di welfare locale, utilizzando prevalentemente gli strumenti previsti dall'articolo 55 del d.lgs. 117/2017; un numero più limitato sente la necessità di compiere un passo ulteriore verso forme di collaborazione integrate e stabili; solo pochi, tuttavia, possiedono le condizioni politiche, relazionali e organizzative per adottare un modello di collaborazione più strutturata, e non tutti, pur avendole, scelgono di farlo.

D'altra parte, nel momento in cui le forme collaborative non rappresentano più l'eccezione, ma una soluzione diffusa e, in certi casi, l'orientamento prevalente o unico nelle relazioni tra enti pubblici e Terzo settore, si pone con forza, all'ordine del giorno, la ricerca di forme di strutturazione di questo rapporto che offrano una combinazione equilibrata di fluidità amministrativa, capacità di creare partenariati stabili, ampi, eterogenei, fortemente coinvolti, capacità di attirare risorse umane ed economiche e di realizzare servizi e interventi innovativi e di qualità. Di conseguenza, la diffusione di schemi collaborativi nel welfare potrà sempre di più gli enti che gestiscono la

funzione socioassistenziale – comuni e loro aggregazioni – di fronte ad una serie di questioni, che possono essere affrontate sia all'interno degli schemi (relativamente) consolidati delle coprogettazioni, sia con soluzioni diverse, che prevedono un investimento iniziale, consentendo però potenziali vantaggi di medio periodo:

- Come far sì che la condivisione assuma un orizzonte più ampio rispetto a quello dei singoli progetti?
- Come stabilire un partenariato tra pubblica amministrazione e Terzo settore che sfugga alle caratteristiche di episodicità legate ad una specifica occasione?
- Come limitare gli oneri amministrativi e gestionali che talvolta caratterizzano le coprogettazioni?
- Come connettere programmazione di medio periodo e progettazioni specifiche?

Su questi e altri temi si sta assistendo ad una sorta di laboratorio, con la ricerca di soluzioni diverse, alcune delle quali – senza pretese di esaustività – sono state qui descritte. Il futuro dirà se e in che misura l'esigenza di una risposta strutturata a questi e altri interrogativi spingerà gli enti ad affrontare gli oneri iniziali che ciò comporta; e, in tal caso, quali soluzioni si affermeranno.

DOI: 107425/IS.2026.02.02

Bibliografia

Boschetti, B. L. (a cura di) (2024). *L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione. Appunti e indicazioni per il futuro delle politiche pubbliche. Quaderni di Terzjus*. Editoriale Scientifica.

De Ambrogio, U. & Marocchi, G. (2023). *Coprogrammare e coprogettare: amministrazione condivisa e buone pratiche*. Roma, Carocci Editore.

Fazzi, L., Rosignoli, A. & Borzaga, C. (2022). *Guida pratica alla coprogrammazione e coprogettazione*. Trento, Erickson.

Fici, A., Gallo, L. & Giglioni, F. (a cura di) (2020). *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020. Quaderni di Terzjus*. Editoriale Scientifica.

Frediani, E. (2021). *La coprogettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*. Torino, Giappichelli, vol. 1, pp. 1-285.

Gotti, G. (2022). *Sperimentando la coprogrammazione a livello locale. L'esperienza bresciana del Consiglio di indirizzo del welfare della città. Impresa Sociale*, n. 4.

Impresa Sociale (2023). *L'amministrazione condivisa in mezzo al guado, con un focus specifico sulla coprogrammazione. Le fabbricerie, le fondazioni come agente di sviluppo organizzativo dell'impresa sociale, lavoro sociale e ricerca di fronte all'evoluzione del welfare, una riflessione per una politica industriale per l'impresa sociale*. n. 3.

Impresa Sociale (2023). *Uno sguardo sulla coprogettazione a partire dalle pratiche, tra visione strategica e realismo quotidiano, alla ricerca di punti di forza, criticità e soluzioni per offrire strumenti e indicazioni utili e concrete ai protagonisti delle esperienze di amministrazione condivisa*. n. 4.

Maino, F. (2023). *Agire insieme: Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare*. Milano, Università degli Studi di Milano.

Marocchi, G. (2018). *Lecco. Una storia di coprogettazione. Welforum*, 27 marzo.

Marocchi, G. (2022). Amministrazione condivisa: il momento delle pratiche. *Welforum*, 25 marzo.

Marocchi, G. (2026). Brescia, laboratorio della coprogettazione in forma di accreditamento. *Welforum*, 21 gennaio.

Merlo, G. (2025). *La programmazione sociale. Principi, metodi e strumenti*. Roma, Carocci Editore.

Stanghellini, I., Gillini, C. & Brunod, L. (2025). *Coprogettazione sociale e beni comuni: Significati, pratiche e prospettive*. Trento, Erickson.

Vesan, P., Razetti, F. & Papa, M. (2023). L'amministrazione condivisa e l'"effetto di sistema": prime valutazioni. *Impresa Sociale*, n. 2, pp. 89-96.