



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale in  
Lavoro, Cittadinanza Sociale e Interculturalità

Tesi di Laurea

# **La Coprogettazione nel Servizio Sociale in ambito penale**

Il progetto S.T.E.P.

(Strumenti di trattamento Educativi Proattivi)

degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna del Distretto di Venezia

**Relatrice**

Ch.ma. Prof.ssa Elisa Matutini

**Correlatore**

Ch. Prof. Maurizio Busacca

**Laureanda**

Anita Maria Curzio

Matricola 869336

**Anno Accademico**

2023 / 2024



# INDICE

<b>1. INTRODUZIONE .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Il rapporto fra pubblico e privato nel welfare italiano .....</b>	<b>6</b>
2.1 La coprogettazione .....	7
2.2 Il Servizio Sociale prima del welfare collaborativo .....	10
2.3 Verso un'amministrazione condivisa .....	12
2.3.1 <i>La programmazione partecipata nei Piani di Zona .....</i>	<i>13</i>
2.3.2 <i>Introduzione del termine coprogettazione nella legislazione.....</i>	<i>14</i>
2.3.3 <i>La svolta: legittimazione della Coprogettazione come processo ordinario..</i>	<i>16</i>
2.3.4 <i>Resistenze e ostacoli contro il cambiamento di paradigma .....</i>	<i>18</i>
2.3.5 <i>Oltre le opposizioni .....</i>	<i>23</i>
2.4 Una nuova stagione per la coprogettazione .....	24
2.4.1 <i>Quando coprogettare.....</i>	<i>25</i>
2.4.2 <i>Aspetti positivi e opportunità.....</i>	<i>26</i>
2.4.3 <i>Criticità.....</i>	<i>29</i>
<b>3. Il progetto STEP e il contesto in cui si inserisce .....</b>	<b>34</b>
3.1 Obiettivo della ricerca .....	35
3.2 L'Esecuzione Penale Esterna.....	36
3.2.1 <i>Organizzazione dell'Esecuzione Penale Esterna .....</i>	<i>36</i>
3.2.2 <i>Utenti, Ruoli e ambiti di intervento .....</i>	<i>40</i>
3.2.2 <i>Contesto territoriale dell'interdistretto di Venezia .....</i>	<i>47</i>
3.3 Il processo di coprogettazione .....	49
3.3.1 <i>Motivi e obiettivi della coprogettazione del Distretto di Venezia .....</i>	<i>50</i>
3.3.2 <i>Ambiti e Metodologie di intervento .....</i>	<i>53</i>
3.3.3 <i>La procedura utilizzata e tempistiche.....</i>	<i>54</i>

3.4 Il progetto S.T.E.P. ....	56
3.4.1 <i>La governance</i> .....	58
3.4.2 <i>Valutazione</i> .....	59
<b>4. La ricerca.....</b>	<b>60</b>
4.1 Metodologia.....	60
4.2 Inquadramento generale dei risultati .....	65
4.2.1 <i>Motivazioni e obiettivi del partenariato</i> .....	70
4.3 Un progetto unico o tanti piccoli progetti? .....	76
4.3.1 <i>La prospettiva del partenariato pubblico</i> .....	78
4.3.2 <i>La prospettiva del partenariato privato</i> .....	80
4.3.3 <i>Conclusioni</i> .....	84
4.4 Stare in rete o lavorare in rete? .....	86
4.4.1 <i>I rapporti fra assistenti sociali e operatori in area psicologica, educativa e sociale</i> .....	87
4.4.2 <i>Dove si è persa la multi-professionalità degli interventi</i> .....	95
4.4.3 <i>Conclusioni</i> .....	98
4.5 Coprogettare è sostenibile?.....	101
4.5.1 <i>Risorse monetarie della coprogettazione</i> .....	102
4.5.2 <i>Risorse non monetarie della coprogettazione</i> .....	108
4.5.3 <i>Conclusioni</i> .....	110
<b>5. CONCLUSIONI .....</b>	<b>113</b>
5.1 Riflessioni conclusive.....	116
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>120</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>124</b>

## 1. INTRODUZIONE

Il lavoro di tesi che segue osserva i punti di forza e le criticità del processo di coprogettazione indetto dall'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di Venezia, da qui in poi UIEPE, sul territorio del Veneto orientale. Tale processo ha dato vita al progetto S.T.E.P. (Strumenti di Trattamento Educativi Proattivi), costituito da una serie di attività che possono essere inserite all'interno dei programmi di trattamento da parte delle assistenti sociali dei diversi Uffici di Esecuzione Penale Esterna, da qui in poi UEPE, in base alle necessità degli autori di reato. Le attività afferiscono a tre diverse aree di intervento: culturale/formativo, ricreativo e sportivo; empowerment e orientamento professionale; mediazione culturale/linguistica e vanno a sostenere le assistenti sociali nello sviluppo di programmi di trattamento individualizzati e personalizzati. Come programma di trattamento si definiscono l'insieme degli interventi rieducativi che, nel contesto della Giustizia riparativa, mirano al reinserimento del reo nella società e al suo conseguente allontanamento da ulteriori reati. Il programma di trattamento è un prerequisito per concedere, da parte del magistrato di sorveglianza, la sospensione del procedimento con messa alla prova, o per fruire dell'affidamento in prova al servizio sociale o diversamente per ottenere la detenzione domiciliare<sup>1</sup>.

Per offrire opportunità di trattamento che forniscano ai rei vere alternative di vita una volta terminata la misura, gli UEPE sono invitati ad espandere e consolidare la propria rete con gli enti e le organizzazioni presenti sul territorio. In questo contesto si inserisce l'idea di avviare una coprogettazione tramite un avviso di procedura non competitiva, per

---

<sup>1</sup> Ministero della Giustizia (2018), Programma di trattamento [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_14\\_3\\_1.page?contentId=GLO1073529#:~:text=Il%20programma%20di%20trattamento%20consiste,corso%20dell'esecuzione%20della%20pena.](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_14_3_1.page?contentId=GLO1073529#:~:text=Il%20programma%20di%20trattamento%20consiste,corso%20dell'esecuzione%20della%20pena.)

coinvolgere tutti gli enti del Terzo settore interessati a co-costruire dei percorsi di responsabilizzazione e risocializzazione.

La coprogettazione rappresenta una nuova modalità di relazione fra pubblico e privato, che cerca di superare i limiti delle logiche competitive, rappresentando la nuova frontiera delle pratiche collaborative. Sebbene la coprogettazione sia stata legittimata già nel 2017 nell'art 55 del Codice del Terzo settore (art 55 del d.lgs. 117/2017), solo nel 2021 il Ministero del lavoro delle Politiche Sociali ne ha definito le procedure (D.M. 71/2021). La letteratura scientifica attuale mira a osservare le coprogettazioni in atto, identificandone punti di forza e criticità, per contribuire allo sviluppo di buone pratiche. È essenziale che in questa prima fase vengano condivise tutte le buone pratiche e i possibili ostacoli, al fine di generare conoscenza in merito.

Questo lavoro di tesi si colloca in questo contesto, inserendosi nella letteratura contemporanea in tema di coprogettazione, osservando il processo di coprogettazione indetto dallo UIEPE di Venezia rispetto a tre livelli di analisi. L'obiettivo della ricerca è esaminare l'andamento generale e l'impatto complessivo del progetto S.T.E.P. rispetto: alle soluzioni che i tavoli di coprogettazione hanno prodotto; alle relazioni instauratesi tra i diversi soggetti della coprogettazione e rispetto alla capacità del sistema di produrre delle soluzioni sostenibili ed effettivamente innovative. La ricerca mira a creare conoscenza circa i processi di coprogettazione e ad osservare se quanto preso in esame presenti le caratteristiche di una buona coprogettazione o se invece riporta criticità importanti che non risultano efficaci nel migliorare la copertura di servizi sul territorio rispetto ad altre forme progettuali che coinvolgono il Terzo settore.

La ricerca ha un approccio qualitativo ed utilizza il metodo del *case study* per valutare l'impatto complessivo della coprogettazione, tralasciando l'entità dei singoli interventi previsti. L'analisi è stata condotta esaminando documenti istruttori e di progetto per ricostruire la genesi burocratica del processo, parallelamente è stata portata avanti un'osservazione sul campo all'interno della governance prevista dal progetto e, infine, sono state effettuate una serie di interviste non strutturate ai protagonisti della coprogettazione, che miravano a rilevare l'esperienza personale all'interno del processo.

Questo lavoro di tesi si suddivide in tre parti. La prima parte pone l'accento sulla coprogettazione e sul percorso che ha portato alla sua legittimazione, evidenziando le

innovazioni e i presupposti necessari per la nascita di buone coprogettazioni. In questa fase si prendono in esame i due filoni scientifici in merito alla coprogettazione: il primo mirato a sostenere la legittimazione di tale procedura e il secondo, su cui si inserisce questa ricerca di tesi, volto a contrastare le pratiche della deriva negativa della coprogettazione, in altre parole “la coprogettazione fatta male”. Alla luce di queste premesse si vuole quindi cercare di contribuire a quest’ultimo scopo andando ad osservare una coprogettazione vera e propria. La seconda parte infatti offre una panoramica del contesto su cui si inserisce il progetto S.T.E.P., cioè il Settore dell’Esecuzione Penale Esterna, e sul contesto territoriale dell’Interdistretto di Venezia. Successivamente si sposta l’attenzione verso i presupposti progettuali che hanno portato alla definizione del progetto S.T.E.P. e verso il progetto S.T.E.P. stesso. Infine, nella terza parte si condividono i risultati della ricerca sul campo, identificando tre criticità principali: la genesi della coprogettazione, la difficoltà dei soggetti a lavorare secondo le logiche del lavoro di rete e la sostenibilità del sistema rispetto ai fondi destinati e alle energie richieste. Le conclusioni confermano criticità emerse anche dalla letteratura, mettendo in luce i limiti del processo di aiuto, dove mancano volontà e strumenti per un lavoro sinergico.

## **2. Il rapporto fra pubblico e privato nel welfare italiano**

All'interno del sistema di welfare italiano è sempre stato importante il contributo delle organizzazioni private, che grazie ad un graduale riconoscimento formale hanno potuto avere un ruolo sempre più centrale all'interno del welfare (Maino e Ferrara 2013). Questo rapporto fra pubblico e privato si è però evoluto nel tempo e ha assunto diversi aspetti e dinamiche, influenzati dalle diverse esigenze sociali, normative e organizzative. Nel corso degli anni sono infatti molte le pratiche collaborative e gli strumenti di partecipazione utilizzati per trovare un equilibrio fra il paradigma della competizione e quello della collaborazione (Maino 2023), fino ad arrivare alle procedure di coprogettazione, che dominano il campo degli interventi sociali collaborativi degli ultimi anni. Come accennato il percorso per arrivare a procedimenti di questo tipo è stato lungo e tutt'ora tortuoso e complicato, coinvolgendo non solo l'ambito legislativo, ma soprattutto quello culturale e sociale, poiché la coprogettazione è andata a ribaltare le dinamiche fino a quel momento esistenti. In questo capitolo partiremo illustrando che cosa prevedono i processi di coprogettazione, per poi andare a ritroso ad osservare come si è arrivati ad utilizzare una metodologia di questo tipo. A partire dalla privatizzazione degli anni '80 dei rapporti fra pubblico e privato, influenzati da interessi specifici e dominati dalla logica di mercato, alla progettazione partecipata di inizi anni duemila e al partenariato pubblico privato degli ultimi anni, per arrivare appunto ad un'amministrazione condivisa degli interventi sociali attraverso la coprogettazione. Verrà anche condotta una ricognizione della letteratura e dei dibattiti che negli anni si sono occupati della coprogettazione. La letteratura si suddivide in due filoni che riflettono due fasi distinte: il filone iniziale si è occupato di sostenere la legittimazione giuridica di tale strumento mentre quello attuale preme sull'esigenza di formazione per portare avanti buone coprogettazioni. Questi due filoni rispecchiano i momenti che ha vissuto la coprogettazione in sé: una prima fase, in cui il dibattito aveva l'obiettivo di sostenere

queste nuove procedure, andando a convincere le istituzioni più scettiche a legittimarle a livello legislativo, per fare in modo che potessero essere utilizzate; una seconda fase dove il peggior nemico della coprogettazione è la coprogettazione stessa, nello specifico la coprogettazione fatta male (Marocchi 2023b). La letteratura recente quindi si sofferma sui punti critici e i presupposti che ci devono essere per far sì che possano verificarsi i risultati positivi auspicati da tale pratica.

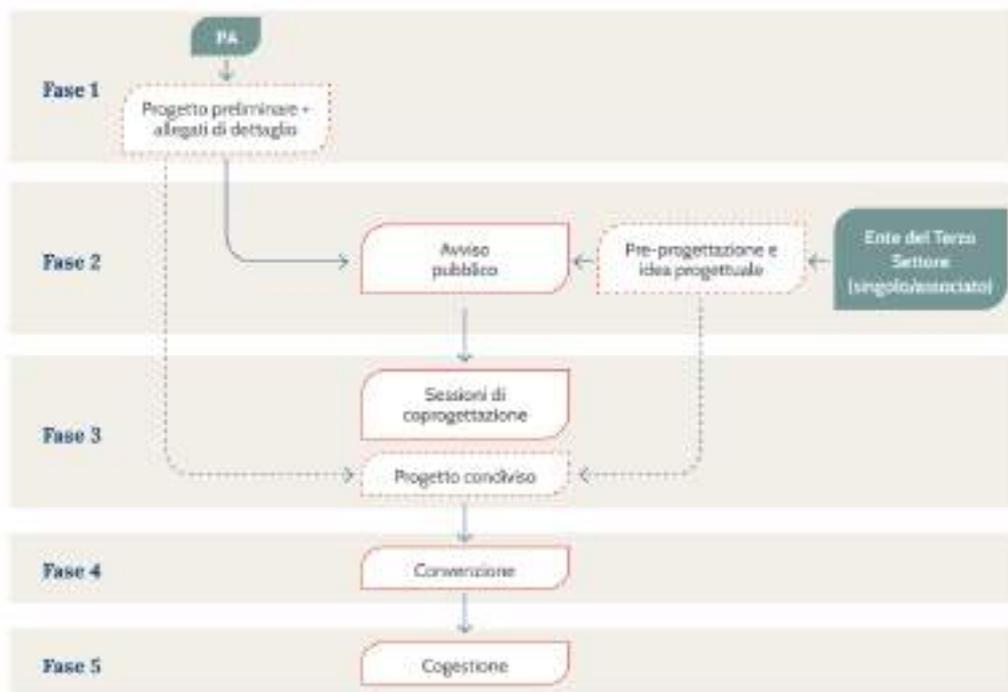
## **2.1 La coprogettazione**

La coprogettazione non è semplicemente uno strumento amministrativo per definire giuridicamente il rapporto fra l'amministrazione pubblica e il privato sociale, ma va proprio a ridefinire tale rapporto e le dinamiche di potere tra i due soggetti. Gli enti del Terzo settore, infatti, da essere meri esecutori degli interventi sociali, nei processi di coprogettazione ricoprono un ruolo centrale e paritario nella progettazione ed esecuzione degli interventi sociali, riconoscendoli effettivamente un "*know how*" personale, frutto di anni di lavoro sul campo (Maino 2023). In questo paradigma collaborativo non vi è più quindi la distinzione fra soggetti pubblici o privati, ma tutti insieme collaborano, convinti che per andare a trovare una soluzione alla multi-problematicità delle persone è necessario agire con un'ottica di integrazione e complementarità (Marocchi 2023a), andando a valorizzare le specificità dei singoli attori.

La coprogettazione prende avvio dall'art 55 del Codice del Terzo settore insieme alla coprogrammazione con l'intento di rendere gli interventi sociali efficaci e rispondenti alle esigenze reali delle persone coinvolte (Maino 2023). Non qualsiasi "fare insieme" è definibile come coprogettazione, è importante in questa fase andare a definire i tratti caratteriali di una buona coprogettazione, che parte dal presupposto che vi sia una compartecipazione delle risorse economiche da parte di tutto il partenariato, aspetto che poi vedremo essere critico, e che vi sia una corresponsabilità nel portare avanti tutte le fasi del progetto dall'inizio fino alla sua conclusione (De Gregorio e Maino 2023). A definirne il processo sono le linee guida ministeriali che individuano cinque fasi

fondamentali, rappresentati nel fig. 1. È quindi necessario adesso comprendere che cos'è la coprogettazione e cosa prevede.

Figura 1: Le cinque fasi della coprogettazione.



Fonte: Maino F. (a cura di), *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare*, 2023, p. 49.

Come possiamo vedere in figura nella fase iniziale la pubblica amministrazione decide di avviare un processo di coprogettazione, in alcuni casi possono essere anche gli enti del terzo settore a proporre l'utilizzo in sede di coprogrammazione. Principalmente però l'ente pubblico nella prima fase definisce l'area di intervento e predispose un progetto iniziale da pubblicare all'interno dell'avviso nel quale sono anche specificate le finalità, l'oggetto, la durata, il quadro progettuale ed economico, i requisiti di partecipazione, i criteri di valutazione delle proposte, le fasi del procedimento e le modalità di svolgimento della coprogettazione.

In questa prima fase quindi la pubblica amministrazione, pur non definendone i dettagli, definisce un proprio progetto di massima che definisca il campo d'azione e alcune scelte strategiche in grado di rispondere ai bisogni individuati. Queste informazioni vengono, nella seconda fase, pubblicate attraverso un avviso pubblico al

quale gli Enti del terzo settore possono rispondere con una proposta progettuale in linea con quanto espresso dall'ente pubblico. In questa fase gli enti del terzo settore fanno una pre-progettazione o una pre-coprogettazione, se decidono di rispondere in una cordata di enti, per ideare una loro proposta progettuale con annessa attività e risorse che possono essere messe a disposizione. In questa fase è importante che gli enti definiscano chiaramente i propri ruoli, le proprie competenze e la loro *governance* necessari per affrontare il progetto. Sarà l'Ente pubblico a definire, secondo la modalità da lui decise e comunicate, gli ammessi. Nello specifico può decidere se ammettere tutti gli enti in possesso dei requisiti richiesti che hanno risposto all'avviso, o ammettere solo gli enti di cui è stata valutata la proposta positivamente e che siano utilmente collocati nella graduatoria finale. Decisi gli ammessi inizia la fase centrale del processo: le sessioni di coprogettazione durante le quali si elabora insieme il progetto finale in risposta alle problematiche poste in essere dall'ente pubblico. È la fase cardine della coprogettazione dove si mettono insieme tutte le competenze e conoscenze dei diversi attori, dove si superano i modelli di collaborazione precedenti per arrivare ad un progetto condiviso (Guarna e Maino 2023). È questo il momento più delicato dove le vecchie dinamiche di amministrazione delle politiche sociali vanno superate e dove le competenze relazionali, di mediazione e negoziali sono di vitale importanza. Può essere utile avvalersi di un facilitatore che sappia aiutare i soggetti a lavorare insieme, confrontarsi e alla fine arrivare ad un progetto comune (Guidetti 2023). Il tessuto sociale dei territori, come vedremo meglio nei prossimi paragrafi, dopo anni di logiche competitive, potrebbe non essere dei più fertili. Gli attriti tra enti, o tra enti e il terzo settore, così come le vecchie dinamiche, potrebbero ripresentarsi, minando così il successo della collaborazione. Questa fase è pertanto la più critica, ma allo stesso tempo è quella con il maggior potenziale per scardinare i vecchi modelli e rafforzare una rete territoriale più coesa e integrata. All'interno dei tavoli risulta quindi importante essere consapevoli di queste possibili dinamiche, per poter accompagnare al meglio il gruppo verso la definizione di un progetto comune. Definito il progetto tutti i partner, sia del partenariato pubblico che privato, sottoscrivono la convenzione nella quale sono specificati i reciproci rapporti e gli elementi fondamentali delle attività. Una particolarità della coprogettazione è che le attività possono essere modificate in itinere nel caso in cui all'interno dei tavoli tecnici o

delle cabine di regia si riscontri tale necessità. Infine, per portare avanti il progetto è fondamentale predisporre e concordare le modalità pratiche per gestire l'esecuzione di quanto co-progettato in modo tale da non ricadere nelle vecchie logiche dei bandi (Guarna e Maino 2023), ma di cogestire anche tutta la parte operativa della coprogettazione, fino alla conclusione e alla rendicontazione finale (Guidetti 2023).

## **2.2 Il Servizio Sociale prima del welfare collaborativo**

Per arrivare ad istituire e rendere comune l'utilizzo di processi come quello della coprogettazione ci sono voluti anni. Prima degli anni Ottanta il modello prevalente in Italia era a forte dominanza pubblica, l'ente pubblico era colui che regolava e gestiva gli interventi (Ranci 2010). Successivamente avvenne una politica di privatizzazione degli interventi (Dente 1990) dove la collaborazione con il Terzo Settore si basava su una convenienza reciproca: il pubblico così delegava al privato i problemi e il privato aveva un ritorno finanziario. I rapporti avvenivano attraverso trattative private e avevano interessi specifici e limitati, il Terzo Settore infatti non era coinvolto nel processo di *policy making* (Maino 2023). In questo modo il Terzo Settore entrava in azione solo nella realizzazione pratica dei progetti già decisi a livello superiore; aveva quindi un ruolo di tipo gestionale (De Ambrogio e Guidetti 2023).

Le leggi pioniere delle pratiche collaborative risalgono al 1991, con le Leggi 226/1991 sul volontariato e 381/1991 sulla cooperazione sociale che conferiscono alle organizzazioni di volontariato e alle cooperative sociali legittimità giuridica per poter collaborare con il pubblico (Ascoli et al. 2002). I soggetti privati vengono riconosciuti come soggetti con finalità di interesse generale e quindi come partner delle pubbliche amministrazioni, sono questi i presupposti su cui si sarebbe potuto fondare un welfare di tipo collaborativo, ma la strada è risultata ancora lunga e tortuosa (Marocchi 2023a).

Con l'introduzione del regime unificato e omogeneo, attraverso l'emendamento del decreto legislativo n. 460 del 1997, vengono concessi dei benefici fiscali alle organizzazioni non profit che da quel momento in poi possono acquisire un reddito di natura commerciale (Ascoli et al. 2002). In questi anni si misura un aumento importante dei soggetti del Terzo settore, ancora però non normati da una legislazione specifica, che

mette le pubbliche amministrazioni nelle condizioni di poter scegliere tra più soggetti. Questo porta ad una competizione tra questi soggetti e all'attuazione della normativa sugli appalti pubblici (D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 157), secondo cui la pubblica amministrazione è tenuta ad agire secondo il principio di concorrenza in molti ambiti, innescando così meccanismi di mercato fondati sulla competizione (Marocchi 2023a). Questo ha portato alla creazione di un mercato competitivo che non coinvolge e valorizza i soggetti privati, che invece vanno a coprire i buchi del sistema venendo valutati quasi ed esclusivamente rispetto alla convenienza economica dell'azione, rispetto al valore dell'azione stessa (Maino 2023). A dominare la logica di questi anni è quindi il paradigma della competizione, dove ente e pubblico e privato non perseguono lo stesso scopo, ma dove gli enti del Terzo settore sono attori economici con i loro interessi e diventano potenziali fornitori se questi interessi si traducono in risorse utili alla pubblica amministrazione. Utilizzando la logica di mercato l'assegnazione di tali servizi può avvenire solo attraverso le gare d'appalto, le quali, garantendo trasparenza e imparzialità, consentono la selezione dell'ente che propone la soluzione migliore tra qualità del servizio potenzialmente offerto e prezzo (Marocchi 2023a). Per cambiare questo paradigma e andare verso delle logiche più collaborative è necessario un cambiamento radicale, sia del sistema a livello giuridico, sia delle logiche di pensiero di chi lavora in questi ambienti. Per arrivare da un contesto di partenza, che vede pubblico e privato come due soggetti con finalità e obiettivi divergenti e dove gli enti pubblici si trovano in competizione tra di loro per poter vincere le gare d'appalto, ad uno dove si riconosce negli enti del Terzo settore dei soggetti di interesse generale al pari dell'ente pubblico con obiettivi comuni da perseguire insieme sono passati molti anni di tanti piccoli cambiamenti e di passi in avanti, ma anche di opposizioni e rallentamenti (Marocchi 2023a). A fine anni Novanta si inizia a distaccarsi da questi meccanismi basati sul prezzo iniziando a dare importanza alla progettazione congiunta tra ente pubblico e Terzo Settore all'interno del processo decisionale. Inoltre, viene introdotto il concetto di "offerta economicamente più vantaggiosa" dove non è solo la parte finanziaria ad essere l'elemento su cui si decidono gli affidamenti dei servizi, ma da ora in poi sarà soprattutto il progetto sociale che viene presentato ad essere determinante, in modo tale da aumentare la qualità degli interventi (Maino 2023).

### 2.3 Verso un'amministrazione condivisa

È negli anni Duemila che però avviene un cambio di prospettiva con la *Legge del 8 novembre 2000, n. 328*<sup>2</sup>, “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*” in cui si inizia a parlare di partecipazione, sussidiarietà e integrazione tra pubblico e privato per andare verso un welfare societario dove i vari attori hanno come obiettivo comune la comunità locale (Dal Pra Ponticelli 2010). Con il termine sussidiarietà si intende il principio per il quale è l'istituzione più vicina ai soggetti interessati che deve svolgere l'azione politica nei loro confronti, dando di fatto autonomia di azione nel risolvere i problemi (Ripamondi 2013). Con questa nuova visione il Terzo Settore ottiene un ruolo attivo nella progettazione degli interventi sociali (Battistella et al. 2004), poiché la pubblica amministrazione dovrà coinvolgerli attraverso forme di assegnazione che lascino la piena espressione delle progettualità dei soggetti coinvolti (Fabiano 2017). Questa legge delinea un quadro normativo che getta le basi per lo sviluppo della coprogettazione, nonostante non venga mai nominata esplicitamente (Maino 2023). Inoltre, viene riconosciuta l'importanza della partecipazione all'interno delle consulte e dei tavoli di coordinamento dei cittadini, per contribuire con le proprie idee (Battistella et al. 2004). I soggetti della società civile svolgono così la funzione di *advocacy* e si passa da una prospettiva di *government* ad una di *governance*, dove all'interno del processo di *policy making* vengono condivise le responsabilità di governo tra i diversi soggetti (soggetti istituzionali, Terzo Settore, soggetti della società civile) che interagiscono fra loro per arrivare ad una decisione (De Ambrogio e Guidetti 2018). All'interno di un contesto di *governance*, la struttura viene decentrata e frammentata andando a creare reti verticali e orizzontali estese, aumentando di conseguenza il numero

---

<sup>2</sup> La Legge 328/2000 ha introdotto nel contesto normativo disposizioni a favore dei soggetti del Terzo Settore, tra cui gli organismi non lucrativi di utilità sociale, le organizzazioni di cooperazione, le associazioni di volontariato, le fondazioni e altri enti privati. Secondo l'articolo 1, comma 5, di questa legge, tali soggetti partecipano attivamente alla progettazione e all'implementazione concertata degli interventi sociali e gli enti locali, le regioni e lo Stato riconoscono e agevolano il ruolo di essi (art. 1, comma 4). Inoltre, l'articolo 5, comma 2, prevede che gli enti pubblici, favoriscano la trasparenza e la semplificazione amministrativo e l'adozione di forme di aggiudicazione o negoziali che consentano al terzo settore di esprimere appieno la propria capacità progettuale per l'affidamento dei servizi sociali previsti dalla legge stessa. Il comma successivo chiede alle Regioni di prevedere specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore ma trovando delle modalità per valorizzarne il rapporto. Infine, l'articolo 19, comma 3, prevede che i soggetti del terzo settore partecipino all'accordo di programma per l'attuazione dei piani di zona, contribuendo alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali attraverso forme di concertazione specifiche (documento preliminare di coprogettazione, distretto di Venezia)

di istituzioni e attori sociali, che attraverso una democrazia rappresentativa, partecipativa e deliberativa contribuiscono alla costruzione di politiche pubbliche innovative (Ripamondi 2013). Questa nuova modalità viene anche chiamata “progettazione partecipata” dove appunto il coinvolgimento di soggetti terzi presuppone una loro valorizzazione in quanto attori più vicini ai bisogni e alle esigenze della cittadinanza (De Ambrogio e Guidetti 2018).

### *2.3.1 La programmazione partecipata nei Piani di Zona*

È in questo contesto che i *Piani di Zona* diventano lo strumento principale per attuare una programmazione partecipata dove attraverso i tavoli tematici si costruiscono collettivamente le politiche e si costruiscono e si coordinano le reti pubblico private (Dal Pra Ponticelli 2010). La promozione a questi cambiamenti si pone l’obiettivo di armonizzare la società civile attiva con il pubblico, al fine di creare un sistema integrato di servizi ed interventi che superino il sistema basato sulle reti parentali e sociali che provocano estraneità, solitudine e fragilità, ma di integrare questi aspetti in un sistema più partecipato e ampio (Dal Pra Ponticelli 2010). Questa evoluzione del welfare porta lo Stato a non essere l’unico attore politico preso in causa, ma assume un ruolo di regia dove anche la società nella sua interezza acquisisce un proprio ruolo (Ripamondi 2013). In questo nuovo contesto di governance le amministrazioni locali si trovano a dover costruire delle reti multilivello per promuovere le pratiche di partecipazione sociale (Paci 2008). La 328/2000, di fatto, oltre a inaugurare la coprogrammazione attraverso i Piani di Zona, autorizza la coprogettazione di servizi sperimentali e innovativi. Seppur molte poche furono le sperimentazioni di coprogettazione, in questi anni attraverso i piani di zona si riuscì a coinvolgere il Terzo settore e molte Regioni approvarono dei provvedimenti applicativi di questa legge (Marocchi 2023a). Dal punto di vista pratico la Legge 328/2000 però non elimina la competizione, lasciando quindi la gara d’appalto come metodo per decidere chi erogherà il servizio, ma introducendo la nozione di “concorrenza amministrata” che va a prendere in considerazione oltre all’aspetto economico anche altri aspetti di tipo strutturale-qualitativo, come le conoscenze, le esperienze, il livello di formazione e il progetto sociale. Viene inoltre introdotto l’accreditamento come forma di finanziamento pubblico che permette a diversi enti

l'erogazione del servizio lasciando ai beneficiari potere di scelta (Maino 2023). È importante sottolineare come comunque questo processo di progettazione partecipata presenti alcune lacune e la Legge 328/2000 non abbia delineato chiaramente come far funzionare la *governance*, non è quindi un risultato immediato far partecipare i soggetti della società civile alla programmazione sociale; anche nei casi in cui ciò è avvenuto non è da dare per scontato che basti trovarsi attorno ad un tavolo per far sì che venga una buona progettazione partecipata, ma devono essere previsti un soggetto o più soggetti competenti che sappiano svolgere la funzione di regia (De Ambrogio e Guidetti 2018).

### 2.3.2 Introduzione del termine coprogettazione nella legislazione

Un altro momento importante è il processo di riforma costituzionale che riforma *l'articolo 118 della Costituzione* (2001) che delinea il quadro normativo entro il quale i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni e lo Stato operano nell'ambito delle loro competenze amministrative. Nel comma 4 di questo articolo viene sottolineata l'importanza di un coinvolgimento attivo della società civile nel processo decisionale e nell'attuazione delle politiche pubbliche attraverso il principio di sussidiarietà<sup>3</sup>.

*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (Cost. art. 118 comma 4).*

In questo comma viene incluso il *principio di sussidiarietà*, che porta una decentralizzazione del potere promuovendo l'autonomia locale e affidando la presa delle decisioni ad un livello più vicino possibile ai cittadini, in modo tale che si possa favorire una maggiore partecipazione alla vita pubblica e una gestione più efficiente delle risorse.

Nonostante questo, gli anni successivi sono prevalsi dalla logica di mercato, vista come unica via di regolazione dei rapporti fra pubblico e privato per essere efficienti. Questa realtà sul piano operativo si va a scontrare con il livello culturale, dove invece vengono

---

<sup>3</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri. Titolo V – Le regioni, le Province e i Comuni  
<https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-v-le-regionile-province-e-i>

marcati i concetti di collaborazione e di creare reti e sinergie come centrali nel mondo sociale (Marocchi 2023a).

È all'interno del successivo *DPCM del 30 marzo 2001 "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della Legge 8 novembre 2000, n.328"* che viene introdotto il termine *coprogettazione* per la prima volta. Il DPCM delinea un quadro formativo mirato a regolare le interazioni tra i comuni e le loro forme associative con i soggetti del Terzo settore, al fine di affidare i servizi previsti dalla Legge n. 328 del 2000 e valorizzare il loro ruolo nella programmazione, progettazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Come detto, è qui che per la prima volta viene introdotto il termine "coprogettazione" e l'istruttoria pubblica come nuova modalità di regolazione della collaborazione (Maino 2023), con l'obiettivo di realizzare interventi sperimentali e innovativi attraverso la coprogettazione dei comuni con gli enti del Terzo settore interessati. Come già delegato nella Legge 328/2000 viene anche qui delegata al legislatore regionale la definizione delle modalità di indicazione e funzionamento delle istruttorie pubbliche e delle forme di sostegno (De Ambrogio e Guidetti 2018). Nello specifico le Regioni sono incaricate di adottare indirizzi specifici per: promuovere e migliorare l'offerta e la qualità dei servizi attraverso l'innovazione e la definizione di requisiti di qualità; favorire la pluralità dell'offerta dei servizi nel rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione amministrativa; favorire l'uso di forme di aggiudicazione o negoziazione che consentano ai soggetti del terzo settore di esprimere appieno la propria capacità progettuale e organizzativa; promuovere forme di coprogettazione da parte delle amministrazioni pubbliche che coinvolgano attivamente i soggetti del Terzo settore per affrontare specifiche problematiche sociali, anche attraverso la definizione di progetti sperimentali e innovativi e infine di stabilire adeguati processi di consultazione con i soggetti del Terzo settore e i loro organismi rappresentativi riconosciuti come parte sociale<sup>4</sup>. Il DPCM 188/2001 e la Legge 328/2000 affermano e consolidano il ruolo del Terzo settore e valorizzano il rapporto tra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo settore, ma non

---

<sup>4</sup> DPCM 30 marzo 2001, n.188 Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/08/14/001A8884/sg>

vengono definiti nello specifico strumenti che portino ad un'evoluzione rispetto alle procedure tradizionali di committenza. Di fatto non è chiaro come questi partenariati possano costituirsi all'interno del quadro legislativo nazionale (De Ambrogio e Guidetti 2018). In particolare, in Veneto è con la *Legge regionale (Regione Veneto) 13 aprile 2001, n. 11, "conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112"* che i legislatori regionali si sono addentrati nel dettaglio delle procedure e delle modalità di scelta dei soggetti partner, nonostante la frammentarietà di questo processo sono numerosi gli elementi comuni fra le diverse regioni (De Ambrogio e Guidetti 2018). Viene definito come l'istruttoria pubblica di coprogettazione possa essere di tipo competitivo o non competitivo e si possa concludere con diverse forme di partenariato o con un accordo di collaborazione o con un accordo procedimentale<sup>5</sup>. La regione Veneto prevede che, come risultato della coprogettazione, sia dato agli enti la titolarità della produzione ed erogazione dei servizi previsti attraverso il meccanismo della concessione (De Ambrogio e Guidetti 2018).

### *2.3.3 La svolta: legittimazione della Coprogettazione come processo ordinario*

Un momento importante nel contesto italiano è la crisi economica del 2008 che tocca profondamente il nostro Paese, il taglio delle risorse pubbliche e l'aumento delle persone in difficoltà a causa della crisi ha portato da un lato ad un'attenzione verso gli sprechi e dall'altro ad un allargamento delle risorse tradizionali, passando da una modalità di progettazione partecipata ad una coprogettazione fra i soggetti, chiedendo così agli enti del Terzo Settore una maggiore corresponsabilità, creando di fatto un partenariato, assumendosi così anche loro un rischio di impresa. Questa nuova modalità non prevede il solo utilizzo delle risorse pubbliche per la realizzazione delle politiche sociali, ma queste sono da integrare per creare un nuovo welfare generativo (De Ambrogio e Guidetti, 2018). La coprogettazione si basa infatti su una partnership paritaria fra diverse organizzazioni, le quali condividono il proprio sapere e le proprie risorse per trovare una

---

<sup>5</sup> L'art. 119 del D.Lgs. 267/2000 "Testo unico enti locali" prevede che i Comuni possano stipulare degli accordi di collaborazione con soggetti pubblici o privati con cui diventano rispettivamente collaboratore e partner mentre gli accordi procedimentali sono accordi sostitutivi o integrativi del provvedimento finale (De Ambrogio, Guidetti, 2018).

soluzione ai problemi multidimensionali attraverso un progetto comune (Boccacin 2009), vengono così investiti di potere decisionale e gli viene riconosciuta una competenza tale da poter partecipare completamente a questi processi. L'istruttoria di coprogettazione porta ad un partenariato pubblico-privato che stipula un accordo negoziale (ai sensi dell'art. 119 del decreto legislativo n. 267 del 2000) o un accordo procedimentale (ai sensi dell'art. 11 della Legge n. 241 del 1990) (Maino 2023).

A dare ancor più legittimità a queste pratiche è la *riforma del Terzo settore* dove si prova a definire in maniera più precisa gli enti che perseguono le stesse finalità dei soggetti pubblici e che quindi possono contribuire ed avere un ruolo centrale all'interno del welfare (Marocchi 2023a). All'interno dell'art. 4 del Codice del Terzo Settore viene delineato il profilo giuridico degli enti che possono iscriversi al registro unico nazionale del Terzo Settore. Questi enti sono identificati come organizzazioni senza scopo di lucro che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, svolgendo attività di interesse generale in forma volontaria o in scambio di beni o servizi. Inoltre, il codice prevede una disciplina specifica per le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali (Gori 2020). Il Codice del Terzo settore (2016), inoltre, nell'art 55 "*coinvolgimento degli enti del Terzo settore*" individua delle misure di sostegno ed integrazione fra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore, applicando e attuando il principio di sussidiarietà espresso nell'art 118 della Costituzione (DM n. 72/2021). Attraverso questi due articoli viene strutturato un processo sistemico che tuteli sia il contenuto sia il processo, dal principio fino alla sua conclusione (Maino 2023). In particolare, viene esplicitato che le amministrazioni pubbliche, nello svolgere la programmazione e organizzazione degli interventi, devono coinvolgere in maniera attiva gli enti del Terzo settore attraverso la coprogrammazione, la coprogettazione e l'accreditamento. In particolare, viene esplicitato nel comma 3 come la coprogettazione ha la finalità di definire ed eventualmente realizzare dei progetti specifici di servizio o di intervento che vadano a soddisfare bisogni definiti in precedenza. Nella fattispecie nel comma 4 viene specificato come è compito della pubblica amministrazione definire gli obiettivi generali e specifici, la durata e le caratteristiche dell'intervento e che l'individuazione dei partner può avvenire mediante forme di accreditamento o attraverso

l'istruttoria pubblica che, oltre a rispettare i principi standard di trasparenza, imparzialità ecc. deve anche rispettare i criteri definiti da chi indice la collaborazione (art. 55 del d.lgs. 117/2017). La coprogettazione, quindi, passa dall'essere uno strumento utilizzato solo all'interno di contesti innovativi ad uno ordinario. La riforma del Terzo settore va a valorizzare gli enti del Terzo settore, i quali non hanno più solo una funzione pratica nella gestione ed esternalizzazione delle amministrazioni pubbliche, ma viene loro riconosciuto un valore pubblico coinvolgendoli in processi di co-creazione. Questo cambiamento dovrà però essere tradotto in modalità coerenti di lavoro in grado di co-creare soluzioni comunitarie. Un aspetto sottile ma significativo risulta la definizione secondo la quale la collaborazione fra pubblico e privato non serve per trarre beneficio alle due istituzioni, ma è funzionale al portare beneficio alla comunità (Venturi e Zandonai 2021). Trovandosi ancora il sistema profondamente all'interno dell'ideologia delle logiche di mercato, nonostante le numero spinte verso un'amministrazione condivisa, questo passaggio non è stato immediato, soprattutto se ci si scontra con le resistenze di alcuni dei soggetti istituzionali più rilevanti in tema.

#### *2.3.4 Resistenze e ostacoli contro il cambiamento di paradigma*

L'evoluzione delle pratiche collaborative ha incontrato resistenza da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, da qui in poi ANAC, e del Consiglio di Stato, i quali hanno criticato l'approccio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali verso una maggiore condivisione amministrativa e che cercheranno di mantenere la competizione come unica risposta alla relazione tra pubblico e privato andando ad opporsi all'ideologia collaborativa (Lombardi 2023). Presa di posizione interessante essendo che la stessa ANAC nella delibera del 20 Gennaio 2016 n.32 *Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali* va a garantire il rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, economicità ed efficienza all'interno dei processi di coprogettazione. Nel documento vengono proposti dei criteri per la valutazione delle proposte progettuali, come l'offerta economicamente più vantaggiosa, il controllo della qualità delle prestazioni e del rispetto dei diritti fondamentali dell'utenza e il rispetto dei diritti fondamentali dell'utenza. Viene specificato come all'interno della coprogettazione le amministrazioni hanno titolarità nelle scelte e soprattutto sono loro a stabilire gli

obiettivi e a redigere un progetto di massima della coprogettazione in cui sono specificati anche la durata, le aree di intervento e le caratteristiche essenziali. Questo serve agli enti per presentare una proposta progettuale rispondente ai bisogni dell'ente pubblico. Viene definita la coprogettazione come un accordo procedimentale di collaborazione con l'obiettivo di definire e realizzare, in partenariato pubblico e privato, dei progetti innovativi e sperimentali di servizi, cioè, interventi e attività che vadano a contribuire alla realizzazione dei piani di zona. All'interno della delibera viene proposta una possibile frammentazione in quattro fasi del processo di coprogettazione, molto simile a quella poi definita nelle linee guida attuali:

1- Pubblicare l'avviso di interesse in cui si annuncia l'indizione di una coprogettazione. Viene allegato, come visto precedentemente, un progetto di massima

2- Individuare i soggetti da ammettere al partenariato attraverso una selezione che valuti: il possesso dei requisiti di ordine generale (possibile adottare l'art. 38 del Codice dei Contratti), tecnici, professionali e sociali, la proposta progettuale presentata e i relativi costi.

3- Avvio dell'attività di coprogettazione, in cui tutti i membri del partenariato definiscono il progetto finale (che può portare delle modifiche rispetto ai progetti presentati)

4- Stipula della convenzione (ANAC 2016)

Non viene definito come mandatoria l'adozione del Codice dei contratti, segno di un graduale distacco da queste procedure di tipo prettamente competitivo, nel caso in cui le procedure prevedano una compartecipazione delle risorse. Essendo che la coprogettazione prevede che i partner partecipano al progetto mettendo anche delle proprie risorse si esclude l'adozione del Codice dei contratti per tali procedure (Fabiano 2017). Dalla rilettura della legge 328/2000 e dell'ultima delibera sopracitata (ANAC 2016) viene anche redatto il documento ANCI del maggio 2017, *“La co-progettazione e il codice degli appalti nell'affidamento di servizi sociali – Spunti di approfondimento”*, che evidenzia l'importanza, all'interno di una coprogettazione, dell'esperienza pluriennale dei rispondenti, di come i criteri di selezione debbano valutare gli elementi migliorativi e innovativi, le modalità e gli strumenti del progetto presentato, di come nel cofinanziamento non vengano prese in considerazione solo le risorse finanziarie e il fatto

che sia possibile concludere le procedure ad evidenza pubblica con accordi quadro. Questo documento fa della coprogettazione uno strumento molto flessibile che consente alle amministrazioni di non essere obbligati alle procedure di gara. Il documento va anche ad analizzare qual è l'elemento che differenzia la coprogettazione da un appalto o cessione di servizi ed afferma che la differenza sta nella compartecipazione del partner alla coprogettazione con delle risorse aggiuntive, che non devono per forza essere di tipo finanziario ma anche di tipo materiale, umane o capacità di reperire finanziamenti terzi. In questo modo si è svincolati dal Codice degli appalti ed è possibile applicare una procedura più snella prevista dalla Legge 328/2000, nel DPCM 30 marzo 2001 e nelle Leggi Regionali (Fabiano 2018). Se il valore della coprogettazione super la soglia comunitaria (€ 209.000 beni e servizi e € 750.000 per appalti di servizi sociali) bisogna spostarsi nel campo di applicazione della legge nazionale e si dovranno rispettare i principi generali della legge comunitaria.

Nonostante, quindi, la delibera dell'ANAC abbia in primis contribuito all'evoluzione e alla legittimazione della coprogettazione e poi sia stata anche presa d'esempio per altre deliberazioni, sarà poi la stessa ANAC a contrastare questi nuovi modelli ponendo al Consiglio di Stato una questione sulla trasparenza e imparzialità di queste nuove pratiche in quanto escluse dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici. Di risposta il Consiglio di Stato afferma come il welfare sia un settore economico, assoggettato dai principi di mercato e che deve ricorrere alla logica degli appalti nel momento in cui coinvolge soggetti terzi. Questa affermazione va completamente in controtendenza all'art 55 del Codice del Terzo settore, alla 328/2000, alle normative regionali che disciplinavano la coprogettazione e alle nuove tendenze che andavano a ridefinire i rapporti di collaborazione, potendo far risultare una procedura di coprogettazione illegittima. Le conseguenze di questa presa di posizione da parte del Consiglio di Stato vanno a indebolire il ruolo del Terzo settore all'interno del sistema integrato di interventi e servizi rendendolo un attore di mercato (Marocchi 2018a). Questo può portare a limitare un tipo di esperienze più innovative e di sviluppo di comunità ritornando ad una semplice fornitura di servizi al posto di co-costruire le politiche sociali (De Ambrogio 2018b). Anche se di fatto questo parere non è stato tramutato in legge o in una sentenza, restano in vigore tutte le leggi che legittimano e incentivano la coprogettazione, compresa la

delibera della stessa ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016 (Marocchi 2018b). Questa posizione rallenterà il cambiamento auspicato in quanto l'ANAC in quel periodo prese ancora più potere poiché vengono messi sotto le sue competenze anche i poteri dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e quelli della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Di conseguenza si uniscono il concetto di anticorruzione e buona gestione dei rapporti tra pubblico e privato che possono essere perseguite solo all'interno della concorrenza di mercato. A dare manforte a queste logiche vi sono le vicende di cronaca romana riguardo a "Mafia Capitale", che vanno ad alimentare la concezione che per evitare il malaffare e la corruzione sia necessaria ancor più rigidità nel gestire i rapporti fra pubblico e privato (Marocchi 2023a). In questi anni gli studi riguardo alla coprogettazione si sono quindi concentrati sugli aspetti giuridici che possono o non possono legittimare questo cambio di paradigma e hanno l'obiettivo di sostenere e incentivare il cambiamento. Questa forte tensione fra le diverse posizioni è evidente nel momento in cui da una parte viene approvato il *Codice del Terzo settore* che rilancia le pratiche collaborative, dall'altro l'ANAC insieme al Consiglio di Stato continua ad essere ostile verso questo tipo di cambiamento. In questo contesto di opposizione alle pratiche collaborative ci sono stati diversi dibattiti sui temi della coprogettazione e coprogrammazione e Welforum.it ha organizzato un seminario su "la coprogettazione in azione" per creare un momento di confronto e condivisione delle esperienze di coprogettazione e di collaborazione con enti del Terzo settore ed amministrazioni pubbliche. Questi appuntamenti sottolineano come la decisione di affrontare il tema è dovuta al fatto che, se da una parte le esperienze di coprogettazioni continuano ad aumentare, dall'altra parte vi sono alcuni soggetti contrari o per lo meno non convinti. Marocchi in questo seminario sottolinea come agli albori della collaborazione fra Terzo settore ed enti pubblici era il Terzo settore a rivendicare il proprio posto all'interno dei tavoli decisionali mentre la pubblica amministrazione era più dubbiosa e in difficoltà nell'utilizzare gli strumenti collaborativi. In questa seconda fase invece è la pubblica amministrazione che vuole fare esperienze di questo tipo per raggiungere i loro obiettivi di interesse generale, in quanto dopo le prime sperimentazioni si sono resi conto essere il modo migliore per perseguirli rispetto alle logiche di mercato

e i meccanismi competitivi fino ad adesso in uso. In questo contesto il parere del Consiglio di Stato viene visto dagli studiosi come un'opinione che va in controtendenza rispetto agli avanzamenti giuridici e sociali del tema, ma che non credono avrà particolari ripercussioni sulle iniziative ad oggi in atto, poiché una volta che la pubblica amministrazione si sta rendendo conto e sta consolidando la preziosità della collaborazione troverà delle soluzioni compatibili con il quadro normativo (Marocchi 2018c). Questa supposizione non frena però a portare avanti delle mobilitazioni; infatti, "il club degli Amici dell'articolo 55 del Codice del Terzo settore" insieme a Welforum.it in risposta al parere del Consiglio di Stato promuove il documento "Il diritto del Terzo settore preso sul serio. Una riflessione a tutto campo, partendo da una lettura critica del parere del Consiglio di Stato del 20 agosto 2018 n. 2052 sul Codice del Terzo settore" redatto da un gruppo di giuristi e studiosi del Terzo. Il club nasce in seguito all'emanazione del Codice del Terzo settore per promuovere la legittimazione delle pratiche collaborative, la stesura di tale documento per raccogliere firme è dettata dalla paura che questo parere del Consiglio di Stato possa avere delle ricadute negative sul percorso positivo che si stava facendo verso un'amministrazione più condivisa. Nel documento viene chiesto un aggiornamento delle linee guida dell'ANAC che andassero ad integrare i passi avanti fatti con l'art 55 in rispetto dei diritti e delle specificità del Terzo settore (Welforum.it 2019). L'ANAC nel 2019, di risposta, prova a modificare la propria delibera del 2016 per renderla più ostile, ma il Consiglio di Stato si oppone in quando considera che l'ANAC stia uscendo fuori dal suo campo di azione. Queste opposizioni non freneranno comunque lo sviluppo dei processi di coprogettazione, che invece prenderanno sempre più piede e nel 2020 la Corte Costituzionale evidenzierà come l'amministrazione condivisa e soprattutto l'art 55 del Codice del Terzo settore siano l'applicazione del principio di sussidiarietà enunciato dall'art 118 della Costituzione. Nello stesso anno con il Decreto Semplificazioni (D.L. 16 luglio 2020, n. 76) viene data pari legittimità giuridica sia ai processi di collaborazione che a quelli di competizione e viene sancito che l'utilizzo del Codice dei Contratti pubblici è da ritenersi obbligatorio solo nel caso in cui si voglia perseguire la strada della competizione (Marocchi 2023a).

### *2.3.5 Oltre le opposizioni*

A dare rilevanza operativa ai processi di coprogrammazione e coprogettazione è il *D.M. del 31 marzo 2021, n.71 “Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli art. 55-57 del D.L.GS. N.117/2017”* del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali in cui vengono emanate le linee guida che vanno a definire le procedure riguardo a queste nuove modalità di lavoro. Questa direttiva offre un quadro condiviso del Codice del terzo settore. In particolare, con “coinvolgimento attivo” si intende lo sviluppo giuridico di forme in cui potersi confrontare, condividere e co-realizzare interventi e servizi di interesse generale (D.M. 71/2021). Il codice dei contratti pubblici (d.lgs. 24 aprile 2016, n. 50) mette in gara i soggetti privati, ma con l’approvazione del Codice del Terzo settore invece si pone l’accento su come gli enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni perseguano in verità gli stessi obiettivi e come quindi venga superato il rapporto sinallagmatico fino ad adesso in essere. In queste linee guida viene ripresa la direttiva appalti 2014/21/UE, che afferma che gli stati membri sono liberi di organizzare i servizi sociali anche attraverso accordi che prevedano dei semplici finanziamenti o la concessione di licenze e autorizzazioni non dovendo sempre sfociare in un contratto pubblico. All’interno di questa normativa vengono legittimati sia i metodi collaborativi che quelli competitivi; tuttavia, si evidenziano anche le differenze tra i due approcci, i quali sono pertanto regolamentati da due fonti legislative differenti: per quanto riguarda le pratiche collaborative, ci si riferisce al Codice del Terzo Settore, mentre per quelle competitive al Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. 50/2016). È competenza delle amministrazioni pubbliche decidere quale percorso seguire per il raggiungimento dei propri obiettivi (De Gregorio e Maino 2023). In queste linee guida viene specificato che il rapporto che si crea a partire da una coprogettazione si basa sulla corresponsabilità delle parti in tutte le fasi che il procedimento prevede, dalla co-costruzione del progetto, alla conclusione delle attività previste e alla rendicontazione delle spese (DM n.72/2021). Questo movimento giuridico in favore delle nuove pratiche porta anche le istituzioni più conservatrici come l’ANAC a rivedere la loro posizione, dichiarandosi incompetente nel regolare questi procedimenti, sottraendoli dalla giurisdizione del codice dei contratti pubblici (Marocchi 2023a). Sarà la recente pandemia ad aumentare la consapevolezza che

è necessario unire le risorse disponibili per affrontare i problemi che sono sempre più multidimensionali (De Ambrogio 2023a<sup>6</sup>).

Dopo trent'anni di progressi, opposizioni, rallentamenti e incomprensioni, sembra finalmente che sia stato raggiunto un equilibrio in cui convivono sia la logica di mercato che quella collaborativa.

#### **2.4 Una nuova stagione per la coprogettazione**

È significativo notare che non si è verificato un esclusivo predominio di una delle due modalità, perché, come si è visto in questi paragrafi, il primo ostacolo che ha dovuto affrontare la coprogettazione è stato il suo riconoscimento legittimo, il secondo che si presenterà da questo momento in avanti sarà rappresentato dalla cattiva pratica della coprogettazione, dagli appalti mascherati e dalle pratiche invariate, ma ribattezzate con il nome di coprogettazione. Queste situazioni lasciano perplessi coloro che vengono coinvolti nella realizzazione di tali pratiche e minano la fiducia in questi nuovi approcci. La coprogettazione, possiamo affermare, è una modalità particolarmente fluida che può portare a diversi risultati e che può generare diverse forme di interazione fra i diversi attori e che va oltre al solo progettare insieme e terminologicamente può significare: a) avviare una generica relazione di partnership; b) definire e scrivere un progetto di intervento realizzato in partnership; c) realizzare un intervento sociale in partenariato con un altro soggetto; tutti questi tipi di interventi possono realizzarsi su casi specifici, su progetti o sulle politiche (Guidetti 2018). Questa area molto ampia di applicazione e di difficile definizione può portare all'utilizzo arbitrario della coprogettazione e spesso le coprogettazioni risultano essere degli appalti mascherati che rendono ancor più difficile il cambio di rotta (Maino 2023). Decidere di utilizzare lo strumento della coprogettazione porta ad un ripensamento di come si sono perpetrati gli interventi sociali, dal principio della loro ideazione fino alla loro realizzazione con una visione multidimensionale (Maino 2023) ed è importante che questa decisione sia consapevole e non dettata dalla

---

<sup>6</sup> De Ambrogio U. (2023a), Coprogrammazione, coprogettazione e sviluppo innovativo delle politiche sociali, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), Coprogrammare e coprogettare, Roma, Carocci, pp. 33-41.

moda del momento, per far sì che un vero cambiamento possa avvenire. Per questo motivo la letteratura recente sulla coprogettazione non va più a sostenere la legittimazione della coprogettazione, ormai un dato di fatto, ma si sposta da un piano giuridico ad un piano operativo, dove si fanno dei ragionamenti sulle situazioni in cui ha senso coprogettare e quando invece è meglio continuare ad usare la logica degli appalti (Guidetti 2023), andando ad osservarne e a enfatizzare i punti di forza e i miglioramenti che tale metodologia porta, ma anche andando ad attenzionare i punti critici e le sfide a cui bisogna prestare attenzione mentre si portano avanti progetti di questo tipo. È essenziale in questo momento investire sulla comprensione dei processi della coprogettazione, delle dinamiche che essa porta con sé e degli aspetti che devono sussistere per far sì che siano delle esperienze efficaci ed efficienti perché non è immediato ribaltare le logiche con cui si è sempre lavorato, sia per gli enti pubblici che per quelli privati (De Gregorio e Maino 2023). La coprogettazione ormai ha preso avvio e sono molte le esperienze dalle quali è possibile andare a trarre delle conclusioni a partire dalle considerazioni dei partecipanti. Nei prossimi paragrafi esamineremo le osservazioni della letteratura, mentre nei capitoli successivi andremo nel particolare di un caso studio.

#### *2.4.1 Quando coprogettare*

La coprogettazione come abbiamo già visto non è semplicemente una nuova modalità amministrativa di fare quello che già si faceva, ma è una vera e propria nuova modalità di risolvere i problemi sociali. Di conseguenza la pubblica amministrazione prima di indire una manifestazione di interesse per una coprogettazione deve decidere se quella è veramente la strada che vuole percorrere per raggiungere un determinato obiettivo, convinta del fatto che è attraverso la condivisione e il pensiero comune che si troverà la soluzione migliore. Inoltre, la coprogettazione permette di introdurre anche risorse di tipo comunitario, oltre a quelle professionali e prestazionali; si opterà per delle modalità collaborative nel caso in cui si ritenga che si possa sviluppare un intervento sociale migliore integrando alle risorse pubbliche quelle private. Il lavoro dell'ente pubblico di decisione consapevole sulla modalità da adottare per andare a perseguire un obiettivo è cruciale; per esempio avviare una coprogettazione su un servizio già in essere e normato da numerose regole potrebbe essere limitante per gli attori, in quando lascerebbe poco

spazio per la discussione e ci si ritroverebbe a mascherare un appalto con il nome di coprogettazione (Marocchi 2023b). Questo non vuol dire che la coprogettazione non possa essere utilizzata per ridefinire anche i servizi ormai più standardizzati, ma per farlo la pubblica amministrazione ne deve essere consapevole e complice. Conscia del fatto che la risposta potrebbe portare ad uno sconvolgimento di quello che si è sempre fatto, se non si è pronti a ricevere una soluzione di questo tipo non è opportuno indire una procedura di coprogettazione. Difatti in casi di servizi già avviati è necessario, in caso di coprogettazione, descrivere il contesto in cui la coprogettazione si dovrebbe instaurare, compresi i servizi già in atto e i numeri dell'utenza, ma le eventuali soluzioni e risposte andranno decise all'interno dei tavoli, non limitando quello che il confronto potrebbe generare. Quanto più la coprogettazione avrà libertà di sviluppo in spazi e ambiti ampi, evitando di essere confinata in schemi predefiniti in cui gli vengono poste domande che presuppongono già una risposta, tanto più l'innovazione e il valore generati saranno significativi per tutti i partecipanti al tavolo ed andranno a valorizzare la rete (Marocchi 2023b). La coprogettazione può essere definita sotto diversi punti di vista: dal punto di vista contrattuale e amministrativo è una *“modalità di affidamento e gestione della realizzazione di iniziative e interventi sociali attraverso la costituzione di una partnership tra pubblica amministrazione e soggetti del privato sociale”* (DGR IX/1353 del 2011 di Regione Lombardia); dal punto di vista più metodologico la coprogettazione viene descritta come un metodo in grado di unire le risorse e gli approcci del pubblico e del privato nella creazione di politiche pubbliche; dal punto di vista organizzativo la coprogettazione è intesa come un partenariato formato da diverse organizzazioni che con partecipazione, coinvolgimento e impegno sviluppano esperienze innovative per raggiungere un obiettivo comune (De Ambrogio 2018a)

#### 2.4.2 Aspetti positivi e opportunità

Partendo dagli aspetti positivi la coprogettazione si prefissa di andare a superare le vecchie logiche competitive su cui si è basato il sistema dei servizi in Italia negli ultimi decenni, considerate fino ad ora il modo più conveniente dalla pubblica amministrazione di ottenere un servizio. Ma il servizio sociale ci insegna che un intervento non è riconducibile ad un'azione univoca, ma che sarà tanto più funzionale tanto più si è in

grado di creare una rete di soggetti diversi a sostegno delle persone. Ogni soggetto, grazie alle sue specificità, potrà operare rispetto ad una determinata sensibilità; queste piccole azioni guidate da un intento comune porteranno al successo o meno dell'intervento generale. Rispetto a questa consapevolezza è quindi difficile pensare che un sistema di tipo competitivo, dove un solo ente vince l'appalto e porta avanti la propria azione, possa essere funzionale al raggiungimento degli obiettivi (Marocchi 2023b). Pare quindi evidente come per rispondere ad un bisogno sociale multidimensionale sia necessaria un'azione comunitaria. Sistemi di intervento integrati portano infatti a diminuire la frammentazione e la duplicazione degli interventi fra i vari servizi ed enti territoriali (Ripamonti 2013) andando verso un servizio sociale che non va solo a riparare il danno, ma che adotta uno sguardo diverso orientato alla multidimensionalità dei problemi e alla promozione del benessere delle persone (Maino 2023).

Marocchi (2023) evidenzia inoltre come i metodi collaborativi generino più guadagni rispetto a quelli generati dalla competizione che spesso porta con sé dei costi nascosti che non ci si aspetterebbe. La competizione difatti ha un'influenza distruttrice rispetto al capitale sociale e di relazione presente nei territori, poiché va a mettere in competizione i diversi enti rendendo difficile la creazione di sinergie. Di natura prettamente economica è il fatto che questo tipo di competizioni portano spesso a dei contenziosi che provocano rallentamenti e investimenti di risorse economiche e sociali per portare avanti le cause legali. Qualsiasi sia il risultato del contenzioso esso porta o a rallentamenti del servizio, i quali potrebbero essere sospesi, o ad un impoverimento delle risorse (Marocchi 2023b). Borzaga (2019) evidenzia come sia effettivamente difficile andare a valutare la qualità dei servizi offerti, soprattutto in casi di alta asimmetria informativa, e che quindi le logiche opportunistiche e di convenienza prettamente economica prevaricheranno, elemento che spesso non combacia con un buon servizio (Borzaga 2019). Un altro aspetto riguardante le gare d'appalto è che risulta difficile e oneroso andare a verificare la congruità fra quanto scritto nel progetto e quanto svolto, di conseguenza, progetti in cui vengono investite delle risorse per scriverlo nella maniera più accattivante possibile avranno più probabilità di vincere le gare, ma non è detto siano poi corrispondenti con quanto realizzato. Per tutelarsi da queste fragilità dovrebbero essere introdotte ulteriori risorse per il controllo e la prevenzione di tali pratiche, che porterebbero però ad un costo

ulteriore per le pubbliche amministrazioni. Non è detto che questi problemi o simili non possano verificarsi anche nei processi collaborativi, ma è rilevante considerare come di questi costi della competizione negli ultimi decenni non si sia più parlato. Di fronte ad un'alternativa a questo *modus operandi*, invece, può essere importante andare a valutare se i costi siano effettivamente minori dei benefici attesi e andare invece a osservare i benefici delle pratiche collaborative (Marocchi 2023b).

In primo piano la collaborazione porta con sé un potenziale innovativo importante, che stimola e porta alla definizione di nuovi modi per affrontare le vecchie e nuove sfide. Il sistema degli appalti invece difficilmente può portare alla modifica di interventi ormai abitudinari, mentre il sedersi attorno a dei tavoli dove le istanze di tutti vengono ascoltate può portare alla creazione di interventi diversi dal solito (Marocchi 2023b). Questa eventualità dipende dall'effettiva natura dei tavoli di discussione, se fungono realmente da luogo d'incontro di varie prospettive o se, al contrario, sono influenzati da visioni conservatrici del passato (Fazzi 2021). Il corretto funzionamento di questo modello può portare all'attuazione di interventi che vanno a superare la frammentazione degli interventi, andando al di là delle logiche organizzative dei singoli enti per affrontare in modo più completo le difficoltà che una persona può incontrare (Marocchi 2023). Questo potenziale innovativo può essere la chiave di svolta per quegli interventi ormai standardizzati che forse invece richiedono un ripensamento (Fazzi 2021).

Un elemento importante del modello collaborativo è la *corresponsabilità* nella costruzione delle risorse disponibili, non più responsabilità solo della pubblica amministrazione ma di tutti i partecipanti, anche se è importante che questo aspetto non diventi un modo delle pubbliche amministrazioni di pretendere co-finanziamenti dagli enti del Terzo settore inopportuni (Marocchi 2021b).

Se i metodi competitivi vanno a creare gravi problemi in termini di capitale sociale, effetto opposto hanno le pratiche collaborative che vanno invece a creare un ambiente con una grande rete fiduciaria, andando ad includere sempre più soggetti. Una grande potenzialità della collaborazione è quella di includere anche soggetti che di base non farebbero parte di tali tavoli e ambienti. Queste reti che si vanno a creare poi, nella maggior parte dei casi, sono destinate a rimanere e ad arricchire il territorio (Marocchi

2023). La fiducia che si va a creare nella rete è il segreto per costruire territori uniti e fertili alla collaborazione presente e futura (Maino e Guarna 2023).

La coprogettazione può offrire diverse opportunità se vissuta con competenza e responsabilità. Primo fra tutti, attraverso le pratiche collaborative si va a valorizzare il potenziale e le competenze degli attori inclusi nei processi (Paci 2008). Per gli enti del Terzo settore partecipare a questi procedimenti consente di mettere finalmente a frutto le loro conoscenze acquisite durante anni di lavoro sul campo; per la pubblica amministrazione, invece, rappresenta un'opportunità per rinnovare la propria offerta con interventi innovativi che possano modificare gli assetti esistenti e, idealmente, migliorarli (Bifulco e De Leonardis 2003).

L'aspetto comunitario rappresenta sicuramente un'opportunità preziosa per il territorio. La costruzione di rapporti di fiducia e collaborativi tramite le coprogettazioni e il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali favorisce la creazione di territori coesi, caratterizzati da forti legami sociali, che alimentano la crescita della comunità e la rendono in grado di perseguire obiettivi sempre più ambiziosi (Guarna e Maino 2023). Sicuramente la sfida e l'opportunità più grande che offre la coprogettazione è quella di superare i pregiudizi dei diversi soggetti che partecipano ai tavoli, spesso dovuti a organizzazioni e modi di fare diversi, iniziando invece a lavorare insieme per costruire una fiducia reciproca e linguaggi e identità comuni, che sostengano la mobilitazione delle competenze, degli approcci professionali e delle culture organizzative (Marocchi, 2023b).

Questi effetti positivi però, come è già stato detto, sono frutto di buone coprogettazioni, mentre cattive coprogettazioni non portano tali benefici e vanno a screditare tali pratiche (Marocchi 2023b). È per questo che la letteratura più recente sulla coprogettazione si focalizza sulle buone pratiche e sui possibili problemi delle coprogettazioni per promuovere un buon uso dello strumento.

#### *2.4.3 Criticità*

Coprogettare non è un compito facile e, come vedremo ora, presenta degli elementi che, se non attenzionati, possono diventare critici. L'aspetto forse più evidente è la questione economica. All'interno di una coprogettazione è l'intero partenariato che si assume il rischio d'impresa e che ricerca le risorse economiche. Questo non deve però legittimare

le pubbliche amministrazioni a stanziare fondi irrisori, puntando alle risorse del cofinanziamento. Quindi per quanto sia importante il concetto della corresponsabilità, sono molti gli studiosi che non credono che il cofinanziamento sia il modo per far passare questo concetto. Marocchi (2023) afferma che è poco realistico che un ente del Terzo settore abbia risorse inattive pronte per essere usate; quindi, di fatto le risorse aggiuntive dei partner non sono nuove risorse ma risorse già in uso (volontari, ore di lavoro ecc.) che non portano un valore aggiunto al territorio (Marocchi 2023b). Le risorse che invece potrebbero portare questo valore aggiunto non derivano dal cofinanziamento, ma dalle risorse trovate insieme, come ad esempio il *crowdfunding* territoriale, il *people raising*, il recupero beni inutilizzati e finanziamenti da parte di fondazioni o enti (Guarna e Maino 2023). Esperienze di questo tipo portano al territorio consistenti risorse aggiuntive, superiori rispetto a quelle inizialmente stanziare dalle pubbliche amministrazioni.

Legato al discorso economico, ma più sotto l'aspetto burocratico, è da valutare la possibile criticità della rendicontazione della coprogettazione, in quando l'allocazione delle risorse non segue aspetti di mercato, ma viene distribuito in base agli oneri che le diverse azioni richiedono. Non bisogna cadere nell'errore di contabilizzare solo le ore svolte direttamente con l'utenza, perché è chiaro che in una coprogettazione quelle ore sono la punta dell'iceberg dell'infinità di ore che servono per coprogettare. E qui arriviamo proprio alla questione tempo, coprogettare richiede la partecipazione a molte riunioni, tavoli e gruppi di lavoro, dove, oltre a parteciparvi è anche necessario parteciparvi con responsabilità e competenza. Questo implica che gli enti del terzo settore devono investire considerevoli energie, che potrebbero anche non avere, il che potrebbe rivelarsi ancor più problematico in situazioni in cui il budget del progetto sia particolarmente limitato. Anche a livello burocratico c'è il rischio che progettazioni piccole vengano sormontate dalle incombenze di rendicontazione ed è necessario trovare un compromesso che permetta alle coprogettazioni di avere una gestione della pratica seria, ma senza far soccombere sotto la burocrazia gli enti. Per limitare la fatica che porta con sé la collaborazione è necessario che la pubblica amministrazione si interroghi sulla propria relazione con il Terzo settore e promuova politiche che sostengano tale settore, sia all'interno ma soprattutto all'esterno delle coprogettazioni, andando a sostenere il Terzo settore anziché perseguire obiettivi basati esclusivamente sul risparmio o sul

profitto. È innegabile che il relegare la coprogettazione a servizi innovativi e marginali per anni abbia limitato notevolmente le risorse finanziarie disponibili. Tuttavia, se la coprogettazione fosse impiegata per rivedere i sistemi di welfare locale, potremmo ottenere le risorse economiche necessarie per compensare l'impegno richiesto da questo processo (Marocchi 2023b). Attualmente, tra l'altro, i processi collaborativi sono finanziati principalmente dal PNRR, che fornisce risorse straordinarie e a termine; questo porta a non poter garantire una stabilità e replicabilità degli interventi in altri territori o nel futuro (Guarna 2022). Occasione, quella del PNRR, da non sprecare per dimostrare come la coprogettazione sia lo strumento migliore di cui ha a disposizione l'amministrazione pubblica per portare avanti le proprie politiche, per poi legittimare l'investimento di altri soldi nel futuro<sup>7</sup>.

Un elemento fondamentale per garantire la soddisfazione dei partecipanti alla coprogettazione è investire nella gestione efficace dei tavoli, affinché diventino luoghi in cui tutti possono esprimersi liberamente, ma che allo stesso tempo conducano a conclusioni e risultati entro tempi ragionevoli, per evitare che diventi un impegno insostenibile per i partecipanti. Un coordinamento efficace che bilanci questi due aspetti permette ai partecipanti di sentirsi ascoltati e coinvolti, evitando di perdere tempo in discussioni infruttuose e garantendo l'effettiva produzione di risultati concreti (Marocchi 2023). Investire nella gestione efficace dei tavoli e dei processi di coprogettazione vuol dire investire nella formazione del personale in modo tale che possa aggiornarsi rispetto a queste nuove modalità e che si individuino delle figure qualificati che possano seguire i processi dall'inizio alla fine (Guarna e Maino 2023); al fine di facilitare questo lavoro di rete nei territori è possibile anche ricorrere ai *welfare community manager*<sup>8</sup>.

Un altro rischio associato alla coprogettazione è che gli enti del Terzo settore, al fine di vincere i bandi, formino coalizioni *ad hoc* che, sulla carta, sembrano gruppi di lavoro coesi e autorevoli, ma in realtà la loro unione è motivata solo dall'interesse reciproco e non da una reale coesione. Questo può portare ad una possibile scarsa capacità di sviluppare progetti concreti ed efficaci, in quanto gli enti potrebbero non essere in grado

---

<sup>7</sup> [La co-progettazione deve essere la punta più avanzata delle politiche pubbliche “guidate dallo scopo” - Vita.it](#)

<sup>8</sup> [Glossario - Disuguaglianze Sociali](#)

di lavorare insieme in modo coeso e collaborativo durante la progettazione e realizzazione degli interventi. È quindi necessario che nella creazione della partnership si sia consapevoli delle differenze delle varie organizzazioni, anche a livello organizzativo, in modo tale da trovare un modo di agire il più possibile conforme con tutti e che i ruoli all'interno di questi partenariati siano chiari, concordati e non intercambiabili. È fondamentale stabilire chi partecipa ai tavoli, definire chiaramente i ruoli e concordare l'impegno richiesto da ciascun partecipante. Inoltre, è essenziale nominare un capofila competente che possa coordinare efficacemente le attività e svolgere il ruolo di regia (De Ambrogio 2023). Le relazioni, per crearsi e per consolidarsi, necessitano di un lavoro continuo da tutte le parti e non sono un qualcosa di statico o scontato, ma vanno costruite e curate attraverso un lavoro continuo (Guarna e Maino 2023), soprattutto in un contesto e nella mentalità di un settore che per anni è stato assoggettato da logiche competitive e rapporti conflittuali che hanno portato alla costituzione di mentalità chiuse nei propri obiettivi personali e poco aperte al bene del sistema generale (Guarna e Maino 2023). Anche il ruolo della pubblica amministrazione all'interno dei tavoli può essere critico, in quanto essa ha un ruolo sia amministrativo, più rivolto all'operatività dell'intervento, che politico. Questi due aspetti insieme possono essere d'ostacolo alle dinamiche dei tavoli di coprogettazione e possono andare a paralizzare il processo creativo (Guarna e Maino 2023).

Un'ulteriore criticità emersa con la diffusione della coprogettazione come pratica comune è che non solo enti particolarmente inclini a questa modalità si avvicinano a queste esperienze, ma anche enti con poca competenza in materia di coprogettazione. Questi enti potrebbero trovarsi a svolgere questo lavoro non tanto per volontà o competenza, ma perché rappresenta l'unico modo per continuare a operare e ottenere finanziamenti (Marocchi 2023b). Sempre rispetto agli enti coinvolti, poiché la pubblica amministrazione definisce i criteri di ammissione, alcuni studiosi affermano che questo porti a creare delle asimmetrie di potere, in quanto non è presente un vero e proprio modello condiviso di amministrazione, ma si va a "sfruttare" ancora di più il Terzo settore usando le sue competenze ed investendo risorse economiche ancor più limitate rispetto a prima (Zandonai e Bandera 2020). Quello che si auspica però è che questi nuovi modelli

possano portare a superare i limiti presenti nel *New Public Management*<sup>9</sup>, ma per quanto la coprogettazione, teoricamente, può ammettere tutti gli enti che rispondano positivamente all'avviso, gli enti più piccoli, che magari sono meno conosciuti e che hanno un'organizzazione interna meno forte, fanno più fatica ad inserirsi all'interno di questi processi di coprogettazione. Di conseguenza a far parte dei tavoli è più facile che vi siano gli enti più affermati nel territorio con cui si è magari in passato già lavorato insieme (Fazzi 2021). Inoltre, nell'art 55 viene specificato come solo gli Enti del Terzo settore possano essere coinvolti in una procedura di coprogettazione e con la riforma del Terzo settore vengono delineati bene i prerequisiti per entrare a far parte del Terzo settore. Se questo fattore, da un alto, sta sviluppando un processo di *capacity building* all'interno di molti soggetti non profit che vogliono far parte del Terzo settore, portando gli stessi ad una maggiore strutturazione a livello economico, gestionale e organizzativo, dall'altro le organizzazioni più piccole, che non riescono o non vogliono formalizzare a livello giuridico la loro organizzazione, rimangono fuori da questi processi collaborativi (Zandonai e Bandera 2020). Un altro punto critico riguarda la convinzione che coinvolgendo gli enti del Terzo settore è come se si prendessero in considerazione direttamente le necessità e le opinioni dell'utenza (Fazzi 2022). Tuttavia, spesso non si considera l'opportunità di coinvolgere direttamente l'utenza per comprendere le sue aspettative, essendo essa stessa a dover trarre beneficio dai servizi (Fazzi 2021). L'escludere tutti i soggetti non appartenenti al Terzo settore ai processi di coprogettazione viene visto da alcuni studiosi come un'occasione persa per agire fuori dagli schemi per tutelare delle esigenze di coordinamento (Zandonai e Bandera 2020).

---

<sup>9</sup> modello basato sulla concorrenza, come modalità migliore per avere servizi migliori e a costi inferiori (De Gregorio e Maino (2023))

### **3. Il progetto STEP e il contesto in cui si inserisce**

Dopo un'iniziale concettualizzazione della coprogettazione, di come si è arrivati alla legittimazione di questo strumento e dei punti di forza e delle criticità che porta con sé, l'obiettivo di questa ricerca di tesi è di prendere in esame una coprogettazione svoltasi nell'ambito dell'Esecuzione Penale Esterna nel territorio del Veneto orientale. Più nello specifico, si va ad analizzare il progetto S.T.E.P. con l'obiettivo di portare avanti delle riflessioni in merito all'esito e all'impatto che il progetto sta avendo in quest'ambito sociale. Il lavoro di ricerca empirica è infatti andato a ricostruire il processo di tale coprogettazione e a rilevare l'esperienza dei protagonisti della coprogettazione, andando anche ad osservare le dinamiche fra di essi. Per comprendere gli esiti del lavoro svolto, in questo capitolo verranno condivisi gli obiettivi della ricerca e le conoscenze necessarie per comprendere il contesto e i presupposti in cui si inserisce la coprogettazione. In particolare, si andranno ad osservare i principi e gli obiettivi in generale dell'Esecuzione Penale Esterna e, per questa coprogettazione, i presupposti e il progetto che ha fatto nascere. Per riuscire, infatti, ad apprezzare i risultati della ricerca che verrà condivisa nel prossimo capitolo è quindi necessario comprendere il contesto sociale in cui ci inseriamo, sia per quanto riguarda il Servizio che, per quanto riguarda il territorio e i presupposti di questa specifica coprogettazione. Come è già illustrato nel capitolo precedente, l'istituto della coprogettazione è da attuarsi nel rispetto del procedimento amministrativo e delle procedure prestabilite, che vanno ad indirizzare l'attività e a qualificarne i contenuti (Euricse 2023), però poi ogni coprogettazione è a sé, essendo il lavoro dei soggetti partecipanti a determinare il progetto condiviso, il che significa che il risultato, per forza di cose, sarà sempre diverso in base ai contesti e alla dinamiche che intercorrono fra le parti.

### **3.1 Obiettivo della ricerca**

La ricerca di tesi, qui esposta ha l'obiettivo di andare ad osservare l'esito e l'impatto complessivo del progetto S.T.E.P., andando ad osservare cosa ha apportato la coprogettazione rispetto ai metodi di tradizionali di rapporto fra la pubblica amministrazione e gli enti del Terzo settore. Questa ricerca di tesi si va ad inserire all'interno della letteratura contemporanea in tema di coprogettazione, in quanto essa è uno strumento nuovo e rivoluzionario e che, nella sua prima fase di utilizzo ha messo in luce tante potenzialità e punti di forza ma anche diverse criticità e questioni da attenzionare. Ricerca attuale rispetto all'interesse della ricerca sociale scientifica verso il tema della coprogettazione, essendo che lo studio scientifico su di esso si basa sulle evidenze empiriche tratte da queste prime coprogettazioni in atto. Tale ricerca mira quindi a creare conoscenza circa i processi di coprogettazione rispetto a tre livelli di analisi che vanno a prendere in esame le soluzioni prodotte dai tavoli, la relazione d'aiuto instauratesi tra i soggetti della coprogettazione e infine sulla sostenibilità del sistema.

Come abbiamo potuto osservare nel capitolo precedente, infatti, il rischio più grande che si trova a dover affrontare la coprogettazione: sono le coprogettazioni fatte male che minano la fiducia in questo nuovo modello e che non portano ai risultati auspicati. Con questa ricerca tesi si prenderà in esame quindi il progetto S.T.E.P nato da una coprogettazione indetta in partenariato pubblico diretta a tutti gli enti del Terzo settore interessati nel territorio delle province di Venezia, Padova, Treviso, Belluno, Rovigo. A far parte del partenariato pubblico sono l'UIEPE di Venezia, ente capofila, insieme con lo UEPE di Padova e Rovigo, la sezione distaccata di Treviso (diventata durante il progetto, ULEPE di Treviso e Belluno), i Comuni di Venezia, Padova e Rovigo, l'Università degli studi Ca' Foscari di Venezia e l'Università degli studi di Padova. A far parte del partenariato privato invece sono dieci soggetti del Terzo settore fra cooperative e associazioni, che si sono uniti in ATS, con anch'essi con un capofila a rappresentarli. Questi soggetti non hanno risposto all'avviso tutti insieme ma in due cordate di enti e un ente singolo, una volta ammessi tutti alla coprogettazione hanno dovuto quindi coprogettare, insieme anche al partenariato pubblico, una nuova proposta progettuale.

Compreso l'obiettivo della ricerca, nel prossimo paragrafo verrà illustrata la realtà dell'Esecuzione Penale Esterna, di che cosa si occupa e quali sono i suoi compiti e

obiettivi, verrà successivamente descritto il progetto di coprogettazione sul quale si sofferma questo lavoro di tesi.

### **3.2 L'Esecuzione Penale Esterna**

In questo paragrafo verrà illustrata la realtà dell'Esecuzione Penale Esterna, di che cosa si occupa e quali sono i suoi compiti e obiettivi.

Quando si parla di reati e di persone che hanno commesso un reato spesso si pensa subito agli istituti di pena come “luogo naturale dove espiare la pena” (Rollino 2018), in quanto è forte la convinzione comune che carcere sia sinonimo di sicurezza (Castellano 2018), carcere che nell'immaginario comune ha alte mura e dove il fuori e il dentro sono nettamente separati (Rollino 2018). Diversi studi invece affermano che sia necessario lavorare per far sì che lo scontare la pena sia effettivamente un tempo di riabilitazione, in cui vengono costruite nuove opportunità per chi ha commesso il reato, in modo da allontanarlo da future scelte criminose, abbattendo di fatto la recidiva (Castellano 2018). L'istituto del carcere ad oggi non riesce a dare questo tipo di risposte, essendo il tasso di recidiva pari al 68% (Rollino 2018). Questo compito è affidato quindi agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, che si occupano di accompagnare gli imputati e i condannati in un percorso di allontanamento dal crimine. Per farlo collaborano anche con le istituzioni della società civile, in modo tale che i percorsi possano veramente mettere le persone nelle condizioni di “scontare una pena con responsabilità, conoscendo un lavoro vero, mondi nuovi e lontani dal crimine, misurandosi con la propria capacità di costruire stili di vita nella legalità” (Castellano 2018 p 2). Le sanzioni di comunità hanno di fatto l'obiettivo di non espellere nessuno dalla comunità, ma appunto quello di includere riconoscendo la dignità della persona e dando a tutti la possibilità di riscatto (Corleone 2018).

#### *3.2.1 Organizzazione dell'Esecuzione Penale Esterna*

Il mondo dell'Esecuzione Penale Esterna italiana, a seguito di una sentenza negativa del 2014 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo riguardante il sovraffollamento delle

carceri, inizia un processo di riforma del sistema andando a ricercare la soluzione al di fuori delle carceri. Ipotizza quindi strategie per favorire l'uscita dal carcere e limitandone l'ingresso, strutturando azioni che possano avvenire fuori dalle mura delle carceri (Rollino 2018).

Fig. 2 Assetto del Ministero della Giustizia

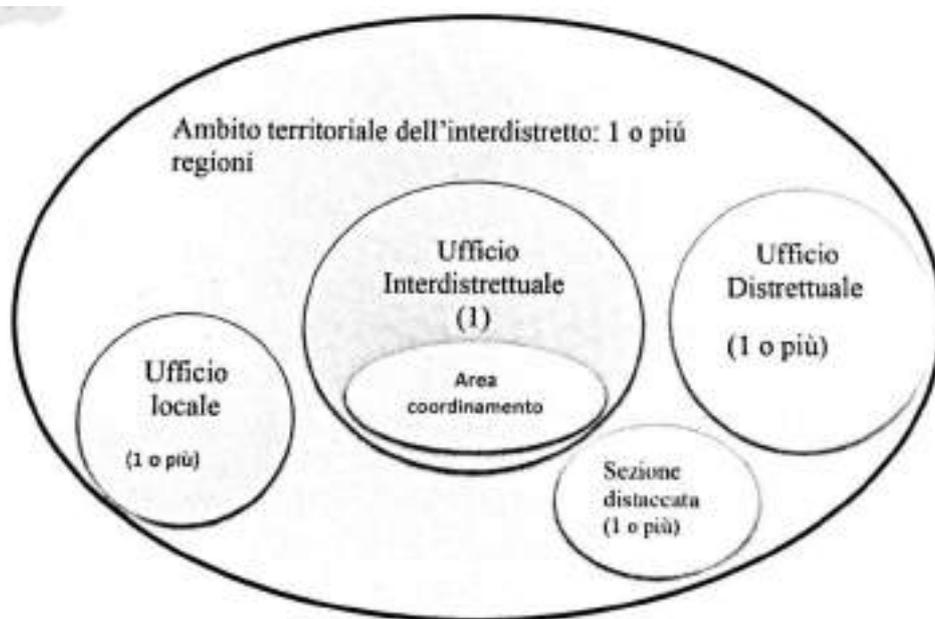


Fonte: Pieroni e Rollino (a cura di), *L'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti: verso la giustizia di comunità*, 2018, p 39

L'Esecuzione Penale Esterna fa parte del Ministero della Giustizia, il quale è diviso in diversi dipartimenti; inizialmente l'Esecuzione Penale Esterna si trovava sotto il

“Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria”, nel 2001 però viene istituita la “Direzione generale per l’Esecuzione Penale Esterna e la messa alla prova” e tutto il settore si sposta sotto il “Dipartimento della giustizia minorile e di comunità”, come possiamo vedere in fig. 2. Questo spostamento porta alla riorganizzazione del settore, che definisce nuovi uffici e sedi di dirigenza con diversi funzioni e ruoli (Rollino 2018). In fig. 3 è possibile osservare il nuovo assetto degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna.

Fig. 3. Organizzazione degli uffici centrali e periferici dell’esecuzione penale esterna



Fonte: Pieroni e Rollino (a cura di), *L’esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti: verso la giustizia di comunità*, 2018, p 41

In Italia ci sono undici Uffici Interdistrettuali, ne consegue che gli ambiti territoriali sono piuttosto ampi, andando a coprire ciascuno quasi due regioni. Gli interdistretti hanno un ruolo di coordinamento e di indirizzo, verificano l’attività degli Uffici Distrettuali e locali e promuovono iniziative progettuali, essendo da raccordo con gli enti del territorio (Rollino 2018). Gli uffici distrettuali invece

provvedono all’attuazione, negli uffici locali e nelle sezioni distaccate, delle direttive e degli indirizzi operativi emanati dal capo del dipartimento e delle direzioni generali; individuano i fabbisogni e propongono all’amministrazione i documenti

programmatici per le politiche di esecuzione penale esterna, il piano di programmazione e ripartizione delle risorse umane e finanziarie e la progettazione riguardante la formazione e l'informazione (Rollino 2018).

In principio, all'interno degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna era presente solo la figura dell'assistente sociale e del personale amministrativo contabile per il funzionamento degli uffici, ad oggi invece, per andare verso un'azione sempre più pluridimensionale, sono presenti negli uffici altre figure professionali come pedagogisti, sociologi, psicologi, educatori e mediatori linguistico-culturali. Risulta importante in questo nuovo ordinamento anche la collaborazione con i servizi territoriali e con il Terzo settore, per far fronte al nuovo ruolo dell'Esecuzione Penale Esterna, che vede la necessità di “coniugare istanze ed esigenze diverse, quali esigenze dei condannati ed esigenze delle vittime, controllo sociale e rieducazione, legalità e riparazione, esigenze della persona seguita in misura o sanzione ed esigenze della comunità” (Rollino 2018).

Oltre al lavoro a stretto contatto con l'utenza, gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna devono anche spendere energie e risorse nel creare una rete sul territorio, in modo tale che le misure alternative e le sanzioni avvengano nella società, in quanto l'Esecuzione Penale Esterna non deve diventare l'ennesimo luogo di reclusione.

In generale tutti gli uffici di Esecuzione Penale Esterna gestiscono:

- Le misure alternative alla detenzione (affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà, detenzione domiciliare) (l. 354/75)
- I Lavori di pubblica utilità
- Sanzioni alternative di *probation*<sup>10</sup> giudiziale come la messa alla prova (Legge n. 67/10)
- Interventi di consulenza agli istituti penitenziari (art. 13 della l. 354/75)

---

<sup>10</sup> La probation descrive l'esecuzione in area penale esterna di sanzioni e misure definite dalla legge ed imposte ad un autore di reato. Ne fanno parte le misure alternative (*probation* penitenziaria) e le sanzioni sostitutive (*probation* giudiziale) come la sospensione del procedimento con la messa alla prova. [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_1.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_1.page)

### *3.2.2 Utenti, Ruoli e ambiti di intervento*

Il lavoro sociale all'interno dell'Esecuzione Penale Esterna è caratterizzato da un accesso non di tipo spontaneo ma coatto, nel quale le persone vengono prese in carico dal servizio in seguito ad una richiesta dall'autorità giudiziaria, a causa di un comportamento illecito. Tranne per l'istituto della messa alla prova, dove l'accesso possiamo considerarlo indotto, in quanto sono le persone a rivolgersi agli uffici di Esecuzione Penale Esterna per ottenere tale misura, anche se sempre in seguito ad un comportamento illecito.

Il primo compito che hanno gli assistenti sociali degli UEPE è quello di produrre della documentazione tecnico-professionale, in seguito alle indagini socio-familiari, da fornire all'autorità giudiziaria per l'applicazione di sicurezza e delle misure alternative (Pieroni 2018). Questo mandato è definito come "mandato d'autorità", in quanto l'indagine portata avanti va ad osservare la vita del soggetto, anche in relazione alla famiglia e all'ambiente di appartenenza, per individuarne le difficoltà esistenti ma anche le risorse disponibili e attivabili (Breda 2013). Questa indagine è particolarmente importante poiché diventa materiale istruttorio sul quale il magistrato prende le decisioni, è quindi di centrale importanza la valutazione professionale, che può portare all'Esecuzione di decisioni molto diverse fra loro e con un peso importante sulla vita delle persone. Rispetto al passato, queste indagini non vanno a raccogliere solo l'anamnesi puramente descrittiva del soggetto (Pieroni 2018) ma vanno maggiormente a ricercare la percezione che ha il reo rispetto all'immagine di sé nel futuro, su cosa si sente limitato, le potenzialità che ha e che vuole utilizzare per superare questo momento e come si rapporta con l'ambiente circostante e il servizio sociale (Breda 2013). Essendo le persone complesse, in questa prima fase, ma anche in quelle successive, è necessario avere un approccio unitario che sappia cogliere la multi-problematicità delle persone e che operi con un modello multidimensionale e multiprofessionale. Come abbiamo già visto, negli UEPE non è più solo presente la figura dell'assistente sociale, ma negli ultimi anni è aumentata la presenza anche di esperti psicologi, con l'obiettivo di "attivare più completi processi conoscitivi delle persona, e di produrre relazioni e programmi di trattamento<sup>11</sup>, formulati, laddove possibile, attraverso un interno lavoro di equipe" (Pieroni 2018). L'indagine viene portata

---

<sup>11</sup> Questo strumento verrà spiegato più avanti nel capitolo

avanti attraverso diversi strumenti specifici del servizio sociale, come il colloquio e la visita domiciliare, nel quale l'assistente sociale stabilisce una relazione con l'utente e dove osserva e valuta l'atteggiamento della persona nei confronti del reato da lui commesso. In base alle considerazioni fatte l'assistente sociale predispone un programma di trattamento, che di fatto è un progetto pensato *ad hoc* per la persona in questione che ha l'obiettivo comune del reinserimento sociale e dell'abbandono dei comportamenti illegali. Il programma di trattamento deve essere individuale ed individualizzato in quanto deve prevedere per ogni utente delle azioni specifiche per la sua situazione e condizione (Pieroni 2018). Per raggiungere tali obiettivi la modalità di lavoro utilizzata dal servizio sociale è quella dell'approccio comunitario e di rete, in quanto l'azione progettuale non può prescindere dalle reti personali del reo preso in carico e dalla collaborazione con altri servizi e professionisti del territorio, per riuscire effettivamente a prendere in carico la multi-problematicità delle persone (Ferrario 1996). Nell'Esecuzione Penale Esterna è estremamente importante che l'azione del servizio sociale si allarghi alle "realità relazioni, economiche, culturali dell'ambiente di provenienza del soggetto" (Neve 1993). Gli assistenti sociali quindi, nel progettare il programma di trattamento, avranno due obiettivi: quello di valorizzare le reti personali di ogni utente e quello di tessere nuove reti con altri soggetti sia del privato sociale che istituzionali (Pieroni 2018). Questi strumenti e processi vengono utilizzati in maniera leggermente diversa nelle varie misure e sanzioni di cui si occupa l'Esecuzione Penale Esterna.

#### *Le misure alternative o di comunità*

Le prime pene che si discostano dalla pena carceraria sono le misure alternative alla detenzione, introdotte nel 1975 attraverso l'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale, la semilibertà e successivamente nel 1986 con la detenzione domiciliare. Da questo momento in poi al condannato viene data l'opportunità di diventare soggetto attivo dell'esecuzione della propria pena, il quale può avere un ruolo nella qualità della propria pena. Questo cambio di paradigma porta ad un superamento della rigidità del sistema verso un modello di esecuzione della pena più flessibile (Pieroni 2018). Attraverso questo strumento avviene una rinuncia da parte dello Stato nei confronti dell'esecuzione della pena detentiva per creare invece un "patto sociale" con l'autore di reato, nel quale vi è un reciproco impegno, nel quale da una parte lo Stato offre delle opportunità e degli

strumenti di crescita e di risocializzazione e dall'altro la persona si impegna a sfruttare tali occasioni (Fassone 1982).

#### *L'Affidamento in prova al servizio sociale*

In particolare, l'affidamento in prova al servizio sociale prevede che la persona condannata non sconti la sua pena all'interno del carcere ma al di fuori di esso in un ambiente libero. Operativamente l'UEPE ha in carico le indagini socio-familiari, in seguito alle quali redige un programma di trattamento che viene presentato al tribunale, il quale ha facoltà di decidere se concedere o meno la misura alternativa (Pieroni 2018). La misura viene concessa se sussistono due presupposti: che sia considerata la modalità di esecuzione della pena più indicata rispetto alla persona e all'obiettivo di risocializzazione e che la persona stessa sia accondiscendente rispetto al programma di trattamento. Quest'ultimo, infatti, per quanto ovviamente non possa essere redatto dal condannato, essendo comunque un'esecuzione della pena, è comunque frutto del processo conoscitivo fra l'utente e l'assistente sociale, dove si sono definiti anche “gli impegni e le modalità di esecuzione della misura alternativa”<sup>12</sup>. Inoltre, in questa misura il reo è obbligato a svolgere un'attività di riparazione nei confronti della vittima, decisa insieme con l'assistente sociale, che viene utilizzata come strumento per verificare l'effettivo impegno del soggetto nella risocializzazione. In questo modo l'affidamento in prova rende la riparazione anche un qualcosa di concreto da fare nei confronti della “vittima”, andando ad aggiungere l'aspetto “materiale” rispetto a quello “morale” che è sempre sussistito (Rossi 2015). Queste attività, se non possono essere compiute in favore direttamente della vittima, vengono fatte nei confronti della collettività, alternativa per cui si riconosce una doppia valenza positiva: il reo si rende capace di agire positivamente nei confronti della comunità, azione che acquista un senso sia nell'azione in essere sia per le ricadute positive rispetto alla “sicurezza” che queste azioni possono dare alla società, andando a ridurre il senso di allarme, che invece ritroviamo nell'immaginario comune delle persone se le misure sono più libere (Castiglioni e Salvan 2012).

In caso di concessione della misura è poi sempre compito dell'UEPE accompagnare il soggetto in questo percorso, ma anche “controllarlo” e riferire periodicamente il

---

<sup>12</sup> Dipartimento amministrazione penitenziaria, circolare 5 marzo 2015 – *Programma di trattamento per richiedenti misure alternative e sospensione del procedimento con messa alla prova.*

comportamento e il procedere del programma al magistrato. Questo dualismo che hanno gli assistenti sociali in contesto di Esecuzione Penale Esterna può essere problematico; è complicato da una parte interessare un rapporto di fiducia per sostenere la persona nei suoi problemi e dall'altro osservare che vengano effettivamente portati avanti gli impegni presi come condizione di libertà (Pieroni 2018). È interessante quello che dice Piromalli (1999) per quanto riguarda il controllo nel servizio sociale, che assume non le forme tipiche del custodialismo ma “si svolge comunque secondo metodi, tecniche e finalità che fanno riferimento ad un rapporto duale operatore-utente, i cui elementi fondanti sono la fiducia e la responsabilità di ciascuno dei soggetti della relazione” (Piromalli 1999) e il controllo esercitato richiesto al servizio sociale è “la risultante di un insieme di conoscenze e di valutazioni che si realizzano nell’ambito del rapporto professionale con l’affidato stesso”<sup>13</sup> ed è da differenziare dal controllo portato avanti dalle forze di polizia (Pieroni 2018). Oltre alle valutazioni redatte periodicamente viene chiesto al servizio sociale di consegnare una relazione conclusiva riepilogativa di come è stato svolto il percorso e che risultati ha portato. Il tribunale di sorveglianza se considera positivo l’affidamento estingue la pena (Pieroni 2018).

Oltre alle situazioni “classiche” è inoltre possibile che l’affidamento sia anche di tipo terapeutico, nel caso in cui la persona abbia problemi di tossicodipendenza o alcool dipendenza e che voglia sottoporsi o stia già affrontando un percorso terapeutico presso il Servizio Dipendenze.

#### *La detenzione domiciliare*

La detenzione domiciliare nasce come una misura umanitaria, poiché andava a tutelare certe categorie di persone evitandone la reclusione in carcere, per motivi di salute o familiare, come ad esempio le donne incinte o soggetti particolarmente anziani (Pieroni 2018). Al giorno d’oggi la misura è ampiamente utilizzata (nel 2016 costituiva il 42% delle misure alternative concesse)<sup>14</sup>, ma non è detto che possa definirsi più umana rispetto a quella svolta in carcere perché “mancano in gran parte i requisiti di risocializzazione che oggi si chiedono ad ogni tipo di esecuzione penale”<sup>15</sup>. Di fatto si è parlato di come

---

<sup>13</sup> Dipartimento amministrazione penitenziaria, Circolare 2475/4928 del 24.11.1997.

<sup>14</sup> Dgepe e Map, circolare 20.02.2018 “Detenzione domiciliare: linee operative e indicazioni di miglioramento per la gestione della misura alternativa alla detenzione”

<sup>15</sup> Ministero della Giustizia (2016) Stati generali sull’esecuzione penale, documento finale.

tale misura non abbia delle implicazioni specifiche che puntino alla risocializzazione, anche se, ad oggi, gli UEPE agiscono nei confronti delle persone che usufruiscono di questa misura come agli affidati in prova al servizio sociale, anche se non devono realizzare il programma di trattamento. Questo viene considerato un punto critico poiché questa misura viene concessa a quelle categorie di persone che vivono una situazione particolare e che quindi andrebbero ancor di più aiutati e accompagnati durante l'esecuzione della pena (Pieroni 2018).

#### *La messa alla prova*

La sospensione del procedimento con messa alla prova è una misura introdotta solo nel 2014 e amplia l'area di *probation* del sistema giuridico italiano (Pieroni 2018). La messa alla prova è un'opportunità che ti concede lo Stato italiano:

nei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria [...] l'imputato può chiedere la sospensione del processo con messa alla prova (art. 168-bis c.p.p.)

Questo procedimento prevede che sia l'imputato/condannato a richiedere questa possibilità e volontariamente contatta gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna per redigere insieme il programma di trattamento. Se approvato e svolto con una valutazione positiva finale questo provvedimento prevede l'estinzione del reato, che non viene inserito nella fedina penale. Questa possibilità viene data una sola volta nella vita poiché viene considerata una dichiarazione di intenti da parte del richiedente che "dichiara" di non voler più compiere un'azione di questo tipo e si impegna per dimostrarlo (Pieroni 2018).

All'interno della messa alla prova, infatti, è decisivo il contributo del reo, essendo esso stesso che chiede questa possibilità e che collabora con l'UEPE di riferimento per la stesura del programma di trattamento, programma che prevedere anche la disponibilità del soggetto a svolgere i lavori di pubblica utilità, l'attività di riparazione e anche, se

possibile, la mediazione<sup>16</sup>. In questo tipo di misura è molto forte la finalità riparativa; nella circolare dipartimentale, come riportato da Pieroni (2018), viene specificato che:

il compito degli UEPE è la formulazione di programmi trattamentali i cui contenuti siano finalizzati a prevenire la recidiva e contribuire alla sicurezza collettiva; a promuovere una riflessione critica del reo sulle condotte antigiuridiche, responsabilizzandolo sulle conseguenze verso la comunità e la vittima; a favorire un'adeguata riparazione del danno arrecato alla vittima e/o alla collettività; a promuovere, quando necessario, il reinserimento sociale del soggetto e la sua riabilitazione e l'abbandono dei comportamenti illeciti (Pieroni 2018).

Per quanto riguarda la messa alla prova, tanto quanto è importante il coinvolgimento e la volontarietà dell'imputato/condannato tanto è importante il ruolo dell'assistente sociale, che nella fase di indagine andrà ad osservare quanto il soggetto sia affine alla connotazione riparativa della misura e la possibilità, piuttosto che la volontà, di svolgere effettivamente l'azione riparatoria e la possibilità o meno di poter attivare un percorso di mediazione. La mediazione come l'attività riparativa porta ad inserire sempre più all'interno della misura la figura della "vittima", che rende l'imputato/condannato a prendere ancora più consapevolezza rispetto alle conseguenze della propria azione (Pieroni 2018).

#### *Il lavoro di pubblica utilità*

Tra le sanzioni sostitutive vi è anche il lavoro di pubblica utilità, strumento che ha avuto un impulso in seguito dell'istituzione della messa alla prova, ma che era presente già precedentemente tra gli strumenti che il legislatore poteva decidere se utilizzare o meno come azione da compiere in logica di riparazione. Queste attività possono assumere diverse forme ed essere rivolte ad una pluralità di persone, sia verso il territorio e la collettività sia verso la vittima. Qui di seguito le varie situazioni in cui esso viene applicato:

- Come lavoro sostitutivo per convertire una pena pecuniaria
- Attribuito come sanzione accessoria in seguito ad una sentenza di condanna

---

<sup>16</sup> La mediazione è uno degli strumenti della giustizia riparativa che permette all'autore e alla vittima di incontrarsi e di riconoscersi come "persone" andando a scoprirsi in quanto tali e a comprendersi.

- Come dispositivo appartenente alla giustizia riparativa in seguito a reati considerati minori, come ad esempio alcune violazioni del codice della strada
- Per sostituire la pena detentiva e pecuniaria in seguito a violazioni del codice della strada
- Rispetto alla non concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena a soggetti tossico dipendenti al posto delle pene detentive o pecuniarie
- Come prova del soggetto in prova al servizio sociale che vuole adoperarsi in favore della “vittima”
- Come attività da svolgere durante il proprio periodo di detenzione

Gli UEPE non in tutti questi casi sono chiamati ad avere un ruolo, principalmente opera nel caso in cui i lavori di pubblica utilità siano inseriti all’interno di misure sostitutive o come misure sostitutive (Pieroni 2018).

#### *Altri compiti dell’UEPE*

L’UEPE ha anche competenza rispetto alle misure di sicurezza e per l’attività di consulenza negli istituti penitenziari. In quest’ultimo caso viene chiesto il contributo dell’UEPE per “favorire il buon esito del trattamento penitenziario” e per svolgere le indagini socio-familiare dei condannati a cui si vorrebbe dare l’opportunità di svolgere la propria pena in esecuzione penale esterna attraverso delle misure alternative. Per quanto riguarda invece le misure di sicurezza sono applicate nei confronti dei condannati considerati socialmente pericolosi; quindi, questa misura non è una conseguenza diretta del reato, di conseguenza non è proporzionato alla gravità del reato e alla responsabilità che ha l’autore, ma è, invece, una misura applicata verso le persone considerate pericolose e ha una funzione di cura e rieducazione (Pieroni 2018). Il lavoro del servizio sociale però è sempre quello di svolgere degli interventi per sostenere l’utente nel suo percorso di reinserimento sociale.

Gli UEPE si possono quindi definire come delle agenzie di *probation*, in quanto la loro collocazione è sempre più all’interno del territorio e della comunità, portando avanti interventi sempre più multidisciplinari, che vanno ad aiutare la persona a reinserirsi nella società. Sono quindi finalizzati all’interesse della persona, ma anche a quelli della società; tutte le misure della giustizia riparativa, avendo come obiettivo abbattere la recidiva, rendono la società più sicura. Uno dei più recenti obiettivi della giustizia riparativa è

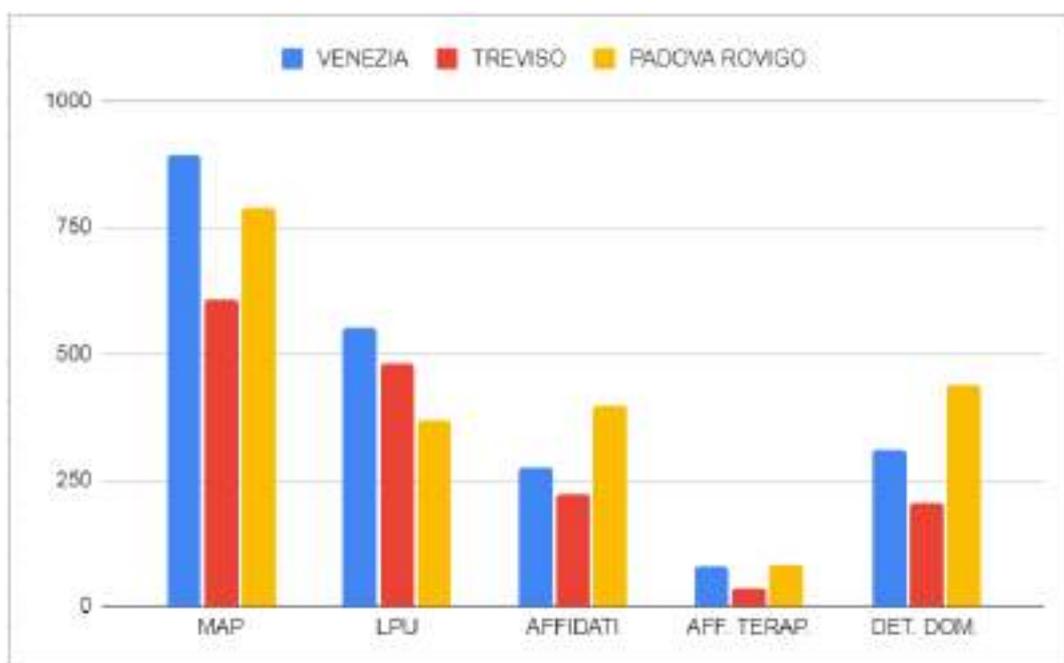
infatti che vi sia un coinvolgimento forte da parte della comunità che si prende in carico e cura degli autori di reato (Pieroni e Rollino 2018). Interessante la definizione che dà Nasca (2017) rispetto al diritto dell'autore di reato di essere considerato persona: "il diritto dell'autore di reato di essere considerato persona passa anche dal diritto di restituzione-riparazione, cioè dall'opportunità di essere messo in grado di assumersi le proprie responsabilità e di agire di conseguenza" (Nasca 2017). Con questo modo di intendere le misure alternative svolte in esecuzione esterna si va a responsabilizzare i condannati e gli imputati e questo modo di agire viene visto come "l'unica garanzia di un rinnovato patto di convivenza sociale improntato alla legalità" (Pieroni e Rollino 2018). La sfida ad oggi in carico all'UEPE è che le collaborazioni e interazioni con il territorio non si limitino ad esperienze finite, ma che vengano inserite all'interno delle prassi di come viene portato avanti il lavoro sociale nell'Esecuzione Penale Esterna, facendo assumere alla società un ruolo davvero centrale nelle misure alternative e sostitutive.

### *3.2.2 Contesto territoriale dell'interdistretto di Venezia*

Gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna come abbiamo visto sono distribuiti territorialmente in modo distinto rispetto alla suddivisione amministrativa delle Province e delle Regioni. La coprogettazione si inserisce nel Distretto territoriale di Venezia che, come abbiamo già visto, include le province di Venezia e Belluno sotto la competenza dell'UIEPE di Venezia, Treviso sotto la giurisdizione dell'ULEPE di Treviso e le province di Padova e Rovigo sotto l'UEPE di Padova. Il contesto territoriale è abbastanza ampio e i numeri dell'utenza consistenti. Come abbiamo già visto gli UIEPE e ULEPE prendono in carico le indagini socio-familiari propedeutiche alle concessioni delle misure di affidamento in prova al servizio sociale, l'affidamento terapeutico e la detenzione domiciliare, la sanzione del lavoro di pubblica utilità e la messa alla prova ed è su tali misure che insistono le attività della coprogettazione. Nel grafico della fig. 4 sono riportati i numeri delle persone prese incarico da parte degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna del distretto nell'anno 2021. Da questi dati sono stati esclusi i numeri delle indagini socio-familiare propedeutiche alle concessioni di tali misure (che non sempre vengono approvate dal magistrato di sorveglianza) perché non riguardanti il bacino di utenza della

coprogettazione, ma è rilevante sapere che costituiscono il 50% del carico di lavoro degli uffici del territorio. Come possiamo notare si tratta di numeri consistenti che superano le 5000 persone prese in carico all'anno e che si vanno a raddoppiare andando a comprendere anche le indagini socio-familiari<sup>17</sup>. È evidente quindi che gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna sono chiamati a gestire un'utenza importante.

Fig.4 Misure gestite dal distretto nell'anno 2021



Fonte: rielaborazione dell'autrice rispetto ai dati presenti nell'allegato 1 "Documento preliminare di coprogettazione".

Una realtà lavorativa complessa, a cui negli ultimi anni si sono anche aggiunte le proteste per la mancanza di personale. Il caso più emblematico è quello che riguarda l'ufficio di Padova, nel quale di media ogni assistente sociale ha in carico 208 soggetti all'anno<sup>18</sup>. È evidente quindi che gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna vivono una carenza di personale; questo ha un peso importante sulla qualità con cui possono essere portati avanti

<sup>17</sup> Allegato 1, Documento preliminare di coprogrammazione. Distretto di Venezia

<sup>18</sup> Ordine degli Assistenti Sociali, 20 giugno 2023, *UEPE, l'Ordine degli assistenti sociali del Veneto aderisce alla protesta indetta dai sindacati: "carenze d'organico, situazione insostenibile"* <https://assistentsociali.veneto.it/7945/uepe-lordine-degli-assistenti-sociali-del-veneto-aderisce-alla-protesta-indetta-dai-sindacati-carenze-dorganico-situazione-insostenibile/>

gli interventi sociali, rischiando di ridurre gli interventi a delle semplici prassi burocratiche che non hanno sicuramente l'effetto desiderato sull'utenza. Oltre alla mancanza di personale gli Uffici vivono anche una carenza di spazi, che comporta il lavorare in un ambiente caotico e poco stimolante, compromettendo in maniera negativa le condizioni di lavoro e limitando il pieno potenziale professionale<sup>19</sup>.

Con la riforma Cartabia (2022) inoltre sono aumentate le possibilità di usufruire della messa alla prova e delle misure sostitutive della pena, queste modifiche portano agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna ancora più lavoro e a conseguente aggravamento delle condizioni di lavoro già non ottimali<sup>20</sup>.

Tornando all'argomento di studio il numero dei destinatari previsti dalle attività proposte dalla coprogettazione è, per il triennio 2022 – 2024, di 500 utenti sui 5000 di cui si occupano gli Uffici. Possiamo ritenere quindi che la coprogettazione in questione andrà ad insistere su una percentuale minima rispetto ai numeri presenti negli uffici.

### **3.3 Il processo di coprogettazione**

Di anno in anno a livello nazionale viene redatto un documento di programmazione generale con orizzonte triennale che annualmente viene rinnovato e dal quale vengono redatti i documenti di programmazione interdistrettuale. Nel documento di programmazione generale 2022 -2024 viene molto incoraggiato l'utilizzo delle procedure di coprogettazione per arrivare ad un'amministrazione partecipata della giustizia con la comunità. Infatti, fra gli obiettivi presenti nel documento vediamo:

- Andare verso l'esecuzione di interventi multiprofessionali e più specializzati attraverso anche il lavoro con gruppi e il lavoro di comunità, andando così a superare il concetto di presa in carico individuale

---

<sup>19</sup> FP CGIL Veneto, 20 Giugno 2023, Esecuzione Penale Esterna: uffici in grave carenza di personale e spazi (fpcgilveneto.it) <https://www.fpcgilveneto.it/notizie/456-esecuzione-penale-esterna-uffici-in-grave-carenza-di-personale-e-spazi.html>

<sup>20</sup> Padova oggi, 20 giugno 2023, Assistenti sociali in sciopero all'Ufficio Esecuzione Penale Esterna di Padova: "Tanto lavoro, poco personale". [Assistenti sociali in sciopero all'Ufficio Esecuzione Penale Esterna di Padova: «Tanto lavoro, poco personale» \(padovaoggi.it\)](https://www.padovaoggi.it/assistenti-sociali-in-sciopero-all-ufficio-esecuzione-penale-esterna-di-padova-tanto-lavoro-poco-personale/)

- Avere un rapporto sempre più vicino e costante con il territorio e coinvolgerlo nel lavoro di inclusione sociale
- Valorizzare e attivare, insieme agli attori istituzionali, anche le reti più informali come quelle di volontariato
- Rafforzare la collaborazione con il terzo settore e coinvolgerlo negli interventi e per attivare le risorse della rete sociale

In generale tutti questi obiettivi vedono come essenziale la partecipazione della società civile e del terzo settore per raggiungere gli obiettivi degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, in quanto solo loro sono in grado di dare una forte caratterizzazione territoriale e di portare una valenza umana e qualificata<sup>21</sup>.

Sulla base dell'invito da parte del Dipartimento di attuare un'amministrazione condivisa della giustizia l'interdistretto di Venezia ha redatto il proprio documento di programmazione interdistrettuale proponendo tre coprogettazioni, una per distretto (Venezia, Verona e Trieste). È così che nella primavera del 2022 il distretto di Venezia inizia a lavorare sulla coprogettazione in oggetto di questa tesi. (Bianca, 2 novembre 2023, Venezia).

### *3.3.1 Motivi e obiettivi della coprogettazione del Distretto di Venezia*

Gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna del Distretto di Venezia, chiamati dal Dipartimento per la Giustizia Minorile di Comunità a realizzare i loro interventi coinvolgendo la rete degli enti pubblici e privati del territorio, si iniziano ad approcciare alla coprogettazione, come strumento per reperire nuove risorse per lo svolgimento delle misure e sanzioni di comunità di cui si occupano abitualmente. L'obiettivo è quello di portare attraverso l'inclusione sociale un incremento della sicurezza e del benessere sociale, per dare vere opportunità di reinserimento sociale all'utenza degli Uffici, attraverso percorsi di consapevolezza, riflessione sul reato da loro commesso e la riparazione dello stesso<sup>22</sup>. Il concetto che sta dietro a questo pensiero deriva dal cambio di denominazione degli uffici (2005), che ha portato ad un cambiamento culturale sul

---

<sup>21</sup> Allegato 1, Documento preliminare di coprogrammazione. Distretto di Venezia

<sup>22</sup> Allegato 1 – documento preliminare di coprogettazione, Distretto di Venezia

modo di concepire le misure e il significato che devono avere come abbiamo visto anche nei paragrafi precedenti. Troviamo così due principi fondamentali:

*intanto che la pena non poteva più consistere esclusivamente nel trascorrere del tempo o il trattamento, soprattutto all'esterno, non poteva esaurirsi con il colloquio con l'assistente sociale che, per quanto importante, era solo un pezzetto del trattamento; il secondo principio, diciamo di base, che è andato negli anni sviluppandosi, è che le misure alternative o comunque le misure di comunità non potevano essere più esclusivamente legate a una meritevolezza, quindi a quelli che venivano chiamati i benefici penitenziari, ma bisognava offrire delle opportunità di trattamento alle persone, era necessario. Dopo sarebbe stata la persona a decidere se usufruire proficuamente di queste opportunità trattamentali ma il nostro compito, come operatori specializzati nel settore, era quello di offrire delle opportunità e quindi in questo senso ci siamo dovuti aprire, in qualche modo, non solo alla rete tradizionale dei servizi alla quale eravamo da sempre in contatto, perché il lavoro di rete è sempre stato una modalità di lavoro dei nostri uffici, ma anche a tutto quello che il territorio, anche a livello di associazionismo, enti del Terzo settore, volontariato, offriva, proprio perché le misure si svolgono concretamente nella comunità (Bianca, 2 novembre 2023).*

Anche nel documento preliminare di coprogettazione viene specificato come il Settore dell'Esecuzione Penale Esterna negli ultimi anni abbia avuto un ruolo sempre più centrale nella risposta alla commissione dei reati e di come ha portato avanti dei processi per aumentare i contenuti alle misure oggetto del loro lavoro. In questo moderno concetto di giustizia riparativa dove, lo scontare di una pena, deve essere un percorso che punti al reinserimento sociale offrendo, all'interno dei programmi di trattamento, delle opportunità in grado di coinvolgere la persona nella sua totalità, che vi è la necessità di collaborare e creare una rete sempre più fitta ed ampia con gli enti del Terzo settore che operano nel territorio. Solo attraverso questo lavoro sincrono è possibile offrire delle opportunità vere all'interno della comunità e del territorio che abitano gli utenti, che possano offrire ad essi delle vere alternative che portino ad un abbattimento della recidiva. Il semplice scorrere del tempo o il semplice colloquio con l'assistente sociale, non fa

diventare questo periodo un vero momento di riflessione e di consapevolezza, al termine del quale gli utenti sono in grado di non cadere più nella recidiva. E quindi per “creare e rafforzare alleanze e condivisione di intenti, affinché i percorsi siano mirati e significativi”<sup>23</sup> che tutti gli Uffici del Triveneto si sono approcciati per la prima volta ad un processo di coprogettazione.

Nell’ambito della coprogettazione del Distretto di Venezia, come riportato nel documento preliminare di coprogettazione, gli obiettivi sono:

1. Realizzare, attraverso lo strumento del programma di trattamento, percorsi di responsabilizzazione e risocializzazione rivolti a persone che fruiscono di misure penali di comunità e ai loro contesti territoriali.
2. Consolidare i rapporti con i servizi pubblico/privati territoriali per affrontare in modo più adeguato la complessità di cui le persone in carico agli UEPE sono portatrici, talvolta alla base degli agiti devianti.<sup>24</sup>

Con “percorsi di responsabilizzazione e risocializzazione” si intendono percorsi in cui gli esecutori di reato possano avere l’opportunità di riflettere sul gesto da loro commesso, anche all’interno di gruppi di persone, oltre che ai colloqui individuali, per raggiungere una maggiore consapevolezza delle proprie responsabilità. Questi percorsi possono far nascere delle attività di restituzione sociale in favore di beni comuni, rendendo così il territorio e la comunità il luogo dove questi percorsi avvengono. Inoltre, hanno anche e soprattutto l’obiettivo di dare un’alternativa futura reale agli utenti in linea con le loro caratteristiche individuali e ai loro bisogni e sogni, in modo tale che, finito il periodo della pena, possano reinserirsi nella società<sup>25</sup>. Questo presuppone un andare ad intervenire sulla persona a 360 gradi, andando ad accogliere le complessità di cui le persone sono portatrici e creando quindi degli interventi multidimensionali in grado di stimolare e far crescere le persone sotto più punti di vista. Questi obiettivi sono perfettamente in linea con quando il settore dell’Esecuzione Penale Esterna sta portando avanti negli ultimi anni

---

<sup>23</sup> Allegato 1 – documento preliminare di coprogettazione, Distretto di Venezia

<sup>24</sup> Allegato 1, Documento preliminare di coprogrammazione. Distretto di Venezia

<sup>25</sup> Allegato 1, Documento preliminare di coprogrammazione. Distretto di Venezia

### 3.3.2 Ambiti e Metodologie di intervento

L'ente proponente la coprogettazione, oltre a condividere gli obiettivi che vuole raggiungere attraverso il progetto, definisce anche gli ambiti di intervento. Nella fig. 5 vengono riportati i tre ambiti di intervento così come descritti nel documento preliminare di coprogettazione.

Come possiamo notare dalla figura le aree di intervento riguardano tre macro aree ben distinte: l'area culturale/formativo, ricreativo e sportivo che va a concentrarsi sulla risocializzazione e rilettura dei propri sentimenti, del proprio vissuto per rieducare alla legalità; l'area di empowerment e orientamento professionale più orientata all'aumentare la consapevolezza delle proprie capacità in ottica di orientamento e reinserimento al lavoro; infine l'area dedicata alla mediazione culturale e linguistica per aiutare l'utenza di origine straniera a comprendere il contesto in cui sono ora sia a livello giuridico che culturale.

Fig. 5 Ambiti di intervento della coprogettazione

<p><b>A. Culturale/formativo, ricreativo e sportivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Educazione alla legalità e alla cittadinanza attiva: sviluppare il senso civico, del bene comune, dei principi costituzionali, consapevolezza dei comportamenti a rischio;</li><li>- potenziamento e educazione alla corretta gestione delle emozioni e delle relazioni: approfondimento delle dinamiche di conflittualità, aggressività, rabbia, meccanismi di negazione. Particolare cura nel lavoro di sostegno nella gestione delle conflittualità nelle relazioni intime e di prossimità. Utilizzo di tecniche meditative, di mindfulness, laboratoriali;</li><li>- Attività culturali e sportive in dimensione risocializzante: attività a contatto con la natura (ad esempio, montagnaterapia; arteterapia e percorsi di educazione artistica);</li><li>- Percorsi di accompagnamento ad un utilizzo eticamente corretto e consapevole dei mezzi di comunicazione digitali, e, specificamente, dei social network.</li></ul> <p><b>B. Empowerment e orientamento professionale</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- orientamento al lavoro: gestione di un colloquio di lavoro, stesura del curriculum, pratiche amministrative correlate;</li><li>- implementazione delle capacità di ricognizione alle risorse del territorio che offrono inserimento lavorativo, tirocini e formazione professionalizzante;</li><li>- potenziamento e acquisizione di consapevolezza rispetto alle proprie competenze e ai fattori critici connessi alla capacità di costruire il proprio futuro professionale e lavorativo, con approccio life design</li></ul> <p><b>C. Mediazione culturale/linguistica</b></p> <p>Comprensione dei contenuti delle ordinanze, della legislazione, rilettura dei codici culturali del Paese di provenienza, supporto ai colloqui degli operatori. Attivazione di percorsi di chiarificazione dei differenti codici culturali, rivolti sia agli utenti che agli operatori</p>
--

Fonte: Allegato 1 – documento preliminare di coprogettazione, Distretto di Venezia

Le metodologie proposte per il raggiungimento degli obiettivi sono gli strumenti tradizionali del servizio sociale orientati al paradigma dello sviluppo e dell'*empowerment*, per far sì che si possano “intrecciare in maniera salda metodi e contenuti in un percorso che favorisca la progressiva inclusione e condivisione comunitaria e, contestualmente, lo sviluppo della riflessione e della rielaborazione critica proattiva, da parte degli utenti”<sup>26</sup>. All’interno delle metodologie viene anche promosso l’online in quanto strumento che può essere fondamentale in casi di distanze geografiche importanti, difficoltà negli spostamenti o rigide limitazioni giudiziarie.

Infine, viene ribadito come sia importante la dimensione valutativa, che andrà fatta sulle attività della coprogettazione, attraverso strumenti quali-quantitativi e la restituzione nei territori del percorso fatto. In questa parte del documento viene anche promossa la partecipazione degli operatori degli UEPE inviati ai percorsi coprogettati, in modo tale da farne una conoscenza diretta.

Per quanto riguarda gli strumenti di gestione verranno utilizzati gli strumenti di governance all’interno dei processi decisionali e in tutti i momenti di comunicazione all’interno del progetto. Le attività dovranno prevedere strumenti per il presidio, controllo e la rendicontazione delle stesse<sup>27</sup>.

### *3.3.3 La procedura utilizzata e tempistiche*

La procedura utilizzata rispecchia quella definite nelle linee guida n.72/2021, sono quindi invitati alla manifestazione di interesse tutti i soggetti del terzo settore interessati a coprogettare degli interventi, che abbiamo come obiettivo quello di raggiungere gli obiettivi indicati dal documento preliminare di coprogettazione. Da avviso era anche previsto che la proposta progettuale dovesse coprire sia tutti gli ambiti di intervento sia tutte le province su cui insisteva la coprogettazione, era però possibile presentarsi in una cordata di enti per riuscire a soddisfare questi due prerequisiti<sup>28</sup>. In questa fase lo UIEPE ha anche organizzato un incontro, prima del termine delle candidature, per risolvere e chiarire alcuni aspetti che potevano risultare poco chiari, in quanto era la prima volta che, come

---

<sup>26</sup> Allegato 1 – documento preliminare di coprogettazione, Distretto di Venezia

<sup>27</sup> Allegato 1, Documento preliminare di coprogrammazione. Distretto di Venezia

<sup>28</sup> Allegato 1, Documento preliminare di coprogrammazione. Distretto di Venezia

Uffici di Esecuzione Penale Esterna, sperimentavano questo tipo di procedura. Essendo la cerchia degli enti che orbitano all'interno del mondo della giustizia limitata e stabile era necessario prevedere un momento di confronto per aiutarli a discostarsi dalle procedure più competitive a cui erano abituati.

Di risposta all'avviso sono arrivate tre proposte progettuali, di cui una presentata da un ente unico; tutte soddisfacevano i requisiti e sono quindi state tutte ammesse alla coprogettazione.

*All'inizio di ottobre è stato convocato il primo tavolo di coprogettazione in presenza dove si sono trovati tutti attorno ad un tavolo e hanno capito che da un lato erano stati ammessi tutti e quindi avrebbero dovuto trovare degli accordi tra di loro e dall'altro gli si chiedeva di valorizzare anche un apporto aggiunto da parte loro, dall'altro gli si chiedeva di creare tra di loro un ATS, un'associazione temporanea di scopo [...] Lì c'è stato lo spaesamento, devo dire, abbiamo iniziato a capire che gli enti non avevano capito nulla di questi aspetti ed erano smarriti (Bianca, 11 novembre 2023, Venezia).*

Quando nel primo capitolo si parlava della necessità di far comprendere il valore e le giuste modalità della coprogettazione, dopo queste affermazioni, pare evidente come questo aspetto sia il fulcro delle trattazioni sul tema se si vuole fare in modo che questi processi innovativi e collaborativi vengano apprezzati e che portino effettivamente i cambiamenti positivi auspicati. Questo, sia da parte delle amministrazioni che propongono, sia dagli enti che rispondono positivamente alla richiesta, per far sì che queste siano delle occasioni reali di confronto e di co-costruzione per superare le vecchie logiche e portare un nuovo modo di agire.

*Siamo partiti da un lato nella formulazione del progetto, più da parte nostra, la formulazione di cornice diciamo e già lì eravamo arrivati con una proposta, proviamo a declinare le varie proposte progettuali in una sorta di catalogo di attività che noi possiamo poi proporre alla nostra utenza (Bianca, 11 novembre 2023, Venezia).*

Già in questa fase possiamo osservare come sia emersa una delle criticità esposte nel capitolo precedente: al tavolo di progettazione non si è giunti ad un progetto comune, valorizzando le competenze di tutti, ma, probabilmente per comodità e poco tempo a disposizione, gli Uffici di Esecuzioni Penale Esterna si sono presentati già con una proposta per “unire” tutti i progetti e di fatto creare però una frammentazione dell’offerta. Ogni ente in questo modo si occupa di un pezzetto a sé stante, creando una rete solo a livello teorico ma non nell’effettiva progettualità e operatività dell’azione. Di fatto, i dieci enti che hanno risposto all’avviso si sono successivamente aggregati in un Associazione Temporanea di Scopo, con a capo un capofila, e insieme hanno previsto un cofinanziamento di 11.808, 74 € sotto forma di risorse monetarie e non monetarie<sup>29</sup>. In questo modo nasce il progetto S.T.E.P. – Strumenti di Trattamento Educativi Proattivi.

### **3.4 Il progetto S.T.E.P.**

Il progetto nato da questa coprogettazione, quindi, prevede l’attuazione di 33 diverse attività per gli imputati/condannati (Fig. 6), che sono state messe sotto forma di catalogo per far sì che siano fruibile per gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna.

*Il progetto è stato trasformato in un’erogazione di attività (Leonardo, 22 novembre 2023, online).*

Di fatto, come è stato già osservato nel paragrafo precedente, questa coprogettazione ha portato un’azione che non ha messo in comunione competenze, idee e progetti, ma ogni ente si è ritrovato a gestire semplicemente la propria parte.

Operativamente il progetto S.T.E.P. funziona su una piattaforma online, accessibile a tutto il partenariato del progetto, in cui sono presenti tutte le attività e le relative schede di presentazione, che permettono alle assistenti sociali di comprendere l’argomento, le finalità e la metodologia di ogni attività, in modo tale che la scelta del percorso sia mirata e significativa rispetto alla situazione di ogni singolo utente.

---

<sup>29</sup> Allegato n.1. Progetto S.T.E.P. – Strumenti di trattamento Educativi Proattivi

Fig. 6 Attività progetto S.T.E.P. anno 2022-2023

<b>A.</b> Culturale / formativo, ricreativo e sportivo	Legalità	Laboratorio di educazione alla legalità
		Educazione alla legalità A - Attività individuale
		Educazione alla legalità B - attività di gruppo
		Educazione alla legalità
		Laboratorio di Educazione di genere
	Sostegno psicologico	L'autobiografia come cura di sé
		Supporto allo sviluppo delle competenze emotive
		orientamento Specialistico e supporto al disagio psicologico in gruppo
		orientamento Specialistico e supporto al disagio psicologico individuale
		Laboratorio esperienziale sulle emozioni
<b>B.</b> Empowerment e orientamento professionale	Empowerment	Laboratorio di movimento espressivo
		Time Out
		Cammini di integrazione territoriale
		Meditazione trascendentale
		Supporto alla genitorialità
		percorsi individuali per l'Empowerment della responsabilità
		Percorsi di gruppo per l'Empowerment della responsabilità
		Empowerment e sviluppo della cittadinanza attiva
	Attività mediate dal cavallo sull'empatia e il rispetto	
	Orientamento	Gli strumenti della ricerca lavoro (ind)
		Gli strumenti della ricerca lavoro (gruppo)
		Orientamento e ricerca lavoro
		orientamento ai servizi del territorio
		orientamento e ricerca lavoro
		Percorso di Orientamento e ricerca lavoro
inserimenti lavorativi		
<b>C.</b> Mediazione culturale / linguistica	Mediazione	Mediazione Linguistico Culturale
		Mediazione interculturale
		Orientamento legale
		Mediazione linguistica culturale

Fonte: rielaborazione dell'autrice

Una volta individuata l'attività è compito dell'assistente sociale segnalare il nominativo negli specifici form predisposti nella piattaforma, a questo punto l'erogatore del percorso contatterà gli utenti.

Questo passaggio, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, può essere considerato una criticità del progetto e della relazione di aiuto, in quanto, nonostante a livello organizzativo sia indispensabile avere dei form online per segnalare i nominativi, non può neanche ridursi ad essere l'unico "contatto" fra le assistenti sociali e i professionisti che tengono l'attività. A livello operativo non sono infatti previsti dei colloqui di presentazione da parte delle assistenti sociali del candidato e, rispetto all'osservazione fatta, se non per volontà personale o in caso di problematicità, non è avvenuto questo tipo di raccordo. Da progetto in verità, come vedremo dopo, sono previsti

dei tavoli operativi per gestire attraverso un'equipe multidisciplinare ogni singolo caso, ma purtroppo non è stato uno strumento utilizzato. Inoltre, a conclusione delle attività sono previsti un attestato di frequenza e un'indicazione rispetto alla qualità della partecipazione da fornire alle assistenti sociali.

*In verità a me gli attestati non sono arrivati (Giorgia, 30 ottobre 2023, Mestre).*

Come è possibile vedere da questa intervista è evidente che questo sia stato un punto critico, ma lo andremo ad analizzare meglio nel prossimo capitolo.

#### *3.4.1 La governance*

Come visto nel capitolo precedente, è fondamentale che una coprogettazione preveda una dimensione di governance in grado di coniugare la dimensione istituzionale a quella operativa. In questa coprogettazione sono stati previsti i Tavoli tecnici come strumento per definire i tempi e le modalità realizzative delle attività, raccogliere criticità e stimoli e confrontarsi su eventuali modifiche o migliorie nelle attività mantenendo monitorato l'andamento delle segnalazioni. Fanno parte dei tavoli tecnici tutti i responsabili degli enti del Terzo settore facenti parte dell'ATS e i referenti di ogni UEPE/UIEPE/ULEPE. I tavoli tecnici, secondo progetto, possono riunirsi ogni due/tre mesi e i temi valutati all'interno dei tavoli, vengono condivisi con la Cabina di Regia, organi che garantisce il presidio strategia della coprogettazione. La Cabina di Regia si riunisce a cadenza annuale o semestrale, ma può essere convocata anche da uno dei suoi membri in ogni momento. I soggetti facenti parte della Cabina sono: il Direttore UIEPE o un suo rappresentante, i Direttori e responsabili di ogni UEPE, il rappresentante dell'ATS, i rappresentanti degli enti pubblici e il responsabile area contabilità. Da progetto sono previsti anche dei tavoli operativi che “operano come équipe multidisciplinari, composti dagli operatori pubblici e privati coinvolti nella gestione del singolo caso”<sup>30</sup>. Questi tavoli non sono convocati con cadenza programmata ma solo in caso di necessità, al momento non risulta che questo strumento sia mai stato utilizzato.

---

<sup>30</sup> Allegato n.1. Progetto S.T.E.P. – Strumenti di trattamento Educativi Proattivi

Nei tavoli tecnici inoltre verranno elaborati dei report specifici sul numero di beneficiari segnalati, attività concluse e in corso, partecipazione e andamento globale del progetto.

### *3.4.2 Valutazione*

A termine di ogni attività è prevista una valutazione da parte dei beneficiari per verificare la soddisfazione e gli esiti dell'attività, queste attività sono gestite dalle due Università partecipanti al progetto con personale e risorse scientifiche. Nello specifico il Team di ricerca dell'Università di Ca' Foscari, durante la prima annualità, si è occupato di portare avanti una valutazione dei processi di coprogettazione andando ad indagare il ruolo degli attori coinvolti. Questa valutazione è stata portata avanti adottando tre strumenti:

- Analisi dei documenti di progetto per andare a ricostruire come è avvenuto il processo di coprogettazione e gli esiti di questa attività
  - Osservazione dei tavoli tecnici e delle cabine di regia e delle dinamiche che intercorrono durante questi incontri
  - Interviste non strutturate ai coordinatori e ai professionisti che hanno portato avanti il progetto sia all'interno del partenariato pubblico che in quello privato.
- Questa ricerca e gli esiti che ha prodotto saranno al centro del prossimo capitolo.

## **4. La ricerca**

La ricerca di tesi si inserisce all'interno delle attività previste dalla coprogettazione in quanto Ca' Foscari, essendo parte del partenariato pubblico, ha deciso di mettere a disposizione il proprio personale per le attività di valutazione e della coprogettazione, partecipando con un proprio referente tecnico al tavolo e alle riunioni collegiali organizzative, di monitoraggio e di valutazione. Durante questa prima annualità il team di ricerca di Ca' Foscari, composto dalla prof.ssa Matutini, il prof. Busacca e dalla sottoscritta, ha portato avanti una valutazione del processo di coprogettazione andando ad indagare le opportunità, i limiti e le risorse presenti all'interno del processo di coprogettazione, sia nella fase di attivazione che in quella successiva di implementazione. La domanda di ricerca di tale progetto riguardava il modo in cui la procedura di coprogettazione nel suo complesso è stata in grado di migliorare la copertura di servizi sul territorio rispetto alle altre forme progettuali che vedono la partecipazione del Terzo settore. Nello specifico, questa ricerca di tesi si inserisce all'interno della più recente letteratura riguardo gli aspetti più pratici e operativi della coprogettazione, andando ad osservare limiti e criticità del processo che ha portato alla definizione del progetto S.T.E.P.

### **4.1 Metodologia**

Il metodo utilizzato per portare avanti la ricerca è quello appunto del *case study*, con un approccio di tipo qualitativo. In particolare, è stata applicata una metanalisi

dell'andamento generale e dell'impatto complessivo della coprogettazione, non dei singoli interventi attivati.

L'analisi delle evidenze empiriche mira, infatti, a produrre conoscenze sull'impatto delle procedure a livello micro, meso e macro. A livello micro ci si è focalizzati sulle soluzioni prodotte dai tavoli e sui loro impatti sul lavoro sociale; a livello meso è stata osservata la specificità del rapporto tra le singole organizzazioni appartenenti al partenariato privato e tra queste e le realtà appartenenti, invece, al partenariato pubblico; infine, a livello macro è stata fatta una valutazione delle capacità del sistema di produrre soluzioni organizzative efficaci, efficienti, innovative e sostenibili.

Diverse attività hanno composto la ricerca. Dapprima sono stati analizzati i documenti di progetto per andare a ricostruire come è avvenuto il processo di coprogettazione e gli esiti di questa attività, al fine di ricostruire i processi formali di questa coprogettazione. Sono stati analizzati sia gli atti propedeutici, ovvero l'avviso di procedura non competitiva con i relativi allegati, contenenti la proposta progettuale di coprogettazione e la proposta del piano economico finanziario, sia i documenti del progetto S.T.E.P., comprendenti, oltre al progetto in sé, il cofinanziamento previsto e il catalogo della attività che sono stati in parte illustrati nel capitolo precedenti.

Parallelamente è stata fatta un'osservazione sul campo all'interno dei tavoli tecnici e dell'unica Cabina di Regia svoltasi nel periodo della ricerca, da cui si è potuto osservare le dinamiche che intercorrono tra i vari attori del partenariato e comprendere l'andamento del progetto, poiché all'inizio di ogni riunione venivano condivise le attività iniziate, quelle finite, quelle programmate e quelle che facevano fatica a ricevere segnalazioni.

Infine, lo strumento di ricerca che ha richiesto più tempo e dal quale abbiamo ottenuto più informazioni, sono state le interviste non strutturate rivolte ai protagonisti della coprogettazione. In particolare, sono state effettuate due interviste per organizzazione/ente/UEPE, sia appartenenti al partenariato pubblico che a quello privato, una rivolta ad individui con un ruolo di coordinamento all'interno della coprogettazione e l'altra ai professionisti che svolgono in prima persona l'erogazione dei servizi da parte dell'organizzazione e che quindi hanno un contatto diretto con l'utenza; queste due persone sono state individuate dall'organizzazione stessa. Attraverso la conduzione di queste interviste non strutturate si è andata ad indagare l'esperienza personale all'interno

della coprogettazione; nello specifico si chiedeva di condividere la propria esperienza di partecipazione al processo di coprogettazione cercando di evidenziare : (1) il perché si è deciso di partecipare (obiettivi, motivazioni), (2) come si è sviluppata (il racconto del processo dalla vostra prospettiva), (3) quali ostacoli si sono incontrati, (4) quali apprendimenti si possono ricavare da questa partecipazione, (5) vantaggi e svantaggi per l'organizzazione. Inoltre, a fine intervista è stata data la possibilità a tutti di poter aggiungere, se lo ritenevano necessario, una qualsiasi altra considerazione rispetto alla coprogettazione che andasse anche al di fuori della traccia data. Per ricevere le adesioni a tali interviste sono state mandate da inizio ottobre diverse e-mail ai referenti degli enti partner in cui veniva spiegata la ricerca, le modalità e i contenuti delle interviste, a cui veniva chiesto di rispondere dando i nominativi e i recapiti delle persone da intervistare con delle disponibilità per la pianificazione delle stesse.

Fra il periodo di ottobre e inizio febbraio ho svolto ventiquattro interviste, di cui tredici a chi aveva un ruolo da coordinatore e undici a chi aveva un ruolo più operativo, della durata di circa mezz'ora ciascuna, riuscendo ad intervistare complessivamente quattordici dei diciotto enti partecipanti alla coprogettazione, dato in linea con quanto preventivato dall'inizio. Le interviste si sono svolte principalmente online, in videochiamata, per agevolare la partecipazione e in alcuni casi, dove è stato possibile, si sono svolte in presenza negli spazi delle organizzazioni. Le conversazioni sono state tutte registrate, trascritte, pseudoanonimizzate e analizzate, raggruppando le riflessioni emerse attorno a diversi punti di interesse.

Si è manifestato in maniera evidente come lo svolgere queste interviste non fosse una priorità dei partecipanti della coprogettazione; la fase delle interviste, programmata fra la metà di ottobre e l'inizio di dicembre, si è infatti prolungata fino agli inizi di febbraio e non si sarebbe conclusa con un esito così positivo se non fosse per l'aiuto fornitoci dall'UIEPE di Venezia nel sollecitare gli enti a darci una risposta. Questa problematica è emersa sia nei Tavoli di lavoro che nelle Cabine di Regia, in riferimento alla nostra ricerca e anche a quella portata avanti dell'università di Padova, a titolo di esempio vengono qui riportate alcune delle affermazioni fatte.

*Svantaggi [...] molto spesso si sottostimano le ore di coordinamento all'interno di questi servizi, purtroppo, ed è un grande classico [...] ma perché la partecipazione alle riunioni, anche quello che stiamo facendo in questo momento io e te, le riunioni di monitoraggio, le riunioni con il capofila, l'aggiornamento sui file, c'è la coprogettazione tanto più richiede questo tipo di impegno, è come dire, dovrebbe essere maggiormente tenuto in considerazione [...] non possono sempre solo considerare le attività per la loro erogazione fisica che viene data, delle ore dell'operatore che fa determinate cose (Elia, 25 ottobre 2023).*

All'interno delle cabine di regia si è lasciato spazio alle criticità della ricerca ed è emerso quanto riportato:

*Difficoltà nella comunicazione e l'aspetto della ricerca è poco valorizzato presso gli operatori [...] Si trovano in difficoltà, inoltre, a portare avanti le interviste in quando gli operatori non essendo pagati per farlo non sono interessati e in generale non è chiaro, agli operatori, il ruolo che ha la ricerca. [...]. Viene discusso come: per gli utenti, era prevedibile fosse difficile; mentre, per gli operatori, è critico e bisogna trovare un modo per far entrare un'ora dedicata alla ricerca all'interno delle ore. Da parte degli enti, c'è una difficoltà con le P.IVA che lavorano a progetto specifico e poi in generale gli operatori già fanno dei grandi sforzi per fare le attività in orari inusuali, come la sera o nella pausa pranzo (Cabina di Regia, 30 ottobre 2023).*

Da questi stralci di interviste e dichiarazioni fatte durante i Tavoli di lavoro e le Cabine di regia i motivi per questo scarso interesse risultano legati ai tempi della coprogettazione, poiché tutto il tempo utilizzato per il coordinamento, fra riunioni, Tavoli tecnici ecc., è investito dagli enti ma non è retribuito dalla coprogettazione. La ricerca diventa così uno fra i tanti impegni che l'organizzazione deve mettere in conto di fare ma che, se non spiegata e quindi di conseguenza incentivata, non viene compresa e valorizzata. Nonostante questo, si è riusciti a svolgere quasi tutte le interviste preventivate e in quasi tutti i casi i partecipanti si sono rilevati coinvolti e collaborativi nel riportare la loro esperienza.

Centrale, infatti, nelle interviste, è risultata l'esperienza personale dei protagonisti della coprogettazione, prendendo in considerazione soprattutto i punti di vista differenti fra chi svolge un ruolo di coordinamento e chi invece porta avanti le attività con l'utenza e la loro percezione di questa nuova modalità di lavoro. Se la coprogettazione vuole diventare il *modus operandi* principale di come si portano avanti gli interventi sociali fra pubblico e privato è importante ascoltare le percezioni di chi questo cambiamento lo deve compiere perché, se son loro i primi ad essere scettici o a riscontrare molte problematiche, sarà difficile che questo cambiamento possa avvenire.

Questa scelta ha evidenziato una differenza nel rispondere alle domande, sicuramente dovuta ai tipi di esperienza, ma soprattutto è stata riscontrata una difficoltà maggiore per chi svolgeva un ruolo più operativo. Da questa intervista emerge quanto gli operatori in area psicologia, educativa e sociale vengano ingaggiati per portare avanti solo uno specifico intervento.

*Stavo cercando di adattare anche di capire mentre mi collegavo come potevo, cosa ti posso dire in base alle domande, esempio il perché avete deciso di partecipare immagino sia qualcosa che ha elaborato un po' di più Lucia rispetto a me, quando nella mia parte c'è un ingaggio, insomma, di Lucia nel momento in cui mi ha spiegato quello che era un po' tutto il progetto (Olivia, 25 ottobre 2023).*

e di questo intervento si interessano esclusivamente.

*No no, forse questo risponde Marta, nel senso che questo no no non sono stato coinvolto in questa fase. Nel senso, ho affrontato le attività che mi erano state incaricate e ho affrontato queste (Francesco, 9 novembre 2023).*

Questi sono solo due delle diverse interviste che riportano le difficoltà di chi porta avanti l'attività con l'utenza, ovviamente non per tutti è stato così. Rilevante è che a dover essere sollecitati per svolgere le interviste non sono stati solo alcuni piccoli enti, che magari non avevano compreso o che non avevano tempo da dedicare alla ricerca, ma anche gli UEPE stessi. Questo mi ha lasciato perplessa perché, se sono gli stessi enti promotori della coprogettazione a non essere interessati alle fasi di verifica, chi dovrebbe esserlo?

Essendo questo lavoro di ricerca di tesi inserito all'interno di un'esperienza di tirocinio, nel primo periodo ho avuto la possibilità di scoprire gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, in particolare l'ufficio interdistrettuale di Venezia, osservando da dentro il loro lavoro e avendo la possibilità di partecipare ad alcune loro formazioni sulla giustizia riparativa e la mediazione. Questo tempo mi è servito per comprendere il lavoro che svolgono gli Uffici e capire il contesto in cui era inserita la coprogettazione su cui si è lavorato.

#### **4.2 Inquadramento generale dei risultati**

In seguito alla conduzione delle interviste, l'osservazione dei tavoli di lavoro e la consultazione dei documenti di progetto, è stato possibile farsi un'idea di come questa coprogettazione ha preso vita e di come i vari attori hanno contribuito nella realizzazione e nei processi in atto dalla stipula della stessa. Sono tanti gli stimoli ricevuti e, in questo lavoro non verranno presi in considerazione tutti per questioni di tempo e lunghezza, ma sono stati raggruppati in tre punti di interesse, che verranno esposti nei prossimi paragrafi. Tali punti di interesse afferiscono ai tre livelli di analisi e pongono degli interrogativi rispetto a: come è nato il progetto S.T.E.P. all'interno dei tavoli di coprogettazioni iniziali; a come si è portata avanti la relazione d'aiuto in una prospettiva di un processo d'aiuto integrato; e alla capacità del sistema di essere sostenibile per le parti. Questi punti che ho ritenuto di interesse non vanno a "colpevolizzare" la coprogettazione in questione, ma sono solo delle riflessioni sul come, con gli strumenti e le competenze dei diversi enti, si riescono a portare avanti dei processi di coprogettazione nella realtà.

In generale, infatti, il progetto S.T.E.P. è stato valutato positivamente da quasi tutti gli enti partner, qui di seguito alcune parti di interviste diretta ad operatori e coordinatori dei vari enti sia del partneriato pubblico, che di quello privato:

*Nel complesso lo ritengo un'esperienza positiva (Arianna, 6 novembre 2023).*

*Sicuramente il progetto è un buon progetto e una buona rete (Miriam, 8 novembre 2023).*

*Io la vedo come un'esperienza positiva (Cristina, 23 novembre 2023).*

*Ma i risultati ci sono assolutamente e siamo contenti (Elia, 25 ottobre 2023).*

*Sto apprezzando molto questo progetto (Olivia, 25 ottobre 2023).*

Viene anche sottolineato dall'intervista qui di seguito come sia stato piacevole collaborare con il pubblico, cosa che, a quanto pare, in passato non è sempre stata scontata; possiamo quindi affermare, anche rispetto all'osservazione dei tavoli, che il clima generale del partenariato è stato sereno.

*La collaborazione è stata molto buona e non lo dico perché c'è UIEPE di mezzo, però veramente con Bianca, con Carlotta ci siamo sentite spesso, si è cercato di trovare delle soluzioni. Per cui devo dirti che è stato piacevole e, a volte, con gli enti pubblici può diventare non così piacevole, perché magari sai sono il ministero; quindi, devi fare come dico io e invece non è stato questo l'atteggiamento per cui è stato anche piacevole collaborare (Lucia, 25 ottobre 2023, online).*

Purtroppo, non per tutti è stato così.

*È stata rinnovata per l'anno prossimo, e ne siamo felici, però, le note negative riportate in coordinamento, non ci hanno visto molto entusiasti (Samuele, 27 dicembre 2023).*

Da sottolineare che per quasi tutti gli enti questa si trattava della prima esperienza di coprogettazione ed è quindi da un lato normale che non tutto sia andando alla perfezione, ma è altrettanto importante che la soddisfazione degli enti sia alta, in quanto è fondamentale per aprire allo strumento della coprogettazione un futuro all'interno del servizio sociale.

*La cosa che mi vien da dire è che, sicuramente è una delle prime esperienze dopo la riforma del Codice del Terzo settore della coprogettazione, nel senso che, e questo l'abbiamo avviato tutti all'emanazione praticamente del codice del terzo settore, alla sua entrata in vigore, quindi eravamo già pronti, avevamo anche i precursori nell'ambito della progettazione in questa attività. Devo dire che ha funzionato, c'è stata una regia attenta da parte dell'UEPE e una risposta dei singoli attori, per quanto dal mio punto di vista, dei singoli attori efficace e precisa, quindi è stato un primo esperimento sotto l'egida del Codice del Terzo settore veramente efficace e abbiamo sperimentato insieme cosa vuol dire unirsi, ognuno con le proprie peculiarità e portare avanti una progettazione, tra virgolette, sana in principio, perché qui non c'è assolutamente una questione di contributi e di finanziamenti, anzi, al contrario, è proprio un impegno e un dispendio di energie dove la parte di volontariato e di missione di voler ottenere dei risultati positivi per questi beneficiari è super preminente (Alberto, 20 novembre, 2023).*

Da questo pezzo di intervista viene introdotto un punto chiave, che poi verrà analizzato in seguito, rispetto alla sostenibilità economica della coprogettazione; viene qui vista con un'accezione positiva in quanto, essendo il compenso per queste attività molto ridotto, tutti i partner hanno risposto all'avviso non per questioni economiche ma più etiche/valoriali e di interesse verso il tema e la causa. E qui si potrebbe aprire una bella parentesi sulle motivazioni che portano i vari enti ad inserirsi in delle progettazioni di questo tipo.

Per gli UEPE, UIEPE e ULEPE, invece, se dapprima è stato un po' macchinoso per le funzionarie di servizio sociale comprendere tutte le varie opportunità offerte in modo tale da proporle a chi ne aveva bisogno poi, superato questo primo ostacolo, è stato uno strumento utilizzato ed apprezzato.

*All'inizio in qualche maniera i progetti venivano proposti, "guardate che c'è anche questa possibilità" ora si è invertito un po', quindi, tanti funzionari con le loro situazioni vengono, oppure chiedono, oppure sanno che questi percorsi esistono, vanno a verificare e c'è uno scambio completamente diverso (Benedetta, 13 novembre 2023).*

Una volta compreso il valore del progetto, come abbiamo visto in questo spezzone di intervista, è anche emerso che ha effettivamente contribuito a dare valore al programma di trattamento delle persone, come affermato da una delle assistenti sociali che ho avuto modo di intervistare, che lavora negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna.

*Sicuramente è stata un'esperienza utile, nel senso che poi, sia dal punto di vista pratico, nel senso che sono state sicuramente delle risorse, delle realtà molto utili per andare poi a costruire quello che è il programma trattamentale delle persone, per arricchire ecco quello che sono i programmi degli utenti e quindi avere la possibilità di spaziare in più ambiti e avere più realtà che potessero offrire il loro contributo, sicuramente è stato molto utile (Claudia, 6 febbraio 2024).*

Possiamo notare quindi come il progetto aiuti nel pratico le assistenti sociali, che, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, vivono un carico lavorativo importante.

*Sicuramente è un progetto molto interessante, molto bello e anche molto ricco devo dire, ecco per quanto mi riguarda è arrivato, questa progettazione è arrivata in una fase in cui noi funzionari avevamo un carico di lavoro molto alto e quindi forse questo ci ha un po' limitati nel approfondire, parlo per me, mi ha un po' limitata nell'approfondire bene ogni singola attività, perché appunto la coprogettazione prevede tantissime cose relative a varie aree come sappiamo, e non è stato semplice calarsi in ogni attività e capire ciò che ogni attività, che ogni ente proponeva. Un po' appunto, soprattutto per mancanza di tempo, avendo un carico di lavoro molto ampio, quindi io mi auguro che adesso, con l'immissione in servizio delle colleghe che sono arrivate qualche mese fa, e con l'arrivo anche di altre colleghe il nostro carico lavoro sta diventando un po' più normale e questo ci permette sicuramente di avere più tempo anche per concentrarci e andare a studiare maggiormente ogni attività per andarla poi appunto a collegare ad un soggetto, ad un utente. [...] Quindi, sicuramente in un'ottica di questo tipo, di reinserimento sociale e di revisione critica, la coprogettazione calza a pennello, dal mio punto di vista, perché offre tutta una serie di risorse che ci possono permettere di dare, come dire, più sostanza a quelli che sono i programmi di trattamento che facciamo e quindi ci*

*permettono di realizzare dei programmi maggiormente individualizzati, quindi maggiormente rispondenti a quelle che sono le risorse della persona, le risorse presenti e le criticità presenti (Giorgia, 30 ottobre 2023).*

Da questa intervista possiamo quindi vedere come il progetto abbia avuto dei risvolti molto positivi sia nell'agevolare e nel dare sostanza al lavoro svolto dalle funzionarie di servizio sociale, sia poi alle opportunità offerte ai rei. Oltre a questo livello pratico di opportunità offerte è considerato positivamente anche il fatto che attraverso questo metodo di progettazione si è potuto dare spazio anche ad attività innovative o di cui gli Uffici non si erano mai avvalsi, portando quindi anche nuovi modi di affrontare gli argomenti trattati solitamente.

*Però ecco direi che, come partenza, possiamo star contenti e anche dagli enti sono venute delle idee per trattare un determinato ambito d'intervento, che noi avevamo un po' come critico, con delle idee che a noi non sarebbero mai venute; quindi, questo mettersi insieme anche nella fase di progettazione proprio è stato importante e alcune attività devo dire che sono state molto significative (Bianca, 2 novembre 2023).*

In generale quindi la coprogettazione da parte degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna è considerata positivamente.

*È andata sicuramente bene, noi godiamo di questi progetti e queste attività (Simona, 8 novembre 2023).*

E viene considerata come una risorsa importante per il loro lavoro.

*Siamo qua che aspettiamo le prossime offerte per poter partire con i nuovi percorsi quindi sì. È una risorsa e un sostegno per il nostro lavoro molto importante (Claudia, 6 febbraio 2024).*

Sicuramente è un dato importante che sia la pubblica amministrazione che il partenariato pubblico e privato siano rimasti soddisfatti dalla collaborazione e che soprattutto gli interventi coprogettati siano stati utili e utilizzati andando a supportare gli Uffici rispetto ai loro grandi carichi di lavoro.

#### *4.2.1 Motivazioni e obiettivi del partenariato*

Per tornare allo spunto tratto da una delle interviste precedenti, in cui si afferiva alle motivazioni che hanno portato gli enti a partecipare, è importante comprendere le motivazioni che hanno portato ogni ente a rispondere all'avviso di coprogettazione. Nelle prossime righe verrà lasciato spazio direttamente alle parole dei protagonisti, per raccontare i diversi motivi che li hanno spinti a questa scelta.

Un primo motivo è stato quello secondo il quale gli obiettivi dell'avviso e gli ambiti di intervento già facevano parte della mission della cooperativa, per la già consolidata esperienza positiva nel collaborare con gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna e per l'occasione di poter comprendere come si sviluppano questi nuovi processi di coprogettazione.

*Noi abbiamo deciso di partecipare perché comunque fa parte della nostra attività della nostra mission, lavoriamo da tantissimo tempo con persone in misura alternativa in area penale esterna, [...] quindi diciamo che questa cosa ci stava tutta. Oltre, ovviamente, a questo tipo di interesse generale e di coerenza con la mission, nello specifico abbiamo deciso di partecipare per la pluriennale collaborazione, comunque, con l'UEPE che l'ha proposto, per il fatto che comunque, coinvolge diverse province, per cui in ogni caso è interessante avere un confronto di diverse esperienze e perché mi interessava anche capire questi nuovi processi della coprogettazione (Arianna, 6 novembre 2023).*

Sono molti gli enti che mettono fra i motivi della partecipazione le pregresse esperienze di collaborazione con gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna e che vedono la potenziale rete che si va a creare con il territorio come un'occasione da non perdere e a cui dare valore.

*Quando abbiamo saputo che la coprogettazione verteva in qualcosa da fare con UIEPE [...], abbiamo detto sì, sicuramente abbiamo collaborato bene nel passato, ci sembra giusto esserci e lo facciamo perciò è per quello che ci troviamo qua. L'obiettivo è ovviamente quello di far rete, una delle nostre funzioni proprio in ambito penitenziario è quella di fare reti con il territorio, perciò, l'ennesima occasione da sfruttare per collaborare con UIEPE, ma con altri comuni, con le università, insomma con tante altre realtà perciò motivazione a palla, l'aspetto motivazionale per noi era principale abbiamo detto di sì (Elia, 25 ottobre 2023, Venezia).*

Di nuovo, possiamo vedere come aver preso parte a precedenti collaborazioni ritenute positive sia un fattore importante per tornare a collaborare, oltre all'aspettativa di creare e mettersi in rete con i servizi e gli enti del territorio.

*Allora vabbè la cooperativa [...] lavora ormai da moltissimi anni in ambito anche carcerario, quindi con il UEPE di Mestre-Venezia ma anche di Treviso abbiamo fatto moltissimi progetti insieme. Perché abbiamo deciso di partecipare al progetto? Abbiamo deciso di partecipare al progetto perché comunque è importante per la cooperativa stare sul territorio, stare in rete con i servizi e offrire comunque azioni mirate a supporto alle persone [...] quindi a fronte poi di esperienze pregresse con il UEPE si è deciso poi di partecipare appunto a questa coprogettazione per offrire servizi alle persone, capendo anche quali potevano essere di interesse sia per, come dire, il Servizio che poi ha in carico le persone che avrebbe poi inviato i destinatari alle diverse azioni (Miriam, 8 novembre 2023).*

Enti che collaborano da anni con l'Esecuzione Penale Esterna hanno anche vissuto con loro i cambiamenti che il settore ha affrontato negli anni, fino alla più recente Riforma Cartabia, diviene quindi anche motivo di interesse inserirsi in questi nuovi processi e modalità di lavoro.

*Il perché abbiamo deciso di partecipare innanzitutto al bando è stato in funzione di un'esperienza che abbiamo già avuto con il UEPE che è pregressa alla partecipazione a questo bando che è un'esperienza che è una convenzione con*

*l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna [...] quindi diciamo che avevamo già una conoscenza di questo tipo di giustizia diversa insomma e delle persone che accedevano a questo, chiamiamolo, servizio, che erano inseriti in questi programmi, quindi c'era già una conoscenza con le AS dell'UEPE di Padova [...] Quindi in funzione di questa esperienza c'era un interesse nei confronti di questo tipo di percorsi e quindi in funzione anche della riforma Cartabia e la possibilità di poter partecipare a questo bando abbiamo detto, io ero pienamente convinta di voler partecipare, non è stata una cosa che è stata fatta dalla nostra cooperativa e quindi dici vabbè abbiamo vinto il bando per caso, è stata una volontà di proseguire e di continuare a fare attività in questo ambito ecco, di poter partecipare non soltanto nell'ambito, nell'aspetto più riparativo ma più diciamo in un aspetto che si può dire inclusivo, si fa anche un lavoro di prevenzione con queste persone e di comprensione del reato, della situazione, comprensione dei motivi che hanno portato ad incappare nella legge, nel reato, tutto un lavoro più psicologico. [...] il bando con la coprogettazione è stato proprio un invito a nozze ecco anche nell'idea di poter seguire queste persone, di proporre un percorso (Cristina, 23 novembre 2023, online).*

Mettersi in rete come motore delle collaborazioni, e in questo caso anche il comprendere le modalità di sviluppo dello strumento della coprogettazione, hanno portato a considerare questo progetto come punto nevralgico per le future coprogettazioni.

*Abbiamo deciso che poiché riteniamo che il grosso del disagio, qualunque sia la questione, [...] il grosso del problema sia legato all'isolamento sociale che c'è in atto attorno a quella situazione e là abbiamo iniziato a praticare una serie di azioni, ci siamo riaperti e abbiamo ricominciato a lavorare in rete e stiamo creando reti con altri, stiamo facendo progetti in giro di vario tipo, [...] quindi arriviamo su questa logica. E quindi rispetto anche ai punti che tu mi dicevi abbiamo deciso di partecipare perché era appunto giustizia sociale e di comunità e quindi faceva parte degli schemi delle cose, era un modo per fare. Non so se basta come presentazione ecco, con questo abbiamo anche risposto al perché abbiamo deciso di partecipare. [...] quello che ci interessa a noi è di far parte del tavolo di regia [...] per poter capire appieno i processi che sono in atto [...] l'interesse per questo progetto è che*

*questo è un progetto fondante su quello che sarà la progettazione in futuro in Italia, perché con questo progetto qui dovranno fare i conti anche tutti gli altri ministeri, tutti quanti gli enti (Leonardo, 22 novembre 2023, online).*

L'aspetto della coprogettazione è, come abbiamo visto, di interesse sia per vedere effettivamente che novità porta con sé e come funziona, sia, in questo caso, come un'opportunità per portare il proprio lavoro in collaborazione con altri.

*Il motivo era proprio credere che nello strumento della coprogettazione potesse essere, come dire, uno strumento in più che ci permettesse portare quelle che sono le nostre attività, le nostre azioni in condivisione con altri soggetti finalmente, in coprogettazione con altri soggetti e che questa attività di S.T.E.P. potesse essere di aiuto ancor di più rispetto al lavoro portato avanti dagli assistenti sociali dell'UEPE con queste finalità che vi ho appena descritto, quindi dare valore al nostro tipo di approccio (Marcello, 26 ottobre 2023, online).*

Diversi, invece, sono anche gli enti che già lavoravano nell'ambito dell'Esecuzione Penale Esterna e che quindi ritrovavano nella loro mission entrare a far parte di un progetto in questa area di intervento, come in questo caso.

*Essendo una cooperativa che da quando è nata lavora con le persone che sono in misura, in esecuzione penale sia interna che esterna, perché [...] e diciamo direi che è nella mission da sempre il lavoro con il ministero della giustizia e poi con il target di riferimento. Quindi rispondiamo alla manifestazione di interesse (Marta, 9 novembre 2023).*

Anche in questo caso il motivo principale di risposta all'avviso è stato il poter portare avanti la propria mission.

*Allora il perché avete deciso di partecipare. [...] il problema carcere è sempre all'ordine del giorno per 1500 motivi. [...] la persona si trova all'uscita dello sconto della pena senza titolo di soggiorno in Italia e questo è stato il moto, il motivo, la missione per la quale ci siamo adoperati in questa progettualità, avevamo già fatti*

*altri progetti in partenariato e poi ad un certo punto abbiamo visto questo bando abbiamo chiamato altri colleghi, cooperative, enti istituzionali e comuni sensibili a questo tema e abbiamo partecipato al bando e insieme abbiamo condiviso tutta l'attività di co-progettazione con l'UEPE (Alberto, 20 novembre 2023, online).*

Non tutti hanno direttamente deciso in prima istanza di partecipare all'avviso ma, come è possibile notare da questo estratto di intervista, qualcuno è stato contattato da altri enti per creare una cordata di risposta all'avviso e, anche in questo caso, hanno risposto positivamente perché avevano già collaborato con gli Uffici proponenti la coprogettazione.

*Quindi naturalmente anche per mission interna ci rivolgiamo ad una platea di persone disoccupate con qualche complessità e fragilità in più [...] abbiamo collaborato con UEPE in passato per una direttiva che è la direttiva con un progetto destinato proprio alle persone in esecuzione penale esterna quindi questo mondo carcerario, fuori e dentro ci è sempre un po' interessato e abbiamo una certa esperienza, per cui quando è uscita la gara siamo stati contattati in realtà da associazione xx per presentare un progetto insieme a loro [...] quindi in questo modo abbiamo partecipato volentieri (Lucia, 25 ottobre 2023, online).*

Quella che segue è invece una motivazione da parte di un operatore in area psicologica, educativa e sociale che invece non aveva mai avuto a che fare con persone in Esecuzione Penale Esterna, ma come area rientrava nel suo interesse personale professionale.

*Quando mi è stato proposto questo progetto mi è interessato molto, nel senso che avevo diverse aree di interesse, principalmente mi piaceva vedere un pochino come funzionavano anche le persone all'interno dell'istituzione carcere/UEPE, in questo caso più specifico di S.T.E.P. e quindi volevo proprio vedere anche le modalità di arrivo e di svolgimento di pochi incontri però, secondo me, sono stati degli incontri interessanti, per lo meno dal mio punto di vista, spero per anche qualche partecipante che gli sia rimasto qualcosa (Carolina, 6 novembre 2023, online).*

Quella precedente non è stata l'unica situazione in cui l'interesse nel partecipare al progetto parte proprio dal non aver mai lavorato in questo settore e quindi dalla curiosità di sperimentarsi in qualcosa di nuovo ma con molta potenzialità.

*Mi è stata richiesta la disponibilità all'interno del progetto [...] io ho accettato molto volentieri perché sono le mie attività e mi piace molto farle e soprattutto ho accettato perché era una cosa un po' sperimentale anche fare questa attività con UEPE, che io non conoscevo, e fare questa attività con queste persone in misura alternativa al carcere mi sembrava molto interessante e secondo me anche molto utile, [...] quindi per me era molto stimolante potermi provare, mettermi alla prova anche su questo tipo di percorsi e di utenza, anche perché ero convinta che potessero essere percorsi utili per le persone e quindi ho accettato (Maria, 12 ottobre 2023, online).*

D'altro canto, non per tutti entrare a far parte di una coprogettazione per poter continuare a collaborare con gli Uffici e a portare avanti i propri progetti viene vista come un fattore positivo, ma anzi viene sentita quasi una forzatura.

*Il perché avete deciso di partecipare; allora la nostra è un'associazione di promozione sociale [...] Già da un po' con il UEPE abbiamo collaborato [...] La convenzione è stato rinnovato dall'UEPE tutti gli anni e ad un certo punto il UIEPE stesso di Venezia ci chiede di entrare in questa ATS, c'è lo chiede per poter sviluppare un qualcosa con tutto questo gruppo ed è una richiesta quasi, per continuare a lavorare con noi è il caso che riusciate a trovare una quadra tra tutti voi che collaborate nell'ambito della giustizia (Samuele, dicembre 2023, online).*

In conclusione, possiamo affermare che le motivazioni principali che hanno portato i vari enti a prender parte alla coprogettazione risiedono in buona parte in esperienze pregresse di collaborazione con i diversi Uffici di Esecuzione Penale Esterna e quindi la volontà di continuare queste collaborazioni. Un fattore di interesse comune è la possibilità di fare rete, vedendo quindi la coprogettazione come un modo per crearne una ed entrare quindi a far parte di una rete territoriale vasta e ampia, essendo la coprogettazione su diversi

territori, e comprendendo, oltre agli enti del Terzo settore, anche alcuni Comuni e le Università. La maggior parte degli enti, inoltre, lavorava già nel campo dell'Esecuzione Penale Esterna e ha considerato questa nuova modalità di sviluppare i rapporti fra pubblico e privato una prospettiva diversa ad un fenomeno che c'è sempre stato. Nuove prospettive, quelle della coprogettazione, che interessano alcuni enti che vogliono sperimentarsi in queste nuove modalità di lavoro per capire e comprendere in che modo la coprogettazione cambierà il servizio sociale nel futuro. Rilevante che per un partner il fatto di dover entrare a far parte della coprogettazione sia stato percepito come l'unica possibilità di continuare un progetto che già veniva svolto precedentemente e quindi fosse semplicemente un aumentare la burocrazia e la complessità per offrire un servizio sostanzialmente identico a quello già offerto. Questo aspetto viene già visto nella letteratura come una criticità rispetto alla riuscita di una coprogettazione, in quanto nell'eventualità in cui la coprogettazione inizia a diventare l'unico modo di intrattenere dei rapporti con la pubblica amministrazione, ad avvicinarsi a questi processi non sono solo le organizzazioni interessate a far parte di procedimenti di questo tipo, ma anche tutti quegli enti che vivono di finanziamenti del settore pubblico e che quindi per poter portare avanti il proprio lavoro si ritrovano a dover far parte di tali procedure (Marocchi 2023b).

Da questa ultima criticità andremo a sollevare delle questioni riguardanti questa specifica coprogettazione che vanno a confermare alcuni dei punti di debolezza, o per lo meno da attenzionare, per portare avanti delle buone coprogettazioni, emersi nella letteratura consultata.

### **4.3 Un progetto unico o tanti piccoli progetti?**

Un primo aspetto critico afferisce a come si è strutturata la coprogettazione, proprio rispetto ai processi avvenuti nei primi tavoli di progettazione e al come si è arrivati alla strutturazione del progetto S.T.E.P. così com'è ora. Come abbiamo già visto in un paragrafo del capitolo precedente, una volta conclusa la fase di selezione, gli Uffici si sono presentati al primo tavolo di coprogettazione vero e proprio con già una proposta.

Siamo partiti da un lato nella formulazione del progetto, più da parte nostra, la formulazione di cornice diciamo e già lì eravamo arrivati con una proposta, proviamo a declinare le varie proposte progettuali in una sorta di catalogo di attività che noi possiamo poi proporre alla nostra utenza (Bianca, 11 novembre 2023).

Tale proposta va così a definire l'azione da svolgere e a ridividere i compiti di ogni partner in un campo delimitato e limitato, andando così a offuscare il ruolo che dovrebbe avere il tavolo di coprogettazione nel co-costruire e co-progettare un progetto e un'azione condivisa (Guidetti 2018). Progetto che dovrebbe nascere dalla partecipazione e dall'ascolto di tutti, in un complesso lavoro di mediazione, in grado di mettere in relazione tutte le risorse messe in campo dal partenariato e di trovare nuove soluzioni in grado di superare i limiti che la logica competitiva portava con sé (De Ambrogio e Marocchi 2023). In questa fase è cruciale lasciare una libera espressione dei soggetti coinvolti e fare in modo che il tavolo di coprogettazione non sia confinato in schemi predefiniti, ma che possa trovare una risposta ai problemi totalmente diversa rispetto a quella tradizionale (Marocchi 2023b). Ne consegue che nel caso della coprogettazione qui analizzata non si è dato al tavolo di coprogettazione l'opportunità di poter co-progettare un progetto comune e si è quindi perso in partenza tutto il potenziale che una vera coprogettazione poteva apportare al raggiungimento degli obiettivi presenti nel progetto allegato all'avviso di procedura non competitiva. Fino a questo momento, gli Uffici nell'indizione dell'avviso e nella stipula del progetto preliminare erano riusciti nel loro compito di definire solo il campo d'azione e non l'azione in sé, ma nella fase di coprogettazione vera e propria non sono stati in grado di porsi come mediatori e stimolatori di nuovi pensieri e contaminazioni, ma hanno da subito fatto una proposta che poi il tavolo, abituato alle logiche dei bandi e poco abituato alla libertà progettuale della coprogettazione, ha accolto di buon grado.

Il fulcro della progettazione e lo sconvolgimento che porta la coprogettazione è però proprio il processo che porta alla definizione del progetto condiviso (Guidetti 2018) e l'innovazione che porta la coprogettazione è un ribaltamento rispetto alle modalità usuali di esternalizzazione dei servizi, gestiti e realizzati dai privati e solo finanziati e decisi dalla pubblica amministrazione. La logica collaborativa introdotta da questo nuovo

strumento mira ad una divisione delle responsabilità, rendendo tutti corresponsabili nel dividersi onori e oneri della risoluzione dei problemi di natura sociale (De Ambrogio 2016). Come abbiamo visto nel capitolo precedente è fondamentale per il futuro della coprogettazione che questi processi in atto vengano portati avanti avendo ben chiaro la metodologia e i possibili punti critici, e non siano invece delle esperienze mal condotte che rischiano di produrre risultati deludenti e, in alcuni casi, controproducenti, andando a vanificare il potenziale trasformativo dello strumento (De Ambrogio e Marocchi 2023).

#### *4.3.1 La prospettiva del partenariato pubblico*

Le motivazioni di questi errori possono essere ricondotte sicuramente all'abitudine di utilizzare le modalità fino ad adesso utilizzate e conosciute, ma, soprattutto, all'inesperienza rispetto a tali processi da parte di quasi tutto il partenariato. Per gran parte degli enti partner, sia pubblici che privati, questa è stata la prima esperienza di coprogettazione e gli Uffici proponenti hanno quindi in primis dovuto studiare e comprendere tali processi, processo tutt'altro che semplice. All'epoca in cui questo processo è avvenuto infatti, molta della letteratura disponibile oggi, soprattutto in relazione alle criticità e buone prassi ricavate dallo studio di precedenti coprogettazioni, non erano ancora state pubblicate. Di fatti quasi tutta la letteratura utilizzata in questa ricerca di tesi, che va ad osservare criticità e punti di forza a seguito dell'osservazione di coprogettazioni svoltasi negli anni passati, è tutta letteratura pubblicata in seguito all'indizione della coprogettazione, quindi non disponibile inizialmente per comprendere meglio tali processi.

*Chiaramente il non avere nessuno che avesse esperienza sul campo, se non teorica e quella che potevamo studiare. [...] Perché poi appunto la direzione generale ha dato questa spinta verso la coprogettazione ma poi tutti si sono trovati impreparati, per cui è stata anche una catena di condivisione di esperienze, di modi di fare, di criticità, di positività e questo direi che è anche stato anche bello poterlo sperimentare perché non è per niente scontato (Bianca, 2 novembre 2023).*

All'interno di questa progettazione l'Ufficio di Venezia si è preso la responsabilità in primis di studiare e comprendere la metodologia della coprogettazione per poi condividerla con gli altri Uffici dell'interdistretto; come è possibile osservare hanno studiato solo la letteratura puramente teorica, non basata dall'analisi empirica di altre esperienze, e poi si sono avvalsi della condivisione fra i diversi Uffici del territorio italiano che avevano già portato avanti procedure di questo tipo.

*Rispetto alla coprogettazione, come dire, è stata un'esperienza nuova di lavorare in maniera sinergica, in maniera diversa con gli altri territori. Certo, ci sono state delle difficoltà, intanto io personalmente ho dovuto capire che cos'era la coprogettazione, perché sono abituata a lavorare con dei soggetti ma capire la coprogettazione è stato anche un po' faticoso e impegnativo da parte mia, mi ci sono dovuta proprio calare e una coprogettazione e non è stato solo difficile capire io e stato poi difficile farlo capire anche agli operatori perché la coprogettazione non coinvolge solo me, i coordinatori, chi l'ha ideato ma coinvolge soprattutto le persone che poi ci mettono le mani che devono fare in modo che queste progettazioni, che questa coprogettazione funzioni. Quindi io posso anche non capire bene, ma se poi non faccio capire agli altri rimaniamo al palo, poi non diamo nessun esito rispetto al lavoro svolto. Quindi diciamo che all'inizio c'è stato un lavoro anche molto interessante da parte dell'interdistrettuale che ci ha preparato delle slide per farci capire cosa fosse la coprogettazione, farci capire in che cosa comportava, che impegno richiedeva (Federica, 26 gennaio 2024).*

Risulta chiave da questa intervista quanto la mancanza di conoscenza dello strumento possa a diversi livelli essere critica, ed è per questo che la letteratura attuale ha l'obiettivo di portare avanti e condividere ragionamenti rispetto all'applicazione dello strumento (Guidetti 2023). Gli Uffici sono consapevoli di questa loro inesperienza e in un'intervista hanno posto l'interrogativo sul perché le Università siano state coinvolte nel progetto solo con una funzione valutativa e non anche in una fase iniziale, dove avrebbero potuto dare un supporto più a livello teorico.

*Un supporto a livello teorico da parte appunto anche della fabbrica della teoria, che può essere l'università potrebbe essere proprio dato anche nella fase iniziale e non solo nella fase di verifica. Potrebbe essere molto interessante perché appunto ci sono le teorie, ci sono gli sbagli fatti già da altri, ecco magari, ci sono altre esperienze e ci sono anche degli strumenti, sia metodologici o proprio anche concreti, programmi che noi dello stato siamo ancora un po' indietro [...] Magari quello che mi sento di dire è che sarebbe molto interessante poter fare entrare sempre di più l'università nei servizi proprio per dare anche nuove teorie, nuovi strumenti per arrivare poi alla coprogettazione perché poi ci si arriva per tante strade e forse quella che voi potete offrire è anche una strada importante. Nel senso non è un caso che c'è gente che ci spende ore e ore e sarebbe interessante per noi della trincea avere qualche anche consiglio su come approcciare le realtà, perché un conto è prendere il telefono e dire "hei vuoi fare qualcosa con me", un conto e invece partire da un convegno, ecco non so magari ci possono esserci delle strategie che ci possono aiutare (Simona, 8 novembre 2023).*

Sicuramente un supporto iniziale da parte delle Università poteva essere utile e avrebbe portato degli spunti interessanti che avrebbero ridotto le criticità osservate, d'altro canto non sarebbe stato possibile portare avanti, sempre da parte della stessa università, una ricerca sul processo di coprogettazione per ovvie ragioni. La domanda che sorge è se è più utile produrre conoscenze facendo ricerca valutativa o contribuire a far sviluppare buone esperienze di coprogettazione fin dal principio.

#### *4.3.2 La prospettiva del partenariato privato*

Per quanto riguarda gli enti privati, solo due tra i partecipanti hanno fatto formazione in merito alla coprogettazione o avevano esperienze pregresso di coprogettazioni.

*Ho partecipato l'anno scorso/due anni fa a dei percorsi formativi dove è stato comunque trattato il tema della coprogettazione per cui era assolutamente interessante sperimentarlo (Arianna, 6 novembre 2023).*

E solo uno di questi due, oltre ad avere una formazione in merito, era inserito anche in altre coprogettazioni.

*Ad esempio, in questo momento noi abbiamo anche un altro progetto che è di coprogettazione in atto (Leonardo, 22 novembre 2023).*

Rilevante, infatti, che l'unica criticità rispetto al progetto in sé e al come si è sviluppato il processo di coprogettazione è stata sollevata dall'unico ente facente parte del partenariato che già aveva avuto un'esperienza di coprogettazione alle spalle e che era formato in merito. Quello che loro condividono è che la costruzione del progetto finale non sia stata realmente coprogettata.

*Poi questa cosa si è sviluppata con anche incontri, confronti, con anche la difficoltà di capire come trasformare dei progetti che erano diversi per ogni associazione trasformarli in un insieme che fosse funzionale e che forse non è stato tanto coprogettato, perché ad un certo punto bisogna trovare un modo di mettere tutto insieme ed è stato fatto, chiaramente quando poi dal singolo si passa al gruppo c'è una qualche fetta che viene trascurata (Cristina, 23 novembre 2023).*

E che quindi ha portato il progetto finale ad essere un'erogazione di attività non sfruttando quindi la potenzialità che ha un progetto coprogettato veramente.

*Il progetto è stato trasformato in un'erogazione di attività (Leonardo, 22 novembre 2023).*

Di fatto quindi, in questo caso, quello che ne è nato, non è un progetto unico, ma tanti piccoli progetti uniti sotto un nome altisonante come quello della coprogettazione, essendo invece di base nulla di innovativo rispetto ai progetti già esistenti all'interno degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna.

*Ma finché appunto i bandi vengono strutturati in questa maniera qui la cosa diventa un po' difficile è sempre un po' un riadattamento, si rischia facilmente di cadere*

*nell'errore classico che viene segnato in tutto i manuali di chiamarla coprogettazione ma in realtà di continuare a fare il vecchio sistema semplicemente perché si sbagliano dei pezzi, non si creano le reti prima ma dopo, si saltano dei passaggi e si risolve tutto in termini più burocratici che sostanziali [...] il progetto poi è diventato adesso ci sono queste attività, con questi passaggi, così c'è scritto, così si fa, il risultato si trovano un sacco di intoppi perché invece di risolvere i problemi si è creato uno schema, questo serve perché chiaramente stiamo cercando di creare uno schema futuro di azione, essendo uno schema molto legato all'erogazione di servizi tenderà a diventare una cosa molto legata, perché questo è lo schema di partenza. Non è che non si possono creare schemi diversi, ma bisogna strutturarli anche in maniera diversa, con uno sforzo diverso di organizzazione, però ripeto tutto questo fa parte poi del gioco, che stiamo cercando di capire, di vedere, di organizzare (Leonardo, 22 novembre 2023).*

Da questa intervista vengono sottolineati degli aspetti importanti: sono molti, infatti, gli enti che per questa coprogettazione hanno semplicemente utilizzato delle attività che già svolgevano.

*Questa attività è un'attività che noi avevamo già utilizzato precedentemente all'interno del carcere con dei gruppi di detenuti (Anna, 25 ottobre 2023).*

E che l'essere all'interno di una coprogettazione o non esserlo non ha cambiato il loro lavoro.

*Ma noi lavoriamo da tanti anni con questo target per cui nell'orientamento lavorativo faccio quello che faccio sempre (Matilde, 14 novembre 2023).*

Magari riformulandolo leggermente la loro attività abituale per farla rientrare nel tempo e budget a disposizione.

*Abbiamo creato una specie di follow up che è "di nuovo in cammino" ma per far assaggiare dei potenziali camminatori di una settimana questa esperienza (Samuele, 27 dicembre 2023).*

Non sono però da condannare coloro che hanno portato all'interno del progetto S.T.E.P. dell'attività già esistenti, in quanto può anche essere valida la scelta di proporre un'attività già collaudata e funzionante. Tuttavia, così facendo, come enti del Terzo settore perdono l'opportunità di poter sviluppare un progetto con la maggiore libertà che di base la coprogettazione offre, rimanendo nella propria zona di confort al posto di sfruttare il potenziale innovativo e trasformativo di questi processi. Potenziale innovativo che, anche se non sfruttabile nel progetto complessivo, poteva comunque essere utilizzato nelle progettualità di ogni ente. Le motivazioni che possono portare a questo voler "vincere facile" possono essere diverse; una di queste è sicuramente il budget ridotto che non stimola gli enti a impegnarsi e a spendere più energie di quelle base. Questione economica che prende ampio spazio all'interno delle criticità in merito di coprogettazione emerse nella letteratura consultata, e a cui verrà dedicato uno spazio proprio nei prossimi paragrafi in quanto non influenza solo l'aspetto qui riportato (Guarna e Maino 2023). Non tutti i soggetti partner hanno "riciclato" le attività; infatti, alcuni, hanno sfruttato l'occasione che la coprogettazione dava loro per proporre nuovi percorsi mai presi in considerazione prima.

*Abbiamo proposto due percorsi perché ci hanno chiesto di pensare a qualcosa di un pochino più innovativo che non fosse toccato magari anche dagli altri enti e quindi abbiamo proposto un percorso di meditazione trascendentale (Lucia, 25 ottobre 2023).*

Sfruttando così l'opportunità di essere più liberi nella scelta di come portare avanti gli obiettivi della coprogettazione.

*Mi hanno detto "c'è questo progetto che prevede questo e questo" e come svolgerlo è stata una mia scelta (Carolina, 6 novembre 2023).*

Andando di fatto a progettare e sviluppare delle azioni nuove ed innovative.

*Abbiamo voluto portare un'azione nuova quest'anno all'interno della coprogettazione (Miriam, 8 novembre 2023).*

#### *4.3.3 Conclusioni*

In conclusione, possiamo affermare che una prima criticità di questa coprogettazione sta proprio alla base del tavolo di coprogettazione e quindi dell'ideazione del progetto S.T.E.P., tavolo che non è stato un luogo dove le energie e le competenze dei vari attori si sono unite in maniera sinergica per trovare una soluzione unica, essendosi gli Uffici presentati con già una proposta per “unire” i vari progetti proposti dalle diverse cordate in fase di selezione.

Questa dinamica va a confermare quanto emerso nella letteratura circa l'importanza nell'investire in una gestione efficace dei tavoli, anche attraverso le figure del welfare community manager<sup>31</sup> che sappiano stimolare un confronto generativo (Guarna e Maino 2023). Questa figura o figure mediatrici simili non sono state coinvolte in questa coprogettazione, che ha invece visto svolgere questo ruolo di coordinamento dall'UIEPE di Venezia. I motivi che hanno portato gli Uffici a presentarsi al primo tavolo di coprogettazione con una loro rielaborazione dei progetti possono ritrovarsi nella mancanza di tempo e nel timore, da un lato di non riuscire in un tempo limitato a trovare una soluzione condivisa, come è emerso da un'intervista riportata precedentemente, e dall'altro di non voler far “sprecare” troppo tempo ai diversi enti per la co-costruzione del progetto. Tuttavia, è proprio questo tempo impiegato nei tavoli, come è stato già detto, che va gestito in maniera efficace (Marocchi 2023), dandogli valore per far nascere progettazioni al di fuori dei canoni.

Anche se i presupposti di questa coprogettazione non sono stati ottimali, ogni ente, nello spazio che gli era destinato, ha potuto, se lo desiderava, utilizzare la libertà offerta dalla coprogettazione per decidere, come meglio credeva, come raggiungere gli obiettivi generali della coprogettazione, creando anche attività di natura innovativa.

Queste conclusioni non vogliono affermare che il progetto S.T.E.P. sia stato un progetto fallimentare, in quanto dalle interviste fatte, si è compreso che è stato un

---

<sup>31</sup> [Glossario - Disuguaglianze Sociali](#)

progetto apprezzato e soprattutto molto utilizzato. Infatti, la coprogettazione non è l'unico modo per portare avanti le collaborazioni tra pubblico e privato e non è che dalla sua legittimazione tutti gli interventi sociali devono essere portati avanti con questa modalità, ma come afferma Marocchi (2023b) è importante comprendere quando utilizzarla rispetto agli obiettivi e le necessità di chi la indice. In questo caso il risultato è stato più quello di tanti piccoli mini bandi e progetti che quello di una coprogettazione.

La non conoscenza della teoria che sta alla base della coprogettazione e il non aver mai avuto un'altra esperienza di coprogettazione conferma l'importanza della letteratura attuale nella divulgazione di pensieri di tipo operativo. Dalle interviste, infatti, è emerso che, tranne chi aveva invece una conoscenza dei processi e dei presupposti della coprogettazione, nessuno degli enti si è accorto di questa criticità alla base del processo e di fatto sono rimasti tutti soddisfatti dall'esperienza. Questa conclusione non mina la fiducia sullo strumento, ma sul suo futuro utilizzo, che potrà continuare ad essere portato avanti senza i giusti presupposti non andando a valorizzare il potenziale innovativo di questo nuovo metodo. Se non si riesce ad identificare e limitare gli errori, inevitabili probabilmente, di queste prime esperienze sarà sempre più difficile far sì che vengano fatte buone coprogettazioni.

Dallo studio della letteratura e confrontandomi con i risultati della ricerca sul campo, emerge un aspetto che non è mai stato sollevato dalla letteratura attuale. Mi sono infatti interrogata sull'utilità di chiedere ai diversi enti di proporre un progetto preliminare per candidarsi, se poi l'obiettivo e lo scopo della coprogettazione a livello teorico è quello di riunirsi tutti attorno a un tavolo per progettare insieme un qualcosa che, inevitabilmente, sarà diverso dalle proposte iniziali. Si potrebbe invece chiedere ai diversi enti come risposta all'avviso di condividere le motivazioni che li spingono ad approcciarsi alla coprogettazione e di illustrare le risorse e le competenze che possono mettere a disposizione rispetto alle aree di intervento designate dalla pubblica amministrazione che indice la procedura di evidenza pubblica. In questo modo, si evita di far svolgere un lavoro potenzialmente inutile agli enti e si garantisce che i diversi attori si presentino ai tavoli di coprogettazione con le proprie risorse e competenze da mettere in campo per la realizzazione di un progetto unico. Questa modalità permette di approcciarsi alla fase di co-costruzione del progetto con una base aperta e flessibile, dove ogni soggetto può

contribuire in modo significativo, senza dover adattare dei progetti definiti a priori non avendo tenuto conto di tutte le risorse a disposizione. Questo potrebbe incentivare una coprogettazione più autentica e collaborativa, in cui tutte le parti coinvolte partecipano attivamente alla definizione del progetto.

#### **4.4 Stare in rete o lavorare in rete?**

La seconda criticità riguarda la multi-professionalità degli interventi che questo tipo di lavoro in rete ha l'obiettivo di apportare al processo di aiuto. Il servizio sociale da anni ormai opera secondo un modello unitario che va ad osservare e ad aiutare la persona rispetto alla sua globalità, non andando a limitare la propria azione rispetto al problema cardine per il quale si è presentato o è stato presentato al servizio sociale, ma andando a tenere in considerazione tutti i settori che determinano una persona, anche avvalendosi di collaborazioni diverse e altre letture di pensiero (Ziliani e Rovai 2007). Nel nostro caso quindi si intende il non andare ad agire sul reo, solo in quanto persona che ha commesso un determinato reato, ma andare a fare un lavoro sulla persona prendendo in considerazione tutte le sue specificità e le sue possibili multi-problematicità che lo hanno portato a compiere un gesto punibile dalla legge. Gli assistenti sociali durante l'elaborazione del programma di trattamento tendono ad avere un approccio comunitario e di rete che richiede l'elaborazione di un intervento che non è più incentrato solo sulla persona, ma si allarga anche alle sue reti e a quelle del suo contesto di vita, il processo di aiuto, di conseguenza, si allarga alla collaborazione con altri professionisti, servizi e agenzie sul territorio (Pieroni 2018). Il mandato istituzionale all'interno dell'Esecuzione Penale Esterna "impone al servizio sociale l'allargamento dell'azione alle realtà relazionali, economiche, culturali dell'ambiente di provenienza del soggetto" (Neve 1993). È importante quindi predisporre e portare avanti una prospettiva integrata d'intervento attraverso un modello multiprofessionale dove il servizio sociale ha il compito di coordinare le diverse attività (Ziliani e Rovai 2007). Nei successivi paragrafi andremo ad osservare invece il rapporto fra tutti i professionisti compartecipanti al processo di aiuto, valutando se il tipo di rapporto è in linea con le modalità di lavoro del servizio sociale e del lavoro di rete o se invece presenta delle criticità.

Uno dei due obiettivi della coprogettazione è per l'appunto “consolidare i rapporti con i servizi pubblico/privati territoriali per affrontare in modo più adeguato la complessità di cui le persone in carico agli UEPE sono portatrici, talvolta alla base degli agiti devianti”<sup>32</sup>.

Come già accennato nel paragrafo riguardante il progetto S.T.E.P., i trentatré diversi interventi sviluppati all'interno del progetto hanno proprio l'obiettivo di dare delle opportunità diverse e mirate rispetto alla persona. Il sistema delle segnalazioni, però, per come strutturato, non prevede un passaggio di consegne o un confronto con gli altri professionisti inclusi nel progetto. L'unico strumento previsto dalla governance in tal senso sono i Tavoli operativi, che dovrebbero fungere da equipe multidisciplinari, ma che non risultano esser stati utilizzati. Dalle interviste emerge come questo venga percepito e vissuto dagli operatori in area psicologica, educativa e sociale in maniera differente. Nel prossimo paragrafo andremo ad osservare come si sono sviluppati questi rapporti.

#### *4.4.1 I rapporti fra assistenti sociali e operatori in area psicologica, educativa e sociale*

L'organico del progetto S.T.E.P. è composto da diversi soggetti fra coordinatori, professionisti di diverso genere e gli assistenti sociali degli UEPE, la struttura organizzativa non prevede un raccordo ben definito fra queste figure. Il mezzo di comunicazione e condivisione fra i diversi soggetti del partenariato è un *Teams* dedicato, a cui però hanno accesso solo i coordinatori dei diversi enti. A livello strutturale non vi è quindi un rapporto diretto fra assistenti sociali e operatori che portano avanti le attività del progetto S.T.E.P. con l'utenza. Questo tipo di rapporto non è neanche richiesto nelle modalità di raccordo tra ente inviante e ente deputato alla presa in carico, se non alla fine delle attività con la consegna di una valutazione rispetto a come ogni persona ha vissuto e ha partecipato alle attività previste o in caso di non partecipazione da parte dei beneficiari<sup>33</sup>. Questa interazione è quindi a discrezione delle parti e si configura in maniera molto differente da caso a caso, per questo ottiene una rilevanza all'interno di questa ricerca.

---

<sup>32</sup> Allegato 1, Documento preliminare di coprogrammazione. Distretto di Venezia

<sup>33</sup> Allegato n.1. Progetto S.T.E.P. – Strumenti di trattamento Educativi Proattivi

In alcuni casi i professionisti che realizzano le attività previste dal progetto non hanno mai avuto un contatto diretto con le assistenti sociali, in quanto a gestire le segnalazioni è il coordinatore dell'ente, che comunica loro i contatti dei beneficiari. In questo caso l'intenzione degli operatori era proprio quella di distaccarsi il più possibile dall'Istituzione per creare una relazione più sincera con l'utenza, che in questo modo non si sente obbligata ad assumere degli atteggiamenti rivolti a migliorare la loro condizione giuridica.

*Nel senso che il vantaggio è il fatto che noi siamo stati delle protagoniste esterne, esterne nel senso non lavoranti per il UEPE in sé, ma per un progetto esterno, questo aiuta molto, l'ho visto anche in carcere rispetto ai colleghi che lavorano dentro l'istituzione. Essere delle figure esterne credo abbia dei pro e dei contro, come pro il fatto proprio far sì che le persone possano sentirsi più libere e di dover meno manipolare la situazione, come dire "non ho niente in cambio" quindi si devo venirci, perché qualcuno mi ha detto di venirci però si non ho elementi per manipolare a sufficienza. [...] dove non si sarebbe dato un riscontro degli argomenti, delle specifiche degli argomenti portati dalle persone e che quelle erano sotto privacy ma che avremmo dovuto dare una restituzione, per non so per quanto riguarda il gruppo: il clima del gruppo, come si era mosso; il singolo anche una restituzione su come sono andati i colloqui ma al di là dei contenuti [...] perché noi abbiamo cercato sempre di staccarci il più possibile da tutto questo circuito istituzionale in sé ma di essere una piccola parte che veniva gestita all'interno del loro percorso del reato. [...] No, noi con le assistenti non abbiamo mai avuto contatto, è sempre XX che si è fatto da tramite rispetto a poter appunto dire alle persone orari giorni, però no con le AS non abbiamo mai avuto contatto. Dei ragazzi tanti hanno chiesto se dopo noi sentivano gli assistenti, se davamo un voto, se gli assistenti sapevano poi queste cose qua e noi ci siamo subito sganciate nel senso che abbiamo subito detto le cose come stanno, dicendo non siamo noi che ci coordiniamo e che ci relazioniamo con le assistenti, avvocati e giudici, no, noi facciamo questi gruppi qua, questi colloqui a seconda di e poi dobbiamo riferire finale un po' il clima come è andata, cosa che abbiamo sempre voluto condividere con le persone, nel senso che non abbiamo mai mandato niente che non fosse condiviso (Carolina, 6 novembre 2023).*

In questo caso presentarsi come “esterni” al mondo dell’Esecuzione Penale Esterna viene visto come una modalità per entrare in una relazione più autentica e per fare in modo che gli utenti possano viverci il percorso come un vero spazio di crescita e senza farsi carico di secondi fini rispetto alla loro misura. Un'altra operatrice, alla domanda se avessero avuti dei contatti con le assistenti sociali, ha risposto dicendo:

*No, abbiamo avuto uno scambio. No, abbiamo avuto un problema questo lunedì con un utente e quindi lì è stato necessario riprendere in mano, non abbiamo avuto il contatto diretto con l’AS che a dire il vero avrebbe dovuto chiamarci, ma non ci ha chiamate e abbiamo fatto presente noi la problematica (Anna, 25 ottobre 2023).*

In questo caso lo scambio è avvenuto solo nel momento in cui è stato riscontrato un problema con una persona e, al momento dell’intervista, non erano ancora riusciti ad avere un contatto diretto. In altri casi il rapporto con le assistenti sociali si esaurisce con l’invio della relazione finale prevista da progetto, in cui vengono riportati informazioni concernenti la disponibilità da parte dell’utente nel collaborare o meno.

*Allora alla fine c’era una relazione e venivano informate le AS proprio riguardo alla disponibilità della persona, alla collaborazione e invece informando anche proprio la AS per la mancanza di collaborazione quando è successo, quando è accaduto. Per quando mi riguarda adesso, questo è il rapporto (Francesco, 9 novembre 2023).*

Seppur non sempre così sterile, molto spesso il rapporto è finalizzato a dare un ritorno agli Uffici rispetto all’atteggiamento avuto rispetto al percorso.

*Si, io ho sempre il contatto con i servizi sociali dell’UEPE, dei candidati via email e via telefono uno perché quando mi passano il nominativo bho intanto bisogna inviare i registri, piuttosto che dobbiamo inviare gli attestati, però io do magari anche un ritorno, c’è io mentre scrivo l’attestato dico è andata bene, ha fatto un buon percorso, alcuni sono più bisognosi di un percorso quindi tipo quando*

*individuo che, oltre alle competenze emotive, ci sono altri passaggi da fare, avviso sempre gli assistenti sociali via email. Poi se le persone non ci vogliono venire e si comportano magari male, mi rifiutano il progetto o ci sono problemi, vengo e poi non vengo, mi chiami 50 volte e tu non vieni, io lo segnalo e non sei magari idoneo e lo riferisco per cui la collaborazione è importante perché l'assistente sociale ha un ritorno e può prendere la persona dirgli "cosa è successo?" perché ti sei comportato così? vuoi che proviamo di nuovo? oppure lo riteniamo non idoneo e basta oppure l'assistente sociale, c'è comunque deve essere aggiornato (Matilde, 14 novembre 2023).*

Nel dare un ritorno, come in questo caso, si forniscono anche delle informazioni in più rispetto a quelle richieste, per condividere delle necessità emerse dal percorso e che magari possono essere affrontate successivamente all'interno del processo di aiuto, non emerge però che vi sia un rapporto da parte delle assistenti sociali prima dell'avvio del percorso. Diversamente, vi sono anche alcuni casi in cui è stata instaurata una relazione con le assistenti sociali anche nella fase di segnalazione, per comprendere se il percorso poteva essere adatto alla persona.

*Forse questo portale su Teams è stato usato poco, noi abbiamo fatto lo sforzo di scrivere tutto lì, però poi mi rendo conto che, anche con il rapporto con le AS, arriva un'e-mail prima e poi lo mettiamo, ma il contatto, la decisione di inviare una persona piuttosto che no, è stata fatta con una telefonata, con un mezzo diverso, questo portale è stato un po' come dire il look finale di una serie di accordi che venivano presi anche per altri vie, questo mi viene da dire (Cristina, 23 novembre 2023).*

Nei casi in cui questo contatto iniziale non è avvenuto è stato riscontrato come, un contatto preliminare di introduzione della persona, avrebbe aiutato chi conduce le attività a tarare l'attività rispetto alle necessità e competenze dei beneficiari.

*Perché chiaramente non sapendo, e qua un po' la criticità secondo me, che non sapendo fin da subito magari o per tempo, molto tempo prima chi può esserci in*

*aula, avendo fatto un pre-colloquio per capire un po' la dinamica, le persone che ci sono al loro interno, il loro vissuto, anche la modalità di ragionamento, perché magari c'è chi è più pronto, c'è chi è molto pronto a interagire in questi termini, c'è chi invece devi spiegargli un po' di più, devi accoglierlo un po' di più su questi temi, fa un po' più fatica. Chi magari ha una difficoltà linguistica italiana quindi anche li devi adattare il racconto anche per far capire questa cosa, ecco la disomogeneità è sicuramente una criticità. Quindi formulare, un pensiero che ho un fatto, magari formulare un pre-colloquio breve, o un piccolo briefing con chi segue queste persone, ad esempio, potrebbe essere utile per chi poi fa la parte di formazione, applicazione avere questi elementi per poter considerarli, perché stiamo parlando di persone di situazioni di cambiamento, quindi, deve essere adattato su chi hai in aula, questo ovviamente nella mia modalità di lavoro ecco (Olivia, 25 ottobre 2023).*

Fatta esperienza in questo primo anno del progetto, la volontà, in questo caso, è quella di poter, durante la prossima annualità, avere questo tipo di introduzione dei beneficiari da parte delle assistenti sociali prima dell'inizio dell'attività. In un caso però l'ente già in questa annualità aveva la necessità e la volontà di avere una presentazione del beneficiario, prima dello svolgimento dell'attività, ma, nonostante le richieste, non sono riusciti ad avere queste informazioni.

*Noi chiediamo di poter incontrare le AS anche per farci raccontare un po' la storia, o per lo meno, perché noi abbiamo problematiche, non legate solo al cammino in sé, ma relazionali con le persone che portiamo via. In quella di una settimana noi chiediamo sempre l'interfaccia dell'AS direttamente, [...] In questi "ripercorsi" questa cosa non è avvenuta perché le uniche interfacce erano queste due pedagogiste, le quali sentivano le assistenti sociali ma non avevano mai tempo (Galiazzo, 27 dicembre 2023).*

Tutte queste interviste evidenziano come vi sia un problema e una criticità importante nella relazione fra i professionisti che portano avanti la relazione di aiuto. Questo mancato raccordo è avvenuto per una lacuna da parte di tutte le parti, quindi anche da una difficoltà da parte delle assistenti sociali di ritagliarsi del tempo da dedicare a questa parte del lavoro. Infatti, per quanto riguarda la mediazione linguistica, dove la segnalazione non

potrebbe avvenire solo tramite l'inserimento del nominativo sul *form*, vediamo come chi conduceva l'attività ha riscontrato una criticità rispetto al numero basso di persone segnalate.

*L'attivazione parte da un'e-mail. Nella mole di lavoro che gli AS dell'UEPE si trovano costretti a, e qui non è che devo prendere le loro parti, ma sto cercando di immedesimarmi su quella che può essere la difficoltà, nel dover seguire un carico, a mio avviso esorbitante di casi, il rapporto numerico assistenti sociali beneficiari è immane, anche semplicemente un'email a uno dei partner dei progetti S.T.E.P., nel marasma poi di progettualità che seguono, perché ovviamente poi l'EUPE non ha solo S.T.E.P., questa cosa qui, per noi come ente ci sembra, ovviamente, semplice e tutto ma non possiamo darlo così scontato per le assistenti sociali. [...] Quindi il bisogno a nostro avviso sopravvive, c'è questo bisogno, a livello pratico non è sempre semplice attivare queste mediazioni linguistico culturali, perché ripeto anche semplicemente vado a cercare l'indirizzo di XX, gli scrivo una mail, XX mi risponde dandomi magari un'altra fascia oraria, io devo risentire il beneficiario se può venire. Quindi se dovessi sintetizzare l'ostacolo a mio avviso è questo, [...] ad inizio progetto noi eravamo anche andati all'UEPE di Padova e Rovigo [...] occhio che si attiva in questo modo la mediazione linguistica culturale, quindi sapevamo che sarebbe stato il tasto più dolente. [...] apprendimento il fatto che i percorsi di empowerment sono altamente richiesti, i percorsi di empowerment funzionano molto bene, evidentemente le assistenti sociali hanno più facilità, anche perché se ci pensi una volta che danno il nominativo, io le capisco, vanno segnalati solo i nominativi, una volta che poi noi abbiamo l'e-mail del beneficiario [...] poi è tutto a carico nostro, quindi come dire l'assistente sociale doveva fare solo fisicamente la segnalazione su teams, su questa piattaforma (Marcello, 26 ottobre 2023).*

Il servizio di mediazione è stato sottoutilizzato rispetto al bisogno che ne avrebbero gli Uffici perché la sua attivazione richiedeva più tempo per la segnalazione e per l'attivazione del servizio rispetto a tutte le altre attività. Da un'intervista ad un'assistente sociale, infatti, traspare come la necessità sia quella di ricevere la valutazione finale e poter vedere le indicazioni nella tabella delle segnalazioni rispetto all'inizio e fine del

percorso, in modo tale da non dover contattare chi di competenza per avere queste informazioni.

*Una criticità è stato che non venisse puntualmente segnalato il contatto, nel senso che sul format ecco c'era comunque le indicazioni di quando la persona era stata contattata e quando si era concluso, ecco non tutti i referenti dei diversi progetti questa l'indicazione l'hanno registrata e questo ci portava al "ho bisogno di questa informazione" contatto il referente, il referente però non è colui che gestisce il progetto e quindi ci rimanda ad una terza persona, [...] aver subito la questione del feedback credo sia importantissima in termini di contatto, in termini di se la persona l'ha concluso, io non ho bisogno di disturbare nessuno, se apro comunque le segnalazioni vedo che quella persona l'ha concluso quindi so solo che devo attendere che mi arrivi l'attestazione di questa frequenza, l'attestazione delle frequenze non sono arrivate. Per cui sono state fatti diversi solleciti (Benedetta, 13 novembre 2023).*

Qui ci si scontra con un modello di assistente sociale che invece dovrebbe ricoprire un ruolo da *case manager*, il quale compito è quello di fare da raccordo fra le figure professionali che portano avanti un progetto di aiuto integrato (Bortoli 2005). Non per tutti è stato così, anzi per alcuni lo strumento degli attestati finali è risultato un po' limitante e la loro non compilazione ha dato l'opportunità di poter instaurare un'interazione diversa con gli operatori in area psicologica, educativa e sociale.

*Allora svantaggi magari ci vorrebbe un po' più di, come dire, di interlocuzione fra noi e gli enti, come ti dicevo, io chiamando per esempio l'operatore della cooperativa sono riuscita ad avere un riscontro sulla persona, però questo deriva dal fatto che mancavano gli attestati [...] Questo sì è un ostacolo, però ho trovato degli operatori molto disponibili, per esempio l'operatore con cui mi sono sentita [...] mi ha mandato un qualche riga in cui mi ha spiegato un pochino se la persona insomma è stata regolare, se è andato bene il percorso quindi ho trovato anche molta collaborazione e questo ha aiutato perché aiutato anche a me a spiegare al magistrato che la persona ha fatto questo percorso e ha anche avuto questo risultato qua (Giorgia, 31 ottobre 2023).*

In alcuni casi invece sembra che si sia riusciti, anche grazie alle conoscenze pregresse, ad instaurare un confronto fin dal principio.

*Allora diciamo che alcune realtà le conoscevamo [...] con la quale avevamo già lavorato poi i rapporti si erano già un po' costruiti quindi a maggior ragione conoscendosi ci si confrontava un po' su come fare. Dal punto di vista pratico nel reinserimento nelle schede [...] a livello di modalità di contatto di collaborazione non ci sono mai stati problemi e c'erano anche contatti diretti anche tramite mail, [...] quindi si diciamo che il file che si trovava su step era un riportare i nominativi ma poi c'erano i contatti diretti con le associazioni e cooperative per accordarci meglio sulle cose, sugli aspetti un po' più pratici [...] Si capitava che, se gli utenti non si presentavano agli incontri, ci facevano sapere così potevamo avere noi un contatto con la persona per capire se era un evento isolato la mancanza o se c'era una qualche altra criticità da risolvere quindi si sì, c'era un confronto e poi c'era la valutazione conclusiva rispetto al percorso che ci veniva mandata. Si tutto sommato considerando l'utenza hanno sempre avuto un riscontro positivo anche proprio nell'atteggiamento che loro riscontravano nei loro confronti di accoglienza, di apertura (Claudia, 6 febbraio 2024).*

Le tre interviste agli operatori dell'ufficio riportano tre modi diversi di percepire e di intraprendere le relazioni con le altre figure che partecipano alla relazione di aiuto e che fanno parte del lavoro di rete. Questo tema è stato discusso durante la cabina di regia del 30 ottobre 2023, nella quale si è presentata la necessità da parte delle assistenti sociali di avere il contatto degli operatori che portano avanti le attività senza dover sempre passare attraverso i referenti di ogni ente. È stato inoltre condiviso il fatto che sarebbe utile avere un confronto, prima dell'inizio dell'attività, con le assistenti sociali, riguardante i tratti caratteriali delle persone, in modo tale da sapere se c'è la necessità di ritardare qualche argomento o di attenzionare qualche dinamica. Da tutte queste interviste è possibile notare come non vi sia una linea comune di azione, e neanche di pensiero, sia da parte dei diversi professionisti in area educativa, psicologica e sociale, che da parte delle assistenti sociali. Modalità di rapporto diverse che ci si poteva aspettare dai

professionisti dei diversi enti, in quando appunto appartenenti ad aree lavorative differenti, con approcci e modalità di lavoro diversi, a differenza invece delle assistenti sociali che rispondono ad uno stesso mandato istituzionale e professionale. La questione però non è tanto rispetto alle modalità differenti, che appunto essendo multi-disciplinari sono anche auspicabili, ma se queste modalità vanno a valorizzare questo tipo di rapporto e a creare una relazione di aiuto coordinata e rispettosa dei principi del lavoro di rete.

#### *4.4.2 Dove si è persa la multi-professionalità degli interventi*

Uno degli obiettivi di questa coprogettazione era proprio quello di allargare la platea di professionisti partecipanti al processo di aiuto, per inserire questo percorso in maniera concreta all'interno della comunità e per poter offrire all'interno dei programmi di trattamento delle opportunità più multidisciplinari, per poter far fronte alla multi-problematicità di cui i rei sono portatori. Portare avanti una relazione d'aiuto in maniera sinergica con altre realtà e professionisti non è un lavoro semplice, difatti il lavoro di rete prevede un determinato impegno da parte di tutti i componenti della rete (Fargion 2013). Come abbiamo potuto osservare dalle interviste la relazione fra i soggetti in rete non è riconducibile ad una modalità comune, ma ognuno ha agito in maniera differente. Il sistema delle segnalazioni, così come strutturato nella prima annualità, presenta alcune criticità: è tutto informatizzato sulla piattaforma *Teams*, alla quale hanno accesso però solo i coordinatori e le assistenti sociali, e nella quale, nelle schede delle attività, sono presenti solo i contatti dei coordinatori; questo porta gli assistenti sociali a non avere un contatto diretto con gli operatori degli enti e viceversa agli operatori a non avere i contatti delle assistenti sociali. A livello di governance, a dire il vero, sono previsti dei Tavoli operativi che avrebbero proprio lo scopo di funzionare come equipe multidisciplinari per la gestione dei casi, ma, dalle interviste e dall'osservazione generale all'interno del progetto, non risulta essere stato uno strumento utilizzato.

Questo è un argomento di estrema rilevanza per quanto riguarda la qualità della relazione d'aiuto. Il servizio sociale, andando sempre di più verso le logiche collaborative e verso il concetto di *community care*, ha portato le assistenti sociali a dover allargare il proprio lavoro a nuove dinamiche e nuovi tipi di intervento, in quando non più unici soggetti che agiscono all'interno del processo di aiuto per andare incontro alla

multidimensionalità delle persone (Ziliani e Rovai 2007). Uno degli obiettivi della coprogettazione è proprio quello di andare a costruire e consolidare i rapporti con i servizi pubblici e privati presenti nel territorio per riuscire ad affrontare la complessità degli utenti degli Uffici. All'interno del progetto S.T.E.P., infatti, si vanno a stimolare gli autori di reato proprio a partire dalle specificità e dalle condizioni iniziali di ognuno, grazie alle offerte dei diversi enti del partenariato pubblico e privato che vanno a stimolare e a proporre percorsi con modalità e aree diverse.

Le assistenti sociali, quindi, nello svolgimento del loro lavoro e nel perseguimento dell'obiettivo di creare strategie, modalità e risorse che possano risolvere le difficoltà delle persone, mettono in atto progetti d'aiuto nei quali sono chiamati a coordinare risorse istituzionali e comunitarie. Questo vuol dire lavorare in maniera sinergica con le strutture e gli interventi del privato sociale mettendosi in "un'ottica di relazione interpersonale di aiuto professionale centrata sull'ascolto attento e promozionale della narrazione della situazione da parte dell'utente e di altri possibili interlocutori" (Dal Pra Ponticelli 2010). È stato già riscontrato però come questa prospettiva di lavoro sia, negli ultimi anni, stata messa ai margini del lavoro sociale, che invece ha preso sempre più una piega verso un lavoro di tipo amministrativo e burocratico (Dal Pra Ponticelli 2010); i risultati di questa ricerca di tesi vanno a confermare questa tendenza, dove il lavoro che hanno portato avanti le assistenti sociali, la maggior parte delle volte, risulta essere più di tipo amministrativo e di smistamento che di accompagnamento. Questo perché, come visto dalle interviste, nella maggior parte dei casi il contatto con gli operatori avveniva a fine attività con il solo fine di avere un qualche tipo di riscontro da comunicare alla magistratura, oppure in itinere solo nel caso in cui sorgessero delle problematiche. Non prevedere un momento di presentazione dell'utente e di accompagnamento fra le varie "maglie" della rete sociale, limita il valore della rete stessa e del lavoro svolto in ogni fase del processo di aiuto.

Nel caso dell'Esecuzione Penale Esterna il programma di trattamento è il progetto globale di intervento stipulato e il progetto S.T.E.P. è un progetto di aiuto integrato, in cui, a livello teorico, vi è una presa in carico da parte di ogni operatore incluso nel progetto. All'interno di questo contesto l'assistente sociale è colui che ha il ruolo di coordinatore e utilizza la sua capacità professionale per stimolare l'ascolto e il confronto

reciproco per valorizzare l'apporto di ciascuno (Dal Pra Ponticelli 2010). Questo tipo di lavoro di rete prevede quindi una serie di azioni che vanno a configurarsi in una sola risultante progettuale (Ziliani e Rovai 2007). In questa prospettiva l'assistente sociale non lavora più in autonomia ma in sinergia, è colui che deve integrare e promuovere risorse, interagire con gli altri operatori e volontari ed è colui che è in grado di individuare gli spazi in cui accompagnare le persone all'interno del loro percorso di crescita.

Il progetto S.T.E.P. va a creare una rete fissa e diversificata potendo offrire, in base alle esigenze di trattamento, diverse attività in differenti ambiti, questo dovrebbe portare a superare la parcellizzazione e i tecnicismi dei differenti saperi professionali andando verso il concetto di *community care* dove pubblico e privato creano alleanze (Ziliani e Rovai 2007). Con questa coprogettazione il ruolo delle assistenti sociali passa da essere *case work* (erogazione diretta) a *case manager*, nel quale le assistenti sociali utilizzano le loro competenze manageriali per gestire i casi, andando a produrre beni assistenziali complessi e l'utilizzo di altre prestazioni necessarie, fornite da enti esterni all'organizzazione (Bortoli 2005). Dalle interviste però è stato possibile notare come le assistenti sociali facciano difficoltà a portare avanti un lavoro di questo tipo. Sicuramente una delle motivazioni risiede nel fatto che gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, su cui verte la coprogettazione, vivono un carico di lavoro importante, che influisce sulla qualità e sul tempo che hanno a disposizione. Dalla rilevazione si può però evincere che il progetto S.T.E.P. vada a diminuire questo carico di lavoro, essendo appunto una rete fissa su cui le assistenti sociali possono fare affidamento. Il fatto che però questa rete fissa abbia acquisito più l'aspetto di delegare e inviare piuttosto che di relazione sinergica e unitaria è una problematica importante. Non per tutte le attività del progetto S.T.E.P. è stato così, in alcuni casi c'è stato un lavoro sinergico, ma non può essere un fattore affidato al *modus operandi* delle assistenti sociali o alla percepita necessità di avere informazioni prima di iniziare il percorso da parte dei professionisti che le portano avanti. Infatti, da come abbiamo visto dalle interviste, ognuno dà un valore diverso alla relazione fra le figure di aiuto presenti nel progetto: c'è chi voleva distaccarsi il più possibile dalle figure dell'assistente sociale, per creare un rapporto svincolato da un possibile concetto di "controllo", chi non trovava la necessità di avere un contatto se non per problematiche, chi non consegnava le valutazioni finali previste da progetto, chi invece, grazie anche a

collaborazioni passate, intratteneva una relazione oltre alla mera segnalazione sul form, attività che hanno avute poche segnalazioni perché esse prevedevano uno sforzo in più rispetto alla semplice segnalazione, e infine chi sentiva la necessità di avere delle informazioni, ma che non è riuscita ad ottenerle. Anche da parte degli uffici sono diverse le situazioni osservate: chi non ricevendo le valutazioni ha però osservato una funzionalità migliore nell'aver un riscontro personale con chi ha tenuto l'attività, chi invece condivide che, se tutto fosse stato segnalato in maniera precisa (data di inizio e fine percorso e valutazione finale) non ci sarebbe stata la necessità di "scomodare" nessuno per avere un riscontro personale e chi invece è riuscito a trattenere dei rapporti più simili a quelli previsti da lavoro di rete. Le situazioni sono quindi multiple e non vi è una modalità seguita da tutti e per tutti. A mio avviso devono essere in primis le assistenti sociali farsi carico di instaurare relazioni interpersonali di aiuto professionali buone, in quanto coloro che hanno questo mandato professionale, condividendo anche con le altre figure professionali con cui co-costruiscono il processo di aiuto le modalità del lavoro di rete previsto nel lavoro sociale.

#### *4.4.3 Conclusioni*

Il progetto, così eseguito, sembra portare ad una frammentazione del processo di aiuto e non va a valorizzare la multi-professionalità degli interventi, uno dei due obiettivi iniziali della coprogettazione, andando a perdere il principio del lavoro in rete. Rete che risultava essere uno delle motivazioni più frequenti da parte degli enti nel partecipare alla coprogettazione. Il quesito che sorge è allora se gli enti del partenariato volessero far parte di una rete non tanto per portare avanti un lavoro di rete, ma per poter avere dei legami che potevano essere utili per altre progettazioni o progetti.

*Ci credo veramente che se tu lavori nel sociale è importante che quando si crea una rete di partner che lavorano e che hanno comunque la stessa missione e la stessa tua visione, perché comunque lavori nel sociale, questa rete non si debba perdere o essere attività solo nel momento in cui ci sono le progettazioni perché comunque, come si fanno i tavoli nei piani di zona per la disabilità, l'immigrazione ecc. ecc. sarebbe molto importante invece che ci fossero dei tavoli di lavoro su questo tema*

*perché questo ti permette comunque di stare in rete. Comunque, se vengono fuori delle attività esserci e condividerle e quindi come dire non vederti solamente in quel momento, perché dobbiamo vederci perché c'è questo progetto, ma fare una riflessione un po' più allargata e poi capire se magari ci possiamo coordinare per metterci come dire a confronto su partecipare a possibili altre progettazioni. Perché poi quando tu scrivi un bando, c'è un bando e devi scrivere un progetto sappiamo benissimo che se poi hai una buona rete e hai dei buoni servizi alle spalle prendi anche un buon punteggio e quindi poi il fatto che tu hai comunque l'esecuzione penale esterna, hai comunque la rete che ha già lavorato sicuramente presenti un progetto che è appetibile, ti viene valutato bene, quindi poi puoi fare anche delle azioni che sono simili o diverse con queste persone, quindi per me è un po' da fare questo non soffermarsi solo a ciò che è di concreto perché viene finanziato ma fare anche pensieri altri (Miriam, 8 novembre 2023).*

Gli enti del terzo settore vivono di progettazioni e finanziamenti con la pubblica amministrazione ed è quindi normale che possano avere questo tipo di motivazioni, nel prossimo capitolo vedremo più nello specifico la questione economica. A fronte di ciò, è normale che quindi gli enti del terzo settore possano avere legittimamente delle seconde finalità; inserendosi però nel contesto del servizio sociale deve essere premura di chi invece risponde al mandato istituzionale di questi specifici servizi fare in modo che si rispettino e vengano incentivate le modalità di azione di tali Uffici.

Le attività previste dal progetto S.T.E.P. mantengono una multi-professionalità nell'azione, ma possiamo affermare che questa non viene valorizzata, mentre è importante che vi sia un accompagnamento e un raccordo reciproco fra le diverse parti, comprendendo in questo dialogo anche l'utente. Da un'intervista è stato inoltre rilevato che gli utenti non avessero assolutamente idea delle motivazioni del loro percorso e tutti avevano delle idee completamente sbagliate su chi fossero gli operatori dell'ente.

*La cosa un po' più particolare che la maggior parte non avevano assolutamente chiaro cosa venivano a fare, nel senso che mi è capitato una persona che mi ha chiesto se ero un avvocato e doveva parlare del reato, tanti pensavano di venire dagli insegnanti e di essere, forse anche per i nomi dei gruppi, tanti venivano chiedendo se c'era un test finale, se dovevano prepararsi e che cosa noi avevamo da*

*insegnare rispetto alla legge e rispetto al reato, cosa su cui noi velocemente ci sganciavano nel senso che non siamo insegnanti ma per noi era più importante vedere loro come si muovevano rispetto alla legge, rispetto al reato, rispetto proprio la loro prospettiva di vita perché secondo noi la cosa più importante è stato segnalare che la persona, come ti dicevo è lì per una questione comune, per una questione importante, penale per cui c'è una gravità da non sottovalutare ma contemporaneamente la persona è tanto oltre il reato ed è importante questo perché si possano rimettere in gioco alcune qualità/specificità che magari invece dentro le istituzioni, per delle esigenze funzionali, anche comprensibili, però rischiano un po' di schiacciare la persona (Carolina, 6 novembre 2023).*

Solo da un'intervista è emersa questa criticità, però è indice di quanto non sia avvenuto un accompagnamento ed un'introduzione neanche con i beneficiari.

In conclusione, possiamo affermare che le relazioni fra le figure professionali che contribuiscono alla realizzazione del progetto S.T.E.P. non riescono a rendere il processo di aiuto unitario ed integrato, non andando a sviluppare un lavoro sinergico rispetto agli obiettivi comuni.

Come osservato, i motivi sono riconducibili alla mancanza di tempo da parte delle assistenti sociali che, a causa dei carichi di lavoro importanti, non riescono a svolgere adeguatamente il loro ruolo di *case manager*. Questo impedisce loro di fungere da strumenti di conoscenza su funzionamento del lavoro di rete nel servizio sociale. I professionisti che conducono le attività, infatti, non fanno parte del servizio sociale e quindi possono avere modalità di lavoro e priorità diverse.

Rispetto alle motivazioni iniziali che hanno portato gli enti a partecipare alla coprogettazione, dove la creazione di una rete era indicata come motivazione principale, possiamo dedurre che l'interesse degli enti fosse principalmente quello di far parte di una rete che in futuro potrebbe offrire loro ulteriori opportunità di lavoro, piuttosto che portare avanti un lavoro di rete affettivo.

Questo comporta una mancata valorizzazione della multi-professionalità degli interventi e, in generale, della relazione di aiuto, con la conseguente perdita di tutte le opportunità che un lavoro di rete e un processo di aiuto integrato potrebbero offrire ai beneficiari.

#### **4.5 Coprogettare è sostenibile?**

Arriviamo dunque all'ultima criticità che verrà esposta in questa ricerca di tesi e che afferisce alla capacità del sistema di produrre soluzioni organizzative sostenibili e che portino alla fioritura della rete sociale e non ad un suo sfruttamento.

Coprogettare, come si è potuto osservare rispetto a tutti i temi trattati finora, è un processo impegnativo, che richiede alle parti di dedicare una considerevole mole di tempo, in principio per la costruzione del progetto e successivamente ai tavoli di lavoro per una sua continua osservazione e rimodulazione. Rispetto alla modalità dei bandi quindi, la coprogettazione, oltre a richiedere agli enti più tempo a livello di coordinamento, richiede anche un cofinanziamento al valore complessivo della coprogettazione.

Le risorse risultano quindi essere un prerequisito importante ed essenziale per questo tipo di sistema, in quanto il rischio che il concetto di “mettere in condivisione le risorse” può risultare critico se non gestito bene (Euricse 2023) e dovrebbe essere orientato più al concetto di “risorse reperite insieme” piuttosto che risorse già presenti nei vari enti, per far sì che la collaborazione porti veramente delle nuove risorse (Maino e Guarna 2023), anche perché risulta poco plausibile che gli enti del Terzo settore abbiano delle risorse qualsivoglia economiche, di personale o materiali che siano pronte per essere attivate (Guidetti 2023). Questo principio di compartecipazione, su cui si basa la coprogettazione, non è, come già evidenziato dalla letteratura, sempre chiaro ai partecipanti e spesso diviene un tema dibattuto e critico (Euricse 2023). Anche nel caso della coprogettazione protagonista di questa ricerca di tesi emerge che il partenariato privato non fosse preparato rispetto alla richiesta partecipare al valore complessivo della coprogettazione.

*Da un lato hanno capito che sarebbero stati ammessi tutti e che quindi dovevano trovare un accordo tra di loro anche su come arrivare ad un progetto condiviso insieme a noi, dall'altro il fatto che dovevano partecipare percentualmente a questo valore complessivo della coprogettazione, mi pare fosse che chiedevamo il 13 o il*

*15%, insomma, del valore complessivo che, se bene fosse scritto sul bando, non era così chiaro* (Bianca, 2 novembre 2023).

Come compartecipazione, appunto, non sono da intendere solo risorse di tipo monetario, ma anche le “conoscenze, le nuove idee, il capitale sociale attraverso il quale allargare la rete di soggetti interessati a sostenere e realizzare certi interventi” (Euricse, 2013). Il potenziale delle risorse che vengono prodotte nei processi di coprogettazioni non sono le risorse dirette che possono mettere in condivisione i diversi enti, ma quelle create dalla coprogettazione stessa in termini di risorse per il territorio (Guidetti 2023). Nella realtà delle coprogettazioni attuate fino ad ora la compartecipazione si traduce, per gli enti del Terzo settore, in investimenti di energie e risorse importanti che alle volte, soprattutto in casi di coprogettazioni con budget limitati, risultano essere sproporzionati rispetto ai ritorni economici (Marocchi 2023b). Nei prossimi paragrafi andremo ad osservare il tipo e le risorse investite all'interno del progetto S.T.E.P., valutando le eventuali ripercussioni all'interno della coprogettazione. In questo modo cercheremo di determinare se il sistema dei cofinanziamenti, e in più in generale lo strumento della coprogettazione, possa essere sostenibile per gli enti del Terzo settore nel lungo periodo.

#### *4.5.1 Risorse monetarie della coprogettazione*

Per il progetto S.T.E.P. è stato previsto un finanziamento economico da parte della pubblica amministrazione, mentre il partenariato pubblico ha messo a disposizione risorse non monetarie. Al partenariato privato è stato richiesto un cofinanziamento del 15% del valore complessivo della coprogettazione.

Nella tabella n. 7 possiamo vedere come si sono ripartiti i costi di questa coprogettazione: il finanziamento da parte della pubblica amministrazione è di 40 mila euro; le risorse non monetarie messe a disposizione del partenariato pubblico ammontano a quasi 39 mila euro, infine il cofinanziamento richiesto al partenariato pubblico è di quasi 12 mila euro. Questi ultimi comprendono risorse quali il personale per la coprogettazione, locali dati in uso per lo svolgimento delle attività, i costi vivi dell'attivazione dell'ATS e infine azioni di sensibilizzazione della comunità locale attraverso partecipazione a seminari, convegni e tavoli di lavoro. Possiamo quindi affermare che tale coprogettazione

Fig. 7: Piano finanziario preventivo della coprogettazione

<b>Allegato 2 relativo alla procedura di coprogettazione UIEPE Venezia</b> <b>PIANO FINANZIARIO PREVENTIVO DELLA COPROGETTAZIONE</b> (ALLEGATO AL DOCUMENTO PRELIMINARE DELLA COPROGETTAZIONE) (i valori in Valore sono alle diverse fasi della coprogettazione)					
COSTI DELLA COPROGETTAZIONE		RSORSE NON MONETARIE PARTNER PUBBLICO	COPRIMANAGEMENTO PARTNER PROGETTUALE	FINANZIAMENTO PARTNER PUBBLICO	
Tipologie di costo	COSTI DELLA COPROGETTAZIONE	Valore delle risorse non monetarie (legittime, strumentali, organizzative e professionali) messe a disposizione dal partner pubblico	Cofinanziamento MONETARIO con risorse aggiuntive monetarie e non monetarie del partner progettuale. Residuo o prestazioni e attività di innovazione e di ottimizzazione e miglioramento dell'organizzazione e della qualità del servizio	Finanziamento MASSIMO da erogarsi al partner progettuale a titolo di compensazione degli oneri di coprogettazione e di riproduzione del servizio	
1	2	3	4	5	
1.1) Personale	570,00				
spese di progetto					
forzati per la progettazione					
amministrative e contabili	37%,00				
ALIBIBILI/ALIBILI	6.410,32				
Elavative	2.752,24				
Buoni/Incentivi	20.488,02				
Mutui/Imposta	692,16				
Mutui/Imposta					
2) Strutture (locali)	7.027,20	38.724,94		40.000,00	
Lavoratori/vecchi a disposizione per il gestione dell'attività del progetto					
3) Materie/Informativo e divulgativo			6.200,00		
4) Materiali di consumo e cancelleria					
5) Strumenti ed attrezzature tecnologiche					
6) Protesi/risorse e attività di innovazione e di ottimizzazione e miglioramento della qualità del servizio					
Altre di cui a carico/vecchi delle risorse messe a disposizione per l'attività del servizio			1.708,74		
Altre di cui a carico/vecchi delle risorse messe a disposizione per l'attività del servizio			1.700,00		
Altre di cui a carico/vecchi delle risorse messe a disposizione per l'attività del servizio			11.898,74		
Altre di cui a carico/vecchi delle risorse messe a disposizione per l'attività del servizio					
TOTALI	38.724,94	38.724,94	13,04	44,18	
Ripartizione % degli oneri della coprogettazione tra ente e partner progettuale					
Cofinanziamento minimo delle risorse aggiuntive monetarie e non monetarie del partner progettuale destinate a prestazioni e attività di innovazione e di ottimizzazione e miglioramento della qualità del servizio					
RSORSE MONETARIE e non monetarie messe a disposizione dal partner pubblico per la coprogettazione					
Totale costo coprogettazione				In %	In cifra
Finanziamento massimo da erogare dal partner pubblico al partner progettuale privato a titolo di compensazione degli oneri di coprogettazione e di riproduzione del servizio				15,00	11.898,74
				In %	In cifra
				85	78.724,94
					99.531,88
				In %	In cifra
				44,18	40.000,00

Fonte: documento preliminare della coprogettazione

ha un budget basso, soprattutto considerando che deve essere ulteriormente suddiviso tra i dieci enti del Terzo settore che compongono l'ATS.

*Allora loro devono aver trovato un accordo per come spartirsi in qualche modo quella parte monetaria che non era così sostanziosa, parliamo di 40000 euro l'anno, che si non sono pochissimi ma non sono manco; quindi, hanno trovato un accordo per come spartirsi la torta (Bianca, 2 novembre 2023).*

L'ATS si è divisa il budget in maniera equa, tranne al capofila a cui sono stati riconosciuti degli ingressi in più per il lavoro di coordinamento dell'ATS. In definitiva la coprogettazione ha previsto un finanziamento di 3200 euro annui ad ente, che poi ha deciso in autonomia come gestirli rispetto alle attività che voleva intraprendere.

*L'aspetto economico, nel senso che io avevo intuito, o almeno mi era chiaro che il budget della nostra azione era di 3000 euro, scopro solo a fine 2023 che erano stati assegnati 3200 euro a progetto (Samuele, 27 dicembre 2023).*

Il budget così ridotto è stato menzionato come uno dei temi principali in quasi tutte le interviste, specialmente quando si discutevano i vantaggi e svantaggi della coprogettazione in corso. Riprendendo un'intervista già analizzata sulle motivazioni della partecipazione, il valore economico limitato è stato invece visto da alcuni come un fattore positivo. Infatti, il minimo ritorno economico presupponeva che gli enti partecipassero per un reale interesse e impegno nel progetto, piuttosto che per un guadagno finanziario.

*Vantaggi e svantaggi per la nostra organizzazione devo dire la verità che da un punto di vista burocratico, come stiamo vivendo tutti, gli svantaggi sono notevoli e occorre proprio la missione nelle corde istituzionali dell'associazione perché la parte burocratica impegna tantissimo l'amministrazione, la direzione e quant'altro quindi sono un po' gli svantaggi, l'aspetto economico è irrilevante perché una cifra veramente tra virgolette ridicola però diciamo che è compensato dalla soddisfazione di dare un'occasione a queste persone di rimettersi in gioco e ripartire [...] portare avanti una progettazione tra virgolette sana in principio, perché qui non c'è*

*assolutamente una questione di contributi e di finanziamenti anzi al contrario è proprio un impegno e un dispendio di energie dove la parte di volontariato e di missione di voler ottenere dei risultati positivi per questi beneficiari è super preminente. È raro perché di solito i progetti sono finanziati, pienamente finanziati, pensiamo ai family o altre tipologie mentre in questo caso l'asticella è rovescia, cioè il volontariato è l'80% dell'attività invece il finanziamento sarà un 20% di quello che effettivamente si è espresso. qui non c'è assolutamente una questione di contributi e di finanziamenti anzi al contrario è proprio un impegno e un dispendio di energie dove la parte di volontariato e di missione di voler ottenere dei risultati positivi per questi beneficiari è super preminente. È raro perché di solito i progetti sono finanziati, pienamente finanziati, pensiamo ai family o altre tipologie mentre in questo caso l'asticella è rovescia, cioè il volontariato è l'80% dell'attività invece il finanziamento sarà un 20% di quello che effettivamente si è espresso (Alberto, 20 novembre 2023).*

Punto di vista interessante, anche se nessuno degli enti appartenenti all'ATS fa volontariato e tutti i professionisti che hanno portato avanti le attività del progetto S.T.E.P. sono stati pagati, compresi tutti i coordinatori che hanno partecipato alla costruzione e all'implementazione del progetto; quindi, non si può basare un servizio di questo tipo su una percentuale di volontariato dell'80%, come dichiarato da questo coordinatore. Infatti, viene da parte di una professionista a P.IVA ingaggiata per l'espletazione di un'attività una critica rivolta al compenso previsto dal progetto.

*Allora sarà molto sincera che grandi vantaggi o svantaggi non ce ne sono, beh io ho accettato perché ero molto incuriosita dall'esperienza, però ti devo dire i costi per pagarmi sono veramente bassissimi, neanche Garanzia Giovani paga così poco, quindi io che ho una P.IVA, non ci guadagniamo praticamente niente. Lo sto facendo a livello di volontariato praticamente e questo non lo trovo insomma sostenibile nel tempo, cioè io questa attività le faccio, le faccio volentieri però chi finanzia questi progetti, non so se il Ministero di Grazia e Giustizia, dovrebbe rendersi conto di quanta professionalità c'è dietro perché io sono più di vent'anni e non sto manco a dire quanta formazione ho fatto per arrivare a questo punto e pagarmi non so se tu sai il costo orario però pagare 18 euro un professionista ti dico che non ci siamo,*

*c'è zero riconoscimento di quello che si fa anche per queste persone quindi ecco se c'è una criticità che io vorrei sollevare e che sollevo, perché ti dico non è sostenibile un 18 euro all'ora lordi, non è sostenibile, comparato alla signora che fa le pulizie, siamo lì praticamente, quindi ecco io se qualcuno mi sta ascoltando, visto che stai registrando, non mi nascondo. L'ho detto anche al coordinamento, l'ho detto anche ad Arianna, che non dipende da lei ovviamente però, secondo me, non ci siamo, proprio anche per la dignità del lavoro, non è dignitoso offrire ad una professionista questo, poi vabbè, non mi conoscevano? però c'era un curriculum vabbè, comunque mi fermo qua (Maria, 12 ottobre 2023).*

Già da queste prime interviste risulta come un finanziamento di questo tipo può essere “accettato” all'inizio perché magari si ritiene il progetto interessante e perché la maggior parte degli enti che fanno parte del ATS vivono di progetti e collaborazioni con la pubblica amministrazione, ma non può essere assolutamente sostenibile nel lungo periodo.

*Nel senso che abbiamo un budget limitato perché c'è lo siamo diviso tra molti enti ecc. però devo dirti la verità che anche questo piccolo budget ci ha permesso di portare come dire una rete, che per noi è importante, noi lavoriamo in rete, senza la rete pubblico-privata noi non facciamo nulla quindi questo poi ha portato dei contatti con UEPE Padova e Rovigo per un percorso 4 del gol, che stiamo gestendo come capofila, poi ha portato dei contatti diretti con UEPE e UIEPE che hanno aderito al nostro progetto di cassa ammende dandone ovviamente ancora maggiore valore al nostro partenariato perché ovviamente è vero che stiamo parlando di persone detenute, quindi all'interno degli istituti penitenziari, però avere UEPE e UIEPE all'interno del nostro partenariato come dire lo rende un partenariato ancora più valido, quindi insomma direi che partecipiamo più che volentieri alle prossime due annualità, anche se il budget dovesse essere ridotto (Lucia, 25 ottobre 2023).*

Da questa testimonianza emerge che le cooperative sono disposte a partecipare a progetti che potrebbero avere un saldo finale non particolarmente conveniente a livello economico, perché entrare in rete con nomi prestigiosi è utile per vincere bandi più

remunerativi in futuro. Non si può certamente imputare all'UIEPE di aver sfruttato la propria importanza istituzionale per proporre coprogettazioni a basso costo; tuttavia, anche l'UEPE deve assumersi la responsabilità di garantire la sostenibilità economica degli enti del Terzo settore, oltre a riconoscerne le competenze nel processo di aiuto. Questo perché, come si evince dalla prossima intervista, la questione economica rappresenta un problema anche in altre progettazioni, non solo in questa coprogettazione.

*Apprendimenti io direi anche che bisognerebbe fare delle riflessioni per fare comunque come dire, di pensare a qualcosa di più sostanzioso, perché comunque è un progetto che ha pochi soldi e questi pochi soldi ti permettono di arrivare solo ad un bacino stretto di persone quindi i numeri sono comunque bassissimi, parliamo di 5/6 persone che fanno 8 ore, quindi sia in termini di numeri di utenza che arrivano e numero di ore che tu puoi erogare ad un beneficiario avendo sicuramente una partita economica più ampia tu puoi lavorare in modo diverso, quindi questo è un punto un po' ricorrente anche dalle vecchissime progettazioni diciamo che i finanziamenti non sono molto abbondanti, questa secondo me è una criticità per gli enti che erogano i servizi e anche poi per i beneficiari che si riducono a fare 4 ore e sinceramente si magari fossero 8 sarebbe meglio (Miriam, 8 novembre 2023).*

Nel capitolo dedicato al progetto è stato già evidenziato che i beneficiari previsti siano 500 all'anno, a fronte delle 5000 persone che passano dagli Uffici di Esecuzione Penale Esterna annualmente. Questo bacino ristretto di persone, e in generale il budget ridotto della coprogettazione, comportano l'erogazione effettiva di poche ore e pochi percorsi per ogni ente. Pertanto, il progetto S.T.E.P. riesce a dare sostanza ai programmi di trattamento di un decimo dell'utenza degli UEPE. Questo comporta uno sforzo significativo per gli enti del Terzo settore, in termini di ore dedicate alla coprogettazione, a fronte di un'attività e di un compenso minimo (Guidetti 2023)

*Lo svantaggio, diciamo che forse ecco se ci fossero state un po' più risorse sarebbe stato più interessante trovare magari qualcosa d'altro, ma essendo tanti enti giustamente ognuno ha fatto la sua parte e quindi va bene così (Arianna, 6 novembre 2023).*

Certamente, il progetto economico è stato formulato prima di conoscere il numero esatto di enti che avrebbero partecipato alla coprogettazione e, di conseguenza, l'importo del compenso per ciascuno. Tuttavia, dato che lo strumento è stato progettato per favorire sinergie e collaborazioni tra più soggetti, era prevedibile e forse auspicabile che diversi enti rispondessero positivamente all'avviso. Questa questione è cruciale poiché influisce notevolmente sull'impegno richiesto dalla coprogettazione, un impegno che è stato quantificato come risorse non monetarie all'interno del cofinanziamento del partenariato privato, quindi non retribuito.

#### *4.5.2 Risorse non monetarie della coprogettazione*

Il cofinanziamento previsto per questa coprogettazione era il 15% del valore complessivo e l'ATS ha deciso di investire, per raggiungere quella soglia, i costi vivi per il personale necessario alla co-progettazione, per l'attivazione dell'ATS, per azioni di sensibilizzazione della comunità locali e la messa a disposizione dei locali. Questo presuppone che quindi tutti i costi legati al processo di coprogettazione non sono retribuiti dal finanziamento pubblico. Molto spesso i finanziamenti pubblici coprono solo le ore effettivamente dedicate all'erogazione delle attività, trascurando il tempo e le risorse impiegate per il coordinamento e l'organizzazione delle stesse. (Guidetti 2023).

Il risultato è che da parte dei partner questo lavoro risulta essere un lavoro non remunerato, ed essendo nella coprogettazione il tempo dedicato al coordinamento consistente, si va inevitabilmente a creare del disappunto.

*Svantaggi è un lavoro dove non per, come dire, non per andare sull'autoreferenzialità della cosa molto spesso si sottostimano le ore di coordinamento all'interno di questi servizi, purtroppo ed è un grande classico ma non perché devo guardare al sottoscritto ma perché la partecipazione alle riunioni, anche quello che stiamo facendo in questo momento io e te, le riunioni di monitoraggio, le riunioni con il capofila, l'aggiornamento sui file, c'è la coprogettazione tanto più richiede questo tipo di impegno, è come dire, dovrebbe essere maggiormente tenuto in considerazione il fatto c'è un lavoro dietro anche di*

*supervisione con l'equipe, che poi come dire, è chi porta avanti questi progetti, perché abbiamo a che fare con persone, con beneficiari che hanno delle difficoltà, che, come dire, c'è un piano anche emotivo che viene nei lavori di relazioni di aiuto messo in campo, per cui potrebbe essere utile per l'ennesima volta, sono anni che lavoro nel sociale, sono anni che provo con gli enti pubblici a far capire questa cosa che il lavoro di coordinamento, di supervisione dell'equipe è un lavoro che in qualche modo riconosciuto, remunerato e considerato all'interno della progettazione, non possono sempre solo considerate le attività per la loro erogazione fisica che viene data, delle ore dell'operatore che fa determinate cose ma dovrebbe essere riconosciuta e anche visibilmente dichiarato che c'è tutta l'attività di backoffice, di coordinamento, di supervisione, di analisi dei casi e questo secondo me andrebbe riconosciuto (Marcello, 26 ottobre 2024).*

Questo lavoro risulta ancora più pesante nel caso del progetto S.T.E.P., essendo un progetto con pochi fondi, in cui ogni ente riesce a fare poche attività e dove però le ore dedicate ai tavoli risultano essere sempre le stesse.

*Gli svantaggi molto onestamente, come ho detto sul punto quattro, sono sul fatto dei finanziamenti, sono dei progetti che comunque hanno un finanziamento molto basso e per il lavoro che comunque viene chiesto di fare, perché non è solo vedere la persona ma è anche stare in rete sia con le figure di riferimento della persona sia che anche oltre le attività che tu fai con la persona, perché poi magari le persone ti chiamano, ti chiedono hanno bisogno di, mi sai dire cosa posso fare per questo quindi in termini di ore sono che tu lavori e le ore hanno un costo per gli operatori ecco quindi se io dovessi chiudere dicendo che sicuramente il progetto è un buon progetto e una buona rete, che secondo me questa rete deve esserci fissa, se vogliamo di parlare di ovviamente questo target, dobbiamo fare dei pensieri altri in termini di finanziamenti e anche pensieri altri in termini di vedere se ci sono magari dei bandi messi a disposizione dalla regione dove questo target, che è un target principalmente disoccupato possa essere inserito, quindi fare dei progetti ad hoc non solo con i finanziamenti che derivano dal Ministero di Grazia e Giustizia (Miriam, 8 novembre 2023).*

Questo è un aspetto interessante; anche in letteratura vengono definiti “powerful sponsor” quegli enti sia pubblici che privati che hanno la possibilità di mettere a disposizione delle risorse importanti per sostenere le collaborazioni; in quest’ottica è possibile coinvolgere fondazioni bancarie e di comunità, che sono tenute da statuto a dover promuovere iniziative in favore della comunità (Euricse 2023).

Inoltre, è risultato impegnativo portare avanti il coordinamento, essendo sia il partenariato pubblico che quello privato composto da più enti, con diverse strutture organizzative e tanti altri impegni e progettazioni portati avanti simultaneamente.

*Allora sicuramente il fatto che la cordata si è composta da molti enti e che anche la pubblica amministrazione non sia composta da un unico referente ma da tanti referenti e come si può dire, anche da enti proprio diversi con strutture e organizzazioni diverse, implica un rallentamento ma anche impegno a mantenere la rete, incontrarsi, contattarsi, banalmente è molto difficile decidere quando fare un tavolo tecnico perché mai tutti riescono a trovarsi nello stesso momento, nello stesso giorno, nello stesso orario quindi questo è un lavoro che porta via molto molto tempo in realtà, quello di coordinarsi, questo di lavorare insieme di non prendere le decisioni da soli senza ogni volta confrontarsi con gli altri enti (Marta, 9 novembre 2023).*

#### 4.5.3 Conclusioni

Se l’obiettivo è quello di creare delle reti attive e in grado di generare nuove soluzioni, la questione delle risorse è un tema centrale, in quando è facile che la compartecipazione possa creare degli equivoci e delle incomprensioni che disincentivano questi nuovi processi (Euricse 2023). È un dato di fatto che quasi la totalità degli intervistati abbia evidenziato un problema riguardo alle risorse economiche disponibili. È infatti cruciale che gli enti percepiscano l’impegno richiesto come un contributo equo rispetto al ricavato che spetta loro.

È importante evitare che la coprogettazione diventi una nuova modalità per utilizzare le cooperative come “erogatori di servizio a basso costo” (Euricse 2023) in quanto è fondamentale che la coprogettazione funga come strumento catalizzatore per la creazione

di nuove risorse e non come mezzo per compensare le carenze della spesa pubblica a scapito del Terzo settore che deve recuperare le risorse mancanti del settore (Euricse 2023). Nella letteratura emerge come in situazioni di stress economico, caratterizzati da bassi finanziamenti e da attività svolte a basso costo, sia più probabile che non vi sia una tendenza a lavorare con un impegno minimo, che non va ad arricchire le collaborazioni (Euricse 2023).

Questo aspetto è fondamentale per andare a ritrovare nella questione economica il fulcro e il fattore scatenante delle coprogettazioni fatte male, poiché in un progetto coprogettato, come evidenziato nel corso di questa tesi, è necessario un impegno considerevole da parte dei partecipanti, che richiede tempo e una notevole fiducia e volontà di mettersi in gioco all'interno del processo. Analogamente, il lavoro di rete richiede tempo per unire in modo sinergico le competenze di diversi professionisti in un unico progetto, diversamente da una semplice erogazione di attività.

Nel contesto del progetto S.T.E.P., dove l'unica remunerazione sono state le ore dedicate all'attività con l'utenza (e dalle interviste sembra anche in modo insufficiente), era prevedibile sin dall'inizio che sarebbe stato difficile realizzare il tipo di lavoro virtuoso che una coprogettazione e il lavoro di rete richiedono, nel quale forse il lavoro maggiore è quello al di fuori delle attività svolte con l'utenza. Difatti, durante la ricerca è emersa la difficoltà di dedicare tempo aggiuntivo non retribuito per lo svolgimento delle interviste e le altre attività previste da progetto, come la compilazione e consegna delle valutazioni. In generale è stata riscontrata una fatica rispetto alla parte di coordinamento.

*Finito questo che è uno degli ostacoli più grossi che ho trovato, l'altro è legato al coordinamento, faticoso (Samuele, 27 dicembre 2023).*

Un budget limitato scoraggia e disincentiva la creazione e l'implementazione di coprogettazioni di qualità e in generale non va a valorizzare adeguatamente il lavoro del terzo settore. Risulta quindi problematico sostenere un sistema che non va valorizzare in questi termini il lavoro del Terzo settore. Negli anni la collaborazione tra pubblico e privato ha acquisito sempre maggiore importanza. È necessario investire sia nella formazione che nell'aggiornamento delle modalità collaborative che nel sostegno

economico di tali pratiche. Senza investimenti reali il sistema rischia di diventare ancora più instabile e impoverito, creando ulteriori criticità.

## 5. CONCLUSIONI

In conclusione, la ricerca ha osservato l'andamento generale del processo di coprogettazione e l'impatto complessivo del progetto S.T.E.P., il cui obiettivo era realizzare percorsi di riflessione e risocializzazione per gli autori di reato, facilitando il loro reinserimento in un contesto sociale. Per far questo gli UEPE si sono posti l'obiettivo di consolidare i rapporti tra pubblico e privato, riconoscendo l'importanza delle agenzie presenti sul territorio, per rispondere alle complessità degli utenti in carico agli Uffici.

Le interviste sono state lo strumento principale di raccolta dati, permettendo di percepire le sensazioni e i pensieri dei protagonisti della coprogettazione.; sono risultati dati essenziali per riuscire a comprendere il grado di soddisfazione rispetto al processo di coprogettazione e per formulare valutazioni rispetto al futuro utilizzo di questo strumento.

Il progetto S.T.E.P. ha rappresentato un tentativo significativo di implementazione della coprogettazione all'interno del sistema di Esecuzione Penale Esterna ed è stato sicuramente in grado di offrire delle opportunità di trattamento diversificate e, in alcuni casi, innovative. La soddisfazione dei partecipanti è buona e, tranne per un ente, nessuno si ritiene insoddisfatto. In generale le attività previste dal progetto sono state tutte utilizzate e le assistenti sociali si sono sentite supportate da tale progettualità e hanno sfruttato questa opportunità.

Tuttavia, nel capitolo precedente, sono emersi tre grandi interrogativi e criticità che vanno ad influire negativamente rispetto alle potenzialità di questo strumento: la mancanza di una vera co-definizione del progetto finale, la scarsa valorizzazione del lavoro di rete e della multi-professionalità e le limitazioni imposte dal budget.

La coprogettazione, nella sua essenza, dovrebbe permettere di co-creare dei progetti condivisi a partire da obiettivi comuni, lasciando libero spazio a ciò che la condivisione di punti di vista e risorse può creare. Questo primo e fondamentale presupposto della coprogettazione in questo caso non è stato sfruttato, in quanto la pubblica

amministrazione si è presentata con già un'idea per definire il progetto in base alle proposte progettuali ricevute in risposta all'avviso. Questo ha portato alla creazione di un progetto che, pur offrendo una varietà di attività, non ha favorito la contaminazione e la ricerca di soluzioni collaborative; rilegando ogni ente in uno spazio delimitato. Sicuramente, in questo modo, i tavoli di coprogettazione hanno occupato meno tempo rispetto ad una effettiva coprogettazione degli interventi, ma hanno così perso la maggior parte del valore aggiunto che la coprogettazione porta rispetto alle procedure tradizionali. Ogni ente, però, ha potuto sfruttare la potenzialità innovativa nel definire le proprie attività all'interno del progetto, molti dei percorsi però sono stati semplicemente riciclati rispetto ad attività che l'ente già portava avanti all'interno degli Uffici, rendendo in pratica il progetto S.T.E.P. un catalogo di attività, la quale maggior parte già veniva svolta negli UEPE, ma che ora venivano messi sotto uno stesso cappello. Chi l'ha desiderato è però riuscito a proporre delle attività innovative e diverse rispetto a quelle proposte solitamente.

Similmente, le potenzialità del lavoro di rete non sono state adeguatamente stimolate e la dimensione multidisciplinare non è stata valorizzata in quanto, tranne in rari casi, non c'è stata una relazione d'aiuto unitaria e integrata. Parte della mancanza è da imputare alle assistenti sociali che, addossandosi già un carico di lavoro importante, non sono state in grado di porsi all'interno della coprogettazione come *case manager*, stimolando quindi una modalità di lavoro innovativo. Il lavoro di rete, inoltre, non è stato normato all'interno della governance, delle metodologie e degli strumenti per favorire tale dialogo e, anzi, il sistema delle segnalazioni non incentivava questo tipo di rapporto. Questo non vuol dire che i percorsi dei beneficiari non siano stati multiprofessionali, ma questi non sono stati valorizzati e quindi il progetto S.T.E.P. ha dato vita a diversi interventi scollegati fra loro, dove è mancata la sinergia sia nel progettarli che nell'attuarli.

Se il progetto S.T.E.P. fosse stato realmente coprogettato, se ogni ente avesse ridefinito delle attività, non andando a riciclare le attività già testate, e se fossero state portate avanti delle azioni sinergiche attraverso un confronto e una relazione continua, il tempo richiesto ai partecipanti sarebbe stato molto più ingente rispetto a quello richiesto in questa prima annualità. Come abbiamo visto, il tempo al di fuori delle ore di erogazione delle attività non è stato remunerato; quindi, se fosse stata portata avanti una coprogettazione ideale,

lo strumento sarebbe stato percepito ancora meno sostenibile di quanto è stato. La questione del budget, infatti, è centrale, in quanto progetti con un così basso finanziamento non stimolano gli enti a svolgere altre attività rispetto a quelle strettamente correlate all'erogazione del servizio. Essendo le attività svolte con i beneficiari solo la punta dell'iceberg di quello che prevede la coprogettazione, non è accettabile che ad essere remunerata sia solo quella parte. Poiché la questione economica è stata l'unica criticata da tutti gli enti coinvolti, purtroppo se fosse stato destinato più tempo alla definizione dei progetti e al mantenimento delle relazioni, questa criticità sarebbe stata ancora più accentuata.

Rispetto alle osservazioni presenti in letteratura, emerge un quesito sulla funzionalità di rispondere agli avvisi di coprogettazione con un progetto preliminare, poiché preconcetti e risposte predefinite minano il potenziale innovativo dei tavoli di coprogettazione, che dovrebbero partire da assunzioni il più ampie possibili.

Il progetto S.T.E.P. non può quindi essere definito come una "buona coprogettazione" a causa delle significative criticità emerse. Tuttavia, queste problematiche non hanno compromesso la fiducia dei partecipanti verso questa nuova modalità collaborativa. Anzi, se i presupposti economici fossero rimasti gli stessi e se le energie impiegate nella co-definizione del progetto e nel perseguimento di un'azione sinergica fossero state conformi a quelle previste dalla coprogettazione e dal lavoro di rete, ci sarebbe stato un maggiore scontento e una minore fiducia in questi nuovi processi. Concludendo, per far sì che questo sistema sia sostenibile è necessario che la pubblica amministrazione sia disposta a investire di più in questi progetti e che il partenariato sia in grado di ottenere ulteriori finanziamenti, che non possono provenire come compartecipazione dagli enti privati. Inoltre, è fondamentale investire nella formazione rispetto alle modalità, affinché tutti gli attori siano consapevoli di cosa prevede una coprogettazione, e in una conduzione efficace dei tavoli tramite mediatori esperti. In questa specifica coprogettazione, inoltre, sarebbe importante che le assistenti sociali promuovessero le buone pratiche di un processo di aiuto integrato. Infine, è necessario continuare la ricerca sulle coprogettazioni per creare conoscenza su questi nuovi strumenti, identificare criticità e contribuire al loro miglioramento sia a livello teorico che pratico.

## **5.1 Riflessioni conclusive**

Lo strumento della coprogettazione è ancora nella sua fase iniziale di sperimentazione su larga scala, inoltre la coprogettazione analizzata è tuttora in corso. Pertanto, non è possibile trarre delle conclusioni definitive. La coprogettazione che ha dato vita al progetto S.T.E.P. è stata sicuramente una scintilla, ma non basta una scintilla e un po' di legna per far accendere un fuoco. Esattamente come non basta mettersi attorno ad un tavolo per coprogettare. Data l'inesperienza dei partecipanti e le risorse iniziali non ottimali, era prevedibile che sarebbe stato necessario tempo per imparare le tecniche fuochista. Ma è proprio provando a fare il fuoco che si impara a farlo, apprendendo nuove tecniche e acquisendo nuove competenze. Questa scintilla che ha dato vita al progetto S.T.E.P. non va quindi soffocata ma alimentata con la giusta legna per diventare un fuoco grande e vivo.

All'interno del partenariato pubblico-privato del progetto S.T.E.P. solo un ente aveva già fatto parte di un processo di coprogettazione. Per tutti gli altri è stata una prima esperienza, il che non rappresenta necessariamente un problema, se vissuto come un luogo di crescita e di apprendimento, dove si è consapevoli di far parte di un processo in itinere. Inoltre, al momento dei tavoli di coprogettazione iniziali, tenutesi nel settembre 2022, la maggior parte della letteratura sul tema, che evidenzia criticità, punti di attenzione e opportunità, non era ancora disponibile; informazioni che sarebbero state utili per chi si approssimava alla coprogettazione per la prima volta, per non cadere negli errori commessi da altri e per iniziare con i giusti presupposti.

La coprogettazione è in una fase di sviluppo, non solo all'interno del progetto S.T.E.P., ma anche come strumento generale per superare i limiti delle logiche competitive. È importante essere consapevoli di stare contribuendo al futuro della coprogettazione, che si sta co-costruendo proprio in questo momento, anche grazie alle iniziative in atto. Gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna hanno, infatti, voluto coinvolgere le università nel processo di valutazione del progetto per osservare i fattori favorevoli e ostacolanti, i risultati ottenuti, ma soprattutto per fornire delle indicazioni rispetto alle possibili innovazioni. Questo coinvolgimento denota la consapevolezza di essere all'interno di una prima sperimentazione, opportunità di crescita per questa nuova modalità collaborativa in cui le università devono giocare un ruolo fondamentale.

Ruolo centrale e non marginale, quindi, quello delle università nel portare avanti un pensiero costruttivo e migliorativo rispetto alla coprogettazione. La ricerca deve porsi in un'ottica di ricerca-azione, dove essa non si limita a valutare e misurare i risultati raggiunti, ma si impegna a modificare la realtà. In questo modo, la conoscenza prodotta non rimane fine a sé stessa, ma diventa il punto di partenza per il cambiamento (Dubost e Lévy 2002). La ricerca all'interno del progetto S.T.E.P. si dovrebbe configurare proprio come ricerca-azione, in quanto va a studiare un contesto in continua crescita e maturazione, che necessita della ricerca per uno sviluppo sano dello strumento. Ed è proprio questo il motivo per il quale le università sono state coinvolte, non solo per avanzare le loro ricerche scientifiche, ma anche per sostenere il partenariato nell'adottare modalità efficaci ed efficienti nella coprogettazione.

Questa tesi rappresenta, in quest'ottica di ricerca-azione, il primo passo di conoscenza e analisi dei dati, che dovrà essere seguito da una seconda fase di condivisione dei risultati e co-costruzione di nuove strategie migliorative rispetto ai limiti emersi. I limiti emersi sono stati già ampiamente discussi ed erano prevedibili osservando i presupposti, ma è importante notare che la consapevolezza di questi limiti tra i partecipanti è bassa. È compito della ricerca evidenziarli per avviare un percorso di crescita e maturazione. Questi limiti, legati principalmente al budget limitato, difficilmente potranno essere risolti senza il rischio di rendere tale progetto ancora più insostenibile a livello economico rispetto a quanto lo è già ora.

La ricerca-azione dovrà affrontare le criticità con delicatezza, evitando di aumentare il lavoro non remunerato, già molto presente, andando a richiedere tempo ed energie non disponibili agli enti partecipanti. Il rischio maggiore, infatti, è che, senza un aumento del budget, sarà difficile chiedere agli enti partecipanti di fare di più rispetto a quello che già fanno, senza rischiare di portare la ricerca su un piano utopico scollegato dalla realtà. Purtroppo, è difficile immaginare una soluzione ai limiti di questa coprogettazione, senza aumentare il lavoro non retribuito degli enti partecipanti ed aggravare ulteriormente il carico di lavoro delle assistenti sociali. Il rischio è quindi che le possibili soluzioni non possano essere sostenibili nella realtà e, se adottate, potrebbero portare ad un generale scontento rispetto allo strumento, in quanto le energie da impiegare sarebbero molte di più rispetto al rientro economico del progetto. Per questo è importante che le possibili

soluzioni siano ricercate insieme, affinché siano realistiche e condivise. Alla base della coprogettazione c'è infatti la co-costruzione del progetto sia nella fase iniziale che durante il suo sviluppo. Il rischio maggiore è però che non vi siano i presupposti per far sì che nelle prossime due annualità si apportino delle migliorie all'interno del progetto, in quanto i finanziamenti non sono destinati ad aumentare. Questo potrebbe portare ad un consolidamento delle dinamiche attuali.

La sfida, quindi, è far comprendere i limiti di questa prima annualità, che per molti non erano scontati, e successivamente cercare di superarli a livello di partenariato, non avvalendosi come università del sapere rispetto a come risolvere i problemi, ma andando a co-costruire un percorso insieme, sfida importante visti i presupposti economici di questa coprogettazione.

Il progetto S.T.E.P. ha rappresentato un'opportunità importante per sviluppare un nuovo modo di portare avanti le collaborazioni fra pubblico e privato. Per gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna, ha anche rappresentato un superamento delle divisioni territoriali presenti nel Distretto, in quanto la coprogettazione ha permesso agli enti del Terzo settore di attuare una collaborazione con tutti gli Uffici del Distretto e non solo con quello territorialmente più vicino alla loro sede, permettendo una condivisione più ampia delle risorse. L'opportunità di allargare la rete è uno degli aspetti positivi delle coprogettazioni, che limitano la competizione tra gli enti del territorio, e le conseguenti possibili fratture interne, promuovendo una condivisione delle risorse nel raggiungimento di obiettivi comuni. Inoltre, la coprogettazione è stata un'opportunità, per chi l'ha saputa cogliere, di ripensare le modalità tradizionali d'intervento e proporre percorsi innovativi. Questa è una delle maggiori opportunità offerte dalle coprogettazioni, poiché consente agli enti del Terzo settore di decidere come raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla pubblica amministrazione, favorendo un pensiero nuovo che vuole andare a superare le logiche tradizionali.

In conclusione, questa coprogettazione ha mosso i primi passi verso un nuovo modo di agire, smuovendo le modalità operative degli Uffici che hanno potuto offrire percorsi individualizzati all'interno dei programmi di trattamento. I limiti esistono e i passi da fare sono ancora molti, ed è per questo che il ruolo della ricerca è cruciale, in quanto deve porsi da mediatore nel partenariato, per far emergere i limiti presenti e per co-sviluppare

delle soluzioni sostenibili e condivise. Senza questo ruolo, sarà difficile per il partenariato riconoscere le criticità e avanzare verso un futuro promettente per la coprogettazione. In questo processo il grande limite economico continua a rappresentare una sfida significativa, influenzando sia il processo attuale che i possibili sviluppi futuri.

In definitiva, questa ricerca ha evidenziato diversi limiti, ma ha anche visto nascere un nuovo modo di agire. Sarà cruciale dividerlo e comprenderlo all'interno del partenariato, decidendo di muovere i prossimi passi in maniera più consapevole.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ANAC (2016), *Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*. Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici
- Ascoli U., Pavolini E. e Ranci C. (2002), *The new partnership: the changing relationship between state and the third sector in the scenario of new social policies in Italy*, in Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), *Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization*, Boston, Springer, pp. 135-164.
- Battistella A., De Ambrogio U. e Ranci Ortigosa E. (2004), *Il piano di zona. Costruzione, gestione e valutazione*, Roma, Carocci.
- Bifulco L. e De Leonardis O. (2003), *Partecipazione e partnership: una conversazione sul tema*, in Arnofi S. e Karrer F. (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance: gli impatti territoriali e culturali delle politiche UE*, Firenze.
- Boccacin L. (a cura di) (2009), *Terzo settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Milano, Vita e pensiero.
- Bortoli B. (2005). *Case management*, in Dal Pra Ponticelli (a cura di), *Dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci
- Borzaga C. (2018), *Fin dove si può spingere la concorrenza senza causare danni invece che vantaggi?*, In "Welfare Oggi", 2, pp. 14-18.
- Breda R. (2013). *Inchiesta sociale*, in Campanini (a cura di) *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci.
- Castiglioni S. e Salvan A. (2012) *L'esperienza di giustizia riparativa. Una ricerca condotta presso l'Ufficio di esecuzione penale esterna*, in *Autonomia Locali e dei servizi socio-sanitari*, n.2
- Catellano L. (2018), *Introduzione*, in Pieroni G. e Rollino S. (a cura di), *L'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti: verso la giustizia di comunità*, Pisa, Pacini Editore srl, pp. 1-2.
- Cellini e Abate (2020) *Servizio sociale e giustizia: il settore penale minorile e il settore penale-penitenziario degli adulti*, in Campanini A. (a cura di) *Gli ambiti di intervento del servizio sociale*, Roma, Carocci, pp. 175-196

- Corleone F. (2018), *Prefazione*, in Pieroni G. e Rollino S. (a cura di), *L'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti: verso la giustizia di comunità*, Pisa, Pacini Editore srl, pp, 3-8.
- Dal Pra Ponticelli M. (2010), *Nuove prospettive per il Servizio Sociale*, Roma, Carocci.
- Dal Pra Ponticelli M. (2010). *Nuove prospettive per il servizio sociale*, Roma, Carocci
- De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di) (2018), *La coprogettazione: la partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci.
- De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di) (2023), *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma Carocci
- Dente B. (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Dgepe e Map, circolare 20.02.2018 *Detenzione domiciliare: linee operative e indicazioni di miglioramento per la gestione della misura alternativa alla detenzione*
- Dipartimento amministrazione penitenziaria, Circolare 2475/4928 del 24.11.1997.
- Dubost J. E Lévy A. (2002) *Origine e sviluppi della ricerca-azione* in Barus-Michel J et. al. *Vocabulaire del Psychosociologie*, Èrès, Paris
- Euricse (2023). *Il nuovo welfare collaborativo in Italia: co-programmare e co-progettare come strumenti di innovazione del welfare locale*, Euricse Research reports, n. 25|2023  
Autore: Luca Fazzi. Trento: Euricse.
- Fabiano A. (2017), *La coprogettazione e il codice degli appalti nell'affidamento dei servizi sociali*, Anci
- Fargion S. (2013). *Il metodo del servizio sociale: riflessioni, casi e ricerche*, Roma, Carocci.
- Fassone E. (1982), *Le misure alternative alla detenzione*, in Fassone E., Basile T. e Tuccillo G., *La riforma penitenziaria*, Napoli, Jovene.
- Fazzi L. (2021), *Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale*, in "Impresa Sociale", n. 3, pp. 30-38.
- Ferrario F. (1996), *Le dimensioni dell'intervento sociale*, Roma, Carocci
- Gori, L. (2020). *La saga della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti tra Terzo settore e P.A.* *Federalismi*, 4, pp. 179-208.

- Guarna A. e Maino F. (2023), *Coprogettazione e coprogrammazione tra teoria e prassi*, in Maino F. (a cura di) *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare*, Milano, Percorsi di secondo welfare, pp. 36-64
- Guarna A.R. (2022), *L'assistenza privata a pagamento*, in Gori C. (a cura di), *Manuale di Welfare Sociale*, Milano, Mondadori, pp. 203-219.
- Guidetti C. (2018), *Livelli e fasi della coprogettazione*, in De Ambrogio U. e Guidetti C. (a cura di), *La coprogettazione: la partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci, pp. 55-71.
- Guidetti C. (2023), *Dalla progettazione partecipata alla coprogettazione*, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, Carocci, pp.119-129
- Lombardi A. (2023), *L'articolo 55 del Codice del Terzo Settore: cosa innova, cosa cambia*, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, Carocci, pp. 21-32
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F. e Guarna A. (2023), *Coprogettazione e coprogrammazione tra teoria e prassi*, in Maino (a cura di), *Agire Insieme, Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare*, Milano, Percorsi di Secondo Welfare, pp. 37-65
- Maino, F. (2023). *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare*. Sesto rapporto sul secondo welfare. Percorsi di secondo welfare. Milano, ottobre
- Marocchi G. (2023a), *L'amministrazione condivisa, tra competizione e collaborazione*, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, Carocci, pp. 41-58
- Marocchi G. (2023b), *La coprogettazione: punti di forza, criticità, dibattito*, in De Ambrogio U. e Marocchi G. (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, Carocci, pp. 129-141
- Ministero della Giustizia (2016) *Stati generali sull'esecuzione penale, documento finale*.
- Nasca (2017), *La messa alla Prova: una sfida, relazione non pubblicata*, Pisa, 5 dicembre 2017

- Neve E. (1993), *Il servizio sociale tra teoria e prassi*, in *Sviluppo e Servizi Sociali* n. 2-3/1993, Atti del seminario nazionale, Il servizio sociale nel sistema di Giustizia, Roma 4-6 dicembre 1991
- Paci M. (a cura di) (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa. La programmazione sociale nei municipi di Roma*, Bologna, il Mulino.
- Pieroni G. (2018), *Il servizio sociale per adulti e il sistema Giustizia. Gli assistenti sociali fra mandato istituzionale e professionale*, in Pieroni G. e Rollino S. (a cura di), *L'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti: verso la giustizia di comunità*, Pisa, Pacini Editore srl, pp, 51-136.
- Pieroni G. e Rollino S. (a cura di), (2018), *L'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti: verso la giustizia di comunità*, Pisa, Pacini Editore srl
- Piomalli S. (1999), *Verso una visione complessa della pena*, in *Animazione Sociale*, Gruppo Abele, Torino
- Ranci C. (2010), *Social Vulnerability in Europe*, in Ranci C. (a cura di), *Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks*, Londra, Palgrave Macmillan, pp. 3-24.
- Ripamonti E. (2013), *Collaborare*, Roma, Carocci.
- Rollino S. (2018), *I nuovi scenari della giustizia*, in Pieroni G. e Rollino S. (a cura di), *L'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti: verso la giustizia di comunità*, Pisa, Pacini Editore srl, pp, 13-30.
- Rossi (2015), *La direttiva 2012/29/UE: vittima e giustizia riparativa nell'ordinamento penitenziario*, in *Archivio penale* n. 2
- UIEPE Venezia (2022) *Allegato 1 – documento preliminare di coprogettazione*, Distretto di Venezia
- UIEPE Venezia (2022) *Allegato n.1. Progetto S.T.E.P. – Strumenti di trattamento Educativi Proattivi*
- Ziliani A. e Rovai B. (2007). *Assistenti sociali professionisti: metodologia del lavoro sociale*, Roma, Carocci

## SITOGRAFIA

- De Ambrogio U. (2018a), *Coprogettazione: a che punto siamo?* Www.welforum.it , 22 novembre 2018. [Coprogettazione: a che punto siamo? - Welforum.it](https://www.welforum.it) (Consultato il 17 maggio 2024)
- De Ambrogio U. (2018b), *Coprogettazione: ed ora?* [www.welforum.it](https://www.welforum.it), 6 settembre 2018. [Coprogettazione: ed ora? - Welforum.it](https://www.welforum.it) (Consultato il 15 maggio 2024)
- De Gregorio O. e Maino F. (2023). *Co-programmazione e co-progettazione. Glossario delle disuguaglianze*, disponibile su [Glossario - Disuguaglianze Sociali](#) (Consultato il 15 maggio 2024)
- Decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117, art 55. “Coinvolgimento degli enti del Terzo settore”  
[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=55&art.versione=1&art.codiceRedazionale=17G00128&art.dataPubblicazioneGazzetta=2017-08-02&art.idGruppo=14&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=0](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=55&art.versione=1&art.codiceRedazionale=17G00128&art.dataPubblicazioneGazzetta=2017-08-02&art.idGruppo=14&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=0) (Consultato il 15 maggio 2024)
- Decreto Ministeriale. del 31 marzo 2021, n.71 “Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli art. 55-57 del D.L.GS. N.117/2017”  
<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2021/DM-72-del-31032021.pdf> Ultima visualizzazione: 17 maggio 2024
- DPCM 30 marzo 2001, n.188 *Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328*  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/08/14/001A8884/sg> (Consultato il 15 maggio 2024)
- Fazzi L. (2022), *Sussidiarietà e coprogettazione: un legame implicito o ancora da costruire?*, in “Impresa Sociale”, n. 4, pp. 1-11 [Sussidiarietà e coprogettazione \(rivistaimpresasociale.it\)](https://www.rivistaimpresasociale.it) (Consultato il 15 maggio 2024)
- FP CGIL Veneto, 20 Giugno 2023, *Esecuzione Penale Esterna: uffici in grave carenza di personale e spazi* (fpcgilveneto.it) <https://www.fpcgilveneto.it/notizie/456-esecuzione-penale-esterna-uffici-in-grave-carenza-di-personale-e-spazi.html> (Consultato l'8 maggio 2024)

- Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021) DM n. 72/2021 del 31 marzo 2021, Linee Guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del D.L.GS. n. 117/2017 (codice del Terzo Settore), <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2021/DM-72-del-31032021.pdf> (Consultato il 15 maggio 2024)
- Marocchi G. (2018a), *Coprogrammazione, coprogettazione e gli anticorpi della conservazione*, [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 31 agosto 2018. [Coprogrammazione, coprogettazione e gli anticorpi della conservazione - Welforum.it](http://www.welforum.it/coprogrammazione-coprogettazione-e-gli-anticorpi-della-conservazione) (Consultato il 15 maggio 2024)
- Marocchi G. (2018b), *La coprogettazione dopo il parere del Consiglio di Stato*, [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 10 settembre 2018. [La coprogettazione dopo il parere del Consiglio di Stato - Welforum.it](http://www.welforum.it/la-coprogettazione-dopo-il-parere-del-consiglio-di-stato) (Consultato il 15 maggio 2024)
- Marocchi G. (2018c), *La coprogettazione è in azione*, [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 17 dicembre 2018. [La coprogettazione è in azione - Welforum.it](http://www.welforum.it/la-coprogettazione-e-in-azione) (Consultato il 15 maggio 2024)
- Ministero della Giustizia (2023), *Probation* [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_1.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_1.page) (Consultato il 15 maggio 2024)
- Ordine degli Assistenti Sociali, 20 giugno 2023, *UEPE, l'Ordine degli assistenti sociali del Veneto aderisce alla protesta indetta dai sindacati: "carenze d'organico, situazione insostenibili"* <https://assistentsociali.veneto.it/7945/uepe-lordine-degli-assistenti-sociali-del-veneto-aderisce-alla-protesta-indetta-dai-sindacati-carenze-dorganico-situazione-insostenibile/> (Consultato il 15 maggio 2024)
- Padova oggi, 20 giugno 2023, *Assistenti sociali in sciopero all'Ufficio Esecuzione Penale Esterna di Padova: "Tanto lavoro, poco personale"*. [Assistenti sociali in sciopero all'Ufficio Esecuzione Penale Esterna di Padova: «Tanto lavoro, poco personale» \(padovaoggi.it\)](http://padovaoggi.it) (Consultato il 15 maggio 2024)
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Titolo V – Le regioni, le Province e i Comuni <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-v-le-regioni-le-province-e-i-comuni> (Consultato il 15 maggio 2024)
- Venturi, P. e Zandonai, F. (2021). *La co-progettazione deve essere la punta più avanzata delle politiche guidate dallo scopo*. Vita, 6 dicembre. [La co-progettazione deve essere](http://www.vitaonline.it)

[la punta più avanzata delle politiche pubbliche “guidate dallo scopo” - Vita.it](#)

(Consultato il 15 maggio 2024)

Zandonai F. e Bandera L. (2020) Quando la co-progettazione è un falso amico. Secondo Welfare, 19 maggio. [Quando la coprogettazione è un falso amico • Secondo Welfare](#)

(Consultato il 15 maggio 2024)