

PNRR, WELFARE E TERZO SETTORE

Co-Progettazione, Ambiti Territoriali Sociali e Housing First

Maggio 2026

Hudy Dreossi

Abstract

Il contributo analizza l'incidenza del PNRR sull'evoluzione del welfare italiano, soffermandosi sull'interconnessione fra tre istituti che oggi ne disegnano l'architettura: gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) quali sede organizzativa intercomunale; la co-programmazione e la co-progettazione ex artt. 55-56 del d.lgs. 117/2017 quali modalità ordinarie di costruzione condivisa degli interventi; i Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS) quali parametro di esigibilità del diritto alle prestazioni. La trattazione assume l'*Housing First* — finanziato dalla Missione 5, Investimento 1.3 — come banco di prova privilegiato per saggiare la tenuta e i limiti del nuovo modello di governance partecipata.

Sommario

1. Introduzione – 2. Il PNRR come motore di rinnovamento del welfare – 3. Il percorso normativo: dalla L. 328/2000 al PNRR – 4. La Riforma del Terzo Settore e il ruolo della co-progettazione – 5. Gli Ambiti Territoriali Sociali – 6. I Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali – 7. La sperimentazione: l'*Housing First* – 8. Criticità di sistema – 9. Raccomandazioni operative – 10. Conclusioni.

1. Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) non si è risolto in un mero strumento di rilancio economico post-pandemico: ha operato, sul terreno del welfare, come catalizzatore di un riassetto di sistema. Ne è derivata la diffusione di nuove forme di governance pubblica e, in particolare, il radicamento della co-progettazione quale modalità ordinaria di costruzione ed esecuzione degli interventi sociali, secondo l'indirizzo tracciato dalle Linee Guida ministeriali del 31 marzo 2021 (D.M. n. 72/2021).

Il presente contributo si propone di ricostruire il quadro normativo e operativo nel quale tale modello si è consolidato e di valutarne, alla luce dell'esperienza *Housing First*, gli effettivi margini di tenuta strutturale, individuando le condizioni di sostenibilità oltre l'orizzonte del Piano.

2. Il PNRR come motore di rinnovamento del welfare

Concepito come risposta alla crisi innescata dalla pandemia da Covid-19, il PNRR ha accelerato un processo di rinnovamento del sistema italiano di protezione sociale già avviato sul piano normativo ma a lungo rimasto inattuato. Le sfide cui il welfare è oggi chiamato a rispondere sono di lungo periodo — disagio economico ed educativo, integrazione delle persone immigrate, non autosufficienza connessa all'invecchiamento demografico — e la pandemia ne ha amplificato i tratti strutturali.

La Missione 5 – Inclusione e Coesione ha messo a disposizione risorse finanziarie significative, agevolando l'evoluzione in atto nel sistema dei servizi sociali verso modelli sempre più professionalizzati, orientati tanto alla prevenzione quanto alla programmazione strutturata delle problematiche sociali.

Mutuando metodi da altri ambiti dell'azione pubblica, anche il settore sociale ha progressivamente acquisito consapevolezza della necessità di politiche capaci di governare la complessità, fondate sull'elaborazione di dati, articolate in fasi standardizzate e idonee al contempo a personalizzare gli interventi sul singolo destinatario.

Sul versante organizzativo, il PNRR ha imposto alle pubbliche amministrazioni e ai loro interlocutori un mutamento di passo: integrazione fra investimenti e adesione a buone prassi riconosciute, dialogo strutturato con i soggetti che — per finalità e capacità di apporto — sono stati riconosciuti come partner di progetto, non come meri fornitori.

3. Il percorso normativo: dalla Legge 328/2000 al PNRR

A pochi mesi dalla scadenza delle rendicontazioni sulle piattaforme ministeriali, è possibile osservare come il PNRR abbia contribuito a rendere effettivi principi enunciati già all'alba del millennio. La Legge 8 novembre 2000, n. 328 e il successivo DPCM 30 marzo 2001 avevano tracciato una visione avanzata del welfare, fondata su programmazione partecipata, armonizzazione dei livelli di servizio e forme di gestione associata fra enti locali. Tali principi sono però rimasti in larga misura inattuati per oltre due decenni.

La categoria dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), abbozzata dall'art. 22 della L. 328/2000, ha trovato compiuta affermazione solo con la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022), che li ha collocati sullo stesso piano dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA). Sul piano sociale, il PNRR ha completato

nella sostanza il percorso, fornendo le risorse e l'impulso necessari a tradurre in realtà operative indirizzi normativi a lungo rimasti sulla carta.

Si afferma così, con il PNRR, una netta tripartizione dei ruoli fra livelli di governo:

- il Ministero, attraverso fondi finalizzati e atti regolamentari, indirizza gli ATS sulla gestione delle macro-problematiche e attiva politiche di prevenzione;
- le Regioni accompagnano la gestione degli ATS con fondi destinati a sostenere interventi di medio-lungo periodo;
- gli ATS costituiscono l'interfaccia esecutiva: prendono in carico l'utenza anche nell'ambito di progettualità nazionali e dialogano direttamente con le istituzioni collegate (aziende sanitarie, forze dell'ordine, sistema dell'istruzione) e con gli enti del Terzo Settore.

4. La Riforma del Terzo Settore e il ruolo della Co-Progettazione

A partire dal 2017, anno dell'introduzione della Riforma del Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017 e successive modifiche), i governi che si sono succeduti hanno finanziato politiche e programmi orientati a rendere effettivi i paradigmi fondamentali di tale elaborato legislativo, favorendo l'emergere delle organizzazioni che, prive di scopo di lucro, permettono l'esecuzione degli obiettivi di tutela della popolazione fragile.

In tale contesto, la Pubblica Amministrazione ha assunto il ruolo di soggetto promotore, chiamato a ricercare in modo trasparente e imparziale le soluzioni più efficaci attraverso il coinvolgimento plurale di tutti i potenziali attori: associazioni, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali e altri enti del Terzo Settore.

La co-progettazione si pone, in questo scenario, come strumento cardine: non una procedura di affidamento, ma un processo partecipativo nel quale pubblico e privato sociale definiscono congiuntamente obiettivi, risorse e modalità di intervento. Le Linee Guida ministeriali ne hanno consolidato fondamento giuridico e disciplina metodologica, rendendone applicazione strutturata su tutto il territorio nazionale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 131 del 26 giugno 2020, ne ha riconosciuto la legittimità costituzionale quale espressione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, ultimo comma, Cost.).

La co-progettazione completa il percorso di rielaborazione dell'apparato sociale come modalità attraverso cui la struttura operativa dedicata — l'Ambito Territoriale Sociale — attua le politiche di settore e pone le basi per il rispetto di standard minimi, declinando i LEPS in coerenza con i bisogni dei singoli territori.

4.1 La distinzione fra co-programmazione e co-progettazione

Conviene chiarire la distinzione fra due istituti giuridicamente distinti, spesso impropriamente impiegati come sinonimi.

La Co-Programmazione, disciplinata dall'art. 55 del D.Lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), è la fase preliminare in cui la Pubblica Amministrazione e gli enti del Terzo Settore definiscono congiuntamente i bisogni del territorio, le priorità di intervento e le risorse disponibili. Si tratta, in sostanza, di un momento di analisi e indirizzo condiviso, che precede qualsiasi azione concreta.

La Co-Progettazione è invece la fase successiva e operativa: pubblico e privato sociale lavorano insieme per definire nel dettaglio gli interventi, le modalità attuative, le responsabilità e gli standard di qualità da rispettare. Non si tratta di una procedura di affidamento di servizi, ma di un processo collaborativo autentico, in cui entrambe le parti contribuiscono con competenze, risorse e visioni complementari.

I due strumenti sono complementari e sequenziali: la co-programmazione individua cosa fare e perché, la co-progettazione stabilisce come farlo. Insieme costituiscono il nucleo metodologico del welfare partecipato, come delineato dalle Linee Guida MLPS del 31 marzo 2021 e ribadito dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. V, sent. n. 5217 del 26 maggio 2023).

5. Gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS)

5.1 Definizione, funzioni e struttura organizzativa

Gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) sono strutture intercomunali deputate alla gestione associata della funzione socio-assistenziale. Introdotti dalla L. 328/2000 quale livello intermedio fra Comune e Regione, costituiscono oggi il fulcro della programmazione, del coordinamento e dell'erogazione dei servizi sociali sul territorio.

La loro funzione è duplice: superare la frammentazione dei piccoli Comuni — singolarmente privi di adeguate risorse umane, finanziarie e organizzative — e costituire la sede operativa privilegiata per la realizzazione dei LEPS, secondo quanto ribadito dalla L. 234/2021, art. 1, comma 160.

Dal punto di vista organizzativo, un ATS si articola tipicamente attorno a tre organi fondamentali:

- il Comitato dei Sindaci di Ambito, organo di indirizzo politico che riunisce i primi cittadini dei Comuni aderenti e approva la programmazione territoriale;
- la Struttura tecnico-amministrativa, con un Direttore di Ambito che coordina le attività operative, gestisce le risorse e assicura la rendicontazione verso i livelli superiori;

- la Rete territoriale, che coinvolge gli enti del Terzo Settore, le Aziende ULSS e gli altri soggetti del sistema integrato nei processi di co-programmazione e co-progettazione.

Le funzioni principali comprendono la programmazione dei servizi sociali territoriali, la gestione e la rendicontazione delle risorse finanziarie assegnate (inclusi i fondi PNRR), il monitoraggio e la valutazione degli interventi, nonché il coordinamento con le aziende sanitarie per le materie a elevata integrazione socio-sanitaria. Le forme giuridiche più ricorrenti sono le convenzioni ex art. 30 TUEL, le Unioni di Comuni, i consorzi e le aziende speciali.

5.2 Vantaggi della gestione associata

Rispetto agli enti locali singoli, gli ATS offrono vantaggi strutturali rilevanti:

- autonomia dalla politica locale, con orizzonti programmatici di medio termine non direttamente condizionati dai cicli elettorali;
- economie di scala nella gestione delle risorse umane e finanziarie;
- maggiore potere contrattuale nei confronti di altri enti e finanziatori;
- capacità di risposta a nuove complessità sociali che superano i confini del singolo Comune;
- accesso privilegiato ai finanziamenti nazionali ed europei, inclusi i fondi PNRR.

Il PNRR ha rafforzato questo modello introducendo sistemi incentivanti per le pubbliche amministrazioni che si dotano di ATS strutturati e ponendo obiettivi di risultato misurabili, indispensabili per ridurre le sperequazioni territoriali tra Nord e Sud del Paese.

5.3 Criticità strutturali

Permangono, tuttavia, criticità non trascurabili:

- difficoltà di riallocazione del personale esposto a logoramento operativo, in un contesto di costante pressione sui carichi di lavoro;
- esigenza di un'adeguata cornice regolatoria e di interventi diretti che giustificano le deroghe alle norme generali sull'organizzazione e sul personale degli enti locali.

6. I Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS)

I Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS) rappresentano un passaggio decisivo verso l'universalismo del sistema. Introdotti progressivamente e rafforzati da interventi normativi recenti, essi definiscono le prestazioni minime che devono essere

garantite su tutto il territorio nazionale, trasformando i servizi sociali da erogazioni discrezionali in diritti esigibili.

I LEPS svolgono tre funzioni fondamentali:

- trasformano i servizi sociali in diritti esigibili, superando la logica della discrezionalità amministrativa;
- riducono le disuguaglianze territoriali, imponendo uno standard comune indipendentemente dalla collocazione geografica del cittadino;
- impongono standard comuni di qualità che vincolano le amministrazioni a garantire livelli minimi di servizio.

La loro attuazione richiede una forte capacità organizzativa e programmatica — ruolo che ricade proprio sugli ATS, confermati dalla normativa quale sede primaria per la loro realizzazione.

6.1 L'integrazione tra ATS, Co-Programmazione e LEPS

Il punto di svolta del sistema sta nell'integrazione tra i tre elementi cardine della riforma:

- gli ATS, dotati di struttura territoriale e capacità di spesa, sono l'ente strumentale incaricato di offrire risposte operative alla popolazione;
- la co-programmazione definisce il metodo partecipativo e le priorità condivise, coinvolgendo le risorse informali e incrementando la soddisfazione della popolazione;
- i LEPS, stabilendo gli standard, offrono garanzie alla popolazione sull'effettiva risposta alle loro problematiche.

Insieme, questi tre elementi permettono di progettare servizi coerenti con i bisogni reali, garantire uniformità nei diritti dei cittadini e coinvolgere attivamente il Terzo Settore in una logica di corresponsabilità. La co-programmazione, in particolare, diventa lo strumento attraverso cui i LEPS possono essere declinati concretamente nei territori, evitando approcci standardizzati e poco aderenti ai contesti locali.

7. Co-Progettazione e Housing First

7.1 L'Housing First come banco di prova della Co-Progettazione

Tra le misure della Missione 5 – Inclusione e Coesione del PNRR, l'Investimento 1.3 – Housing First e Stazioni di Posta rappresenta uno dei più significativi banchi di prova per la co-progettazione a livello territoriale. Con una dotazione complessiva di 450 milioni di euro a livello nazionale e un target di 25.000 persone in situazione di grave deprivazione materiale, l'obiettivo è quello di aiutare le persone senza dimora ad

accedere a una sistemazione temporanea, attivando contestualmente progetti personalizzati per lo sviluppo dell'autonomia e dell'inclusione sociale.

L'approccio Housing First — letteralmente "prima la casa" — rovescia la logica tradizionale dei servizi per i senza dimora: invece di subordinare l'accesso a un alloggio al superamento di condizioni di fragilità (dipendenze, salute mentale, irregolarità), offre prima di tutto una casa stabile, accompagnata da un supporto professionale personalizzato e continuativo.

Le caratteristiche del fenomeno rendono la co-progettazione una soluzione particolarmente adatta, per almeno quattro ragioni:

- difficoltà di acquisizione di personale adeguato alla problematica, con indubbia necessità di alto coinvolgimento anche in assenza di elevate gratifiche orarie;
- assenza di modelli standardizzati e necessità di uscire dalle rigidità dell'appalto tradizionale;
- assenza di conflitti di interesse tra i partner, a differenza di quanto avviene negli affidamenti competitivi;
- valore del coordinamento congiunto tra amministrazione pubblica e società civile organizzata.

La co-progettazione limita inoltre in modo evidente l'interesse alla prosecuzione artificiale di situazioni risolvibili e lascia l'opportunità di incrementare la dotazione di risorse in modalità variabile e adattiva. Le realtà del Terzo Settore si distinguono inoltre per ulteriori particolarità operative:

- capacità di intercettare immobili nel mercato libero o protetto, attraverso reti relazionali che la PA fatica a costruire;
- capacità di comprimere i costi fissi attraverso apporti di volontariato, 5xmille e devoluzioni occasionali.

7.2 Il processo operativo: come funziona una co-progettazione Housing First

Nella pratica dei territori che hanno attivato progetti PNRR Housing First, la co-progettazione si articola tipicamente in cinque fasi:

Fase 1 — Avviso esplorativo e manifestazione di interesse. L'ATS o il Comune capofila pubblica un avviso esplorativo per raccogliere le manifestazioni di interesse degli ETS. La co-progettazione è definita come forma di regolazione del rapporto tra la PA e gli enti del Terzo Settore, finalizzata ad affrontare specifiche problematiche sociali attraverso una progettazione partecipata, con l'obiettivo di condividere la responsabilità sociale dell'intervento valorizzando conoscenze e competenze di cui tali soggetti sono portatori.

Fase 2 — Selezione dei partner. L'individuazione degli ETS avviene mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione

e parità di trattamento, previa definizione degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso.

Fase 3 — Tavolo di co-progettazione. PA ed ETS selezionati si incontrano per definire congiuntamente: il profilo dei beneficiari, la dotazione abitativa (alloggi pubblici, mercato privato, co-housing), il modello di accompagnamento, i ruoli e le responsabilità, gli indicatori di risultato e le modalità di rendicontazione verso il sistema ReGiS del PNRR.

Fase 4 — Convenzione e avvio operativo. Gli esiti della co-progettazione vengono formalizzati in una convenzione tra ATS/Comune ed ETS, che disciplina i rapporti economici, le responsabilità operative e le clausole di monitoraggio. Il riconoscimento dei rimborsi deve ispirarsi al canone dell'effettività, come previsto dall'art. 56 CTS, escludendo rimborsi forfetari non ancorati ai costi realmente sostenuti.

Fase 5 — Monitoraggio e valutazione. I programmi utilizzano strumenti strutturati di monitoraggio, come il questionario Cassandra gestito dall'Osservatorio fio.PSD, che rileva a cadenza semestrale le principali informazioni riguardanti il progetto: numero di beneficiari e appartamenti, caratteristiche socio-anagrafiche ed economiche delle persone accolte, impatti dell'Housing First sulla loro vita e composizione dell'équipe.

7.3 Il profilo dei beneficiari: chi sono le persone accolte

Uno degli apporti più significativi dell'esperienza Housing First in Italia è la costruzione di una conoscenza approfondita e sistematica del profilo delle persone in condizione di grave marginalità abitativa. Lontano dall'immagine stereotipata del "senzatetto" cronico e visibile, il fenomeno si rivela molto più articolato e diffuso.

Nei dieci anni di attività della Community Housing First Italia sono stati avviati 75 programmi HF, con una forte presenza nelle città medie (47%), grandi (29%) e piccole (24%). Il 19% dei programmi è stato avviato nel biennio 2023-2024, a conferma dell'accelerazione impressa dal PNRR. Le persone accolte in totale sono state 1.763: il 65,1% uomini, il 34,6% donne e lo 0,3% persone LGBTQI+. Sono cittadini italiani (61,2%), extra-UE (33,8%) o da paesi UE (5%), con un'età media di 47 anni. Il 63% ha raggiunto l'indipendenza economica, lavorativa e/o abitativa; solo l'11% ha abbandonato il programma o è stato trasferito a causa della fine dei finanziamenti.

La multi-problematicità come tratto strutturale. Le persone accolte presentano mediamente cinque domini di problematicità su dieci (famiglia, casa, lavoro, reddito, istruzione, salute, dipendenze, devianza, autosufficienza, socialità). Reddito, casa e lavoro sono gli aspetti di disagio predominanti, coinvolgendo almeno otto persone su dieci accolte.

Le cause del disagio abitativo. Il 90% ha problemi di reddito insufficiente o situazione debitoria, l'80% di lavoro precario e mal retribuito, il 50% di fratture o conflittualità familiari, il 30% di condizioni di salute precarie. Molte persone, pur non trovandosi tecnicamente "per strada", vivono in alloggi temporanei e insicuri (sfratti,

abitazioni non idonee) e vengono accompagnate dalle équipes in appartamenti adeguati.

Una misura preventiva, non solo emergenziale. L'Housing First non è efficace solo per chi vive in strada da anni (65%): può essere una misura preventiva per chi vive in una casa inadeguata (5,6%) o per chi la casa sta per perderla (29,4%). Questa prospettiva amplia significativamente il campo della co-progettazione, che non può limitarsi all'emergenza ma deve includere una dimensione preventiva strutturale.

La compartecipazione economica dei beneficiari. Uno degli elementi qualificanti dell'approccio HF è la compartecipazione di almeno il 30% delle proprie entrate da parte delle persone accolte. Il 47% degli adulti coinvolti concorre con proprie entrate o dei propri familiari alle spese del progetto personale, demolendo il pregiudizio dell'assistenzialismo passivo.

7.4 Criticità operative della co-progettazione

L'esperienza applicativa ha fatto emergere alcuni limiti che riducono l'apporto innovativo dello strumento:

- criteri di accesso talora rigidi: gli operatori sono di fatto “selezionati” dalla pubblica amministrazione in funzione degli obiettivi del bando PNRR, con limitato spazio per iniziative dal basso;
- dipendenza dalla disponibilità immobiliare: le progettualità sono condizionate dalla concreta reperibilità di alloggi adeguati;
- vincoli organizzativi che, pur in assenza di un esplicito vincolo di risultato, marginalizzano gli ETS di piccola dimensione, privi di un'organizzazione adeguata alla geometria variabile richiesta da interventi su utenza fragile (situazioni di urgenza, ripianificazioni continue);
- timori della sperimentazione: in attesa del compiuto sviluppo organizzativo degli ATS e dell'introduzione di spazi contabili dedicati alla sperimentazione, il settore sociale stenta a porsi quale traino di politiche innovative.

La co-progettazione, in via più generale, mette in luce un nodo strutturale del Terzo Settore italiano che merita ulteriore approfondimento.

Non esiste un sistema diffuso di dialogo continuativo fra ETS e mondo delle imprese, soprattutto a livello locale: salvo le fondazioni, gli ETS non dispongono di un patrimonio autonomo che consenta investimenti reali e operativi e risultano, pertanto, fortemente condizionati dalle scelte della pubblica amministrazione.

Occorre rilevare, inoltre, come l'elemento talvolta privilegiato dalle amministrazioni nel ricorso alla co-progettazione sia la flessibilità operativa e l'alleggerimento dei vincoli rispetto alle rigidità del Codice dei contratti pubblici.

Si registra così, paradossalmente, una tendenziale preferenza per gli ETS più “industrializzati” — quelli in cui i processi sono assemblati su base seriale — in ragione di indici quali:

- costo del lavoro certo, mutuabile da organizzazioni già operative in altri contesti;
- qualità certificata dei processi;
- esperienza consolidata del management interno.

Si osserva, in definitiva, come la co-progettazione si adatti in concreto a quei processi nei quali la pubblica amministrazione è in grado di assumere il rischio di mancato raggiungimento dell'obiettivo.

Non è casuale, sotto questo profilo, che la scelta di un piano di larga scala abbia investito attività innovative nelle quali l'elemento preventivo si accompagna alla gestione della problematica.

Un tema aperto è quello dell'efficacia: la collaborazione non può ridursi a topos retorico. Servono strumenti che misurino il valore aggiunto rispetto all'affidamento tramite gara, a pena di strumentalizzazione del modello e di indebita competizione fra operatori per risorse scarse.

Le problematiche di gestione dell'Housing First, oltre al reperimento degli alloggi e del personale dedicato, sono state nei fatti:

- difficoltà di integrazione dell'utenza fragile a gestione autonoma semi-comunitaria;
- difficoltà di rispettare i tempi di progetto;
- difficoltà ad avviare compiutamente le progettualità programmate.

7.5 Il ruolo della valutazione

Una co-progettazione matura non si esaurisce nella definizione condivisa degli interventi: include necessariamente un sistema strutturato di valutazione che consenta di verificare l'efficacia delle scelte, correggere il tiro in corso d'opera e rendicontare in modo trasparente verso i finanziatori, i partner e la comunità. I fondi pubblici tenderanno a ridursi e pertanto la misura dell'impatto diventa condizione base per la trasformazione da progetto ad attività continuativa.

Il sistema Cassandra. Attraverso il questionario Cassandra — ideato e gestito dall'Osservatorio fio.PSD — vengono rilevate a cadenza semestrale le principali informazioni riguardanti il progetto, con particolare attenzione al cambiamento che avviene nei beneficiari prima e dopo l'ingresso in casa: riconoscimento della residenza, inserimento socio-lavorativo, condizione economica e familiare.

L'Onda del Cambiamento (Wave of Change). Accanto a Cassandra, i programmi HF utilizzano questo strumento per analizzare gli elementi di innovazione introdotti

nella vita delle persone, catturando dimensioni qualitative che i dati quantitativi non restituiscono pienamente: il senso di sicurezza, la percezione di sé, la qualità delle relazioni nel quartiere, la speranza nel futuro.

Nella co-progettazione, a differenza dell'appalto tradizionale, pubblico e privato sociale definiscono insieme gli indicatori di risultato, condividono i dati in corso d'opera e partecipano alla lettura e interpretazione dei risultati. Questo approccio consente aggiustamenti tempestivi degli interventi, responsabilizza tutti i partner rispetto agli esiti — non solo alle prestazioni erogate — e costruisce un patrimonio di conoscenza condivisa che rimane nel territorio anche dopo la conclusione del finanziamento.

I programmi HF hanno dimostrato un impatto positivo misurabile: dopo un anno di partecipazione, il 18% dei beneficiari ha migliorato i rapporti con il partner, il 27% con i figli e il 29% con altri parenti. L'integrazione sociale è migliorata significativamente, con un raddoppio del numero di persone che si sentono integrate nella comunità dopo 6 e 12 mesi dall'ingresso in appartamento. I dati sull'abitare confermano l'efficacia: il 60% degli alloggi è acquisito nel libero mercato immobiliare, il 21% nelle disponibilità delle organizzazioni del network, il 19% recuperato dal patrimonio pubblico.

La prospettiva più ambiziosa è quella della valutazione d'impatto, che misura non solo le attività svolte ma i cambiamenti duraturi prodotti. I programmi HF hanno dimostrato una riduzione degli accessi per ricovero o terapie, suggerendo che investire nell'Housing First genera risparmi sistemici nella spesa sanitaria e assistenziale. Quantificare questi risparmi e includerli nella rendicontazione è la frontiera su cui la co-progettazione tra ATS, ETS e Aziende ULSS deve ancora lavorare in modo strutturato.

7.6 Prospettive: verso una co-progettazione stabile e continuativa

L'esperienza maturata nei dieci anni di Housing First Italia indica tre condizioni necessarie affinché la co-progettazione diventi uno strumento strutturale e non episodico nel contrasto alla grave marginalità:

Continuità del finanziamento: la co-progettazione non può esaurirsi con il progetto PNRR. Occorre che i Piani di Zona degli ATS prevedano risorse ordinarie per il proseguimento dei programmi, anche in forme ridotte, una volta esaurito il finanziamento europeo.

Professionalizzazione delle équipe: l'efficacia dell'Housing First dipende in larga misura dalla qualità del supporto professionale. La co-progettazione deve includere la formazione congiunta di operatori pubblici e del Terzo Settore, superando le separazioni di ruolo che indeboliscono la presa in carico integrata.

Integrazione socio-sanitaria: le persone accolte presentano mediamente cinque domini di problematicità. Una co-progettazione efficace non può limitarsi alla componente abitativa ma deve includere sistematicamente le Aziende ULSS, i Centri per l'Impiego e gli altri attori del sistema integrato.

8. Criticità di sistema

Nonostante la coerenza del modello delineato, permangono criticità strutturali che meritano attenzione:

- disomogeneità fra territori, sia sul piano delle competenze sia su quello delle risorse disponibili;
- difficoltà amministrative nella gestione associata fra Comuni dotati di tradizioni e culture organizzative differenti;
- competenze variabili nella co-programmazione e nella co-progettazione, con marcata divaricazione fra ATS già strutturati e ambiti di nuova istituzione;
- rischio di dipendenza dai fondi PNRR, con incertezza sulla continuità degli interventi oltre la scadenza del Piano.

9. Raccomandazioni operative

Per chi opera negli ATS, nelle cooperative sociali e nelle amministrazioni regionali, si suggeriscono quattro linee di azione prioritarie.

1. **Istituzionalizzare i tavoli di co-programmazione.** Non attendere i bandi PNRR per attivare il confronto con il Terzo Settore. I Piani di Zona devono prevedere tavoli permanenti di co-programmazione, convocati almeno due volte l'anno, aperti a tutti gli ETS accreditati e strutturati con ordini del giorno, verbali e follow-up pubblici.
2. **Dotarsi di strumenti di valutazione condivisi.** Adottare o adattare strumenti come il questionario Cassandra per il monitoraggio sistematico di tutti i programmi co-progettati. Costruire un patrimonio dati locale che consenta di comparare l'efficacia degli interventi nel tempo e tra ambiti diversi.
3. **Investire nella formazione congiunta.** Progettare percorsi formativi che coinvolgano contemporaneamente operatori pubblici e del Terzo Settore sui temi della co-progettazione, della valutazione d'impatto e della gestione dei casi complessi. La formazione separata per settori alimenta le separazioni culturali che indeboliscono la collaborazione operativa.
4. **Mappare e valorizzare le risorse informali del territorio.** La co-progettazione efficace non mobilita solo le organizzazioni formalmente accreditate, ma attiva reti di prossimità, volontariato informale e capitale sociale diffuso. Gli ATS devono dotarsi di strumenti di mappatura che rendano visibili e utilizzabili queste risorse, spesso decisive per la riuscita dei programmi.

10. Conclusioni

Il percorso ricostruito disegna una traiettoria definita: il sistema italiano del welfare attraversa una trasformazione strutturale profonda, avviata dalla L. 328/2000, accelerata dalla Riforma del Terzo Settore del 2017 e portata a maturazione operativa dal PNRR.

I tre pilastri su cui si regge il nuovo modello — Ambiti Territoriali Sociali, co-programmazione e co-progettazione, Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali — non sono strumenti isolati, bensì elementi di un sistema integrato che, se correttamente attuato, può assicurare un welfare più equo, più aderente ai bisogni reali e meno dipendente dalle contingenze politiche locali.

La sfida che attende le organizzazioni del welfare è la conquista di un'autonomia operativa fondata sulla costruzione di un sistema di offerta efficace. Il percorso tracciato dal legislatore prevede tre elementi convergenti: la specializzazione del management mediante una struttura dedicata, l'ATS; la coesistenza di servizi continuativi ed efficienti (acquisiti con il sistema ordinario del Codice dei contratti pubblici) e di servizi condivisi ed efficaci (organizzati attraverso la co-progettazione); un controllo pubblico non meramente contabile, ma orientato alla misurazione dell'impatto sulla comunità (LEPS).

L'esperienza dell'*Housing First* rappresenta, in questo quadro, ben più di un programma per persone senza dimora: costituisce un laboratorio metodologico che ha dimostrato la praticabilità e l'efficacia della co-progettazione su un tema ad alta complessità. I risultati sono incoraggianti — 63% di indipendenza economica, lavorativa e/o abitativa; miglioramento significativo dell'integrazione sociale già a sei mesi dall'ingresso in appartamento — e suggeriscono che la sfida più rilevante non sia tanto di disciplina normativa quanto di cultura organizzativa: il passaggio da una logica di controllo e adempimento a una logica di corresponsabilità e di co-produzione del welfare.

Principali riferimenti normativi

- Legge 8 novembre 2000, n. 328 – Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali
- DPCM 30 marzo 2001 – Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona
- D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 – Codice del Terzo Settore (artt. 55-57: co-programmazione e co-progettazione)
- Linee Guida MLPS del 31 marzo 2021 sul rapporto tra PA ed enti del Terzo Settore (artt. 55-57 CTS), adottate con D.M. n. 72/2021

- Legge 30 dicembre 2021, n. 234 – Legge di Bilancio 2022 (art. 1, comma 160: ruolo degli ATS nella realizzazione dei LEPS)
- PNRR – Missione 5, Componente 2, Investimento 1.3: Housing First e Stazioni di Posta
- Avviso pubblico MLPS n. 1/2022 PNRR – Proposte di intervento per l'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili
- Nota MLPS n. 1059 del 7 luglio 2023 – Chiarimenti sull'istituto della co-progettazione nell'ambito del PNRR
- Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 5217 del 26 maggio 2023 – Co-progettazione e gratuità
- Corte costituzionale, sentenza n. 131 del 26 giugno 2020 – Art. 55 CTS e principio di sussidiarietà orizzontale

Principali fonti e riferimenti utili

- A. Crismani (a cura di), Il terzo settore come organizzazione della solidarietà, Pacini Editore, 2025, disponibile open access al seguente link <https://www.pacineditore.it/wp-content/uploads/2025/08/Il-Terzo-Settore-come-organizzazione-della-solidarieta.pdf>
- A. Crismani, Co-progettazione vs appalti: discrezionalità amministrativa e nuovi assetti tra il mercato degli appalti e il terzo settore (nota a TAR Lombardia n. 2533/2024), in *Giustizia Insieme*, disponibile al seguente link <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/3332-co-progettazione-vs-appalti-andrea-crismani>

Informazioni sull'autore

Hudy Dreossi è dottore commercialista e consulente di enti pubblici e privati, già docente del Master in Diritto e Management del Terzo Settore in materia di controllo di gestione degli operatori degli ETS.