

Caritas Italiana



# PERCHÉ RIFLETTERE SUL PNRR?

NUMERO 0 | DICEMBRE 2021

# Caritas Italiana

Servizio Documentazione

Quaderni  
sulla Ripresa  
e Resilienza  
del Paese

## PERCHÉ RIFLETTERE SUL PNRR?

a cura di  
Francesco Marsico  
Massimo Pallottino

NUMERO 0 | DICEMBRE 2021

*La serie Quaderni per la Ripresa e la Resilienza del Paese – a cura del Servizio Documentazione di Caritas Italiana – intende promuovere la circolazione di informazioni, riflessioni e valutazioni sulla fase attuativa del PNRR, avvalendosi di competenze multidisciplinari e plurali.*

*I contributi offerti in questo Quaderno vanno considerati come materiali di lavoro per il confronto e la riflessione. Non rappresentano, pertanto, un posizionamento di Caritas Italiana sul tema, ma uno strumento di approfondimento offerto a tutti coloro che sono impegnati o sensibili alle tematiche trattate.*

*Chiunque volesse esprimere valutazioni, anche critiche, o integrazioni può inviare contributi all'indirizzo e-mail [QRRP@caritas.it](mailto:QRRP@caritas.it). Tali contributi saranno analizzati nella prospettiva di eventuali e ulteriori approfondimenti tematici.*

**Comitato editoriale**

Nunzia De Capite  
Francesco Marsico  
Marco Pagnello  
Massimo Pallottino  
Sergio Pierantoni

**Coordinamento editoriale**

Francesco Marsico

**Progetto grafico, editing e impaginazione**

Danilo Angelelli

## INDICE

---

Sintesi	5
Presentazione	
<i>don Marco Pagnello, direttore di Caritas Italiana</i>	6
1. Perché riflettere sul PNRR?	
<i>Francesco Marsico, Caritas Italiana</i>	9
2. La partecipazione e i suoi oppositori	
<i>Massimo Pallottino, Caritas Italiana</i>	19
3. Benessere equo e sostenibile e coerenza delle politiche	
<i>Andrea Stocchiero, FOCSIV</i>	38
4. Dialogo sociale e monitoraggio del PNRR	
<i>Vittorio Cogliati Dezza, Legambiente   Marco De Ponte, ActionAid</i>	44
5. Non solo PNRR: per una nuova <i>governance</i> sussidiaria	
<i>Laura Stopponi, Caritas Italiana</i>	50

## SINTESI

---

Le pandemie dei virus, il cambiamento climatico, le crescenti disuguaglianze stanno erodendo il benessere di tutte e di tutti, a partire dalle persone più povere e scartate, rendendo il nostro mondo insicuro e insostenibile.

Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) del Governo italiano legato al Next Generation Fund dell'Unione europea sono un'occasione per trasformare un sistema che esclude e distrugge la nostra casa comune. Ma il superamento del predominio culturale dello schema neoliberista è una preconditione per liberare un potenziale processo di cambiamento da meccanismi di coazione a ripetere le scelte che hanno prodotto maggiore disuguaglianza, precarietà, povertà e una situazione climatica e ambientale sull'orlo della irreversibilità.

Questa stagione impone pertanto una capacità di presenza e proposta – globale, nazionale e locale – dei soggetti sociali che hanno negli anni scorsi tutelati i diritti delle comunità e delle persone, nonché sperimentato forme di azione, di economia e di *advocacy* che hanno contenuto i danni di un modello di sviluppo iniquo e distruttivo

I contributi che seguono vogliono riflettere sui vincoli che incontra la partecipazione sociale a livello nazionale e globale, l'esigenza di una strategia coerente e integrata delle politiche in grado di produrre un benessere equo e sostenibile, la necessità di un dialogo sociale strutturato – e non lasciato alla ritualità o al caso – tale da consentire un monitoraggio del PNRR adeguato alle sfide che esso si pone, l'opportunità che il Piano rappresenta per costruire una nuova *governance* sussidiaria, a partire anche dai nuovi strumenti che la Riforma del Terzo settore offre in termini di amministrazione condivisa.

In particolare il contributo di Laura Stopponi, *Non solo PNRR: per una nuova governance sussidiaria*, cerca di indicare piste di riflessione e azione per il servizio delle Caritas – a livello locale e regionale – in questa fase cruciale di avvio della messa a terra del Piano.

# Q R R P Presentazione

don Marco Pagnello, direttore di Caritas Italiana

*«Si tratta di riscoprire esperienze qualitative andate in frantumi, un ordine basato sulla qualità. La qualità è il nemico più forte di ogni genere d'irreggimentazione. Sul piano sociale ciò significa la rinuncia alla caccia alle posizioni di potere, la rottura con ogni culto del successo, lo sguardo libero verso l'alto e verso il basso [...], il piacere per la vita segreta e il coraggio per quella pubblica. Sul piano culturale, l'esperienza qualitativa significa il ritorno dalla radio e dal giornale al libro, dalla precipitazione alla contemplazione e al silenzio, dalla dispersione alla concentrazione, dalla sensazione alla riflessione, dallo snobismo alla modestia, dallo squilibrio alla misura. Le quantità si disputano lo spazio, le qualità si integrano a vicenda».*

Dietrich Bonhoeffer, *Dieci anni dopo*, 1943

Può sembrare forse eccessiva la citazione di Bonhoeffer, di uno dei suoi testi più drammatici, per presentare la collana di Quaderni sul Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, ma credo che ci sia più di un motivo che può giustificare l'utilizzo di parole così forti e intense.

Innanzitutto la memoria di una epidemia che si è abbattuta sul nostro Paese, sul nostro mondo e che ancora imperversa, seppure parzialmente mitigata. Con un carico di morte e dolore che non va rimosso dalla nostra coscienza e che ha segnato molte comunità del nostro Paese. Con un effetto devastante sulla economia e sulle microeconomie di migliaia di famiglie, modificando le traiettorie esistenziali di molti. Con la percezione diffusa di una incertezza, di una insicurezza che riguarda la vita stessa, come mai le generazioni soprattutto dei Paesi avanzati hanno avuto negli ultimi decenni. Generazioni nate e cresciute, tranne gli esclusi, nei miti del turbocapitalismo consumista e liberista, che ha sacrificato i legami comunitari, la stagione post-bellica di costruzione dei diritti sociali, le vite e la spiritualità delle persone sull'altare del consumo e di una libertà sinonimo di assenza di vincoli di responsabilità e solidarietà.

Sì, il raffronto rispetto agli anni segnati dal totalitarismo e dalla guerra può sembrare eccessivo, ma non è eccessivo affermare che gli anni che abbiamo alle spalle abbiano demolito un mondo, costruendone un altro più diseguale, più ingiusto, più attraversato da conflitti, sull'orlo di una irreversibile catastrofe ambientale, meno illuminato dalla speranza di Governi democratici capaci di offrire non solo le libertà civili, ma anche quelle sociali: le libertà "da", dal bisogno, dalla povertà, dalla paura.

Non casualmente il documento preparatorio per il Sinodo dei Vescovi pone come obiettivo anche quello di

*«accreditare la comunità cristiana come soggetto credibile e partner affidabile in percorsi di dialogo sociale, guarigione, riconciliazione, inclusione e partecipazione, ricostruzione della democrazia, promozione della fraternità e dell'amicizia sociale».*

Bonhoeffer anticipa, altresì, un tema presente nel magistero di papa Francesco: quello dello spazio conteso dalle quantità e quello della qualità che si integrano – per usare l'immagine della *Evangelii Gaudium* – generando processi. E in quei processi dovrà essere sempre più presente la comunità cristiana e, con essa, le Caritas.

Abbiamo pertanto bisogno di una autentica ripartenza, vale a dire di un tempo dedicato non solo alla ricostruzione delle economie colpite dalla recessione pandemica, delle infrastrutture che consentano un nuovo sviluppo, ma di ricostruirci come persone, come comunità civile e come comunità cristiana, le infrastrutture della nostra umanità.

Dandoci tempo per ascoltare, capire, riflettere, meditare. Non credo sia casuale che nei mesi scorsi la Chiesa italiana ha aperto il proprio cammino sinodale, dedicando i primi anni di questo percorso all'ascolto reciproco, alla narrazione di quanto si è vissuto e si sta vivendo.

Per qualsiasi ripartenza c'è bisogno di capire dove si è, liberarsi di quanto è inutile o dannoso – pure se fino ad allora considerato necessario per il proprio cammino –, decidere con chi, con cosa e dove si vuole andare.

I Quaderni sulla Ripresa e Resilienza del Paese vogliono essere un contributo in questa direzione, una modestissima mappa per orientarsi. I Quaderni vogliono innanzitutto ospitare testi di riflessione che

---

*I Quaderni vogliono ospitare testi che impongono un tempo di lettura, per i quali non si chiede adesione ma confronto, l'attivazione di un pensiero critico*

---

impongono un tempo per la loro lettura, per i quali non si chiede una adesione ma un confronto, l'attivazione di un pensiero critico, coltivando la speranza di costruire un pensiero plurale e non conflittuale, di generare una creatività personale e comunitaria, quest'ultima via indicata da papa Francesco a Caritas Italiana nell'anniversario del proprio 50°.

Caritas Italiana, peraltro, ha prodotto negli anni scorsi non solo studi e ricerche, ma anche strumenti di questo tipo: i meno giovani ricorderanno *Italia Caritas Documentazione* o alcune collane di opuscoli tematici. Vale a dire prodotti intermedi tra il libro e l'articolo, tali da offrire riflessioni ancora non definitive, ma capaci di avviare processi di confronto e di ulteriore affinamento. Vogliamo tornare a utilizzare questo livello di comunicazione, per verificarne la sua fruibilità e, anche parziale, utilità, pronti a modificare lo strumento sulla base dei feedback ricevuti.

Inoltre i Quaderni ospiteranno contributi di esperti e operatori sulla base delle loro competenze e del loro impegno, in un quadro di valori condivisi, rappresentati dai principi fondamentali enunciati dalla nostra Costituzione repubblicana. Studiosi o persone operanti in realtà sociali, con le quali condividiamo non solo i principi, ma anche pratiche di solidarietà, sussidiarietà, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali e sociali, nonché il ripudio della violenza e della guerra.

Affronteranno i temi presenti nel Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, così come quelli che – secondo la nostra valutazione – sarebbero stati prioritari per una ripartenza effettiva del nostro Paese, ma che sono assenti nel Piano, offrendo prospettive di analisi e proposta, fondate su competenze ed esperienze sul campo.

Auspicano un confronto – anche critico – perché il loro obiettivo non è dire una parola definitiva sui temi affrontati, ma generare riflessività, consapevolezza, crescita, personale e comunitaria, per renderci capaci di tentare soluzioni credibili e realistiche alle piccole e grandi sfide che questo tempo ci pone dinnanzi.

Quello che vi rivolgo non è un invito alla lettura, ma alla ricerca: mai come in questo tempo dobbiamo soprattutto condividere le domande, piuttosto che cercare rassicurazioni in quanto abbiamo fatto – pure positivamente – nel passato o darci risposte frettolose, solo per allontanare da noi l'incertezza del presente e la paura del futuro.

Abbiamo la necessità e il compito di elaborare un pensiero capace di sanare le *«ferite e lividure e piaghe aperte, che non sono state ripulite né fasciate né curate»* (Is 1, 6) inferte da questo tempo ai corpi, agli affetti e ai cuori di molti e ridare un senso, una prospettiva al nostro agire, oltre l'emergenza e lo smarrimento, che sappia *«rendere ragione della speranza»* (1Pt, 15) che è in noi.

Se i Quaderni sapranno almeno farci condividere le domande sul presente, possiamo insieme coltivare la speranza di poter contribuire – in maniera credibile e affidabile – alla ricostruzione del nostro Paese e delle nostre comunità territoriali.

*Non vi rivolgo un invito alla lettura, ma alla ricerca: mai come in questo tempo dobbiamo condividere le domande, piuttosto che cercare rassicurazioni*

# 1 | Perché riflettere sul PNRR?

Francesco Marsico, Caritas Italiana

*«Abbiamo bisogno di un cambiamento, vogliamo un cambiamento, cerchiamo un cambiamento. Il problema nasce quando ci accorgiamo che, per molte delle difficoltà che ci assillano, non possediamo risposte adeguate e inclusive; anzi, risentiamo di una frammentazione nelle analisi e nelle diagnosi che finisce per bloccare ogni possibile soluzione. In fondo, ci manca la cultura necessaria per consentire e stimolare l'apertura di visioni diverse, improntate a un tipo di pensiero, di politica, di programmi educativi, e anche di spiritualità che non si lasci rinchiudere da un'unica logica dominante...*

*Abbiamo bisogno di gruppi dirigenti comunitari e istituzionali che possano farsi carico dei problemi senza restare prigionieri di essi e delle proprie insoddisfazioni, e così sfidare la sottomissione – spesso inconsapevole – a certe logiche (ideologiche) che finiscono per giustificare e paralizzare ogni azione di fronte alle ingiustizie.*

*... Un futuro imprevedibile è già in gestazione; ciascuno di voi, a partire dal posto in cui opera e decide, può fare molto; non scegliete le scorciatoie, che seducono e vi impediscono di mescolarvi per essere lievito lì dove vi trovate (cfr Lc 13,20-21). Niente scorciatoie, lievito, sporcarsi le mani. Passata la crisi sanitaria che stiamo attraversando, la peggiore reazione sarebbe di cadere ancora di più in un febbrile consumismo e in nuove forme di autoprotezione egoistica. Non dimenticatevi, da una crisi mai si esce uguali: usciamo meglio o peggio. Facciamo crescere ciò che è buono, cogliamo l'opportunità e mettiamoci tutti al servizio del bene comune».*

Papa Francesco

Videomessaggio ai partecipanti all'incontro internazionale online

*The economy of Francesco: i giovani, un patto, il futuro*

*Sabato, 21 novembre 2020*

Apriamo la collana dei Quaderni sulla Ripresa e Resilienza del Paese con questo numero 0 dedicato alle ragioni per cui offrire uno strumento – pure modesto – di riflessione sul documento che è alla base delle politiche economiche del Governo e sulle sue realizzazioni concrete.

I Quaderni di Ripresa e Resilienza del Paese non hanno la pretesa di monitorare o valutare la miriade di programmi che il PNRR svilupperà, ma intendono semplicemente promuovere una riflessione comunitaria su alcuni dei temi che il Piano nazionale vuole affrontare e, anche, su tematiche non affrontate dal PNRR, ma che riteniamo rilevanti per il futuro dell'Italia, in termini di fini, piuttosto che di mezzi, di processi parteci-

pativi piuttosto che di risultati quantitativi, di qualità, piuttosto che di quantità della spesa.

Tutto questo coinvolgendo attori del sociale ed esperti, con i quali condividiamo la passione per la conoscenza e il confronto, insieme all'idea che i valori della Costituzione sono l'orizzonte comune e ineludibile di ogni cittadina e cittadino di questo Paese.

Le opinioni espresse nei lavori sono attribuibili agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità dell'Organismo, proprio per costruire uno spazio di condivisione e confronto il più possibile libero, propedeutico alla definizione di linee di proposta e posizionamenti che potranno essere l'esito di questo lavoro. Non per prudenza o equidistanza, ma perché riteniamo che in ogni processo umano si debba partire dall'ascolto, dalla comprensione dei fenomeni, per sviluppare apprendimenti non scontati e un discernimento non unilaterale, così come ci raccomanda Papa Francesco nel suo videomessaggio all'incontro *The economy of Francesco*.

## PERCHÉ I QUADERNI?

Perché un organismo come Caritas Italiana, quindi, dà vita a una simile iniziativa?

Anzitutto per adempiere al suo Statuto, che all'art. 1 e 3 indicano come obiettivi della sua azione la «*prevalente funzione pedagogica*», nonché tra i suoi compiti quello di

*«realizzare studi e ricerche sui bisogni per aiutare a scoprirne le cause, per preparare piani di intervento sia curativo che preventivo, nel quadro della programmazione pastorale unitaria, e per stimolare l'azione delle istituzioni civili e una adeguata legislazione».*

Ma la vocazione di ogni battezzata e battezzato è quello di abitare il tempo che gli è dato di vivere, senza irenismi e spiritualismi sterilizzanti, ma guardando con realismo i fatti che lo circondano e prendendo una posizione a partire dalla condizione dei più deboli e assumendone il rischio.

Una ulteriore testimonianza di questa postura cristiana ci è stata data da papa Francesco nel suo videomessaggio per il IV Incontro mondiale dei movimenti popolari, di cui riportiamo un estratto, in cui ha indicato obiettivi concreti di lavoro per la giustizia, quale un Reddito minimo, sistemi fiscali redistributivi e orari di lavoro sostenibili. Non limitandosi alla sola evocazione di valori massimamente astratti, ma la loro possibile e anche parziale incarnazione nel qui e ora, nello spazio e nel tempo della nostra vita e della nostra responsabilità.

---

*Costruire uno spazio di condivisione e confronto propedeutico alla definizione di linee di proposta e posizionamenti che potranno essere l'esito di questo lavoro*

---

16 ottobre 2021

*Tempo di agire*

«Spesso mi dicono: “Padre, siamo d’accordo, ma in concreto, che dobbiamo fare?”. Io non ho la risposta, perciò dobbiamo sognare insieme e trovarla insieme. Tuttavia, ci sono misure concrete che forse possono permettere qualche cambiamento significativo. Sono misure che si trovano nei vostri documenti, nei vostri interventi, e di cui ho tenuto molto conto, sulle quali ho meditato e ho consultato esperti. In incontri passati abbiamo parlato dell’integrazione urbana, dell’agricoltura familiare, dell’economia popolare. A queste, che ancora richiedono di continuare a lavorare insieme per concretizzarle, mi piacerebbe aggiungerne altre due: il salario universale e la riduzione della giornata lavorativa.

Un reddito minimo (l’RMU) o salario universale, affinché ogni persona in questo mondo possa accedere ai beni più elementari della vita. È giusto lottare per una distribuzione umana di queste risorse. Ed è compito dei Governi stabilire schemi fiscali e redistributivi affinché la ricchezza di una parte sia condivisa con equità, senza che questo presupponga un peso insopportabile, soprattutto per la classe media – generalmente, quando ci sono questi conflitti, è quella che soffre di più. Non dimentichiamo che le grandi fortune di oggi sono frutto del lavoro, della ricerca scientifica e dell’innovazione tecnica di migliaia di uomini e donne nel corso di generazioni.

La riduzione della giornata lavorativa è un’altra possibilità. Il reddito minimo è una possibilità, l’altra è la riduzione della giornata lavorativa. E occorre analizzarla seriamente. Nel XIX secolo gli operai lavoravano dodici, quattordici, sedici ore al giorno. Quando conquistarono la giornata di otto ore non collassò nulla, come invece alcuni settori avevano previsto. Allora – insisto – lavorare meno affinché più gente abbia accesso al mercato del lavoro è un aspetto che dobbiamo esplorare con una certa urgenza. Non ci possono essere tante persone che soffrono per l’eccesso di lavoro e tante altre che soffrono per la mancanza di lavoro».

---

*È necessario sempre più illuminare non solo il campo dei fenomeni sociali, ma anche quello delle politiche che li attraversano*

---

Caritas Italiana ha offerto recentemente – attraverso i suoi rapporti sul tema delle migrazioni e della povertà, uno sguardo su quali mutamenti la pandemia Covid-19 ha prodotto sui fenomeni in questione.

Ma è necessario sempre più illuminare non solo il campo dei fenomeni sociali, ma anche quello delle politiche che li attraversano. E, ovviamente, il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza è l’orizzonte pluriennale che ci è offerto per comprendere in che direzione andranno le scelte economiche del nostro Governo.

Tutto questo in una dimensione pedagogica, sinodale e di dialogo sociale: vale a dire dando voce a tutte le voci dell’impegno sociale dei cristiani del nostro Paese, ma anche di tutte le donne e gli uomini che condividono i valori della nostra Costituzione.

Sul piano pedagogico assumendo la sfida di un tempo ambivalente segnato da un ritiro dalla partecipazione<sup>1</sup> – soprattutto dei ceti meno abbienti – e consapevoli che la prevalente funzione pedagogica si colloca nell’orizzonte della denuncia e della costruzione di percorsi di giustizia. Per usare le categorie della politologa Chandra Malpade Mohanti, operando su una *pedagogia del dissenso* contrapposta a una *pedagogia dell’accomodamento*<sup>2</sup> spesso imbevuta – come vedremo più avanti – di categorie culturali neoliberiste e di una rinuncia alle prospettive di cambiamento.

Tutto questo non per una vocazione alla contrapposizione, ma nella consapevolezza che solo assumendo una prospettiva diversa si è in grado di capire la realtà: «*La realtà si capisce meglio non dal centro, ma dalle periferie*»<sup>3</sup> ha detto più volte papa Francesco.

La stagione sinodale che si è aperta ci invita a uno sguardo largo e a un ascolto pieno, rispetto al nostro tempo e alle voci e alle esperienze che le nostre comunità esprimono in termini di pratiche e di riflessione.

In ordine al dialogo sociale, riteniamo vada avviato un confronto con tutte le realtà attente alle dimensioni della solidarietà e della giustizia, ricordando le parole di papa Francesco all’apertura del Convegno ecclesiale di Firenze, ove affermò che il nostro Paese

*«non è un museo, ma è un’opera collettiva in permanente costruzione in cui sono da mettere in comune proprio le cose che differenziano, incluse le appartenenze politiche o religiose».*

---

*La stagione sinodale che si è aperta ci invita a uno sguardo largo e a un ascolto pieno, rispetto al nostro tempo e alle voci che le nostre comunità esprimono*

---

In questo ci sentiamo confermati dal Documento preparatorio del Sinodo dei Vescovi 21-23 che pone come un obiettivo del proprio cammino quello di

*«accreditare la comunità cristiana come soggetto credibile e partner affidabile in percorsi di dialogo sociale, guarigione, riconciliazione, inclusione e partecipazione, ricostruzione della democrazia, promozione della fraternità e dell’amicizia sociale»<sup>4</sup>.*

Ma evidentemente vogliamo partire dal patrimonio rappresentato dal magistero sociale della Chiesa, non in una prospettiva di mera esibizione, ma di incarnazione, anche parziale e fallibile, accettando la sfida di un confronto con la storia e la realtà di questo tempo.

1. Vedi Gianfranco Brunelli, «Italia - Elezioni amministrative: la natura della vittoria del PD, Franco Lega e 5 Stelle», *Il Regno Attualità*, 18/2021, 15/10/2021, pag. 545, e sul caso emblematico delle recenti elezioni amministrative di Roma, Ketil Lelo, Salvatore Monni, Federico Tomassi, «Elezioni comunali 2021: l’astensione e il voto nelle “sette Rome”», <https://www.mapparoma.info/mappe/elezioni-comunali-2021-lastensione-e-il-voto-nelle-sette-rome/>.

2. Chandra Malpade Mohanti, *Feminism without borders, Decolonizing Theory, Practicing Solidarity*, Duke University Press, 2003, p. 200.

3. Papa Francesco, Omelia Solennità della Santissima Trinità, domenica, 26 maggio 2013, Visita alla Parrocchia dei santi Zaccaria ed Elisabetta a Prima Porta (Roma).

4. Documento preparatorio XVI Assemblea generale dei Vescovi – Sinodo dei Vescovi 21-23, pag. 2.

## OLTRE IL PRIMATO DELL'ECONOMICO RISPETTO AI FINI DA PERSEGUIRE

Dobbiamo riconoscere che gli anni che abbiamo alle spalle hanno imbevuto la cultura collettiva di messaggi derivanti dalla ideologia neoliberista dominante, costruendo una narrazione non solo politica, ma anche sociale in cui la normalità era il primato della dimensione economica, di una salvifica meritocrazia – incurante delle disuguaglianze sottostanti – del privato rispetto al pubblico.

Marian Meyers in uno studio su neoliberalismo e media fa emergere

*«come i media sono diventati complici nell'abbracciare e promuovere l'ideologia neoliberista, e con quali modalità hanno reso normali e spacciate come buon senso le idee che l'individualismo e il libero mercato, con la loro enfasi sulla "autodeterminazione", la "scelta" e la "libertà", dovrebbero soppiantare la democrazia, il sociale e i valori correlati alla comunità, compassione, bene comune e solidarietà»<sup>5</sup>.*

Questi paradigmi sono stati indeboliti dall'emergenza Covid-19, dalla consapevolezza che, ad esempio, un sistema di salute fortemente privatizzato non protegge dai rischi pandemici, ma non vinti.

Papa Francesco ha sottolineato tutto questo con forza nell'enciclica *Fratelli tutti*, affermando che:

*«Il mercato da solo non risolve tutto, benché a volte vogliano farci credere questo dogma di fede neoliberale. Si tratta di un pensiero povero, ripetitivo, che propone sempre le stesse ricette di fronte a qualunque sfida si presenti. Il neoliberalismo riproduce sé stesso tale e quale, ricorrendo alla magica teoria del traboccamento o del gocciolamento – senza nominarla – come unica via per risolvere i problemi sociali. Non ci si accorge che il presunto traboccamento non risolve l'iniquità, la quale è fonte di nuove forme di violenza che minacciano il tessuto sociale»<sup>6</sup>.*

---

*I mezzi di comunicazione sociale quasi divinizzano il lusso e i soggetti che ne dispongono, con forme che l'Antico Testamento avrebbe definito idolatriche*

---

Ma la diffusione capillare di questa ideologia permane come un paradigma cognitivo che, a volte in modo implicito, condiziona attori politici, sociali e operatori della comunicazione.

Non infrequentemente i mezzi di comunicazione sociale, ad esempio, quasi divinizzano del tutto acriticamente il lusso, la ricchezza e i soggetti che ne possono disporre, con forme che l'Antico Testamento avrebbe definito idolatriche.

D'altro canto l'enfasi posta – dagli stessi mezzi di informazione – sulla questione dei cosiddetti "furbetti del Reddito di cittadinanza", rafforza una cultura dello stigma, priva di una capacità critica tale da mostrare gli effetti sulla economia di fenomeni come l'evasione fiscale e la corruzione, riferibili soprattutto ai colletti bianchi, imprenditori e amministratori pubblici, quantitativamente inconfondibili con i pur enfatizzati abusi connessi al Rdc.

5. Marian Meyers, *Neoliberalism and the Media*, Routledge, 2019, p. XIII.

6. Papa Francesco, Lettera Enciclica *Fratelli Tutti*, n. 168.

## LA TIRANNIA DEI FOGLI DI CALCOLO

Nei mesi scorsi ha avuto spazio sugli strumenti di informazione la vicenda di un tragico errore commesso dal Servizio sanitario britannico nel tracciamento dei dati per la prevenzione della pandemia, dovuto all'utilizzo dei fogli Excel. Questi ultimi – nelle versioni meno recenti – non supportavano più di 65 mila righe. Gli operatori sanitari britannici hanno inserito inconsapevolmente i dati di persone infette da contattare, ignorando questo limite e provocando la cancellazione delle righe eccedenti. Migliaia di persone non sono state pertanto informate tempestivamente e non sono state collocate in quarantena: secondo una stima tutto questo avrebbe prodotto almeno 1500 vittime<sup>7</sup>.

La Microsoft si è difesa soprattutto con due argomenti: che i fogli di calcolo sono finalizzati a tenere dati di contabilità, non altri tipi di informazioni e che l'utilizzo della versione attuale .xlsx avrebbe evitato il problema.

Questa drammatica vicenda può essere assunta come paradigmatica rispetto al rischio che apparati concettuali e strumenti operativi elaborati negli anni scorsi continuino a rappresentare – in maniera a volte tacita e/o inconsapevole – lo schema cognitivo con cui si legge la realtà e si costruiscono le politiche di intervento, nonostante la loro conclamata inadeguatezza.

Lo schema neoliberista per molti versi continua a essere vigente e cogente, nonostante il suo fallimento, tanto più se applicato alla traduzione operativa dei diritti, quali la salute, ma rimane, più o meno inconsciamente, operante nel dibattito pubblico e nelle scelte politiche. Anche evidentemente rispetto al PNRR e nel dibattito pubblico corrente.

Alcuni esempi? Il mantra del “non è il momento di aumentare le tasse” e le spinte per l'abolizione di misure di contrasto alla povertà, che appaiono – soprattutto se inserite nella stessa frase – irrazionali, perché da una parte invocano di lasciare le ricchezze, anche spropositate, nelle mani dei loro proprietari e dall'altra, con la giustificazione di abusi comparativamente limitati rispetto ad altri fenomeni, di togliere a tutti i meno abbienti quel poco che gli viene dato.

Come si giustifica se non grazie a due luoghi comuni neoliberisti – indimostrabili – relativi all'idea che la ricchezza produce l'effetto traboccamento – e quindi non va tassata – e che, invece, la povertà è frutto di comportamenti soggettivi sbagliati e va quindi, se non punita, non supportata con incentivi? Tutto questo in un Paese nel quale, secondo le stime dell'Istat,

*«il complesso dell'economia sommersa valeva nel 2018 circa 192 miliardi, con un'incidenza del 12,8% sul valore aggiunto prodotto dal sistema economico»<sup>8</sup>.*

7. Tim Harford, «La tirannia dei fogli di calcolo», *Internazionale*, n. 1426, 10 sett. 2021, pp. 62-67.

8. Audizione dell'Istituto nazionale di statistica alle Commissioni riunite VI Commissione “Finanze” della Camera dei deputati VI Commissione “Finanze e tesoro” del Senato della Repubblica, Roma, 25 gennaio 2021.

---

*Lo schema neoliberista rimane, più o meno inconsciamente, operante nel dibattito pubblico e nelle scelte politiche. Anche rispetto al PNRR*

---

Una montagna di risorse, rispetto al topolino degli abusi relativi al Rdc.

D'altro canto, pensando ai monitoraggi promessi sui Progetti previsti dal PNRR, l'enfasi posta sulla trasparenza – del tutto auspicabile – sui dati economici e sugli stati di avanzamento, in assenza di un confronto sulle metriche valutative da utilizzare – quantitative e/o finanziarie piuttosto che qualitative e di benessere – non finisce per riproporre uno schema mercatista del tutto inadeguato all'obiettivo di valutare gli esiti sulla vita delle comunità e delle persone?

## IL “PUNTO CIECO” DELLE DEMOCRAZIE

Nel suo *Can Democracy Safeguard the Future?* Graham Smith afferma:

*«Le democrazie hanno un punto cieco quando si tratta di lungo termine. Da questioni come le pensioni, assistenza sanitaria e sociale e infrastrutture attraverso ai cambiamenti climatici, alla biodiversità, alle pandemie e tecnologie emergenti, troviamo ripetuti fallimenti per sviluppare politiche solide che salvaguardino gli interessi delle generazioni future»<sup>9</sup>.*

Questa “miopia democratica” ha, secondo Smith, quattro ragioni:

- l'assenza delle generazioni future (e dei gruppi sociali minoritari) nei processi decisionali;
- le dinamiche a breve del ciclo elettorale;
- interessi radicati;
- in termini più generali, le dinamiche del sistema capitalista<sup>10</sup>.

Ma la questione della irrilevanza dei gruppi di interesse rispetto alla questione della difesa dei propri diritti vale ovviamente per le politiche ambientali, quanto per quelle sociali e di tutela dei gruppi svantaggiati e delle minoranze.

Questa è una acquisizione della riflessione femminista, la quale sottolinea come l'assenza nei luoghi istituzionali della democrazia dei gruppi di “minoranza” – sul piano quantitativo o della loro capacità di influenza – «ha portato coerentemente a decisioni che non tengono conto dei loro interessi»<sup>11</sup>.

Smith pertanto giunge alla conclusione che

*«se le generazioni future non possono rappresentare se stesse nel processo decisionale politico, in qualche forma la rappresentanza surrogata è necessaria»<sup>12</sup>.*

Appare evidente che questo nodo di rappresentanza emerge parimenti per tutti i gruppi sociali o minoranze assenti nei luoghi decisionali.

9. Graham Smith, *Can Democracy Safeguard the Future*, Polity Press, 2021, p. 1.

10. *Ibidem*, p. 8.

11. *Ibidem*, p. 9.

12. *Ibidem*, p. 10.

Se a questo aggiungiamo i processi di presa di distanza dai momenti elettorali, in ambiente urbano soprattutto dei contesti periferici, emerge come il rischio di marginalità rispetto ai processi decisionali, riguarda una fetta rilevante della popolazione del Paese, soprattutto quella meno tutelata.

Prefigurare una democrazia partecipativa e sussidiaria capace di contrastare i meccanismi di esclusione o di disaffiliazione e, d'altro canto le semplificazioni populiste e le narrazioni tecnocratiche, rappresenta una sfida per tutti i soggetti sociali che hanno a cuore una idea non solo procedurale di democrazia.

## COSTRUIRE UNA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E SUSSIDIARIA

Nei lavori precedenti di Caritas Italiana, si affermava che immaginare una mobilitazione di tale entità per il Paese con l'idea di una *governance* esclusivamente statale è da considerarsi un approccio discutibile sul piano costituzionale, ma soprattutto irrealistico sul piano dei mezzi<sup>13</sup>.

Si utilizza la definizione statale perché la vocazione pubblica dei soggetti sociali è ormai consacrata dal Codice del Terzo settore – che per delimitare gli ambiti di attività degli stessi utilizza la locuzione di “interesse generale” – e dalla pronuncia della Corte Costituzionale in merito alla – fino ad allora – controversa questione della coprogrammazione e coprogettazione.

Non possiamo, peraltro, ignorare la consapevolezza che gli standard dei coinvolgimenti nei partenariati, fino ad ora sperimentati nella concreta azione di *advocacy* da parte di Caritas Italiana in diversi contesti istituzionali, sono non infrequentemente carenti in termini di:

- a. comunicazione tempestiva delle informazioni e loro accesso;
- b. tempo sufficiente per analizzare e commentare i principali documenti preparatori;
- c. messa a disposizione di canali attraverso i quali i partner possono porre domande, fornire contributi ed essere informati del modo in cui le loro proposte sono state prese in considerazione;
- d. divulgazione dei risultati delle consultazioni.

Vi sono, quindi, alcune precondizioni che rendono possibile una *governance* multilivello effettiva e non solo declamata, pur comprendendo la complessità di questi processi:

- l'offerta trasparente e tempestiva dei dati di monitoraggio, il più possibile di dettaglio e non aggregati;
- il superamento di una offerta di dati solo quantitativa (spesso limitata a progetti finanziati, risorse impegnate, progetti conclusi);

---

*Gli standard dei coinvolgimenti nei partenariati, sperimentati nell'azione di advocacy da parte di Caritas Italiana in contesti istituzionali, sono spesso carenti*

---

13. *Avere cura di una Repubblica imperfetta*, Dossier con Dati e Testimonianze n. 67, Caritas Italiana, 2021, p. 5.

- la definizione di modalità di utilizzo dei dati prodotti da soggetti di Terzo settore, che non devono e possono sostituire i dati istituzionali, ma offrire un contributo tempestivo al monitoraggio dei processi e alla rimodulazione degli interventi;
- la necessità di definire forme di valutazione di impatto dei progetti finanziati, anche in itinere;
- la valutazione partecipata dei processi amministrativi connessi (qualità dei bandi, modalità di controllo e monitoraggio ecc.);
- la costruzione di offerte formative congiunte tra amministrazioni e soggetti sociali (peraltro finanziabili sui fondi europei) per sviluppare processi di *empowerment* di sistema.

C'è la necessità di un dialogo sociale che raccolga i saperi che ricerca, lavoro, cittadinanza attiva e imprese rappresentano, ma in format adeguati alle sfide da affrontare, che rifuggano la ritualità istituzionale e sappiano andare al merito delle questioni affrontate.

Tutto questo è una sfida certamente istituzionale, che vada nella direzione di completare il cammino della modifica dell'art. 118 della Costituzione<sup>14</sup>, attuando in maniera non residuale gli strumenti di amministrazione condivisa<sup>15</sup> così come prefigurati dalla Riforma del Terzo settore, ma che sappiano sperimentare modalità di rappresentanza oltre lo schema della consultazione non vincolante.

Dall'altra impone ai soggetti sociali una capacità di rappresentanza che sappia superare la mera difesa di interessi – pur legittimi – ma non a carattere generale. Come ha giustamente sottolineato Paolo Venturi

---

*Serve un dialogo sociale che raccolga i saperi che ricerca, lavoro, cittadinanza attiva e imprese rappresentano, ma in format adeguati alle sfide da affrontare*

---

*«Curare le ferite della pandemia e immaginare il “dopo” richiede azioni trasformative e non solo un’ampia e profonda “azione di redistribuzione” affidando ai soggetti sociali il ruolo di offrire “una visione contributiva” vale a dire “pensarsi come “asset-holder” ossia portatore di risorse (per certi versi non surrogabili da altri) e non appena come “need-holder” (portatore di bisogni) e come “stake-holder” (portatore d’interessi)”, proponendo “progettualità concrete e pragmatiche ad alto valore relazionale e comunitario”»<sup>16</sup>.*

Anche il mondo universitario e di ricerca deve affrontare la sfida di sviluppare una produzione culturale in cui il volume della produzione di ricerca non sia più prezioso del suo contenuto e dove il gradimento accademico sia indirizzato verso l'innovazione intellettuale, piuttosto che

14. «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. [...] 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».

15. Vedi gli istituti giuridici previsti dall'art. 55 Codice Terzo Settore (co-programmazione, co-progettazione e accreditamento) che costituiscono l'alternativa alle procedure di affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica, sinteticamente definiti strumenti di amministrazione condivisa.

16. Paolo Venturi, *Il Terzo pilastro “al centro”: proposte per un ruolo contributivo del Terzo settore*, Sito

alla conformità alle aspettative teoriche nella ricerca e nell'insegnamento, contribuendo così concretamente alla crescita del Paese.

A rischio di sembrare utopici il nodo è quello di riattivare forme partecipative il più possibile ampie, capaci di rileggere le domande che i territori esprimono in termini di bisogni sociali e di sviluppo locale, oltre le “logiche della offerta” tipica dei bandi nazionali o europei, che impongono lo scambio tra l'accettazione di un format predefinito per l'accesso alle risorse. E accanto a questo vi è la sfida di concepire le esperienze territoriali promosse dai soggetti sociali come prefigurative di politiche possibili, oltre la retorica – sempre meno sopportabile – delle buone pratiche.

Carlo Borgomeo affermava alcuni anni fa, parlando delle politiche per il Sud

*«che tutti gli interventi di sostegno e di incentivazione, soprattutto quelli di natura economica, devono assolutamente presumere e avere come condizione ineludibile, il coinvolgimento della responsabilità dei destinatari: dagli incentivi alle imprese agli interventi per i disoccupati; dal sostegno alle università alle politiche sociali, tutto deve essere condizionato non solo dalle regolarità formali e dalla giusta attenzione alla massima trasparenza, ma dal coinvolgimento pieno dei soggetti: è questo che, a tutti i livelli, distingue una politica assistenziale da un intervento di promozione dello sviluppo»<sup>17</sup>.*

Detto in altri termini, la sfida postpandemica dovrebbe andare, come afferma Gaetano Giunta, nella direzione di

*«costruire un nuovo modello di welfare, locale e comunitario, intrecciato economicamente con asset di sviluppo legati alla transizione ecologica [...] garantendo così coesione e apertura, scambi di know-how, di conoscenza, di risorse umane ed economiche, nella convinzione che solo in sistemi aperti possano verificarsi “le metamorfosi [...] necessarie per contrastare uno sviluppo economico predatorio e così conservare un pianeta adatto all'uomo”».*

Se tutto questo è fondato il tempo che abbiamo di fronte ci impone di costruire percorsi con parole aperte al confronto e alla verifica, senza la pretesa di affermare da subito idee definitive, in modo tale da *«farsi carico dei problemi senza restare prigionieri di essi e delle proprie insoddisfazioni»*, *«sporcandosi le mani»*, vale a dire non solo affermando principi, ma rischiando soluzioni praticabili – pure incomplete – e alleanze inedite, ponendo e ponendosi domande scomode, a partire dal senso e dall'efficacia di quello che stiamo facendo noi, qui, ora.

*Il tempo che abbiamo di fronte ci impone di costruire percorsi con parole aperte a confronto e verifica, senza la pretesa di affermare da subito idee definitive*

AICCON.

17. Carlo Borgomeo, *L'equivoco del sud*, Laterza, 2013, p. 173.

## 2 | La partecipazione e i suoi oppositori

*Massimo Pallottino, Caritas Italiana*

*«Penso ai giovani che coltivano i propri talenti e che vorrebbero vedere riconosciuto il merito.*

*Penso alle imprese, piccole, medie e grandi che, tra rilevanti difficoltà, trovano il coraggio di continuare a innovare e a competere sui mercati internazionali.*

*Penso alla Pubblica Amministrazione che possiede competenze di valore ma che deve declinare i principi costituzionali, adeguandosi alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie e alle sensibilità dei cittadini, che chiedono partecipazione, trasparenza, semplicità degli adempimenti, coerenza nelle decisioni».*

*Sergio Mattarella<sup>1</sup>*

*«La libertà non è star sopra un albero, non è neanche avere un'opinione, la libertà non è uno spazio libero, libertà è partecipazione».*

*Giorgio Gaber*

La congiuntura economica e sociale in cui ci troviamo ci chiede di riflettere profondamente sul modo in cui possiamo e dobbiamo partecipare ai cambiamenti che stanno avvenendo sotto i nostri occhi. Il noto libro di Joseph Stiglitz *La globalizzazione e i suoi oppositori: antiglobalizzazione nell'era di Trump*<sup>2</sup> ci pone con chiarezza in un contesto globale di forti trasformazioni, attraversando le quali ci rendiamo conto che le domande su cui per molti anni ci siamo esercitati sono profondamente – e da molti anni – cambiate. Parafrasandone il titolo, dobbiamo prendere atto che la partecipazione della società civile ai processi di cambiamento è tutt'altro che scontata. Da una parte la si invoca come un elemento essenziale dei processi sociali, economici e politici; ma dall'altra essa non trova modo di articolarsi, rimanendo spesso monca e inefficace.

La parola originariamente usata da premio Nobel dell'economia per il suo libro è forse ancora più utile ad avviare una riflessione: *discontents*, più letteralmente traducibile con “malcontenti” o “insoddisfatti”, evoca una situazione di insofferenza strisciante, più che di opposizione riconoscibile e aperta, nei riguardi dei tentativi di interloquire su quanto viene

1. Messaggio del Presidente della Repubblica alla Nazione, pronunciato il 3 febbraio 2015.

2. Joseph E Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori: antiglobalizzazione nell'era di Trump* (nuova edizione), (tradotto da) Daria Cavallini, Torino, Einaudi, 2018.

deciso nelle sedi opportune; e allo stesso tempo il disagio di chi vorrebbe contribuire a definire forme e modi del bene comune, ma non riesce a trovare i canali per farlo. Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza non rappresenta soltanto una opportunità irripetibile per effettuare degli investimenti necessari a rinnovare molti settori vitali nel nostro Paese; ma anche una occasione per mettere alla prova i meccanismi di decisione attraverso cui gli investimenti in questione vengono selezionati e poi realizzati. Non è infatti abbastanza il fatto di “decidere e spendere in fretta” se tali decisioni e tali azioni conducono verso un modello di società che non è stato sufficientemente condiviso all’interno del corpo sociale.

Come è rilevato da diversi osservatori<sup>3</sup>, il PNRR non è stato elaborato attraverso un ampio percorso di condivisione e partecipazione; si è tentato di colmare tale deficit solo di recente (peraltro a seguito di precisa e diretta sollecitazione pervenuta da parte delle istituzioni europee), attraverso l’istituzione di un Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale, al cui coordinamento è stato chiamato il prof. Tiziano Treu, presidente del CNEL. I contorni dell’azione di questo tavolo, nonché la sua connessione con i diversi e complessi ambiti di *policy making*, sono ancora largamente indeterminati, ed è sempre più urgente una presa di coscienza collettiva sugli spazi che realmente si aprono all’interlocuzione da parte delle organizzazioni della società civile.

## QUALE PARTECIPAZIONE?

È dunque importante sviluppare una riflessione sulle forme di partecipazione civica in questo caso specifico, e in termini più ampi in tutti i casi di *policy making*. Quali forme di partecipazione sono da prevedersi in un processo di dialogo delle istituzioni con la società civile? È sufficiente una forma di superficiale consultazione? Che tipo di condivisione del potere di decidere è invece possibile? La nota classificazione di Sherry Arnstein<sup>4</sup> permette di mettere in rilievo un certo numero di casi in cui un elemento di partecipazione formale non si traduce automaticamente in un grado di reale potere da parte dei cittadini e delle organizzazioni civiche.

8	Controllo dei cittadini	Gradi di potere dei cittadini	Partecipazione attiva
7	Poteri delegati		
6	Partenariato	Partecipazione “a gettone”	Partecipazione simbolica
5	Conciliazione		
4	Consultazione		
3	Informazione	Non partecipazione	
2	Terapia		
1	Manipolazione		

3. «Il PNRR nel mirino. *Governance*, trasparenza e impatto: nasce l’Osservatorio della società civile sulla parte sociale del Piano», *Vita*, vol. Anno XXVIII, novembre 2021. Vedi anche Caritas Italiana, *Avere cura di una Repubblica imperfetta. Contributo al PNRR, percorso di riflessione, analisi e proposta*, Dossier con Dati e Testimonianze n. 67, Roma, 2020, [https://www.caritas.it/materiali/Italia/ddt67\\_italia2021.pdf](https://www.caritas.it/materiali/Italia/ddt67_italia2021.pdf).

4. Sherry R. Arnstein, «A Ladder Of Citizen Participation», *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, fasc. 4, luglio 1969, pp. 216–224. Nostra traduzione.

La scala di Arnstein è interessante anche perché permette di focalizzare l'attenzione su casi in cui una partecipazione più o meno simbolica si traduce in forme di vera e propria manipolazione oppure di "terapia" (i casi in cui chi promuove l'esercizio di partecipazione lo fa con il fine di favorire la guarigione da una forma di patologia, come ad esempio la correzione di comportamenti considerati sbagliati), con una prospettiva di apprendimento e di passaggio completamente unidirezionale. Sebbene non manchino assolutamente esempi di queste tipologie, sono molto più diffusi i casi di partecipazione "a gettone", in cui forme cosmetiche adottate non hanno un effetto di intervenire sul corso delle decisioni, ma solo di rendere più avvertiti coloro che – in altre sedi – tali decisioni dovranno assumere; oppure di favorire un più agevole passaggio di realizzazione delle attività previste.

Un livello di reale partecipazione si ha però solo quando la decisione è realmente condivisa: in una condizione di quadro dato, come quella del partenariato, che ne rappresenta il primo livello reale, che spesso può prendere le forme di co-progettazione o co-programmazione. In un percorso che si vuole di piena partecipazione sono necessari ulteriori passaggi, che prevedono una iniziativa più autonoma all'interno di un quadro di delega di potere, fino a un controllo molto diretto in cui sono le realtà stesse presenti all'interno dello spazio civico che determinano gli ambiti di interesse e di intervento.

Gli ultimi tre gradini corrispondono a un percorso di capacitazione (*empowerment*) in cui lo spazio civico assume un ruolo realmente centrale, direttamente connesso con il principio di sussidiarietà

---

*Non è il singolo individuo ma la sua iniziativa di associarsi con altri; non la singola organizzazione ma il dinamismo della relazione tra organizzazioni*

---

*«... espressione dell'inalienabile libertà umana. La sussidiarietà è prima di tutto un aiuto alla persona, attraverso l'autonomia dei corpi intermedi. Tale aiuto viene offerto quando la persona e i soggetti sociali non riescono a fare da sé e implica sempre finalità emancipatrici, perché favorisce la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità. [...] Si tratta quindi di un principio particolarmente adatto a governare la globalizzazione e a orientarla verso un vero sviluppo umano. Per non dar vita a un pericoloso potere universale di tipo monocratico, il governo della globalizzazione deve essere di tipo sussidiario, articolato su più livelli e su piani diversi, che collaborino reciprocamente»<sup>5</sup>.*

Si tratta di un percorso proprio dei cosiddetti corpi sociali intermedi: non è infatti il singolo individuo quanto la sua iniziativa di associarsi con altri; così come non è in definitiva la singola organizzazione, quanto il dinamismo generato dalla relazione tra organizzazioni diverse. Ma è a partire da tale relazione che si elaborano quelle mediazioni, possibili e provvisorie soluzioni che la complessità del reale porta a esprimere in termini "dilemmatici"; e dove non sono possibili esiti che non solo non

5. *Caritas in Veritate*, n. 57.

accontentano allo stesso modo tutte le parti in causa, ma non generano vincitori e vinti, se non altro nel ridistribuire il potere sociale.

Questo spazio di capacitazione è anche quello nel quale le organizzazioni civiche possono svolgere un ruolo realmente trasformativo: superando l'orizzonte dei piccoli miglioramenti per proporre un vero e proprio cambio di paradigma, un modello diverso di società che deve naturalmente poi in qualche modo cercare il modo di tradursi in pratica, ma che indica un orizzonte decisamente altro. E questo è possibile solo se si riesce a entrare in un rapporto dialettico con le istituzioni: una prospettiva di trasformazione ha bisogno del superamento di quello che Ben Phillips<sup>6</sup> chiama «*deferenza nei riguardi delle istituzioni*». Accettare di porsi talvolta in modo un po' disturbante è una possibilità che deve essere resa esplicita se si punta a un cambiamento profondo.

Tutto questo ha un costo: un costo finanziario, ma molto di più un costo relazionale, richiesto dalla moltiplicazione dei legami e dalla necessaria navigazione all'interno di una rete complessa: una rete che in molti casi esprime frammentazione, contrapposizione e competizione, e richiede una lunga costruzione e preparazione, perché riesca a porsi in una interlocuzione efficace con le istituzioni. E vi è un costo importante in termini di tempo: il processo destinato a portare a decisioni partecipate spesso viene considerato inutilmente lungo, e sostanzialmente causa di ritardi a fronte dell'urgenza di adottare provvedimenti, i quali – si suppone – rischiano di essere improntati all'eccessiva mediazione quando frutto di processi troppo partecipati. Si tratta di due elementi che non facilmente le istituzioni sono in grado di introdurre all'interno del già complesso gioco di interazione istituzionale.

Ma anche la non partecipazione ha dei costi, il cui peso emerge però in maniera più lenta: il costo dei progetti o delle politiche non attentamente pensate e condivise non sono costi immediati, anche se ormai sono largamente riconosciuti i motivi che rendono desiderabile il coinvolgimento di diversi attori sociali per elaborare e realizzare politiche più efficaci, rispondenti a bisogni diffusi, e maggiormente in grado di recepire flessibilmente feedback dal mondo reale<sup>7</sup>. Soprattutto coloro che vivono una condizione di maggiore vulnerabilità e che rischiano di pagare il prezzo maggiore, saranno anche coloro che più difficilmente potranno far sentire una voce di protesta, se le cose non dovessero andare come previsto; o anche se le cose dovessero andare come previsto, ma senza che lo svantaggio di coloro che pagano un prezzo sproporzionato sia stato considerato meritevole di riflessione.

I diritti dei più fragili sono per loro natura meno visibili all'interno dei processi deliberativi, e richiedono un grado di attenzione e una cura

---

*Lo spazio di capacitazione è anche quello nel quale le organizzazioni civiche possono svolgere un ruolo trasformativo proponendo un vero cambio di paradigma*

---

6. Ben Phillips, *How to fight inequality: and why that fight needs you*, Cambridge-Medford, Policy Press, 2020.

7. Paul A. Sabatier, «An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein», *Policy Sciences*, vol. 21, fasc. 2-3, 1988, pp. 129-168.

maggiore, non solo per essere colti ma anche per essere presi in reale considerazione all'interno del processo di formulazione degli interventi, e nell'analisi delle alternative. Se non si incardina la mediazione che avviene nell'interazione tra gli attori sociali all'interno di un quadro di tutela dei diritti, rimane solo la possibilità di una interazione basata sulla legge del più forte, spesso rappresentata dal puro agire delle forze di mercato, spesso legittimate da una prospettiva tecnocratica.

L'ottimo tecnico, sulla cui base viene in molti casi delegata la decisione finale, determina una sterilizzazione dell'agire politico, che se in alcuni (limitati) casi risulta veramente necessaria, in altri diventa utile strumento nel depotenziare le istanze di cambiamento rispetto agli equilibri di potere esistenti, invocato (in modo più o meno strumentale) come l'unica via di uscita per situazioni in cui il confronto e la negoziazione si trovano a un punto morto.

## UNO SGUARDO AL CONTESTO GLOBALE: LA CONTRAZIONE DEGLI SPAZI CIVICI

Il fatto che i costi della partecipazione siano avvertiti immediatamente, mentre i suoi vantaggi lo siano solo in tempi più lunghi e per vie più indirette, fa sì che l'esercizio sia spesso avvertito come evitabile. Ma questa non è che una delle ragioni per cui a livello internazionale sembra esserci una tendenza abbastanza diffusa verso una contrazione dello spazio civico. Esiste un'ampia letteratura che descrive le diverse modalità attraverso cui i Governi in molti Paesi del mondo rendono sempre più difficile per le organizzazioni civiche rendersi attive nel dialogo sociale e politico<sup>8</sup>, in un contesto nel quale anche il Papa ha recentemente riscontrato i pericoli di un sostanziale arretramento, in ragione dell'incapacità dei sistemi democratici di affrontare in modo inclusivo le sfide del nostro tempo<sup>9</sup>.

---

*I Governi in molti Paesi del mondo rendono sempre più difficile per le organizzazioni civiche rendersi attive nel dialogo sociale e politico*

---

Si tratta di una tendenza che in molte aree del pianeta assume i contorni di vere e proprie forme di repressione e compressione: secondo l'osservatorio globale di Civicus<sup>10</sup>, gli ultimi dieci anni hanno visto un aumento dei casi in cui lo spazio civico si è trovato sotto attacco, e un'estensione degli strumenti impiegati per questo attacco da parte dei Governi, compreso l'uso crescente di attacchi online, censura, sorveglianza e leggi sulle *fake news*, mentre le proteste in molti Paesi sono state oggetto di brutale repressione. A tutto questo si unisce una tendenza alla contrazione degli

8. Vedi ad esempio Karen Ayvazyan, *The Shrinking Space of Civil Society: a Report on Trends, Responses, and the Role of Donors*, vol. CXXVIII, Opuscula, Berlin, Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, 2019.

9. Papa Francesco, Viaggio Apostolico a Cipro e in Grecia: Incontro con le Autorità, la Società Civile e il Corpo Diplomatico, 4 dicembre 2021.

10. Civicus, *2021 State of Civil Society Report*, 2021, <https://civicus.org/state-of-civil-society-report-2021/>.

spazi politici democratici, e un aumento delle violazioni dei diritti ad opera del settore privato, in particolare contro i difensori dei diritti ambientali, dei diritti dei popoli indigeni e di coloro che difendono il diritto alla terra.

Non si tratta di una realtà che si manifesta solo in Paesi lontani e appartenenti al cosiddetto Sud globale, quanto di un fenomeno ben radicato, anche se con contorni diversi, anche in Europa, come riconosce l’Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (AEDF)<sup>11</sup>. In Europa, gli ostacoli opposti a dinamiche di partecipazione da parte di soggetti civici sono più di tipo indiretto: molti intervistati, secondo il rapporto della AEDF, hanno partecipato a consultazioni pubbliche durante il 2019, ma la maggioranza di esse ha avuto difficoltà ad accedere a tali consultazioni e al processo di partecipazione. In molti casi la difficoltà maggiore è stata quella delle scadenze eccessivamente brevi per fornire input ragionati; e anche la mancanza di assunzione di responsabilità nel fornire un seguito alle consultazioni da parte delle autorità che hanno lanciato questi esercizi di partecipazione, così come la mancanza di feedback da parte delle stesse.

Anche il caso europeo dimostra come sarebbe un errore limitare questa riflessione alle barriere poste dai Governi in questa interlocuzione: occorre invece riconoscere che in moltissimi Paesi una larga parte dell’opinione pubblica vede con sospetto l’esistenza di organizzazioni indipendenti, in grado di fornire una prospettiva a volte complementare a volte alternativa a quella dei poteri statuali. Il caso della scandalosa campagna denigratoria sui “taxi del mare”<sup>12</sup>, animata contro le ONG impegnate nel soccorso ai migranti nel Mediterraneo nell’estate del 2017 da alcuni volti importanti della politica italiana, è particolarmente interessante, in ragione del largo consenso incontrato nell’opinione pubblica e per la forza – anche – emotiva delle narrazioni contrapposte.

Al di là di cicli di popolarità e legittimazione dettati da fattori di breve periodo, è possibile identificare una tendenza all’ostilità nei riguardi dei corpi sociali intermedi che si è manifestata per diversi decenni, alimentata dalle ideologie liberiste e individualiste, in un contesto di disintermediazione sociale e politica<sup>13</sup>, dove l’unica forza in grado di fornire una direzione è spesso stata riconosciuta nel solo mercato. Ma non è detto che le contraddizioni mostrate dai modelli economici e sociali prevalenti, anche nel recentissimo vissuto pandemico, garantiscano automaticamente una rilegittimazione dei processi già noti di intermediazione sociale.

---

*In molti Paesi l’opinione pubblica guarda con sospetto alle organizzazioni indipendenti, in grado di fornire una prospettiva diversa da quella dei poteri statuali*

---

11. European Union Agency for Fundamental Rights, *Civic space: experiences of organisations in 2019. Second consultation*, LU, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2811/33846>.

12. In seguito – è bene ricordarlo – completamente smentita. Vedi Eugenio Cusumano, Matteo Villa, *Sea rescue NGOs: a pull factor of irregular migration?*, Policy Briefs; 2019/22, Firenze, European University Institute, 2019, [https://op.europa.eu/publication/manifestation\\_identifier/PUB\\_QMAX19022ENN](https://op.europa.eu/publication/manifestation_identifier/PUB_QMAX19022ENN).

13. Franco Bassanini, Tiziano Treu, Giorgio Vittadini (a cura di), *Una società di persone? i corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani, Percorsi. Diritto*, Bologna, Società editrice il Mulino, 2021.

## UNA DOMANDA ANCORA SENZA RISPOSTA?

Se si riconosce una difficoltà alla partecipazione soprattutto nei processi di dialogo politico, una recente ricerca dell'IPSOS<sup>14</sup> conferma, pur in presenza di un alto grado di disaffezione verso le forme di politica rappresentativa, l'ampia partecipazione degli italiani a forme diverse di corpi sociali intermedi. Rimane centrale il riconoscimento dell'importanza del ruolo di erogazione di servizi (in una forma di supplenza delle istituzioni pubbliche); ma anche della capacità di farsi portavoce di bisogni ed esigenze che altrimenti resterebbero inascoltate.

Non è invece così articolata una rappresentazione della sussidiarietà dove la responsabilità del trovare una dimensione del bene comune viene realmente perseguita all'interno di un Terzo settore che sviluppa questa ricerca in dialogo con le istituzioni pubbliche. È come se fosse presente un'esigenza di partecipazione cui ancora in qualche modo non si riesce a dare risposta compiuta.

Al di là di ulteriori considerazioni che potrebbero sorgere a valle dello studio citato, gli elementi che conducono a una contrazione degli spazi di interazione civica (senza dubbio presenti a livello globale, europeo, italiano) potrebbero essere visti nella prospettiva di uno spazio organizzativo e regolatorio che fa fatica a trovare una dimensione di interlocuzione efficace in un contesto in veloce e sostanziale cambiamento. Un recente lavoro basato su un database globale di indicatori relativi allo spazio civico<sup>15</sup> riconosce gli estremi per parlare di erosione, ma con caratteristiche tali da far pensare più a una dimensione di cambiamento e di articolazione degli spazi di possibile partecipazione che richiede ancora di essere presa pienamente in conto dalle stesse organizzazioni civiche.

---

*Si registra, pur nella disaffezione verso le forme di politica rappresentativa, l'ampia partecipazione degli italiani a forme diverse di corpi sociali intermedi*

---

La politica tende a vedere il loro ruolo come fundamentalmente articolato su tre elementi:

- in primo luogo, c'è un ruolo importante, complementare alla gestione pubblica che tende a vedere le organizzazioni civiche come attori presenti nella fornitura di servizi, secondo modalità più efficienti rispetto alle agenzie pubbliche (il che implica una possibilità di compressione di costi, spesso scaricata in termini di precarizzazione e compressione delle condizioni dei lavoratori); e più affidabili delle imprese for-profit, in particolare in mercati nei quali il monitoraggio è costoso e il profitto probabile.
- In secondo luogo, alle organizzazioni civiche si riconosce un ruolo nella costruzione della coesione sociale. Questo tipo di ruolo viene bene rappresentato da tutte le organizzazioni vocate al rafforza-

14. Pubblicata nell'ultima parte di *Ivi*.

15. Helmut K. Anheier, Markus Lang, Stefan Toepler, «Civil society in times of change: Shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches», *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, vol. 13, fasc. 2019-8, 2019, pp. 1-27.

mento del senso della comunità, al miglioramento del senso civico e dell'impegno, compreso il volontariato: in qualche modo «*il collante che tiene insieme società diverse. Il presupposto di base è che le persone inserite in dense reti di legami associativi non solo sono meno soggette a problemi sociali di vario tipo, ma anche economicamente più produttive e più politicamente coinvolte*»<sup>16</sup>.

- Vi è infine un approccio che considera le organizzazioni civiche come una fonte di innovazione sociale, più potenzialmente capaci delle istituzioni pubbliche di trovare soluzioni per problemi nuovi, in ragione della loro flessibilità e capacità di sperimentare, e della loro vicinanza alle comunità interessate.

In che modo le organizzazioni civiche riescono a rispondere a queste attese? In un contesto in forte cambiamento (pandemia, crisi climatica, aumento delle disuguaglianze, processi di digitalizzazione, ...), questo dipende dal modo in cui le aspettative della politica vengono tradotte in quadri normativi, politiche, spazi di coprogettazione e coprogrammazione; ma anche rispetto al modo in cui le stesse organizzazioni civiche reinterpretano la loro *mission*, nella fornitura di servizi, nella sperimentazione, nella custodia di valori e nel presidio di temi ritenuti centrali, nell'ascolto di voci inascoltate e nella valorizzazione delle priorità da esse espresse nel ciclo del *policy making* attraverso attività di *advocacy*. E non c'è dubbio che questa transizione sia ostacolata da una serie di fattori interni allo stesso mondo delle organizzazioni civiche, come ad esempio<sup>17</sup>:

- l'inadeguatezza delle risorse;
- problemi di *free-riding*, di mancanza di volontà di coordinamento, di competizione, di rigidità relativamente ai valori di riferimento e alle strategie necessarie per perseguirli;
- il particolarismo, nel concentrarsi solo su particolari sottogruppi;
- paternalismo, per cui i servizi delle organizzazioni della società civile non vengono pensati in termini di diritto, e tendono a sovrapporre la propria voce a quella degli interessi dei rappresentati;
- problemi di *accountability*, per cui le organizzazioni della società civile, pur chiedendo trasparenza alle istituzioni, sono esse stesse soggette a un grado di opacità.

A questi elementi deve essere aggiunto un certo grado di *path dependency*, in cui la storia vissuta rappresenta un ancoraggio legittimante (talvolta auto legittimante) ma spesso ingombrante rispetto ai cambiamenti necessari<sup>18</sup>, in particolare nell'adozione di forme organizzative per ambiti e settori non sempre in grado di rispondere a una sempre maggiore esigenza di trasversalità.

---

*Organizzazioni civiche fonte di innovazione sociale, più potenzialmente capaci delle istituzioni pubbliche di trovare soluzioni per problemi nuovi*

---

16. *Ibidem*, p. 2. (nostra traduzione).

17. *Ibidem*, p. 10. (nostra traduzione e adattamento).

18. Come nell'interessante caso trattato da Pelle Åberg, «Myths and Traditions as Constraints

## PROVE TECNICHE DI PARTECIPAZIONE

L'elaborazione del PNRR è avvenuta secondo un percorso altalenante, con diverse fasi di consultazione organizzate talvolta in modo un po' estemporaneo, senza che sia mai stata chiara la traccia che queste consultazioni hanno lasciato sui processi di *policy making*. Il contesto altamente politicizzato di quella fase ne ha certamente determinato molti aspetti, soprattutto impedendo una sintesi sul quadro di insieme, e lasciando alcuni elementi pur importanti al di fuori di ogni considerazione<sup>19</sup>. Il quadro istituzionale di pilotaggio e monitoraggio della fase di implementazione del PNRR si è venuto precisando nelle ultime settimane, ma è necessario che gli aspetti formali traducano in pratica una volontà politica reale di consentire un più elevato grado di partecipazione.

Gli ultimi mesi possono essere considerati un interessante elemento di test rispetto a questa prospettiva, nel raccogliere gli elementi che emergono dall'esperienza, con lo sguardo rivolto alle sfide proposte dal presente. Tra i moltissimi esempi di processi di dialogo politico tra le istituzioni e gli attori non statali se ne sono isolati due, per i quali è disponibile una esperienza diretta. Essi non devono per forza essere considerati rappresentativi dell'insieme di questo tipo di percorsi; sebbene dunque sia necessario sottolineare la grande difficoltà a generalizzare, tali esempi possono fornire utili elementi di riflessione, in un contesto come quello italiano che anche osservatori esterni hanno riconosciuto in passato come caratterizzato da processi decisionali spesso elitisti e poco partecipativi<sup>20</sup>.

Il primo di questi esempi è quello relativo al dialogo con il G20<sup>21</sup>, in occasione della presidenza italiana del 2021. Come tradizione è la società civile del Paese ospitante che si fa carico di favorire il dialogo tra la società civile globale e la presidenza di turno, attraverso uno degli *engagement groups* codificati. Questo ha avuto luogo attraverso l'iniziativa della GCAP Italia<sup>22</sup>, che ha favorito la costituzione di una piattaforma più ampia di organizzazioni della società civile italiana, e che ha poi a sua volta contribuito in modo determinante ad animare il Civil20<sup>23</sup>. Accanto a quest'ultimo, e in un processo piuttosto formale e strutturato, sono ammessi al dialogo con le istituzioni anche altri gruppi, rappresentativi di altre *constituencies*, tra le quali il Labour20 (L20, il mondo del lavoro e

---

*È necessario che gli aspetti formali traducano in pratica una volontà politica reale di consentire un più elevato grado di partecipazione*

---

or Resources? Path Dependency and Decoupling Strategies among Civil Society Organizations», *Journal of Civil Society*, vol. 11, fasc. 1, gennaio 2015, pp. 19–38.

19. Caritas Italiana, op. cit.

20. Jin Hong, «Italian Welfare in the Aftermath of the Economic Crisis: Neoliberal Reforms and Limits to the Path Dependency Approach», *The Journal of Sociology & Social Welfare*, vol. 41, fasc. 2, 2014, pp. 73–91.

21. Su questa parte, un ringraziamento a Riccardo Moro, già sherpa C20 per qualche precisazione e commento.

22. <https://www.gcapitalia.it/>.

23. <https://civil-20.org/>.

dei sindacati), il Business20 (il B20, rappresentativo del mondo dell'impresa privata) e altri.

Il C20 si è strutturato con propri gruppi di lavoro che hanno interagito con i corrispondenti gruppi di lavoro del G20, partecipando (ove concesso, pur in modo altalenante) agli incontri ufficiali, fornendo input sui vari documenti, e reagendo con propri comunicati e valutazioni alle conclusioni dei vertici ufficiali. Circa 600 organizzazioni provenienti dall'intero pianeta hanno partecipato alla dinamica: una platea piuttosto ampia e complessa la cui composizione è stata accompagnata dalla presidenza e dagli sherpa del C20<sup>24</sup>, selezionando tra le varie manifestazioni di interesse pervenute le realtà organizzative che potevano realmente essere ricondotte a realtà della società civile<sup>25</sup>. L'operatività del C20 non ha trovato alcun supporto finanziario da parte del Governo italiano, che ha fornito qualche elemento di sostegno logistico, trovando invece supporto da parte delle stesse organizzazioni della coalizione, e da parte di fondazioni private.

Al di là della valutazione di merito sui risultati (complessivamente deludenti, per la quale si rimanda ai numerosi documenti del C20), è interessante notare il livello di interlocuzione ottenuto da questa ampia coalizione con le istituzioni italiane: se da una parte si è sperimentata un'apertura e una disponibilità da parte dello staff di esperti e del personale incaricato dell'organizzazione dell'esercizio G20, vi è stata una sostanziale chiusura nel dialogo con il livello politico<sup>26</sup>. Interessante in particolare notare il caso della terza edizione della Conferenza ministeriale Italia-Africa, appuntamento inserito quest'anno nel quadro della Presidenza italiana del G20<sup>27</sup>, dove nessuna presenza del C20 è stata prevista, a fronte di uno spazio riservato nel panel principale alla presidente del B20, Emma Marcegaglia. Il C20 non ha per la verità neanche ricevuto comunicazione formale di questo evento e le uniche presenze di organizzazioni della società civile coinvolte in questo contesto sono state identificate dal Governo attraverso altri canali, non connessi con il C20.

Sui temi oggetto del vertice (estesi e complessi con una prevalenza di temi finanziari, nella tradizione e nel mandato del G20), sarebbe interessante un'analisi approfondita del difficile processo di allineamento all'interno dell'alleanza del C20, certo non perfettamente omogenea: con

---

*Disponibilità da parte degli esperti e del personale incaricato dell'organizzazione del G20; chiusura, invece, nel dialogo con il livello politico*

---

24. Vedi il sito del C20 per una descrizione della struttura organizzativa.

25. Ad esclusione di realtà più legate ai Governi, al mondo universitario, alle organizzazioni internazionali, a realtà di rete ibrida con forte presenza del settore privato.

26. Un dialogo diretto è avvenuto soltanto con il ministro della Salute Roberto Speranza e con la sottosegretaria all'Economia e Finanze Laura Castelli. Nessuna interlocuzione diretta è stata possibile con il ministro degli Esteri Luigi Di Maio (nel momento previsto a questo scopo è stato fornito solo un videomessaggio da parte del sottosegretario Manlio Di Stefano, senza possibilità di interlocuzione, consentita viceversa in un dialogo convocato dallo stesso Di Stefano sui temi ambientali e climatici appena terminata la presidenza italiana). Nessun dialogo è stato invece possibile con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Ministro della Transizione Ecologica.

27. <https://www.onuitalia.com/italia-africa-al-via-a-roma-incontri-2021-oggi-bilaterali-di-maio-e-sereni/>.

qualche caso di *free riding*, che sembrava esprimere una preoccupazione di visibilità da parte di alcuni e l'urgenza della promozione di priorità specifiche anche sfruttando contatti e livelli di interlocuzione istituzionale di livello elevato. Sicuramente riconoscibile all'interno del contesto istituzionale la propensione di molte istituzioni al dialogo con interlocutori scelti e preferiti, piuttosto che confrontarsi con la posizione collettivamente assunta dal C20.

Il secondo esempio cui si vuole accennare è quello relativo al Forum per lo Sviluppo Sostenibile<sup>28</sup>: si tratta del dispositivo che è stato previsto nel quadro del processo di verifica della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSS) al fine di permettere un'interlocuzione diretta con gli attori non statali e della società civile. I due termini sono usati, nella documentazione ufficiale, in modo pressoché intercambiabile e la necessità di puntualizzare la composizione (attori non statali, che comprende università, aziende, organizzazioni professionali, oltre ad attori della società civile propriamente intesa) è stata oggetto di ripetute richieste sin dall'inizio del suo percorso. Di fatto, questa composizione ibrida rappresenta una ricchezza importante, ma allo stesso tempo è stata causa diretta di disallineamento nell'interpretazione circa la *mission* del Forum, e delle modalità operative da mettere in atto per lo sviluppo dei lavori.

Il Forum si articola in cinque gruppi di lavoro<sup>29</sup>, che richiamano le 5 P dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: *Persone, Pace, Prosperità, Pianeta*; il quinto gruppo è dedicato ai *Vettori trasversali di sostenibilità*, mentre la P rimanente, quella di *Partnership*, viene considerata di competenza del Gruppo di Lavoro

1 del Consiglio Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo, convocato presso il MAECI. Attualmente aderiscono al Forum 187 organizzazioni e reti appartenenti al mondo degli attori non statali e della società civile; i suoi lavori sono animati da un punto di vista organizzativo da uno staff dedicato nel MITE, e sostenuti da un punto di vista metodologico da un gruppo di lavoro composto dalle tre università statali romane. L'operatività dei gruppi di lavoro in quanto tali non gode invece di alcun sostegno finanziario. Nella presentazione del Forum nelle pagine web del MITE si richiama esplicitamente la modalità di funzionamento della Multistakeholder Platform, istituita su iniziativa della Commissione europea nel 2017.

Il Forum non dispone al momento (per regolamento) di una propria istanza di sintesi, al di fuori del coordinamento che però finisce per essere in molti casi un interessante momento di confronto e scambio di informazioni, senza però arrivare a una sintesi di merito su cui sviluppare un confronto politico. Gli incontri di coordinamento sono convocati dallo staff del MITE, su ordine del giorno determinato in seno allo stesso MITE. A

---

*Il Forum per lo Sviluppo Sostenibile è stato previsto al fine di permettere un'interlocuzione diretta con gli attori non statali e della società civile*

---

28. <https://www.mite.gov.it/pagina/il-contributo-della-societa-civile-il-forum>.

29. Si prevede la formalizzazione di un sesto gruppo, dedicato all'espressione delle rappresentanze giovanili.

fronte dei ruoli e degli obiettivi previsti dal regolamento<sup>30</sup>, i diversi gruppi di lavoro si sono mossi secondo modalità largamente disomogenee, producendo una qualche autoselezione dei membri più attivamente coinvolti sulla base dell'orientamento che veniva adottato (se più orientato alla promozione di iniziative particolari di interesse dei membri, o su una riflessione ampia sui temi di interesse, oppure se più incentrato a proporre modifiche degli orientamenti relativi alle varie sezioni della strategia).

Questa disomogeneità non ha impedito di raggiungere un livello di elaborazione e di messa in comune su diversi temi cardine<sup>31</sup>; un certo grado di disomogeneità e frammentazione emerge tuttavia nelle occasioni in cui si sono prodotte delle accelerazioni, sollecitate dallo staff del MITE, per finalizzare output specifici<sup>32</sup>, e nell'ultima fase di verifica della bozza di Nuova Strategia di Sviluppo Sostenibile (novembre 2021). In molti casi queste fasi di accelerazione sembrano aver colto un po' di sorpresa i diversi gruppi che hanno proposto elaborazioni non completamente comparabili tra di loro.

Il Forum è stato coinvolto nel processo di riflessione sul piano di coerenza delle politiche (*vedi contributo di Andrea Stocchiero in questo Quaderno, pagina 38*): un percorso che ha consentito un importante radicamento istituzionale del Forum. Questo percorso ha permesso di sperimentare direttamente la complessità delle relazioni interistituzionali, e quanto questa complessità possa essere di ostacolo a una presa in carico più consapevole delle istanze del mondo degli attori non statali e della società civile. I livelli di partecipazione attesa da parte degli attori non statali, nonché la specificità della società civile rispetto ad altre istanze sociali, appaiono piuttosto debolmente articolate nel lavoro di sintesi finale su questo tema prodotto dall'OECD<sup>33</sup>: in particolare la rappresentazione di cosa sia in realtà la società civile appare in contraddizione con quanto definito in altra sede dalla stessa OECD<sup>34</sup>.

Questo disallineamento è indicativo di una debolezza posizionale di queste istanze che non riescono a essere rappresentate in modo univoco neanche in termini definitivi; a fronte di una molto maggiore chiarezza in termini di legittimità riconosciuta alle istanze di Governo decentrato<sup>35</sup>. Questa debolezza viene riconosciuta da molti dei partecipanti al Forum, che pur apprezzando la sempre più stretta rete istituzionale in cui il Fo-

---

*Il Forum è stato coinvolto nel processo di riflessione sul piano di coerenza delle politiche: un percorso che ha consentito il suo radicamento istituzionale*

---

30. [https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo\\_sostenibile/SNSvS\\_eventi/regolamento\\_forum\\_snsvs\\_1.pdf](https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/SNSvS_eventi/regolamento_forum_snsvs_1.pdf).

31. *Report dello stato di avanzamento delle attività di supporto all'attuazione, aggiornamento e revisione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. Report di sintesi sulla compilazione dei Template T0. Sezioni 1-4*, Roma Tre, Sapienza, Tor Vergata, ottobre 15, 2020.

32. Come ad esempio nella preparazione della Conferenza preparatoria alla Conferenza Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, tenutasi il 3 e 4 marzo 2021.

33. OECD, *Italy Governance Scan for Policy Coherence for Sustainable Development*, 2021, <https://www.oecd.org/gov/pcsd/italy-governance-scan-pcsd.pdf>, p. 76.

34. OECD, *Civil Society and Aid Effectiveness*, 2010, <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264056435-en>.

35. OECD, *Italy Governance Scan for Policy Coherence for Sustainable Development*, cit., p. 72.

rum è inserito, lamentano una troppo debole interazione con il livello politico/istituzionale del MITE stesso, e anche delle altre istituzioni rilevanti per i temi dello Sviluppo Sostenibile.

D'altra parte occorre riconoscere che la partecipazione al Forum stesso è altalenante da parte degli aderenti, e che non è sempre facile trovare lo spazio per una riflessione sui quadri delle politiche: si invocano spazi di partecipazione, ma non è sempre così facile riempirli in modo appropriato laddove essi siano in effetti disponibili, soprattutto se non sono perfettamente chiare le regole del gioco. Una certa discontinuità nell'impegno può dipendere anche da una riconoscibilità relativamente circoscritta nel panorama istituzionale, e anche nel (relativamente affollato) panorama del dialogo sui temi della sostenibilità che può rappresentare un fattore disincentivante rispetto a una partecipazione più continua e determinata ai lavori del Forum.

Emerge senza dubbio anche un problema relativo all'esigenza che all'interno del Forum sia possibile trascendere l'interesse specifico di ciascuna organizzazione, per ancorare ogni elemento in un quadro di insieme; questo si traduce in una ulteriore difficoltà quando questo quadro di insieme deve comprendere un collegamento tra dimensione interna ed esterna delle politiche, travalicando le articolazioni funzionali della *governance* della SNSS (tra Forum e GdL1 CNCS), e anche la stessa organizzazione interna delle organizzazioni che partecipano a questi esercizi.

Relativamente al rapporto tra la SNSS e il PNRR, occorre in primo luogo ricordare la presenza estremamente flebile dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile<sup>36</sup> nel PNRR stesso.

Il Coordinamento del Forum ha spesso discusso questo tema, che è stato poi sviluppato anche all'interno dei gruppi di lavoro. Nel quadro di accompagnamento metodologico ai lavori del Forum, l'Università di Tor Vergata ha lavorato a uno strumento di convergenza che permettesse di mettere in relazione gli assi tematici del PNRR con la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile pur limitandosi a una riflessione incentrata sui soli Obiettivi per lo sviluppo sostenibile.

Esiste su questo uno spazio importante di lavoro, come esiste uno spazio per coinvolgere maggiormente il Forum dello Sviluppo Sostenibile in un percorso di monitoraggio strategico del PNRR. Allo stesso modo è importante riflettere sull'appropriatezza della collocazione di questo percorso in seno al MITE<sup>37</sup> oppure della necessità di un più forte radicamento in istituzioni legate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, se la SNSS deve diventare una cartina di tornasole da applicarsi all'insieme dei processi di *policy making*.

---

*Si avverte l'esigenza che nel Forum sia possibile trascendere l'interesse specifico di ciascuna organizzazione, per ancorare ogni elemento in un quadro di insieme*

---

36. Caritas Italiana, op.cit.

37. Il fatto che il percorso della SNSS sia responsabilità del MITE è il frutto di un percorso storico precedente, con esiti che si sono determinati anche con qualche elemento di competizione interistituzionale.

L'idea di un processo di decisione veloce ed efficace che si articola per via tecnica e senza alcun intervento di mediazione che non sia quello degli esperti incaricati di dare una soluzione, si basa su due presupposti. Il primo è quello per cui l'obiettivo finale della trasformazione è dato: un'idea di bene comune che dà per scontata la convergenza di tutti gli attori sociali verso una prospettiva condivisa, o come minimo l'idea che le disomogeneità presenti nella società possano essere oggetto di una sintesi legittima attraverso cui si identifica una sorta di minimo comune denominatore in termini di priorità da soddisfare. Il secondo presupposto è quello per cui, definite queste priorità, esista una prospettiva di realizzazione ottimale, in cui le risorse disponibili non possono che essere utilizzate secondo un criterio di efficienza allocativa.

Entrambi questi assunti possono essere facilmente confutati sia in termini teorici che attraverso l'osservazione della realtà pratica. La torsione in senso deliberativo dei sistemi di *policy making* (oltretutto, più in generale, dei sistemi politici democratici rappresentativi) rappresenta un fenomeno che ha molte cause e che è, come sopra accennato, tutt'altro che limitato al caso italiano. La partecipazione viene considerata costosa, e per molti aspetti certamente lo è, soprattutto perché i suoi costi vengono percepiti immediatamente mentre i suoi benefici dovrebbero essere apprezzati su un piano temporale più lungo e in una dimensione molto più qualitativa, relativa più al processo che ai risultati.

Questo disallineamento rappresenta un fattore che riduce grandemente il modo in cui l'urgenza della partecipazione viene avvertita da parte delle istituzioni. Esse vivono peraltro una complessificazione esponenziale degli ambiti di intervento e dei processi decisionali, dovendo dedicare una parte importante delle proprie risorse di attenzione e di cura dei processi proprio alla relazione interistituzionale, legittimando la propria posizione nell'interlocuzione con altre istituzioni e difendendo le proprie prerogative da attacchi che vorrebbero eroderle<sup>38</sup>. L'incertezza del panorama istituzionale è in questo modo causa indiretta della grande difficoltà nella partecipazione.

Un caso emblematico di questa situazione è quello dell'evoluzione della *governance* della Strategia Nazionale dello Sviluppo Sostenibile vissuta nel passato recente, e forse non ancora completamente conclusa: alcune fonti normative non perfettamente convergenti attribuivano la responsabilità primaria della strategia dapprima al Ministero dell'Ambiente, per poi definire l'istituzione di una cabina di regia "Benessere Italia" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Proprio in un contesto di non completa chiarezza, la cabina di regia sembrava promuovere un modello

---

*La partecipazione è considerata costosa perché i suoi costi sono percepiti immediatamente mentre i benefici apprezzabili su un piano temporale più lungo*

---

38. Vedi il contributo di Andrea Stocchiero in questo Quaderno (pagina 38).

di partecipazione sostanzialmente auto-legittimante. Ai diversi attori sociali era aperta la possibilità di consultazione diretta, ma senza che questo favorisse una dinamica realmente orizzontale (di dialogo, cioè, e di mediazione tra i diversi attori non statali e della società civile); con l'implicazione di lasciare la responsabilità di una sintesi esclusivamente alla cabina di regia, e secondo modalità tali che questa possibilità efficace (cioè di dire qualcosa che avesse poi un effetto nei processi istituzionali) era sostanzialmente riservata a chi poteva disporre di maggiori reti relazionali e contatti diretti.

Ma accanto alla sempre maggiore complessità delle relazioni interistituzionali, si verifica un peso anch'esso crescente dei poteri economici e finanziari, anche all'interno del campo del dialogo politico tradizionalmente riservato agli attori della società civile. L'assunto sopra richiamato, per il quale la convergenza verso una prospettiva di bene comune non richiede un particolare processo di mediazione tra interessi potenzialmente anche contrapposti, sembra sempre più piegato a un paradigma tecnocratico, individualistico e neoliberale, dove la mediazione avviene attraverso meccanismi di mercato o quasi-mercato; con la conseguenza che il confine tra settore associativo, privato no-profit, e privato for profit diventa sempre più labile.

Nell'interlocuzione sulla definizione delle *policies* il tema della tutela dei diritti cede spazio a una rappresentazione dello spazio pubblico come spazio *multistakeholder*, dove i diversi attori sociali sono posti su un piano di (apparente) parità; mentre la loro capacità di interlocuzione continua a essere del tutto asimmetrica. Se è vero che i confini tra i gruppi sociali, imprese e *stakeholders* si sono andati sfu-

---

*I confini tra gruppi sociali, imprese e stakeholders si sono andati sfumando, però non bisogna essere ciechi rispetto ai rischi di questa trasformazione*

---

mando, e che questo può rappresentare una ricchezza<sup>39</sup>, è anche vero che non bisogna rimanere ciechi rispetto ai rischi di questa trasformazione: il punto non è chiudere orizzonti di solidarietà e apertura, quanto piuttosto riconoscere queste asimmetrie e le specificità delle diverse espressioni sociali, evitando di costruire un panorama indistinto dove le voci più forti sono le sole a essere ascoltate.

Tale trasformazione non è che lo specchio di quanto avviene sul piano internazionale, con una progressiva ridefinizione delle regole di interazione proprie del sistema delle Nazioni Unite<sup>40</sup>, dove a essere messe in condizioni di "protagonismo condizionato" da parte di un sempre più potente settore privato transnazionale non sono soltanto le espressioni del mondo non governativo e associativo, ma gli stessi stati nazionali<sup>41</sup>.

Il caso della diffusione della retorica *multistakeholders* è interessante: da parte della società civile essa viene utilizzata (in modo più o meno consapevole) perché evoca una dimensione di dialogo e consultazione, nonché

39. F. Bassanini, T. Treu, G. Vittadini, op.cit., Introduzione.

40. Harris Gleckman, *Multistakeholder governance and democracy: a global challenge*, New York, NY, Routledge, 2018.

41. Nicoletta Dentico, *Ricchi e buoni? le trame oscure del filantropocapitalismo*, Emisferi, Verona, Emi, 2020.

di relazione orizzontale tra attori sociali appartenenti ad ambiti diversi. Ovviamente queste dimensioni sono estremamente importanti e da sostenere. Il termine tuttavia non è neutro, e i suoi presupposti generano comunque delle conseguenze significative in termini pratici: l'apparente orizzontalità dei partecipanti a questo tipo di esercizi, che nasconde (e in qualche modo nella pratica conferma) la reale asimmetria nella capacità di interlocuzione; l'assenza di un fondamento esplicito rispetto al tema dei diritti che devono essere tutelati; lo sfumarsi della responsabilità dei decisori, e dunque della dimensione normativa di questi esercizi di consultazione; il possibile e spesso reale conflitto di interessi tra chi opera in un determinato settore ed è chiamato a collaborare direttamente alla definizione delle regole.

La presunta orizzontalità degli *stakes* ha un'altra implicazione importante: il dialogo *multistakeholder* salta a piè pari il percorso di mediazione sociale sperimentato all'interno dei corpi sociali, internalizzandolo e rendendolo in qualche modo superfluo: partecipa chi può, chi ha avuto l'informazione, oppure è stato invitato *ad hoc*. Questo approccio, in termini di deistituzionalizzazione e destrutturazione dell'intermediazione sociale, ha senza dubbio un effetto positivo nel superare alcune inerzie e sclerosi che irrigidiscono il dialogo sociale, permettendo un accesso a realtà più piccole e magari solitamente fuori dai percorsi istituzionali.

Allo stesso tempo l'interazione tra realtà estremamente disomogenee rischia una rappresentazione sbilanciata della realtà sociale soprattutto rispetto agli attori "deboli", che non riescono a sviluppare una capacità di voce in grado di essere ascoltata; tutto il lavoro di ascolto, mediazione, proposta che viene effettuato grazie all'intervento dei corpi sociali intermedi non trova il giusto livello di riconoscimento e integrazione. L'approccio *multistakeholder* è un buon esempio di un dispositivo narrativo (sul come deve aver luogo il dialogo sociale) che trova spazio tra attori sociali di tipo molto diverso, ognuno dei quali trova una specifica dimensione nell'utilizzarlo. In questo modo, abbracciando e utilizzando questo termine, se ne normalizzano i presupposti, anche se essi alludono a una modalità di dialogo pubblico che nega molte delle dimensioni di efficacia che sono ricercate nel dialogo da parte della società civile, e possono finire per legittimare lo *status quo* di un ordine che insegue principi tecnocratici e neoliberali.

Tale processo di ridefinizione delle istanze di dialogo politico si sovrappone con un fenomeno di progressiva generalizzazione delle istanze dove all'idea di "società civile" si assimila e parifica una più ampia platea di attori non statali. Si tratta di una prassi che va segnalata, se non altro perché si possa essere consapevoli di una tendenza molto diffusa: non solo presso alleanze che svolgono un ruolo propulsivo nella riflessione sullo sviluppo sostenibile, ma anche presso le stesse istituzioni, come nel caso del Forum per lo Sviluppo Sostenibile, convocato presso il MITE per collaborare all'attuazione e revisione della Strategia Nazionale per

---

*L'interazione tra realtà estremamente disomogenee rischia una rappresentazione sbilanciata della realtà sociale soprattutto rispetto agli attori "deboli"*

---

lo Sviluppo Sostenibile. Non si tratta naturalmente di negare legittimità all'interlocuzione di un certo tipo di attori sociali piuttosto che ad altri; quanto piuttosto di riconoscerne le specificità, che richiedono, appunto, specifici spazi di interlocuzione e mediazione.

Più ampia è la disomogeneità di questi spazi multiattoriali di attori istituzionali e di attori non statali, più ardua è l'identificazione di un cammino comune, che trova spesso un esito di più semplice perseguimento in un'azione concreta, che però avviene a quadro dato e non certo in termini di critica di sistema. Le forme di coprogettazione o coprogrammazione devono avere uno spazio e una valorizzazione, ma solo in un panorama nel quale si è in grado di svolgere quella forma di disturbo creativo che è funzione di sorveglianza e stimolo fondamentale per ogni quadro istituzionale che non voglia – nel medio termine – avviarsi in un processo di ripiegamento su sé stesso: si tratta non solo di riflettere sulle risposte offerte alle domande note, ma di formulare nuove domande e di testarne l'appropriatezza.

## CONCLUSIONI: IL DILEMMA DELL'INTERLOCUZIONE

Se la partecipazione e la mediazione sociale sono elementi necessari in un periodo di forte cambiamento, il loro costo sembra essere in molti casi tale da scoraggiare le istituzioni nel tentativo di costruire occasioni per passare da un livello di partecipazione puramente simbolica (seppure concessa) a gradi di capacitazione effettiva. Se la partecipazione viene invocata, è necessario creare le condizioni perché ciò abbia luogo: spazio per intervenire in una fase nella quale i processi sono aperti; trasparenza nell'informazione; tempi congrui per analizzare la documentazione, interlocuzione – e *accountability* – con i livelli istituzionali appropriati, sostegno – anche finanziario – ai processi di mediazione e dialogo; rispetto dei livelli di interlocuzione formale. Come ha ricordato papa Francesco

---

*Le istituzioni devono fare molto, attraverso percorsi di “buona politica”, attenta agli ultimi e alla costruzione di occasioni di partecipazione sostanziale*

---

*«c'è uno scetticismo nei confronti della democrazia provocato dalla distanza delle istituzioni, dal timore della perdita di identità, dalla burocrazia»<sup>42</sup>.*

Su questo sono le istituzioni a dover fare molto, attraverso percorsi che non possono che essere quelli di una “buona politica”, attenta alla voce degli ultimi e alla costruzione di occasioni di partecipazione sostanziale.

Le organizzazioni della società civile per parte loro si trovano in una fase di complessa trasformazione: si rivendica una storia, ma non si riesce a trovare una chiave per inscrivere il proprio contributo in maniera significativa nei processi di trasformazione in corso; dove si chiede alle istituzioni di aprire spazi di interlocuzione, ma dove talvolta si fa fatica a trovare la massa critica per condurre questa interlocuzione; dove si riconosce la

42. Papa Francesco, op.cit.

necessità di discutere di un modello di società altro ma dove si rischia di finire schiacciati da modelli tecnocratici e mercatistici; dove si riaffermano principi, ma dove a volte ci si rifugia in una concretezza troppo spesso poco generativa; dove si vorrebbe poter riconoscere la complessità del reale, ma dove non sempre si riescono ad adottare soluzioni organizzative in grado di rispondere flessibilmente a questa complessità; dove si riconosce la necessità di costruire percorsi condivisi ma dove non è difficile incontrare “cavalieri solitari”, che costruiscono la propria credibilità al di fuori di percorsi di mediazione e di convergenza; dove si postula la necessità di una società migliore, ma dove talvolta diverse visioni rappresentano un ostacolo per una mediazione e un cammino condiviso.

Per le organizzazioni della società civile si tratta di trovare un faticoso equilibrio tra la capacità di porsi su un piano diverso e alternativo rispetto all’agenda delle istituzioni, l’identificazione di punti di aggancio che permettano l’interlocuzione con esse, e l’esercizio di un percorso di miglioramento delle politiche pubbliche: ai due opposti estremi si trovano il completo rifiuto dell’interlocuzione e la totale e in qualche modo non critica adesione alle modalità e ai percorsi proposti dalle istituzioni stesse.

Entrambe queste posizioni sono rappresentate nel panorama delle organizzazioni civiche (e anche nel mondo Caritas!), e ognuna di esse può avere una sua ragionevolezza: da una parte l’idea di salvaguardare una completa alterità, con tutta la sua portata profetica; dall’altra il tentativo di modificare il sistema dall’interno, garantendo magari una corretta esecuzione a iniziative che possono portare dei benefici, anche se sono esse stesse per certi aspetti criticabili.

Ma entrambe queste posizioni mostrano limiti severi: non sempre una totale alterità rispetto alle istituzioni viene animata con una forza tale da costituire pietra di inciampo, e una tale posizione – forse più frequentemente – è destinata a scivolare nell’irrelevanza pubblica; mentre la totale adesione a regole, modi e priorità dettati dall’istituzione comporta

spesso la totale perdita dell’iniziativa, e riduce chi percorre questa strada a divenire null’altro che un esecutore, spesso a basso prezzo, di strategie decise in altre sedi, magari assumendo indebitamente compiti operativi che dovrebbero essere assunti da altri.

In questa difficile ricerca del giusto mezzo esiste un altro elemento da notare relativamente alla retorica con cui le posizioni vengono presentate e difese. Soprattutto nel caso delle organizzazioni della società civile (costituzionalmente altra rispetto ai poteri istituzionalizzati), non è difficile trovare esempi di situazioni in cui si rivendica una visione diversa e altra del mondo rispetto a quegli stessi poteri istituzionali; ma in cui si promuovono azioni concrete e approcci che svolgono un ruolo di sostanziale conferma e rafforzamento di posizioni o equilibri dai quali ci si pretende di smarcare. Ovviamente la valutazione della forbice tra quanto si è e quanto si afferma di essere è altamente soggettiva: si tratta però di una pista di riflessione che deve essere doverosamente segnalata.

---

*Per le organizzazioni della società civile si tratta di trovare un equilibrio tra la capacità di porsi su un piano alternativo rispetto all’agenda delle istituzioni, ...*

---

È possibile trovare un equilibrio positivo tra un rapporto forte ed esigente con le istituzioni, una capacità di porre in discussione il quadro di riferimento con proposte che guardano un orizzonte più ampio, e la capacità di elaborare una rappresentazione del proprio ruolo coerente con la propria *mission* e il proprio agito, in una collaborazione sincera con tutti coloro con cui si condivide un pezzo di cammino? È possibile diventare in questo modo veri motori di cambiamento, di giustizia, di cura dell'umanità? È possibile, in particolare, che questo avvenga nel quadro di una rinnovata spinta alla partecipazione nella fase di monitoraggio del PNRR?

In questa ricerca, non possono non venirci in mente le parole pronunciate da papa Francesco in occasione del cinquantenario di Caritas Italiana, con il suo richiamo a tre piste di riflessione e di azione: la prima è la via degli ultimi, perché è da loro che si parte, dai più fragili e indifesi. La seconda, la via del Vangelo, con il suo stile di amore umile, concreto ma non appariscente, ma che accoglie anche l'invito alla *parresia* della denuncia: non polemica contro qualcuno, ma profezia per tutti, nel proclamare la dignità umana quando è calpestata, facendo udire il grido soffocato dei poveri, dando voce a chi non ne ha. E la terza via è la via della creatività, che ci chiede di continuare a coltivare sogni di fraternità e a essere segni di speranza<sup>43</sup>.

*Papa Francesco, nel 50° di Caritas Italiana, ha richiamato a tre piste di riflessione e di azione: la via degli ultimi, la via del Vangelo, la via della creatività*

43. Discorso del Santo Padre Francesco ai membri della Caritas Italiana nel 50° di fondazione, 26 giugno 2021.

# 3 | Benessere equo e sostenibile e coerenza delle politiche

*Andrea Stocchiero, FOCSIV*

## L'IMPORTANZA DELLA COERENZA DELLE POLITICHE

Le pandemie dei virus, il cambiamento climatico, le crescenti disuguaglianze stanno erodendo il benessere di tutte e di tutti, a partire dalle persone più povere e scartate, rendendo il nostro mondo insicuro e insostenibile. Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) del Governo italiano legato al Next Generation Fund dell'Unione europea sono una occasione unica per trasformare un sistema che esclude e distrugge la nostra casa comune. Un piano nazionale che si realizzerà entro il 2026, e che dovrebbe essere inserito in una strategia più a lungo termine avendo come riferimento l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (con i suoi 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile) e la neutralità climatica della nostra economia e società nel 2050, con tutta una serie di scadenze intermedie di riduzione delle emissioni di gas serra, così come previsto dall'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico.

Le transizioni verso questi obiettivi sono un compito grandioso e complesso perché occorre avere una visione e un piano capaci di legare assieme le dimensioni economica, sociale, climatica e ambientale, politica, culturale e spirituale, avendo come riferimento di fondo l'ecologia integrale di papa Francesco. Essere capaci di leggere la complessità, le interconnessioni tra le diverse dimensioni, i dilemmi che esistono tra salute, lavoro, ambiente (si veda la tragedia di Taranto così come le innumerevoli tragedie sul territorio italiano e mondiale che mostrano come non siamo stati capaci di conciliare la crescita economica con la custodia dell'ambiente e delle relazioni umane), e cercare una politica all'altezza del grande compito della conversione ecologica, è un'impresa difficile ma necessaria. Far fronte alla complessità e riconciliare l'umano con la natura e con il mistero dell'esistenza, è anche un compito bello e profondo. In questo senso è indispensabile capire le relazioni che ci legano al tutto e trovare la coerenza delle parti, e quindi darsi una coerenza delle politiche.

La pandemia Covid-19 e il cambiamento climatico, assieme all'aggravamento delle disuguaglianze, mostrano la necessità di uno sforzo di tutti nel perseguire una transizione di sistema. Un sistema che evidenzia tensioni tra diversi interessi e modelli di sviluppo: è possibile garantire una

vera transizione ecologica se si continuano a fornire sussidi per le energie fossili? È possibile avviare un vero percorso di riduzione delle disuguaglianze se si mantiene un sistema economico che proprio nell'esistenza e nell'aggravamento delle disuguaglianze trova il proprio motore principale? È possibile arrestare la corsa verso il collasso ecologico, fatto di riscaldamento climatico e di riduzione della biodiversità, se continuano ad aumentare i consumi e lo spreco di risorse? È possibile aiutare i Paesi impoveriti se contemporaneamente commerciamo le armi e sfruttiamo le loro risorse? È possibile ... Sono molte purtroppo le incoerenze del nostro sistema, se abbiamo come fondamento ideali di giustizia sociale e climatica, mentre è evidente la coerenza del nostro sistema sugli obiettivi dell'arricchimento di pochi a danno di molti, di consumismo ed estrazione del massimo possibile dal serbatoio della natura, senza tener conto dei limiti.

È per questo che assume particolare rilievo la questione della coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile: per perseguire un diritto fondamentale come la salute è necessario cambiare un sistema economico e finanziario insostenibile che, continuando a investire in modelli di produzione e consumo che degradano l'ecosistema, è parte delle cause che hanno generato la pandemia, e che continuano a generare quel cambiamento climatico che pregiudica fortemente la vita sul pianeta come la conosciamo.

---

*... la coerenza del nostro sistema sugli obiettivi dell'arricchimento di pochi a danno di molti, di estrazione del massimo possibile dal limitato serbatoio della natura*

---

## COS'È LA COERENZA DELLE POLITICHE

L'Agenda 2030 con gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals – SDGs) ha proposto di lavorare sulla coerenza delle politiche (Policy Coherence for Sustainable Development – PCSD). Vi è bisogno di capire di più cosa questo significhi. L'esperienza più avanzata, ancorché insufficiente, è quella della coerenza delle politiche per lo sviluppo (Policy Coherence for Development – PCD) a livello di Unione europea. Con la PCD si valuta se alcune politiche europee settoriali (come quelle commerciali, agricole, migratorie, ambientali) hanno effetti negativi sullo sviluppo dei Paesi terzi, in modo da evitare che “quello che si dà con una mano – la cooperazione allo sviluppo – venga tolto con altre politiche – ad esempio il protezionismo commerciale europeo”.

Ogni tre o quattro anni la Commissione europea con i Paesi membri cerca di analizzare questi effetti per correggere il tiro delle politiche in modo da renderle più coerenti. Questo approccio è però limitato: è solo a livello tecnico e descrittivo senza analizzare gli impatti. All'elenco delle politiche da verificare sarebbero da aggiungere quelle energetiche, asse fondamentale sia del problema climatico (fonti fossili) che della soluzione (attraverso lo sviluppo di capacità e autonomia nelle fonti rinnovabili e nel risparmio energetico anche nei Paesi più vulnerabili), così come quelle relative alla sicurezza e alla difesa, aggredendo la grande tragedia delle guerre che si abbattono sui più deboli e sulla natura.

Il passaggio dal PCD alla PCSD allarga e approfondisce questo approccio con una visione universale e integrale. Si tratta di guardare al tema della coerenza con riferimento a un orizzonte più ampio, che fa riferimento ai principi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, e all'insieme dei suoi 17 Obiettivi, in una prospettiva esigente per tutti i Paesi. Si tratta di riconoscere che una prospettiva di sviluppo globale non può essere basata su una semplice convergenza dei sistemi economici o di welfare dei Paesi più poveri verso l'orizzonte disegnato dai Paesi più ricchi; vi è una responsabilità comune, ma differenziata, su quanto avviene nel pianeta. Una prospettiva di questo tipo indica la necessità di portare a coerenza le politiche adottate in tutti i Paesi, e con riferimento a tutte le politiche settoriali rilevanti, rivolte sia all'interno che all'esterno di ogni Paese: un approccio realmente olistico, dove ogni elemento è visto nella sua relazione con tutte le dimensioni della vita. Occorre analizzare con attenzione le interconnessioni, le inevitabili complessità e dilemmi.

Per fare questo è necessaria la coerenza delle politiche per una transizione giusta e di sistema. Questo è il tema che la FOCSIV con la rete italiana della Global Coalition Against Poverty e la Confederazione delle ONG a livello europeo, Concord Europe, ha affrontato producendo una serie di rapporti sulle disuguaglianze, il diritto al cibo, il cambiamento climatico, le migrazioni<sup>1</sup>.

L'ultimo rapporto è entrato nel merito dei meccanismi istituzionali necessari per affrontare la coerenza delle politiche. È un argomento poco attraente ma indispensabile. Occorre entrare dentro la macchina politica e istituzionale per capire come sia possibile dare coerenza. Per farlo ci si è dotati di un indicatore composito creato dalle Nazioni Unite, l'indicatore 17.14.1, che chiede di analizzare otto aspetti dei meccanismi per la PCSD<sup>2</sup>. Di seguito riassumiamo le principali conclusioni del rapporto<sup>3</sup> che sono state presentate alle istituzioni italiane e all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

Il Governo italiano, grazie all'assistenza tecnica dell'OCSE, e su finanziamento dell'Unione europea<sup>4</sup>, sta procedendo a definire il Piano di

---

*Un approccio olistico, dove ogni elemento è visto nella sua relazione con tutte le dimensioni della vita. Occorre analizzare con attenzione le interconnessioni*

---

1. I rapporti sono: *Sviluppo sostenibile per chi?* (Rapporto GCAP Italia 2018 – GCAP ITALIA); *Diritto al cibo. La coerenza delle politiche a partire dai sistemi alimentari* (Rapporto GCAP Italia 2019 – GCAP ITALIA); *La coerenza delle politiche per affrontare il cambiamento climatico* (Rapporto GCAP Italia 2020 – GCAP ITALIA); *La coerenza delle politiche sulle migrazioni negli Obiettivi di sviluppo sostenibile* (Rapporto GCAP 2021 – GCAP ITALIA). I rapporti sono stati realizzati nell'ambito dei progetti europei "Make Europe Sustainable for All" e "Volte delle Migrazioni".

2. Gli otto aspetti sono: 1. Istituzionalizzazione dell'impegno politico; 2. Considerazioni a lungo termine nel processo decisionale; 3. Coordinamento interministeriale e intersettoriale; 4. Processi partecipativi; 5. Approccio integrato e valutazioni sugli effetti delle politiche; 6. Allineamento tra i livelli di governo; 7. Monitoraggio e reporting per la coerenza delle politiche; 8. Finanziamento per la realizzazione della coerenza delle politiche.

3. Il rapporto è scaricabile da: Rapporto *Per una maggiore e migliore coerenza delle politiche in Italia* – FOCSIV.

4. Si tratta del progetto "Policy coherence for sustainable development: mainstreaming the SDGs in Italian decision making process to enforce the paradigm shift" nell'ambito del Programma OCSE di Supporto alle Riforme Strutturali 2017-2020.

coerenza per lo sviluppo sostenibile in collegamento con la revisione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, che dovrebbero essere adottati nel 2021-22.

## UNA COERENZA CHE NON C'È

Fino ad oggi non esistono visioni a lungo termine, strumenti, indicatori, analisi e valutazioni istituzionali sulla PCSD in Italia. In particolare la coerenza tra dimensione interna ed esterna, riguardo gli *spillover effects* (gli effetti di traboccamento, e cioè gli effetti delle nostre politiche nazionali sui Paesi terzi e in particolare su quelli impoveriti), non è considerata<sup>5</sup>.

Deve ancora maturare una visione di lungo periodo capace di integrare meglio le dimensioni ambientale, economica e sociale nell'interazione tra ambito nazionale ed effetti sui Paesi terzi. Vi sono squilibri tra queste dimensioni, e tra innumerevoli piani che procedono separatamente<sup>6</sup>. La dimensione sociale è particolarmente carente e poco rappresentata a livello istituzionale, mentre altri ministeri, come quello dell'Interno e quello della Difesa, appaiono a sé stanti, senza relazione con lo sviluppo sostenibile e la coerenza delle politiche.

---

*Deve maturare una visione di lungo periodo capace di integrare meglio tutte le dimensioni nell'interazione tra ambito nazionale ed effetti sui Paesi terzi*

---

Manca una reale visione complessiva e una *governance* unitaria: vi sono diversi comitati interministeriali che coordinano le politiche, che a loro volta dovrebbero essere meglio posti in relazione tra di loro e coordinati<sup>7</sup>. La cabina di regia per il PNRR che fa capo alla Presidenza del Consiglio si è aggiunta recentemente, mentre la cabina di regia "Benessere Italia" è stata soppressa.

Esistono diversi sforzi per dotarsi di strumenti e indicatori capaci di prevedere, analizzare e valutare gli effetti delle politiche secondo un approccio integrato. I 12 indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES) definiti da un Comitato tecnico con il sostegno essenziale dell'ISTAT sono stati integrati nella legge di bilancio e nel Documento di programmazione

5. Questa mancanza è stata indicata anche dall'ultima Peer Review di DAC/OCSE del 2019 (Revisioni tra Pari sulla politica di cooperazione allo sviluppo): *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2019* | en | OECD; <https://www.oecd.org/italy/oecd-development-co-operation-peer-reviews-italy-2019-b1874a7a-en.htm>.

6. Qui di seguito una lista di piani non completa: la revisione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e il nuovo piano nazionale per la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile dovranno infatti promuovere una visione unitaria con il PNRR, il piano energia e clima, piano biodiversità, piano per la transizione ecologica, piano transizione 4.0, strategia economia circolare, piano imprese e diritti umani, piano strategico sistema agricolo, alimentare, forestale sostenibile e inclusivo, piano sviluppo e coesione, strategia aree interne e sviluppo rurale, piano antidiscriminazione antirazzismo e xenofobia, piano sociale nazionale, piano sanitario, strategia per l'educazione alla cittadinanza globale e il prossimo piano, piano scuola digitale, piano lotta caporalato, ecc. Come si vede una panoplia di piani che raramente tengono conto l'uno dell'altro.

7. Citiamo qui i principali: il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, il nuovo Comitato interministeriale per la transizione ecologica, il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, la nuova cabina di regia per il PNRR, fino al poco considerato Comitato interministeriale per i diritti dell'uomo.

finanziaria. Il Ministero dell'Economia e Finanze (MEF) ha in atto esercizi di analisi e previsione degli effetti sociali delle misure economiche.

Sono stati definiti 43 indicatori per la strategia di sviluppo sostenibile, e il Dipartimento per la programmazione economica (DiPE) sta ultimando una *check list* per valutare ex ante la corrispondenza delle politiche di investimento a quegli indicatori. In tutto ciò manca però l'assunzione di un indicatore sulla coerenza delle politiche, come quello delle Nazioni Unite.

Insufficiente è anche la dimensione della partecipazione. Esistono degli ambiti istituzionali di incontro e consultazione con la società civile: il Forum per lo sviluppo sostenibile presso il Ministero per la Transizione ecologica (MiTE), il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo presso il Ministero degli Affari esteri e per la cooperazione internazionale (MAECI), e da costituire a breve il Tavolo permanente di partenariato economico e sociale per il PNRR presso la Presidenza del Consiglio. Il Forum è nato recentemente e sta accrescendo le sue capacità di interlocuzione. Il Consiglio per la cooperazione è stato istituito dal 2014 ma ha avuto funzionamenti altalenanti. Quello che si osserva è l'assenza di meccanismi per verificare e assicurare l'efficacia di questi ambiti consultivi per un reale cambiamento delle politiche.

## VERSO IL PIANO DI COERENZA DELLE POLITICHE

Ciononostante in questi ultimi anni sta crescendo la consapevolezza istituzionale, e in parte politica, sulla necessità di definire e applicare la PCSD. Come già scritto il MiTE con l'OCSE hanno avviato un processo che porterà l'Italia, per la prima volta nella sua storia, a dotarsi di un piano di coerenza. È stato costituito un tavolo tecnico che sta cercando di uniformare le diverse competenze tra ministeri. Si sta lavorando su strumenti e indicatori. Sono stati creati organismi di consultazione con la società civile, da rendere però più efficaci, ed è molto interessante il lavoro che si sta facendo con le Regioni e i Comuni metropolitani<sup>8</sup>.

Diverse amministrazioni locali hanno definito la loro strategia di sviluppo sostenibile, migliorando il coordinamento interno e creando modalità di partecipazione della società civile. Alcune considerano anche la dimensione esterna del loro sviluppo, valorizzando la cooperazione decentrata e territoriale. Questo percorso territoriale, promosso e appoggiato dal MiTE, rappresenta una buona pratica da portare all'attenzione europea, e su cui costruire una crescente partecipazione cittadina, collegandola al PNRR.

Allo stesso modo è essenziale un percorso a monte di crescita culturale dei singoli ministeri sulla PCSD, di modo che l'amministrazione ordinaria sia conforme e convergente a quel principio. Il coordinamento a valle

---

*Diverse amministrazioni locali hanno definito la loro strategia di sviluppo sostenibile, migliorando il coordinamento interno e creando modalità di partecipazione*

---

8. Strategie Regionali e Provinciali per lo Sviluppo Sostenibile, Ministero della Transizione ecologica (mite.gov.it); <https://www.mite.gov.it/pagina/strategie-regionali-e-provinciali-lo-sviluppo-sostenibile>.

tra i ministeri sarebbe così agevolato perché ogni ministero ha già introiettato la capacità di leggere le interconnessioni con le altre dimensioni e i possibili effetti.

È da migliorare il coordinamento interistituzionale, superando incertezze e competizioni tra Comitati interministeriali e tra ministeri. Essenziale è il coordinamento da assicurare tra il Piano nazionale per la Ripresa e la Resilienza, la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e la coerenza delle politiche, nel quadro di una visione condivisa e a lungo termine in Presidenza del Consiglio. La cabina di regia sul PNRR potrebbe diventare la cabina di regia per questa visione di più lungo termine sullo sviluppo sostenibile, verificando gli scenari e le tendenze riguardo il nostro benessere in relazione a quello della comunità internazionale, con particolare attenzione agli effetti delle nostre politiche sui Paesi impoveriti.

Il lavoro istituzionale sulla visione e sullo scrutinio delle politiche dovrebbe prevedere un forte ruolo del Parlamento, con la società civile, quale luogo democratico essenziale per orientare la visione e l'azione del Governo avendo la PCSD come bussola.

Occorre dare più efficacia alla partecipazione verificando il suo reale impatto sulle decisioni politiche. Potrebbe essere lanciato un programma di supporto alle capacità di autorappresentarsi da parte dei portatori di diritti più esclusi e vittime di discriminazioni (ad esempio donne sole con bambini in condizioni di precariato, migranti irregolari e sfruttati), e potrebbe essere prevista una conferenza triennale di monitoraggio della coerenza delle politiche tra istituzioni e società civile, in interazione con il monitoraggio del PNRR.

È da adottare l'indicatore sulla coerenza delle politiche, potenziando il lavoro di ISTAT assieme al DiPE, al MEF e al MAECI. In particolare è da approfondire l'analisi e la valutazione delle interconnessioni tra gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, soprattutto riguardo gli *spillover effects*, coinvolgendo la società civile e le comunità locali del Sud che subiscono gli impatti negativi. L'ISTAT con il DiPE possono approfondirne l'analisi e la valutazione per informare il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, e sostenere la voce del viceministro per la cooperazione allo sviluppo nel Consiglio dei ministri. Infine per dare concretezza ai meccanismi istituzionali è necessario stabilire una reportistica sulla PCSD e un sostegno finanziario adeguati.

La speranza è che il prossimo Piano di coerenza tenga conto delle preoccupazioni e dei suggerimenti della società civile e che venga assunto e applicato con decisione. Le istituzioni, pur tra chiari e scuri, si stanno impegnando; spetta a noi cittadini organizzarci e far sentire la nostra voce per chiedere e contribuire a creare politiche coerenti per un benessere condiviso, equo e sostenibile tra il Nord e il Sud del mondo.

*La speranza è che il prossimo Piano di coerenza tenga conto dei suggerimenti della società civile e che venga assunto e applicato con decisione*

## 4 | Dialogo sociale e monitoraggio del PNRR

*Vittorio Cogliati Dezza, Legambiente*

*Marco De Ponte, ActionAid*

### **IL PROGETTO "FOLLOW THE MONEY" E LA NASCITA DELL'OSSERVATORIO CIVICO PNRR**

A ottobre 2020 a Bologna Action Aid, Cittadinanzattiva, Legambiente, Slow Food e UISP, hanno organizzato in collaborazione con il Comune di Bologna, la Fondazione Innovazione Urbana e la Regione Emilia Romagna, la quinta edizione del Festival della Partecipazione, con l'obiettivo di riavviare il confronto civico attorno alle grandi questioni che la pandemia aveva bruscamente reso evidenti e contribuire alla trasformazione del Paese promuovendo il ruolo attivo dei cittadini e la tutela dei loro diritti.

Erano quelli i mesi in cui la Commissione europea aveva messo in campo il programma Next Generation EU, per guidare in modo coordinato la risposta dei Paesi dell'Unione europea alla crisi provocata dal Covid-19. Già allora, seppure il quantum delle risorse messe a disposizione per il nostro Paese non fosse ancora certo, era chiaro sin dall'inizio che l'Italia sarebbe stata una delle maggiori beneficiarie del Next Generation EU. Ma era chiaro anche, vista la prima risposta che aveva portato il Governo a produrre un elenco di più di 500 progetti riesumati dai cassetti dei ministeri e delle aziende partecipate, quanto il Paese si avvicinasse alle nuove opportunità in modo improvvisato e senza alcun investimento né nell'innovazione del funzionamento delle istituzioni, né nel dialogo sociale.

Proprio tale consapevolezza, legata alla necessità di stimolare un utilizzo efficiente e trasparente delle risorse nazionali ed europee, ha incoraggiato le organizzazioni promotrici del Festival della Partecipazione a elaborare il progetto "Follow the Money".

Il progetto mirava a lanciare e rendere efficace un network ampio di organizzazioni civiche, locali e nazionali, per radicare nel Paese un "dialogo sociale" con le istituzioni e monitorare l'attuazione del Piano nelle sue varie fasi.

È quindi nato l'Osservatorio civico PNRR, a cui hanno ad oggi aderito più di 30 organizzazioni<sup>1</sup> e che intende creare strumenti di diffusione

1. Oltre alle organizzazioni promotrici dell'Osservatorio, ActionAid Italia, Cittadinanzattiva, Legambiente: Aladin Pensiero, Amapola, Ass. Mondragone Bene Comune, Ass. SEquS – Sostenibi-

delle informazioni e promuovere l'attivazione territoriale per migliorare la trasparenza, prevenire sprechi e incidere sulla qualità di piani e progetti. Tutto ciò nella convinzione che il lavoro di monitoraggio condotto dai soggetti civici consenta per un verso di alzare il livello dell'attenzione pubblica per quanto il PNRR metterà in campo, e per l'altro di interloquire con il Governo e gli enti locali nella fase di selezione e definizione dei progetti affinché non si operi in modo incoerente con le indicazioni europee che si articolano su tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale.

Nella fase di avvio, che ha coinciso con il cambio di Governo a inizio 2021, l'Osservatorio non ha potuto espletare al meglio l'obiettivo di monitorare lo sviluppo del dialogo sociale per la messa a punto di progetti effettivamente utili a ridisegnare il profilo del Paese nella direzione della giustizia ambientale e sociale. Questo sia per la fase di avvio degli sforzi, sia per la scarsa volontà di dialogo di un Governo dai forti tratti centralisti e poco interessato ad allargare tempi e modi di consultazione.

Con l'Osservatorio Civico PNRR, quindi, le associazioni aderenti si sono concentrate sulla richiesta di promuovere proprio maggiore trasparenza e *accountability* sociale rispetto al PNRR in tutte le sue fasi di implementazione e poi di rendicontazione. È emersa la richiesta allo Stato di mettere a disposizione gli

strumenti necessari per permettere un'attività di osservazione continua del Piano (sia da parte dei soggetti organizzati della società civile, sia da parte dei cittadini singoli); frattanto si è altresì lavorato nei territori a far emergere e organizzare il coinvolgimento della cittadinanza attraverso la riflessione sul presidio della spesa pubblica (monitoraggio civico).

In effetti l'impegno ad assicurare *accountability* sociale, su cui l'Osservatorio ha scelto di muoversi, si differenzia dall'*accountability* in sé<sup>2</sup> in quanto non prefigura un processo comunicativo di rendicontazione monodirezionale (dalle amministrazioni verso i cittadini) ma un percorso dialogico dove le amministrazioni, nel render conto del proprio operato, si confrontano con i cittadini attraverso un dibattito pubblico basato su evidenze oggettive, dati chiari e informazioni strutturate. In questo dialogo i cittadini e le cittadine devono avere la possibilità di porre domande, ottenere risposte e fare proposte per migliorare l'azione amministrativa e devono essere certi che le loro istanze siano realmente prese in carico

---

*Con l'Osservatorio Civico PNRR le associazioni aderenti si sono concentrate sulla richiesta di promuovere maggiore trasparenza e accountability sociale*

---

lità Equità e Solidarietà, Associazione Artù Roma, Associazione Eutropia, Associazione Officine Italia, Centro per l'integrazione e Studi Interculturali, Cittadini reattivi, Confcooperative-Federsolidarietà Puglia, CSS – Confederazione Sindacale Sarda, Fondaca, Fondazione Basso, Fondazione Ebbene, Fondazione Etica, Info Nodes, Lunaria/Sbilanciamoci, Mappina, Monithon, Ondata, ONMIC – Opera Nazionale Mutilati e Invalidi civili, Parliament Watch, Rinascimento Green, Slow Food Bologna, Stati Generali delle Donne e Alleanza delle Donne, The Good Lobby, Transparency, Vita.

2. Seppur sin troppo opacizzato nel linguaggio della società italiana, il termine *accountability* ha in realtà avuto origine più di dieci secoli fa. Ad oggi, il termine indica la necessità che ha un soggetto (normalmente la Pubblica Amministrazione) di rendere conto della propria condotta nei confronti di un altro soggetto (la cittadinanza).

dalle istituzioni competenti. Lo sforzo di produrre *accountability* sociale si configura quindi come ambizione ad avviare e rendere fertile una relazione dinamica tra la P.A. e i soggetti che hanno diritto e interesse a monitorarne l'efficacia e a fare proposte per il miglioramento della sua azione.

In questo contesto logico, la trasparenza dunque – intesa come la possibilità di accedere ai dati e alle informazioni detenute dalla P.A. – risulta un prerequisito essenziale per un'*accountability* sociale efficace per tutti. Difatti, è necessario non solo che le P.A. pubblichino i dati relativi ai loro obiettivi, processi e risultati in maniera aperta, disaggregata e fruibile, ma anche che a cittadine e cittadini venga garantito accesso a tutti i documenti ulteriori detenuti dall'Amministrazione e non soggetti a pubblicazione obbligatoria, giacché quello che conta è la sostanza del dialogo, molto più che la fruibilità formale di certi atti.

Solo in presenza di trasparenza sostanziale e avendo garantita l'*accountability*, i cittadini possono elaborare un giudizio, attraverso un dibattito pubblico basato sui dati ottenuti e sulle evidenze oggettive. È solo allora che si potrà parlare di monitoraggio civico, inteso come quell'attività di controllo sociale, verifica, raccolta di idee e proposte attuabili da parte di singoli o in comunità. Attraverso i feedback proposti dal monitoraggio civico, le P.A. possono avere maggiore cognizione di quali impatti produca la propria azione, acquisendo la capacità di modificare il proprio operato nel caso in cui la cittadinanza ravvisi problemi o deviazione dagli obiettivi predefiniti. L'intero processo si potrà così configurare come un percorso di miglioramento della qualità dei processi democratici e di redistribuzione del potere nella società.

---

*Con i feedback del monitoraggio, le P.A. possono conoscere meglio gli impatti della propria azione, modificando l'operato se la cittadinanza ravvisa problemi*

---

## COSA SI È FATTO SINO AD ORA: UNA STRADA IN SALITA

Sin dalla sua creazione, l'Osservatorio Civico PNRR ha portato avanti un'azione di *lobbying* per stimolare una maggiore trasparenza nel processo di sviluppo e implementazione del PNRR, attraverso la richiesta di pubblicazione di tutti i dati (in formato aperto, connesso, rintracciabile, accessibile, interoperabile, riusabile e continuamente aggiornato) e garantire un costante monitoraggio da parte delle cittadine e dei cittadini.

Tali richieste sono state rinnovate il 21 giugno da ActionAid e Cittadinanzattiva, in rappresentanza dell'Osservatorio, in occasione dell'audizione presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Ambiente della Camera, dove sono state suggerite delle proposte emendative di conversione in legge del c.d. Decreto Governance/Semplificazioni (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77), volte a migliorare la partecipazione della società civile nella *governance* del Piano Nazionale, il monitoraggio e la trasparenza del PNRR.

Sebbene i suggerimenti dell'Osservatorio concernenti il Tavolo permanente di partenariato economico, sociale e territoriale (disciplinato ex art.

3) siano stati recepiti, la maggior parte delle proposte sulla trasparenza non sono state accolte nel testo convertito in legge (L. 108/2021).

A sostegno delle iniziative promosse, il 25 luglio l'Osservatorio civico PNRR e il Forum Disuguaglianze e Diversità hanno inviato una lettera al presidente Draghi e al ministro Franco per conoscere con quali «*iniziative di trasparenza e partecipazione*» il Governo si apprestasse a soddisfare la raccomandazione dell'UE per un coinvolgimento delle cittadine e dei cittadini nell'implementazione del PNRR, oltre che richiedere un incontro con le tecnostutture responsabili del Piano. Anche tale iniziativa è però rimasta inascoltata, non ricevendo, ad oggi, alcun riscontro da parte del Governo.

Il 3 agosto, il Governo ha pubblicato il sito *Italia Domani*, uno strumento potenzialmente utile al monitoraggio del PNRR che però, a seguito di attenta lettura, risulta disattendere le richieste di trasparenza e accesso ai dati avanzate precedentemente dalle associazioni<sup>3</sup>, apparendo molto più vicino a uno sforzo di comunicazione pubblica che a uno strumento efficace nell'assicurare la possibilità di produrre *accountability* sociale.

A tal proposito, il 12 ottobre l'Osservatorio Civico PNRR e il Forum Disuguaglianze e Diversità hanno inviato un'ulteriore lettera al Governo nella quale, oltre che evidenziare le carenze del sito *Italia Domani* (piattaforma che presenta dati meramente aggregati e non contiene licenze *open data*, elementi che lo rendono uno strumento inadatto a garantire il monitoraggio in itinere dei progetti del PNRR), si avanza la proposta di affiancarvi un portale *open data*, ove si possano scaricare i dati pubblicati in formato elaborabile non proprietario, in modo che gli utenti possano essere abilitati al riuso.

Grazie all'intenso lavoro svolto nel corso degli ultimi mesi, con DPCM del 14 ottobre 2021 a firma del presidente Draghi, l'Osservatorio Civico PNRR è stato inserito tra i membri effettivi del Tavolo permanente per il partenariato. Il Tavolo permanente – disciplinato ex articolo 3 del DL 77/2021 convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 – svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR, con la possibilità di segnalazione alla cabina di regia (istituita presso la Presidenza del Consiglio) e al Servizio centrale per il PNRR (istituito presso la Ragioneria Generale del MEF) di profili ritenuti rilevanti per la realizzazione del Piano.

---

*C'è la proposta di un portale open data per scaricare i dati pubblicati in formato elaborabile non proprietario, in modo che gli utenti siano abilitati al riuso*

---

## CHE COSA VOGLIAMO FARE ORA

Nonostante, come detto, molte richieste siano risultate del tutto disattese, l'Osservatorio e le associazioni che lo animano sono determinati a prose-

3. Ad occuparsene è anche #DatiBeneComune, campagna nata per chiedere la pubblicazione aperta di dati sulla gestione della pandemia Covid-19 i cui promotori sono parte integrante dell'Osservatorio PNRR.

guire il cammino finora intrapreso. Una prima occasione per rinnovare le istanze definite assieme è stata la sesta edizione del Festival della Partecipazione, tenutasi a Bologna il 18 settembre 2021. Il Festival, oltre che un momento di confronto e approfondimento, ha rappresentato l'occasione per ribadire la richiesta di trasparenza e sviluppare attività pratiche e laboratoriali, in particolare attraverso l'organizzazione di un workshop sul Monitoraggio Civico, incentrato su trasparenza e *accountability*, accesso alle informazioni e ai documenti delle P.A. e utilizzo degli stessi.

La volontà dell'Osservatorio nel corso del prossimo futuro è di proseguire una più incisiva azione di *lobbying* per la trasparenza dei dati relativi ai progetti che verranno implementati nell'ambito del PNRR, attraverso la pubblicazione degli stessi in un portale che risulti accessibile a chiunque.

L'idea su cui lavorare è che sia creato un portale dedicato che permetta l'accesso a tutti i dati che saranno disponibili su Regis (il sistema di monitoraggio sviluppato dalla Ragioneria dello Stato del MEF e dove confluiranno tutti i dati di dettaglio dei progetti del Piano), aventi caratteristiche di "tracciabilità, trasparenza e tempestività", relativamente all'avanzamento finanziario, procedurale e fisico del PNRR (come il piano stesso del resto indica) e che, ad oggi, risultano però accessibili ai soli soggetti attuatori e alle istituzioni europee dedicate al controllo.

Per far ciò, l'Osservatorio continuerà a mantenere alta la pressione sul Governo, sui ministeri e sulle tecnostrutture responsabili, al fine di ottenere i dati necessari e avere piena accessibilità alle informazioni connesse ai progetti e allo sviluppo del PNRR.

Un altro aspetto su cui si giocherà l'impegno dell'Osservatorio, sarà quello di mettere in condizione i territori (comprese le istituzioni locali) di sapere cosa sta per succedere e interloquire con i soggetti che sovrintendono all'implementazione del PNRR. Questo aspetto è tanto più rilevante perché si calcola che almeno il 60% dei progetti avrà ricadute sui territori e vedrà gli enti locali giocare un ruolo chiave. Per attrezzarsi in questa prospettiva, l'Osservatorio Civico PNRR intende anche sviluppare delle Scuole di Monitoraggio Civico che, sfruttando i dati resi disponibili, coinvolgano i cittadini e le cittadine e li mettano in condizioni di sviluppare azioni di monitoraggio. Nell'ambito delle Scuole verrà analizzato con i partecipanti il quadro generale degli investimenti previsti sul territorio al fine di selezionare quali aspetti specifici approfondire e monitorare, in base all'interesse puntuale delle comunità locali o delle competenze già possedute.

È in programma anche una valutazione partecipata dei risultati stessi del monitoraggio e delle scuole che consenta non solo di monitorare lo stato di avanzamento di progetti e la realizzazione dell'*output* atteso, ma introduca elementi di valutazione degli *outcome* di progetto, misurandone sia gli effetti diretti dell'intervento, attraverso la valutazione di coloro che sono direttamente coinvolti, sia gli effetti di benessere a cui l'opera o il progetto hanno concorso nel territorio o nelle comunità.

---

*L'Osservatorio metterà in condizione i territori di sapere cosa sta per succedere e interloquire con i soggetti che sovrintendono all'implementazione del PNRR*

---

Gli esiti del monitoraggio e della valutazione vedranno altresì la pubblicazione di report specifici, volti a dare visibilità e a comunicare verso l'esterno i risultati stessi delle attività di monitoraggio e dell'andamento dei progetti del PNRR selezionati.

La strada che si profila per l'Osservatorio Civico PNRR nel corso dei prossimi mesi è di certo un cammino tortuoso per via della disabitudine dello Stato a impegnarsi in questo modo nel confronto con i cittadini. Tuttavia, consideriamo essenziale l'esserci posti obiettivi ambiziosi, con la finalità di garantire la massima partecipazione dal "basso" in un momento storico particolare per la vita di ciascuno. Il PNRR rappresenta un'occasione per lo sviluppo e la modernizzazione dell'Italia, un'occasione irripetibile per mettere in condizione il Paese di affrontare le grandi fragilità (sociali, ambientali, sanitarie, culturali) che la pandemia ha messo in evidenza e ulteriormente aggravato. Risulta quindi essenziale che tutte e tutti possano partecipare ed essere parte attiva di questo processo, che riguarda il futuro di tutti noi.

*Il PNRR rappresenta un'occasione per lo sviluppo e la modernizzazione dell'Italia, per mettere in condizione il Paese di affrontare le grandi fragilità post-pandemia*

# 5 | Non solo PNRR: per una nuova *governance* sussidiaria

*Laura Stopponi, Caritas Italiana*

## GOVERNANCE MULTILIVELLO

Il tema delle risorse europee ripone al centro del nostro dibattito anche il ruolo degli enti territoriali, Comuni, Città metropolitane, Regioni nella gestione di queste risorse e di conseguenza, in un discorso di sussidiarietà orizzontale, quello delle Caritas diocesane e delle Delegazioni regionali nei confronti di queste realtà.

Nei prossimi due anni, infatti, si assisterà alla contestuale disponibilità delle risorse residue dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020 (in fase di conclusione), di quelle della programmazione 2021-2027 e di quelle del PNRR, senza dimenticare quelle rese disponibili dai numerosi programmi a gestione diretta della Commissione europea, che incrementano le opportunità di finanziamento per progetti anche di natura strategica, con l'obiettivo di agire strutturalmente non solo sul tessuto economico-produttivo ma anche su quello sociale. Un'occasione davvero straordinariamente intensa di programmi e progetti pubblici, sorretta da risorse reali.

Circa il 35% dei fondi del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza saranno gestiti dagli enti territoriali mentre la proposta di programmazione delle risorse europee contenuta nella bozza di Accordo di partenariato 2021-27 che l'Italia ha presentato alla Commissione europea assegna i due terzi dei fondi ai Programmi regionali<sup>1</sup>, affidando alle Regioni e ai territori un ruolo di primo piano nella realizzazione di linee di intervento e attività finalizzate, da un lato, a superare i danni provocati dalla pandemia da Covid-19 e, dall'altro, a innescare processi di sviluppo. Sono le risorse necessarie per attuare la politica di coesione, cioè la politica che l'Unione europea mette in campo per ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri e per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale; la "spina dorsale" dell'integrazione europea, attuata attraverso tre fondi principali: Fondo di sviluppo regionale, Fondo di coesione e Fondo Sociale<sup>2</sup>.

1. La politica di coesione è la politica che l'Unione europea mette in campo per ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri e per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale.

2. *Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*, Antonio Polli Salimbeni, Agenzia per la coesione territoriale, 2019.

L'Italia, come spiega Adriano Giannola, presidente, è un

*«Paese spaccato in due in cui le infrastrutture sono molte diverse, in cui i diritti sociali e civili non sono proprio parimenti fruiti dai cittadini e questo è il compito politico che l'Europa ci chiede quando ci dice di ridurre le distanze e aumentare la coesione. L'Europa ci dice: fate qualcosa per non restare spaccati altrimenti andate a fondo»<sup>3</sup>.*

A tale appello il ministro per il Sud Mara Carfagna risponde:

*«Il Governo centrale sarà al fianco delle regioni e degli enti locali per consentire loro di affrontare la sfida più grande che è quella della cosiddetta “messa a terra” del PNRR. È chiaro che per garantire questa “messa a terra” è necessario anche garantire la funzionalità e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni. Non siamo sordi rispetto agli allarmi che provengono dagli enti locali e dalle regioni»<sup>4</sup>.*

Nonostante le ripetute promesse di assicurare una convergenza strategica nell'impiego delle risorse, sfruttando la complementarità e le sinergie, la *governance* multilivello, che, soprattutto con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha contraddistinto l'approccio delle politiche eurounitarie, ha rappresentato un elemento di discussione non primario. La Commissione europea prevede<sup>5</sup> che

---

*«L'Italia è un Paese spaccato in due ... L'Europa ci dice: fate qualcosa per non restare spaccati altrimenti andate a fondo»*

---

*«Member States should detail the processes and structures set up at national, regional and local levels to ensure complementarity and coordination of the management of various Union sources of funding in line with Article 22 of the Regulation and avoidance of double funding in line with Article 8 of the Regulation».*

Ossia la necessità che gli Stati membri consultino le Regioni e gli enti territoriali nella fase di predisposizione del Piano, anche al fine di verificare l'integrazione tra i vari fondi indirizzati ai differenti livelli di governo.

Dalla ricerca effettuata da Matteo Trapani<sup>6</sup>, emerge come il coinvolgimento delle Regioni abbia avuto per oggetto quello di organizzare la responsabilità e l'attuazione del Piano, mentre il contributo sulle linee generali non è stato altrettanto rilevante. Nei rapporti tra Stato e Regione intrattenuti mediante il sistema delle Conferenze (nel quale spicca la centralità della figura del presidente della Regione) sorge, sempre secondo questa ricerca, la effettiva idoneità di tale sistema a garantire l'interazione e coprogrammazione tra livello centrale e livelli periferici,

3. PNRR: «Governo coinvolga di più le Regioni», Regioni.it, n. 4179, mercoledì 10 novembre 2021.

4. *Ibidem*.

5. Commission staff working document, *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, 22 gennaio 2021.

6. «Il Sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative», Matteo Trapani, *Rivista AIC*, n. 4/2021, 26/10/2021.

*«per la definizione di linee di azione prodromiche allo sviluppo e ripresa del Paese. Lo stesso decreto Governance (D.L. n. 77 del 2021, convertito con legge 29 luglio 2021, n. 108) nel quale si istituisce la cabina di regia lascia poco spazio alla possibilità per le Regioni di inserirsi nel processo di indirizzo»<sup>7</sup>.*

Potranno essere invitate ai lavori della cabina di regia nei casi in cui si affrontino questioni di competenza strettamente regionale<sup>8</sup>, creando non pochi problemi vista la natura delle azioni e missioni previste dal Piano che riguardano competenze concorrenti. Eppure, il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, che ha tra le proprie principali missioni quella di superare le diseguaglianze territoriali, quale conseguenza del differente grado di sviluppo e di garanzia dei servizi delle Regioni, è un piano economico che ha anche

*«l'ambizione di innovare profondamente la capacità delle istituzioni di farsi promotrici di azioni concrete per una ripresa coordinata e diffusa attraverso un complesso insieme di riforme. Un piano che si appresta a rappresentare un approccio innovativo e centrale per la modifica strutturale degli stessi rapporti inter-organici della dorsale istituzionale e amministrativa»<sup>9</sup>.*

*Riavvicinare le aree del Paese più in difficoltà alla media della crescita, attraverso le risorse economiche e l'equilibrio tra le competenze territoriali e nazionali*

Un'opportunità per riavvicinare le aree del Paese più in difficoltà alla media della crescita, attraverso sia le risorse economiche che l'equilibrio tra le competenze territoriali e nazionali. Secondo Trapani

*«le difficoltà potrebbero essere non solamente quelle di non riuscire a utilizzare (efficacemente) le risorse a disposizione ma di dare priorità a interventi che accrescano ancora di più le differenze tra i vari territori»<sup>10</sup>.*

Questo perché l'urgenza derivante dall'emergenza e dai tempi dettati dall'UE rischierebbe di far accettare da un lato la spinta centripeta in atto e dall'altra di equilibrarla favorendo nuovamente i territori più virtuosi, laddove il livello di sviluppo è già medio-alto.

Nel comunicato della Conferenza delle Regioni si legge addirittura che

*«Non può che ritenersi che lo sviluppo economico e sociale dei territori sia in maniera indiscutibile attribuito alla competenza delle Regioni e delle Province autonome e, in questo testo, esse sono di fatto escluse da tutti i meccanismi decisionali e dalle sedi più rilevanti, peraltro in assoluto contrasto con quanto precisato dall'Unione*

7. *Ibidem.*

8. Nel caso in cui la competenza interessi più Regioni potrà intervenire il presidente della Conferenza.

9. «Il Sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative», Matteo Trapani, *Rivista AIC*, n. 4/2021, 26/10/2021.

10. *Ibidem.*

europea che ha rilevato la necessità di una governance multilivello dei Piani nazionali»<sup>11</sup>.

Una questione, quella della *governance* multilivello, non solo italiana ma europea. Infatti il Comitato europeo delle regioni (CdR) rilancia un appello ai Governi degli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione, approvato nella sessione plenaria dell'1 dicembre 2021. Secondo il Cdr:

*«I membri del Comitato europeo delle regioni si rammaricano che, nella maggior parte degli Stati membri, l'elaborazione dei PNRR sia stata un processo calato dall'alto; e si dicono preoccupati dello scarso coinvolgimento del livello subnazionale nelle fasi di attuazione e di valutazione di questi piani. Un simile approccio comporta il rischio non solo di accentrare importanti investimenti pubblici ma anche di trascurare le differenze tra i territori, compromettendo quindi l'impatto dei piani per la ripresa. Le regioni che erano già in ritardo di sviluppo prima dell'inizio della pandemia rischiano di registrare un divario ancora maggiore [...]. Un livello insufficiente di coinvolgimento delle regioni e delle città comporta anche il rischio di una sovrapposizione degli investimenti tra i fondi dei piani per la ripresa e quelli della politica di coesione, il che creerebbe una concorrenza tra questi strumenti. Per questo auspicano che il nuovo quadro di valutazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza predisposto dalla Commissione europea si baserà su un metodo di monitoraggio maggiormente orientato al territorio».*

---

*Riavvicinare le aree del Paese più in difficoltà alla media della crescita, attraverso le risorse economiche e l'equilibrio tra le competenze territoriali e nazionali*

---

Il Consiglio dei ministri ha recentemente dato il via libera al nuovo decreto legge Recovery, con le misure per accelerare e semplificare l'attuazione del PNRR che in parte cerca di porre rimedio a tale esclusione. Ogni regione e ogni provincia avrà un "progetto bandiera" con "particolare rilevanza strategica", ossia la possibilità per le Regioni di proporre un progetto di "priorità strategica", e per la sua elaborazione potrà contare su un nuovo nucleo di coordinamento tra le istituzioni locali e lo Stato. Ma anche questi "progetti bandiera", per essere collocati nelle missioni nazionali, hanno bisogno di dialogo e di intese con le amministrazioni centrali competenti. La legge sulla *governance* del PNRR prevede che alle sedute della cabina di regia a palazzo Chigi

*«partecipino i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome»*<sup>12</sup>.

11. Documento della Conferenza delle Regioni del 28 maggio *PNRR, Decreto Legge Semplificazione e Governance: proposte ed emendamenti*, pubblicato sul sito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

12. «La *governance* dei fondi europei. Perché anche le Regioni devono collaborare ai programmi del PNRR», di Pierluigi Mantini, *Il Sole 24 ore*, 25 novembre 2021.

Ma occorre capire se questo realmente avviene. I delegati delle Regioni ad esempio non sono inclusi nella segreteria tecnica, anche se è un organo di attuazione assai importante.

Una seconda questione che emerge dal dibattito odierno è il coinvolgimento dei Comuni.

*«L'impostazione che sta emergendo dai lavori in corso è quella di un asse Stato-Comuni che taglia fuori le Regioni, ove il primo decide e i secondi dovrebbero attuare i programmi».*

Infatti dalla rigenerazione urbana alla qualità di reti, impianti e servizi pubblici, i fondi che il PNRR destina ai Comuni sono veramente numerosi.

*«A parte l'illusione di individuare nei Comuni i soggetti attuatori (tutti e 8mila?) di complessi programmi di investimenti, non possono però essere trascurati due punti essenziali.*

*1. Le regioni esercitano fondamentali funzioni di programmazione nelle stesse materie della transizione ecologica e digitale e dello sviluppo sostenibile alla base delle 6 missioni e 16 componenti del PNRR. Su molte delle azioni previste insistono programmi regionali già finanziati tramite fondi strutturali europei e attraverso i contratti istituzionali di sviluppo e la regola europea impone il divieto di doppio finanziamento. Se si procede senza intese sui programmi il rischio della bocciatura in sede europea è concreto.*

*2. Gli investimenti devono essere "messi a terra", ossia calati nella dimensione di distretti territoriali, di dinamiche reali socioeconomiche, che non sono materia dei singoli Comuni o dello Stato. Già, perché per ridurre le emissioni di CO2, far crescere le energie alternative, le infrastrutture e le imprese innovative occorrono anche le Regioni»<sup>13</sup>.*

---

*Contemporaneamente ai fondi europei del PNRR sono in arrivo i fondi europei della programmazione 2021-2027, cioè i fondi per la Politica di coesione*

---

Sappiamo però che contemporaneamente ai fondi europei del PNRR sono in arrivo i fondi europei della programmazione 2021-2027, cioè i fondi per la Politica di coesione, che attuano la politica regionale della UE. Anche loro, secondo la bozza di Accordo di partenariato 2021-2027, avranno come obiettivo la realizzazione

*«di interventi rivolti al conseguimento congiunto dei traguardi fissati in sede europea per un'economia climaticamente neutra (Green Deal europeo) e per una società giusta e inclusiva (Social Pillar europeo) nel più ampio contesto di adesione all'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile e in coerenza con le Strategie nazionali e regionali di Sviluppo sostenibile [...]. Dovranno inoltre prestare un'attenzione privilegiata ai territori e contesti più fragili dal punto di vista socio-economico e geografico (aree marginali, periferie urbane, quartieri disagiati, aree di montagna, insulari, aree esposte a rischi naturali, aree di transizione industriale), e alle categorie e persone più vulnerabili»<sup>14</sup>.*

13. *Ibidem*.

14. Bozza dell'Accordo di partenariato.

La politica regionale della UE mira a finanziare non singoli progetti, bensì programmi nazionali pluriennali in linea con gli obiettivi e le priorità dell'UE definiti negli Accordi di partenariato sottoscritti dalla Commissione europea con ciascun Stato nazionale.

La proposta di programmazione delle risorse contenuta nella bozza di Accordo di partenariato assegna i due terzi dei fondi ai Programmi regionali (POR), mentre il resto andrà ai Programmi operativi nazionali (PON), ridotti da 13 a 10 su sollecitazione della Commissione UE. La ratio della scelta risiede nella volontà di «mantenere e potenziare le esperienze migliori del ciclo 2014-2020», unita però all'obiettivo di introdurre anche «nuove importanti iniziative, come il PON Salute, [...] per contribuire a colmare i deficit della sanità meridionale»<sup>15</sup>. Anche in questo caso le regioni hanno chiesto di poter gestire direttamente una quota significativa della nuova programmazione dei fondi strutturali europei e di far corrispondere al taglio del numero dei PON anche una riduzione dell'incidenza della programmazione nazionale sul budget totale.

Un'attenzione particolare viene riservata ai meccanismi e strutture di coordinamento.

*«Sul piano delle procedure di programmazione e attuazione il raccordo tra i programmi nazionali e regionali è assicurato attraverso i Comitati tecnici di coordinamento istituiti per ciascun programma nazionale che vedranno una partecipazione attiva del partenariato e dei territori, quali sedi privilegiate di cooperazione, definizione e attuazione degli interventi e nel cui ambito si affronterà ove opportuno il tema del raccordo con il PNRR».*

---

*Per la Conferenza delle Regioni, la bozza dell'Accordo di partenariato 2021-2027 non garantisce una visione unitaria delle risorse delle politiche di coesione*

---

Tuttavia, per la Conferenza delle Regioni, la bozza dell'Accordo di partenariato 2021-2027 non garantisce una visione unitaria delle risorse delle politiche di coesione. Il documento che consentirà di utilizzare circa 83 miliardi di fondi europei – tra Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo Plus (FSE+), Just Transition Fund (JTF) e Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FE-AMPA) – e relativo cofinanziamento nazionale, non chiarisce il rapporto tra fondi strutturali e risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC), tra le politiche di coesione 2021-2027 e gli interventi del PNRR, tra la programmazione nazionale e quella regionale. Il rischio, si legge nel documento pubblicato recentemente dalla Conferenza delle Regioni, è

*«una reale e consistente possibilità di sovrapposizione delle azioni e, soprattutto, di concentrazione e di appesantimento degli oneri amministrativi per le strutture regionali».*

Infine, un ultimo elemento da considerare che rende ancora più complesso il quadro è senza dubbio l'evoluzione normativa sancita anche con la sentenza n.131/2020 della Corte Costituzionale, che prefigura modelli

15. *Fondi europei 2021-27: le critiche delle Regioni all'Accordo di partenariato*, Angela Lamboglia, 16 settembre 2021.

di coinvolgimento attivo della società civile organizzata anche a livello regionale e la riforma del Terzo settore. La Corte infatti affronta il delicato tema del ruolo degli enti del Terzo settore delineandone una funzione centrale nell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale previsto in Costituzione. Richiamando il concetto di "società solidale", e la centralità della collaborazione tra enti del Terzo settore e Pubblica amministrazione, approfondisce anche il valore dell'intervento sociale.

Contemporaneamente alcune regioni hanno approvato leggi regionali di attuazione del Titolo VII del Codice del Terzo settore. Secondo Luca Gori<sup>16</sup>

*«le Regioni hanno sempre più un ruolo riconosciuto nella disciplina degli istituti del coinvolgimento attivo del quadro delineato dal legislatore statale quanto al profilo soggettivo degli enti del Terzo settore. Il Codice del Terzo settore dischiude la possibilità di una pluralità di modelli e di forme di co-programmazione con profili differenti nei diversi territori e nelle diverse attività di interesse generale»<sup>17</sup>. Infine, conclude che «è necessario considerare come la Riforma metta a disposizione degli enti territoriali una pluralità di strumenti relazionali fra Terzo settore e pubblica amministrazione, ai quali possono aggiungersene altri previsti dalla normativa regionale. [...] In ciò risiede una delle più significative e importanti possibilità per conferire un autentico profilo regionale (e locale) del Terzo settore italiano in grado di rispondere ai bisogni e alle aspettative dei diversi territori»<sup>18</sup>. Attraverso il ricorso alle «nuove forme di co-programmazione, co-progettazione e partenariato di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore gli enti locali hanno la possibilità di condividere e stabilire percorsi operativi in forma congiunta con gli enti del Terzo settore interessati»<sup>19</sup> per il «perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale»<sup>20</sup>.*

---

*La Corte Costituzionale affronta il tema del ruolo del Terzo settore delineandone una funzione centrale nell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale*

---

Secondo Gabriele Sepio è interessante segnalare ad esempio la l.r. della Regione Toscana n. 71 del 2020 che disciplina i "beni comuni", per la sua portata innovativa. Con tale legge si prevedono una serie di modalità di cooperazione tra cittadini e istituzioni al fine di garantire un utilizzo corretto e collettivo di tali beni. La legge inoltre introduce il patto di collaborazione, ossia l'accordo con cui i cittadini attivi, i proprietari dei beni comuni e gli enti pubblici possono gestire in sinergia tali beni. Ma anche la l.r. n. 65 del 2020, relativa all'organizzazione dei rapporti tra gli enti del Terzo settore (ETS) e gli enti territoriali, che ha rappresentato un elemento di sicura novità nel panorama nazionale, nella misura in cui si

16. Ricercatore in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

17. «Il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore: la prospettiva regionale», Luca Gori, in *Quaderni di Terzjus*.

18. *Ibidem*.

19. «Le attività di interesse generale in convenzione: risvolti fiscali», Gabriele Sepio, in *Quaderni di Terzjus*.

20. Art. 5 Codice del Terzo settore.

definisce il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nelle funzioni di programmazione e coordinamento, al fine di portare a compimento le politiche regionali e degli enti territoriali utili a soddisfare i bisogni della collettività.

È nella dialettica fra le esigenze unitarie e le possibilità di differenziazione, su base territoriale, che può definirsi il profilo regionale del Terzo settore italiano, anche nelle sue connessioni con l'ordinamento europeo. Le regioni invocano una maggior spazio di intervento nella *governance* istituzionale del Terzo settore e forme più incisive di coordinamento. Lo Stato d'altro canto rivendica la necessità di un inquadramento giuridico unitario per garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sul territorio nazionale.

## QUALE RUOLO PER LE CARITAS A LIVELLO REGIONALE E DIOCESANO

Il territorio può quindi rappresentare il contesto chiave nel quale far convergere le sinergie tra tutte le risorse messe in campo dall'Italia e dall'Europa, traducendole in azioni di sistema volte ad agire in modo coordinato su diversi fronti per il raggiungimento di un risultato effettivamente strutturale. Deve essere visto come il naturale riferimento delle programmazioni con il coinvolgimento dei diversi attori istituzionali e con la società civile in esso rappresentata. Un luogo dove sperimentare la promozione di reti e di integrazione (tra risorse e programmi nazionali ed europei, tra Amministrazioni e tra queste e i soggetti sociali), introducendo modelli di intervento innovativi.

---

*Il territorio può rappresentare il contesto chiave nel quale far convergere le sinergie tra tutte le risorse messe in campo dall'Italia e dall'Europa*

---

Occorre prendere atto della complessità del sistema attuale e dei processi in corso, che rende ancora più difficile individuare gli interlocutori giusti ai vari livelli (comunali, regionali e nazionali) con i quali relazionarsi. È quindi necessario e urgente mappare i diversi luoghi di concertazione esistenti nei diversi territori e in loro assenza promuoverli. È necessario e urgente creare filiere tematiche strategiche che consentano non solo un flusso coordinato delle informazioni a livello orizzontale (all'interno di un territorio) e verticale (nazionale, regionale, comunale), ma soprattutto l'elaborazione e concertazione di proposte politiche e progetti di sviluppo che, a partire dalle opportunità offerte dal processo di riforme messe in atto dal PNRR, dalle politiche europee e dagli ingenti investimenti, siano orientati alla coesione sociale, all'inclusività, al mutualismo e adeguati a diversi contesti territoriali.

Se da un lato si è più volte chiesta «un'ampia valutazione della praticabilità dei luoghi di coordinamento e partenariato esistenti in cui è coinvolta la società civile» al fine di ridurre i soggetti sociali «a ruoli testimoniali all'interno di contesti nei quali le logiche di gestione sono non negoziabili»; dall'altro sono necessarie più cooperazione, meno autoreferenzialità e frammentarietà. Competenze nuove e volontà a condividere esperienze, prospettive e risorse perché

«nessuno è in grado di dare da solo una risposta ai problemi complessi che abbiamo di fronte, legati tra l'altro ai disagi e diseguaglianze molto radicati nel nostro Paese»<sup>21</sup>.

Riprendendo quanto già detto nell'introduzione e cioè della necessità che

*«i soggetti sociali abbiano una capacità di rappresentanza che vada oltre la difesa di interessi – pur legittimi – ma non a carattere generale», in grado di «offrire una visione contributiva» vale a dire «pensarsi come asset-holder, ossia portatori di risorse (per certi versi non surrogabili da altri) e non appena come need-holder (portatore di bisogni) e come stake-holder (portatore d'interessi)»<sup>22</sup>*

occorre riflettere sui diversi livelli di rappresentanza e sulle modalità di approccio e interazione con questi diversi livelli di *governance*.

È certamente cresciuta la consapevolezza a livello nazionale ed europeo del ruolo che il Terzo settore può svolgere per produrre coesione sociale e rafforzare l'azione del welfare pubblico. Tuttavia la complessità dei processi in atto rende ardua una partecipazione reale, nella quale garantire, come afferma Luciano Gualzetti,

---

*Il nodo è attivare forme partecipative ampie, capaci di rileggere le domande dei territori in termini di bisogni sociali e sviluppo locale, oltre le logiche dei bandi*

---

*«spazi di protagonismo per i cittadini che sono esclusi: in cui possano esercitare una responsabilità verso di sé e gli altri, possano godere del diritto di avere dei doveri, tornando ad essere cittadini a pieno titolo»<sup>23</sup>. Sempre secondo Gualzetti «è un mondo di diritti negati che cercavamo di denunciare [...]. Una sfida è provare a capire come segnalare queste situazioni a coloro che hanno le responsabilità e che possono e devono fare qualcosa».*

Il nodo è quindi quello di attivare forme partecipative il più possibile ampie, capaci di rileggere le domande che i territori esprimono in termini di bisogni sociali e di sviluppo locale, oltre le logiche dell'offerta tipica dei bandi, che impongono lo scambio tra l'accettazione di un format predefinito per l'accesso all'offerta di sostegno. E accanto a questo vi è la sfida di concepire le esperienze territoriali promosse dai soggetti sociali come prefigurative di politiche possibili, oltre la retorica delle buone pratiche.

L'essere in prima linea nel contrasto alla povertà e all'esclusione sociale rende la Caritas una delle “parti interessate” che si deve coinvolgere nella definizione e nell'attuazione delle misure previste nel PNRR e nell'Accordo di partenariato, nella definizione dei Piani operativi nazionali e regionali, nel monitoraggio e nella valutazione delle azioni. In linea con il

21. «Voci dal Mondo del welfare», Valeria Negrini, *Aggiornamenti sociali*, giugno-luglio 2021.

22. Paolo Venturi, «Il Terzo pilastro “al centro”: proposte per un ruolo contributivo del Terzo settore», sito AICCON.

23. Luciano Gualzetti, «La presenza delle realtà ecclesiali», in «Segnali del Welfare che verrà», *Aggiornamenti Sociali*, giugno-luglio 2021.

codice europeo di condotta sul partenariato che obbliga gli Stati membri a prevedere sin dalle prime fasi il coinvolgimento di tutte le parti interessate, i processi avviati per assicurare la transizione ambientale, digitale e sociale richiedono una partecipazione di tutti. Un lavoro di analisi, pressione e mobilitazione che risponde al mandato della Caritas. Occorre conoscere per utilizzare le opportunità offerte dall'Unione europea e agire come costruttori di reti nazionali e transnazionali tra esperienze e competenze.

La concretezza con cui Caritas agisce con fatti, esperienze, interventi nel quotidiano contrasto all'impoverimento la rende interlocutore credibile per le istituzioni locali, regionali e nazionali, consentendole di portare direttamente lo sguardo dei poveri nei diversi livelli di programmazione istituzionale, da quello europeo a quello locale. La vocazione a osservare i fenomeni dal basso, la capacità di documentare con dati ed esperienze i bisogni e le attese delle persone è il patrimonio e il capitale circolante che Caritas può mettere a disposizione, permettendo di aumentare la capacità di monitorare le politiche, alzando il livello degli interventi e favorendo la transizione verso forme di assunzione di responsabilità delle diverse parti sociali nei confronti delle povertà.

*«Occorre chiedersi con che stile si vuole abitare questo contesto (...). Si tratta di un punto strategico, che non può essere gestito solo in base a considerazioni di efficienza, di convenienza, o, specie nei confronti dell'amministrazione pubblica, di accesso a fonti di finanziamento. Una Chiesa che sceglie lo stile dell'ascolto lo praticherà a 360 gradi, quindi anche nei confronti degli altri attori impegnati nella tutela dei più deboli. In questo modo scoprirà di abitare un mondo molto ricco, in cui sono numerosi i soggetti con cui costruire alleanze, provare a percorrere insieme un tratto di strada, puntare a un obiettivo comune, mettendo ciascuno a disposizione le proprie risorse. Significa "fare sinodo", nell'accezione concreta che papa Francesco dà a questo termine, ossia praticare concretamente quella sinodalità missionaria che la teologia postconciliare riconosce come dimensione costitutiva della Chiesa»<sup>24</sup>.*

*La concretezza con cui Caritas agisce nel quotidiano contrasto all'impoverimento le consente di portare lo sguardo dei poveri nella programmazione istituzionale*

24. «50 anni di Caritas Italiana: la carità non si delega», Giacomo Costa SJ, *Aggiornamenti sociali*, agosto-settembre 2021.



via Aurelia, 796 | 00165 Roma  
tel. (+39) 06 661771 | [segreteria@caritas.it](mailto:segreteria@caritas.it)  
[www.caritas.it](http://www.caritas.it)    

Per valutazioni, critiche, integrazioni a questo Quaderno: [QRRP@caritas.it](mailto:QRRP@caritas.it)