



## Europa



**LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS HUMAINS**  
Toute personne a le droit de circuler librement  
et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État.  
Toute personne a le droit de quitter tout pays,  
y compris le sien, et de revenir dans son pays.



## Apriamo gli spazi

Ri-animiamo processi di costruzione partecipata delle politiche pubbliche

<b>Introduzione</b>	3
<b>1. Partecipazione e dialogo civile: elementi del contesto</b>	5
<b>2. Alcuni principi che orientano il lavoro di advocacy</b>	12
Sussidiarietà	
Solidarietà	
Dignità umana	
Bene comune	
<b>3. Il contributo della società civile alla costruzione delle politiche pubbliche</b>	18
Advocacy	
Advocacy istituzionale	
Processi innovativi di partecipazione e co-progettazione	
<b>4. Alcune esperienze</b>	28
Terzo settore, advocacy e politiche europee nei Balcani Occidentali	
Le Caritas del Friuli Venezia Giulia e l'Housing First	
<b>5. Riflessioni conclusive</b>	35
Note	40



## Introduzione

«Avvicinarsi, esprimersi, ascoltarsi, guardarsi, conoscersi, provare a comprendersi, cercare punti di contatto, tutto questo si riassume nel verbo “dialogare”. Per incontrarci e aiutarci a vicenda abbiamo bisogno di dialogare. (198) [...] La mancanza di dialogo comporta che nessuno, nei singoli settori, si preoccupa del bene comune, bensì di ottenere i vantaggi che il potere procura. (202) [...] A partire dalla sua identità, l'altro ha qualcosa da dare ed è auspicabile che approfondisca ed esponga la sua posizione perché il dibattito pubblico sia ancora più completo» (Papa Francesco, *Fratelli tutti*).

Un richiamo quanto mai importante in un momento storico nel quale si registra una crisi strutturale derivante sia da un'individualizzazione di massa - cioè il fatto che l'insieme delle relazioni sociali in cui si esprime la nostra esperienza quotidiana della società è sempre meno caratterizzato dal riferimento agli altri e sempre più caratterizzato dal riferimento esclusivo a sé stessi, con una conseguente perdita della capacità di costruire relazioni sociali - sia da processi di disintermediazione sociale, politica, digitale, che ha visto rafforzata l'idea che un rapporto diretto tra i singoli da un lato e i decisori pubblici dall'altro possa favorire un miglior funzionamento della democrazia.

Una “individualizzazione” della società che ha contribuito a ridurre la capacità dei cosiddetti corpi intermedi - associazioni, organizzazioni non governative, onlus, enti filantropici, associazioni di volontariato - di interpretare interessi, aspettative e identità dei cittadini che esprimono bisogni e avanzano domande verso il sistema sociale e politico. Il liberalismo, impostato totalmente sulla difesa dei diritti e delle libertà individuali, considerati naturali e unica giustificazione dell'autorità statale, ha messo l'individuo e non la persona al centro dell'intero sistema relazionale rendendo possibile il diffondersi dell'idea di una democrazia intesa come potere esercitato direttamente dal popolo.

Le disuguaglianze crescenti nella società della globalizzazione tuttavia rendono questo tema sempre più centrale, strettamente connesso al tema della tutela dei diritti. «La faccia nascosta delle disuguaglianze economiche è l'assenza o la perdita di capacità fondamentali ovvero della reale possibilità di accedere alle risorse, ai beni e di scegliere il proprio progetto di vita. La disuguaglianza come incapacità mette in serio pericolo la libertà degli individui, che non possono determinare autonomamente il proprio stile



di vita. Combattere la disuguaglianza significa allora restituire capacità, autonomia di scelta e riconoscere la dignità di cui ciascuno è portatore»<sup>1</sup>. L'insieme dei mutamenti in atto, accelerati dalla crisi dell'ultimo decennio e dalla pandemia del Covid, ha sovvertito la tradizionale struttura di rischi e opportunità. Territori, gruppi sociali, famiglie, persone si trovano ad affrontare situazioni di bisogno e insicurezza non previste: depauperamento e marginalizzazione socio-economica dell'area in cui si vive e lavora, obsolescenza di risorse e competenze un tempo sufficienti a garantire reddito e occupazione stabili, scarsità di lavoro e contratti atipici, spirali di impoverimento, nuove forme di

---

*Viviamo un momento storico nel quale si registra una crisi strutturale derivante sia da un'individualizzazione di massa, sia da processi di disintermediazione sociale, politica, digitale, che ha visto rafforzata l'idea che un rapporto diretto tra i singoli da un lato e i decisori pubblici dall'altro possa favorire un miglior funzionamento della democrazia*

competizione per risorse scarse (lavoro, welfare) rendendo molto più difficile per gli individui, non organizzati, difendere i diritti.

Una situazione critica che si deve abbinare al fenomeno segnalato da più organismi internazionali e cioè il restringimento degli spazi democratici e delle risorse per le organizzazioni della società civile. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali afferma che le organizzazioni della società civile europea<sup>2</sup> hanno sempre più difficoltà a sostenere la protezione, la promozione e realizzazione dei diritti umani all'interno dell'Unione a causa di restrizioni sia legali che pratiche imposte dagli Stati membri<sup>3</sup>.

Ma le organizzazioni della società civile (OSC) rappresentano, secondo anche quanto dichiara la Commissione europea, «un elemento imprescindibile dei sistemi democratici in quanto una società civile attiva

è di per sé un fattore di progresso capace di dare forma e promuovere il pluralismo, contribuendo a politiche più efficaci, allo sviluppo equo e sostenibile e alla crescita inclusiva. Giocano un ruolo importante nel promuovere lo Stato di diritto e il rispetto dei valori democratici, nell'emancipazione di minoranze e gruppi vulnerabili, nel combattere razzismo e discriminazioni razziali dando voce ai cittadini sulle questioni che li riguardano»<sup>4</sup>.

Sempre secondo la Commissione le OSC sono in grado di raggiungere gruppi vulnerabili e socialmente emarginati «cui danno la possibilità di partecipare, essere rappresentati e difesi, secondo un processo socialmente innovativo», ma il rapporto tra gli Stati e le OSC rimane comunque spesso delicato. In molti Paesi il dialogo è tuttora poco radicato e troppo spesso lo spazio di manovra della società civile è imbrigliato o eroso da pesanti limitazioni. In molti contesti le OSC che agiscono in difesa dei diritti umani non possono operare in determinati ambiti o non possono contare su finanziamenti certi. Dal canto loro le OSC possono presentare problemi di rappresentatività, trasparenza, gestione e capacità interna, dipendenza da donatori internazionali e concorrenza nell'accaparramento delle risorse, il tutto inasprito dalla crisi economica».

Ma ci ricorda Papa Francesco «Nessuno può affrontare la vita in modo isolato [...]. C'è bisogno di una comunità che ci sostenga, che ci aiuti e nella quale ci aiutiamo a vicenda a guardare avanti. Com'è importante sognare insieme! [...] Da soli si rischia di avere dei miraggi, per cui vedi quello che non c'è; i sogni si costruiscono insieme» (FT 8), e lo dobbiamo fare in una logica di solidarietà e sussidiarietà, due principi affermati nella Chiesa da sempre spesso fraintesi in assistenzialismo e delega.

«Un individuo può aiutare una persona bisognosa, ma quando si unisce ad altri per dare vita a processi sociali di fraternità e di giustizia per tutti, entra nel "campo della più vasta carità, della carità politica". Si tratta di progredire verso un ordine sociale e politico la cui anima sia la carità sociale. Ancora una volta invito a rivalutare la politica, che "è una vocazione altissima, è una delle forme più preziose della carità, perché cerca il bene comune"» (FT 180). ■ ■ ■

---

*«Un individuo può aiutare una persona bisognosa, ma quando si unisce ad altri per dare vita a processi sociali di fraternità e di giustizia per tutti, entra nel "campo della più vasta carità, della carità politica"» (FT 180)*





# 1. Partecipazione e dialogo civile: elementi del contesto

La riflessione relativa allo spazio delle organizzazioni della società civile in termini di "azione civica" è diventato negli ultimi anni un tema di crescente attenzione e interesse; e anche rispetto all'efficacia di tale azione nell'influenzare processi di cambiamento sociale e politico, così come la formazione delle politiche pubbliche, il dibattito è da sempre aperto. In particolare, è opinione sempre più corrente che lo "spazio civico" si stia progressivamente riducendo con una tendenza abbastanza comune e globale. La riflessione sull'advocacy istituzionale da parte delle organizzazioni della società civile non può dunque prescindere dal riconoscere le caratteristiche del contesto: perché dunque l'azione delle organizzazioni "civiche" sembra essere sempre meno libera e sempre meno efficace?

Prima di porre questa domanda, è probabilmente necessario porre un'altra, volta a delimitare i confini delle organizzazioni di cui vogliamo parlare. Lo scopo non è naturalmente quello di innalzare dei muri rispetto a organizzazioni di altra natura; quanto piuttosto quello di favorire una chiarificazione concettuale su un tema che di questi tempi sembra essere sempre più "fluidico". Siamo infatti nel mondo degli *stakeholders*, dei portatori di interesse: tutti gli attori sociali che devono essere consultati nei processi sociali e politici. Si tratta di una definizione che nasconde la diversità di questi interessi, l'asimmetria del potere negoziale e della capacità di intervenire nei luoghi decisionali importanti<sup>1</sup>.

Esistono molti esempi di questa confusione. Uno dei più recenti è quello relativo al Forum per lo Sviluppo Sostenibile, il luogo a cui la normativa attribuisce un ruolo di consultazione rispetto alla Strategia naziona-



le per lo Sviluppo Sostenibile (*vedi box*), che accoglie, come da regolamento, sia attori e reti della società civile, grandi imprese, imprese sociali, istituti semipubblici, accademia. Ci si riferisce infatti a questo forum comunemente come al "forum della società civile"; mentre le espressioni della società civile ivi presenti hanno spesso raccomandato di utilizzare l'espressione "forum degli attori non statali" proprio per rimarcare diverse identità. Il modello, dichiarato, da parte del fo-

*La riflessione sull'advocacy istituzionale da parte delle organizzazioni della società civile non può prescindere dal riconoscere le caratteristiche del contesto: perché l'azione delle organizzazioni "civiche" sembra essere sempre meno libera e sempre meno efficace?*

rum è proprio quello del "forum *multistakeholder*". Ci si può chiedere se sia a questo punto del tutto inutile stabilire una identità propria di organizzazioni della società civile, magari richiamando qualche elemento della definizione utilizzata in ambito europeo: «Tutti gli attori non statali che, in una logica di imparzialità e non violenza, non perseguono fini di lucro e tramite i quali i cittadini realizzano obiettivi e ideali condivisi, siano essi politici, culturali, sociali o economici»<sup>2</sup>.

## IL FORUM PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Il Forum per lo Sviluppo Sostenibile è convocato sotto l'egida del Ministero dell'Ambiente, e della Tutela del Territorio e del Mare, con lo scopo «di garantire il coinvolgimento della società civile, nelle sue diverse articolazioni, nell'attuazione della Strategia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e nei relativi processi di aggiornamento triennale (di cui all'art. 3 del Dlgs 21/2015)» (Art. 2 del Regolamento). È l'unico spazio di dialogo formalmente convocato per dialogare sulla Strategia di Sviluppo Sostenibile, aperto, in realtà, a un ampio ventaglio di organizzazioni non statali. Il Forum è parte di un più ampio meccanismo di *governance* e consultazione della Strategia nazionale, che comprende anche analogo meccanismo delle regioni e delle città metropolitane, in coordinamento con il Gruppo di lavoro 1 del Consiglio nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (con particolare riferimento alla cosiddetta "agenda esterna"). L'organismo incaricato di coordinare tutti i contributi alla revisione della Strategia nazionale è la "Cabina di Regia Benessere Italia", istituita sotto l'egida della presidenza del Consiglio. Allo stesso tempo, però, la stessa Cabina di Regia ha espresso la propria disponibilità a sviluppare direttamente il dialogo con i diversi attori sociali, secondo modalità di consultazione diretta.



Naturalmente, riconoscere uno specifico orientamento delle organizzazioni della società civile a obiettivi condivisi, definibili in una dimensione di "bene comune" in una logica di incentivi "non economici" all'azione, non esclude nel modo più assoluto che la stessa propensione al bene comune possa essere un riferimento di altri tipi di organizzazione. Ma c'è un rischio nel vedere i diversi ambiti confusi tra di loro? Oppure c'è uno specifico di "società civile" che va salvaguardato e garantito? Dobbiamo difendere l'ipotesi di un libero impegno associato sulla base di valori, che dunque per sua natura non risponde alle indicazioni di un proprietario o di un azionista?

La consultazione *multistakeholder* è dunque benvenuta nella chiarezza delle diverse identità, e nella misura in cui garantisce ai portatori di diritti lo stesso accesso dei "portatori di interesse" e di peso negoziale proporzionato a questo interesse. Questo tipo di approccio va promosso nel dialogo con le istituzioni e anche nella formazione di alleanze, più o meno ampie, dove si dia atto della presenza di identità articolate in modo diverso, come nel caso del dialogo che avviene in occasione dei vertici del G20 (vedi box). L'enfasi sulla partecipazione degli *stakeholders* non deve però essere una sorta di "cortina fumogena" che nasconde da una parte la necessità di riconoscere la presenza di portatori di diritti (*rightholders*), che devono essere tutelati, a prescindere dalla capacità di "farsi valere"; dall'altra la necessità di monitorare la partecipazione di quelle istituzioni che dovrebbero tradurre in pratica gli elementi che emergono (*dutybearers*). Le modalità di partecipazione non possono essere le

stesse per tutti questi tipi di attori sociali: non si può invitare nella stessa forma una grande società multinazionale e una rete informale di organizzazioni della società civile, ignorando l'enorme disparità di risorse che possono essere messe in campo per seguire in modo efficace i processi politici! E nulla è più ingiusto – come ricordava anche don Milani – che fare parti uguali tra disuguali.

Interessante notare, come esempio di questo tipo di dilemmi, nel corso di una recentissima presentazione della revisione della cooperazione allo sviluppo italiana effettuata dal DAC-OECD, che la prima reazione degli attori non statali italiani fosse affidata al vicepresidente di FS, inviato da Confindustria (intervento peraltro effettuato sullo sfondo di una grande immagine di un Frecciarossa). Ancora, il punto qui non è quello di stigmatizzare l'intervento di uno o l'altro dei possibili attori sociali; quanto segnalare la macroscopica sproporzione di mezzi e capacità che un approccio multistakeholder rischia di nascondere.

Una mediazione sociale, che coinvolga esplicitamente (e "sostanzialmente") *stakeholders*, ma anche *rightholders* e *dutybearers*, vale a dire consapevole della necessità di una paziente e spesso faticosa attenzione alle voci più profonde della società, non è naturalmente limitata alle organizzazioni della società civile, su cui in particolare questo dossier si focalizza. È infatti del tutto legittimo (e auspicabile!) che particolari gruppi sociali omogenei, indicati talvolta con il termine di *constituencies*, trovino una rappresentazione diretta nella formazione della volontà generale:

## I MECCANISMI DI DIALOGO CON IL G20

La presidenza italiana del G20 nel 2021 è una occasione di mobilitazione per attori sociali interessati a dialogare con i leader dei governi dei Paesi più importanti del pianeta sotto il profilo economico-finanziario, e con l'Unione europea. È importante precisare che per molti di questi attori è problematico il fatto stesso di considerare il G20 come un interlocutore politico: si tratta infatti di un club "autoconvocato", che non può certo sostituire le istituzioni multilaterali legittime, stabilite nel contesto del sistema delle Nazioni Unite. Fatta questa precisazione, è indubbio che il G20 abbia assunto negli ultimi anni una importanza crescente anche rispetto all'analogo incontro del G7; si tratta dunque di un contesto in cui è senza dubbio necessario promuovere un dialogo che aiuti a maturare soluzioni anche nelle appropriate sedi multilaterali. Il meccanismo di dialogo con il G20 è estremamente strutturato, e prevede la partecipazione di diversi *engagement groups*, espressione di diverse "basi": il C20 (Civil 20) riunisce le organizzazioni della società civile; il B20 quelle del settore privato (business); il T20 riunisce i *think tanks*. Esistono inoltre il Youth 20 (Y20); il Labor 20 (L20); il Women 20 (W20); il Science 20 (S20); l'Urban 20 (U20). Esiste anche un G20 Interfaith Forum. La prassi prevede che in occasione di ogni presidenza del G20, le istituzioni del Paese che garantisce la presidenza assumano la responsabilità di fornire uno spazio a tutte le espressioni sociali di quel Paese e poi di gruppi di lavoro internazionali a cui partecipano anche rappresentanti di Paesi "non G20". Nel caso del Civil 20, la GCAP Italia ha promosso la costituzione di un comitato della società civile italiana, che ha già prodotto un primo documento di posizione, come base per le prime interlocuzioni con il governo italiano e con i gruppi di lavoro internazionali.



G20 2021 Presidenza Italia

associazioni di categoria o di settore, sindacati, altre forme di rappresentanza. Il dialogo sociale, per essere autentico, deve essere ampio e inclusivo. Non basta però dichiarare la volontà di promuovere un approccio *multistakeholder* e ripulirsi la coscienza mandando lo stesso cartoncino di invito a organizzazioni di capacità enormemente diversa, come in molti casi avviene.

E questo in un quadro di sempre maggiore complessità degli ambiti di dialogo politico, spesso concorrenti su ambiti analoghi e confinanti, di cui non è neanche sempre facile identificare la reale rilevanza. Il caso della consultazione relativa alla Strategia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, ricordato precedentemente, è un buon esempio di questa difficoltà: è opportuno investire nella costruzione di un percorso formale, democratico e condiviso all'interno del Forum per lo Sviluppo Sostenibile; oppure è necessario cercare una interlocuzione diretta con la Cabina di Regia (ottenen-

do forse uno spazio di "ascolto privilegiato", ma abbandonando ogni ambizione di contribuire alla sintesi tra le varie voci che ottengono questo ascolto?).

Questo è lo scenario in cui si ravvisa in maniera sempre più chiara una progressiva compressione degli spazi dei corpi intermedi e di quelli della società civile in particolare; che sono tra l'altro in molti casi proprio quelle reti e organizzazioni che fanno più fatica "pratica" a presidiare i luoghi di dialogo e di formazione delle politiche pubbliche. L'OECD definisce lo spazio civico sulla base di quattro elementi (*vedi figura*), che alludono sia alle classiche libertà civiche, che a quelle dei media (tradizionali e digitali), che alla possibilità di suscitare percorsi di partecipazione reale attraverso la salvaguardia di spazi istituzionalizzati efficaci a cui le organizzazioni civiche possono (sia in termini di accesso, che di concreta possibilità, che di competenze) fornire un contributo.



Fonte: <https://www.oecd.org/gov/civicspace.htm>

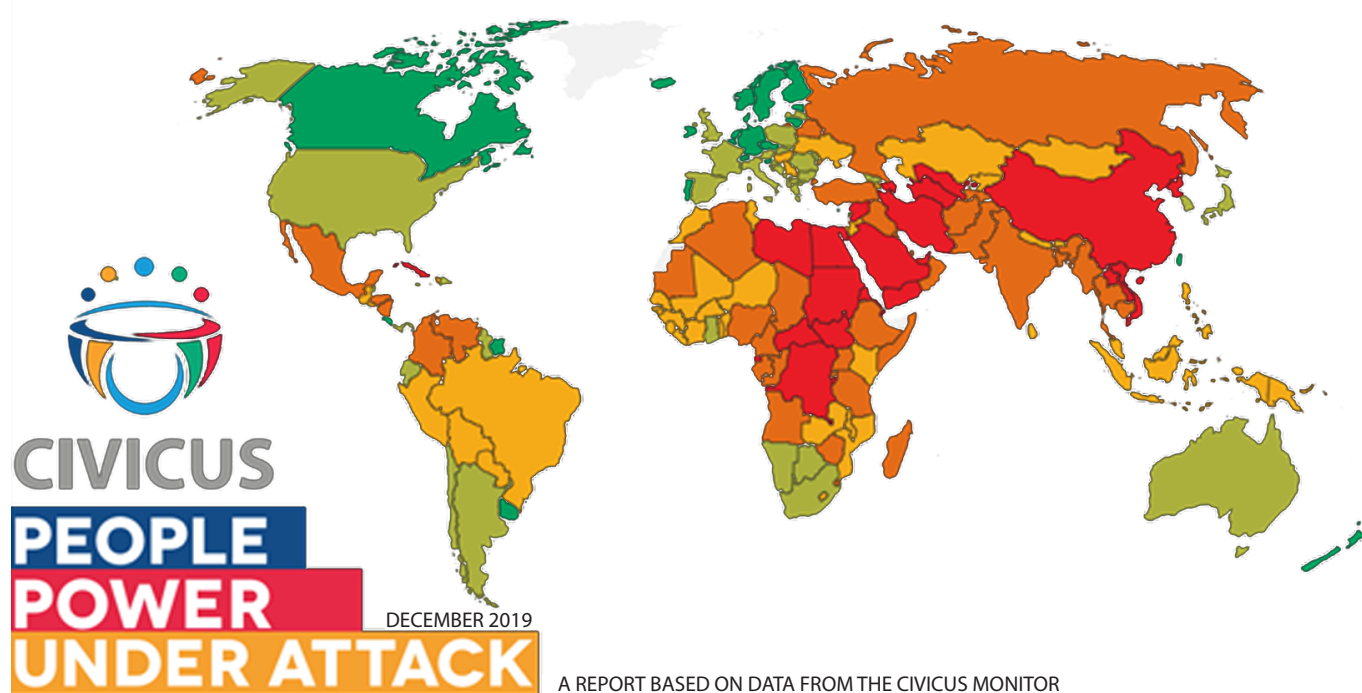
Il ruolo della società civile appare per certi aspetti un elemento assodato nel mondo in cui viviamo. Ogni istituzione, ogni processo politico prevede ormai invariabilmente uno spazio politico per la consultazione e la partecipazione, a livello nazionale e a livello supranazionale. E questo nonostante in molti Paesi e presso molte culture politiche questo spazio "interstiziale" tra le autorità pubbliche e forze del mercato non abbia una piena legittimazione sociale in termini di indipendenza dai poteri pubblici, e dove è lo stesso sistema politico a reclamare il compito di svolgere questa mediazione<sup>3</sup>.

Come abbiamo già evidenziato, viviamo in un contesto in cui si registra la necessità di accrescere la partecipazione delle organizzazioni della società civile al fine di affrontare le crescenti disuguaglianze e tensioni presenti nel mondo, con particolare riferimento a una crescente pressione sul pianeta; dall'altro un restringimento dello spazio civico di azione. Secondo il rapporto "CIVICUS Monitor", un progetto di ricerca

Diminuiscono inoltre le risorse a disposizione e i finanziamenti da parte dei governi e spesso non ci sono le condizioni per una collaborazione fattiva, accrescendo quindi la difficoltà per queste organizzazioni di collaborare con le rispettive istituzioni pubbliche, di proporre soluzioni alle sfide sociali odierne e di perorare cambiamenti strutturali efficaci.

Si tratta di una situazione paradossale: una visibile compressione degli spazi operativi, a fronte di una crescente chiamata a corresponsabilità, nelle quali non manca il tentativo costante di ridurre a miti consigli le organizzazioni della società civile che si pongono in una posizione critica sia da un punto di vista operativo che valoriale rispetto alle determinazioni assunte all'interno del sistema politico. Nel caso italiano, emblematica di questa tensione è la violenta campagna di delegittimazione sviluppata da esponenti del governo nei riguardi delle organizzazioni che riempivano il vuoto lasciato dalle strutture statali nel salvataggio dei mi-

## LA MAPPA DEGLI SPAZI DELLA SOCIETÀ CIVILE



Fonte: Civicus

collaborativa globale che riunisce esperti e organizzazioni della società civile di tutto il mondo, il 2019 ha registrato una riduzione dei diritti fondamentali e della libertà di associazione, assemblea pacifica ed espressione in tutto il mondo (il 40% della popolazione mondiale vive attualmente in Paesi dove è diffusa la repressione, rispetto al 19% nel 2018). Il recente rapporto classifica 43 Paesi come aperti, 42 come Paesi con spazio ristretto, 49 con spazio ostruito, 38 con spazio represso e 24 Paesi con spazio civico chiuso. Solo il 3% della popolazione mondiale vive in Paesi con spazio civico aperto.

granti in mare<sup>4</sup>, che ha giustificato provvedimenti legislativi orientati alla "compressione" dello spazio operativo delle organizzazioni della società civile (campagna dimostratasi poi come si è visto, del tutto infondata). Tale sviluppo (nell'opinione pubblica, nella politica, nei quadri istituzionali) rappresenta un elemento significativo soprattutto se letto assieme al ruolo svolto nella reazione alla pandemia ricoperto in questi ultimi mesi in molti casi proprio da quelle stesse organizzazioni oggetto della suddetta campagna di delegittimazione.

Il caso italiano rappresenta un esempio di meccanismi molto diffusi a livello globale ed è interessante, per-



ché mostra con chiarezza come l'approccio ambivalente nei riguardi delle organizzazioni della società civile non può essere attribuito esclusivamente al sistema politico; gode di seguito sostanziale all'interno dell'opinione pubblica, anche al netto di chiari tentativi di "imprenditoria della paura" per costruire carriere politiche. Per fare un semplice riferimento al mondo ecclesiale, non rappresenta alcun tipo di novità la sensibilità modellata sul principio "aiutate chi dovete ma non mettetevi a fare politica!", che segna in alcuni casi le relazioni tra singoli, parrocchie, organizzazioni, media espressioni del mondo cattolico. Senza cogliere che il "fare politica" è esattamente uno degli elementi centrali dell'impegno necessario, come con grande chiarezza Papa Francesco mette in evidenza con la *Fratelli tutti*, sulla scia peraltro dell'idea di "cerchi concentrici della carità", già messa in evidenza da Papa Benedetto.

Come segnalato, è necessaria una riflessione sulle differenze esistenti tra organizzazioni della società civile e altre organizzazioni "non statali". Una riflessione altrettanto attenta va sviluppata anche rispetto a quello che deve essere il ruolo stesso della società civile, che sceglie di occupare lo "spazio civico" con iniziative di tipo diverso. Dalla figura a pagina 7 si assume che il tema dello spazio civico come inteso in ambito internazionale sia relativo alla possibile interazione su "politiche, leggi, istituzioni, pratiche", e se ne desume che tale descrizione sia relativa all'interesse per le regole (i quadri normativi, le politiche), anche nel caso di interazione sulle pratiche da intendersi sotto questo profilo in termini di pratiche dimostrative.

L'atteggiamento ambivalente delle istituzioni e dell'opinione pubblica rispetto all'operato delle orga-

nizzazioni della società civile è legato a una questione fondamentale: qual è il ruolo di queste ultime all'interno della società. È infatti più importante proporre servizi oppure influenzare le politiche? È opportuno occuparsi di tutelare interessi particolari o impegnarsi direttamente su tematiche complessive? Occorre cercare soprattutto il dialogo con le istituzioni, assumendo la loro agenda, oppure è più giusto proporre un'agenda radicalmente diversa, ponendosi in una dialettica chiaramente alternativa?

La risposta a queste domande influenza notevolmente le caratteristiche che può assumere l'azione all'interno di quello che abbiamo chiamato "spazio civico". L'ultima, in particolare, è da sempre una do-

---

**Il 40%** della popolazione mondiale vive attualmente in Paesi dove è **diffusa la repressione**, rispetto al **19%** nel 2018. Solo il **3%** della popolazione mondiale vive in Paesi con **spazio civico aperto**

manda chiave per le organizzazioni che si occupano di advocacy e che vogliono talvolta entrare in percorsi di dialogo politico sulle cui premesse possono nutrire dei dubbi di fondo: dovremmo "stare dentro", perché questo è il modo di dialogare, anche se il contesto nel quale avviene questo dialogo si basa su premesse diverse – e talvolta del tutto in contraddizione – con i nostri valori e principi? In che modo possiamo intraprendere un dialogo rimarcando la nostra specificità? Questo punto si pone anche se entriamo in coalizioni più ampie,

### UN DILEMMA NELL'AIUTO UMANITARIO

Come tutti sanno, quella dei Rohingya rifugiati in Bangladesh dopo i massacri avvenuti in Myanmar (loro Paese di origine) è una delle ferite aperte dell'umanità del nostro tempo. La maggiore parte di questo popolo è attualmente concentrata nel campo di Cox Bazar, il campo rifugiati più grande del mondo. Il destino di queste persone è del tutto incerto: da una parte i piani per permettere il loro graduale rientro sembrano esistere solo sulla carta, e non sembrano assolutamente garantite neanche le condizioni minime di sicurezza, una volta che loro dovessero decidere di varcare ancora una volta il confine; dall'altra la loro presenza in Bangladesh, uno dei Paesi più densamente popolati dell'intero pianeta (e il cui popolo sta già facendo moltissimo per l'accoglienza di questa minoranza), esercita una pressione fortissima su una situazione sociale e ambientale già estremamente fragile. Nel novembre 2020, il governo del Bangladesh ha chiesto alla Caritas una collaborazione per trasferire alcune centinaia di questi profughi in una isoletta della baia, piuttosto isolata e anche – per quanto appare dalle informazioni disponibili – soggetta ad allagamenti. Il dilemma posto era di non facile soluzione: sostenere comunque questo trasferimento, reso complicato da tutta una serie di fattori, inclusa la necessità di garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone che dovevano essere trasferite? Dopo ampia riflessione, Caritas Bangladesh, in accordo e concertazione con il Governo, e dopo una riflessione che ha coinvolto tutta la confederazione, ha deciso di non intervenire per ora nel programma di ricollocazione dei profughi Rohingya.



all'interno delle quali la nostra posizione potrebbe non essere condivisa, o al cui interno potrebbe prevalere un punto di vista non coincidente con il nostro.

È chiaro che esiste una questione relativa al tipo di mediazione che siamo disposti a compiere, affermando in questo modo il valore alla base della nostra scelta. Ed è altrettanto chiaro che tale mediazione è relativamente più facile quando si esercita in termini coincidenti con la direzione presa dall'istituzione, per la quale noi possiamo divenire dei "prestatori di opera". Tale tensione può svilupparsi più spesso di quanto non si pensi e dare origine a un vero e proprio dilemma nella scelta: se non accetto io di collaborare con le istituzioni in quel particolare progetto lo farà sicuramente qualcun altro; e in molti casi questo "qualcun altro" potrebbe essere molto meno attento a certi principi che noi tenderemo di salvaguardare.

Il grande rischio di scivolare in una lettura della sussidiarietà completamente schiacciata sulla prestazione di servizi in connessione con le istituzioni pubbliche, rischierebbe di privare le organizzazioni della società civile di ogni spazio per operare, ove necessario e opportuno, quella denuncia che talvolta è necessaria per portare all'attenzione di tutti delle situazioni estremamente gravi di violazione della dignità umana, e di politiche che tale violazione hanno per conseguenza. Allo stesso tempo, è certamente vero che tenersi a un livello puramente tecnico può evitare un confronto sui principi; ma è importante affermare chiaramente il ruolo libero delle organizzazioni della società civile, sia in termini di

proposta di pratiche innovative, sia in termini di "cane da guardia" rispetto alle pratiche esistenti, sia in ordine alla proposta di modelli complessivi anche radicalmente innovativi. In questo il tema di quali convergenze trovare soprattutto con altre organizzazioni della società civile è certamente cruciale: mantenere la "purezza della proposta", senza che essa dialoghi con altri attori sociali con i quali è possibile un percorso comune, rischia di condannare all'isolamento e all'inefficacia.

*Il rischio di una lettura della sussidiarietà schiacciata sulla prestazione di servizi in connessione con le istituzioni pubbliche, rischierebbe di privare le organizzazioni della società civile di ogni spazio per operare quella denuncia che porta all'attenzione di tutti situazioni gravi di violazione della dignità umana*

Questi dilemmi aprono discussioni complesse e molto concrete sul ruolo che le organizzazioni della società civile dovrebbero svolgere. È interessante a questo riguardo trovare un riscontro sulle aspettative dell'opinione pubblica in Italia, fotografata da una recente ricerca dell'IPSOS che indagava su vari aspetti: valutare lo stato della democrazia in Italia, comprendere la concezione della partecipazione politica e sociale, elaborare una mappa concettuale e operativa per i corpi intermedi. La figura che segue rappresenta le "aree di importanza e di efficacia percepite", e offre un quadro che certamente richiede riflessione.

## I COMPITI DEI CORPI INTERMEDI – MAPPA



Sembra infatti che nell'opinione pubblica la priorità i "corpi intermedi" (insieme, come abbiamo visto, più ampio di quello relativo alla sola società civile), debbano giocare soprattutto sul terreno della prestazione di servizi di carattere sociale, con particolare efficacia rispetto alla tutela degli "interessi particolari". Qual è lo spazio per un ruolo di maggior respiro, e la credibilità nel proporre alternative di sistema? Verrebbe da dire, con una lettura un po' provocatoria, che questo potrebbe essere il risultato di decenni di sussidiarietà letta in termini di "schiacciamento operativo", che ha eroso completamente la capacità dei corpi intermedi (e all'interno di essi, delle organizzazioni della società civile) di svolgere quel ruolo di mediazione positiva di interessi, di esplorazione di forme alternative in termini sociali e politici, di profezia e denuncia rispetto all'esistente.

Non sorprende dunque la fortuna di approcci orientati alla raccolta di buone pratiche, molto spesso lette in un orizzonte confermativo rispetto ai quadri di riferimento, forse inconsapevoli della crescente complessità dei problemi da risolvere; problemi che una certa letteratura definisce *wicked* – disturbanti (in opposizione ai problemi *tame* – docili – che ripropongono la possibilità di soluzioni già sperimentate), che richiedono soluzioni sempre diverse. Buoni esempi, più che modelli, possono essere utili a capitalizzare esperienze feconde sul piano della concretezza; ma possono lasciare scoperto il fronte della ricerca di alternative.

Non sorprende neppure che questo "schiacciamento" avvenga in un contesto di processi politici legati al leaderismo, al populismo, alla disintermediazione sociale e politica. Fenomeni a cui molto spesso le grandi organizzazioni sociali intermedie, che hanno svolto un ruolo assolutamente centrale nella storia più recente, reagiscono alla perdita di ruolo attraverso un rinnovato appello a una sorta di principio di autorità, che vede accomunate chiese, sindacati, grandi espressioni associative.

Nel rappresentare lo "stato di salute" dei corpi intermedi e la loro efficacia nell'azione condotta all'interno degli spazi civici, dobbiamo quindi porre le difficoltà che riscontriamo all'interno di un più ampio quadro, la cui analisi esaustiva supera di molto l'ambizione di queste pagine. Di fronte al fenomeno della compressione dello spazio civico occorre tuttavia identificare alcune tendenze, che nelle loro manifestazioni più visibili sono state esaminate altrove<sup>5</sup>, ma che meritano di essere approfondite sulla base dei ragionamenti fatti nelle pagine che precedono. Certa-

mente il rifugiarsi delle organizzazioni della società civile all'interno di una prospettiva di fornitura di servizi, spesso giustificata da una lettura limitativa dell'idea di sussidiarietà, può essere visto come uno dei meccanismi su cui si è giocata una minore presenza su temi di quadro. Tale "ritiro" è stato certamente favorito da istituzioni pubbliche ben contente di depoliticizzare il rapporto con le organizzazioni della società civile.

Quanto la riduzione di questi spazi rappresenta la conseguenza di scelte fatte dalle organizzazioni della società civile? Quanto invece è in qualche modo l'effetto di trasformazioni di più ampia portata nella società e nella politica? Quanto infine può essere

---

*Occorre recuperare la capacità di pensare in termini ampi, e di costruire prospettive di alternativa e trasformazione dell'esistente; e farlo costruendo alleanze e convergenze con altre organizzazioni in particolare nell'orizzonte di una società civile capace di sviluppare una prospettiva di bene comune*

ascritto all'interazione con altri attori sociali, ad esempio del settore privato, forse in nome di un approccio *multistakeholder*, che rischia di portare a una diluizione delle istanze proprie della tutela di diritti?

Occorre dunque recuperare la capacità di pensare in termini ampi, e di costruire delle prospettive di alternativa e di trasformazione dell'esistente; e farlo costruendo alleanze e convergenze con altre organizzazioni, in particolare nell'orizzonte di una società civile capace di sviluppare una prospettiva di bene comune; e consapevoli che l'autorevolezza di una interlocuzione si costruisce a partire da contenuti concreti, efficaci e pertinenti. ■ ■ ■





## 2. Alcuni principi che orientano il lavoro di advocacy

Non c'è dubbio che il prezzo maggiore della situazione di crisi che stiamo vivendo sia pagato dalle persone e dalle comunità più fragili e vulnerabili, sia nell'accesso alle cure, sia nella perdita di ogni mezzo di sussistenza a seguito delle misure adottate dai diversi stati per far fronte all'emergenza sanitaria, spesso (e soprattutto nei Paesi del Sud globale) messi in atto senza una pianificazione in grado di proteggere le persone più fragili.

Una crisi che ha fatto emergere l'urgenza di porre al centro del dibattito la questione della trasformazione degli squilibri di potere. La povertà e la vulnerabilità non sono un destino ineluttabile di alcuni, ma la conseguenza di meccanismi e scelte precise. La concentrazione del potere economico in poche mani coincide con una crescente concentrazione del "potere di decidere", ponendoci di fronte all'urgenza di "agire" per modificare profondamente i meccanismi di decisione, a partire da quelli legati alla voce e alla rappresentanza delle fasce sociali più deboli e vulnerabili.

La crisi sociale ed economica, la sua dimensione globale, suscita inoltre una rinnovata richiesta di mettere al centro dell'attenzione politica e sociale i principi e i diritti fondamentali, che pur avendo oggi lo statuto di norme giuridiche, sono stati in questi anni relegati ai margini, «con la pretesa di escluderli da una visione del mondo dove la frammentazione convive con la concentrazione di poteri, negando la possibilità stessa di costruire legami sociali e di riconoscere la rilevanza del pluralismo. Nei tempi della vita precaria [...] nel dilagare strutturale delle diseguaglianze, del ritorno a una povertà degradata, lo sguardo deve essere rivolto alla trama dei principi [...]»<sup>1</sup>, quali ad esempio la sussidiarietà, la solidarietà, la dignità della persona umana, il bene comune, in vista della costituzione di un sistema di relazioni tra le persone fondato sulla cooperazione e sulla collaborazione.

### SUSSIDIARIETÀ

Tutti sono chiamati ad assumersi le proprie responsabilità «nei processi di guarigione della società». È quanto ci ha recentemente ricordato Papa Francesco quando ha richiamato la necessità di lavorare insieme valorizzando il principio di sussidiarietà per affrontare l'attuale crisi. Ha sottolineato, «insieme o non funziona: o lavo-



riamo insieme per uscire dalla crisi o non ne usciremo mai», perché «uscire dalla crisi non significa dare una pennellata di vernice alle situazioni attuali perché sembrino più giuste. Uscire dalla crisi significa cambiare, e il vero cambiamento lo fanno tutti, e tutti insieme»<sup>2</sup>.

Ma, come ci ricorda Papa Francesco, nella società e nell'economia sta venendo meno il principio di sussidiarietà e così la gente è sempre meno ascoltata. «Oggi, questa mancanza di rispetto del principio di sussidiarietà si è diffusa come un virus. Pensiamo alle grandi misure di aiuti finanziari attuate dagli Stati. Si ascoltano di più le grandi compagnie finanziarie anziché la gente o coloro che muovono l'economia reale. Si ascoltano di più le multinazionali che i movimenti sociali. Si ascoltano più i potenti che i deboli».

---

*La crisi ha fatto emergere l'urgenza di porre al centro del dibattito la questione della trasformazione degli squilibri di potere. La povertà e la vulnerabilità non sono un destino ineluttabile di alcuni, ma la conseguenza di meccanismi e scelte precise*

Quindi, «per uscire migliori da una crisi il principio di sussidiarietà dev'essere attuato, rispettando l'autonomia e la capacità di iniziativa di tutti, specialmente degli ultimi. Tutte le parti di un corpo sono necessarie e, come dice San Paolo, quelle parti che potrebbero sembrare più deboli e meno importanti, in realtà sono le più necessarie. [...] Il principio di sussidiarietà consente ad ognuno di assumere il proprio ruolo per la cura e il destino della società. Attuarlo, attuare il principio di sussidiarietà dà speranza, dà speranza in un futuro più sano e giusto; e questo futuro lo costruiamo insieme [...]»<sup>3</sup>.

Infine il cammino della solidarietà ha bisogno della sussidiarietà perché «non c'è vera solidarietà senza partecipazione sociale, senza il contributo dei corpi intermedi: delle famiglie, delle associazioni, delle cooperative, delle piccole imprese, delle espressioni della

società civile»<sup>4</sup>. La partecipazione aiuta a prevenire e correggere certi aspetti negativi della globalizzazione e dell'azione degli Stati, una partecipazione ampia che deve includere tutti, a vari livelli, incentivando anche l'inclusione dei contributi che provengono da chi è ai margini della società: «Spesso, però, molte persone non possono partecipare alla ricostruzione del bene comune perché sono emarginate, escluse o ignorate; certi gruppi sociali non riescono a contribuirvi perché soffocati economicamente o politicamente»<sup>5</sup>.

Parole che rilanciano quanto già anticipato da Papa Benedetto XVI nell'enciclica *Deus Caritas est* e poi nell'enciclica *Caritas in Veritate*, nelle quali si sottolinea come il principio della sussidiarietà sia una «manifestazione particolare della carità e criterio guida per la collaborazione fraterna di credenti e non credenti». La sussidiarietà, riconoscendo nella reciprocità l'intima costituzione dell'essere umano, diventa l'antidoto più efficace contro ogni forma di assistenzialismo paternalista. «Essa può dar conto sia della molteplice articolazione dei piani e quindi della pluralità dei soggetti, sia di un loro coordinamento» (Civ 57)<sup>6</sup>. Da un lato, il principio viene fortemente ancorato alla persona umana, alla sua libertà e dignità, alle sue aspettative di sviluppo. Dall'altro, questa stessa persona è sempre considerata come parte attiva di una comunità, all'interno di una fitta rete di relazioni intessuta di diritti e di doveri.

La sussidiarietà è allora un modo particolare per «manifestare amore» verso gli altri, in quanto, facendo leva sull'autonomia dei corpi intermedi, li aiuta a sviluppare le proprie capacità, a realizzare se stessi, rendendoli pienamente autonomi. Essa implica finalità emancipatrici, favorendo la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità, favorisce lo sviluppo di soggetti liberi, attivi, responsabili e solidali, capaci di prendersi cura del bene comune. Una sussidiarietà suscitatrice di energie, di capacità, di sviluppo, rafforzata dall'affermazione secondo la quale «la sussidiarietà rispetta la dignità della persona, nella quale vede un soggetto sempre capace di dare qualcosa agli altri» (Civ 57)<sup>7</sup>. Un principio guida per la collaborazione fraterna nel perseguimento del bene comune, definito come «il bene di quel "noi-tutti", formato da individui, famiglie e gruppi intermedi che si uniscono in comunità sociale. Non è un bene ricercato per sé stesso, ma per le persone che fanno parte della comunità sociale e che solo in essa possono realmente e più efficacemente conseguire il loro bene»<sup>8</sup>.

Il principio di sussidiarietà è un principio relativamente recente per l'ordinamento costituzionale italiano. La menzione esplicita del principio di sussidiarietà entrerà infatti nella nostra legislazione solo nel 1997 (con la legge delega sulla riforma della pubblica am-

ministrazione n. 59 del 1997) e nel testo costituzionale nel 2001, con la riforma del titolo V, in particolare con il nuovo testo degli articoli 114 e 118 della Costituzione<sup>9</sup>.

Quest'ultimo non ridefinisce, infatti, soltanto l'architettura del sistema amministrativo sulla base del principio di sussidiarietà verticale, ma, nell'ultimo comma, impone di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività d'interesse generale. Se da un lato la riforma valorizza il ruolo delle regioni e degli enti locali nel comma 1 dell'art. 118, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, dall'altro valorizza il ruolo dei privati, riprendendo quanto già stabilito dalla legge n. 328/2000, e sancendolo a livello costituzionale nell'ultimo comma dello stesso articolo, nel quale si dispone che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei

---

*La sussidiarietà è un modo particolare per “manifestare amore” verso gli altri, in quanto, facendo leva sull'autonomia dei corpi intermedi, li aiuta a sviluppare le proprie capacità, a realizzare se stessi, rendendoli pienamente autonomi*

cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Una sussidiarietà che può essere quindi vista sotto un duplice aspetto:

- in senso verticale: la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più vicini al cittadino e, quindi, più vicini ai bisogni del territorio;
- in senso orizzontale: il cittadino, sia come singolo sia attraverso i corpi intermedi, deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più vicine.

«Sul versante della sussidiarietà verticale, il nuovo articolo scardina definitivamente l'assetto gerarchico piramidale, caratteristico delle forme di Stato dell'Europa continentale ottocentesca; fonda, e consolida, il nuovo modello di *governance* pluricentrica multilivello, già presente in nuce, pur non senza incoerenze e contraddizioni, nella Costituzione del 1948, ma rimasto sostanzialmente inattuato nei decenni successivi»<sup>10</sup>, adottando come fondamento logico del principio della sussidiarietà il presupposto del primato della persona, rispetto allo Stato. Secondo questa logica, la persona preesiste allo Stato e quest'ultimo deve tutelare e promuovere i diritti dell'uomo, e non limitarli. In altre parole lo Stato esiste per proteggere e favorire il

libero sviluppo della persona umana nella comunità, e per soddisfare la naturale aspirazione a una piena realizzazione della sua dignità. «È lo Stato che serve allo sviluppo dell'uomo e alla sua piena realizzazione; e non è la persona ad essere destinata ad annullarsi nelle imperative istanze dell'autorità statale, con la conseguenza che anche quando gli interessi dei cittadini devono essere limitati in ragione della superiore esigenza di tutelare gli interessi generali, il sacrificio si iscrive, comunque, in una logica di preordinazione dell'organizzazione pubblica alla promozione della persona e non si giustifica in sé»<sup>11</sup>.

Si ridefinisce così il "perimetro" o la "missione" del sistema istituzionale e amministrativo, prevedendo che i soggetti pubblici favoriscano le autonome iniziative dei cittadini volte a prendersi cura dei beni comuni, iniziative che non devono essere considerate né come manifestazioni di un potere (che i cittadini attivi non hanno e non possono avere), né come mere facoltà, bensì appunto come manifestazioni di una nuova forma di libertà, solidale e responsabile<sup>12</sup>. Le diverse istituzioni devono però creare le condizioni necessarie affinché le persone e le aggregazioni sociali siano in grado di svolgere adeguatamente le loro attività, riconoscendo il fatto che quando i cittadini si attivano non sono utenti o amministrati bensì soggetti responsabili e solidali che, in piena autonomia, collaborano con l'amministrazione nel perseguimento dell'interesse generale o, detto in altro modo, nella cura dei beni comuni.

Si legittima così la partecipazione dei cittadini alle decisioni e alle azioni che riguardano la cura di interessi aventi rilevanza sociale, ma anche il dovere da parte delle amministrazioni pubbliche di favorire tale partecipazione nella consapevolezza delle conseguenze positive che ne possono derivare per le persone e per la collettività in termini di benessere spirituale e materiale<sup>13</sup>.

Con la Legge delega 106/2016<sup>14</sup> si collega al principio della sussidiarietà quello della responsabilità. Il nome stesso, Terzo settore, sancisce infatti un'identità concettuale specifica rispetto allo Stato e al mercato, e indica «il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi».

Affinché si realizzi il bene comune non è sufficiente che lo Stato, in ossequio al principio di sussidiarietà, favorisca la libera iniziativa privata verso attività di interesse generale e garantisca l'autonomia dei corpi in-

termedi, ma è necessario che questi ultimi esercitino la libertà in maniera responsabile e orientata alla realizzazione dei valori (anche etici) che fondano e giustificano la convivenza. La società civile, le famiglie, le associazioni, il volontariato devono, in altri termini, avvertire una corresponsabilità nel perseguimento del bene comune e usare l'autonomia e la libertà che esigono dallo Stato per cooperare in maniera attiva, consapevole ed efficace alla promozione della persona e allo sviluppo della comunità.

Una sussidiarietà che quindi responsabilizza, ma per farlo deve contare su punti di appoggio già responsabilizzati. «Infatti nei contesti molto degradati in cui il senso di responsabilità collettiva è assente (anche nell'agire istituzionale) e prevale un accanito opportunismo sia sociale che istituzionale non vi è presa per il principio di responsabilità e la sussidia-

---

*Affinché si realizzi il bene comune non è sufficiente che lo Stato, per il principio di sussidiarietà, favorisca la libera iniziativa privata verso attività di interesse generale e garantisca l'autonomia dei corpi intermedi, ma è necessario che questi ultimi esercitino la libertà in maniera responsabile e orientata alla realizzazione dei valori che fondano la convivenza*

rietà facilmente degrada a strumento di potere. Solo la sinergia tra il potere pubblico e la responsabile collaborazione della società civile e delle organizzazioni private può garantire, in definitiva, il raggiungimento del bene comune, in una sintesi equilibrata dei diritti di libertà della persona, dell'autonomia dei corpi intermedi e delle esigenze della collettività»<sup>15</sup>.

Il principio di sussidiarietà ha visto, però, ridursi il peso e la considerazione nel dibattito pubblico, che ruota invece intorno alla disintermediazione, al tramonto della rappresentanza dei corpi intermedi da una parte e all'efficacia della cosiddetta democrazia diretta. Riconoscere in Costituzione il passaggio dei cittadini da amministrati ad alleati non basta, se poi invece le leggi e i regolamenti continuano a considerarli come amministrati. Dobbiamo tornare ad animare i luoghi della rappresentanza come luoghi del cambiamento perché, come diceva Alexis de Tocqueville, «nulla vi è che la natura umana disperi di raggiungere con l'azione libera del potere collettivo degli individui».

## SOLIDARIETÀ

«Il principio di sussidiarietà va mantenuto strettamente connesso con il principio di solidarietà e viceversa,



perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogno» (par. 58). Così enunciava Papa Benedetto XVI nell'enciclica *Caritas in Veritate*, evidenziando la necessità di collegare nel nostro operare il principio della sussidiarietà a quello della solidarietà. «Nell'epoca della globalizzazione, l'attività economica non può prescindere dalla gratuità, che dissemina e alimenta la solidarietà e la responsabilità per la giustizia e il bene comune [...]. La solidarietà è anzitutto sentirsi tutti responsabili di tutti» (Civ 38).

Il termine "solidarietà" deriva dal diritto romano, in cui era prevista una "obbligazione solidale" (*in solidum*) che vincolava più soggetti co-obbligati a rispondere ciascuno per l'intero, e non solo per la propria parte, in caso di necessità. Nel compendio della Dottrina sociale della Chiesa la solidarietà viene definita come «l'esigenza di riconoscere nell'insieme dei legami che uniscono gli uomini e i gruppi sociali tra loro, lo spazio offerto alla libertà umana per provvedere alla crescita comune, condivisa da tutti» (194)<sup>16</sup>.

Una solidarietà da estendere a tutti i popoli che mira, secondo Paolo VI, al bene integrale dell'uomo e delle nazioni, rendendole capaci non solo di ricevere, ma di dare il loro apporto positivo alla comunità internazionale. «Solidarietà intesa quindi come azione solidale, impegno, partecipazione, responsabilità comune, in vista di una risposta ai problemi del mondo contemporaneo. La solidarietà della comunità politica deve sempre intrecciarsi con quella dei privati, dei gruppi intermedi e dei singoli popoli, secondo il principio di sussidiarietà. [...] Tutti gli attori in gioco devono potersi integrare in modo sussidiario così da permettere una effettiva autonomia alle varie sfere della solidarietà»<sup>17</sup>. Se la sussidiarietà corrisponde alla dimensione di singolarità irriducibile della persona come protagonista e non oggetto della società, «la solidarietà corrisponde a quella della appartenenza sociale: duplice dimensione, la cui espressione e il cui rispetto sono indispensabili per una socialità a misura della dignità di ogni persona umana. L'idea, [...] è proprio che c'è un capitale di solidarietà che solo gli attori della società civile sono in grado di generare e di cui nessuno Stato democratico può fare a meno»<sup>18</sup>.

Il principio di solidarietà espresso nell'insegnamento sociale della Chiesa non è quindi un principio di compromesso, ma un'affermazione sul rapporto tra individuo e società, che richiede in concreto che le attività convergano verso il bene comune e il bene di tutti, e quindi coordinamento, organicità e collaborazione nella vita sociale. Tutti gli uomini, i gruppi e le comunità locali, le associazioni e le organizzazioni, le

nazioni e i continenti, devono quindi partecipare alla gestione di tutte le attività della vita economica, politica e culturale, superando ogni concezione puramente individualistica<sup>19</sup>.

Non a caso la Costituzione italiana e i Trattati fondativi dell'Unione europea sanciscono il valore della solidarietà tra gli individui e tra i popoli. Nella Costituzione italiana la solidarietà costituisce uno dei principi fondamentali, riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 come base della convivenza sociale. «Il principio non è solo una speranza o un obiettivo da raggiungere, ma ha un valore prescrittivo vincolante e riguarda tutti gli aspetti della vita sociale: nel lavoro, sul quale la Repubblica è fondata e che per l'uomo deve costituire la prima fonte di dignità. Nei diritti sociali: la salute, l'istruzione, la previdenza, l'accoglienza dei migranti, la libertà di coscienza»<sup>20</sup>.

Per parecchi anni il concetto di solidarietà è stato assente, o quasi, nell'ambito del dibattito politico, nazionale e internazionale. Con il trionfo del liberismo

---

*Il principio di solidarietà espresso nell'insegnamento sociale della Chiesa non è un principio di compromesso, ma un'affermazione sul rapporto tra individuo e società, che richiede che le attività convergano verso il bene comune e il bene di tutti, e quindi coordinamento, organicità e collaborazione nella vita sociale*

pareva un concetto antiquato. Fenomeni quali il crescente individualismo, la visione materialistica ed economicistica sempre più pervasiva anche nel campo delle relazioni sociali e affettive hanno messo a dura prova il senso di solidarietà collettiva e di orientamento alla socialità, anche se negli ultimi trenta anni si è assistito a una grande fioritura di iniziative di volontariato e associazionismo, quali forme di autoorganizzazione dei cittadini per fare fronte ai bisogni sociali emergenti, in particolare delle categorie più fragili della popolazione. «Oggi il volontariato, e più in generale l'intero settore non profit, si presenta come una solida realtà della nostra società, ma con forti rischi di erosione»<sup>21</sup>.

È tornato con forza quando il mondo è stato travolto dalla crisi del Covid-19. Papa Francesco, proprio alla luce di questa drammatica crisi, ci ricorda: «Se non riusciamo a recuperare la passione condivisa per una comunità di appartenenza e di solidarietà, alla quale destinare tempo, impegno e beni, l'illusione globale che ci inganna crollerà rovinosamente e lascerà molti in preda alla nausea e al vuoto» (36 FT). «In questi momenti, nei quali tutto sembra dissolversi e perde-

re consistenza, ci fa bene appellarci alla solidità che deriva dal saperci responsabili della fragilità degli altri cercando un destino comune [...]. Il servizio guarda sempre il volto del fratello, tocca la sua carne, sente la sua prossimità fino in alcuni casi a "soffrirla", e cerca la promozione del fratello» (FT 115).

Questo significa che la solidarietà «non è un sentimento di vaga compassione o di superficiale intenerimento per i mali di tante persone, vicine o lontane. Al contrario, è la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune»<sup>22</sup>. Implica dedicarsi con azioni individuali e iniziative collettive tese a rendere le strutture sociali, politiche ed economiche più giuste e fraterne.

L'attuale emergenza socio-sanitaria può essere un'occasione per riscoprire il valore della solidarietà. In un "mondo globalizzato" siamo tutti colpiti dagli effetti degli eventi più significativi, indipendentemente dalla distanza geografica o dai confini. Tutto ciò che ci distingue (nazionalità, lingua, opinioni politiche, religione) non ci rende più o meno esposti agli effetti dei fenomeni globali: dal Coronavirus alle varie forme di inquinamento, ai tumulti dei mercati finanziari. «I fenomeni globali ci accomunano e, per questo, dovrebbero farci sentire più simili che diversi, più solidali che divisi. Dovremmo essere consapevoli del fatto che noi, come singoli o come nazione, non saremmo mai in grado di far fronte con successo alle sfide che hanno una dimensione globale. Queste ultime richiedono scelte condivise dalle parti coinvolte»<sup>23</sup>.

«Se abbiamo potuto imparare qualcosa in tutto questo tempo è che nessuno si salva da solo. Le frontiere cadono, i muri crollano e tutti i discorsi integralisti si dissolvono dinanzi a una presenza quasi impercettibile che manifesta la fragilità di cui siamo fatti»<sup>24</sup> ha dichiarato Papa Francesco. «La globalizzazione dell'indifferenza continuerà a minacciare e a tentare il nostro cammino? [...] che ci trovi con gli anticorpi necessari della giustizia, della carità e della solidarietà».

## DIGNITÀ UMANA

Parlando di sussidiarietà e solidarietà non si può non considerare anche il principio della dignità della persona umana. Nel momento in cui occorre rafforzare l'azione dei corpi intermedi e della cittadinanza tutta per rispondere alla crisi, dobbiamo avere ben presente anche questo principio quale motore della nostra attivazione.

«Osservando con attenzione le nostre società contemporanee, si riscontrano numerose contraddizioni che inducono a chiederci se davvero l'eguale dignità

di tutti gli esseri umani, solennemente proclamata 70 anni or sono, sia riconosciuta, rispettata, protetta e promossa in ogni circostanza. Persistono oggi nel mondo numerose forme di ingiustizia, nutrite da visioni antropologiche riduttive e da un modello economico fondato sul profitto, che non esita a sfruttare, a scartare e perfino a uccidere l'uomo. Mentre una parte dell'umanità vive nell'opulenza, un'altra parte vede la propria dignità disconosciuta, disprezzata o calpestata e i suoi diritti fondamentali ignorati o violati»<sup>25</sup>.

Nel Preambolo della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite si legge che «il riconoscimento della dignità personale e dei diritti uguali e inalienabili di tutti i membri della famiglia umana costituiscono il fondamento della libertà e della pace nel mondo». Il Preambolo ricorda che «i popoli delle Nazioni Unite hanno riaffermato nello Statuto la loro fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza dei

---

*La dignità è il riconoscimento dell'umanità profonda delle persone, della loro libertà di determinarsi, fondamento per il riconoscimento dei diritti. Una qualità intrinseca. Non può essere separata dalla libertà, dalla eguaglianza, dal rapporto con gli altri*

diritti dell'uomo e della donna». Questi richiami formalizzano un legame necessario tra diritti e dignità. La dignità ha valore fondante rispetto ai diritti. La tutela dei diritti, a sua volta, mira alla promozione e alla realizzazione della dignità.

La dignità è quindi il riconoscimento dell'umanità profonda delle persone, della loro libertà di determinarsi, fondamento per il riconoscimento dei diritti. Una qualità intrinseca. Non può essere separata dalla libertà, dalla eguaglianza, dal rapporto con gli altri, dal momento che, se si possono prendere decisioni radicali nella sfera che riguardano la persona singola, la stessa persona non può prendere decisioni radicali che modificano la sfera di un altro soggetto, perché lì c'è il vincolo del rispetto della dignità dell'altra persona<sup>26</sup>. «Una visione personalistica autentica non può fondarsi però solo sulla persona singola, presa isolatamente, ma deve essere relazionale e invoca un'etica della solidarietà, del "mai l'uno senza l'altro"»<sup>27</sup>.

Alla dignità umana, quale caratteristica intrinseca e prerogativa di ogni essere umano, va quindi associata la dignità conquistata per mezzo della libera e responsabile cooperazione dei singoli come delle comunità e delle istituzioni<sup>28</sup>. Lo ricorda anche l'art. 2 della Costituzione, che «segna anche il passaggio dalle Costituzioni liberali alle Costituzioni del secondo

dopoguerra, aperte al sociale. I diritti dell'uomo da inserire in Costituzione – secondo La Pira in Assemblea Costituente – sono certamente quelli indicati nella Dichiarazione del 1789», ma non solo: vi sono anche i «diritti sociali e delle comunità attraverso le quali la persona si integra e si espande»<sup>29</sup>. Infatti accanto ai diritti si parla di «solidarietà politica, economica, sociale», un principio nuovo che riempie di senso la proclamazione dei diritti.

Il valore della dignità quindi può svilupparsi in una triplice prospettiva: individuale, relazionale e di gruppo. Nella prospettiva individuale, la pari dignità esprime il diritto di ciascuno al rispetto da parte degli altri, indipendentemente dalle differenze di cui egli è portatore. Nella prospettiva relazionale, essa esprime la necessità che tali differenze, sul piano sociale, non diventino fattori di esclusione e di intolleranza. Nella prospettiva di gruppo, la dignità viene in considerazione soprattutto con riferimento alla posizione delle minoranze e dei loro diritti<sup>30</sup>. «Il riconoscimento del significato della dignità in termini di relazione paritaria con gli altri consentono di cogliere meglio le sue potenzialità, nel rapporto fra essa e la solidarietà; e in quello, connesso, fra diritti fondamentali e doveri di solidarietà. [...] La dignità inerisce all'uomo non già come singolo, nel vuoto della sua solitudine, ma come persona inserita nel sociale e che si realizza nel rapporto con gli altri, ad un tempo eguali e diversi da lui»<sup>31</sup>.

## BENE COMUNE

Infine, per concludere, non possiamo non fare un accenno al principio del bene comune, che deriva dalla dignità, unità e uguaglianza di tutte le persone, e cioè è «l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono sia alle collettività sia ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più celermente» (GS 26).

«Il bene comune non consiste nella semplice somma dei beni particolari di ciascun soggetto del corpo sociale. Essendo di tutti e di ciascuno è e rimane comune, perché indivisibile e perché soltanto insieme è possibile raggiungerlo, accrescerlo e custodirlo, anche in vista del futuro»<sup>32</sup>. Se il principio della sussidiarietà è «criterio guida per la collaborazione fraterna di credenti e non credenti», lo è nel perseguimento del bene comune; «Volere il bene comune e adoperarsi per esso è esigenza di giustizia e di carità. Impegnarsi per il bene comune è prendersi cura, da una parte,

e avvalersi, dall'altra, di quel complesso di istituzioni che strutturano giuridicamente, civilmente, politicamente, culturalmente il vivere sociale» (CIV 7)<sup>33</sup>.

Una riflessione che evidenzia la prospettiva dinamica del bene comune: un appello insistente e urgente a impegni personali e collettivi, a livello nazionale e internazionale, miranti a far sì che i popoli si riconoscano mutuamente e agiscano in un comune cammino di responsabilità sociale e solidale<sup>34</sup>. Un bene comune scopo e criterio di ogni azione sociale e politica. «Investire a favore delle persone fragili può non essere redditizio, può comportare minore efficienza. Esige uno Stato presente e attivo, e istituzioni della società civile che vadano oltre la libertà dei meccanismi efficientisti di certi sistemi economici, politici o ideologici, perché veramente si orientano prima di tutto alle persone e al bene comune» (FT 108).

### Principi interconnessi fra loro

In una riflessione più ampia sulla partecipazione di "tutti" alla costruzione di una società "più giusta", un ruolo primario va riconosciuto ai tre principi del-

---

*La prospettiva dinamica del bene comune: un appello insistente e urgente a impegni personali e collettivi, a livello nazionale e internazionale, miranti a far sì che i popoli si riconoscano mutuamente e agiscano in un comune cammino di responsabilità sociale e solidale*

la dignità umana, solidarietà e sussidiarietà e alla loro interconnessione. In virtù della solidarietà, la persona deve contribuire con i suoi simili al bene comune della società. La solidarietà, in quanto espressione di attenzione verso le categorie e i soggetti deboli – in vista degli obiettivi, altrettanto importanti, sia di eguaglianza che di coesione sociale –, è essenziale per l'attuazione effettiva della dignità, intesa come un diritto e al tempo stesso come un dovere per tutti e per ciascuno.

In virtù della sussidiarietà, né lo Stato né alcun organo pubblico devono sostituirsi all'iniziativa e alla responsabilità delle persone e delle comunità intermedie al livello in cui possono agire. Infine il rispetto della dignità di ogni persona umana sollecita a prestare una particolare attenzione ai poveri e ai deboli<sup>35</sup>.

«Desidero tanto che, in questo tempo che ci è dato di vivere, riconoscendo la dignità di ogni persona umana, possiamo far rinascere tra tutti un'aspirazione mondiale alla fraternità» (FT 8). ■ ■ ■



### 3. Il contributo della società civile alla costruzione delle politiche pubbliche

«La Chiesa non può e non deve prendere nelle sue mani la battaglia politica per realizzare la società più giusta possibile. Non può e non deve mettersi al posto dello Stato. Ma non può e non deve neanche restare ai margini nella lotta per la giustizia» (DCE 28)<sup>1</sup>.

Come accrescere e rendere più efficace la “sussidiarietà orizzontale”, che l’attuale situazione sociale ed economica rende ancora più necessaria, affinché le molteplici forme di attivismo civico della società civile, dei corpi intermedi (e quindi le Caritas diocesane) e delle persone possano contribuire, assieme alle istituzioni pubbliche, alla costruzione di una società più giusta?

«Presso le Caritas, il lavoro quotidiano con le persone nel bisogno conduce a porci la domanda a proposito dell’immagine complessiva dei problemi sociali – la loro dimensione, le loro cause e le loro conseguenze – e circa il modo in cui contrastiamo la povertà, come influenziamo o meno le strutture sociali, politiche ed economiche, in maniera tale che lo sviluppo umano integrale sia possibile, in particolare per i più poveri e coloro che vivono condizioni di maggiore bisogno»<sup>2</sup>.

In questo dossier si accenna ad alcune modalità di “advocacy/azione”, messe in atto dalle diverse organizzazioni della società civile, tra cui le Caritas – nazionali e diocesane –, che concretizzano i principi di sussidiarietà e solidarietà accennati nella prima parte del presente documento, con l’obiettivo di contribuire ad accrescere la consapevolezza dell’importanza di questo lavoro sollecitandone l’attenzione. Occorre rafforzare e consolidare l’infrastruttura democratica e sociale che ha garantito finora informazione, assistenza non solo materiale, costruzione e ricostruzione di legami sociali, voce e tutela di soggetti abbandonati, richiamo alla realtà delle istituzioni, sviluppo di pratiche e politiche innovative.

Le sfide che abbiamo di fronte richiedono da un lato uno sforzo maggiore da parte dei corpi intermedi di ascolto e analisi delle istanze della società civile, di partecipazione attiva nei contesti di costruzione delle politiche, di ricerca di alleanze ampie e inclusive, portatrici anche di istanze di cambiamento diverse. Dall’altro uno sforzo delle istituzioni pubbliche di riconoscere il ruolo di dialogo informato, critico e costruttivo di queste realtà; di offrire spazi di democrazia sostanziale, cioè luoghi di partecipazione nei quali si



concretizzi e potenzi l’efficacia della sussidiarietà.

«Noi non possiamo più restare fuori dalla lotta per la giustizia» (*Deus Caritas est*, 28).

#### ADVOCACY

L’incontro e la condivisione, vissuti nella quotidianità e nella prossimità con le persone in condizioni di povertà, come d’altronde la fede cristiana, costruisce la modalità con cui Caritas interpreta l’advocacy. Don Tonino Bello, tra le infinite testimonianze sulla Caritas, disse: «La Caritas non è l’organo erogatore di aiuti, distributore di fondi, promotore di collette da dividere

---

*Occorre rafforzare e consolidare l’infrastruttura democratica e sociale che ha garantito finora informazione, assistenza non solo materiale, costruzione e ricostruzione di legami sociali, voce e tutela di soggetti abbandonati, richiamo alla realtà delle istituzioni, sviluppo di pratiche e politiche innovative*

ai poveri. È, invece, l’organo che aiuta l’organismo a realizzare una sua funzione vitale: la pratica dell’amore. È l’occhio che fa vedere i poveri, antichi e nuovi. È l’udito che fa ascoltare il pianto di chi soffre e amplifica la voce di Dio che provoca al soccorso e alla salvezza...».

L’advocacy è sempre stata un compito importante per Caritas nel quadro dei suoi sforzi in vista del contrasto delle cause fondamentali della povertà. Caritas è il «cuore che vede» (DCE 31). «Il nostro lavoro di advocacy ha una duplice dimensione: da una parte è “critica”, denunciando l’ingiustizia, esercitando una pressione sui governi al fine di far assumere scelte politiche concrete in vista del bene comune, e d’altra parte è, e sarà sempre, “positiva”, offrendo delle proposte concrete per favorire il cambiamento e aprire alla speranza»<sup>3</sup>.

Advocacy, quindi, intesa come un'azione collettiva volta a riconoscere, tutelare e rendere effettivi i diritti delle persone e di una comunità, «traducendo in azione la comprensione della persona come portatrice di infinite capacità e possibilità di realizzazione. E quindi come voce che reclama insieme la singolarità dei diritti e la loro universalità: che chiede per sé e per altri soddisfazione di bisogni fondamentali e possibilità di partecipazione»<sup>4</sup>.

Nasce quindi dal solco dell'estensione della responsabilità verso l'altro e si traduce in azioni organizzate tese ad affermare la concreta realizzazione dei diritti fondamentali della persona, diventando così uno degli strumenti indispensabili della lotta per l'affermazione di questi diritti. Ma non solo. È necessario superare «il perimetro delle relazioni e dell'impegno con i soggetti tutelati e lo spazio delle transizioni anche conflittuali con le istituzioni. Essa esprime una tensione etico-politica verso la giustizia»<sup>5</sup>. La società giusta diviene allora l'obiettivo primario dell'advocacy, in grado di ricollocare gli «ultimi della fila» tanto nella distribuzione delle risorse e delle possibilità di accesso, quanto in termini di riconoscimento, uscendo dalla logica che le disuguaglianze e le povertà siano ineluttabili.

«Ovunque vi sia una dignità violata siamo consapevoli della comune appartenenza alla famiglia umana tanto più che spesso anche noi siamo parte dei meccanismi che quella dignità violano e negano. La fame, la povertà e l'esclusione hanno radici profonde. Anche se è più immediato occuparsi dei sintomi e la vicinanza ai poveri è una necessità e una responsabilità di tutti»<sup>6</sup>, è urgente e necessario lavorare per andare alle cause di questi fenomeni per rimuoverle, per provare a cambiare le politiche e le pratiche che sono alla base di queste ingiustizie.

Un'attività quindi cruciale per le organizzazioni che perseguono l'obiettivo di promuovere la giustizia sociale e operare per un cambiamento strutturale. Offrire evidenze e argomenti rispetto a come e perché il cambiamento dovrebbe avvenire, creare consapevolezza attorno ad esse, mobilitare le persone e «attivare un dialogo» con tutti gli attori della società civile, dalle istituzioni alle persone in stato di bisogno, affinché si individuino insieme la strada da percorrere per un cambiamento verso una società più giusta.

Quindi non deve essere intesa come un'attività aggiuntiva, da annessa ai diversi servizi organizzati per rispondere ai bisogni crescenti delle nostre comunità, ma uno strumento indispensabile a sostegno della declinazione del principio di dignità in precise e sostenibili misure politiche e istituzionali, in pratiche capacitanti e abilitanti, in una risorsa in grado di

riqualificare funzioni e ruoli di queste organizzazioni, di ri-orientarne le finalità e rinnovare le forme organizzative. Un'attività che deve sviluppare anche il coinvolgimento responsabile dei cittadini chiamati ad assumersi precisi doveri e ad acquisire la consapevolezza della funzione non residuale dello Stato che ha il compito irrinunciabile di spingere la società a praticare la solidarietà, per rafforzare la corresponsabilità per il bene comune accrescendo la qualità della vita sociale e politica<sup>7</sup>.



## Strategie e modalità di advocacy

Per essere efficace l'advocacy deve tradursi in un processo dinamico che non può e non deve esaurirsi in un'unica azione, ma parte dall'ascolto e accompagnamento delle persone, e prosegue con lo sviluppo di strategie, l'individuazione di luoghi, metodi e percorsi, in grado di tradurre le istanze di tutela dei diritti in istanze programmatiche all'interno dei processi deliberativi pubblici.

Un processo che deve porsi come obiettivi quelli di:

- formalizzare degli spazi di dialogo all'interno dei quali fornire un contributo efficace;
- attivare processi di partecipazione efficaci, basati sul riconoscimento di interessi diversi e a volte divergenti;
- attivare un cambiamento nelle politiche e nelle pratiche istituzionali;
- accrescere la rappresentanza di coloro che spesso voce non hanno perché esclusi dal processo partecipativo.

Un programma di lavoro<sup>8</sup>, quindi, che dovrebbe comprendere:

- l'ascolto delle persone vittime di ingiustizie ed emarginazione. Nell'esperienza della Caritas, i centri di ascolto e i servizi svolgono un ruolo cruciale al fine di fare emergere sistematicamente e rendere dominanti i loro bisogni e interessi;
- l'analisi e la ricerca sulle cause strutturali e su possibili soluzioni. Gli osservatori delle povertà, ad esempio, presenti in molte Caritas diocesane per-

- mettono una mappatura dei bisogni e delle risorse presenti nei diversi territori. Ma sono importanti anche i dati raccolti attraverso lo scambio di buone pratiche, il confronto con le altre realtà operanti in un territorio, l'analisi delle politiche;
- il coinvolgimento delle persone più vulnerabili e marginalizzate in quanto risorse e portatori di competenze;
  - la definizione di obiettivi di cambiamento, a livello nazionale, europeo e internazionale, frutto non solo di un attento lavoro di ascolto, analisi e confronto ma anche di mediazione delle diverse istanze espresse dal territorio;
  - la costruzione di alleanze e partnership strategiche per costruire una proposta capace di includere punti di vista diversi, potenziare il lavoro di pressione, aumentare la visibilità e la legittimità dei messaggi, mobilitare un ampio sostegno e accrescere l'impatto sulle politiche;
  - l'identificazione dei decisori politici rilevanti da coinvolgere, secondo il livello di azione (locale, regionale, nazionale ecc.) che si vuole attivare;
  - l'elaborazione di una strategia comunicativa;
  - l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione e mobilitazione sociale, per offrire spazi di dialogo e accrescere la partecipazione della "società civile". Uno spazio di confronto e di cooperazione;
  - la messa a punto di proposte nelle quali definire i quadri di impegno attorno ai quali mobilitarsi;
  - la previsione di un monitoraggio costante e di strumenti di valutazione dell'impatto delle azioni promosse dall'organizzazione.



In questa prospettiva, l'advocacy implica:

- la presenza di spazi di dialogo disponibili all'interno del sistema;
- l'impiego di conoscenze in chiave strategica, nonché di competenze e opportunità per influenzare le politiche pubbliche;
- colmare il divario esistente tra attività di micro-livello e iniziative politiche di macro-livello;
- impegnare le istituzioni di governo ad adottare sempre più processi partecipativi, inclusivi ed efficaci.

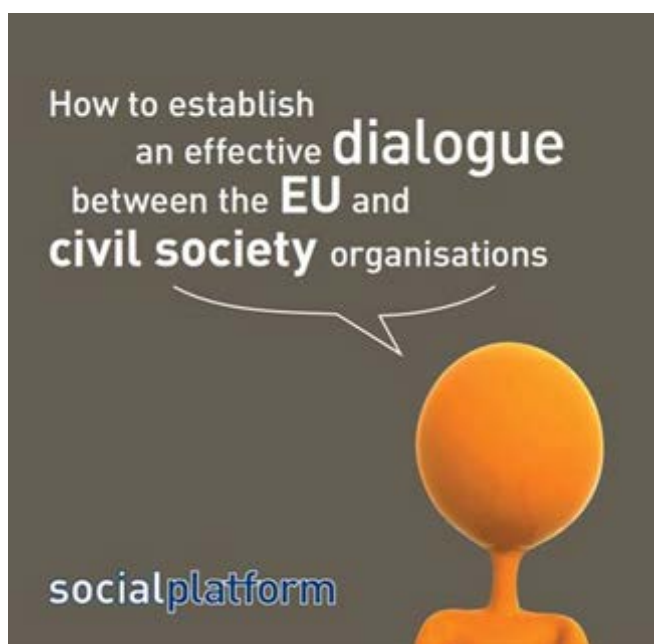
L'advocacy può funzionare su diversi piani, e spesso determina la combinazione di più livelli;

- livello globale (macro): aree di lavoro in cui vengono trattate questioni e problematiche di carattere molto generale, solitamente a livello globale;
- livello regionale: strategie e risorse in cui le tematiche vengono trattate regione per regione;
- livello nazionale: azioni poste in atto da Paesi, o da un unico Paese, per affrontare determinati problemi sia attraverso la cooperazione e l'integrazione tra Paesi, o attraverso lo sviluppo di politiche pubbliche nazionali;
- livello micro: i casi che vedono coinvolte specifiche comunità locali.

## ADVOCACY ISTITUZIONALE

«C'è un cosiddetto amore "elicitato", vale a dire gli atti che procedono direttamente dalla virtù della carità, diretti a persone e a popoli. C'è poi un amore "imperato": quegli atti della carità che spingono a creare istituzioni più sane, ordinamenti più giusti, strutture più solidali» (186)<sup>9</sup>.

Come abbiamo già evidenziato più volte, viviamo in un contesto in cui si registra da un lato la necessità di accrescere la partecipazione della società civile, delle organizzazioni della società civile, al fine di affrontare le crescenti disuguaglianze; dall'altro un restringimento dello spazio civico di azione. Come già anticipato, secondo il rapporto "Civicus Monitor" il 2019 ha



Poster della Piattaforma delle ONG sociali europee per promuovere il dialogo tra società civile e UE



registrato una riduzione dei diritti fondamentali e della libertà di associazione, assemblea pacifica ed espressione in tutto il mondo; una tendenza in atto da qualche anno. Si sono ridotte le condizioni per una collaborazione fattiva e strutturata con le rispettive istituzioni pubbliche, ma anche le risorse a disposizione e i finanziamenti pubblici per potenziare la partecipazione della società civile.

Alla luce di queste sfide Caritas Europa ha avviato da qualche anno un lavoro di riflessione e confronto tra le Caritas europee per individuare strumenti utili a rafforzare la cooperazione strategica delle organizzazioni Caritas con le amministrazioni pubbliche, per capirne i limiti e le potenzialità e rafforzare il mutuo riconoscimento di ruoli e compiti, definendo questo ambito di lavoro "advocacy istituzionale". L'obiettivo è quello di far luce su un aspetto del lavoro delle organizzazioni della società civile che deve essere rivolto anche alla creazione e promozione di un ambiente "favorevole" nel territorio in cui queste organizzazioni lavorano affinché siano riconosciute quali attori dello sviluppo<sup>10</sup>.

Tre sono le dimensioni distintive rilevanti ai fini dell'advocacy istituzionale:

*La dimensione legislativa:* si riferisce alle condizioni legislative che consentono alle organizzazioni della società civile di operare ed essere sostenibili in qualità di organizzazioni del Terzo settore senza scopo di lucro.

1. Qual è lo status giuridico della Caritas nel Paese?
2. Esiste una legislazione nazionale che riconosce il lavoro delle ONG, delle organizzazioni religiose ecc.?
3. Esiste un registro per la trasparenza, cioè una banca dati che elenca le organizzazioni che cercano di influenzare il processo legislativo e di attuazione delle politiche delle istituzioni europee?
4. Esiste nel Paese una cultura/un clima che favorisca il dialogo civile strutturato tra il governo e le ONG?
5. L'erogazione di alcuni servizi sociali è delegata o demandata dal governo alla società civile? In tal caso, gli erogatori di servizi della società civile sono in grado di influenzare anche i processi politici e decisionali correlati ai servizi erogati su mandato del governo?

*La dimensione finanziaria:* ci si riferisce alle condizioni fiscali e finanziarie che consentono alle organizzazioni di ricevere fondi pubblici o finanziamenti dai governi per l'erogazione di particolari

servizi sociali, oppure la presenza o meno di incentivi fiscali e/o condizioni finanziarie per favorire una reale e concreta co-partecipazione delle organizzazioni della società civile<sup>11</sup>.

1. Sono previsti incentivi fiscali e/o condizioni finanziarie che potrebbero favorire le ONG o le organizzazioni religiose?
2. Sono previste aliquote fiscali specifiche riservate alle ONG?
3. Le ONG godono di un regime di esenzione IVA?
4. Sono previsti incentivi fiscali per i privati che elargiscono donazioni alle ONG?
5. Sono previsti accordi di partenariato diretti tra il governo e le ONG per l'erogazione di servizi sociali finanziati dallo Stato?
6. Le ONG che ricevono fondi statali (ad esempio, per l'erogazione di servizi) hanno difficoltà nell'esprimere una voce indipendente nel perorare cambiamenti delle politiche?

*La dimensione politica:* ci si riferisce alle condizioni che consentono a un'organizzazione della società civile di dialogare con le autorità istituzionali per incidere sui processi di costruzione e attuazione delle politiche, e promuovere cambiamenti strutturali.

1. L'organizzazione raccoglie sistematicamente dati e informazioni desunti dalle proprie attività svolte a livello di base? Questi dati vengono analizzati in maniera scientifica e utilizzati come strumento e contributo per l'advocacy, vale a dire per realizzare un cambiamento strutturale?
2. L'organizzazione è invitata a partecipare ad organi consultivi statali formalmente istituiti in merito a politiche/leggi che si ripercuotono proprio sulle persone assistite dall'organizzazione?
3. L'organizzazione è coinvolta in consultazioni informali occasionali ad hoc da parte del governo in merito a politiche/leggi che si ripercuotono proprio sulle persone assistite dall'organizzazione?
4. L'organizzazione è in grado di fare pressioni sul governo, incidendo con proprie raccomandazioni e proposte politiche nello sviluppo di politiche nazionali e la loro attuazione che si ripercuotono proprio sulle persone assistite dall'organizzazione?
5. L'organizzazione opera nell'ambito di partenariati o alleanze (coalizioni) strategiche con altre organizzazioni locali, nazionali o internazionali per migliorare la situazione proprio delle persone assistite dall'organizzazione?

6. Qual è la percezione delle istituzioni pubbliche in merito a queste alleanze e il riconoscimento attribuito alle associazioni della società civile e il loro grado di incidenza nel dibattito pubblico?

Benché tra loro distinte, l'advocacy e l'advocacy istituzionale sono naturalmente interconnesse. Un ruolo attivo e dinamico di collaborazione e coinvolgimento al processo decisionale richiede da un lato spazi e modalità di interazione con i soggetti di un territorio, utile ad apportare più contributi e più punti di vista alla soluzione dei problemi complessi che si presentano nel governo della comunità locale, dall'altro una collaborazione continuativa e strutturata basata sul riconoscimento di queste organizzazioni quali realtà rappresentative, affidabili, trasparenti e *accountable*<sup>12</sup>, capaci di raggiungere gruppi vulnerabili e socialmente emarginati e dar voce alle loro istanze.

In sintesi, attraverso l'advocacy istituzionale queste organizzazioni promuovono la creazione da parte dei governi e autorità pubbliche dell'ambiente "favorevole" che contribuisca in modo diretto o indiretto a migliorare la sostenibilità della stessa organizzazione, ad accrescere la possibilità di partecipare alla costruzione di processi e politiche sui temi prioritari per l'organizzazione e, infine, ad incidere sul dibattito pubblico in quanto realtà della società civile riconosciuta quale portatore degli interessi della collettività.

Attraverso invece un'attività di advocacy la stessa organizzazione mira all'eliminazione delle cause profonde di un problema e di influenzare politiche, prassi e comportamenti utili a realizzare cambiamenti strutturali volti a migliorare la condizione delle persone in difficoltà<sup>13</sup>.

Questo lavoro potrebbe indirettamente impattare la dimensione legislativa e finanziaria del contesto entro il quale si muovono le organizzazioni. La ricerca per esempio di un nuovo quadro politico che garantisca un migliore accesso ai servizi per le persone con disabilità potrebbe spingere i governi a prevedere un aumento nel bilancio statale destinato a coloro che

contribuiscono a offrire servizi in risposta ai bisogni sociali di una comunità, determinando nel caso un incremento dei finanziamenti per l'erogazione di alcuni di questi servizi. Oppure l'avvio di nuovi progetti e/o servizi innovativi che possono a loro volta favorire l'approvazione di riforme normative (la dimensione legislativa). Viceversa, la capacità di influenzare i processi decisionali in materia di bilancio correlati ai servizi sociali (la dimensione finanziaria) potrebbe avere come risultato diretto un aumento dei finanziamenti statali a vantaggio delle organizzazioni operanti in questo settore, ma potrebbe anche avere un impatto indiretto sulle persone in difficoltà, le quali avranno così l'opportunità di accedere più facilmente a servizi di qualità.

*L'advocacy e l'advocacy istituzionale sono interconnesse. Un ruolo attivo e dinamico di collaborazione nel processo decisionale richiede da un lato spazi e modalità di interazione con i soggetti di un territorio, dall'altro una collaborazione continuativa basata sul riconoscimento di queste organizzazioni, realtà rappresentative, affidabili, trasparenti e accountable*

### Strategie e modalità di advocacy istituzionale

Per una pianificazione delle attività di advocacy istituzionale in modo strategico è necessario:

- *Costruire relazioni stabili e durature con gli attori pubblici a tutti i livelli* (locale, regionale, nazionale ed europeo), che richiede tempo, investimenti e risorse. È necessario impostare un processo consapevole di lungo periodo allo scopo di costruire relazioni stabili, qualificate e dialettiche, affinché l'organizzazione possa essere riconosciuta quale partner strategico e coinvolta nella definizione delle politiche e degli interventi necessari per rimuovere le cause strutturali a fronte delle risorse disponibili. Una partecipazione costruttiva e duratura nel tempo nei luoghi della concertazione disponibili ai diversi livelli territoriali.
- *Mobilizzare e coinvolgere tutti i livelli territoriali dell'organizzazione*. Una partecipazione che comprende la creazione di una filiera che parte dall'ascolto e accompagnamento delle persone in difficoltà alla promozione di politiche e pratiche in grado di promuovere sviluppo, e non solo al rammento di emergenze e problemi. Una mobilitazione che riconosce come focus unificante la persona nella sua globalità, e che a partire dalla persona impegni tutti i soggetti ai vari livelli. Questo comporta investimenti in termini di formazione, ascolto, accompagnamento e partecipazione.



Scarica il manuale:  
<https://bit.ly/36vtqj7>

- *Costruire alleanze e partenariati strategici.* L'impegno a rimuovere le cause strutturali oltre che naturalmente a offrire delle risposte immediate alle persone richiede il coinvolgimento di attori diversi (associativi e istituzionali) con una varietà di competenze e provenienze (ricercatori, accademici, operatori e beneficiari stessi). La collaborazione strutturata e finalizzata tra portatori di prospettive così diverse è funzionale al conseguimento di un concreto cambiamento sociale, capace di generare una risposta multidisciplinare integrata sostenuta da tutti i partner dell'alleanza. Questo richiede però la definizione di priorità chiare e condivise su cui concentrarsi, che facciano riferimento a una solida base dati e a una capacità di tradurre i servizi erogati alle persone in ricerca e analisi dei problemi che esse affrontano. Comporta agire come costruttori di reti tra esperienze e competenze, integrando l'attività di advocacy (ivi compresa l'advocacy istituzionale) quale componente di tutti i progetti e i servizi implementati da un'organizzazione.
- *Definire una strategia comunicativa e di visibilizzazione.* Lavorare con e attraverso i media può aiutare le organizzazioni a trasmettere il messaggio a un pubblico più ampio ma nello stesso tempo potenziare la pressione sui decisori politici.

## PROCESSI INNOVATIVI DI PARTECIPAZIONE E CO-PROGETTAZIONE

«Il tema dello sviluppo umano integrale assume una portata ancora più complessa: la correlazione tra i molteplici suoi elementi richiede che ci si impegni per far interagire i diversi livelli del sapere umano in vista della promozione di un vero sviluppo dei popoli. Spesso si ritiene che lo sviluppo, o i provvedimenti socio-economici relativi, richiedano solo di essere attuati quale frutto di un agire comune. Questo agire comune, però, ha bisogno di essere orientato, perché "ogni azione sociale implica una dottrina". Considerata la complessità dei problemi, [...] le varie discipline debbano collaborare mediante una interdisciplinarietà ordinata. La carità non esclude il sapere, anzi lo richiede, lo promuove e lo anima dall'interno. Il sapere non è mai solo opera dell'intelligenza. [...] vuole essere sapienza capace di orientare l'uomo alla luce dei principi primi e dei suoi fini ultimi, deve essere "condito" con il "sale" della carità. [...] colui che è animato da una vera carità è ingegnoso nello scoprire le cause della

miseria, nel trovare i mezzi per combatterla, nel vincerla risolutamente» (Civ 30).

Per la crescita di un Paese, intesa come sviluppo economico e come benessere, è fondamentale una società coesa e inclusiva che si prenda cura delle persone e delle comunità. Questo non è stato più possibile quando, a seguito della gravissima crisi socio-economica del 2008, si è registrato un crescente impoverimento delle famiglie e del sistema di servizi che avrebbe dovuto essere loro di aiuto. Una crisi strutturale sulla quale si è innestata l'attuale crisi socio-sanitaria.

I modelli consolidati di welfare sono entrati in crisi: le politiche pubbliche in ambito economico, sociale, territoriale, ambientale a diversi livelli istituzionali hanno mostrato numerosi limiti rispetto alla soluzione

---

*Per la crescita di un Paese è fondamentale una società coesa e inclusiva che si prenda cura delle persone e delle comunità. Questo non è stato più possibile quando, a seguito della crisi socio-economica del 2008, si è registrato un crescente impoverimento delle famiglie e del sistema di servizi che avrebbe dovuto essere loro di aiuto. Una crisi strutturale sulla quale si è innestata l'attuale crisi socio-sanitaria*

ne di problemi emergenti e nuovi bisogni diversificati, a fronte anche di risorse sempre più limitate per garantire ai cittadini i loro diritti inerenti l'assistenza sociale e sanitaria, l'istruzione, il sostegno in caso di disoccupazione, l'accesso al lavoro ecc. Entra in crisi l'idea che un soggetto (istituzione e mercato) possa da solo assumere la complessità dei problemi sociali e sanitari fornendo soluzioni soddisfacenti, ponendo la necessità di rinnovare le modalità organizzative del sistema sociale ed economico. Subentrano, in Italia per esempio, riforme costituzionali che se da un lato rafforzano la possibilità di una sussidiarietà verticale e orizzontale, rallentano la capacità di strutturare nuove risposte adeguate ai crescenti e diversificati bisogni della popolazione. Infine entra in crisi il paradigma culturale che assumeva i processi di frammentazione della società quali naturali, fisiologici di una modernità caratterizzata dall'idealizzazione dell'essere individuale e la svalutazione del senso di comunità, dell'essere cittadino<sup>14</sup>.

I modelli consolidati di welfare dimostrano i limiti dell'impianto culturale e valoriale del modello di sviluppo. Entrano in crisi anche i consolidati modelli di concertazione bilaterali, su tavoli formali e informali, «tra pochi e "pesanti" attori consolidati o assemblee



pubbliche, e spesso di "rito" rispetto agli esiti del processo decisionale. Da un lato il cittadino non si riconosce più necessariamente nelle tradizionali parti sociali e ne delegittima l'operato»<sup>15</sup>. Dall'altro molte organizzazioni non profit e di volontariato cercano di strutturarsi in modo più efficace e autonomo e riempiono "vuoti" istituzionali con forme

di sussidiarietà e promozione di nuova progettualità per l'inclusione e lo sviluppo sociale, in particolare laddove iniziano a diminuire sia quantitativamente che qualitativamente servizi sociali pubblici<sup>16</sup>. Per questo negli anni '80 e '90 le organizzazioni di Terzo settore si moltiplicano e si specializzano. Gli ultimi dati Istat rilevano la presenza di oltre 359 mila istituzioni attive sul territorio nazionale e che attraggono quasi 853 mila dipendenti e 5,5 milioni di volontari. Numeri aumentati esponenzialmente proprio negli ultimi anni di crisi economica<sup>17</sup>.

Maturano nuovi paradigmi culturali e prospettive basate anche sull'approccio delle "capability" o delle "capacità" (Sen 2006, Nussbaum, 2012<sup>18</sup>), che generano visioni alternative dello sviluppo, «la cui idea di fondo è quella di uno sviluppo inteso non solo in termini di crescita economica ma come promozione del progresso umano, delle condizioni di vita delle persone, la cui realizzazione non può prescindere da elementi fondamentali quali la libertà di scelta e di azione, il benessere non solo materiale e la qualità della vita»<sup>19</sup>.

Un'idea di benessere, secondo Amartya Sen, «di tipo relazionale, determinato dalla capacità che le persone sviluppano nell'utilizzare mezzi che possono anche non essere posseduti. Un benessere individuale e collettivo quale esito di processi relazionali in cui non è possibile escludere gli altri, che ha «fornito nuovi riferimenti valoriali e concettuali su cui ridefinire i sistemi locali di welfare. [...] Occorre (però) riconsiderare come i diversi soggetti (individuali, collettivi e istituzionali), dando vita a una molteplicità di reti relazionali, interpretano il loro ruolo e contribuiscono a far funzionali spazi fisici e temporali per incrementare lo star bene di chi vive situazioni di fragilità o di difficoltà»<sup>20</sup>.

Questo ha portato al superamento della dicotomia tra chi produce servizi e chi passivamente li riceve, in quanto il servizio è frutto di un processo di co-produzione che valorizza e incrementa le capacità di chi ha necessità di essere aiutato. Di conseguenza anche le organizzazioni coinvolte in questi processi hanno dovuto ripensare i loro funzionamenti in una prospettiva relazionale, che «ha significato considerare l'insie-

me dei servizi sociali come beni comuni, ossia risorse, spazi e opportunità utilizzati, coprodotti e gestiti da soggetti che costituiscono la comunità locale, sulla base di regole condivise». In questa prospettiva i soggetti del Terzo settore partecipano a pieno titolo alla programmazione, progettazione e realizzazione dei

servizi a carattere sociale. La sussidiarietà

si realizza allora sulla «capacità di sviluppare processi decisionali inclusivi per una costruzione condivisa del sistema di welfare locale e delle sue regole di funzionamento»<sup>21</sup>.

Da tempo diversi intellettuali, amministratori pubblici e operatori delle realtà del Terzo settore stanno riflettendo sui nuovi sistemi di regole

comuni, soluzioni organizzative e nuovi spazi di cooperazione in grado di attualizzare questo nuovo paradigma culturale. Non è un caso che il decennio della crisi sia stato considerato «e interpretato come una fase di innovazione sociale, sia per quanto riguarda gli attori coinvolti [...] ma anche per la logica di azione collaborativa [...] per le nuove forme organizzative e per il carattere fortemente relazionale»<sup>22</sup>.

Facendo propri i principi della sussidiarietà orizzontale e verticale le interazioni tra questi soggetti tendono a dare vita a forme di *governance* caratterizzate da logiche decisionali a rete, processi di negoziazione e progettazione partecipata, inclusione della società civile nei processi decisionali, a volte strumenti di co-gestione e co-produzione di servizi e interventi



*Da tempo diversi intellettuali, amministratori pubblici e operatori delle realtà del Terzo settore stanno riflettendo sui nuovi sistemi di regole comuni, soluzioni organizzative e nuovi spazi di cooperazione in grado di attualizzare il nuovo paradigma culturale*

di welfare. Una concezione della sussidiarietà intesa come principio che comporta una condivisione di risorse pubbliche e private nell'interesse generale.

In questa prospettiva non sono i soggetti pubblici a essere "sussidiari" (cioè di ausilio) nei confronti dei privati, né questi ultimi ad esserlo nei confronti dei soggetti pubblici, bensì gli uni e gli altri si sostengono a vicenda nel perseguimento di quell'interesse generale che per le istituzioni coincide con la loro stessa ragion d'essere, per i cittadini attivi è invece un obiettivo che è liberamente scelto. Un approccio partecipativo che implica quindi un coinvolgimento attivo dei cittadini (tra cui anche i potenziali beneficiari), che si

è spesso dimostrato efficace nel migliorare la qualità dei progetti di sviluppo locale, frutto di una condivisione di informazioni, percezioni, esigenze, visioni e, più in generale, conoscenze implicite ed esplicite per farle diventare "patrimonio di progetto". Da un accompagnamento collegato alla presa in carico delle persone singole in quanto destinatari di protezione sociale si passa all'affiancamento da parte di una comunità di soggetti portatori di bisogni e di risorse.

Una modalità quindi di advocacy e di pressione sulle politiche pubbliche che richiede però un diverso e più intenso coinvolgimento della società civile, delle organizzazioni che la rappresentano e dei corpi intermedi, definiti qui forse impropriamente, "processi innovativi di partecipazione e co-progettazione", con i quali si cerca in questo dossier di rappresentare quanto appena descritto.

Un insieme di fasi di lavoro che prevedono vari livelli di partecipazione: non solo informazione e consultazione ma soprattutto co-progettazione di soluzioni e creazione di partnership, lungo le varie fasi del ciclo di vita di un progetto, che portano alla fine non solo a decisioni di intervento condivise ma anche alla realizzazione di progetti di cambiamento a più livelli (processo, partecipanti, istituzioni, relazioni, innovazione). Un diverso modo di interagire dei soggetti non pubblici all'interno di reti multiattore nella collaborazione con le istituzioni pubbliche; modalità diverse di disegno delle politiche sociali e della loro azione sul territorio, generando maggiore solidarietà, più condivisione di responsabilità e sviluppo della capacità delle comunità locali di incidere sui propri contesti.

La co-progettazione ha forti implicazioni organizzative sulle realtà che vogliono intraprendere questo percorso e richiedono una forte presa di consapevolezza al fine di ridisegnare le strategie di "pressione", che saranno finalizzate alla costruzione di risposte adeguate.

La consapevolezza che da un lato sistemi istituzionali di servizi chiusi o autosufficienti, impermeabili verso attori non pubblici e le comunità territoriali non possono essere in grado di stimolare processi di cambiamento, e dall'altro la prospettiva per le organizzazioni della società civile di inseguire la co-progettazione solamente per la propria sostenibilità, spinge a ragionare su quali strategie di alleanze territoriali, luoghi di collaborazione e costruzione di nuovi interventi sui territori per dare concretezza ai principi di reciprocità, di sussidiarietà, accompagnando lo sviluppo di processi che permettono di superare logiche assistenziali, mettendo al centro le persone, i fatti, le comunità<sup>23</sup>.

Occorrono spazi e tempi di lavoro adeguati in grado di aiutare l'organizzazione a sviluppare delle connessioni tra un pensiero più articolato e i funzionamenti organizzativi reali, sviluppando l'ipotesi che la

cura di alcuni aspetti dei processi di lavoro possono costituire una potente attività di stimolo e promozione. È importante inoltre che ci sia un soggetto catalizzatore che abbia le capacità di riconoscere i bisogni e i desideri dei territori, degli operatori, dei cittadini; che abbia la capacità di rinominare, ridare forza con le parole e con i fatti alcune azioni, che sappia aggregare e far convergere e che intorno a questo processo abbia la capacità di offrire una visione di cambiamento<sup>24</sup>.

Occorre investire all'interno dell'organizzazione per la crescita di una cultura che diventi capitale sociale

---

## *Occorre investire all'interno dell'organizzazione per la crescita di una cultura che diventi capitale sociale per l'organizzazione stessa*

per l'organizzazione stessa. Questo può significare:

- investire energie sull'individuazione e valorizzazione di soggetti cerniera, intorno ai quali si possano costruire processi trasversali;
- potenziare la capacità di ascolto, di osservazione e di riconoscimento di alcuni fenomeni imparando a interrogarsi sul senso;
- valorizzare l'esistente: riconoscere e partire da quello che c'è già per dimostrare evidenze, valorizzare ciò che le persone stanno facendo, esperienze in atto e azioni svolte e condivise, risorse a disposizione;
- sperimentare nuovi paradigmi (ad es. inclusione e attivazione, invecchiamento attivo, crescente ruolo delle nuove tecnologie ecc.);
- definire chiari confini sia geografici (relativi al contesto territoriale) che tematici (relativi alle problematiche sociali) affrontabili con la co-progettazione;
- favorire e promuovere processi decisionali improntati alla collegialità in uno specifico contesto territoriale;
- sviluppare una strumentazione di competenze;
- accompagnamento e «cura» della fase di co-gestione attraverso monitoraggio e valutazione partecipati;
- costruzione di una comunità di pratiche che produca dibattito e "cultura" della coprogettazione;
- investire in termini di strategia complessiva: dalla progettazione allo sviluppo di prassi nelle organizzazioni, per generare una nuova cultura nella lotta alla povertà e nuove reti di collaborazione;
- declinare la co-progettazione in un cammino di animazione comunitario.

Un percorso di riorganizzazione interna che porti a riconoscere nuove povertà, nuove risorse e nuove soluzioni per l'accompagnamento delle persone in difficoltà e per la riduzione della povertà. ■ ■ ■

## TERZO SETTORE

È la legge stessa a dare la definizione di Terzo settore: «Per Terzo settore si intende il **complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale** e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche» (art. 1, legge n. 106/2016 di delega per la riforma del Terzo settore). Esso, quindi, opera in attuazione dei principi fondamentali della Costituzione fissati negli articoli 2, 3, 18, 118 comma 4, che riguardano l'eguaglianza e pari dignità personale, sociale, economica dei cittadini e la libertà di associazione.

E l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 117/2017, specifica ulteriormente che sono enti del Terzo settore (ETS) «le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, e iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

Queste norme – ma anche la realtà italiana – sono coerenti con il concetto di Terzo settore internazionalmente adottato e basato su cinque requisiti che un'organizzazione deve possedere per poterne far parte: formale (formalmente costituita, cioè dotata di uno statuto o di un qualche atto costitutivo), privata (istituzionalmente separata dal settore pubblico), auto-governante (dotata di autonomia decisionale sullo svolgimento delle proprie attività), senza distribuzione di profitto (non deve distribuire sotto alcuna forma ai suoi proprietari, membri o dipendenti i profitti derivanti dalla propria attività; eventuali surplus di gestione devono essere reinvestiti nell'attività stessa), con presenza di lavoro volontario (sul piano operativo, dirigenziale e di indirizzo delle attività dell'organizzazione).

Secondo l'Istat nel 2018 (dati 2020) operavano in Italia 359.574 enti non profit (l'8,2% del totale delle imprese) con oltre 853 mila dipendenti. Il 50,6% operavano nell'Italia settentrionale, il 22,2% nell'Italia centrale e il 27,1% nel Sud e Isole. Riguardo ai settori di attività: 64,4% cultura, sport e ricreazione; 9,3% assistenza sociale e protezione civile; 6,5 sindacati e rappresentanza di interessi; 4,7% religione; 3,9% istruzione e ricerca.

Sono cifre imponenti, ma che non fotografano adeguatamente il rilievo dell'azione del Terzo settore nella società italiana particolarmente nell'ambito dei servizi e interventi in favore della persona. Infatti se nell'ambito della previdenza sociale (soprattutto pensioni e integrazione guadagni) e della sanità l'apporto pubblico è assolutamente prevalente (e impegna circa un quarto del Prodotto interno lordo), nel campo dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, che richiedono una forte capacità di relazione, determinante è l'azione degli enti di Terzo settore sia per l'azione diretta svolta, attraverso l'assistenza residenziale, semiresidenziale, domiciliare e le diverse e originali forme di prossimità, sia per la loro capacità di coinvolgere le comunità in cui operano e per l'ampia base di volontariato sulla quale poggiano.

In questo ambito il **ruolo attrattivo e di testimonianza della Caritas esercita una funzione rilevante per la sua capillare distribuzione attraverso tutte le Diocesi e le modalità del suo intervento**. Una importante sede di confronto e progettazione è rappresentata dalla Consulta ecclesiale degli organismi socio-assistenziali cui partecipano tutte le maggiori associazioni di rappresentanza del settore. Nella sua ultima rivelazione delle opere sanitarie e sociali ecclesiali in Italia la Consulta ha censito oltre 14 mila servizi direttamente o indirettamente collegati con la Chiesa che coinvolgono attivamente 420 mila persone, di cui i due terzi operano come volontari. Il 62,3% dei servizi svolge attività socio-sanitaria e sociale non residenziale (centri di ascolto, segretariati sociali, centri di erogazione di beni primari, centri diurni per disabili, consultori familiari ecc.), il 32,2% attività residenziale (case per anziani, RSA, servizi per persone affette da disturbi mentali o dipendenze, comunità educative per minori ecc.) e il 6,4% attività sanitaria.

### PROVVEDIMENTI ATTUATIVI DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

- Legge delega n. 106 del 2016, Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale;
- Decreto legislativo n. 40 del 2017, servizio civile universale;
- Decreto legislativo n. 111 del 2017, 5 per mille;
- Decreto legislativo n. 112 del 2017, impresa sociale;
- Decreto legislativo n. 117 del 2017, codice del Terzo settore;
- Decreto Ministeriale n. 50 del 2018, disposizioni in materia di fusione, trasformazione, scissione e cessione d'azienda e devoluzione del patrimonio da parte delle imp. sociali;
- Decreto Ministeriale n. 186 del 2019, adozione delle linee guida per la redazione del bilancio sociale per gli ETS;
- Decreto Ministeriale n. 214 del 2019, linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli ETS;
- Decreto Ministeriale n. 102 del 2020, modulistica per la redazione dei bilanci ETS;
- Decreto Ministeriale n. 106 del 2020, decreto Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS).





## COMUNITÀ PROFESSIONALE EUROPA E FONDI EUROPEI



Il processo di definizione delle strategie nazionali per l'**impiego dei fondi strutturali avviato in ciascun Paese europeo** ha tra gli obiettivi tematici prioritari quello dell'**Inclusione sociale e lotta alla povertà**, una delle grandi sfide nella strategia di impiego dei fondi strutturali europei.

L'essere in prima linea nel contrasto alla povertà e all'esclusione sociale rende la Caritas una delle realtà che si deve coinvolgere e deve essere coinvolta nella definizione e attuazione delle strategie nazionali e regionali necessarie per l'impiego dei fondi messi a disposizione dell'Unione europea, nel monitoraggio e nella valutazione delle azioni realizzate con queste risorse.

In linea con il codice europeo di condotta sul partenariato che obbliga gli Stati membri a prevedere sin dalle prime fasi il coinvolgimento di tutte le parti interessate, le azioni per la crescita, l'occupazione e la coesione sociale richiedono la mobilitazione 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.

Caritas nell'esercizio della sua funzione di pungolo per l'evoluzione delle nostre istituzioni ecclesiali e civili, è supportata dalla pedagogia dei fatti e da un metodo che mette in circolo azione, analisi, sintesi e discernimento collettivo per produrre nuova e rinnovata azione a favore dei poveri e dello sviluppo integrale dell'uomo, nelle forme adeguate ai tempi e ai bisogni che le persone esprimono.

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 della comunità, al fine 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.

Nell'ambito del lavoro svolto dalla Comunità Professionale Europa (*nella foto sotto, un incontro della Comunità*) è stato possibile **riflettere sulle linee di programmazione e di attuazione dei fondi strutturali UE 2014-2020** in considerazione del ruolo che questi fondi, in particolare il fondo sociale europeo e il fondo europeo di sviluppo regionale, svolgono nell'ambito dell'occupazione e dell'inclusione sociale. Si è cercato di:

- approfondire la conoscenza delle caratteristiche principali della Programmazione finanziaria europea;
- individuare luoghi, metodi e percorsi di coinvolgimento nell'ambito del più ampio processo di definizione e attuazione della strategia nazionale di impiego dei fondi strutturali;
- divenire interlocutori attivi nei luoghi preposti per una concertazione sulle linee strategiche in tema di lotta alla povertà ed esclusione sociale e, contemporaneamente, nella costruzione di interventi di inclusione sociale in collaborazione con le istituzioni locali.

La Comunità Professionale Europa è composta da operatori delle Caritas diocesane e si propone di rilanciare l'impegno sulla promozione della "dimensione europea" all'interno del lavoro quotidiano della rete Caritas e riflettere sulle sfide presenti a livello europeo. Tra gli obiettivi:

- favorire la creazione di una rete in grado di coniugare i bisogni delle Caritas diocesane e le opportunità offerte dall'Europa;
- accrescere la cultura della "cittadinanza europea", favorendo esperienze di gemellaggi, scambi culturali, esperienze di volontariato;
- favorire un metodo condiviso, anche a partire dalle esperienze e buone pratiche europee, attraverso la sperimentazione in contesti precisi, temporanei e definiti di azioni sociali innovative da rendere eventualmente patrimonio comune della rete Caritas.



### INFO:

Ufficio Europa  
Caritas Italiana  
[europa@caritas.it](mailto:europa@caritas.it)

## 4. Alcune esperienze

### TERZO SETTORE, ADVOCACY E POLITICHE EUROPEE NEI BALCANI OCCIDENTALI

Nei Paesi dei Balcani Occidentali, in particolare quelli ancora fuori dall'Unione europea che stanno portando avanti faticosi processi di pre-adesione (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia), le organizzazioni della società civile non hanno purtroppo raggiunto ancora il livello di influenza nei processi decisionali che invece dovrebbero e potrebbero avere. I motivi che hanno condotto a questa situazione sono molteplici.

Anzitutto il Terzo settore nei Paesi balcanici è ancora frammentato e puntiforme: le organizzazioni ci sono e anche in buon numero (soprattutto nelle principali città e aree urbane), ma agiscono per lo più da sole, mancando dunque coalizioni e reti di associazioni che siano in grado di promuovere insieme delle questioni prioritarie.

Il Terzo settore è poi fragile dal punto di vista finanziario, non auto-sostenibile. Mancano meccanismi che garantiscano una serena implementazione delle attività associative, per cui il Terzo settore vive una costante tensione per cercare nuovi fondi. Avendo però continuo bisogno di risorse economiche, le associazioni locali spesso preferiscono "compiacere" i propri donatori pubblici e privati, e dunque evitano di portare avanti delle cause in contrasto con gli enti pubblici stessi – per paura di essere poi esclusi dalle decisioni governative in materia di suddivisione del budget pubblico verso il Terzo settore.

La libertà di stampa non ha poi ancora raggiunto risultati soddisfacenti nei Paesi del Sud-Est Europa. I partiti politici dominanti monopolizzano l'arena mediatica pubblica, controllano i principali media e relegano le voci critiche in posizioni molto marginali. L'advocacy dunque non trova spesso i canali mediatici adeguati verso cui canalizzarsi. Al tempo stesso il Terzo settore non è ancora riuscito a sviluppare adeguate capacità professionali per raggiungere un'ampia audience e per influenzare in maniera decisa la società su certi argomenti: le campagne promosse dalle ONG rimangono soprattutto informative o di *awareness raising*, raggiungono un pubblico molto limitato, non producono cambiamenti visibili – e tutto questo fa sembrare il Terzo settore non affidabile e non capace di creare il cambiamento.

Va detto che comunque, nella maggioranza dei Paesi balcanici, un sistema legislativo e politico a fa-



vore della società civile esiste già, quantomeno "sulla carta". Negli ultimi 5-10 anni i governi locali hanno promosso nuovi quadri legislativi, anche e soprattutto per l'efficace spinta da parte delle istituzioni europee verso questo tipo di riforme. Il problema è che l'implementazione di queste nuove normative procede lentamente, in maniera non efficace, e le relazioni tra governi e Terzo settore rimangono ancora sporadiche e isolate.

Infine, va evidenziato come si faccia un uso "spregiudicato" del rapporto con il Terzo settore da parte delle élite balcaniche. Da un lato, infatti, si promuove spesso una retorica molto negativa e delle misure re-

---

*Il Terzo settore nei Paesi balcanici è ancora frammentato e puntiforme: le organizzazioni ci sono, ma agiscono per lo più da sole, mancando dunque coalizioni e reti di associazioni in grado di promuovere insieme delle questioni prioritarie. Il Terzo settore è poi fragile dal punto di vista finanziario, non auto-sostenibile*

pressive verso quelle organizzazioni che hanno davvero il coraggio di criticare le politiche governative – cercando di scoraggiare altre realtà a fare altrettanto. Dall'altro lato, si promuovono delle organizzazioni formalmente non governative ma in realtà largamente filo-governative o filo-partitiche (è il fenomeno delle "GONGO" – Government Oriented NGOs), verso le quali convogliare visibilità e fondi pubblici.

Agendo in questo modo, le élite politiche ottengono un triplice risultato: possono formalmente dimostrare alla comunità internazionale che stanno aiutando il Terzo settore utilizzando la "foglia di fico" delle GONGO; possono inoltre garantirsi l'assenza di opposizione reale, visto che quelle associazioni filo-governative non portano mai avanti questioni "spinose" per i governi locali (anzi, in molti casi le GONGO portano vantaggi politici alle élite governative); e infine i governi balcanici riescono a "depotenziare" l'efficacia

delle azioni di advocacy dell'intero Terzo settore, perché valorizzano e coinvolgono solo le organizzazioni meno indipendenti, demotivando le altre associazioni a proseguire i loro percorsi di advocacy.

Per tutti questi motivi, l'Unione Europea sta cercando di far "cambiare rotta" sia ai Governi dei Paesi in pre-adesione, sia alle stesse organizzazioni della società civile balcanica. Bruxelles infatti considera l'advocacy del Terzo settore una assoluta priorità per le società dei Paesi balcanici: nel Piano pluriennale di supporto alla società civile della regione (*Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries 2014-2022*) promosso dalla DG Enlargement, vengono infatti identificati due obiettivi strategici: 1) sviluppare le capacità delle organizzazioni della società civile per farle diventare più efficaci, indipendenti e trasparenti nei processi di advocacy; 2) promuovere un contesto che più sia fertile per le azioni di advocacy della società civile.

Scrivono la DG Enlargement: «Molte organizzazioni della società civile devono aumentare la loro autonomia, rappresentatività e trasparenza. Devono far crescere le loro capacità di analisi, monitoraggio e advocacy, ma anche le capacità di fare rete, creare partenariati, costruire coalizioni. Il tutto per avere un maggiore coinvolgimento nei processi di costruzione delle politiche e di scrittura delle leggi».

I Governi dei Paesi balcanici, invece, sempre secondo i piani di Bruxelles, devono «arrivare ad avere un adeguato contesto legale, giuridico e amministrativo che tuteli la libertà di espressione, assemblea e associazione. E il quadro finanziario deve consentire di trasformare questi diritti in pratiche: infatti nella maggioranza dei Paesi comunitari la legislazione prevede dei benefit economici per le associazioni del Terzo settore che promuovono azioni di interesse pubblico».

L'obiettivo finale a cui devono tendere i Paesi del Sud-Est Europa per rafforzare l'advocacy del Terzo settore viene espresso esplicitamente: «Dal momento che la partecipazione della società civile è un elemento chiave per assicurare una legislazione di qualità e onnicomprensiva, oltre che per sviluppare politiche sostenibili che riflettono i veri bisogni dei cittadini, è necessario creare strutture durature e meccanismi permanenti per la cooperazione tra settore pubblico e Terzo settore. Deve inoltre essere garantito un flusso di informazioni trasparente e accessibile al Terzo settore in tutte le materie di interesse pubblico».

L'obiettivo è quello di valorizzare le associazioni e i gruppi di attivisti che riescono a portare avanti azioni di *evidence-based advocacy* (advocacy basata sull'evidenza dei fatti e sull'analisi dei fatti concreti) e che contemporaneamente sanno promuovere politiche

che vadano oltre la semplice protesta di piazza, ma che abbiano anche una componente costruttiva di proposta e di dialogo.

### L'esperienza del progetto Societies

In questo scenario di rapporti molto vivaci tra governi e Terzo settore nei Balcani, si inserisce l'esperienza del progetto Societies (acronimo di "Support Of CSOs In Empowering Technical skills, Inclusion of people with disabilities and EU Standards in Western Balkans" – Supporto alle organizzazioni della società civile nel rafforzare le proprie capacità tecniche, l'inclusione delle persone con disabilità e il raggiungimento degli standard comunitari nei Paesi dei Balcani Occidentali).

Il progetto Societies è un'ampia azione di rafforzamento della società civile e delle sue capacità di advocacy in 5 Paesi dei Balcani Occidentali: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia. In particolare, Societies ha come *target group* le locali associazioni della società civile che si occupano di disabilità e disagio mentale, offrendo loro un ampio set di strumenti per crescere sia come singole orga-



---

*L'obiettivo finale a cui devono tendere i Paesi del Sud-Est Europa per rafforzare l'advocacy del Terzo settore è «creare strutture durature e meccanismi permanenti per la cooperazione tra settore pubblico e Terzo settore. Deve inoltre essere garantito un flusso di informazioni trasparente e accessibile al Terzo settore in tutte le materie di interesse pubblico»*

nizzazioni sia come rete (percorsi formativi, scambio di prassi, finanziamenti a iniziative locali, creazione di reti e coalizioni, dialogo con le istituzioni locali, campagne di advocacy).

La rete Caritas nei Balcani, infatti, fin dai primi anni Duemila è diventata "leader" nel settore della disabilità e della salute mentale, avendo proposto decine di iniziative e progetti diversi per il miglioramento delle condizioni sociali e sanitarie delle persone disabili e dei pazienti psichiatrici, per il supporto alla nascita delle associazioni di utenti e dei loro familiari, per l'apertura di servizi in comunità che superassero le strutture manicomiali, per la promozione di nuove leggi sui trattamenti sociale e sanitario e sui diritti dei pazienti psichiatrici e delle persone con disabilità.

Il progetto Societies è stato presentato all'Unione europea dalla rete Caritas dei Balcani e da Caritas Italiana nel 2015: la prima fase è stata finanziata con 1,2 milioni



di euro ed è durata quattro anni (gennaio 2016 – dicembre 2019). Al termine della prima fase è stata presentata una seconda fase, anch'essa finanziata con ulteriori 1,2 milioni di euro, attualmente in corso e che durerà per i prossimi quattro anni (aprile 2020 – marzo 2024).

Societies condivide e cerca di mettere in pratica la visione e la strategia identificata dalla DG Enlargement per il miglioramento dell'advocacy del Terzo settore: da un lato rafforzare le capacità interne delle stesse organizzazioni della società civile, e contemporaneamente dall'altro lato costruire e promuovere un contesto locale che sia più aperto e più attento alle istanze del Terzo settore. I temi forti attorno a cui viene fatto ruotare questo lavoro sono: 1) l'inclusione sociale delle persone con disabilità e disturbo psichiatrico; 2) l'adozione di politiche che favoriscano la de-istituzionalizzazione dei servizi di salute mentale e disabilità; 3) il raggiungimento degli standard comunitari in materia di welfare e politiche sanitarie.

Societies dunque organizza e propone molti momenti formativi per le organizzazioni della società civile nei Balcani (training, *study visits*, convegni e seminari). Al tempo stesso, però, offre possibilità concrete di realizzare nella prassi quanto appreso nella teoria: tramite bandi e finanziamenti a servizi in comunità e imprese sociali guidate dalle organizzazioni stesse, vengono supportate decine di efficaci e innovative iniziative di inclusione sociale da parte delle ONG. Questo elemento è fondamentale: molto spesso, infatti, l'advocacy del Terzo settore nei Balcani ha bisogno di poggiarsi proprio su esperienze concrete, su prassi funzionanti, che dimostrino alle istituzioni che il cambiamento è possibile e che le ONG sono in grado di gestirlo e guidarlo.

Societies poi cerca, dall'altro lato, di rendere i territori balcanici più aperti e più ricettivi verso le azioni e le proposte della società civile. Per questo motivo lavora alla creazione di strutture e meccanismi che garantiscano una continua collaborazione e un dialogo permanente tra Terzo settore e istituzioni pubbliche; e cerca di aumentare la visibilità a livello di opinione pubblica delle attività del Terzo settore, affinché siano i cittadini stessi dei Paesi balcanici ad "allearsi" con le istanze delle ONG.

Alcuni particolari metodi di lavoro del progetto Societies consentono di velocizzare e rafforzare il raggiungimento dei risultati di advocacy.

Anzitutto Societies promuove e valorizza le attività delle reti di organizzazioni: è ormai chiaro che nei Paesi balcanici non mancano le ONG (in termini numerici); il vero problema è che le ONG che agiscono in uno stesso settore (come ad esempio la disabilità e la salute mentale) sono spesso scollegate tra loro, agiscono in-

dividualmente, e dunque generano un potere di advocacy molto limitato. Le Caritas locali coinvolte nel progetto Societies offrono dunque consulenza alle ONG dello stesso settore per creare coalizioni attorno a temi comuni, per attivare le reti, per sviluppare i metodi di raggiungimento del consenso nei grandi gruppi.

L'altro metodo molto efficace nel lavoro di advocacy è la collaborazione regionale tra i vari Paesi: si è visto infatti che si può realizzare un'efficace azione di advocacy quando si dà la possibilità alle organizzazioni (ma anche alle istituzioni) di vedere come vengono affrontati lo stesso tema e le stesse riforme in uno dei Paesi vicini.

Se infatti viene mostrato un servizio efficiente, un meccanismo permanente, una prassi funzionante in un Paese comunitario (come ad esempio l'Italia), tra le ONG e i governanti balcanici rimane sempre presente l'obiezione che quel tipo di cambiamento non sia possibile nel proprio territorio perché molto meno attrezzato (sono molto comuni commenti del tipo: «Da voi in Italia è possibile farlo perché avete avuto 40 anni di esperienza», «Da voi si può fare perché non avete

---

*Societies organizza molti momenti formativi per le organizzazioni della società civile nei Balcani. Al tempo stesso offre possibilità concrete di realizzare quanto appreso: tramite bandi e finanziamenti a servizi in comunità e imprese sociali guidate dalle organizzazioni stesse, vengono supportate efficaci iniziative di inclusione sociale da parte delle ONG*

avuto il comunismo e poi la guerra», «Da voi si può fare perché avete una economia più sviluppata e risorse più ampie per il Terzo settore»). Vedere invece le prassi funzionanti in uno dei Paesi della regione fa immediatamente cadere tutte le obiezioni, dimostra che il cambiamento è possibile anche in contesti come quelli balcanici, e motiva i partecipanti ad attuare simili riforme anche nel loro territorio. La rete Caritas ha un grosso potenziale in questo ambito dal momento che conosce molto bene le buone prassi presenti nel proprio territorio, e può facilitare l'identificazione di quelle più interessanti e stimolanti a livello regionale.

### **L'esperienza di advocacy dell'associazione Herc di Belgrado (Serbia): intervista a Larisa Despotovic, fondatrice dell'associazione**

*Come è nata la vostra associazione? Cosa vi ha spinto a organizzarvi?*

«I primi passi della nostra associazione sono stati fatti nel 2009. Eravamo 4-5 persone che non si conoscevano tra di loro, ma avevano gli stessi problemi di salute mentale. Ci siamo conosciuti tramite i forum

online che trattavano temi di salute mentale: in questi forum abbiamo iniziato a scambiarci le esperienze, e abbiamo subito provato empatia gli uni per gli altri perché condividevamo gli stessi problemi.

In quel periodo, Caritas organizzava varie conferenze sui temi della salute mentale. Una di noi è stata invitata a parlare della propria esperienza in una di queste conferenze, e in quell'occasione ha potuto sentire anche varie idee di altri relatori che desideravano far nascere delle associazioni. Dopo quella conferenza, la nostra amica ha proposto a tutti noi questa idea, che ci è subito piaciuta; così ci siamo rivolti a Caritas perché ci aiutasse a fondare l'associazione. Non avevamo mai avuto l'idea di fondare una nostra associazione prima di quella conferenza.

Agli inizi c'era moltissimo entusiasmo, partecipavamo a vari incontri e formazioni, e i risultati hanno cominciato ad arrivare subito: già nel primo anno di vita dell'associazione abbiamo scritto un paio di progetti, che ci sono stati approvati. Lì abbiamo capito che lavorare come associazione funzionava.

I fondi sono sempre stati un problema, ma io credo che noi funzioniamo bene perché possiamo andare avanti anche senza risorse: siamo infatti basati sul volontariato. I membri sono persone accomunate da problemi simili, hanno dunque una forte motivazione personale. Per esempio la nostra attività principale è sempre stata quella di organizzare gruppi di auto-aiuto, e questo si può fare anche senza risorse: all'interno di ogni gruppo di auto-aiuto che abbiamo organizzato si è sempre fatto avanti qualcuno che voleva poi dedicare più tempo all'associazione. Così siamo sempre rimasti attivi, indipendentemente dai fondi».

*Come è nata l'idea di creare Naum, la rete delle associazioni degli utenti dei servizi di salute mentale della Serbia?*

«Un altro progetto di Caritas, chiamato "Promene", ci ha consentito di conoscere altre 11 associazioni serbe che si occupano di salute mentale, come noi. Da quegli incontri è nata l'idea di metterci in rete con tutti, di aiutarci a vicenda. È così nata la rete "Naum".

Il suo scopo principale è proprio l'advocacy pubblica; questa è la sua funzione principale. Abbiamo fatto vari passi avanti, per esempio nel 2017 ci siamo formati come rete anche alla protezione dei diritti umani. Ci sono state anche difficoltà: in alcuni periodi la rete rallenta, perché magari alcune associazioni attraversano dei periodi critici, si indeboliscono. Ma in quei momenti cerchiamo comunque di tenere la rete viva, non vogliamo fermarla».

*Come funziona il lavoro di advocacy delle associazioni e della rete Naum?*

«La nostra esperienza di advocacy è molto diversificata, in questi anni abbiamo raggiunto risultati diversi. Molto dipende da di chi trovi "dall'altra parte". Ci sono state molte occasioni in cui trovavamo dei rappresentanti delle istituzioni locali veramente interessati a noi e ai nostri temi: mi ricordo per esempio una buona collaborazione con l'Ufficio per le politiche giovanili del comune di Belgrado, qualche anno fa; oppure con uno degli ospedali psichiatrici della città, il Laza Lazarevic, con cui si collaborava benissimo fino a due anni fa, quando poi è cambiato il loro management.

Lo stesso succede a livello nazionale: a volte troviamo rappresentanti veramente interessati alle nostre proposte. Forse il risultato più grande a livello di advocacy lo abbiamo ottenuto nel 2019, quando il governo nazionale e il Ministero della Salute hanno adottato la nuova "Strategia nazionale per la salute mentale": siamo riusciti a far includere nella Strategia alcune pro-

---

*«Abbiamo incontrato altre 11 associazioni serbe che si occupano di salute mentale. Da quegli incontri è nata l'idea di metterci in rete, di aiutarci a vicenda. È così nata la rete "Naum". Il suo scopo principale è proprio l'advocacy pubblica. Abbiamo fatto passi avanti: per esempio nel 2017 ci siamo formati come rete anche alla protezione dei diritti umani»*

poste e suggerimenti della rete Naum, addirittura si menziona la nostra rete come uno degli interlocutori riconosciuti dalle istituzioni che si occupano di salute mentale.

Ma la situazione è poi diversa da città a città. Abbiamo associazioni che, in alcuni luoghi, fanno fatica ad essere ascoltate dai loro governanti e dalle loro istituzioni; non riescono proprio a trovare interlocutori. In Serbia il dialogo tra le organizzazioni e le istituzioni è sempre difficile, ma per noi è ancora più difficile perché siamo associazioni che si occupano di salute mentale, quindi soffriamo di pregiudizi ancora maggiori rispetto ad altre associazioni. Mi ricordo che una volta siamo stati in contatto con l'Ufficio per la collaborazione con il Terzo settore del comune di Belgrado, e alle riunioni ci ascoltavano, dicevano che ci capivano, che non avevano pregiudizi verso di noi. E poi siamo venuti a sapere che la stessa persona con cui parlavamo si era opposta all'assunzione di un ragazzo in quell'Ufficio perché soffriva di attacchi di panico. A parole i rappresentanti istituzionali sostengono il progetto, sono d'accordo con quello che noi diciamo, ma poi è nella realtà che vedi se l'istituzione ti sta veramente capendo o meno – e questa persona evidentemente non lo era».

*Avete raggiunto un risultato enorme facendo approvare alcune vostre proposte nella nuova Strategia governativa. Dopo un risultato del genere, quali sono i prossimi vostri obiettivi di advocacy?*

«Noi ora abbiamo l'obiettivo prioritario di trasformare quella Strategia in realtà. Il testo della Strategia è buono, comprende molte istanze che condividiamo, c'è anche un Piano di azione collegato. Ma da nessuna parte ci sono i dettagli operativi: chi è incaricato di implementare questo Piano? Chi deve finanziarlo? Come vengono distribuite le risorse? Quali sono le scadenze e i tempi? La risposta a queste domande è diventata adesso il nostro obiettivo.

Nel testo si menziona la creazione di un "ente di coordinamento" responsabile per l'implementazione. Ecco, noi vogliamo cominciare da qui: questo ente ancora non esiste, noi stiamo lavorando perchè venga creato. Al momento infatti non abbiamo nemmeno un ente a cui rivolgerci con le nostre istanze.

Questo è l'obiettivo di advocacy che abbiamo a livello nazionale. A livello locale invece l'obiettivo è rendere visibili le nostre associazioni in quei contesti dove ancora non lo sono».

*I cambiamenti prodotti dalla pandemia come stanno influenzando il vostro lavoro?*

«Con il Covid è anzitutto aumentato tantissimo il numero di cittadini che ci contattano, che chiedono aiuto. E sono tutte persone che per la prima volta hanno problemi psichici. Non ci contattano più di tanto le persone che già avevano problemi, ma chi per la prima volta si trova in questo tipo di crisi. Anche l'ospedale psichiatrico di Belgrado ci ha confermato che i ricoverati degli ultimi mesi riguardano praticamente tutte persone al primo ricovero, persone che prima non avevano mai avuto bisogno di ospedalizzazione.

Chi invece aveva già problemi di salute mentale si è trovato ad avere altre difficoltà. Durante la prima ondata, tutti gli ospedali serbi sono stati super occupati a trattare i pazienti Covid. Noi come associazione abbiamo cominciato a ricevere un sacco di telefonate dai pazienti psichiatrici che non riuscivano più a contattare il loro medico o non potevano andare in ospedale per fare le visite, e quindi non riuscivano a farsi fare le ricette per i medicinali che a loro servivano. Chi ci chiamava era veramente nel panico: doveva prendere ogni giorno certi medicinali, e non riusciva a farseli prescrivere. Allora abbiamo iniziato noi come associazione a chiamare gli ospedali e i medici. Sapevamo che il problema si poteva risolvere: il medico può mandare per via elettronica la ricetta del medicinale che serve a un paziente psichiatrico. Ma devi fare pressione e chiederlo con forza affinché l'ospedale inizi a mandare le ricette elettroniche.

Infine devo dire che con il Covid la salute mentale è diventata un tema nuovamente molto attuale, se ne parla tanto, è presente nel dibattito pubblico. Ma mancano ancora le risposte concrete. Il Governo aveva attivato un numero verde per il supporto e un altro numero di telefono per la prevenzione al suicidio. Ma proprio 2-3 giorni fa è esploso uno scandalo perchè si è scoperto che quei numeri di telefono sono a pagamento. Prova a immaginare che una persona in crisi trova la forza di chiamare questi numeri, e magari non riesce a parlare perchè non ha credito nel suo cellulare! Tutta l'opinione pubblica, e ovviamente anche noi, ha protestato molto a seguito di questa notizia, e adesso sembra che la situazione si sia risolta».

*Quali sono i consigli che vi sentite di dare alle associazioni che si vogliono occupare di advocacy, anche in settori diversi dal vostro?*

«Anzitutto c'è bisogno di conoscenza, c'è bisogno di formarsi al lavoro di advocacy. Chi vuole fare advocacy deve conoscere quali sono le leggi, le procedure, deve seguire come si evolve la situazione.

---

**«Esistono metodi nuovi per l'advocacy e per generare una adeguata pressione sulle istituzioni: noi dobbiamo imparare a usarli e a coinvolgere le nostre comunità. Non possiamo fermarci ai metodi classici che abbiamo usato finora; alcune di quelle campagne non funzionano più»**

Poi mi voglio collegare proprio all'esempio del numero di telefono a pagamento che ho appena raccontato, per evidenziare il secondo punto chiave del nostro lavoro di advocacy: è molto chiaro che, solo se uniamo le forze e la voce di tanti attori della società, noi associazioni possiamo ottenere i cambiamenti che chiediamo. Ci servono campagne innovative, metodi nuovi per coinvolgere le persone.

Ti racconto un altro caso esplicativo di questo che sto dicendo: l'anno scorso una giornalista di Al Jazeera Balkans ha perso la figlia, che si è suicidata. Allora ha deciso di far partire su Twitter una discussione sul tema del suicidio, e taggava nei suoi post anche la nostra premier, Ana Brnabic, ponendole domande quali "Perchè da 2 anni non si adottano strategie nuove? Perchè non implementano fino in fondo le strategie che abbiamo?". Il fatto che questi post li avesse scritti una famosa giornalista ha fatto sì che molti cittadini li retwittassero, condividessero. E così la premier ha risposto su Twitter a questa giornalista, invitandola a una riunione negli uffici della Presidenza del Consiglio per parlare di questi temi. La giornalista ha risposto a



sua volta, dicendole: "Ok, va bene, ma non devo venire io a questa riunione. Devono venirci gli esperti del settore e le associazioni". Tempo due mesi, e il governo ha adottato la nuova Strategia, quella in cui ci sono anche i nostri suggerimenti.

Ecco, voglio dire che esistono metodi nuovi per l'advocacy e per generare una adeguata pressione sulle istituzioni: noi dobbiamo imparare a usarli e a coinvolgere le nostre comunità. Non possiamo fermarci ai metodi classici che abbiamo usato finora; alcune di quelle campagne non funzionano più. Per esempio abbiamo visto che sottoscrivere petizioni non funziona più: le petizioni, anche quelle online, non producono granché in Serbia. Per fare advocacy dobbiamo saperci innovare e usare tutte le risorse che ci sono nelle nostre società».

## **LE CARITAS DIOCESANE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA E L'HOUSING FIRST – Il diritto a una casa e una comunità per le persone senza dimora**

L'esperienza delle Caritas del Friuli Venezia Giulia (FVG) prende avvio dal momento che nel 2016 si apre la possibilità da parte delle Regioni di partecipare alla progettazione all'interno dell'Avviso pubblico n. 4/2016 PON (Piano Operativo Nazionale) "Inclusione" FSE 2014- 2020 e del PO I FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti), rispettivamente per la riduzione della marginalità estrema nelle aree urbane e per la realizzazione di interventi a bassa soglia per rispondere ai bisogni materiali immediati delle persone senza dimora, allocando le risorse in quei territori in cui risultava più diffuso il fenomeno.

Tale opportunità dava, tra l'altro, la possibilità di sperimentare il modello Housing First<sup>1</sup> (HF) quale buona pratica di innovazione sociale come evidenziato dalle Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta in Italia del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Tali Linee sono nate dalla necessità di dotarsi di strumenti efficaci per l'implementazione dell'obiettivo 5 della Strategia europea EU2020 e a partire dalla prima Ricerca nazionale sulle Persone Senza Dimora portata avanti dal 2009 al 2012 da Istat con fio.PSD<sup>2</sup> e Caritas Italiana. Nella redazione delle Linee di Indirizzo, fio.PSD ha gestito la segreteria tecnica del gruppo di lavoro coordinato.

Le Caritas FVG, oltre a essere riconosciute come interlocutori privilegiati in quanto promotori di servizi e progetti di risposta alla *homelessness*, gestiti dai propri bracci operativi, hanno dal 2009 un rapporto strutturato con la Regione per ciò che concerne l'osservazione dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale

con approfondimenti tematici che hanno, tra gli altri, riguardato proprio la grave emarginazione adulta.

Inoltre le quattro Caritas della regione sono entrate a far parte del Network Housing First Italia (NHFI), promosso dalla stessa fio.PSD per costruire una rete di soggetti pubblici e del Terzo settore che si formassero

---

*Le Caritas FVG, riconosciute come interlocutori privilegiati poiché promotori di servizi e progetti di risposta alla homelessness, hanno un rapporto strutturato con la Regione per ciò che concerne l'osservazione dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale con approfondimenti, tra gli altri, sulla grave emarginazione adulta*

e sperimentassero questa nuova metodologia d'intervento. Gli operatori Caritas si sono formati a partire dal 2014 e dal 2016 sono partite le prime sperimentazioni a livello diocesano con fondi 8x1000 CEI di Caritas Italiana e con il coinvolgimento degli ambiti territoriali socio-assistenziali.

Dalla Ricerca nazionale sulle Persone Senza Dimora emergeva che a livello regionale il fenomeno aveva una rilevanza statistica solo nella città di Trieste e conseguentemente le risorse allocate dall'Avviso 4 erano indirizzate solo a questa città. Tuttavia i servizi e l'attività di osservazione svolta dalle Caritas facevano emergere sia problematiche ma anche buone pratiche di risposta al fenomeno anche nelle altre tre principali città della regione (Udine, Pordenone e Gorizia). A questo punto era importante:

- aiutare la Regione affinché comprendesse l'importanza dell'opportunità data dall'Avviso 4 per una progettazione anche nella nostra regione;
- promuovere un tavolo di co-progettazione che prevedesse l'implementazione della metodologia HF;
- rendere disponibile la rete Caritas per allargare la progettazione a tutti e quattro gli ambiti dei capoluoghi provinciali.

In questo le Caritas si sono avvalse della competenza della fio.PSD e di propri operatori formati specificamente rispetto alle politiche, alle dinamiche dei fondi europei e alla metodologia HF.

Fondamentale è stato altresì il coinvolgimento, sia nella sua componente politica che operativa, degli ambiti socio-assistenziali, in fase di sperimentazione (per formarsi alla metodologia e valutarne l'efficacia), nella co-progettazione e nell'implementazione successiva.

Nel 2017 si è avviata la co-progettazione e nel 2019 sono partiti gli avvisi pubblici degli ambiti per le implementazioni locali. Seppure in alcuni casi si siano verifi-

cati dei ritardi, tutti i quattro ambiti interessati hanno avviato le implementazioni. Obiettivo dell'azione di advocacy in Regione FVG è stato il rendere la sperimentazione della metodologia HF una politica e una pratica condivise a livello istituzionale, per la concreta realizzazione dei diritti fondamentali delle persone senza dimora e più in generale del loro sviluppo umano integrale.

La prospettiva è stata quella della complementarietà tra il più classico approccio "a gradini" (dal dormitorio per step successivi sino all'autonomia) quale risposta alla *homelessness*, e l'inserimento immediato delle persone senza dimora in una casa e in un contesto vitale di vicinato e di quartiere, favorendo quanto più possibile la loro autodeterminazione.

### Metodo e processo per il raggiungimento dei risultati

Il metodo pedagogico Caritas è partito come sempre dall'ascolto delle esperienze di grave marginalità che coinvolgono le persone che si rivolgono ai servizi Caritas. A questo è stato però affiancato un lavoro di osservazione del fenomeno da parte dell'Osservatorio Caritas FVG che ha prodotto dei report sul fenomeno. Si è poi aggiunto il lavoro del comitato tecnico scientifico del NHFI che ha messo a punto una serie di strumenti e di risultati validati scientificamente per la valutazione della metodologia HF<sup>3</sup>.

Fondamentale è stato l'approccio multilivello e la rete che hanno favorito la diffusione di conoscenze sul tema sia a livello locale che regionale. Infatti il risultato è stato raggiunto nella misura in cui si è stati in grado di connettersi tra Caritas diocesane e reti che promuovevano la medesima azione di advocacy

rappresentate da Feantsa per livello europeo e fio.PSD per quello nazionale. È stato fondamentale per questo lavoro il riconoscimento di fio.PSD e delle Caritas della regione a livello istituzionale quali interlocutori affidabili, competenti e quindi autorevoli, sulle politiche e sulle pratiche che si desideravano promuovere. In tal senso le Linee d'Indirizzo alla cui stesura fio.PSD ha dato un contributo importante l'hanno resa interlocutore principale anche a livello di Regione FVG.

Fio.PSD ha dato alle Caritas la possibilità di conoscere gli orientamenti comunitari, ministeriali e regionali rispetto all'ambito nel quale intendevamo sviluppare l'azione di advocacy e così si è stati capaci di supportare la Regione rispetto al processo attivato.

Nel frattempo la stessa fio.PSD aveva promosso un'intensa campagna informativa e di sensibilizzazione sulla metodologia dell'Housing First anche con testimonial importanti nel campo del cinema e del teatro e di questo hanno beneficiato anche i soci come le Caritas FVG aderenti. È stato vincente, accanto all'autorevolezza sul tema, portare studi e prassi validate o in corso di validazione, presentando il tema come un cambio di paradigma e non come una semplice opportunità di finanziamento.

Le Caritas, come organizzazioni territoriali impegnate in questo ambito di lavoro, hanno favorito relazioni stabili con gli attori istituzionali, facilitando le relazioni tra il livello regionale e locale (Regione e Ambiti), fornendo supporto rispetto alla conoscenza del fenomeno, alla definizione dell'obiettivo da raggiungere e agli aspetti tecnici e operativi necessari alla co-progettazione degli interventi. ■■■



## 5. Riflessioni conclusive

Nell'ambito di questo dossier abbiamo provato ad accennare ad alcune delle problematiche emergenti relative alla partecipazione delle organizzazioni della società civile nell'arena nazionale, europea e internazionale, ma anche all'importanza e potenzialità che tale partecipazione comporta in vista di un necessario processo trasformativo dell'attuale sistema socio-economico. Un tema ripreso più volte anche nei precedenti dossier pubblicati da Caritas Italiana e che qui ritraiamo alla luce della riflessione sui principi che orientano il lavoro di advocacy e su alcune modalità di attivazione delle organizzazioni della società civile.

Un'analisi che abbiamo ritenuto utile a fronte di un progressivo restringimento dello spazio di agibilità e iniziativa civica, ma anche a un bisogno sempre maggiore di mobilitazione per affrontare la complessità odierna e riattivare la politica su alcuni temi sempre più urgenti.

Un restringimento dello spazio civico inteso sia come luogo per organizzare, operare, avere una voce legittimata, protestare e dissentire oppure per esercitare una determinata influenza su misure e politiche specifiche. Una ridotta capacità di azione nell'ambito ad esempio della difesa dei diritti fondamentali a seguito di quadri normativi mutati e di una crescente delegittimazione da parte dell'opinione pubblica. Ma anche una minore capacità di incidere su processi di definizione delle politiche pubbliche nonostante il proliferare dei processi consultivi formali nazionali e internazionali.

Nello stesso tempo, però, le sfide della competizione globale, della rivoluzione digitale, delle migrazioni, i problemi della convivenza multietnica e multiculturale, il cambiamento climatico, la domanda di nuovi diritti e di nuove libertà, la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali sollecitano un maggior coinvolgimento e un ingaggio "consapevole" della società civile, una partecipazione più efficace ed effettiva dei corpi intermedi, in particolare di quelli orientati verso il raggiungimento di beni collettivi e ispirate da una logica di condivisione sociale.

La globalizzazione e la rivoluzione tecnologica offrono grandi opportunità di crescita e progresso, ma producono anche nuove povertà e nuove emarginazioni. La difesa dei diritti si fa sempre più necessaria: non bastano gli interventi riparatori e assistenziali, poiché la crisi lascerà non solo effetti di impoverimento ma anche un arretramento dell'eguaglianza e dei diritti fondamentali. È necessario quindi mettere al centro del nostro agire la lotta alle disuguaglianze e la coesione sociale in una logica partecipativa. La crisi



diventa il tempo dell'advocacy per ricollocare gli ultimi della fila sia nella distribuzione delle risorse che in termini di riconoscimento.

La partecipazione al dialogo sociale e civile e il rapporto tra stati e organizzazioni solleva però alcune questioni dilemmatiche, già anticipate nei precedenti capitoli. Ne riportiamo solo alcune per esigenza di sintesi, per contribuire al dibattito futuro.

### Globalizzazione/localizzazione

La globalizzazione ha generato una forte interconnessione fra politica ed economia a livello internazionale, determinando il trasferimento di compiti precedentemente detenuti dagli Stati-nazione a organizzazioni internazionali, sempre più numerose e specializzate. Il fenomeno della società civile globale ha favorito una mobilitazione generale su alcuni grandi temi, agevolando interconnessioni tra le diver-

---

*È necessario mettere al centro del nostro agire la lotta alle disuguaglianze e la coesione sociale in una logica partecipativa. La crisi diventa il tempo dell'advocacy per ricollocare gli ultimi della fila sia nella distribuzione delle risorse che in termini di riconoscimento*

se comunità nazionali e la percezione che siamo tutti responsabili di quello che avviene in zone del mondo diverse dalle proprie.

Tuttavia è cresciuta anche la percezione che i luoghi della concertazione internazionale siano divenuti appannaggio solo delle grandi organizzazioni internazionali, includendo fondazioni private, spesso dotate di un enorme potere economico e finanziario, da sole in grado di esercitare un'influenza determinante sui processi di cambiamento, generando nelle persone un senso di insicurezza verso questi centri di potere percepiti essere sempre più distanti da loro. A fronte di un impatto sempre più devastante di problemi che richiedono una forte *governance* mondiale si è andato rafforzando l'interesse dei cittadini verso esigenze



sempre più legate a territori specifici, favorendo un'analisi e una ricerca di soluzioni localizzate e specifiche a discapito di un'attenzione su dimensioni globali e sistemiche<sup>1</sup>.

Per sviluppare una partecipazione capace di valorizzare i contributi dei diversi attori sociali situati a livelli diversi (locale, nazionale, internazionale), è necessario ri-animare il processo di costruzione partecipata delle politiche, affinché la molteplicità delle istanze che provengono dal basso non si fermino all'interno della singola comunità o al massimo dei confini nazionali, ma confluiscono e arricchiscono i dibattiti in corso a livello internazionale, e viceversa. Le sollecitazioni e chiamate all'azione (*call to action*) che provengono dai movimenti globali devono poter contribuire ai cambiamenti delle politiche locali, attraverso un lavoro di intermediazione che traduca l'istanza globale.

Un migliore accesso alle informazioni, il contrasto all'analfabetismo funzionale, la diffusione di opportunità culturali, la partecipazione a occasioni di coesione sociale e di interazione "civica": sono tutti ambiti su cui formare cittadini coscienti delle sfide (anche) sociali, che richiedono un maggior coinvolgimento e un ingaggio "consapevole". Se la globalizzazione ha bisogno di un "governo globale" sempre più forte e sempre più globale, dall'altro la partecipazione deve collocarsi "vicino" ai cittadini, collegando i fenomeni mondiali all'esperienza concreta, che nella sua prossimità assorbe l'attenzione dei cittadini. Questo è sicuramente uno dei compiti delle organizzazioni della società civile nel lavoro di sensibilizzazione e di animazione delle comunità.

### Le consultazioni multistakeholder

La gestione dei fenomeni globali ha favorito la formazione di un sistema di governo che ha visto l'inclusione nel processo consultivo, e a volte decisionale, di "tutte le parti interessate", per una legittimazione democratica del sistema decisionale e una sua più efficace implementazione. Applicata principalmente al contesto internazionale, dove si sta sviluppando maggiormente, è utilizzata oramai diffusamente anche a livello nazionale per favorire una più ampia partecipazione delle parti sociali. Un esempio nella costruzione dei piani operativi nazionali per l'utilizzo dei fondi strutturali europei.

Certamente, «coinvolgere le parti interessate nel processo decisionale le rende più propense a collaborare tra loro e con i governi a tutti i livelli per contribuire a mantenere gli impegni associati agli accordi»<sup>2</sup>. Al momento non c'è una definizione unica, globalmente riconosciuta: la categoria "governo" può comprendere uffici governativi a livello nazionale, regionale, provinciale, comunale; o a livello internazionale: or-

ganizzazioni intergovernative regionali (ad es. L'Unione europea), o includere membri di Parlamenti. Per "società civile", invece, si coinvolgono analogamente organizzazioni non statali a livello internazionale, regionale e nazionale, movimenti sociali, enti religiosi, associazioni professionali, organizzazioni di sviluppo, gruppi umanitari o ONG ambientali.

La mancanza però di un legittimo processo di selezione pubblica delle parti interessate può generare un'asimmetria di potere tra le categorie di "parti interessate", in particolare le società transnazionali e le comunità, soprattutto da quando si è inserita la partecipazione anche di rappresentanti di interessi commerciali, in contrasto con lo sviluppo di un sistema democratico rappresentativo a livello globale<sup>3</sup>.

Cruciale diventa allora il processo di selezione: bilanciare la rappresentazione di genere, classe, etnia e geografia; escludere potenziali conflitti di interessi (derivanti per esempio dalla presenza di imprese private); tenere conto delle asimmetrie di potere che pervadono le relazioni tra le diverse categorie di parti

---

*Cruciale è il processo di selezione: bilanciare la rappresentazione di genere, classe, etnia e geografia; escludere potenziali conflitti di interessi; tenere conto delle asimmetrie di potere che pervadono le relazioni tra le diverse categorie e organizzazioni*

interessate e le diverse organizzazioni che le rappresentano all'interno di un gruppo *multistakeholder*. Ma è importante anche tenere conto delle diverse modalità di partecipazione: il potere di advocacy e gli interessi di una grande società multinazionale saranno certamente diversi da quelli di una rete informale di organizzazioni della società civile.

«Occorre aprire uno spazio di democrazia sostanziale dei percorsi di cambiamento, evitando il tranrello di una forma di democrazia formale che rischia di non far altro che confermare gli assetti di potere esistenti. Le istituzioni pubbliche devono assumersi la responsabilità di garantire che gli spazi di dialogo siano organizzati al fine di favorire il contributo paritario di tutte le espressioni della società civile»<sup>4</sup>, senza escludere nessuno.

### La gestione dei beni comuni e il coinvolgimento dei soggetti non pubblici

Il processo di innovazione sociale che ha riguardato il welfare in Italia e in Europa ha sviluppato il coinvolgimento responsabile dei cittadini, potenziando il lavoro di partecipazione e di advocacy delle organizzazioni che li rappresentano, nella co-progettazione e co-produzione di servizi e interventi, ma anche nella compar-

tecipazione delle risorse economiche necessarie. Un diverso modo di interagire dei soggetti non pubblici all'interno di reti multi-attore nella collaborazione con le istituzioni pubbliche; modalità diverse di disegno delle politiche sociali e della loro azione sul territorio, secondo il principio di sussidiarietà per impegnare tutti i soggetti operanti in un territorio ad assumersi la responsabilità di concorrere al bene comune.

Questo non deve voler significare un "ritrarsi" dei soggetti pubblici o l'esternalizzazione di servizi dal pubblico al privato. Il processo di disinvestimento sul sistema pubblico e di progressiva privatizzazione che si è verificato in quest'ultimo ventennio ha di fatto "indebolito" fortemente la capacità dello Stato nel garantire l'universalità dei diritti affidando spesso alle organizzazioni della società civile il ruolo di supplenti nell'emergenza.

Occorre allora monitorare sul necessario equilibrio tra un lavoro di advocacy teso a rafforzare il ruolo dello Stato nella cura e la promozione del bene comune della società (un compito che non può essere delegato), ribadendo la responsabilità pubblica nel garantire che il godimento dei diritti sia realmente universale. È un lavoro volto a riconoscere al Terzo settore e all'economia sociale una dignità e un ruolo che si è dimostrato complementare e non inferiore, nel far fronte ai problemi dell'ammodernamento del sistema istituzionale in una logica di sussidiarietà. Lo «Stato e le istituzioni debbono stabilire le regole, garantire la loro imparziale e corretta applicazione, offrire servizi e liberare energie; promuovere le iniziative dei singoli e delle comunità intermedie»<sup>5</sup>, favorire una co-progettazione territoriale intesa come processo di formazione e attuazione delle policy nelle quali si ritiene centrale la valorizzazione delle competenze e delle conoscenze di tutti i soggetti territoriali rilevanti, istituzionali e non, pubblici e privati, che interagiranno con la policy.

«È necessario un doppio cambiamento: dalla cultura dell'individualismo proprietario alla cultura della solidarietà, dal modello dell'amministrazione bipolare al modello dell'amministrazione condivisa»<sup>6</sup>, una rete di soggetti pubblici e privati che, in modo coordinato e sussidiario, si assumono collettivamente la responsabilità di realizzare un progetto complessivo per il benessere della comunità, al di là degli specifici ruoli e interessi individuali.

Le organizzazioni della società civile devono essere allora capaci di fare proposte in un'ottica di medio-lungo periodo, aiutando a identificare gli ambiti di intervento prioritari, mostrare le innovazioni possibili e proporre strategie con un orizzonte più ampio di quello oggi prevalente.

## Spazi che si restringono e altri che si ampliano

Se da un lato si registrano maggiori opportunità di azione e mobilitazione per le grandi ONG internazionali professionalizzate, si restringono gli spazi politici per attivisti e movimenti sociali, soprattutto quelli impegnati nella salvaguardia dei diritti umani. Il tema infatti dello *shrinking space* o restringimento degli spazi di agibilità e iniziativa civica è oggi oggetto di dibattito e di preoccupazione sia delle organizzazioni della società civile che delle istituzioni internazionali.

Come già detto non c'è un singolo spazio in cui tutti partecipano a pari livello. Molte ONG si coalizzano in grandi piattaforme che sempre più diventano partner preferenziali per le istituzioni essendo in grado di rispettare (grazie alle loro dimensioni, struttura burocratica e "brand" affermato) tutte le condizioni poste, mantenendo un notevole potere di negoziazione. Per contro, quelle comunità sociali di base e quei movimenti con vocazione di giustizia sociale, economica, politica e ambientale sembrano essere le vittime principali della repressione da parte di governi autoritari,

---

*Occorre monitorare sul necessario equilibrio tra un lavoro di advocacy teso a rafforzare il ruolo dello Stato nella cura e la promozione del bene comune della società (un compito che non può essere delegato), ribadendo la responsabilità pubblica nel garantire che il godimento dei diritti sia realmente universale*

attori non-statali violenti, e oggi anche da parte di governi democratici che da tempo hanno rinunciato al loro impegno sui diritti umani universali<sup>7</sup>.

L'attuale emergenza, come abbiamo già detto, ha avuto un lungo periodo di incubazione. Negli ultimi anni le organizzazioni della società civile ne hanno preso consapevolezza e si stanno quindi mobilitando per contrastare questo fenomeno, chiedendo il riconoscimento effettivo di quanto istituzioni quali la Commissione europea ribadiscono nei documenti programmatici: la partecipazione di queste organizzazioni al processo politico «è fondamentale per poter elaborare politiche inclusive ed efficaci, contribuire a rafforzare la responsabilità pubblica e la legittimità degli Stati, potenziare la coesione sociale e per costruire democrazie più aperte e radicate»<sup>8</sup>.

Proprio in questi giorni Caritas Europa ha lanciato un appello<sup>9</sup> assieme alla rete europea Civil Society Europe (CSE), nell'ambito della consultazione europea avviata nei mesi scorsi sul Piano d'Azione europeo per la Democrazia<sup>10</sup>, della Commissione europea, pensato proprio per accrescere il livello di garanzie per una partecipazione efficace dei cittadini al processo

democratico prendendo decisioni informate, senza interferenze o manipolazioni illecite.

In questo appello si chiede un maggior riconoscimento e supporto alle organizzazioni della società civile, come elemento chiave per qualsiasi futura azione riguardante la democrazia. «L'impatto della recente pandemia e le misure per affrontarla [...] hanno avuto un ulteriore impatto negativo sulla capacità della società civile di svolgere il proprio ruolo sia nella promozione di un accesso per tutti ai diritti fondamentali nel sociale, nella salute, nella cultura, istruzione, settore ambientale, che nel lavoro di sostegno alla democrazia stessa. Le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo chiave nel sistema democratico, stimolando il dibattito pubblico e l'impegno dei cittadini [...] come riconosciuto anche dai Trattati (europei). La democrazia partecipativa e deliberativa può offrire ai cittadini maggiori possibilità per partecipare attivamente e direttamente alla definizione delle politiche pubbliche pianificate o future. Un elemento importante in vista anche della prossima Conferenza sul futuro dell'Europa»<sup>11</sup>.

In questo appello si chiede in modo specifico:

- un maggior coinvolgimento della società civile nel disegno delle future politiche europee;
- una maggiore attenzione affinché le misure previste all'interno dell'iniziativa Next Generation UE, strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa, riflettano l'urgenza di un sostegno efficace al settore della società civile, chiedendo di sollecitare i governi a includere il contributo del partenariato civico e sociale, oltre che economico;
- un maggiore impegno affinché la ripresa dei Paesi europei sia centrata sul riconoscimento dei diritti fondamentali, focalizzandosi quindi nell'assicurare un accesso paritario ai diritti in un'ottica di lungo periodo;
- un rafforzamento della collaborazione transnazionale della società civile;
- una revisione del Programma europeo "Legiferare meglio"<sup>12</sup>, pensato dalla Commissione per elaborare e valutare le politiche e iniziative legislative dell'UE, affinché sia garantito un processo decisionale aperto e trasparente, e sia rafforzato "lo spazio politico" nel quale i cittadini e i corpi intermedi possano partecipare per contribuire

al disegno, implementazione e valutazione delle politiche europee;

- un maggior equilibrio tra i contributi dei diversi attori sociali coinvolti nei processi partecipativi, rivedendo la metodologia delle consultazioni per raggiungere un numero più ampio delle organizzazioni civiche e sociali in tutta Europa; ma anche attraverso la messa in atto di un dialogo strutturato e continuo con le organizzazioni civiche e sociali lungo tutte le fasi del processo decisionale;
- la predisposizione di meccanismi di partecipazione inclusivi e accessibili a tutti, compresi le persone più fragili ed escluse socialmente;
- il rafforzamento degli sforzi dedicati alla promozione di un "ambiente favorevole alla partecipazione delle organizzazioni e movimenti" in Europa e nel mondo.

Concludendo, le esperienze maturate in questi anni dimostrano che il ruolo di intermediazione delle organizzazioni della società civile, in un'ottica di sussidiarietà e di solidarietà, siano di centrale importanza per potenziare e rendere più efficace la capacità di risposta (*responsiveness*) e responsabilità (*accountability*) di chi governa rispetto agli interessi presenti nella società. Ma soprattutto nella gestione della complessità delle politiche pubbliche. La partita è in continua evoluzione e abbraccia temi di vitale importanza per noi tutti.

«Penso che il terreno sul quale la partita sarà vinta o perduta è proprio quello della riattivazione della cultura della mediazione e del dialogo sociale e istituzionale e della valorizzazione e del rilancio del ruolo, anche politico, delle comunità intermedie. Non solo perché il pluralismo sociale e istituzionale è l'antitesi del centralismo plebiscitario, ma anche perché la rivitalizzazione e il rafforzamento del ruolo politico (di queste comunità) sembra essere uno strumento importante per contrastare la principale motivazione profonda della deriva plebiscitaria e populista: la sensazione largamente diffusa che la globalizzazione, la rivoluzione tecnologica, le migrazioni di massa da un lato, e l'affermarsi di poteri sovranazionali (i mercati, la finanza globale, l'Unione europea, le agenzie di rating) dall'altra, abbiano sottratto ai cittadini (al popolo sovrano) il controllo sulle scelte dalle quali dipende il loro futuro»<sup>13</sup>. ■ ■ ■

---

*Le esperienze maturate in questi anni dimostrano che il ruolo di intermediazione delle organizzazioni della società civile, in un'ottica di sussidiarietà e solidarietà, siano di centrale importanza per potenziare e rendere più efficace la capacità di risposta e responsabilità di chi governa rispetto agli interessi presenti nella società. Ma soprattutto nella gestione della complessità delle politiche pubbliche*



## FONDI EUROPEI PER LA RIPRESA POST-COVID

Per attenuare l'impatto della pandemia sulle persone e sull'economia, l'Unione europea ha messo a disposizione degli Stati membri un significativo **pacchetto di strumenti e risorse**; accanto a ciò sono state **adottate alcune misure** per sostenere gli Stati membri in questi difficili momenti, tra cui la piena flessibilità delle norme di bilancio dell'UE e una riforma delle norme in materia di aiuti di Stato.

Tra le risorse disponibili, sicuramente le più rilevanti e conosciute da tutti sono quelle previste all'interno del Next Generation UE. Abbiamo tuttavia anche altri pacchetti di risorse, come ad esempio anche il programma SURE, uno strumento di solidarietà che prevede il sostegno al reddito dei lavoratori e per le imprese; oppure il programma previsto per la ripresa degli investimenti; o infine i fondi strutturali e di investimento europei che possono essere utilizzati per attivare strumenti finanziari in risposta alla crisi Covid-19 e a sostegno degli obiettivi di lungo termine dell'Unione, come la transizione verde e digitale.

Quale partecipazione della società civile è prevista nella definizione della strategia di impiego di questi fondi da parte dell'Italia? Al momento la percezione diffusa è che manchi innanzitutto un piano per una consultazione efficace ed effettiva delle organizzazioni della società civile.

Al di là di alcuni episodi, come gli "Stati Generali", che sono sembrati dettati più da una logica politica di breve termine, **non sembrano esserci luoghi istituzionali** previsti per poter contribuire in maniera costruttiva e strutturata al Piano nazionale di ripresa. Non c'è un confronto ampio e comprensivo di tutte le parti sociali (associazione e organizzazioni che da anni sono impegnate a fianco delle persone più fragili del Paese) sugli obiettivi di cambiamento strutturale che si vorrebbero raggiungere. Qual è la visione generale che sottende l'impiego di questi fondi? Quale direzione intraprenderà il Paese al termine di questa emergenza?

Sarà cruciale in una logica di sussidiarietà e solidarietà **mettere in piedi il prima possibile uno spazio civico** che attivi questo confronto. Uno spazio formale, riconosciuto, trasparente e permanente per contribuire al benessere futuro della collettività e del Paese, nella consapevolezza della necessità di un cambiamento "di sistema" nella *governance* dei fenomeni globali, e di un ruolo attivo dell'Italia in questa direzione.



## Introduzione

1. *L'importante è partecipare. Il ruolo di advocacy delle associazioni di volontariato in Toscana*, Raffaello Ciucci e Gabriele Tomei, giugno 2013.
2. «Il concetto di organizzazione della società civile ricopre un ampio ventaglio di attori, con ruoli e mandati diversi. La definizione varia nel tempo e a seconda delle istituzioni e dei Paesi. Per l'Unione europea questa categoria comprende tutti gli attori non statali che, in una logica di imparzialità e non violenza, non perseguono fini di lucro e tramite i quali i cittadini realizzano obiettivi e ideali condivisi, siano essi politici, culturali, sociali o economici. Operanti in ambito locale, nazionale, regionale o internazionale, le OSC possono essere urbane o rurali, formali o informali. L'Unione, che dà valore alla diversità e alla specificità delle OSC, sostiene organizzazioni responsabili e trasparenti che sottoscrivono l'impegno per il progresso sociale e i valori fondamentali della pace, della libertà, dei pari diritti e della dignità umana». *Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 12.9.2012 COM(2012) 492 final.
3. *Partecipazione, politiche di cooperazione e diritto di espressione alla prova*, Elias Gerovasi, responsabile Progettazione e Partenariati di Mani Tese.
4. *Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 12.9.2012 COM(2012) 492 final.

## 1. Partecipazione e dialogo civile: elementi del contesto

1. Questo tema è stato già affrontato nel Dossier con dati e testimonianze n. 49 *Vertici internazionali: servono veramente ai poveri?*, Caritas Italiana, luglio 2019.
2. Il dibattito sulla definizione di società civile è estremamente complesso e articolato. Non è possibile in queste pagine dare conto di tutte le sfumature e accezioni.
3. Nei sistemi politici contemporanei, è il caso, ad esempio, della Cina.
4. <https://www.facebook.com/LuigiDiMaio/posts/1328205963882613/>
5. Dossier Caritas Italiana citato, n. 49.

## 2. Alcuni principi che orientano il lavoro di advocacy

1. *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Stefano Rodotà. Editori Laterza 2017.
2. «Dalla crisi si esce migliori ascoltando gli ultimi, questa è sussidiarietà», Papa Francesco, Udienza generale del 23 settembre 2020.
3. *Ibidem*.
4. *Ibidem*.
5. *Ibidem*.
6. *Caritas in Veritate*, Papa Benedetto XVI.
7. *La sussidiarietà nella Caritas in Veritate*, Gregorio Arena, Labsus Roma, 24 febbraio 2012. [https://www.dottrinasociale.it/images/scuola/documenti/arena\\_sussidiarieta\\_caritas.pdf](https://www.dottrinasociale.it/images/scuola/documenti/arena_sussidiarieta_caritas.pdf)
8. *Ibidem*.
9. «La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali», Franco Bassanini, pubblicato in *Astrid Rassegna* n. 298 (6/2019).
10. *Ibidem*.
11. *La sussidiarietà come criterio di organizzazione di una società libera e orientata al bene comune*, Giu. 13, 2017, Carlo Deodato, presidente di Sezione del Consiglio di Stato.
12. «La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali», Franco Bassanini.
13. *Sussidiarietà & articolo 118*, Cittadinanza Attiva. <https://www.cittadinanzattiva.it/aree-di-interesse/attivismo-civico/201-sussidiarieta-e-articolo-118.html>
14. Legge 6 giugno 2016, n. 106, Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, (16G00118) (GU Serie Generale n.141 del 18-06-2016).
15. *La sussidiarietà come criterio di organizzazione di una società libera e orientata al bene comune*, Carlo Deodato, presidente di Sezione del Consiglio di Stato, 13 giugno 2017.

16. Compendio della Dottrina sociale della Chiesa, Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace.
17. *Solidarietà e sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa: implicazioni reciproche*, Maurizio Mirilli, Tesi di Licenza, anno 2005-2006, Accademia Alfonsiana della Pontificia Università Lateranense, Istituto Superiore di Teologia Morale.
18. *Ibidem*.
19. I principi della Dottrina sociale della Chiesa Cattolica, [www.comune.comunnuovo.bg.it](http://www.comune.comunnuovo.bg.it).
20. «La solidarietà non è un principio astratto», *Politica*, 15 giugno 2019, Andrea Fabozzi.
21. «Solidarietà come principio sociale», Diocesi di Carpi - Ufficio per la pastorale sociale e del lavoro, *Beati i miti e gli operatori di giustizia e di pace*, Consulta delle aggregazioni laicali.  
<https://diocesicarpi.it/wp-content/uploads/sites/2/2018/07/scheda-solidarieta.pdf>
22. San Giovanni Paolo II, Enciclica *Sollicitudo Rei Socialis*, 30 dicembre 1987, 30.
23. «A lezioni di solidarietà», Marta Moretti, pubblicato nella rivista *Confronti*, 9 marzo 2020.
24. «Un piano per risorgere», Papa Francesco, *L'Osservatore Romano*, 17 aprile 2020.
25. Messaggio ai partecipanti alla Conferenza internazionale *I diritti umani nel mondo contemporaneo: conquiste, omissioni, negazioni*, Roma, 10-11 dicembre 2018, Papa Francesco.
26. *La dignità della persona*, Stefano Rodotà, Discorso alla Scuola di Cultura Costituzionale, 14 gennaio 2011.
27. «Dignità della persona umana», Alain Thomasset, *Aggiornamenti sociali*, gennaio 2012.
28. *La dignità della persona*, Stefano Rodotà, Discorso alla Scuola di Cultura Costituzionale, 14 gennaio 2011.
29. *Articolo 2: diritti della persona e doveri di solidarietà*, Lorenza Carlassare.  
<https://www.patriaindipendente.it/persona-e-luoghi/servizi/articolo-2-diritti-della-persona-e-doveri-di-solidarieta/>
30. *Dignità, libertà e diritti*, Giovanni Maria Flick, vicepresidente della Corte Costituzionale, discorso tenuto a Genova il 28 giugno scorso, nell'Aula Magna del palazzo di Giustizia.
31. *Ibidem*.
32. *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, 164.
33. *La sussidiarietà nella Caritas in Veritate*, Gregorio Arena, Labsus Roma, 24 febbraio 2012.  
[https://www.dottrinasociale.it/images/scuola/documenti/arena\\_suddidiarieta\\_caritas.pdf](https://www.dottrinasociale.it/images/scuola/documenti/arena_suddidiarieta_caritas.pdf)
34. «Bene Comune», Dominique Coatanea, *Aggiornamenti sociali*, maggio 2013.
35. «Dignità della persona umana», Alain Thomasset, *Aggiornamenti sociali*, gennaio 2012.

### 3. Il contributo della società civile alla costruzione delle politiche pubbliche

1. *Deus Caritas est*, Papa Benedetto XVI, 2005.  
[http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20051225\\_deus-caritas-est.html](http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20051225_deus-caritas-est.html)
2. *Fundamentals for Caritas Europa Advocacy Handbook*, Caritas Europa.  
<https://www.caritas.eu/advocacy-handbook/>
3. *Ibidem*.
4. *L'importante è partecipare. Il ruolo di advocacy delle associazioni di volontariato in Toscana*, Raffaello Ciucci e Gabriele Tomei, giugno 2013.
5. *Ibidem*.
6. *Dossier Vertici internazionali: servono veramente ai poveri?*, Caritas italiana, luglio 2019.
7. *An Introductory Guide to Successful Advocacy*, Open Society Foundations, 2010
8. *Fundamentals for Caritas Europa Advocacy Handbook*, Caritas Europa.  
<https://www.caritas.eu/advocacy-handbook/>
9. *Fratelli tutti*, Papa Francesco, 10 ottobre 2020.  
[http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html)
10. *Advocacy istituzionale: studio di prassi delle Caritas nel rafforzare le relazioni con i Governi*, Caritas Europa, dicembre 2018.  
[https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2019/06/institutional\\_study\\_FINAL\\_ITA-singles.pdf](https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2019/06/institutional_study_FINAL_ITA-singles.pdf)
11. Esempio: su questo terreno un impulso decisivo è atteso dagli effetti della riforma del Terzo settore, con l'approvazione del d.lgs. 117/2017. La riforma ha previsto l'istituzione del Registro Unico, la definizione delle modalità di esercizio delle funzioni di controllo sugli ETS e le attività dettagliate che gli enti potranno svolgere. Ma, soprattutto, definisce il nuovo scenario normativo in materia di incentivazione fiscale. L'Italia, però, non è ancora permeata di quella cultura filantropica (*give back*) tipica dei Paesi anglosassoni. Esiste lo spazio per accrescere l'apporto di risorse private in termini di donazioni, microcredito sociale e crowdfunding.
12. Il termine inglese *accountability* viene utilizzato per indicare la capacità delle organizzazioni di rendere conto della correttezza del proprio operato e dei propri processi decisionali. In base a questo principio, strettamente collegato a quello di



trasparenza, ogni intervento deve provenire da un'autorità ben identificabile, responsabile della sua implementazione e che sia quindi capace di darne conto e risponderne.

13. *Partnering with Public Authorities. Institutional Advocacy Handbook*, Caritas Europa, novembre 2020.  
<https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/Caritas-Europa-Institutional-Advocacy-Handbook.pdf>
14. *Ripensare il welfare locale in una prospettiva di coprogettazione*, Marco Brunod, convegno internazionale *Progettare comunità. Nuovi metodi per il community work e l'animazione dei territori*, Trento, 13-14 dicembre 2019.
15. «Partecipare e decidere. Insieme è meglio», Regione Emilia Romagna, *Quaderni della partecipazione*, 01/09.
16. *Ibidem*.
17. Istat, *Continua la crescita del non profit*, Gianfranco Marocchi, 5 novembre 2020.
18. *Scelta, benessere, equità*, Sen A.K., 2006, Bologna, il Mulino; *Creare capacità, liberarsi dalla dittatura del PIL*, Nussbaum M.C., 2012, Bologna, il Mulino.
19. *Ripensare il welfare locale in una prospettiva di coprogettazione*, Marco Brunod.
20. *Ibidem*.
21. *Ibidem*.
22. *Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*, a cura di Franca Maino e Maurizio Ferrera, 2019.
23. *Ridurre povertà, accompagnare persone e contesti*, sintesi dei lavori di gruppo dell'11/05/2018 della Comunità Professionale Europa, a cura di Tiziana Ciampolini.
24. *Ibidem*.

#### 4. Alcune esperienze

1. *Scenari e pratiche dell'Housing First*, Caterina Cortese (a cura di), Milano, 2016.
2. Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora.
3. *Prima la casa. La sperimentazione Housing First in Italia*, Paolo Molinari e Anna Zenarolla (a cura di), Milano, 2018.

#### 5. Riflessioni conclusive

1. *Vertici internazionali: servono veramente ai poveri?*, Caritas Italiana, n. 49, maggio 2019.
2. *Multistakeholderism: a critical look*, Workshop report, Amsterdam, March 2019, Nick Buxton, 10 September 2019.  
<https://www.tni.org/en/publication/multistakeholderism-a-critical-look>
3. *Ibidem*.
4. *Vertici internazionali: servono veramente ai poveri?*, Caritas Italiana, n. 49, maggio 2019.
5. «Un rinnovato protagonismo per stakeholder e corpi intermedi?», Franca Maino e Federico Razetti, articolo pubblicato all'interno del Quarto rapporto del secondo welfare *Nuove alleanze per un welfare che cambia*, 2019, G. Giappichelli editore.
6. *Ibidem*.
7. *Civic space – Experience of organizations in 2019, Second consultation*, 2020, European Union Agency for Fundamental rights.
8. *Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni.
9. *Civil society: Key to European Democracy action plan*, Caritas Europa, 25 Settembre 2020.  
<https://www.caritas.eu/civil-societys-key-role-in-the-european-democracy-action-plan/>
10. Piano d'azione europeo per la Democrazia", Commissione Europea.  
<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12506-European-Democracy-Action-Plan>
11. Il Parlamento Europeo ha approvato a gennaio 2020 una risoluzione nella quale si conferma la proposta della Commissione sull'organizzazione di una Conferenza sull'Europa. «10 anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, 70 anni dopo la dichiarazione Schuman e nel contesto della pandemia di Covid-19, i tempi sono maturi per ripensare l'Unione europea". Il Parlamento vuole che i cittadini di ogni estrazione, i rappresentanti della società civile e le parti interessate a livello europeo, nazionale, regionale e locale siano coinvolti nella definizione delle priorità dell'UE in linea con le preoccupazioni dei cittadini in un approccio dal basso verso l'alto, trasparente, inclusivo, partecipativo ed equilibrato. Prevede quindi l'avvio di un processo consultivo della durata di due anni, che sarebbe dovuto iniziare il 9 maggio 2020 ma che è stato ritardato per l'emergenza Covid».
12. *Legiferare meglio: come e perché*  
[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_it)
13. *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, Franco Bassanini, Testo riveduto e integrato della relazione svolta al seminario *Democrazia e pluralismo sociale. Il ruolo dei corpi intermedi*, organizzato da Astrid, Cranec, Diseade e Fondazione Cariplo il 25 giugno 2018, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

## TRA I DOSSIER PRECEDENTI:

DOSSIER CON DATI E TESTIMONIANZE  
Numero 49 - Luglio 2019

 Caritas Italiana



**Vertici internazionali: servono veramente ai poveri?**

Nazioni Unite | Agenda 2030 | Obiettivi per lo sviluppo sostenibile

### VERTICI INTERNAZIONALI: SERVONO VERAMENTE AI POVERI?

L'Agenda 2030 e gli Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile affermano la necessità di una prospettiva unica e indivisibile per tutti i Paesi del pianeta, dove gli obiettivi economici, sociali e ambientali siano sempre perseguiti in modo sinergico, e dove «nessuno sia lasciato indietro». Però non basta prendere un obiettivo o un target per contribuire a un mondo più sostenibile!

Per rendere l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile una opportunità occorre affrontare lucidamente gli elementi di tensione presenti nel quadro di riferimento, affermando sempre il primato dei diritti umani, e analizzando in profondità gli effetti delle politiche pubbliche che si manifestano sul piano locale e globale.

Se si vuole operare efficacemente, è necessario costruire un sistema in cui si interviene a monte, nella fase di costruzione delle politiche. Il dialogo è fondamentale e deve essere costruito in modo efficace.

L'impegno sulla "tutela dei diritti" richiede che le diverse realtà della società civile trovino il modo per lavorare insieme nell'affrontare e trasformare i meccanismi strutturali che causano la povertà e gli squilibri presenti nel mondo.

**:: Scarica il Dossier: <https://bit.ly/2JKaQe4>**

### DISUGUAGLIANZE: NEL CUORE DEL PROBLEMA

Le disuguaglianze sono un fenomeno in crescita costante dagli anni '80 del secolo scorso. Aumenta anche il numero delle persone affamate: secondo la FAO erano 821 milioni nel 2018. Ma potrebbero essere molte di più.


Assieme alla fame crescono le patologie da sovranutrizione, come l'obesità, mentre rimane altissimo lo spreco alimentare. L'umanità consuma ogni anno sempre più risorse materiali. Un sistema profondamente ingiusto, che si basa sull'estrazione delle risorse, sulla marginalizzazione delle comunità locali, sul profitto per pochi, sulla promozione di diete squilibrate. Ma le risorse del pianeta sono limitate, e le disuguaglianze eccessive scavano solchi tra le persone.



Il primo passo è quello di costruire una cultura della giustizia e dell'inclusione: le disuguaglianze sono state spesso sottovalutate, ritenute un fenomeno non troppo grave, oppure inevitabile a fronte di un sistema che comunque è in grado di dare una risposta ai bisogni dei poveri, sempre più messi alla prova in un contesto di cambiamento climatico. Ma secondo i dati di questo dossier, non è vero.

È necessaria una società capace di trasformare il sistema economico che ora domina il pianeta. Le disuguaglianze non sono la conseguenza ineluttabile del destino, ma il risultato di scelte ben precise, che è possibile contrastare.

**:: Scarica il Dossier: <https://bit.ly/36EhBHb>**

DOSSIER CON DATI E TESTIMONIANZE  
Numero 51 - Ottobre 2019

 Caritas Italiana



**Disuguaglianze: nel cuore del problema**

Superare fame e squilibri alimentari per la dignità dei più poveri

Si registra un progressivo restringimento dello spazio di agibilità e iniziativa civica, ma anche un bisogno sempre maggiore di mobilitazione per affrontare la complessità odierna e riattivare la politica su alcuni temi sempre più urgenti.

Cresce quindi l'importanza della riflessione relativa allo spazio delle organizzazioni della società civile in termini di "azione civica" e sull'efficacia di tale azione nell'influenzare processi di cambiamento sociale e politico, così come la formazione delle politiche pubbliche.

Quali valori sottendono tale partecipazione? Quali sfide e quali processi attivare per rafforzare e rendere più efficace la partecipazione della società civile ma soprattutto delle organizzazioni della società civile?

A queste domande cerca di dare risposta il presente dossier, nella consapevolezza che sussidiarietà e solidarietà sono due facce della stessa medaglia.

Tutti i dossier sono disponibili su [www.caritas.it](http://www.caritas.it); shortlink alla sezione: <http://bit.ly/1LhsU5G>:

- 2015**
1. GRECIA: *Gioventù ferita*
  2. SIRIA: *Strage di innocenti*
  3. HAITI: *Se questo è un detenuto*
  4. BANGLADESH, INDIA, SRI LANKA, THAILANDIA: *Lavoro dignitoso per tutti*
  5. BOSNIA ED ERZEGOVINA: *Una generazione alla ricerca di pace vera*
  6. GIBUTI: *Mari e muri*
  7. IRAQ: *Perseguitati*
  8. REPUBBLICA DEL CONGO: *«Ecologia integrale»*
  9. SERBIA E MONTENEGRO: *Liberi tutti!*
  10. AFRICA, AMERICA LATINA, ASIA: *Un'alleanza tra il pianeta e l'umanità*
- 2016**
11. HAITI: *Concentrato di povertà*
  12. AFRICA SUB-SAHARIANA: *Salute negata*
  13. SIRIA: *Cacciati e rifiutati*
  14. NEPAL: *Tratta di esseri umani. Disumana e globale*
  15. GRECIA: *Paradosso europeo*
  16. HAITI: *Rimpatri forzati*
  17. ASIA: *Per un'ecologia umana integrale*
  18. ARGENTINA: *Il narcotraffico come una metastasi*
  19. ASIA: *Diversa da chi?*
  20. EUROPA: *Generatori di risorse*
  21. AFRICA OCCIDENTALE: *Divieto di accesso*
- 2017**
22. HAITI: *Ripartire dalla terra*
  23. ALGERIA: *Purgatorio dimenticato*
  24. SIRIA: *Come fiori tra le macerie*
  25. NEPAL: *Il terremoto dentro*
  26. *Un mondo in bilico*
  27. VENEZUELA: *Inascoltati*
  28. FILIPPINE: *Il futuro è adesso*
  29. TERRA SANTA: *All'ombra del muro*
  30. ASIA: *Per un lavoro dignitoso*
- 2018**
31. KOSOVO: *Minoranze da includere*
  32. AFRICA: *Fame di pace*
  33. BALCANI: *Futuro minato*
  34. SIRIA: *Sulla loro pelle*
  35. HAITI: *Una scuola per tutti*
  36. NEPAL: *In cerca di dignità*
  37. *La rivoluzione dei piccoli passi*
  38. GIORDANIA: *Rifugiati: la sfida dell'accoglienza*
  39. MAROCCO: *«Partire era l'unica scelta»*
  40. FILIPPINE: *Indigeni, diritti, cura del creato*
  41. KENYA: *Democrazia in cammino*
  42. BALCANI: *Minori migranti, maggiori rischi*
- 2019**
43. HAITI: *Paradisi perduti?*
  44. AMERICA LATINA: *Terra bruciata*
  45. SIRIA: *Beati i costruttori di Pace*
  46. NEPAL: *Acqua: bene universale da proteggere*
  47. GUINEA: *Corruzione: ecologia umana lacerata*
  48. LIBANO: *Trattati da schiavi*
  49. *Vertici internazionali: servono veramente ai poveri?*
  50. AMAZZONIA: *Deforestazione: emergenza silenziosa*
  51. *Disuguaglianze: nel cuore del problema*
  52. *Un orizzonte di diritti*
  53. SUD-EST EUROPA: *Prendersi cura*
- 2020**
54. HAITI: *Sviluppo è partecipazione*
  55. SIRIA: *Donne che resistono*
  56. *Sviluppo umano integrale al tempo del Coronavirus*
  57. IRAQ: *Sfollati*
  58. SUD SUDAN: *Pace a singhiozzo*
  59. SOMALIA: *Nazione a frammenti*
  60. EUROPA: *Casa, bene comune*