di Enrico Maria Borrelli
Presidente Fondazione Amesci

Il Terzo settore continua a crescere come luogo di lavoro e una parte consistente di questa crescita riguarda i giovani. Tra il 2019 e il 2025 gli occupati nel non profit sono aumentati di oltre il 25 per cento e circa uno su tre ha meno di 34 anni. Cambiano, insieme alle generazioni, anche le competenze richieste: amministrazione, progettazione, valutazione d'impatto, sostenibilità, capacità organizzative, relazione con le istituzioni.

È una buona notizia. Rischiamo però di ricavarne troppo rapidamente una conclusione ormai familiare: il Terzo settore deve innovare, parlare meglio ai giovani, adattarsi alle nuove forme della partecipazione.

Sarà certamente chiamato a farlo. Ma eviterei di trasformare anche questa volta i giovani nella misura attraverso la quale giudicare l'adeguatezza di tutto ciò che li precede. Ogni generazione entra nelle organizzazioni che trova, ne apprende linguaggi e regole, conquista progressivamente fiducia e responsabilità e, quando ne ha la capacità e si creano le condizioni, cambia ciò che ritiene necessario. Non esiste un diritto generazionale allo scettro, né una procedura universale per consegnarlo.

Phoca PDF

La domanda, perciò, non è se il Terzo settore sia sufficientemente adeguato ai giovani che stanno arrivando. È piuttosto quanto sia libero di cambiare quando cambiano le persone, i bisogni e le forme della partecipazione.

Da qui la questione smette di essere generazionale e diventa politica.

Se i giovani partecipano attraverso appartenenze meno permanenti, reti informali, mobilitazioni circoscritte, esperienze digitali e fisiche che si sovrappongono, certamente le organizzazioni dovranno imparare a comprenderne i linguaggi. Ma dovremmo chiederci anche se il nostro ordinamento sia capace di riconoscere quelle forme quando non coincidono più esattamente con quelle attraverso le quali ha imparato ad amministrare la partecipazione.

È qui che emerge una contraddizione particolarmente interessante del sistema italiano.

Sul piano dei principi abbiamo costruito negli ultimi anni un quadro giuridico assai avanzato. L'articolo 118 della Costituzione riconosce l'autonoma iniziativa dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale. Il Codice del Terzo settore ha introdotto co-programmazione e co-progettazione. La Corte costituzionale ha parlato di un modello di «amministrazione condivisa», fondato su una relazione diversa da quella tradizionale tra amministrazione e fornitore.

Parole importanti, perché riconoscono che l'interesse generale non appartiene in esclusiva allo Stato e che cittadini organizzati e istituzioni possono concorrere, con ruoli distinti, alla costruzione del bene comune.

La difficoltà nasce quando da questi principi si passa all'amministrazione quotidiana.

La nostra cultura pubblica continua ad avere una comprensibile, ma talvolta eccessiva, fiducia nella possibilità di garantire la correttezza di un'attività attraverso la predeterminazione delle modalità con cui essa deve svolgersi. Più il procedimento è definito, tracciabile e documentabile, più sembra sicuro.

Naturalmente trasparenza, correttezza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, tutela delle persone, sicurezza e qualità degli interventi non sono negoziabili. Nessuna autonomia può trasformarsi nel diritto di sottrarsi alla responsabilità.

Il problema è un altro: garantire ciò che deve accadere non significa necessariamente stabilire in anticipo come debba accadere.

Phoca PDF

Quando una pubblica amministrazione non si limita a determinare gli standard, le tutele e i risultati che ritiene necessari, ma definisce progressivamente anche tempi, modalità, strumenti e forme organizzative attraverso i quali raggiungerli, il controllo cambia natura. Non verifica più soltanto l'azione compiuta: contribuisce a conformare l'organizzazione che deve compierla.

Qui la sussidiarietà incontra uno dei suoi limiti meno discussi.

L'autonoma iniziativa dei cittadini può infatti essere pienamente riconosciuta nelle premesse di una norma e risultare assai meno autonoma nella sua applicazione. Non occorre negarla esplicitamente. È sufficiente che, per essere riconosciuto, autorizzato o sostenuto, il Terzo settore debba organizzare la propria attività secondo modalità che l'amministrazione ha già previsto.

Si produce così un paradosso: chiediamo alle organizzazioni di innovare, ma tendiamo a riconoscerle soprattutto quando rimangono comprensibili attraverso le categorie costruite per ciò che già conosciamo.

Il confronto europeo non offre un modello ideale da importare, né sarebbe serio sostenere che formalismi e burocrazia siano una prerogativa italiana. Mostra tuttavia alcune impostazioni differenti. L'Unione europea invita gli Stati a costruire un «ambiente favorevole» alla partecipazione e insiste sulla proporzionalità delle misure; il Regno Unito riconosce espressamente l'indipendenza della società civile e privilegia, almeno come principio, una regolazione proporzionata al rischio; la Francia ha previsto strumenti che consentono di sperimentare temporaneamente soluzioni diverse quando una disciplina ostacola progetti innovativi; la Germania ha cominciato a riconoscere nelle proprie politiche anche le forme informali, temporanee e digitali dell'impegno civico. Esperienze differenti, che suggeriscono però una medesima possibilità: anche la regolazione può apprendere dalla società che cambia.

L'Italia, peraltro, sembra esserne consapevole. Le Linee guida nazionali per la partecipazione pubblica adottate dalla Funzione pubblica nel luglio scorso parlano della partecipazione come componente strutturale del ciclo delle politiche pubbliche, richiamano gli orientamenti europei e dell'OCSE e sono state elaborate coinvolgendo amministrazioni e organizzazioni della società civile.

Ancora una volta, dunque, i principi non mancano.

La questione è la loro traduzione.

Phoca PDF

Si potrebbe distinguere con maggiore nettezza ciò che deve essere garantito dalle modalità attraverso le quali gli enti possono garantirlo; applicare realmente il principio di proporzionalità, graduando obblighi e controlli sulla base del rischio, delle risorse utilizzate e dell'affidabilità dimostrata; prevedere spazi regolati di sperimentazione nei quali sia possibile proporre modalità differenti per raggiungere lo stesso interesse pubblico, assumendosi la responsabilità di dimostrarne successivamente qualità ed efficacia.

Anche la consultazione potrebbe acquistare un significato diverso. Non semplicemente «sentire» le organizzazioni prima dell'adozione di un provvedimento, ma coinvolgere chi dovrà applicarlo nella costruzione delle regole e tornare a interrogarlo dopo, per capire se quelle regole abbiano prodotto gli effetti immaginati. Una amministrazione che apprende dovrebbe poter modificare i propri strumenti con la stessa naturalezza con cui chiede alle organizzazioni di modificare i loro.

Questo non ridurrebbe la responsabilità dello Stato. Potrebbe renderla più esigente.

Verificare seriamente qualità, risultati, correttezza e tutela dei diritti è più difficile che verificare la conformità di un procedimento già descritto. Richiede amministrazioni capaci di valutare e non soltanto di controllare e organizzazioni capaci, a loro volta, di assumersi fino in fondo la responsabilità della propria autonomia.

È anche in questo spazio che torna il tema dal quale siamo partiti.

Non sappiamo se le nuove forme di partecipazione dei giovani saranno migliori di quelle precedenti e non abbiamo alcuna ragione per presumere che lo siano. Alcune dureranno, altre scompariranno; alcune produrranno comunità, altre resteranno mobilitazioni momentanee. Saranno l'esperienza e le persone, come è sempre accaduto, a stabilire quali meritino fiducia.

Ma perché questo possa accadere, il Terzo settore deve conservare la possibilità di sperimentarle. E la politica deve accettare che non tutto ciò che nascerà sarà immediatamente riconoscibile nelle categorie costruite per ciò che esisteva prima.

La sussidiarietà, prima ancora di essere una tecnica amministrativa, chiede alle istituzioni di stabilire con rigore ciò di cui devono rispondere i cittadini senza pretendere, per questo, di decidere al loro posto anche il modo in cui scelgono di concorrere all'interesse generale.

Phoca PDF

Phoca PDF