Relazione

Rapporto tra pubblico e privato nelle politiche giovanili. Il punto di vista della Pubblica Amministrazione

di Adriano Scaletta [1]
valutatore tecnico al Dipartimento per le Politiche Giovanili, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Lavorare nella Pubblica Amministrazione (PA) con un background in scienze sociali significa misurarsi continuamente con quello spazio esistente tra quanto stabilito dalla complessità delle norme (*previste*) e la molteplicità delle azioni (*osservate*) che ne conseguono.

Le disposizioni regolate da leggi e contratti, le consultazioni obbligatorie, le commissioni e i tavoli di lavoro restano spesso inattuati, soprattutto rispetto alle finalità generali e agli impatti sui beneficiari finali degli interventi.

Tra gli attori più esperti della macchina burocratica esiste una capacità di distinguere ciò che merita attenzione da ciò che invece è considerato una sorta di inquadramento teorico solo di contorno. Uno dei pochi punti di riferimento che stabilisce questo spartiacque è la presenza di sanzioni, ma neanche sempre.

Il tema non è solo giuridico, ma profondamente culturale: fino a che punto le norme riflettono e orientano le prassi? E quando, invece, diventano dispositivi rituali senza efficacia?

Il dibattito sulla collaborazione tra PA e Terzo Settore nell'ambito delle politiche giovanili non può esimersi da prendere seriamente in considerazione questo stato di cose, così evidente nel nostro Paese.

Il Terzo Settore nasce storicamente come risposta spontanea alle carenze del pubblico e del privato, radicandosi nei territori in risposta a bisogni sociali nuovi ed emergenti, non intercettati dalle istituzioni e di scarso interesse per le aziende private. Per questo motivo, nel suo DNA è portatore di flessibilità, prossimità e innovazione.

Il processo di istituzionalizzazione e formalizzazione che negli ultimi 30 anni ha portato a sottoscrivere "patti" di diversa natura tra Amministrazioni e società civile organizzata, ha finito spesso per snaturare questa vocazione originaria, almeno nella percezione diffusa.

[1] Si riporta la trascrizione rielaborata dal relatore. Le opinioni espresse hanno carattere personale e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

La normativa vigente – pensata per regolare e garantire trasparenza – impone oneri e requisiti crescenti, che solo gli attori più strutturati riescono a sostenere. I soggetti più piccoli, invece, rischiano di restare esclusi, anche se paradossalmente sono loro a mantenere più di altri quelle caratteristiche fondative del Terzo Settore, come l'agilità, la spontaneità e la reattività. La logica della semplificazione che sta dietro all'interlocuzione selettiva della PA con i soggetti che nella galassia del Terzo Settore possono garantire solidità economica e organizzativa, se spinta troppo in là, può ridurre la capacità di quella stessa società civile di leggere le istanze sociali in evoluzione.

La co-progettazione e la co-programmazione nascono anche da questa idea di agevolare il rapporto tra pubblico e privato sociale, nel tentativo di rendere più ordinata e gestibile l'applicazione del principio della sussidiarietà orizzontale previsto dall'articolo 118 della Costituzione. La co-progettazione e la co-programmazione, che sono strumenti centrali nella riforma del Terzo Settore, non sono esenti da interrogativi cruciali e ancora attuali. Come si decide chi partecipa e chi resta escluso? Quali sono gli strumenti di gestione e di governance che permettono di affrontare eventuali conflitti e imprevisti in modo tempestivo, trasparente e ragionato? L'esperienza mostra che la negoziazione e la collaborazione è spesso asimmetrica e la decisione ultima, di fatto, spetta comunque alla PA che gestisce i cordoni della borsa. Il rischio è che il processo partecipativo si riduca a una finzione, dove le scelte sono già definite e il dialogo è solo apparente. Anche in questo caso, l'esperienza dimostra che i processi partecipativi non tollerano scorciatoie: se privi di continuità ed efficacia, si ritorcono come un boomerang contro chi li ha promossi, lasciando sul terreno scorie di cinismo e disillusione.

Queste considerazioni non devono portare a una resa, ma solo alla consapevolezza che serve un approccio diverso, centrato sull'importanza di presidiare il processo di implementazione più che sulla maniacale messa a punto della programmazione, magari corredandola di valutazioni d'impatto ex-ante, troppo spesso orfane di qualsivoglia previsione di verifica successiva. Detto in altri termini, nonostante le difficoltà, il valore della collaborazione resta, purché si prenda atto che in un contesto complesso come le politiche sociali e giovanili è inevitabile che qualcosa non vada come è stato faticosamente programmato (o co-programmato).

Il Terzo Settore è indubbiamente un alleato strategico della PA, a condizione che il rapporto sia fondato sul riconoscimento reciproco di ruoli e responsabilità, sulla trasparenza e sull'osservazione non soltanto di atti, transazioni e giustificativi, ma anche della qualità delle relazioni che si istaurano tra le persone.

Entrando maggiormente nello specifico, il lavoro di monitoraggio e valutazione che

conduciamo con questo approccio in Dipartimento, ci permette di osservare la natura multiforme del processo di attuazione delle politiche giovanili su scala nazionale, come ho avuto modo di spiegare qui al Convivium lo scorso anno (cfr. “La necessità di un monitoraggio attivo”, in “Giovani e Comunità Locali", Volume 11, numero 1/2023, pagg.76-81). Si tratta di un ambito che, più di altri, rende visibili le contraddizioni e le sfide della collaborazione tra pubblico e privato sociale. Le politiche giovanili sono, per loro natura, situazionali e dinamiche: devono adattarsi a contesti che cambiano rapidamente, a bisogni che evolvono, a generazioni che si susseguono con sempre maggiore rapidità. Un tempo le generazioni duravano almeno vent’anni, oggi la cosiddetta Generazione Alfa è già subentrata alla GenZ, e siamo ancora alle prese con la comprensione dei linguaggi e delle aspettative di quest’ultima, non ancora completamente approdata all’età adulta.

In questo scenario, ogni tentativo di pianificare interventi omogenei rischia di risultare inadeguato. Non è realistico, ad esempio, pensare che un/a ragazzo/a di 25 anni che vive in una piccola realtà di provincia abbia le stesse esigenze di un/a suo/a coetaneo/a che vive in una grande città metropolitana. Né è detto che due giovani della stessa età, nello stesso comune, condividano vissuti e bisogni. È noto a tutti, d’altronde, come il contesto famigliare, socioeconomico e culturale influenzi ancora in modo decisivo le prospettive di autodeterminazione delle persone.

La valutazione allora non deve essere vista come uno strumento di mero giudizio o di cieco controllo, ma come una pratica di apprendimento attivo. Valutare significa osservare ciò che accade realmente quando un programma viene attuato: quali attori entrano in gioco, quali risorse si movimentano, quali meccanismi emergono, quali effetti – attesi o inattesi – si producono e sono riconosciuti dei diversi protagonisti del cambiamento. Spesso i risultati più interessanti derivano da elementi imprevisti, che non erano stati neanche immaginati in fase di progettazione.

È dunque essenziale distinguere tra ciò che funziona sulla carta e ciò che trova effettiva applicazione sul campo.

Un esempio significativo è rappresentato dal PNRR, che ha introdotto un’impostazione formalmente orientata ai risultati (*performance-based*). Tuttavia, se gli obiettivi vengono ridotti (e tradotti) nel solo rispetto delle scadenze e della rendicontazione della spesa impegnata o liquidata, il rischio è che la logica dell’adempimento continui a prevalere su quella dell’impatto. In questo senso, la valutazione deve recuperare la sua funzione originaria: quella di strumento critico, capace di cogliere le trasformazioni reali, anche quando non sono previste dai modelli standard.

La sfida delle politiche giovanili, dunque, è duplice: da un lato, devono evitare la trappola delle categorizzazioni rigide, che non colgono la complessità della realtà; dall'altro, devono ancorarsi a dati concreti, a osservazioni puntuali, a forme di ascolto continuo e pluralista. Ciò significa valorizzare il patrimonio informativo diffuso che esiste nei territori, grazie al lavoro quotidiano di enti del Terzo Settore, associazioni, educatori, operatori sociali.

Eppure, queste conoscenze sono troppo frammentate, disomogenee, raccolte in modo episodico e non coordinato. Il rischio è di una dispersione del sapere, che impedisce la costruzione e l'evoluzione di una visione strategica comune. Oggi disponiamo di strumenti tecnologici che rendono più accessibile la raccolta e l'elaborazione dei *dati* per trasformarli in *informazioni*. La digitalizzazione, tuttavia, può semplificare i processi, ma non può sostituire il lavoro di osservazione, dialogo e interpretazione che solo la presenza sul campo rende possibile.

Rispetto alle amministrazioni locali, che hanno un compito di gestione e supervisione degli interventi sul territorio, la PA centrale ha una funzione diversa e complementare, fedele alla declinazione verticale del principio di sussidiarietà. Oltre a definire le linee strategiche nazionali, la PA centrale dovrebbe concentrarsi nella raccolta e nella sistematizzazione delle evidenze provenienti dai territori, nel rispetto per chi lavora quotidianamente con i giovani. Non si tratta di imporre modelli, ma di costruire una conoscenza condivisa, fatta di dati certificati, ma anche di casistiche, esempi, pratiche significative, al fine di rafforzare proprio le nuove fasi di co-progettazione e co-programmazione, ancorandole alle esperienze, in una prospettiva ciclica.

In conclusione, la collaborazione tra PA e Terzo Settore è, oggi più che mai, una necessità. Ma non può essere fondata solo su buone intenzioni o su dispositivi normativi astratti, anche perché la complessità non può essere eliminata, ma solo governata. Le politiche pubbliche dovrebbero essere ideate e costruite intorno a questa consapevolezza, abbandonando l'illusione di modelli universali e abbracciando la logica dell'adattamento continuo. Questo significa accettare margini di incertezza, valorizzare la sperimentazione e sostenere la creatività istituzionale. Richiede la capacità di osservare, valutare, apprendere. Richiede fiducia, ma anche strumenti concreti per renderla operativa. Richiede, soprattutto, la consapevolezza che è sempre un processo negoziale a decidere quando una politica pubblica può dirsi *auspicabile* e, solo successivamente, se possa essere considerata un *successo*.