Relazione

Rapporto tra pubblico e privato nelle politiche giovanili. Il punto di vista del privato

di Flaviano Zandonai
open innovation manager al Consorzio Nazionale CGM

Sono particolarmente contento di essere qui con voi però anche perché questo territorio ci stimola, ci ispira molto rispetto alla nostra concezione di ciò che è "pubblico". Perché a volte, a mio avviso, lo diamo un po' per scontato, sembra che sia sempre stato così, composto dagli stessi soggetti e caratterizzato dal medesimo modus operandi. In realtà ci sono concezioni e modalità molto diverse di fare pubblico che si sono succedute e riproposte nel corso del tempo, anche in quello attuale. Basta guardarci intorno: la casa dove soggiornerete si chiama "Terre Comuni", qui vicino non c'è solo la sede della scuola pubblica ma anche quella di un uso civico che si autogestisce porzioni di territorio, soprattutto per attività agro forestali (ma non solo). Questa porzione del territorio trentino è particolarmente caratterizzata, e forse lo sapete meglio di me, da forme di autogoverno di risorse comunitarie ancora attive; non sono delle reliquie del passato come succede in altri contesti, anche se è vero che forse potrebbero estendere ulteriormente la loro forma di governance dei beni comuni ad altre risorse. Quindi in questo momento noi siamo immersi in una concezione di pubblico che è diversa da quella dominante dove invece lo Stato e le sue articolazioni locali (oltre che sovranazionali) hanno monopolizzato la sfera del pubblico. Dal Leviatano di Hobbes in avanti abbiamo affidato a un soggetto terzo impersonale quote crescenti di potere, affinché questo ente esterno – che poi si è chiamato, nella versione più recente, Stato o Nazione – garantisse la nostra sicurezza e il nostro benessere. Ma qui vediamo che non è sempre stato così.

Ci sono stati – e, aggiungo, per fortuna ci sono ancora – contesti in cui le comunità si auto-governavano gestendo direttamente risorse come beni comuni. In alcuni paesi di questo comprensorio – ricordo il paese di Ragoli ad esempio – ci sono due campanili: uno è quello della Chiesa, l'altro è quello che convocava i cittadini per decidere sulle questioni di interesse comune. Tutto ciò in forma diretta, non attraverso la delega al consigliere comunale, regionale, deputato, ecc. mediato da un partito o coalizione d'interessi. Non voglio fare il nostalgico sostenendo che questi assetti di governo erano necessariamente migliori rispetto a quelli attuali della democrazia rappresentativa (per di più in questa fase storica); mi limito semplicemente a osservare che sono concezioni diverse e con-correnti

del pubblico che si sono succedute nel corso della storia e che magari si possono ripresentare sotto nuove spoglie. Perché, da questo punto di vista, anche nelle politiche giovanili, in particolare quando si tratta di gestire infrastrutture materiali all'interno delle quali si fanno attività culturali, ricreative, ecc. in alcuni casi ho ritrovato queste forme di gestione diretta come beni comuni. Nuovi commons che rinascono in contesti urbani e anche nelle aree interne ad esempio grazie a cooperative di comunità. A ben pensarci, e a volerlo vedere, in tutti questi anni ci sono stati svariati tentativi per rendere la sfera pubblica sempre più policentrica, sempre più partecipata anche da soggetti diversi da quelli pubblici in senso stretto. Tutto ciò non tanto per il gusto di rompere il monopolio dello Stato, ma per rendere più efficaci i modelli di protezione sociale e di sviluppo economico, oltre che per educare mentalità individuali e collettive rispetto alla valenza del fare attività pubblica e dell'impegnarsi direttamente per la propria comunità. Lo possiamo fare andando a votare – e già questa è una cosa che, guardando all'astensionismo endemico degli ultimi anni, necessita di un gran lavoro di rigenerazione – e lo possiamo fare impegnandoci in quella che si chiama "società civile organizzata", mettendo in piedi o associandoci a un'impresa sociale o a un'associazione, partecipando a progetti di sviluppo comunitario, agendo come attivisti e così via.

La cosiddetta "amministrazione condivisa" si potrebbe collocare in pieno nel contesto di rinascita dei nuovi commons, perché non si tratta di una semplice riforma amministrativa ma di un diverso paradigma dell'azione collettiva. Basti pensare ai patti di collaborazione istituiti attraverso i regolamenti per la cura dei beni comuni; essi rientrano pienamente in un quadro che, in maniera dirompente, apre a tutti, non solo al terzo settore, ma anche a cittadini singoli o associati informalmente la possibilità di essere parte attiva di una più ampia sfera pubblica. Da questo punto di vista anche le disposizioni in materia di co-programmazione e co-progettazione contenute nella legislazione di riforma del terzo settore rappresentano una sfida per queste istituzioni. I soggetti associativi, filantropici dell'imprenditoria sociale sono, o dovrebbero, chiamati ad aggregare anche queste soggettività informali sparse in giro, che sono sempre più diffuse e che possono essere coinvolte, attraverso svariate modalità, nell'ente del terzo settore che fa da incubatore di civismo, arrivando così a dialogare nei tavoli dell'amministrazione condivisa con gli enti pubblici. Se il terzo settore non agisce questa funzione istituente e di infrastrutturazione sociale chi altro lo dovrebbe fare? Certo questo richiede di riconoscere che il terzo settore post riforma e non è più il monopolista della società civile come magari si poteva sostenere fino a qualche tempo fa. Ma ora siamo, in realtà ormai da tempo, dentro una "società liquida" che esprime come suo punto di forza una vitalità diffusa, per quanto poco sistematizzata, fatta di persone che "ci provano" a fare innovazione sociale. Però questa energia generativa è in buona parte fuori dal

perimetro della società civile istituzionalizzata dalla riforma e quindi servono organizzazioni civiche che facciano da piattaforma creando nuovi schemi di intermediazione sociale, diversi da quelli degli ormai invecchiati "corpi intermedi". Ecco quindi che la sfida oggi per il terzo settore non è solo di essere compliant (e a volte financo succube) rispetto alle normative della riforma, ma contemporaneamente di cercare di aggregare e coinvolgere segmenti di società civile, di cittadinanza attiva, di attivismo che dentro le logiche istituzionali non sarebbero orientati a convergere. Questa a mio avviso è la vera "innovation challenge" per il terzo settore. Poi certo, c'è anche dialogo con il settore pubblico in senso stretto (cioè la Pubblica Amministrazione), ma la missione sostanziale è riaccreditarsi come intermediario sociale, arricchendo così la sfera pubblica.

Questi nuovi meccanismi di infrastrutturazione sociale sono poi chiamati a scalare di rilevanza nelle politiche pubbliche. L'impressione infatti è che nonostante la normativa in materia apra a un utilizzo diffuso e ad ampio raggio, nella pratica l'amministrazione condivisa venga principalmente adottata su piccola scala e in sede di sperimentazione. Non è un male di per sé, ma se l'intento è autenticamente riformatore allora è necessario smontare e rimontare in questa nuova ottica anche segmenti importanti di offerta di beni e servizi di interesse collettivo oggi monopolizzati da una logica pubblica intesa in senso stretto. Si tratta peraltro di risorse non riconducibili solo al welfare in senso stretto ma a tutte quelle materie di "particolare rilievo sociale" che connotano il terzo settore e che rappresentano, nel loro insieme, leve importanti per il protagonismo giovanile: cultura, formazione, rigenerazione urbana, ambiente, ecc. Anche per questo gli strumenti dell'amministrazione condivisa non possono essere adottati solo a corto raggio generando così condizioni di dipendenza dal percorso in senso procedurale e amministrativo. Serve il coraggio di metterli in atto sulle grandi sfide trasformative di quest'epoca, come ad esempio le missioni del PNRR. In regione Umbria, ad esempio, su iniziativa del terzo settore si sta provando a mettere in co-progettazione con il pubblico alcune misure delle missioni 5 (inclusione) e 6 (salute) dove la società civile può fare la differenza ma dove purtroppo l'impianto tecnocratico del Piano l'ha di fatto esclusa in linea di principio sia sede sia di design che di implementazione. D'altro canto, laddove si manifestino opportunità di apertura – magari legate al fatto che il modello top-down del PNRR non funziona – è possibile "inoculare" schemi di amministrazione condivisa, ad esempio creando un ente del terzo settore che ha in maggioranza soggetti di questa natura ma che però prevede quote di minoranza per altri attori che non sono di terzo settore, principalmente imprese e loro organizzazioni di rappresentanza che possono svolgere un ruolo importante sulle componenti materiali e "hard" degli investimenti PNRR. In questo senso va ribadito che la sfida non è solo di gestire in senso squisitamente tecnico il rapporto con la Pubblica Amministrazione, ma

anche di guardarsi intorno, considerando quanta realtà sociale, più o meno strutturata, si riesce effettivamente ad aggregare affinché possa ancora più efficace nel dialogo sociale. Tutto ciò consente peraltro di agire una leadership che da aspetti formali – perché banalmente se non si è o non si diventa ente di terzo settore non è possibile accedere ai tavoli programmatori e progettuali pubblici – può assumere aspetti sostanziali, spostando il baricentro sul "terzo pilastro" della società che negli ultimi decenni ha dovuto subire la preponderanza del duopolio rappresentato dallo Stato e dal mercato.

Questo sforzo di infrastrutturazione sociale è comunque necessario perché il rapporto pubblico-privato nel contesto dell'amministrazione condivisa rimane comunque sbilanciato a favore degli enti pubblici. Questa asimmetria è visibile in almeno tre momenti chiave.

Un primo momento riguarda l'allestimento dei "tavoli" di programmazione e progettazione che rimane in capo alla Pubblica Amministrazione perché quest'ultima ha il potere di stabilire i criteri di accreditamento di accesso degli enti di terzo settore. Infatti, oltre al dato formale rappresentato dalla qualifica di ente di terzo settore, l'attore pubblico può introdurre, a sua discrezione, altri criteri (legati ad esempio al possesso di determinate competenze, alla capacità di ideazione, alle caratteristiche organizzative) dando così vita a una sorta di arena competitiva (peraltro in un quadro di relazioni di natura collaborativa) che può consentire di costruire tavoli "su misura". Certo, il terzo settore può presentare proprie istanze su temi di programmazione e soprattutto progettazione, recuperando così una propensione all'advocacy che forse negli ultimi anni ha un po' smarrito. Perché un conto è inviare una lettera formale di richiesta di avvio della pratica e un conto è organizzare una manifestazione di cittadini, o allestire una "coalizione di scopo" multi attoriale intorno a temi di interesse comune intorno ai quali attivare percorsi di amministrazione condivisa. Attraverso iniziative di questo genere emerge così una "massa critica" di interesse generale rispetto alla quale per Pubblica Amministrazione è più difficile non attivare il processo di programmazione e progettazione condivisa e in questo modo i tavoli diventa meno squilibrati a favore del pubblico. Peraltro la possibilità di accedere direttamente, o almeno in maniera meno tortuosa, alla "stanza dei bottoni" dove si definiscono i quadri di azione delle politiche e si attivano progettualità allocando risorse pubbliche e anche private può rappresentare un incentivo non indifferente per aggregare una cittadinanza che tende a essere sempre più frammentata e quindi esposta ad approcci "divide et impera" da parte della politica e dell'amministrazione pubblica.

Una seconda asimmetria nei contesti di amministrazione condivisa consiste nel ruolo dell'ente pubblico, in particolare rispetto alla co-progettazione. Da un lato è parte in

causa nella costruzione del progetto, addirittura facilitandone il percorso di progressiva definizione e strutturazione; d'altro canto una volta che il progetto è definito può anche rifiutarlo, esercitando una sorta di "golden power" rispetto agli esiti dell'amministrazione condivisa. In prima battuta si potrebbe sostenere che questa quota di potere – e quindi di asimmetria – sia comprensibile e anche auspicabile considerando che si tratta di questioni (e di risorse) di pubblico interesse rispetto alle quali la Pubblica Amministrazione è chiamata a esercitare quantomeno un ruolo di garanzia. Ma se si colloca l'amministrazione condivisa nella prospettiva dei beni comuni questa interpretazione può essere messa in discussione non tanto per confutarla ma piuttosto per arricchirla di ulteriori aspetti. In particolare più il terzo settore è consistente nel gestire il percorso di co-progettazione non solo in termini di mobilitazione di competenze ma anche di aspirazioni al cambiamento e di coinvolgimento autentico nel processo, allora l'ente pubblico dovrebbe motivare con attenzione e approfondimento il suo eventuale diniego. Se invece dovessero prevalere tatticismi spartitori, proceduralismo amministrativo e tecnocrazia progettuale, allora qualche buona ragione per dire di no la si potrà trovare sempre, anche di fronte a un buon progetto. Un ulteriore elemento di consistenza delle progettualità riguarda inoltre il cofinanziamento da parte degli enti di terzo settore. Solitamente questi apporti vengono rappresentati come una specie di "fiche" per stare al tavolo, ma in realtà se li si considera alla stregua di coinvestimenti rispetto alle risorse pubbliche dove magari si valorizzano anche apporti in kind e non solo economici, allora, di nuovo, rifiutare il progetto costruito congiuntamente diventa ancora più complicato per l'amministrazione pubblica perché a supporto della sua realizzazione ci sono non solo le risorse che essa ha apportato per via redistributiva ma anche quelle generate dalla comunità e dunque cariche di intenzionalità rispetto alla loro "destinazione d'uso" e "attesa di rendimento".

Infine, un terzo possibile elemento di disequilibrio in un contesto che dovrebbe essere improntato alla collaborazione è rilevabile nel fatto che la Pubblica Amministrazione può influire sull'architettura del soggetto gestore che "metterà a terra" le attività co-progettate. L'ente pubblico può quindi entrare nel merito rispetto alla costituzione e alle caratteristiche del gestore della co-progettazione, del co-gestore, sia per quanto riguarda la compagine – cioè chi ne fa parte – sia per quanto riguarda la forma societaria del "veicolo" organizzativo che gestirà le attività. Per effetto di questa quota di potere alcuni soggetti coinvolti nella coprogettazione potrebbero uscire dalla compagine, mentre altri assumeranno determinati ruoli e funzioni, ad iniziare da quello di capofila o di "azionista di maggioranza" del veicolo di gestione. Però, anche in questo caso, molto dipende dalle modalità con cui il terzo settore si mette in gioco per costruire assetti societari nuovi al fine di gestire le attività co-progettate. E, da questo punto

di vista, proprio al terzo settore non manca la creatività istituzionale, e non da oggi. In diverse fasi del suo sviluppo, non solo quella fondativa, ha dato vita a molti "ibridi organizzativi", cioè soggettività istituzionali che combinano molti elementi di diversità a vari livelli: giuridico societario, struttural-funzionale, manageriale e, al fondo, culturale. Sull'onda della coprogettazione stanno rinascendo società miste pubblico – private e si assiste allo startup di imprese sociali, anche non in forma cooperativa, dove enti pubblici e imprese profit sono soci ma di minoranza. Inoltre stanno nascendo, sempre più numerosi, enti di terzo settore ad oggetto "generico" all'interno dei quali si possono inserire attività diverse. C'è, da questo punto di vista, una componente di terzo settore fuori dai sui settori di attività canonici che è sempre più consistente, perché spesso si tratta di "contenitori" che servono poi per gestire la pluralità delle attività co-progettate.

Infine, sempre all'interno di questa asimmetria, si può annoverare un ulteriore, importante aspetto che riguarda le modalità di generazione e allocazione delle risorse economiche. Nella maggior parte dei casi, infatti, le attività coprogettate vengono finanziate attraverso di trasferimenti pubblici erogati in forma di contributi. Non si tratta quindi di corrispettivi per la produzione e vendita di beni e servizi tipici degli scambi di mercato che, va ricordato, avvengono anche in contesti di economia pubblica. Non trattandosi di corrispettivi si aprono una serie di questioni inerenti il ciclo di sviluppo dell'amministrazione condivisa. Perché se i contributi rappresentano una mera copertura delle spese rispetto alle attività gestite, appare chiaro che non è possibile generare quelle marginalità da reinvestire per sviluppare ulteriormente le attività, soprattutto nel caso di iniziative di natura imprenditoriale, ma non solo. Ad esempio se ci fosse bisogno di ulteriori risorse per sostenere gli investimenti non sarebbe così semplice farsi finanziare da una banca o da un soggetto similare a fronte di un business plan caratterizzato in massima parte da trasferimenti in forma di contributi pubblici e magari da un assetto societario non particolarmente solido per essere bancabile o investibile, a causa della debolezza del capofila o per la scarsa strutturazione della rete. Naturalmente può trattarsi di casi limite, nel senso che la gran parte delle co-progettazioni si basano quasi esclusivamente sulla disponibilità di risorse apportate dal pubblico, però è altrettanto vero che il disincentivo all'investimento indotto dai contributi a copertura delle spese rischia di tarpare le ali alle iniziative di amministrazione condivisa. Queste considerazioni di natura economica vengono ulteriormente sollecitate da un ulteriore fattore, ovvero che l'amministrazione condivisa può esercitare un ruolo destabilizzante rispetto a modelli "lineari" di erogazione dei servizi, anche in campo sociale. I servizi coprogettati e cogestiti da una molteplicità di attori assumono, infatti, un maggior grado di "plasticità" ma, con esso, anche di complessità a livello gestionale. Ciò è visibile

guardando ad orientamenti di personalizzazione rispetto ai bisogni dei beneficiari e di ricerca di un maggiore radicamento nei contesti sociali per attivarne compiutamente le risorse. Per queste ragioni vanno in crisi gli impianti di natura erogativa, soprattutto di tipo imprenditoriale, che invece basano sulla continuità e la stabilità la loro sostenibilità economica, ma anche, almeno fino a un certo punto, la loro efficacia. Un aspetto, quest'ultimo, evidenziato anche in sede normativa quando si definisce che cos'è un'impresa sociale. Secondo il legislatore si tratta infatti di un soggetto che produce "in via stabile e continuativa" beni e servizi di interesse generale. L'amministrazione condivisa può quindi essere considerata un importante banco di prova per un redesign profondo dei modelli di servizio di interesse collettivo affinché possano (re)incorporare elementi di collaborazione e coproduzione con i contesti sociali e con gli stessi beneficiari. Aspetti, questi ultimi, che i modelli improntati al tecnicismo procedurale e alla competizione di mercato hanno invece ridimensionato o espulso.

In definitiva l'amministrazione condivisa rappresenta una modalità potenzialmente dirompente per ripensare il sistema dei rapporti pubblico - privati, anche a fronte delle derive che caratterizzano il modello alternativo e ancora dominante dell'amministrazione competitiva. Nel corso dei decenni questo modello ha operato in chiave estrattiva rispetto alle risorse, contribuendo al progressivo impoverimento del terzo settore non solo in termini economici ma anche per quanto riguarda le competenze e le motivazioni di chi ci opera oltre alla sua reputazione nella società. Il terzo settore, va detto, è stato ed è corresponsabile di questa deriva, perché ha continuato, in molti casi, a partecipare a gare pubbliche al massimo ribasso economico che hanno impoverito in particolare il suo capitale più prezioso, cioè quello umano. La crisi del lavoro sociale di questi ultimi anni, anche in termini di riconoscibilità del suo valore non solo in termini economici, sta determinando una risposta in termini contratti di lavoro siglati al rialzo e attraverso politiche più avanzate di gestione del capitale umano. In questo quadro, l'avvento dell'amministrazione condivisa non dovrebbe essere solo una "ciliegina sulla torta" rispetto a un sistema di relazioni che rimane, al fondo, invariato. La sua vera sfida trasformativa è di agire un ruolo di game-changer: da un lato catalizzare apporti e aspirazioni di una società civile che si colloca anche fuori il perimetro formale del terzo settore; dall'altro sfidare la deriva proceduralista e tattica (per non dire mimetica) della stessa amministrazione condivisa per farne un laboratorio di sviluppo e non solo una diversa modalità di gestione del sistema. Da questo punto di vista la costruzione di una vera e propria "economia dell'amministrazione condivisa" da collocare nel contesto dei beni comuni appare centrale. Si tratta di un'economia fatta di investimenti e di sviluppo perché attraverso la sola redistribuzione pubblica (con qualche apporto filantropico) e per di più concentrata su progetti magari interessanti ma residuali in senso sistemico,

non si riuscirà a invertire la tendenza al "deprezzamento" dei servizi di welfare e di un più ampio segmento di servizi di interesse collettivo. È all'interno di questo quadro di riforma che potranno trovare spazio politiche giovanili a più ampio raggio e con maggiori possibilità di generare impatti positivi e duraturi su una popolazione, peraltro sempre più scarsa in termini quantitativi, da cui dipende il futuro del nostro paese.