





Capitolo 1

IL PNRR ESCGA DAL PALAZZO



Serve un rapporto di collaborazione virtuoso tra istituzioni e collettività amministrate, che veda rispettato il principio del coinvolgimento attivo della cittadinanza nelle scelte e riesca ad alimentare e consolidare la fiducia nelle istituzioni, ma anche il necessario controllo sociale

dal discorso alla Camera dei Deputati del 18 febbraio 2021



Peso:21-87%,22-76%,23-88%,24-82%,25-82%,26-76%,27-75%



CARI MINISTRI, IL PNRR NON È COSA VOSTRA

Senza coinvolgere le reti sociali si sprecano risorse

di **Sara De Carli** 

È una questione di impatto. Di innovazione. Di rendicontazione. Non di convocazioni, tavoli verdi, quote di risorse. A cosa vogliamo che servano i 191 miliardi del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza? A rafforzare le comunità o a efficientare la macchina dello Stato? A innovare i servizi, per rispondere ai bisogni di oggi e di domani o a rafforzare i servizi esistenti? Non è un aut aut, tutt'altro: il secondo termine anzi è condizione necessaria per realizzare il primo. Condizione necessaria, sì, ma non sufficiente. Se davvero vogliamo che #NextGenerationItalia – il nome proprio del Pnrr – abbia un impatto sulla vita delle persone e delle comunità, migliorandola, non si può continuare a prescindere dal sapere diffuso che in Italia esiste e che molto ha da dire rispetto alla partita di innovare, forte del suo saper leggere i bisogni (anche quelli più nascosti), saper dare risposte, saper valutare l'impatto. Sulla carta è già scritto: «L'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo settore. La pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la Pa sia il Terzo settore», si legge alla Missione 5 del Pnrr. Nei fatti però fino ad oggi il Piano è stato eminentemente una questione interna ai Palazzi. Ecco perché dalla società civile, dal Terzo settore, dalle organizzazioni di cittadinanza attiva, dalle univer-





sità arriva la richiesta urgente di mettere a tema la governance del Pnrr, dandole una prospettiva più partecipata, di maggior dialogo sociale: non per rivendicare una quota di rappresentanza o di risorse, ma per esercitare quel ruolo di sussidiarietà circolare che l'articolo 118 della Costituzione sancisce quando si parla della capacità dei cittadini di partecipare alla costruzione dell'interesse generale. Per essere protagonisti attivi, non esecutori. E soprattutto per non perdere la sfida di un utilizzo ad alto impatto sociale di questi 191 miliardi (di cui 122 a prestito), che il Paese avrà una volta sola.

Il disegno della governance

Il presidio e il coordinamento del Pnrr sono affidati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al ministero dell'Economia e delle Finanze, affiancati da una "cabina di regia" che analizza l'avanzamento del Piano e si confronta con il "Tavolo permanente per il partenariato territoriale, economico e sociale" (vedi la legge 108 del 29 luglio 2021) in cui – annota Anna Lisa Mandorino, segretaria generale di Cittadinanzattiva – «abbiamo ottenuto siano previsti anche rappresentanti della società civile nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati sulla base della maggiore rappresentatività, della comprovata esperienza e competenza e di criteri oggettivi e predefiniti». Il decreto istitutivo era atteso per fine settembre ma al momento in cui andiamo in stampa di questo tavolo ancora non si sa nulla. Come è senza risposta l'appello a fornire dati aperti, disaggregati e interoperabili per il monitoraggio dell'attuazione del Pnrr da parte dei cittadini: in sostanza la richiesta che accanto al portale Italia Domani, pensato per la comunicazione al grande pubblico, si faccia un portale di informazione sul modello di OpenCoesione. Un «partenariato informato» d'altronde è un preciso impegno dell'Italia con la Commissione Europea.

Al di là delle parole invece il Governo continua a considerare i soggetti sociali come prestatori d'opera e fornitori di servizio, tant'è che anche le prime azioni per la messa a terra del Piano – Sud, scuola e transizione ecologica – sono state decise senza discussione pubblica e hanno imboccato la via classica dei bandi, con l'alto rischio che ci siano zone del Paese non in grado di rispondere alla sfida: con buona pace dell'obiettivo cardine del Pnrr, che sarebbe quello di ridurre i gap esistenti, fra cui quelli territoriali. È un tema cruciale: che si fa dinanzi al rischio di una non competenza delle amministrazioni a spendere le risorse in arrivo? Forse si intende «lasciare, con i bandi, che i territori più attrezzati vadano avanti a scapito degli altri?», si chiede ancora Mandorino e la storia ha già dimostrato che la sua non è una domanda retorica. E comunque, delle due l'una: «la tempistica accelerata imposta dal Pnrr è un motivo comprensibile per giustificare una governance accentrata. La fretta non è un fattore che si sposa bene con gli approcci di coprogettazione che dovrebbero ispirare le policy necessarie per ridurre i divari territoriali e ridimensionare gli squilibri territoriali», dice Stefano Consiglio,



presidente della Scuola delle Scienze Umane e Sociali dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Se si fa questa scelta, però, «vanno garantiti i livelli di investimento immaginati per il Mezzogiorno: se si concentra tutto, l'alibi delle incapacità progettuali ed amministrative dei territori non dovrà essere utilizzato».

Il valore del dibattito sociale

Il pubblico dibattito con la società civile e il mondo della ricerca «non solo non è praticato, ma viene considerato una perdita di tempo e irriso alla stregua di un “vedo gente, faccio cose”», annota Fabrizio Barca, coordinatore del Forum Diseguaglianze Diversità, mentre in questa fase è cruciale. Tre le ragioni: perché «apporta elementi nuovi, dal momento che la società civile non solo chiede ma esprime saperi diffusi e ha la capacità di suggerire»; perché «elimina sia gli errori non intenzionali sia quelli patologici: penso ad esempio allo strumento del bando partecipato, il tempo che si investe prima nel dialogo lo si recupera dopo in ricorsi evitati»; perché «spinge la Pubblica Amministrazione a esplicitare il cambiamento che vuole produrre, che è requisito per la valutazione d'impatto e per un utilizzo efficace delle risorse». È questo il punto cruciale.

«Se non si esplicita l'outcome atteso, il rischio è che – con l'angoscia dei tempi di spesa – il grande programma per cui il Paese si sta indebitando si riduca ad essere un grande “fare buche e riempire buche”. Un ossigeno malato, che non genera cambiamento. Noi dobbiamo evitare che il Pnrr arrivi sui territori “per percolazione”, come dice Aldo Bonomi, con ogni soggetto interessato a posizionarsi per prendere la sua goccia: la percolazione tiene buone le popolazioni perché ne compra il silenzio, mentre il dialogo sociale dà voce ai cittadini». In questa fase di messa a terra, il tema della governance si ripropone tutto, sottolinea sempre dal Forum Diseguaglianze Diversità Andrea Morinoli: «Il Pnrr contiene principi generali giusti, ma che possono essere declinati in modi diversi: il 33% di copertura per i nidi, per esempio, può essere raggiunto scegliendo la via larga di finanziare i territori con più capacità di spesa. Abbiamo bisogno di una politica coraggiosa, competente e lungimirante che investa sulla coprogettazione, che è anche il terreno su cui si sedimentano alleanze di senso tra soggetti che condividono metodi e operatività, cosa ben diversa dalle reti mercenarie che nascono per vincere un bando».

Niente scuse: norme e prassi oggi ci sono

Sulla carta, come chiarito anche dalla modifica del Codice dei contratti pubblici a seguito della sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale, l'amministrazione condivisa oggi ha la medesima dignità dei modelli verticali e competitivi di cui l'amministrazione dispone. Coprogrammazione, coprogettazione, accreditamento, affidamento in convenzione ma anche la norma – impegnativa e finora poco esperita – che consente alle amministrazioni di partecipare alle imprese sociali: c'è un'esperienza del distretto di Lecco, in cui i Comuni hanno selezionato un'impresa sociale a cui affidare i servizi socioeducativi prima gestiti dal pubblico e ne sono diventati soci minoritari, conservando





i poteri di indirizzo e vigilanza. «Gli strumenti sono quelli previsti dagli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo settore, preziosi dal momento che la maggior parte degli interventi previsti dal Pnrr riguarda il livello locale», dice Luigi Bobba, presidente di Terzjus. «I progetti durano un anno o due, mentre la coprogrammazione darebbe agli interventi un altro respiro. La Pubblica Amministrazione finora si è strutturata più con competenze giudicanti, è tempo di inserirvi una nuova competenza, quella di essere bravi coprogettatori». A un salto culturale sono però chiamati anche gli enti di Terzo settore, dal momento che l'attività di coprogettazione può essere esperita anche su istanza di parte. L'altro architrave è quello dei regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni, di cui quasi 300 Comuni in Italia si sono dotati, e dei patti di collaborazione, che sono già quasi 5mila. «Con questi strumenti possiamo disegnare le risposte ai bisogni di una comunità dentro un sistema di alleanze che parte addirittura dal singolo cittadino, aperto al contributo creativo di tutta la comunità», sottolinea Pasquale Bonasora, presidente di Labsus. Dentro questo nuovo scenario, si liberano energie che portano a concepire in maniera inedita il servizio pubblico: «Noi lo chiamiamo un "servizio ibrido" e rileggere dentro questo schema il Pnrr – penso ad esempio ai beni confiscati, alla scuola, alla rigenerazione urbana – permette di immaginare tanti percorsi di sviluppo locale, anche tramite l'imprenditoria sociale. L'amministrazione condivisa permette di motivare gli attori sul territorio, per integrare sviluppo, legalità e coesione sociale».

La finanza d'impatto come leva per i capitali privati

Se l'innovazione e l'impatto sono gli obiettivi da perseguire, ecco che c'è un'altra leva strategica che sarebbe opportuno mettere in campo: l'impact investing, che permette di costruire una triangolazione virtuosa tra pubblico, privato e privato sociale. I terreni già sperimentati sono molti, dall'inclusione sociolavorativa al contrasto alla disoccupazione femminile, dalla povertà educativa all'integrazione dei rifugiati. «La finanza a impatto ha il merito di mettere a sistema uno schema collaborativo tra pubblico, privato e privato sociale che potrebbe essere alla base anche delle politiche legate al Pnrr», dice Giovanna Melandri, presidente di Social Impact Agenda per l'Italia, che da poco ha presentato dieci raccomandazioni per valorizzare l'occasione offerta dal Pnrr rispetto all'ingaggio di capitali privati. «Nel Piano è previsto che i pagamenti siano condizionati al raggiungimento di risultati economico-sociali significativi: l'utilizzo degli strumenti di pay-by-result consentirebbe di impiegare efficacemente le risorse finanziarie per conseguire risultati ambientali e sociali e permetterebbe anche di attrarre maggiori risorse». Al momento però all'orizzonte non si vede un'infrastruttura per condividere metriche di misurazione in questo senso, soprattutto sugli aspetti sociali, né un inve-





Daniele Franco, 68 anni, ministro
dell'Economia e delle Finanze



SINTESI (11)

Enrico Giovannini, 64 anni, ministro
delle Infrastrutture e della Mobilità
sostenibili



Peso:21-87%,22-76%,23-88%,24-82%,25-82%,26-76%,27-75%



Vittorio Colao, 60 anni, ministro per l'Innovazione tecnologica e la Transizione digitale



Mara Carfagna, 46 anni, ministra per il Sud e la Coesione territoriale



Peso:21-87%,22-76%,23-88%,24-82%,25-82%,26-76%,27-75%