



“WORK IN PROGRESS”
PAPERS ADVOCACY LINK 2007

Premessa

Il presente lavoro mira ad esaminare le principali tematiche di advocacy sostenute da LINK 2007 nei diversi ambiti di ricerca.

Nello specifico il documento si compone di cinque papers:

- Campagna 0,70. “Il mondo ha fame di sviluppo”
- Sistemi alimentari sostenibili, giusti e resilienti
- One Health per la Salute Globale e Sviluppo sostenibile
- Vaccinazione come Diritto e Strumento di Salute Pubblica
- Cooperazione Sistemica e integrazioni sulla Cooprogrammazione e Coprogettazione

CAMPAGNA 070
“IL MONDO HA FAME DI SVILUPPO”

La sfida

La Cooperazione Internazionale allo sviluppo è – per la legge italiana “ –parte integrante e qualificante della politica estera dell’Italia”. Essa “contribuisce alla promozione della pace e della giustizia e mira a promuovere relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato”.

L’Italia ha ripetutamente sottoscritto l’impegno internazionale ed europeo di destinare lo 0.70% della propria ricchezza nazionale a sostegno di obiettivi di sviluppo, ma alla retorica di queste dichiarazioni non ha fatto seguire altrettanti atti concreti. Le risorse dell’Italia per la cooperazione internazionale allo sviluppo sono assolutamente insufficienti per raggiungere gli obiettivi prefissati e inadatte a fronteggiare la crisi post-pandemia e le problematiche relative ai cambiamenti climatici-ambientali che rischiano di allontanarci dalla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Per affrontare con senso di responsabilità i problemi odierni le risorse devono essere adeguate e disponibili nel più breve tempo possibile.

Siamo fortemente convinti che la cooperazione internazionale è il tessuto connettivo delle relazioni internazionali e delle politiche di sviluppo, in grado di coinvolgere sia le Istituzioni nazionali che le Istituzioni e le Comunità territoriali in partenariati efficaci e solidali per la giustizia economica e sociale.

Per questi motivi, abbiamo deciso di promuovere la “Campagna 070” con l’obiettivo di dispiegare le migliori competenze della società civile per rilanciare la cooperazione internazionale per lo sviluppo e chiedere

l'adozione di una norma di legge che destini lo 0,70% del reddito nazionale lordo per l'aiuto pubblico allo sviluppo in modo progressivo a partire già dalla prossima legge di bilancio.

Non c'è più tempo: il mondo ha fame di sviluppo e di giustizia. È il momento di adottare precise scelte politiche per la costruzione di un mondo migliore, più equo, più giusto e sostenibile per tutti, in particolare modo per le popolazioni più povere e vulnerabili. La cooperazione internazionale allo sviluppo è un investimento per il futuro di tutti noi, nessuno escluso.

Di conseguenza, FOCSIV con le tre reti nazionali AOI, CINI e LINK 2007 hanno lanciato una campagna di sensibilizzazione nazionale. Ad essa hanno aderito ASVIS, Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile, Caritas Italiana, Forum Terzo settore, Missio.

Da segnalare collateralmente che la Campagna 070 è un buon esempio di collaborazione tra diverse Organizzazioni della Società Civile italiana, che a volte in passato si sono presentate in ordine sparso rispetto agli interlocutori istituzionali.

Rilevanza per gli stakeholders

L'OECD sostiene il raggiungimento dell'obiettivo 070. Infatti, nella Peer Review 2019 dedicata alla Cooperazione Italiana, DAC scrive:

"Dopo cinque anni di aumenti costanti, l'APS dell'Italia è diminuito nel 2018, con ulteriori tagli previsti".

Nonostante i recenti progressi, l'Italia non è sulla buona strada per rispettare i suoi impegni in materia di APS come quota del reddito nazionale lordo (RNL). L'APS dell'Italia ha registrato un forte aumento dal 2012 al 2017 (raggiungendo lo 0,30% del RNL rispetto all'obiettivo internazionale dello 0,70%), anche senza considerare i costi dei rifugiati interni al donatore. La legge 125 prevede che gli stanziamenti per la cooperazione internazionale allo sviluppo si adeguino gradualmente agli impegni europei e internazionali. In netto contrasto, nel 2018 l'APS è calato in volume e in rapporto all'RNL (allo 0,24%) e le proiezioni indicano ulteriori diminuzioni. L'Italia non raggiunge l'obiettivo dell'APS in rapporto al RNL ai Paesi meno sviluppati: nel 2017 si è attestato allo 0,06%, mentre l'obiettivo è lo 0,15%.

Per salvaguardare e aumentare il bilancio dell'APS sarà necessario il sostegno politico e pubblico. Tuttavia, rispetto alla media dell'UE, meno italiani considerano la cooperazione molto importante. Allo stesso tempo, cresce la convinzione che affrontare la povertà e fornire cooperazione allo sviluppo sia anche nel loro interesse. L'attuazione della strategia italiana del 2018 per l'educazione alla cittadinanza globale è un'opportunità per aumentare il sostegno pubblico.

Raccomandazione del DAC:

1. L'Italia dovrebbe invertire il suo recente declino nell'APS e rispettare l'obbligo previsto dalla Legge 125 di onorare i suoi impegni nazionali e internazionali, anche nei confronti dei Paesi meno sviluppati.
2. Al fine di mobilitare il sostegno pubblico e politico, l'Italia dovrebbe sviluppare e attuare il piano d'azione previsto dalla sua strategia per l'educazione alla cittadinanza globale, sostenuta da risorse adeguate.

SISTEMI ALIMENTARI SOSTENIBILI, GIUSTI E RESILIENTI

La Sfida

L'obiettivo di sviluppo sostenibile n°2 "Porre fine alla fame, realizzare la sicurezza alimentare e una migliore nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile" dell'Agenda 2030 pone sfide complesse. La fragilità del sistema globalizzato di produzione e consumo lungo le filiere alimentari internazionali è stata dimostrata

dagli shock di Sistema rappresentati dal Covid 19 e dalla Guerra russo-ucraina. Ad oggi per quanto riguarda la sicurezza alimentare il maggiore impatto di Covid-19 è stato sull'accesso al cibo e non sulla disponibilità di cibo, come si era temuto inizialmente. Dunque non una carestia globale ma un ulteriore peggioramento specie in territori e per fasce di popolazione già affette dall'insicurezza alimentare, principalmente per il peggioramento della situazione economica causata dal Covid 19 e per le persistenti condizioni di ineguaglianza economica e sociale.

La Guerra russo-ucraina con l'interruzione di importanti filiere di prodotti ed input agricoli, il divieto all'export da parte di alcuni Paesi, le dinamiche speculative e l'aumento dei prezzi di energia e trasporti mettono ancor più sotto pressione i sistemi alimentari. Nonostante ciò sono forti le spinte politiche da parte di alcune Lobby e Paesi caratterizzati dall'agricoltura industriale, a supportare processi d'intensificazione produttiva che necessitano una più forte interconnessione delle filiere, coltivazioni ad alto impiego di energia fossile, di concimi ed altri prodotti chimici, GMO e tecnologia per ottimizzare l'impiego degli input. La conseguenza è un ulteriore aumento della fragilità dei Sistemi Alimentari e di instabilità politica nel contesto attuale di crisi climatica e di salute, insicurezza, aumento della disuguaglianza e perdita della biodiversità.

Le dinamiche di urbanizzazione e le modeste opportunità di impiego e di impresa sono alla base dell'esodo dalle campagne alle città e delle migrazioni regionali e internazionali, aggravate dalle problematiche dell'insicurezza in varie regioni dell'Africa e della Regione MENA. I rischi di disconnessione dei sistemi del cibo, legati all'espandersi delle filiere globali, la dipendenza dalle importazioni e dei fenomeni di dumping sono una grave minaccia per la stabilità e lo sviluppo locale nel medio-lungo termine.

A ciò si aggiunge il forte rischio di cambiamento antidemocratico della *governance* del Sistema internazionale del Cibo con marginalizzazione della piattaforma di governance alimentare globale, il CFS, e dell'interfaccia Scienza-Politica più innovativa in questo campo, l'HLPE.

La Soluzione

L'agroecologia e la sovranità alimentare offrono proposte concrete da mettere in pratica per un cambiamento sistemico dei sistemi alimentari, nelle modalità produttive, stile di vita, scienza e movimento per il cambiamento, che comprende dimensioni sociali, economiche, politiche, ecologiche e culturali e coinvolge una rete di attori di Istituzioni e della Società civile che assicura una *governance* democratica dei Sistemi Alimentari. Al centro di questa proposta vi è l'attuazione di politiche per la transizione ecologica e delle linee guida della cosiddetta "Farm to Fork" dell'Unione Europea, un piano decennale approvato dall'UE nel 2020 che propone un modello produttivo che tiene insieme salute, ambiente, economia e biodiversità.

Si tratta di attuare una strategia di sostegno a sistemi alimentari intesi come *Public Goods* per la cui implementazione occorre un nuovo modello di cooperazione tra le istituzioni e gli attori di sviluppo, ricerca, della società civile e di impresa. Un modello che non scardini i sistemi di governance alimentare globale e al contempo ponga gli attori in una dinamica collaborativa e di rispetto del principio di sussidiarietà.

Una visione trasformativa delle politiche e degli investimenti è dunque necessaria per la promozione dell'agrobiodiversità e la valorizzazione della dimensione culturale del cibo, il miglioramento dei sistemi di accesso alle risorse primarie e il riconoscimento dei sistemi di conoscenza locali, il sostegno ai prodotti locali ai mercati territoriali e delle connessioni funzionali nei sistemi locali del cibo.

Messaggi Chiave e Raccomandazioni

- in cui si prendono le decisioni sulla direzione politica globale per i sistemi alimentari. La fame e la mancanza di cibo sono un crimine che viola i diritti umani fondamentali, ed un'ingiustizia a cui contrapporre azioni concrete, buone pratiche, e politiche locali e internazionali coraggiose
- La crisi alimentare non può essere risolta investendo negli stessi elementi, l'espansione delle filiere globali da agricoltura industriale e la dipendenza dalle importazioni, che l'hanno determinata
- Occorre sostenere meccanismi rinforzati di risposta alla crisi con sostegno ai sistemi locali di produzione e consumo e di solidarietà regionale in una prospettiva di sovranità alimentare e transizione agroecologica
- Occorre riportare al centro una logica sistemica e concreta nell'affrontare i problemi della sicurezza e sovranità alimentare, che nell'immediato oltre all'aiuto diretto comprendono politiche e strumenti di protezione sociale, di riprogrammazione del debito e una moratoria all'impiego di biofuel che fa impiego di derrate agricole per la trasformazione in energia
- Il Comitato per la Food Security (CFS) è uno spazio multilaterale per la governance alimentare globale e dunque deve rimanere il luogo chiave.

Rilevanza per gli stakeholders

L'iniziativa sui **sistemi alimentari sostenibili, giusti e resilienti** supporta la risposta alla crisi alimentare e al contempo i sistemi locali di produzione in una prospettiva di sovranità alimentare come richiesto sia dalle organizzazioni e I movimenti della società civile che anche, ad esempio, dai leader dell'Unione Africana e sono coerenti con le politiche dell'Unione Europea e dell'Italia. L'iniziativa è condotta in rete all'interno di LINK 2007 ed in coordinamento con gli attori della società civile Italiana e in collaborazione con le Istituzioni italiane, europee e con CIHEAM.

ONE HEALTH PER LA SALUTE GLOBALE E LO SVILUPPO SOSTENIBILE

La sfida

La salute del pianeta è a rischio. La crescita demografica, la perdita di biodiversità, il cambiamento climatico e l'insorgenza di nuove malattie infettive mettono a rischio la salute e la sopravvivenza dell'uomo, degli animali domestici e selvatici, dell'ambiente e degli ecosistemi. Nell'ultimo decennio, la popolazione mondiale è passata da sette a otto miliardi e raggiungerà dieci miliardi nel 2050¹, causando una richiesta sempre maggiore di cibo. Quasi la metà della superficie abitabile della terra è utilizzata per agricoltura e allevamento, con conseguenze disastrose su biodiversità e habitat naturali. Foreste e boschi vengono convertiti quotidianamente in aree per allevamento e colture intensive, privando flora e fauna selvatiche delle risorse necessarie alla sopravvivenza². Agricoltura e allevamenti intensivi sono responsabili del 20% delle emissioni

¹ UN DESA (2022) *World Population Prospects 2022: Summary of Results*. New York, USA.

² Benton, T.G. et al. (2021) *Food system impacts on biodiversity loss Three levers for food system transformation in support of nature*. London, England.

di gas serra³ e consumano il 70% dell'acqua dolce presente sulla terra⁴. Distruzione delle nicchie ecologiche e invasione degli habitat naturali avvicinano pericolosamente l'uomo a flora e fauna selvatica, facilitandone il contatto e aumentando il rischio di trasmissione di patogeni tra specie diverse. Sebbene le dinamiche di tale trasmissione non siano del tutto definite, è chiaro che il rischio di emergenza di nuove malattie infettive sia maggiore nelle aree ad alta densità umana e animale e che hanno subito ingenti trasformazioni del territorio e importanti cambiamenti nell'uso del suolo⁵. Si stima che il 60% delle malattie infettive emergenti sia di origine animale, e di queste il 72% ha origine da animali selvatici. Le zoonosi emergenti di origine selvatica sono descritte tra le più grandi minacce alla salute globale⁶.

La Soluzione

Le sfide e minacce del nostro secolo richiedono nuovi approcci e strategie di intervento. La maggior parte dei problemi ha origine nell'interfaccia uomo-animale-ambiente, ma è nella stessa interfaccia che è possibile trovare le soluzioni. Nessuna disciplina scientifica (così come nessun paese) dispone delle conoscenze e delle risorse sufficienti per affrontare singolarmente le problematiche emergenti della salute. È necessario uno sforzo e un investimento collettivo per sviluppare conoscenza e competenze⁷.

La One Health riconosce che la salute di esseri umani, animali domestici e selvatici, piante e ambiente in generale (compresi gli ecosistemi) è collegata e interdipendente. È un approccio integrato che mira a bilanciare e ottimizzare in modo sostenibile la salute di persone, animali ed ecosistemi. L'approccio mobilita tutta la società in processi collaborativi atti a promuovere il benessere e affrontare le minacce alla salute e agli ecosistemi, affrontando allo stesso tempo il bisogno collettivo di acqua, energia e aria pulita, cibo sicuro e nutriente, agendo sui cambiamenti climatici e contribuendo allo sviluppo sostenibile⁸. La One Health si coltiva attraverso la comunicazione, la collaborazione, il coordinamento e lo sviluppo delle capacità degli attori che provengono da diverse discipline, tra cui medicina umana, medicina veterinaria, conservazione e ambiente, economia, sociologia e antropologia (approccio *multidisciplinare*) e che ricoprono diversi ruoli nella società come legislatori, ricercatori, attori comunitari, società civile e attori privati (approccio *transdisciplinare*).

Messaggi Chiave e Raccomandazioni

- Non si può più pensare al concetto di salute solo in relazione all'essere umano, è necessario descriverla in termini olistici come dimensione che unisce l'uomo, l'animale e l'ambiente
- La salute dell'uomo, degli animali e dell'ambiente sono interconnesse e le maggiori minacce alla salute emergono all'interfaccia uomo-animale-ambiente, così come le soluzioni per affrontarle
- La One Health propone un approccio multisetoriale e transdisciplinare per affrontare le minacce odierne alla salute, come le malattie infettive emergenti, l'antibiotico-resistenza, la crisi alimentare e il cambiamento climatico

³ FAO (2020) *Emissions due to agriculture. Global, regional and country trends 2000–2018. FAOSTAT Analytical Brief Series No. 18*. Rome, Italy.

⁴ Grebmer, K. von et al. (2020) *Global Hunger Index. One Decade to Zero Hunger linking Health and Sustainable Food Systems*. Dublin / Bonn.

⁵ Allen, T. et al. (2017) 'Global hotspots and correlates of emerging zoonotic diseases', *Nature communications*, 8(1), pp. 1110–1124. Available at: <https://doi.org/10.1038/s41467-017-00923-8>.

⁶ Jones, K.E. et al. (2008) 'Global trends in emerging infectious diseases', *Nature*, 451, p. 990. Available at: <https://doi.org/10.1038/nature06536>.

⁷ Gruetzmacher, K. et al. (2021) 'The Berlin principles on one health – Bridging global health and conservation', *The Science of the total environment*, 764, p. 142919. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.142919>.

⁸ FAO, OIE, et al. (2022) *One Health High-Level Expert Panel. Annual Report 2021*. Geneva, Switzerland. Available at: <https://www.who.int/publications/m/item/one-health-high-level-expert-panel-annual-report-2021>.

- La One Health propone di coinvolgere gli esperti in diverse discipline, le autorità e le comunità locali in un lavoro transdisciplinare e partecipativo, che favorisca l'integrazione del sapere scientifico con le conoscenze e le pratiche tradizionali
- È necessario documentare i risultati e l'evidenza generati tramite piccole azioni a livello locale, per contribuire alla formulazione di nuove politiche e strategie e al riconoscimento della One Health su scala nazionale e globale.

Rilevanza per gli stakeholders

La One Health è un approccio innovativo alla salute che va oltre le singole discipline e propone una collaborazione multisettoriale per affrontare le grandi problematiche odierne. Può contribuire alla prevenzione e controllo delle zoonosi e delle malattie infettive emergenti, ma anche supportare la risposta all'antibiotico-resistenza, alla crisi alimentare e al cambiamento climatico. La One Health è riconosciuta e adottata nei piani strategici delle Nazioni Unite, della World Bank e dell'Unione Europea come approccio necessario per promuovere la salute del pianeta e lo sviluppo sostenibile.

PIANO DI ADVOCACY PER SOSTENERE LA VACCINAZIONE COME DIRITTO E STRUMENTO DI SALUTE PUBBLICA

La sfida

In questo momento cruciale, la risposta del mondo al periodo post pandemia deve passare da una gestione di emergenza della crisi a una strategia di controllo sostenibile. Questa strategia dovrebbe aiutare a costruire sistemi sanitari resilienti con capacità di affrontare potenziali future epidemie di COVID-19 e altre minacce alla salute pubblica.

Come si legge nel rapporto: "The Path Forward: A Post-Omicron Strategy for the Global COVID-19 Response"⁹, quattro azioni prioritarie devono essere sostenute dai leader nazionali, dalle organizzazioni sanitarie e di sviluppo, dai donatori, dalle organizzazioni della società civile e dal settore privato.

Le quattro priorità sono le seguenti:

1. **Sostenere gli obiettivi guidati dai Paesi** che riflettono le realtà e le priorità locali, con un sostegno globale che consenta ai Paesi di sbloccare le risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi nazionali;
2. **Individuare gli obiettivi di vaccinazione**, passando dalla vaccinazione del 70% di tutti gli adulti entro l'estate alla vaccinazione del 90% dei soggetti più a rischio in ciascun Paese;
3. **Fornire un accesso equo agli antivirali** orali attraverso capacità di test-and-treat integrate nelle strategie di "vaccinazione plus", in considerazione della crescente evidenza che la durata di molti degli attuali vaccini COVID-19 è limitata;

⁹ Questo rapporto è stato aggiornato sulla base del feedback iniziale e delle discussioni covid19gap.org durante la riunione virtuale della Global Call to Action tenutasi il 29 marzo 2022. La versione aggiornata fornisce ulteriori chiarimenti sulle priorità di copertura vaccinale. (<https://covid19gap.org/assets/publications/The-Path-Forward-A-COVID-GAP-Report.pdf>)

4. **Un impegno significativo a lungo termine** che deve riguardare l'accesso alla proprietà intellettuale, alla tecnologia e alle conoscenze, alle risorse umane, a catene di approvvigionamento solide e al capitale finanziario.

Allo stesso tempo, è estremamente importante cogliere l'occasione **per richiamare l'attenzione sull'importanza delle vaccinazioni al di là del Covid 19** e per **sollecitare un nuovo impegno globale per l'espansione dei programmi di vaccinazione in Africa, sostenendo l'aumento delle capacità produttive locali e la produzione di vaccini pediatrici** (compreso il tanto atteso vaccino contro la malaria per i bambini) **e lo sviluppo e l'attuazione di politiche e piani strategici per le risorse umane per la salute (HRH).**¹⁰

Nel XX secolo, lo sviluppo, l'autorizzazione e l'implementazione dei vaccini come parte di programmi di immunizzazione ampi e sistematici hanno iniziato ad affrontare le disuguaglianze sanitarie esistenti a livello globale. Tuttavia, l'accesso ai vaccini che prevengono le malattie infettive pericolose per la vita rimane diseguale per tutti i neonati, i bambini e gli adulti del mondo.

Si stima che entro il 2055 la popolazione mondiale raggiungerà quasi i 10 miliardi di persone (Dipartimento delle Nazioni Unite per gli Affari Economici e Sociali, 2019) un'impresa in parte dovuta a vaccini efficaci che prevengono le malattie e prolungano l'aspettativa di vita in tutti i continenti. Detto questo, c'è ancora molto da fare per garantire il finanziamento, la fornitura, la distribuzione e la somministrazione dei vaccini a tutte le popolazioni, in particolare quelle difficili da raggiungere, comprese quelle scettiche sul loro valore protettivo e quelle che vivono in situazioni di conflitto civile. Agenzie come l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF), Gavi, la Vaccine Alliance, la Fondazione Bill & Melinda Gates e la Coalition for Epidemic Preparedness Initiative (CEPI), con i loro molteplici flussi di finanziamento, sono state determinanti nell'espandere i benefici dei vaccini a tutti. L'importanza di queste organizzazioni nella cooperazione e nella partecipazione globale è stata essenziale nell'impostazione della pandemia globale di SARS-CoV-2 del 2019, alla luce dell'impatto sanitario ed economico del COVID-19 sulle società dei Paesi ad alto, medio e basso reddito.

I benefici delle vaccinazioni per la società dal punto di vista della salute, dell'economia e del tessuto sociale sono così evidenti e portano alla necessità di impegnarsi attivamente per garantire che i vaccini siano considerati prioritari da coloro che prendono le decisioni di finanziamento.

Per porre fine all'ingiustizia dei vaccini in Africa, Amref ha lanciato una petizione che, partendo dall'esperienza dell'accesso limitato al vaccino COVID-19 nel continente, sollecita i leader a collaborare urgentemente con le principali parti interessate al fine di:

1) Condividere licenze, tecnologie e know-how e rinunciare alla proprietà intellettuale per le tecnologie sanitarie COVID-19 a livello globale: in questo cruciale momento, è impensabile che i gruppi farmaceutici non abbiano fatto di più per condividere gli strumenti che avrebbero incrementato la produzione per l'Africa. È promettente che in Sudafrica si stia sviluppando il primo hub per il trasferimento di tecnologia mRNA dell'OMS, ma questo non è sufficiente. Fornire il personale, il know-how e i requisiti tecnici essenziali accelererebbe enormemente i processi di produzione nazionali e salverebbe vite umane.

2) Imparare dalla pandemia Covid 19, l'Africa non deve mai più trovarsi nella condizione di dover dipendere da altri Paesi per le forniture mediche salvavita. Dai dispositivi di protezione individuale (DPI) per gli operatori sanitari, alla ricerca e sviluppo e alla produzione locale di diagnostici, trattamenti e vaccini, il continente

¹⁰ Il problema delle vaccinazioni in Africa e nei Paesi a basso reddito è un problema irrisolto. Circa 20 milioni di bambini in tutto il mondo (oltre 1 su 10) non sono vaccinati contro malattie come il morbillo, la difterite e il tetano (Organizzazione Mondiale della Sanità, 2019). La copertura vaccinale contro difterite, tetano e pertosse a livello globale si è fermata all'86% circa dal 2010. Questa percentuale corrisponde a circa 116 milioni di bambini vaccinati nel mondo, ma non è sufficiente. È necessaria una copertura del 95%, in tutti i Paesi e in tutte le comunità, per proteggere i bambini da malattie gravi, spesso mortali. In Sud Sudan, ad esempio, meno del 50% dei bambini è vaccinato (UNICEF, 2020). Circa il 29% delle morti infantili (sotto i 5 anni) potrebbe essere evitato grazie a un vaccino: si stima che questi decessi siano stati 1,5 milioni di bambini solo nel 2012.

africano deve fare tutto il possibile, compresa la ratifica da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione Africana dell'Agenzia Africana per i Medicinali, e puntare alla piena autosufficienza nel prossimo futuro.

3) Mentre la comunità internazionale esorta i Paesi ricchi ad accelerare il ritmo di distribuzione dei vaccini all'Africa - che rimane imprevedibile ed erratico - devono essere compiuti sforzi simultanei per garantire che centinaia di milioni di africani che vivono nei villaggi e in altre aree remote non vengano trascurati quando il lancio del vaccino acquista slancio. Le consegne di vaccini COVID in Africa sono aumentate negli ultimi mesi, ma la scarsa disponibilità di servizi sanitari nelle aree rurali rischia di compromettere gli sforzi di vaccinazione. Gli operatori sanitari sono un pilastro cruciale in un sistema sanitario ben funzionante, ma storicamente sono stati messi in secondo piano nelle discussioni sul miglioramento del sistema sanitario.¹¹ Sia i Paesi africani che i responsabili politici devono essere sollecitati a sviluppare e implementare politiche e piani strategici per le risorse umane per la salute (HRH), in conformità con la Road Map regionale per il potenziamento del personale sanitario entro il 2025, approvata nel 2012 dall'OMS nella Regione africana. Tali piani serviranno come parte del veicolo per l'implementazione della copertura sanitaria universale all'interno delle politiche e dei piani sanitari nazionali più ampi.

Partendo da queste considerazioni, l'idea è quella di lavorare in stretta collaborazione con tutti i membri della rete LINK 2007 per sviluppare un piano di advocacy a sostegno della produzione africana di vaccini (dal vaccino Covid 19 alle vaccinazioni pediatriche, compreso il vaccino contro la malaria) sollecitando sul tema i policy maker a livello italiano, europeo e internazionale.

Rilevanza per gli stakeholders

La strategia globale post-Omicron deve evolversi e richiede un forte sforzo per garantire la solidarietà, il coordinamento e l'impegno a livello globale per affrontare gli imperativi a breve e lungo termine. La comunità internazionale deve proteggere i più vulnerabili e ampliare l'accesso a tutti gli strumenti COVID-19, compresa la produzione di vaccini. Le OSC, i governi e i donatori possono e devono dare priorità alla leadership e al processo decisionale a livello comunitario, nazionale e regionale e rafforzare il sistema globale di preparazione e risposta alle pandemie. Possiamo e dobbiamo passare da una risposta di emergenza alle crisi a una strategia di controllo sostenibile delle pandemie che rafforzi i sistemi sanitari resilienti e la preparazione futura.

“COOPERAZIONE SISTEMICA”

La sfida

L'obiettivo del presente paper è gettare le basi per avviare un dibattito sui vantaggi sistemici e strutturali, derivanti dal finanziamento diretto alle organizzazioni, che promuovono lo sviluppo sostenibile, in quanto tali e non sulla base di progetti di corta durata, nell'ambito di una cooperazione sistemica.

La cooperazione tradizionale si è basata a lungo su pochi ruoli ben definiti: l'ente finanziatore che pubblica il bando, l'organizzazione del paese “donatore” che presenta il progetto e la popolazione “beneficiaria”, rappresentata, se il contesto lo permette, da un'organizzazione locale che, idealmente, ha concepito l'intervento insieme all'organizzazione del paese donatore. Oggi, i progetti sono sempre più disegnati nel quadro di programmi di organizzazioni transnazionali ed internazionali nei vari paesi, dove partecipano enti

¹¹ <https://www.cnbcfranca.com/2022/rural-health-worker-shortage-threatens-africas-covid-vaccine-rollout/>

e autorità locali, agenzie ONU, OSC locali e NGOs. Le relazioni tra attori locali internazionali, istituzionali e non, è complessa, con una sovrapposizione di competenze e conoscenze molto produttiva.

L'idea di attuare una cooperazione sistemica va di pari passo con l'esigenza di fare una programmazione, nei paesi e per settore, diffusa, strutturata e condivisa con gli stakeholders chiave.

L'approccio per programma esiste già in vari contesti, ma è ancora episodico ed è dunque necessario renderlo più strutturale, più diffuso ed organizzato. La visione sistemica della cooperazione allo sviluppo implica, inoltre, un cambio di paradigma che sposta il focus dagli output, attività e risultati, vincolati di breve termine, a outcome e impatto (per definizione di lungo termine), da realizzare mediante piani di attività flessibili. In questa logica e considerando la complessità crescente del contesto in cui le OSC operano, i contributi programmatici e non per progetto, permetterebbero di reagire in maniera flessibile a situazioni in evoluzione, incoraggiare una gestione adattiva delle iniziative, rafforzare le sinergie (nexus) tra aiuto umanitario e cooperazione allo sviluppo, consentendo alle OSC di sperimentare approcci innovativi, per perseguire lo sviluppo sostenibile.

La soluzione

Valorizzazione del ruolo delle OSC e approccio multistakeholders:

Se si vogliono disegnare dei progetti o meglio dei programmi strutturali che affrontino le cause dei problemi alla radice e che mirino ad un impatto sistemico e sostenibile, è necessario, in primis, coinvolgere tutti gli attori che possono contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo ed espandere l'effetto temporale e l'impatto strutturale delle iniziative, trasformandole in un programma pluriennale.

Le entità che potrebbero interagire strategicamente tra loro e costituire i poli di attrazione di un sistema più largo di cooperazione sistemica, che abbia al centro il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, a nostro avviso dovrebbero essere le seguenti: fondazioni e fondi di social impact, università, imprese sociali, imprese profit, donatori pubblici e privati, istituzioni pubbliche ed in particolare le OSC. Queste ultime, grazie alla loro esperienza decennale di "tessitrici di relazioni", e con la loro conoscenza e presenza nei territori, occupano uno spazio perfetto per assumere questo ruolo di "broker" tra le varie realtà e strutturare, in quanto formatrici, una rete funzionale tra tutti i soggetti. Il ruolo delle OSC non si esaurisce nella intermediazione, ma comporta la partecipazione attiva all'assessment, alla pianificazione, all'implementazione, al monitoraggio delle iniziative, nonché l'attivazione sociale e l'advocacy, almeno di alcuni dei 231 indicatori degli obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungere entro il 2030.

Predisposizione di strumenti finanziari all'altezza delle sfide:

È fondamentale che i governi mantengano gli impegni in termini di APS ed è necessario che vengano predisposti finanziamenti di lungo periodo e per programmi innovativi, in grado di fare la differenza, soprattutto per le aree e popolazioni più fragili. Non si tratta soltanto di accrescere i fondi a disposizione ma di aggiornare gli strumenti di finanziamento della cooperazione allo sviluppo. Come previsto dalle raccomandazioni della Peer Review del 2019 del Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE¹², l'Italia dovrebbe:

- orientarsi verso **finanziamenti programmatici**, pienamente integrati nei programmi nazionali **per ottenere maggiore impatto e influenza;**
- trovare il modo di capitalizzare i suoi punti di forza, mantenendo e **rafforzando il sostegno alla fitta rete di ONG sul campo**, attraverso un **aiuto flessibile e diretto**, in particolare nei contesti più fragili.

Nella pubblicazione più esaustiva mai realizzata sul tema – *Gli stati membri del Comitato di Aiuto allo Sviluppo (DAC) e le organizzazioni della società civile (2020)*¹³ –, lo stesso DAC constata che la grande maggioranza dei fondi indirizzati alle ONG è in realtà destinata a progetti definiti dagli stessi donatori e raccomanda agli stati membri di correggere tale squilibrio **umentando le donazioni per la struttura e il funzionamento delle**

¹² <https://www.oecd.org/publications/peer-review-dell-ocse-sulla-cooperazione-allo-sviluppo-italia-2019-e752c41e-it.htm>

¹³ https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-assistance-committee-members-and-civil-society_51eb6df1-en;jsessionid=BuAviZeR_L2phfgOQS5opSbr.ip-10-240-5-175

stesse ONG. È un chiaro invito a finanziare direttamente la costruzione di capacità e il rafforzamento delle organizzazioni, considerandole un attore di sviluppo indipendente e non un mero esecutore di attività.

Messaggi chiave e Raccomandazioni

È chiaro che il passaggio dall'approccio a progetto a quello a programma richiede l'impegno di tutti i soggetti coinvolti ed alcune raccomandazioni di base:

- **Creare una relazione di fiducia sempre più orizzontale:** non si tratta solo di ampliare la cerchia di soggetti inclusi nella analisi sistemica, ma di applicare uno stile di collaborazione realmente orizzontale, basato sulla fiducia reciproca e sul valore aggiunto di ogni nodo della rete;
- **Garantire una accountability estesa:** non solo nei confronti degli enti che erogano i finanziamenti, ma verso tutti gli attori che prendono parte ad un'iniziativa, in particolare e specialmente le persone beneficiarie, evolvendo da una logica lineare e verticale di sviluppo (progetto) ad una più sistemica e di lungo termine di co-sviluppo (programma);
- **Realizzare una rigorosa valutazione d'impatto, previsionale (ove possibile) ed ex post:** Le principali organizzazioni internazionali, governative e non, sono passate dal ricorso allo strumento del quadro logico all'adozione della metodologia della teoria del cambiamento. La valutazione d'impatto deve essere realizzata in tempi realistici e ristretti al fine di legare i finanziamenti, come avviene per esempio per budget supports operations. Il principale framework di riferimento per valutare l'impatto di un programma resta quello degli SDGs, sebbene sia ancora assente una indicazione chiara e condivisa su come effettuare la misurazione e in modo partecipato. Tale mancanza costituisce uno degli ostacoli principali all'adozione di una logica per programma;
- **Assunzione di responsabilità e trasparenza nella gestione:** è necessario che le organizzazioni che ricevono fondi garantiscano una gestione onesta e trasparente delle proprie risorse, comunicando i risultati ottenuti grazie ai finanziamenti ricevuti e rendendosi disponibili a processi di **valutazione ex-ante** (già utilizzate da alcuni dei principali donanti multilaterali e bilaterali, come ad esempio USAID) della propria capacità finanziaria e operativa, in relazione agli obiettivi da raggiungere;
- **Perseguimento della mission "Nessuno deve essere lasciato indietro":** questo è un punto dirimente per evitare donor crowding in alcune situazioni, con ovvie problematiche di rent seeking behaviour, contrapposte a situazioni di deserto degli aiuti che rinforzano la spirale negativa su malgoverno, insicurezza, povertà e fragilità assoluti;
- **Adozione dello human rights based approach, con particolare riguardo all'aspetto dei Right Holders,** sottolineando la coerenza delle politiche allo sviluppo e allo sviluppo sostenibile ed entrando non solo in relazione con le istituzioni che si occupano di cooperazione, ma anche con strutture che si occupano per esempio di politica commerciale o industriale che hanno a che fare con le istituzioni internazionali.¹⁴

Action Plan

L'Italia, insieme ad altri 161 paesi, ha già aderito alla **Partnership globale per una cooperazione allo sviluppo efficace**, i cui quattro principi sono: il focus sui risultati, la definizione delle priorità di sviluppo da parte dei paesi destinatari, la costruzione di relazioni di partenariato inclusive e la trasparenza. Nonostante ci siano ancora aspetti migliorabili, come la prevedibilità annuale dei fondi, in cui l'Italia si situa ultima tra i ventotto paesi del DAC, è sicuramente incoraggiante vedere che il nostro Paese è tra i primi in altri aspetti importanti, come l'utilizzo dei sistemi dei paesi in cui operiamo e la possibilità dei governi di monitorare gli aiuti allo sviluppo a loro destinati. Alcune OSC italiane stanno cercando da tempo di portare avanti un approccio

¹⁴ Occuparsi delle situazioni estremamente difficili impatta sulla soluzione di conflitti, sulla stabilità, sulla pace e sul miglioramento delle relazioni/posizioni internazionali. Questo è il cuore del nexus pace, emergenza sviluppo che è intimamente legato alle nozioni di programmazione di lungo termine, dialogo politico ma anche di sicurezza, alla base dello sviluppo sostenibile.

sistemico più a lungo termine, superando il tipico ciclo di finanziamento basato su bandi annuali, proposte formulate rigidamente e riassumibili in un quadro logico.

Ora è tuttavia indispensabile condividere questo approccio con i donatori-partner, sia pubblici che privati, e creare le giuste sinergie affinché sia realmente possibile generare un impatto duraturo sulle comunità di intervento della cooperazione italiana. Per questo è auspicabile:

- Ampliare il dibattito: dai progetti ai programmi, dall'oggetto al soggetto, questa è la teoria del cambiamento. Alcune realtà filantropiche si sono già rese conto di questo necessario cambio di paradigma, ma occorre portare il dibattito ad un livello più ampio e condiviso.
- Prendere spunto da esempi ed esperienze già realizzati, nel nostro paese e all'estero, sia nel pubblico che nel privato¹⁵;
- Identificare gli interlocutori istituzionali chiave nell'ambito nella cooperazione allo sviluppo italiana, per avviare un confronto formale sul tema;
- Identificare eventuali vincoli/ostacoli amministrativi all'attuazione dell'approccio di programma e predisporre, con il supporto di esperti del settore, eventuali correttivi;
- Promuovere la sperimentazione pilota di un approccio di programma, identificando una road map, comprensiva delle azioni chiave da mettere in atto, sia da parte delle OSC riceventi, sia da parte delle istituzioni donanti

CO-PROGRAMMAZIONE

Premessa

L'obiettivo del presente documento è fornire un quadro di riferimento giuridico e non, dello strumento della co-programmazione, al fine di supportare la discussione sul tema all'interno di LINK 2007 ed avanzare una proposta concreta a DGCS/AICS, per superare lo stallo attuale in cui versa l'iniziativa istituzionale. **Sebbene la co-progettazione sia altrettanto rilevante, il focus del documento è quello della co-programmazione.**

Contesto

In un contesto comunitario sempre più dinamico, mutevole e con la necessità di rispondere alle istanze con strumenti e modalità anche improntate alla sperimentazione, gli attori pubblici e privati sono sollecitati a trovare nuove modalità comunicative e di interazione, al fine di rispondere in maniera coordinata, capace di rendere sinergiche le risorse di soggetti differenti, e, allo stesso tempo, di rendere stabili le forme di collaborazione. Uno degli strumenti, a tal fine più rilevanti, è **sicuramente la co-programmazione**, che può prevedere una parte attiva sia dagli attori pubblici che del privato no profit.

Nella **sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2020**, si pone in evidenza come sia la coprogettazione che la coprogrammazione, e in generale le strategie di amministrazione della cosa pubblica, trovano le loro fondamenta nel **principio costituzionale di sussidiarietà**. In generale, **l'articolo 55 del Codice del Terzo Settore** esalta il principio della collaborazione attiva nella accezione di "ordinarietà" tra tutte le componenti della comunità locale.

¹⁵ A marzo del 2020, le organizzazioni di secondo livello Council on Foundations e European Foundation Center hanno promosso un appello sottoscritto da quasi 1000 fondazioni da tutti i paesi, comprese 45 italiane, in cui le fondazioni stesse si impegnano ad aumentare i finanziamenti che appoggiano in modo flessibile la resilienza, capacità e creatività delle organizzazioni del Terzo Settore. O alcune fondazioni americane che stanno già sperimentando con fondi pluriannuali non vincolati a progetti specifici. Insomma le possibilità per i donatori-partner che vogliono contribuire a un cambio sistemico non mancano.

Il pronunciamento della Corte Costituzionale, nel richiamare il ruolo delle amministrazioni pubbliche che assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di coprogrammazione e coprogettazione e accreditamento, attuate nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, rimarca il passaggio da una situazione di “sperimentazione» tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore ad un reciproco riconoscimento di istituzioni e Terzo settore delle comuni finalità perseguite, in tutte le attività di interesse generale, come contemplate dal Codice. Di fronte a questa nuova sfida-opportunità, occorre un approfondimento circa il ruolo e le funzioni di ciascun soggetto interessato, trovando, nelle esperienze già attuate, le modalità più idonee da seguire.

Definizione

Co-programmazione e co-progettazione sono modalità concrete con cui enti pubblici e Terzo settore possono operare insieme per **perseguire uno scopo condiviso nei settori di attività di interesse generale**. Ciò avviene mantenendo la piena trasparenza dei rapporti e la necessità di trattare in modo uniforme i soggetti che entrano in relazione con la pubblica amministrazione, da individuare attraverso bandi pubblici e sulla base di criteri coerenti con l’obiettivo da perseguire.

CO-PROGRAMMAZIONE

“È finalizzata all’individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”; è quindi il momento in cui il Terzo settore può partecipare a pieno titolo alla definizione delle politiche pubbliche, portando la propria capacità di lettura di specifici contesti.

CO-PROGETTAZIONE

“È finalizzata alla definizione ed, eventualmente, alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti” sulla base degli strumenti di co-programmazione prima richiamati.

L’esito del processo di collaborazione può anche consistere in forme di accreditamento, con la costituzione di un albo aperto di soggetti con cui un ente pubblico può stabilmente collaborare su specifici interventi. Tale modalità di relazione richiede una non irrilevante evoluzione da parte dei soggetti coinvolti:

- Gli enti pubblici sono chiamati a suscitare, integrare, coordinare un insieme differenziato di risorse, anziché a gestire in proprio o attraverso fornitori;
- Gli enti del Terzo settore sono chiamati ad assumersi e/o agire nuove responsabilità pubbliche, valorizzando la capacità di vedere oltre i confini della propria organizzazione.

Cos’è

La Co-programmazione è una **istruttoria** partecipata e condivisa.

Non è un procedimento che può essere inquadrato in moduli, ma **un sistema di costruzione delle politiche pubbliche**, congiunta tra ETS e pubblica amministrazione.

La co-programmazione può avere per oggetto **tutte le attività di interesse generale, indicate dall’art. 5 del CTS**, anche fra loro integrate.

L’attivazione della co-programmazione è, in primo luogo, **opzione politica**.

IMPORTANTE

- Non si tratta di una questione procedurale, ma di un percorso di “dialogo e incontro” sostanziale;
- Rappresenta uno strumento privilegiato per la lettura dei bisogni reali;
- Si tratta di una collaborazione basata sulla fiducia reciproca;
- Non esiste un modello prestabilito;
- Per poter avviare questo percorso, occorre una "DECISIONE POLITICA" di voler seguire questo processo: si tratta di una opzione politica;
- Le Linee-guida sottolineano che si tratta di una istruttoria partecipata e condivisa. Se la co-programmazione è una istruttoria condivisa, la decisione finale resta comunque alla PA.

Riferimenti giuridici

- Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 “Codice del Terzo settore”: art. 55
- Costituzione italiana: art. 118 (Principio di sussidiarietà)
- Legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”
- Sentenza della Corte Costituzionale del 26 giugno 2020 n. 131/2020
- Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76
- Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55 -57 del decreto legislativo n. 117 del 2017

N.B.

La disposizione non abroga normative precedenti su materie simili ma al contrario le richiama esplicitamente – in primo luogo la programmazione sociale di zona ex lege 328/2000 – facendone così un caso specifico entro l’impianto più esteso della riforma.

In una diversa luce ciò va sottolineato anche perché, se alcuni aspetti della normativa dovessero essere incrinati da pronunciamenti successivi, tutti gli strumenti preesistenti (ad esempio le istruttorie di co-progettazione regolate dal dpcm) perderebbero validità.¹⁶

LA COPROGRAMMAZIONE E LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Premessa

La cooperazione internazionale rientra sicuramente negli interessi generali previsti dall’art 5 del Codice TS e le ultime esternazioni pubbliche sul tema da parte di DGCS e AICS mostrano, almeno formalmente l’apertura e la volontà di avviare una sperimentazione dello strumento di coprogrammazione, applicata in primis ai seguenti AMBITI:

- definizione del documento di pianificazione triennale (**interlocutore principale DGCS**)
- programmazione annuale della allocazione e gestione dei fondi AICS in **loco (interlocutore principale AICS)**.

¹⁶ Vedi sezione allegati

Stato dell'arte (alla luce della riunione DGCS/AICS del 21/07/2022)

Nell'ultima seduta CNCS, la VM Sereni aveva ipotizzato di formalizzare un gruppo di lavoro per arrivare alla definizione di una modalità di coprogrammazione condivisa per avviare le prime sperimentazioni.

Obiettivo dell'incontro di luglio: condividere il metodo; identificare i soggetti da coinvolgere in questo esercizio, i temi, le questioni e il calendario dei lavori.

Obiettivo a lungo termine: confronto tra i soggetti della cooperazione allo sviluppo, in primis nelle linee programmatiche triennali e nella programmazione annuale, garantendo la partecipazione di tutti gli attori, partendo in primis da un input delle OSC.

Punti chiave del posizionamento DGCS/AICS dichiarati a luglio 2022:

- 1. Perché è importante avviare questi processi di programmazione?** L'obiettivo è imprimere un miglioramento qualitativo alla cooperazione allo sviluppo, leggendo meglio i bisogni sul campo, valorizzando al meglio le esperienze degli attori sul campo, moltiplicando l'impatto delle iniziative.
- 2. Quali sono gli spazi giuridici della co-programmazione?** legge sul Terzo Settore + normativa specifica relativa alla cooperazione allo sviluppo (legge 125 + codice del Terzo settore). Il tema è definire delle procedure chiare e trasparenti, in armonia con le disposizioni vigenti.
- 3. Che cosa ci aspettiamo dalla co-programmazione?** la co-programmazione riguarda il documento triennale, ma anche la programmazione per PAESE e per settori.
- 4. Occorre costruire delle procedure operative, che rispettino il principio di sussidiarietà e permettano l'avvio di procedure di selettività.** In generale, i soggetti, gli attori, rappresentati nel CNCS sono interessati e rilevanti per sperimentare le due forme di coprogrammazione e coprogettazione.
- 5. È importante seguire un Approccio multistakeholder** che tenga conto, in modo sostanziale, delle istanze dei partners locali pubblici e privati e delle comunità, nel rispetto del principio di ownership.
- 6. È rilevante spostare il più possibile il luogo della programmazione sui territori,** allineandola alle politiche dei Paesi e ai bisogni locali e valorizzando l'"approccio italiano" che si compone di:
Dimensione locale
Sussidiarietà, Attenzione alle istanze locali.
- 7. Occorre definire insieme un gruppo ristretto che scriva un primo documento guida,** attingendo ad esperienze virtuose già realizzate in Italia, in ambiti anche diversi dalla coprogrammazione, che vanno adattate al contesto della cooperazione internazionale e messe in atto già dal 2023.
- 8. Raccomandazione:** guardare all'esperienza europea, esperienza della programmazione pluriennale della commissione europea che ha coinvolto le sedi nei Paesi ed altri soggetti (processo definito come co-creazione).
- 9. La DGCS è più focalizzata, per ovvie ragioni, sulla coprogrammazione.** Hanno due fasi di coprogrammazione che si sovrappongono: - quello centralizzato delle linee triennali; - quello localizzato dei Country strategy paper pluriennali, con lo scopo di assicurare stabilità, continuità e ownership locale. A questi, si lega la programmazione annuale, in cui si chiede alle sedi nei paesi come declinare i due documenti strategici (il triennale e i country strategy papers) in linee concrete di attuazione.
- 10. Obiettivo stressato:** migliorare l'attività di cooperazione allo sviluppo. La legge del Terzo settore è figlia della visione/framework concettuale della legge 125. Coprogrammazione e coprogettazione sono 2 procedimenti amministrativi che hanno delle normative di settore che vanno rispettate. I punti fermi giuridici sono: la legge 125 (coinvolgimento dei soggetti del capo VI) e il codice del terzo settore. Queste norme vengono declinate anche nello statuto, stabilendo dei principi generali. In attuazione delle norme dello statuto, oggi AICS ha 3 procedure in atto:
 1. Definizione dei principi per le iniziative promosse
 2. Definizione dei principi per iniziative di emergenza

3. Assegnazione di fondi in loco.

Posizioni espresse dai soggetti non istituzionali presenti all'incontro di luglio 2022

1. La Coprogrammazione indica che tutti, non solo la PA, ma anche le OSC perseguono lo stesso livello di bene pubblico. Si suggerisce di partire dai Paesi. Bisognerebbe capire cosa sta succedendo in Italia con il PNRR, che premia le PA che utilizzano la co-programmazione.
2. Valorizzazione dei territori, punto di partenza per la coprogrammazione, condividendo, in particolare, le buone pratiche e sfruttando le competenze degli enti locali. Occorre mettere a sistema le competenze complementari. **Il principio della selettività è fondamentale.** L'Emilia utilizza lo strumento del documento strategico, come base per la creazione di gruppi di lavoro in coprogettazione.
3. **Il primo compito del tavolo di lavoro tecnico è la conoscenza condivisa:** trasmissione di materiali, regolamenti che si sono dati altre PA per regolare questi processi + coinvolgimento di competenze e consulenze specifiche.
4. **Il vero nodo è conciliare le varie norme e il coordinamento tra le discipline, quelle generali e quelle specifici.** Non c'è un tema di prevalenza di una disciplina sull'altra, ma si tratta di conciliazione armonica tra discipline esistenti. La Stella polare: rispetto dei principi del procedimento amministrativo.
5. **Va distinta la co-programmazione dalla coprogettazione,** spesso invece viene usato come sinonimo (la co-programmazione si concentra sull'analisi dei problemi, la allocazione delle risorse, la individuazione delle soluzioni e dei dispositivi di spesa).
6. Viene avanzata la proposta di partire da **una sperimentazione anche senza avere il quadro normativo globale già definito. La risposta di AICS/DGCS non è stata univoca.**

Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore

Il polo dell'interesse generale

Il Terzo Settore contribuisce in due modi all'attuazione del principio di sussidiarietà. Il primo ha a che fare con l'art. 55 del Codice del Terzo Settore (CTS), mentre il secondo è molto meno evidente.

Il Terzo Settore comprende tutti i soggetti privati che, anziché perseguire interessi privati, perseguono "finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale" (CTS, art. 4, comma 1). Questo complesso di soggetti è dunque "terzo" sia rispetto ai soggetti pubblici, che perseguono interessi pubblici individuati dalle leggi, sia rispetto ai soggetti privati, che perseguono interessi privati da essi stessi liberamente individuati.

In origine il termine Terzo Settore (TS) derivava da un'individuazione di carattere residuale, per cui Terzo Settore era tutto ciò che non apparteneva né allo Stato, né al mercato. Oggi, grazie alla legge di riforma, la situazione si è ribaltata ed il Terzo Settore è definito non tanto per esclusione, bensì in positivo grazie al riferimento all'interesse che esso persegue, l'interesse generale (CTS, art. 1).

Si potrebbe dunque dire che oggi, nella società italiana, esistono tre grandi poli, composti ognuno da una pluralità di soggetti anche molto diversi fra loro per funzioni, dimensioni, organizzazione, risorse, etc., ma accomunati dal perseguimento del medesimo interesse: il polo degli interessi pubblici, rappresentato dai soggetti di cui all'art.1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, cioè le amministrazioni dello Stato (ivi comprese le scuole, le Università, gli Istituti Autonomi Case Popolari, gli enti strumentali, le Camere di commercio, ecc.), le Regioni ed i Comuni; il polo degli interessi privati, rappresentato da tutti i soggetti di carattere privato che perseguono fini diversi da quelli degli enti del TS; ed infine il polo dell'interesse generale, rappresentato dagli enti del TS così come definiti dall'art. 4, comma 1 del CTS.

In questa prospettiva il Titolo VII del Codice, intitolato “Dei rapporti con gli enti pubblici” e composto dagli artt. 55, 56 e 57, acquista allora un significato particolare, perché le disposizioni in esso contenute possono essere considerate il punto di incontro e di snodo fra il polo degli interessi pubblici e quello dell’interesse generale. Ciò è ancora più significativo se si tiene presente che le disposizioni di cui al Titolo VII sono esempi di entrambi i paradigmi del Diritto amministrativo su cui oggi si fonda il nostro sistema amministrativo: il paradigma sussidiario all’art. 55 ed il paradigma bipolare tradizionale agli artt. 56 e 57.

Negli artt. 56 e 57 il rapporto fra amministrazioni ed enti del TS è fondato infatti su istituti tradizionali come la convenzione e l’affidamento, in cui è l’amministrazione stessa ad assumere l’iniziativa di sottoscrivere con enti del TS convenzioni per lo svolgimento di attività o servizi sociali (art. 56), oppure ad affidare in convenzione ad enti del TS i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza.

“Coinvolgimento attivo” degli enti del Terzo Settore

Del tutto diversa è la modalità del rapporto fra amministrazioni pubbliche (tutte le amministrazioni pubbliche, grazie al riferimento all’art.1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001) ed enti del TS disciplinata dall’art. 55 che, non a caso, si intitola “Coinvolgimento degli enti del Terzo Settore”.

Fin dal titolo, l’art. 55 dà infatti il senso di un cambiamento radicale nel rapporto fra polo degli interessi pubblici e polo dell’interesse generale, fra amministrazioni ed enti del Terzo Settore, confermando l’osservazione di Felice Scalvini in un suo saggio recente su questo tema, in cui afferma che “è in attuazione del principio di sussidiarietà che risulta costruito sia l’impianto complessivo del Codice, sia la regolamentazione dei rapporti tra pubblica amministrazione ed enti del TS. Ed è questo riferimento che deve guidare la lettura, l’interpretazione e l’attuazione di quanto disposto in particolare dall’art. 55 in combinazione con gli altri articoli, in particolare quelli del Titolo 1”.

Coinvolgere è un termine che, già nella sua etimologia, prevede una *partecipazione*. *Co-involgere* viene infatti da *involgere*, un verbo oggi desueto che significa *avvolgere*, *avviluppare*, con l’aggiunta di quel semplice prefisso *co-* che ritroviamo poi nel testo dell’art. 55 laddove si prevede che “... le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il *coinvolgimento attivo* degli enti del Terzo Settore, attraverso forme di *co-programmazione* e *co-progettazione* e accreditamento...”.

Le “funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale”, grazie al *coinvolgimento attivo* degli enti del Terzo Settore, diventano così funzioni di *co-programmazione* e *co-progettazione*. Sono funzioni pubbliche la cui titolarità rimane ovviamente in capo alla pubblica amministrazione procedente ma il cui svolgimento viene condiviso con enti del TS, applicando il modello dell’amministrazione condivisa.

Tutto l’articolo è costruito in modo da garantire la collaborazione (da *cum-laborare*, lavorare insieme) e la condivisione (*con-dividere*) fra polo degli interessi pubblici e polo dell’interesse generale, in attuazione di un lungo elenco di principi di cui il primo è appunto il principio di sussidiarietà, quello su cui si fonda il nuovo paradigma sussidiario.

Da notare che le amministrazioni devono assicurare “il *coinvolgimento attivo* degli enti del Terzo Settore”. L’aggiunta dell’aggettivo “attivo” a “coinvolgimento” può sembrare ridondante, ma in realtà ha invece un significato anche pratico notevole, perché normalmente la partecipazione che si realizza attraverso il coinvolgimento di qualcuno nelle attività del soggetto agente non è una partecipazione attiva, autodeterminata, in quanto *si viene* coinvolti da qualcuno, non ci si coinvolge in qualcosa.

La disposizione in esame prevede pertanto che gli enti del TS coinvolti lo siano in maniera tale da poter partecipare *attivamente* e fattivamente alle attività di co-programmazione e co-progettazione, consentendo loro in tal modo da un lato di realizzare le loro finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e, dall'altro, di dare quel contributo di esperienze, competenze, idee che rappresenta il motivo stesso del loro coinvolgimento.

Si vede qui, con chiarezza maggiore che non in altri casi, una caratteristica tipica dell'amministrazione condivisa, cioè la sua circolarità. Attraverso la co-programmazione, la co-progettazione e gli accreditamenti le amministrazioni "favoriscono", come dispone l'art. 118, u.c. gli enti del TS nello svolgimento delle loro attività di interesse generale. Ma a sua volta il coinvolgimento attivo degli enti di TS è vantaggioso per le amministrazioni. In sostanza l'art. 55, applicando il principio di sussidiarietà nel punto di incontro fra polo degli interessi pubblici e polo dell'interesse generale crea una circolarità di rapporti, di esperienze, di competenze ed una condivisione di responsabilità che sono vantaggiose per entrambi i poli.

La circolarità che emerge applicando l'art. 55 è confermata fra l'altro dall'esperienza derivante da migliaia di patti di collaborazione stipulati in tutta Italia sulla base del Regolamento per l'amministrazione condivisa promosso da Labsus, che dimostrano come l'utilizzazione dell'amministrazione condivisa porti sempre vantaggi sia ai cittadini, sia alle amministrazioni.

I principi della legge sul procedimento

Rispetto all'applicazione del principio di sussidiarietà mediante il *Regolamento per l'amministrazione condivisa* promosso da Labsus c'è però un'importante differenza, laddove l'art. 55 prevede che il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, sia posto in essere "nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241".

Nel 2013, nel redigere insieme con il Comune di Bologna il *Regolamento per l'amministrazione condivisa* dei beni comuni, avevamo escluso di applicare al nuovo Regolamento gli istituti di partecipazione della legge sul procedimento perché ritenevamo che, per quanto avanzati essi fossero all'epoca in cui erano stati introdotti, essendo inevitabilmente fondati sul paradigma bipolare tradizionale (che è agli antipodi rispetto al paradigma sussidiario su cui si fonda il Regolamento), avrebbero rischiato di introdurre nella nuova normativa elementi di contraddizione.

L'esperienza nell'applicazione del Regolamento in centinaia di Comuni nel corso degli ultimi sei anni ha dimostrato però che, come tutte le funzioni pubbliche, anche quella preposta alla co-progettazione ed all'attuazione dei patti di collaborazione è una funzione procedimentalizzata, che quindi rispetta nel suo svolgersi, sia pure senza affermarlo esplicitamente, i principi della legge sul procedimento.

È dunque comprensibile e condivisibile il richiamo nell'art. 55 al "rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241". Ma è un richiamo che va meglio specificato.

Come nota Fabio Giglioni in un bel libro appena uscito su *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni* di cui è coautore insieme con Andrea Nervi, il "richiamo dei principi della legge generale sul procedimento è piuttosto indefinito, tanto da poter ricomprendere tutti i principi nella legge contenuti", ma "sembra ragionevole concludere che... il rinvio è ai principi che orientano l'attività procedimentale". In particolare, Giglioni ricorda che "nella relazione di accompagnamento al Codice del Terzo Settore veniva fatto riferimento esplicito all'art. 12, legge n. 241 del 1990 "che appunto conforma un sistema di pubblicità e trasparenza nella predeterminazione del rilascio di vantaggi alternativo a quello predisposto dal Codice dei contratti".

Che il riferimento sia ai principi che orientano l'attività procedimentale e in particolare all'art. 12 della legge sul procedimento sembra inoltre confermato dalle disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 55, secondo cui "l'individuazione degli enti del Terzo Settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner".

Per quanto importante, tuttavia, il richiamo al rispetto dei principi della legge sul procedimento non è sufficiente per regolare la complessità dei rapporti di collaborazione e di condivisione di responsabilità fra amministrazioni ed enti del TS che nascono dall'applicazione del principio di sussidiarietà. Qui entra in gioco il riferimento contenuto nel comma 1 dell'art. 55 ai principi di autonomia organizzativa e regolamentare, che consentono alle amministrazioni di disciplinare dettagliatamente tali rapporti mediante un regolamento deliberato dagli organi competenti, contenente gli indirizzi generali, i criteri ed i principi direttivi.

Ricordo, perché ne avevamo discusso in una delle riunioni del *Gruppo degli Amici dell'art. 55*, il tentativo che in tal senso era stato fatto nel 2018 da un gruppo di lavoro istituito presso l'Assessorato al welfare del Comune di Brescia, che aveva predisposto una "bozza di regolamento" per regolare i rapporti del Comune con gli enti del TS e successivamente, nel 2019, sulla base anche di quel documento, gli ulteriori materiali molto utili elaborati dal gruppo welfare ANCI Emilia Romagna. Potrebbe essere interessante, partendo da quei documenti, creare un piccolo gruppo di lavoro che predisponga, sulla falsariga del Regolamento per la cura dei beni comuni, un regolamento-tipo per l'attuazione dell'art. 55 del CTS, vista anche la scarsa propensione di molti Comuni a valorizzare la propria autonomia regolamentare in questo settore.

Enti del Terzo Settore e cittadini attivi

Il cenno al *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni* mi consente di passare all'esame del secondo modo con cui il Terzo Settore può contribuire all'attuazione del principio di sussidiarietà.

Bisogna tenere presente che nel polo dell'interesse generale non ci sono soltanto gli enti del TS, ma ci sono anche i cittadini attivi non iscritti ad enti del TS, comitati di quartiere, associazioni di cittadini, formazioni sociali informali, etc.

Sono volontari, esattamente come quelli che operano all'interno degli enti del TS, tant'è vero che l'art. 17, comma 2 del CTS afferma che "Il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà".

La definizione di volontario data dal CTS è molto centrata sulle attività di volontariato tradizionali e non tiene conto dei circa 800mila cittadini attivi che per loro libera scelta si prendono cura dei beni comuni. Lo fanno in primo luogo per vivere meglio essi stessi, tuttavia sono anche molto solidali, perché i loro interventi di cura dei beni comuni producono effetti positivi sulla qualità della vita di tutti, anche di coloro che, del tutto legittimamente, non si sono attivati.

Ma ciò che rileva, qui, è la presenza all'interno del polo dell'interesse generale di due sottoinsiemi con cui le amministrazioni possono collaborare nel perseguimento dell'interesse generale. Il primo è costituito dal complesso degli enti del TS, con cui la collaborazione è disciplinata, come abbiamo visto, dall'art. 55 del CTS.

Il secondo sottoinsieme è molto più fluido ed è rappresentato dalle centinaia di migliaia di cittadini attivi, singoli e associati, con cui la collaborazione è disciplinata dai *Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni* e dai relativi patti di collaborazione.

Mentre per quanto riguarda gli enti del TS la loro collocazione nel polo dell'interesse generale dipende ovviamente dalla loro storia e tradizione, oltre che attualmente dal Codice del TS, per quanto riguarda invece i cittadini è la Costituzione stessa che, qualora essi svolgano attività di interesse generale, prevede la loro collocazione all'interno del polo dell'interesse generale (art. 118, u.c.).

Questa previsione è doppiamente importante. Da un lato, perché in tal modo la Costituzione smentisce uno degli assunti principali su cui si fonda la visione dicotomica del mondo (diviso in portatori di interessi pubblici e portatori di interessi privati) secondo la quale i portatori di interessi privati sono per definizione egoisti e incompetenti. Egoisti perché preoccupati solo ed unicamente dei propri interessi personali ed incompetenti perché comunque non in grado, anche volendolo, di occuparsi di interessi diversi dai propri.

Dall'altro lato la Costituzione, prendendo atto che migliaia di cittadini, in vari modi, perseguono quotidianamente l'interesse generale, riconosce implicitamente la possibilità che soggetti appartenenti al polo del "Mercato", portatori perciò di interessi privati, possano temporaneamente "migrare", per così dire, nel polo dell'interesse generale. In questo (ma non solo in questo) i cittadini attivi sono diversi dagli enti del TS che sono gli unici, per legge e per vocazione, stabilmente collocati all'interno del polo dell'interesse generale, mentre i cittadini possono appunto essere in certi momenti portatori di interessi privati e in altri perseguire l'interesse generale. Ma in realtà anche gli enti del TS devono stare attenti, perché la loro collocazione nel polo dell'interesse generale non è scontata, c'è sempre in agguato il rischio di cadere nell'autoreferenzialità, antepoendo i propri interessi (in quanto tali, interessi privati dell'ente) all'interesse generale. Mentre per i cittadini attivi è perfettamente legittimo il "ritorno", per così dire, nel polo degli interessi privati, perché quella è la loro collocazione fisiologica e normale, per gli enti del TS l'autoreferenzialità è inaccettabile, perché vuol dire venir meno alla propria vocazione originaria al servizio, appunto, dell'interesse generale.

Enti del Terzo Settore come soggetti bifronti

Leggendo in sequenza gli artt. 114, primo comma e 118, ultimo comma della Costituzione comincia ad apparire il secondo modo con cui gli enti del TS contribuiscono all'attuazione del principio di sussidiarietà. L'art. 114, primo comma dispone infatti che "La *Repubblica* è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

Mentre l'art. 118, ultimo comma, com'è noto, dispone che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". L'elenco dei soggetti pubblici che nell'art. 118, ultimo comma costituisce il soggetto del verbo *favoriscono* coincide con l'elenco di cui all'art. 114, primo comma (che individua i soggetti che costituiscono la Repubblica italiana) e quindi può essere sostituito con un unico termine: *Repubblica*.

Di conseguenza l'art. 118, ultimo comma si può leggere così: "La *Repubblica* favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Questa sostituzione di termini, che può apparire un mero *escamotage* semantico, ha invece il merito di rendere evidente l'importanza che la Costituzione attribuisce all'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Nei primi articoli della Costituzione è infatti ricorrente il riferimento alla Repubblica come soggetto cui i nostri Padri e Madri Costituenti hanno voluto attribuire compiti considerati di fondamentale importanza per l'intera comunità nazionale.

L'art. 2, innanzitutto, in cui si afferma che "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo...". L'art. 5, secondo cui "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali...". L'art. 9, che afferma che "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

Ma soprattutto l'art. 3, secondo comma, che attribuisce alla *Repubblica* il compito fondamentale di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". In questi (così come negli altri) articoli della Costituzione in cui il soggetto della disposizione costituzionale è la *Repubblica*, questo termine deve intendersi sempre come riferito non solo ai poteri pubblici che compongono l'apparato istituzionale (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), ma anche all'insieme dei soggetti pubblici e privati che compongono la comunità nazionale.

Sono dunque *Repubblica*, in senso materiale e non formale, in questa prospettiva, tutti i corpi intermedi, cioè le autonomie funzionali (Università, Scuole, Camere di commercio); le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici degli associati (organizzazioni sindacali, associazioni datoriali, ordini professionali); le cooperative di produzione e lavoro, le cooperative sociali e quelle di consumo; le fondazioni originate da atti di legge e infine, tutti i soggetti che perseguono scopi di natura sociale, culturale e religiosa attraverso attività di interesse generale. Ne deriva che gli enti del Terzo Settore quando svolgono attività di interesse generale sono "cittadini associati", quindi destinatari del sostegno dei soggetti pubblici ai sensi dell'art. 118, ultimo comma e dell'art. 55 del CTS. Dall'altro lato, però, essendo *Repubblica*, in quanto corpi intermedi di fondamentale importanza nella composizione della comunità nazionale spetta anche ad essi, sempre ai sensi dell'art. 118, ultimo comma, il compito di "favorire" le autonome iniziative dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

In un certo senso, è come se gli enti del Terzo Settore fossero bifronti. Da un lato sono cittadini associati che la Repubblica (intesa come apparato istituzionale) deve sostenere quando svolgono attività di interesse generale. Dall'altro lato, cioè dal punto di vista dei cittadini attivi, sono "Repubblica" in senso materiale e quindi devono essi stessi "favorire" le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. In questa prospettiva, pertanto, gli enti del TS si assumono una responsabilità pubblica, alla pari con i soggetti pubblici, per l'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà.

Ne deriva che il sostegno che i soggetti pubblici forniscono agli enti del Terzo Settore intesi come *Repubblica* per consentire loro di adempiere a tale responsabilità nei confronti dei cittadini attivi costituisce per tali soggetti pubblici uno dei modi con cui essi possono dare attuazione al principio di sussidiarietà. Aniché sostenere direttamente i cittadini attivi, sostengono gli enti del Terzo Settore che in vari modi a loro volta "favoriscono" le autonome iniziative dei cittadini attivi per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Il cerchio si chiude

Le amministrazioni, il polo dell'interesse pubblico, hanno rapporti fondati sul principio di sussidiarietà con il polo dell'interesse generale, in modo e con strumenti diversi a seconda dei due sottoinsiemi che compongono quest'ultimo.

Con gli enti del TS il coinvolgimento attivo da parte delle amministrazioni, che si estrinseca nella co-programmazione e nella co-progettazione, è disciplinato in primo luogo dal principio di sussidiarietà e poi dall'art. 55 del CTS e, auspicabilmente, da regolamenti comunali in materia.

Con i cittadini attivi il rapporto di collaborazione con le amministrazioni è regolato dal principio di sussidiarietà, dai *Regolamenti per l'amministrazione condivisa* e dai patti di collaborazione.

Ma all'interno del polo dell'interesse generale gli enti del TS possono a loro volta attuare il principio di sussidiarietà sostenendo in vari modi i cittadini attivi nelle attività di cura dei beni comuni. E questi ultimi, a loro volta, anche grazie a questo sostegno, stipulano patti di collaborazione per la cura dei beni comuni con le amministrazioni.

Allegati

Tabella1: Sintesi dei riferimenti normativi

<p>DECRETO LEGISLATIVO 3 luglio 2017, n. 117.</p> <p>Codice del Terzo settore-</p> <p>Art. 55, primo comma</p>	<p>«1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165¹⁷, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5¹⁸, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241¹⁹, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona»</p>
<p>Sentenza n. 10/2020 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato</p>	<p>«(...) Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto (...) è il governo del potere pubblico in pubblico, ma costituisce anche un caposaldo del principio di buon funzionamento della pubblica amministrazione, quale "casa di vetro" improntata ad imparzialità, intesa non quale mera conoscibilità, garantita dalla pubblicità, ma anche come intelligibilità dei processi decisionali e assenza di corruzione (...).</p> <p>«(...) la trasparenza si pone non solo come forma di prevenzione dei fenomeni corruttivi, ma come strumento ordinario e primario di</p>

¹⁷ Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.

¹⁸ Attività di interesse generale: 1. Gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Si considerano di interesse generale, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività aventi ad oggetto: n) cooperazione allo sviluppo, ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni;

¹⁹ «Art. 1. (Principi generali dell'attività amministrativa)
2-bis. I rapporti, tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati, ai principi della collaborazione e della buona fede» [Modifiche apportate dal decreto-legge n. 76/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020].

	riavvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione, «destinata sempre più ad assumere i contorni di una “casa di vetro”, nell’ambito di una visione più ampia dei diritti fondamentali sanciti dall’art. 2 della Costituzione, che non può prescindere dalla partecipazione ai pubblici poteri».
Linee guida ministeriali adottate con DM n. 72/2021	«La co-programmazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando – in fase attuativa – la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco (...)».

Come funziona

Per tutelare la trasparenza a garanzia dell’uniformità di trattamento, per la co-programmazione, la co-progettazione e conseguente gestione, le pubbliche amministrazioni **devono indire bandi pubblici per definire chi siano gli enti del Terzo settore ammessi a contribuire alle politiche pubbliche**. In tali bandi viene pertanto richiesto, oltre che di comprovare di essere un Ets, di essere in possesso:

- dei requisiti di onorabilità, che autorizzano a intrattenere i rapporti con le amministrazioni
- di competenze specifiche sui temi oggetto di co-programmazione o co-progettazione.

Viene inoltre generalmente richiesto **un elaborato iniziale con idee e proposte**, così da selezionare soggetti in grado di contribuire adeguatamente al lavoro dei tavoli.

Il bando deve inoltre specificare quale sarà il meccanismo di funzionamento dei tavoli di lavoro e, se si tratta di co-progettazione, cui segue l’effettiva implementazione degli interventi, quali sono le risorse pubbliche messe a disposizione e con quali criteri e modalità verranno attribuite. Gli incontri devono essere verbalizzati a garanzia della trasparenza, sino ad un verbale conclusivo che raccoglie le decisioni assunte.

Ad esito dei bandi, si seleziona il soggetto o l’insieme dei soggetti di Terzo settore che ha titolo a lavorare insieme alla pubblica amministrazione o per condividere la lettura dei bisogni e delle risorse e delle strategie di intervento (co-programmazione) o per progettare e eventualmente, quindi, gestire servizi e interventi coerenti con il quadro prima delineato (co-progettazione).

Le fasi del procedimento di co-programmazione

- 1) Avvio del procedimento con atto del dirigente della PA, anche su impulso degli ETS;
- 2) pubblicazione dell’avviso e di eventuali allegati;
- 3) svolgimento dell’istruttoria;
- 4) conclusione della procedura ad evidenza pubblica

IMPORTANTE:

- L'avvio del procedimento richiede un atto (avviso) del dirigente della PA **anche su impulso degli ETS**, contenente le modalità di svolgimento, cui seguirà la pubblicazione dell'avviso stesso.
- L'avviso può essere basato su due esigenze diverse: la costituzione di un tavolo *permanente*, oppure tavoli su *argomenti specifici* e quindi destinati a chiudersi una volta raggiunto un accordo condiviso.
- Si tratta di un documento molto semplice, basta che contenga alcuni elementi chiave, primo tra tutti CHI potrà far parte del tavolo. È necessario prestare attenzione a non fare tavoli enormi, da cui alla fine si rischia che non esca nulla. Occorre quindi una declinazione intelligente della composizione del tavolo.
- La co-programmazione non è il luogo della *rivendicazione*, ma quello in cui dare un assetto migliore dell'interesse di cui si tratta

Procedimento di co-programmazione nelle Linee guida ministeriali (DM

n. 72/2021)

Costituisce buona pratica pubblicare un Avviso, contenente i seguenti elementi minimi:

- a) oggetto del procedimento di co-programmazione;
- b) requisiti dei partecipanti;
- c) modalità di presentazione della domanda di partecipazione,
- d) tempi e modalità di svolgimento del procedimento;
- e) conclusione del procedimento;
- f) regime di pubblicità e trasparenza

Chi coinvolge/chi esclude

I tavoli coinvolgono tutti i soggetti di Terzo settore interessati e aventi i requisiti che ciascun bando prevede. Rispetto alla partecipazione ai tavoli di soggetti diversi – pur non assicurata in forza della legge – le esperienze più diffuse tendono a **coinvolgere anche soggetti non di Terzo settore (es. aggregazioni informali di cittadini; soggetti del tessuto economico del territorio) qualora possano contribuire al perseguimento dell'interesse generale.**

Casi specifici

Nel luglio 2018 il Consiglio di Stato, su sollecitazione dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), ha emesso un parere in cui solleva taluni dubbi sulla legittimità degli strumenti illustrati.

La Corte Costituzionale, con la fondamentale sentenza n. 131 pubblicata il 26 giugno 2020, ha dissipato ogni dubbio ed ha definitivamente chiarito che l'art. 55 del Codice Terzo settore costituisce una possibile attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (art. 118 della Costituzione): la disposizione, infatti, «realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria proceduralizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale (...)». **Con essa viene riconosciuto che gli enti pubblici, oltre agli strumenti competitivi (appalti), possono anche ricorrere agli strumenti collaborativi (co-programmazione e co-progettazione), ponendo sullo stesso piano il codice degli appalti e il codice del Terzo Settore, il tutto nel pieno rispetto delle norme eurocomunitarie.**

Tale orientamento si è poi riflesso nel percorso di conversione del decreto-legge cosiddetto semplificazioni (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale): l'art. 8, c.5 innova il Codice dei contratti pubblici (dlgs. n. 50 del 2016), introducendo una serie di misure di coordinamento fra quest'ultimo ed il codice del Terzo settore (dlgs. n. 117 del 2017). Una modifica apparentemente tecnica, ma che ha un impatto ordinamentale notevole, in grado di dare "impulso" ad una attuazione più decisa del principio di sussidiarietà e degli strumenti collaborativi.

Il 31 marzo 2021 il ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha approvato il decreto 72/2021 con le Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55 -57 del decreto legislativo n. 117 del 2017.

Obblighi e divieti

L'individuazione di partner di Terzo settore deve avvenire nel rispetto dei **principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento**; in nessun caso quindi la scelta di adottare strumenti collaborativi anziché competitivi può determinare un allentamento degli obblighi in capo alla pubblica amministrazione di dare pubblicità ai bandi o di considerare le proposte di tutti i soggetti che abbiano i requisiti.

Cosa cambia/cosa introduce

Rispetto ai più diffusi strumenti amministrativi collaborativi preesistenti, la riforma introduce alcuni significativi ampliamenti all'ambito di applicazione:

1. la normativa precedente riguardava "servizi sperimentali e innovativi": la riforma estende la co-progettazione senza limitazione a tutte le circostanze, comprese quelle ordinarie;
2. l'ambito precedente era quello del welfare; ora si estende a tutti i settori di interesse generali citati dal codice del Terzo settore;
3. tutte le amministrazioni pubbliche possono agire iniziative collaborative; quindi ad esempio iniziative di formazione o educazione possono vedere come protagoniste le scuole.

Non ultimo, il codice assegna alle forme collaborative un ruolo di inedito rilievo, tendendo quindi a renderle la modalità normale di rapporto tra enti pubblici e Terzo settore (e non, come avviene in normative precedenti, uno strumento utilizzabile solo in circostanze specifiche come i servizi sperimentali e innovativi).

Tabella 2: Strumenti competitivi e collaborativi a confronto

	STRUMENTI COMPETITIVI	STRUMENTI COLLABORATIVI
A cosa serve	Ad acquisire servizi, forniture, lavoro e opere (dlgs 50/2016)	A sostenere e integrare nelle politiche pubbliche l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune (dlgs 117/2017)
Fondamento normativo rispetto alle procedure da adottare	Dlgs 50/2016 (Codice dei contratti)	Art. 55 del codice del Terzo settore, legge 241/1990 più eventuale legislazione regionale ed eventuali regolamenti comunali
Principi generali rispetto alle procedure	Economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, ecc.	
Chi procede	La pubblica amministrazione	La pubblica amministrazione; ciò può avvenire anche a seguito di istanza da parte di un soggetto non pubblico, che viene valutata e, dove ritenuto opportuno, viene assunta dalla Pa
Cosa avviene	Le imprese in possesso dei requisiti di partecipazione presentano la propria offerta, una commissione aggiudicatrice valuta quale di esse sia migliore e affida a questa la commessa	I soggetti ammessi alla co-progettazione e l'amministrazione procedente iniziano un dialogo teso ad individuare in tutto il partenariato le soluzioni migliori e le risorse per realizzarle
Trasparenza	Hanno titolo di accedere alla documentazione tutti i soggetti che rivestono un interesse legittimo rispetto all'affidamento, tipicamente un concorrente secondo classificato nella gara	Hanno diritto ad accedere alla documentazione i cittadini, le associazioni, i comitati, i soggetti politici, le amministrazioni portatrici di un interesse rispetto al procedimento
Come si conclude	Con l'aggiudicazione ad uno dei concorrenti	Con un accordo che coinvolge amministrazione procedente e più partner e che auspicabilmente integra e valorizza, a seguito di un esito consensuale, una pluralità di contributi e risorse apportate. Ciò non esclude, ove l'accordo non sia raggiunto, che l'amministrazione procedente individui di propria iniziativa la proposta o le proposte operative che meglio traducono l'esito della co-progettazione.