

Antonello Scialdone, Nicoletta Parisi

Per un monitoraggio civico del Pnrr. Una nota su trasparenza e spazi della società civile

(doi: 10.1447/105088)

Autonomie locali e servizi sociali (ISSN 0392-2278)

Fascicolo 2, agosto 2022

Ente di afferenza:

Università di Trieste (units)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Per un monitoraggio civico del Pnrr. Una nota su trasparenza e spazi della società civile

Antonello Scialdone e Nicoletta Parisi

About Civic Monitoring of the Italian Reprise and Recovery Plan. Some Remarks on Transparency and Civil Society

The paper firstly deals with the topic of the contribution that participatory democracy tools offer in terms of enhancing social capital and the efficiency of the national public administration. Secondly, it tackles this topic in light of the needs arising from the execution of the (Italian) National Reprise and Recovery Plan, identifying in the monitoring activity the most useful tool to give transparency to the execution of the Plan itself. Finally, it identifies the first initiatives on the subject that emerged from Italian civil society, including the *LIBenter* Project, promoted by the Catholic University S.H. and other institutions and based upon fruitful cooperation between research centres and civil society organizations.

Keywords: Participatory Democracy, Efficiency of Domestic Public Administration, Monitorial Citizenship, European Union, Italian Nrrp – National Reprise and Recovery Plan.

1. Responsabilità sociale condivisa: una premessa

Due imponenti rassegne su esperienze internazionali – riferite ai rischi di corruzione e all'incremento delle misure pro-trasparenza nelle politiche pubbliche – esaltano l'importanza di un'effettiva interazione tra autorità amministrative, organizzazioni della società civile e comunità scientifica nel dispiegarsi delle strategie istituzionali di contrasto ai fenomeni di abuso e illegalità (Marchenko *et al.* 2021), e richiamano l'efficacia di iniziative di

Il testo è frutto di un lavoro comune: ai fini della consueta partizione accademica vanno imputate a A. Scialdone le sezioni 1 e 3, a N. Parisi le sezioni 2 e 4. Gli autori ringraziano Paola Caporossi (Fondazione Etica), Leonardo Ferrante (Gruppo Abele-Libera) e Dino G. Rinoldi (UCSC) per le occasioni di confronto sui temi in esame.

Antonello Scialdone, Inapp – Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, corso d'Italia 33, 00198 Roma; a.scialdone@inapp.org.

Nicoletta Parisi, Università Cattolica del Sacro Cuore, Dipartimento di Scienze Politiche, largo A. Gemelli 1, 20123 Milano; nicoletta.parisi@unicatt.it.

responsabilizzazione delle comunità interessate, le quali possono concorrere a incrementare la qualità dei servizi pubblici tramite forme diffuse di monitoraggio e controllo (Molina *et al.* 2017)¹.

Un coordinamento di segno analogo può essere invocato a proposito dell'attuazione di *Next Generation EU*, che rappresenta in Italia un disegno senza precedenti per consistenza degli obiettivi predicati e volume delle risorse implicate. Le articolate caratteristiche degli interventi prefigurati, la complessa *machinery* riferita alla movimentazione dei fondi comunitari, l'ambizione di improntare il funzionamento dei sistemi amministrativi e dei meccanismi di allocazione delle risorse a livelli di efficienza mai conseguiti prima, l'ancoraggio dei conferimenti finanziari europei a tempistiche serrate, sono tutti fattori che fin dalla genesi dei primi orientamenti programmatici hanno impresso alla vicenda del Pnrr una torsione in senso tecnocratico condizionata nel dibattito politico dalle ragioni superiori della speditezza delle decisioni e della *compliance* agli indirizzi di Bruxelles.

Si deve riconoscere che in certa misura vi sono elementi fondati in ciascuno degli argomenti addotti. L'adozione di uno scadenziario stringente in cambio dei cospicui aiuti messi in campo viene reclamato dall'Unione europea, che è ben consapevole delle *performances* insufficienti spesso mostrate dalle nostre istituzioni nell'utilizzo di fondi esogeni; le competenze chiamate in causa per la messa in opera degli interventi sembrano scarsamente distribuite nella Pa italiana, dotata di burocrazie non orientate al risultato e inoltre povera di corpi tecnici; le condizioni di partenza e i divari interni al Paese fanno apparire eroico lo sforzo necessario al raggiungimento delle mete finali, specie per talune priorità focalizzate dal Piano (transizione ecologica e infrastrutture digitali su tutte); ... e via elencando.

Quanto sin qui detto, tuttavia, non può in alcun modo giustificare la sottrazione del Piano da occasioni di effettiva messa in trasparenza, e tanto meno può nell'interesse pubblico far ritenere irrilevante la promozione di una responsabilità sociale condivisa e di un confronto allargato ai corpi intermedi: laddove si tratta di ricostruire un Paese messo a durissima prova dalla pandemia e di immaginare il contesto che le prossime generazioni di italiani² erediteranno, la testimonianza di forme nuove di cittadinanza attiva e di espressioni di partecipazione diffusa va considerata legittima e anzi favorita (Marsico e Pallottino 2021). Non per caso, un autorevole studioso della democrazia economica ha tra i primi teorizzato la creazione di istituti (i cosiddetti «Comitati decentrati di partecipazione al dialogo sociale e Consigli del lavoro e della cittadinanza», nelle parole di Sacconi 2021) volti ad assicurare trasparenza e controllo sociale nell'attuazione del Piano.

Senza entrare nel merito di tali ipostatizzazioni, viene qui in causa la concreta definizione di spazi per l'esercizio di impegno civico in forma vi-

¹ Quest'ultimo studio riguarda soprattutto Paesi in ritardo di sviluppo, ma criticando al riguardo una sorta di *disproportionate emphasis* per i casi più arretrati, Zimelis (2020) invita a non considerare la materia del bisogno di trasparenza come problema tipico o addirittura esclusivo di contesti poveri, reclamando esplicitamente la necessità di maggiori attenzioni da riservarsi alle economie avanzate dell'Occidente.

² Se letteralmente hanno un senso i marchi di Italia Domani e di Next Generation.

sibile e strutturata. Alle istituzioni della società civile e alle organizzazioni solidaristiche che ne fanno complessivamente parte – seppur aggregandosi in diverse fattispecie e combinando in modi peculiari le macrofunzioni di rappresentanza/*advocacy*, di erogazione di servizi e di *community building* – la letteratura scientifica ascrive un ruolo fondamentale di generazione e disseminazione di valori non ispirati da interessi particolaristici e capaci di innervare di dimensioni proattive gli orientamenti politici (Reuter *et al.* 2014; Adloff 2021).

In diversi luoghi del Pnrr un ruolo rilevante viene riconosciuto ai soggetti non profit che operano per il perseguimento di quelle finalità solidaristiche e di utilità sociale che negli ultimi tempi hanno trovato una cornice regolatoria sistematica con la riforma del Terzo Settore di cui alla legge delega 6 giugno 2016, n. 106 e al d.lgs. n. 117/2017: è ad esempio il caso dei Patti educativi di comunità, riferiti a esperienze promettenti volte al contrasto della povertà educativa della popolazione minorile a rischio di dispersione formativa³. Il contributo del Terzo Settore viene del pari richiamato riguardo a processi di rigenerazione urbana (cfr. M5C2.2, 219), il cui «obiettivo primario è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e [...] restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche»⁴. Soprattutto viene sottolineata la valenza strategica dell'opzione di fondo assunta dal nostro legislatore in favore del modello della cosiddetta «amministrazione condivisa»⁵: rileva sottolineare che il modello in questione viene esaltato all'interno del Pnrr, laddove si attesta che «la pianificazione in co-progettazione 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 Pasa sia il Terzo Settore»⁶.

³ Con l'istituto dei citati Patti si pone particolare attenzione alle pratiche di comunità educanti intese come comunità locali di attori (famiglie, scuola, singoli individui, reti sociali/terzo settore, soggetti pubblici e privati, ecc.) che hanno, a diverso titolo, ruoli e corresponsabilità nell'educazione e nella cura di minori. Per il focus dell'investimento previsto dal Pnrr si sosterranno nelle regioni del Sud «specifiche progettualità condotte da enti del Terzo settore finalizzate a coinvolgere fino a 50.000 minori che versano in situazione di disagio o a rischio devianza» (p. 223) tramite interventi socioeducativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno.

⁴ Né va dimenticato un peculiare contesto di esercizio delle competenze civiche quale il Servizio Civile Universale riformato con il d.lgs. n. 40/2017 e oggetto di un orientamento strategico del Pnrr (cfr. M5C1.2), il quale destina al potenziamento di tali esperienze molte risorse aggiuntive anche per «promuovere, attraverso i progetti in cui operano i volontari, interventi di valenza sociale più efficaci sui territori, anche intercettando la dimensione della transizione al verde e al digitale; realizzare i servizi a favore delle comunità per rendere il Paese più resiliente, ma anche per attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi» (p. 211).

⁵ Si rinvia agli artt. 55-57 del Codice del Terzo Settore relativi alle procedure di «co-progettazione e co-programmazione», confermate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020 (che ha ritenuto gli enti del Terzo Settore soggetti particolarmente adeguati a svolgere la funzione collaborativa con gli enti pubblici, perché «perseguono il bene comune, svolgono attività di interesse generale senza finalità lucrative e sono sottoposti a rigorosi controlli») e infine poste al centro di importanti Linee-guida in un d.m. firmato dal ministro del Lavoro nel 2021.

⁶ Il passo citato è a p. 204 del Pnrr (paragrafo *L'azione pubblica*).

Accanto a questi profili che postulano un intervento diretto e un esplicito interesse delle istituzioni non profit, però, va considerata una titolarità per così dire trasversale che le organizzazioni della società civile possono esprimere sperimentando in ordine alle misure cofinanziate dal Piano una funzione di controllo, verifica e proposta coerente con i postulati teorici della *monitorial citizenship* e della *monitory democracy* (v. rispettivamente Graeff 2019 e Keane 2021): l'idealtipo del cittadino informato evolve in un modello di cittadinanza che attivamente rivendica e pratica il diritto di partecipare ai processi istituzionali scrutinando democraticamente l'operato di decisori e amministrazioni coinvolte⁷. L'obiettivo ultimo di tali esperienze di monitoraggio civico è contrastare, o almeno contenere, i livelli di opacità propri di troppi meccanismi di *policy*⁸, i quali possono a loro volta esitare in comportamenti illegali o in risultati controintuitivi.

Nella prossima sezione del testo ci si sofferma appunto sul fabbisogno di partecipazione e sulle soluzioni che le norme europee e italiane hanno previsto per l'attuazione del Pnrr. Il paragrafo successivo, muovendo dagli esiti dell'emergenza pandemica, viene dedicato alla disamina della transizione da comunità resilienti a comunità monitoranti, richiesta alle espressioni della società civile. Infine, il contributo richiama le prospettive dello sforzo testimoniato dal Progetto LIBenter per congiungere l'azione di organizzazioni sociali, mondo della ricerca e Pa intorno alla metodologia del monitoraggio civico.

2. La democrazia partecipativa come componente dello Stato di diritto di tradizione europea

L'Unione europea reputa che il principio della democrazia partecipativa sia uno degli elementi dello Stato di diritto. Il principio è proclamato nell'art. 11 del Trattato di Unione (Tue) e fa parte del diritto di ciascuna persona a una buona amministrazione ai sensi dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Cdfue). L'Organizzazione considera la partecipazione dei cittadini al pari di uno strumento per incrementare il tasso di democraticità complessiva del sistema europeo. Come ha dichiarato la Commissione (2021, 4) «il tessuto democratico a difesa dello Stato di diritto si basa anche [...] sulla società civile» che ricopre un ruolo ineliminabile nel sistema di bilanciamento dei poteri. «Un quadro favorevole per la società civile consente il dibattito e il controllo di coloro che sono al potere; il restringersi del margine di manovra della società civile segnala che lo Stato di diritto è a rischio» (ivi, 22).

⁷ Prassi pionieristiche sul punto sono in ambito europeo documentate per la Spagna (Feenstra e Keane 2014) e in ambito internazionale sono disponibili diversi approfondimenti riferiti specialmente all'attuazione di interventi in ambito sanitario (Bjorkman-Nyqvist *et al.* 2014; Baptiste *et al.* 2020). Per l'Italia rilevano alcuni precedenti significativi relativi a politiche di coesione e all'utilizzo di beni confiscati alla mafia (Buttiglione e Reggi 2015; Pedretti 2020).

⁸ Parafrasando Innerarity (2021), le condizioni per cui l'implementazione di una qualche politica non risulta trasparente o decifrabile evocano non tanto e non solo un deficit cognitivo, quanto un deficit di democrazia.

Su siffatto principio poggiano i valori della democrazia, reciprocamente «strettamente interconnessi. I diritti fondamentali possono essere efficaci nella vita dei cittadini solo in una società [...] in cui possa svolgersi un dibattito democratico aperto e informato e in cui si possa contare su [...] una società civile attiva» (Commissione europea 2020a, 1). L'art. 11 Tue fa dunque sistema con il principio di eguaglianza democratica⁹; dà concretezza ad alcuni altri diritti fondamentali accolti nella Cdfue¹⁰; aumenta la qualità della pubblica amministrazione.

Ma siffatto principio deve informare anche le amministrazioni degli Stati membri dell'Unione dal momento che, secondo la Corte di giustizia, il principio di *good governance* fa parte dei principi generali del diritto che hanno ispirato la Carta stessa¹¹. Ciò emerge molto bene dal «meccanismo» che l'Unione ha messo in campo dal 2019¹² per verificare lo scostamento dai principi dello Stato di diritto di ciascun Paese membro e per contribuire a ripristinarne il rispetto. Nell'ambito di questo «meccanismo» viene infatti, tra le altre cose, valutata l'inclusività del processo deliberativo pubblico e il coinvolgimento della società civile.

Questo approccio è in linea con l'*EU Citizenship Report 2020*, ove si mette l'accento sull'esigenza di «empowering citizens' participation in the democratic process» (European Commission 2020, 6), incoraggiando il coinvolgimento dei cittadini in ogni fase del processo decisionale entro gli Stati membri come leva importante di legittimazione delle istituzioni pubbliche.

L'Unione sostiene insomma la necessità, tanto per se stessa quanto per ciascuno degli ordinamenti nazionali, della creazione di un contesto favorevole alle organizzazioni della società civile ai fini della promozione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini europei, nella convinzione che ciò contribuisca alla protezione e promozione dei valori dell'Unione e al rispetto dello Stato di diritto, nonché alla costruzione di un'Unione più democratica, al buon governo e al dialogo democratico¹³. Si intende così incoraggiare il coinvolgimento dei cittadini in ogni fase del processo decisionale entro gli Stati membri ed entro l'Unione stessa come leva importante di legittimazione delle istituzioni pubbliche; e si sostiene perciò la necessità che le istituzioni pubbliche creino un contesto favorevole alle organizzazioni della società civile per la promozione e la salvaguardia dei diritti dei cittadini europei.

Specificamente, in relazione alla situazione attuale e ai Pnrr nazionali, la Commissione ha dichiarato che «le nuove sfide e i nuovi sviluppi richiedono un rinnovato impegno per garantire che le istituzioni dell'Unione

⁹ Art. 9 Tue, specificazione dell'art. 20 Cdfue.

¹⁰ Artt. 11, 12, 21, 23, 26, 36, 37, 41, 42, 47 Cdfue.

¹¹ Quest'ultima si applica in combinato disposto con i sistemi di tutela dei diritti fondamentali nazionali e internazionali, comprese le tradizioni costituzionali degli Stati membri che sostanziano i principi generali del diritto dell'Unione (Commissione europea 2020) e la Corte ne ha tenuto conto nella propria giurisprudenza (sentenza *Boudjlida*, C-249/13, par. 32-43 e 40; sentenza *H.N.*, C-604/12, par. 49).

¹² Si vedano in particolare i documenti della Commissione europea (2019a; 2019b).

¹³ *Programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (2021-2027)*, istituito con regolamento (Ue) n. 2021/692.

e gli Stati membri¹⁴ applichino la Carta [dei diritti fondamentali] al massimo delle sue potenzialità, in particolare garantendo la sua effettiva applicazione da parte degli Stati membri; responsabilizzando le organizzazioni della società civile; rafforzando la consapevolezza dei cittadini nei propri diritti» (Commissione europea 2020a, 3). Conseguentemente, proprio perché il Pnrr è strumento destinato a migliorare le condizioni di vita delle persone, l'Unione sostiene che queste ultime debbano poter essere coinvolte tanto nella fase della formazione del Piano stesso, quanto in quella della sua esecuzione.

Non è dunque un caso che il regolamento (Ue) n. 2021/241 – istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza – richieda agli Stati membri che i cittadini e, più in generale, i portatori di interesse siano coinvolti nella fase tanto decisionale che esecutiva del Pnrr, dovendo essere ascoltati e dovendo la pubblica amministrazione nazionale motivare come abbia tenuto in conto la loro opinione¹⁵. La democrazia partecipativa non solo non è qui una mera opzione, ma deve anche essere presa seriamente. Depone nello stesso senso anche quanto ivi stabilito in materia di informazione, comunicazione e pubblicità¹⁶: la disposizione evidentemente ha una funzione non meramente promozionale dell'azione dell'Unione, bensì di necessaria condivisione con i cittadini delle attività perfezionate dagli Stati grazie all'utilizzo di risorse pubbliche europee.

Queste previsioni si aggiungono peraltro a quanto fatto proprio dal regolamento (Ue) 2020/2092, il quale a protezione del bilancio dell'Unione pone anche l'obbligo del rispetto da parte di ciascuno Stato membro dei principi dello Stato di diritto che, come anticipato, contengono il principio di buona amministrazione comprensivo degli strumenti di democrazia partecipativa. E, sempre a protezione del bilancio dell'Unione sul fronte delle risorse erogate dagli otto «fondi» europei, il regolamento (Ue) n. 2021/1060 rafforza l'impianto, stabilendo una «condizione abilitante orizzontale»¹⁷: l'erogazione delle risorse dell'Unione viene infatti subordinata all'effettiva applicazione e attuazione della Carta per ognuno degli obiettivi specifici finanziabili. Il rispetto dei principi di buona amministrazione, di trasparenza, di democrazia partecipativa sono dunque un presupposto per l'ottenimento di finanziamenti europei (Commissione europea 2020a).

L'ordinamento italiano ha risposto alle richieste europee sulla base di un impianto normativo già esistente. I cittadini possono infatti partecipare tramite strumenti di monitoraggio sia per essere informati, sia per valutare l'agire delle varie pubbliche amministrazioni, utilizzando gli strumenti dell'accesso civico¹⁸. La trasparenza è uno strumento di democrazia, e il monitoraggio civico è in grado di dare a esso concretezza¹⁹.

¹⁴ Per questi la Carta è vincolante esclusivamente nell'applicazione del diritto dell'Unione: art. 51 Cdfue.

¹⁵ Art. 18.4, lett. q).

¹⁶ Art. 34 reg. Ue n. 2021/241.

¹⁷ Artt. 9.1 e 15.1, come specificati negli Allegati III e IV.

¹⁸ Codice della trasparenza adottato con d. lgs. n. 33/2013, come modificato con d. lgs. n. 97/2016.

¹⁹ Sul rapporto fra strumenti di democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, cfr. Cavallo *et al.* (2020).

L'attività di monitoraggio consiste nel trasformare un'esigenza sociale in mobilitazione civica: essa offre dunque alla persona la possibilità di essere cittadino consapevole perché informato; e alla Pubblica amministrazione – che, ricordiamo, ha la propria ragion d'essere nell'assicurare la razionalità nella gestione degli affari pubblici tramite imparzialità, neutralità, competenza, efficienza²⁰ – di aumentare la propria credibilità (indicata spesso col vocabolo inglese *accountability*) nei confronti dei cittadini medesimi. Il monitoraggio, insomma, è un «gioco» che aiuta l'intero Paese perché rafforza la fiducia nelle istituzioni pubbliche e ne aumenta conseguentemente la legittimazione e, dunque, la stabilità.

La gravità del momento e l'imponenza del progetto europeo per consentire ai propri Stati membri di fronteggiare gli effetti della pandemia – ma anche di porre le basi di una crescita sostenibile – dovrebbero indurre in ciascuno di noi l'esigenza di «accompagnare» il lavoro della Pubblica Amministrazione con il proprio impegno a conoscere. Parlando del Pnrr il 17 febbraio 2021 nel discorso di presentazione in Senato del programma di governo, il presidente del Consiglio Mario Draghi si esprime in modo assai significativo: «Nei momenti più difficili della nostra storia l'espressione più alta e nobile della politica si è tradotta in scelte coraggiose, in visioni che fino a un attimo prima sembravano impossibili. Perché prima di ogni nostra appartenenza viene il dovere di cittadinanza». La cittadinanza di cui qui si parla non è solo quella italiana, ma anche quella europea. Vorremmo dire, ancora meglio: è la cittadinanza responsabile, dove la titolarità di diritti è sorretta dai doveri. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, all'art. 29.1, afferma che «ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità». Richiama a responsabilità e doveri pure la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, secondo la quale «il godimento di [...] diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle future generazioni». Espressione, quest'ultima, che ci riporta al titolo che l'Unione ha voluto dare alla propria manovra finanziaria miliardaria, appunto definita *Next Generation EU*.

In tanti reputano che un adeguato coinvolgimento della società civile al riguardo sia «uno dei frutti della responsabilità degli italiani e della straordinaria ricchezza delle comunità. Non va delusa e dispersa»²¹. Del resto secondo il ministro della Funzione Pubblica Brunetta adesso «siamo all'ultimo miglio, quello della messa a terra dei progetti e dell'appropriazione collettiva del Pnrr, che devono andare di pari passo. L'enorme dispiegamento di energie, di risorse e di interventi dai palazzi deve arrivare nelle case di ogni cittadino, nelle sedi di ogni impresa, nelle aule di ogni università»²².

²⁰ Obbligato è il rinvio al teorico della burocrazia moderna (Weber 2005), ma anche, in chiave contemporanea, a Meier e O'Toole (2006).

²¹ De Bortoli, in «Corriere della Sera», 25 luglio 2021.

²² Intervista di G. Trovati, in «Il Sole 24 Ore», 1 agosto 2021, p. 3.

Da parte sua la Commissione europea, nel quadro del «meccanismo Stato di diritto», pur riconoscendo che in Italia «esiste una società civile vivace e diversificata» (Commissione europea 2020b, 17), ha concluso che nell'ordinamento italiano «le consultazioni dei portatori di interesse [...] devono diventare più sistematiche. [...] La partecipazione dei cittadini e dei portatori d'interesse non è stata ancora pienamente integrata nei processi decisionali» (*ibidem*). Inoltre, sempre la Commissione (2021, 18) sostiene che «non sono ancora state predisposte procedure standardizzate per le analisi dei portatori di interessi».

Al di là di quanto le norme proclamano, nei fatti, specificamente in ordine all'esecuzione del Pnrr, la partecipazione della società civile in Italia è al momento a nostro parere assai scarsa e priva di effettività ed efficacia. È vero che diverse misure del Piano, già richiamate, evocano un diretto intervento di espressioni del mondo non profit. È vero altresì che entro il quadro della *governance* del Pnrr è stato istituito un tavolo di partenariato dotato di competenze consultive²³; tuttavia la sua composizione è talmente vasta da rischiare di essere pletorica. Esso si è riunito più volte, ma non sembra che i documenti proposti abbiano avuto la capacità di re-indirizzare la Cabina di regia del Pnrr istituita presso la Presidenza del Consiglio o i Ministeri.

È inoltre vero che sono in via di costituzione tavoli di settore e territoriali fra le amministrazioni pubbliche titolari di interventi e le parti sociali per la valutazione dell'esecuzione dei progetti e la valutazione d'impatto di essi²⁴; ma, superato ora il secondo semestre di esercizio del Pnrr, non sono stati diffusi risultati apprezzabili, nonostante l'adozione del previsto Protocollo d'intesa nazionale fra il governo e le parti sociali più rappresentative.

Peraltro, per poter monitorare prima, e valutare poi, l'impatto delle misure del Pnrr, occorrerebbe mettere il cittadino nella condizione di conoscere, e dunque di avere la disponibilità dei dati in «formato open»²⁵, così come si auspicava sarebbe successo se si fosse dato adempimento dell'art. 1, comma 1043, della legge di bilancio 2021²⁶. Adempimento ancora da perfezionare: il «sistema ReGiS»²⁷ è oggi aperto all'utilizzo delle amministrazioni pubbliche titolari delle misure di attuazione del Pnrr e, da luglio, anche agli enti attuatori di queste ai fini della rendicontazione da parte di chi abbia «messo a terra» misure del Pnrr; ma nulla si sa al momento della apertura di esso ai cittadini che vogliano tenersi puntualmente informati. Certamente il sito www.italiadomani.it non è in grado di sostituire una piattaforma in *open data*, contenendo esso ancora in gran parte macro-dati aggregati e avendo l'approccio di un sito tipicamente istituzionale. Soltanto

²³ Art. 3 legge n. 108/2021.

²⁴ Art. 8.5-bis legge n. 108/2021.

²⁵ Le caratteristiche del sistema cosiddetto *full open data* sono: la completezza, la disaggregazione, la tempestività, l'accessibilità, la processabilità in automatico dal personal computer, la libertà da licenze, la non proprietà di essi, la riutilizzabilità, l'immediatezza nella ricerca di essi (cfr. <https://www.forumpa.it/pa-digitale/open-data-cosa-sono-come-sfruttarli-e-stato-dellarte-in-italia/>).

²⁶ L. 30 dicembre 2020, n. 178.

²⁷ Si veda la circolare 14 dicembre 2021, n. 31, relativa alla rendicontazione di *milestones* e *targets* del Pnrr.

il Ministero per la Mobilità e le Infrastrutture Sostenibili sta dotandosi di un sistema informatico di «dati aperti» per il monitoraggio anche civico del Pnrr²⁸.

3. Organizzazioni sociali e condizioni di sviluppo del monitoraggio civico

La letteratura internazionale contiene ormai analisi di indubbio interesse relative a casistiche di *open government partnerships* e a esperienze di impegno civico che si traducono in forme originali di collaborazione nella produzione e nell'utilizzo di dati sull'operato delle istituzioni (cfr. Weerakkody *et al.* 2017; Meijer e Potjer 2018; Saldivar *et al.* 2019); né mancano studi che mostrano come nelle interazioni tra entità statali e società civile – interazioni talora solo strumentali – esistono diversi gradienti di effettività ed efficacia (un esempio in Wilson 2017). Per quanto possa apparire paradossale, nello stimolare forme di azione collettiva da valorizzarsi in modo coordinato rispetto a fini istituzionali uno scenario di crisi può addirittura rappresentare il prerequisito per l'innescio della collaborazione, ove venga poi accompagnato da altri fattori, quali la presenza diffusa di meccanismi di rinforzo, l'impegno continuo – e non occasionale – degli attori, l'implementazione su base locale (van Schoor e Luetge 2019).

Per quanto più specificamente concerne le responsabilità che in materia di trasparenza e diritto/dovere di partecipazione restano in capo alla società civile, parafrasando un'autorevole studiosa della materia (Mungiu-Pippidi 2013) andrebbe ricordato che vi sono almeno tre pericoli da evitare, a partire dalla mancanza di concretezza: rispetto alla posta in gioco non è sufficiente il richiamo alla (promozione della) crescita della consapevolezza, la quale evidentemente è un mezzo e non un fine. Un secondo elemento critico, facilmente interconnesso al precedente, può rinvenirsi in una scarsa o insufficiente contestualizzazione: se non si conoscono realmente le condizioni di un certo ambiente o di un dato territorio, sarà difficile o impossibile tenere sotto controllo i processi di attuazione di un intervento ivi destinato, e meno che mai concorrere alla sua messa in trasparenza. L'ultimo rischio, davvero esiziale, riguarda il possibile conflitto tra la funzione di *wachtdog* e il ruolo a cui si viene chiamati come erogatori di servizi, spesso direttamente in rappresentanza o in convenzione con il decisore istituzionale: è intuibile quanto sia aspro e stretto il crinale che separa l'esercizio della critica dalla connivenza strumentale, o quanto meno dall'esposizione al rischio di interessi meno trasparenti²⁹.

²⁸ Questo è quanto emerge dai lavori che vanno svolgendosi nel quadro del Quinto Piano d'Azione per il governo aperto 2022-2023 (5NAP), elaborato dall'Italia nell'ambito dell'Open Government Partnership (<http://www.open.gov.it>), in particolare azione 3.01 (Attività 2: piattaforma Mims).

²⁹ Tema troppo ampio per poter essere trattato esaustivamente in questa sede: mette conto solo dire che, a parere di chi scrive, un fattore di protezione dal rischio in questione, oltre che nei valori ideali che devono sostenere l'orientamento della società civile, può ritrovarsi nell'effettiva accumulazione, sedimentazione e messa in evidenza di competenze tecniche, necessarie per qualificare e caratterizzare tanto i compiti di *advocacy* e di controllo, quanto l'eventuale attività di *service delivery*. Ciò rileva ancor più nelle prospettive aperte dall'orientamento a prassi di amministrazione condivisa.

Procedendo da queste notazioni preliminari verso elementi fattuali, parrebbe utile considerare che nel «fatto sociale globale» rappresentato dalla pandemia (la stessa emergenza in risposta alla quale si è consolidata la strategia di *Next Generation EU*) le espressioni di civismo hanno manifestato volti ambivalenti. Sono state basicamente messe a dura prova le stesse ragioni dello stare insieme, del sentirsi parte di una comunità, del trovare equilibri corretti tra libertà individuali e interessi collettivi. E per ciò che riguarda più in profondità le forme organizzate di cittadinanza attiva – in primo luogo il volontariato – si è dovuta registrare una tensione problematica tra azione strumentale e azione affettiva, con «forme di aiuto senza incontro, tutte giocate nell'efficacia, nella razionalizzazione dell'azione e dell'organizzazione, sottraendosi alla socialità» (Vitale 2020, 56): quella stessa socialità che è sempre più necessario ricostruire e consolidare, per dare fondamento alle espressioni di *civicness* presenti e future.

A questo punto conviene chiedersi: quali sono le condizioni in cui le istituzioni della società civile italiana si presentano allo storico appuntamento con il Pnrr?

Per approssimare una risposta non si può che partire ricordando che alla fine di un ciclo pluriennale di imponente espansione quantitativa il mondo del non profit italiano si è trovato a dover fronteggiare la grave sfida innescata dalla diffusione del Covid-19: tale emergenza ha fatto diminuire risorse e opportunità di consolidamento per le istituzioni sociali, pur stimolando significativamente la finalità civica e l'orientamento alla solidarietà che le animano. Purtuttavia, al pari di quanto rilevato per altri Paesi Ue³⁰, di fronte al Covid-19 l'associazionismo e il volontariato del nostro Paese hanno dato prova di capacità di mobilitazione e di messa in campo di interventi rilevanti per il contenimento degli impatti della pandemia, specie per le popolazioni più vulnerabili.

In verità la prova cruciale generata nel 2020 ha rappresentato un poderoso *stress test* per il comparto non profit italiano: da un canto sottraendo risorse e opportunità per il consolidamento delle organizzazioni, dall'altro stimolando proprio la vocazione all'aiuto che le sostiene. Il primo versante può essere documentato a partire da una rilettura attenta della pubblicistica di settore, da cui si desumono informazioni francamente preoccupanti. Il 37% delle realtà associate ai Csv-Centri Servizio per il Volontariato italiani risulta aver dovuto interrompere la propria attività in conseguenza dei vincoli imposti dall'emergenza sanitaria (Trasatti 2020), e anche per enti del Terzo Settore operanti nei territori più avanzati del Paese si sono dovute forzosamente registrare perdite importanti per una caduta verticale delle entrate³¹. Nel confronto con anni precedenti al 2020 anche le erogazioni

³⁰ A livello internazionale molte organizzazioni non profit hanno messo in campo durante la pandemia iniziative rivolte soprattutto alle fasce svantaggiate dei territori di rispettiva competenza, attestando capacità di adattamento e di collaborazione con varie componenti, tra cui enti territoriali e imprese. Nell'area Ue è risultata significativa la rapida mobilitazione in favore delle persone più fragili, in particolare nell'ambito della povertà educativa e del divario digitale, e insieme l'attivazione di percorsi di co-progettazione locale finalizzati a nuove soluzioni (Oecd 2020).

³¹ Uno studio condotto su Lombardia e Piemonte segnala variazioni negative dei proventi molto significative, in particolare per le realtà attive negli ambiti della cultura e dell'assistenza sociale (Barbetta *et al.* 2021).

zioni di denaro in favore del non profit risultano aver accusato una decisa battuta d'arresto (Osservatorio sul dono 2020): infatti, pur raggiungendo soglie consistenti dopo una prima fase di stallo, le donazioni private non sono state tali da correggere la situazione generale di cui sopra, avendo scontato una sorta di effetto collaterale di *crowding out* nel concentrarsi massicciamente su Servizio Sanitario Nazionale e Protezione Civile³².

Lo stallo appena evocato³³ non descrive però l'intera gamma degli esiti della pandemia sul comparto di nostro interesse. Sicuramente questi dati segnano un punto di arretramento rispetto alla crescita che il settore stava registrando prima dell'emergenza. Nelle categorie proposte riguardo a un interessante caso di studio (Levine 2021), nelle organizzazioni solidaristiche la crisi indotta dal Covid-19 ha facilmente prodotto la necessità di ridimensionamenti e tagli, o addirittura di una vera e propria *deep hybernation*: ma l'alternativa è stata rappresentata dal *reinvention path* e dalla riprogettazione consapevole di servizi e modelli di intervento, e ciò rappresenta l'altra faccia della questione, che vale la pena di provare a illuminare.

In diverse realtà del nostro Paese, infatti, forme di azione collettiva hanno dato spesso prova di una capacità reattiva, orientata alla rimodulazione dei servizi e a un utilizzo più efficace dei mezzi digitali che le esigenze di distanziamento hanno reso fatalmente determinanti. Evidenze di comunità resilienti grazie al *continuous activism* di realtà non profit (Sam-pugnaro e Santoro 2021, 288) sono state rilevate fin dai primi mesi dell'emergenza³⁴. Anche grazie alla funzione istituzionale di intermediazione specializzata di infrastrutture quali i Csv, si è potuto disporre di informazioni relative all'apporto addizionale di nuove «riserve» di prestazioni gratuite che hanno surrogato l'indisponibilità obbligata di volontari più anziani. Al problema rappresentato dalla contrazione delle donazioni e dalla penuria di entrate, invece, ha tentato di supplire una serie di azioni mirate promosse da Acri e da diverse fondazioni³⁵, con finanziamenti dedicati a sostenere e riprogettare l'attività degli enti di Terzo Settore in termini coerenti con il quadro straordinario generato dalla pandemia.

Non è evidentemente possibile disporre di un set omogeneo ed esaustivo di informazioni su tali situazioni, che peraltro sono tuttora in evoluzione a causa del protrarsi dell'emergenza³⁶. Questa capacità di reazione è elemento che per molti versi conferma la vitalità del sistema e la sua testimonianza come riserva di capitale sociale. Al proposito alcuni analisti

³² Che evidentemente erano le istituzioni sovraesposte nel problematico fronteggiamento dell'emergenza da Covid-19: solo in subordine, e con quote di gran lunga minori, risultano esser state beneficiarie di donazioni private anche Croce Rossa Italiana e Caritas (Salvatori *et al.* 2020). Riguardo a ingenti raccolte di fondi promosse da organizzazioni della società civile per sostenere la sanità pubblica in affanno di fronte all'emergenza pandemica, pare utile riferire che vi è chi ha addirittura ventilato l'immagine di una sorta di inversione della sussidiarietà (Psaroudakis 2021).

³³ I dati a venire si incaricheranno di mostrare se e come sia stata modificata dalla crisi pandemica la crescita imponente di addetti e di organizzazioni che dall'inizio dello scorso decennio fino al 2019 il non profit italiano ha fatto ininterrottamente registrare.

³⁴ Questa analisi in realtà si concentra solo su casi di capoluoghi regionali.

³⁵ Tra cui Iniziativa Solievo, Bando Let's go, Impatto sociale Reloaded.

³⁶ A sua volta duplicata a motivo dell'insorgere del conflitto armato russo-ucraino e della crisi umanitaria conseguente.

di fenomeni territoriali si sono spinti a parlare di Covid-19 come «opportunità forzata» di ripensamento (Benedetti *et al.* 2020, 651) che ha fatto emergere reti di prossimità inattese e forme di aiuto essenziali per far fronte anche a fabbisogni elementari, i quali sarebbero diversamente rimasti privi di risposta. Seppure sembri opportuno non nascondersi alcune criticità che gli adeguamenti imposti dalla pandemia hanno lasciato sullo sfondo³⁷, non andrebbe in ogni caso trascurato il profilo delle potenzialità che restano in capo alle istituzioni sociali per quanto concerne l'ambito della crescita: è stato recentemente osservato come siano da considerare «non facilmente sostituibili per tempestività e per la loro relazione non formale» gli interventi che queste organizzazioni possono assicurare per il benessere delle comunità e per la ripresa economica, oltre che per il fronteggiamento delle situazioni di disagio grave (Croce 2020, 113).

4. Come procedere dall'astrazione delle idee alla concretezza delle realizzazioni

In questo scenario è da valutare positivamente che l'adozione del Codice del Terzo Settore sia stata accompagnata dall'approvazione di molti dei decreti che ne consentono l'operatività: sono state dunque poste le premesse perché – superate le emergenze – si possa verificare un più massiccio coinvolgimento degli enti esponenziali della società civile nel conseguimento di finalità pubblicistiche.

Questo processo normativo è stato accompagnato dalla già ricordata giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale – al fine di armonizzare i valori fondativi (tanto italiani che europei) della concorrenza e, insieme, della solidarietà – si è espressa a partire dal principio di sussidiarietà orizzontale fatto proprio nell'art. 118.4 della Costituzione. Secondo la Corte questa disposizione esplicita «le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della “profonda socialità” che connota la persona umana [...] e della sua possibilità di realizzare una “azione positiva e responsabile” [...]». Nella suddetta disposizione costituzionale, valorizzando l'originaria socialità dell'uomo [...], si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una “autonoma iniziativa dei cittadini” che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, ri-

³⁷ Un tema riguarda la relativa dissonanza di questo quadro rispetto a quello che a taluni osservatori (tra cui Polizzi 2019) è parso l'orientamento selettivo indotto dalla riforma avviata con la legge delega n. 106 del 2016, che incentiverebbe le strutture di dimensioni medio-grandi meglio disposte verso uno sviluppo imprenditoriale, più capaci di reperire risorse finanziarie aggiuntive e di gestire processi di *governance* più complessi. Questa sorta di *entrepreneurial turn* (Esposto e Ficcadenti 2020) aggraverebbe la polarizzazione interna al nostro Terzo Settore e potrebbe addirittura finire per mettere sotto pressione istituzioni più piccole, poco avvezze a misurarsi con sistemi di rendicontazione e procedure formali di relazione con le Pubbliche Amministrazioni. Varrà la pena di capire se (e come) nel riassetto complessivo del settore indotto dalla pandemia tali differenze di dimensioni e caratteristiche tipologiche giocheranno un ruolo, avendo in ogni caso presente che in realtà varie micro-organizzazioni hanno già mostrato in diversi contesti agilità e rapidità nella risposta all'emergenza sociale.

sulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese»³⁸.

Queste premesse d'ordine costituzionale hanno consentito alla Corte – andando in controtendenza rispetto al Consiglio di Stato³⁹, ma in sintonia con la Corte di giustizia dell'Unione europea⁴⁰ – di valorizzare il rapporto tra amministrazioni pubbliche territoriali ed enti del Terzo Settore tramite l'utilizzo degli strumenti contemplati nel Codice del Terzo Settore, con un ragionamento che oltrepassa i limitati confini di quest'ultimo e il suo rapporto con il Codice dei contratti pubblici. Qui interessa infatti sottolineare la portata del pensiero della Corte circa l'estensione del principio di solidarietà espresso dalla Carta costituzionale⁴¹; principio che rappresenta «la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici [...] per la realizzazione dell'interesse generale»⁴².

Peraltro, anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea assume la solidarietà come uno dei valori fondanti dell'Unione: ne tratta nel Preambolo e vi dedica un intero Capitolo (il IV, artt. 27-38), oltre che disposizioni sparse in altri (esemplificativamente art. 14 e art. 23). Il fatto che la solidarietà sia valutata come valore fondante dell'integrazione europea implica inoltre che tutti gli altri diritti contemplati nella Carta debbano essere declinati anche nella considerazione di essa (Menéndez 2004).

L'originale approccio della Corte costituzionale aggiunge però un altro dato: oltre a valorizzare la scelta responsabile dei cittadini esso pone anche a carico degli enti pubblici l'obbligo di garantire il coinvolgimento attivo degli Ets (Barbetta 2011).

Ora, negli ultimi mesi si sono moltiplicate in Italia le iniziative della società civile – dunque di una popolazione più vasta rispetto ai soli enti del Terzo Settore – per monitorare la realizzazione del Pnrr. Ciò è sicuramente un segnale rassicurante. Serve, però, essere cauti: coinvolgere i cittadini, questa volta, non può limitarsi a un invito alla partecipazione, neanche se preceduto dal quel *civic engagement* così tanto enfatizzato nei convegni e sui media. Va detto con molta chiarezza e onestà intellettuale: il Pnrr è estremamente complesso e anche solo seguirne lo stato di avanzamento richiede una preparazione che non si improvvisa, tanto da parte dei cittadini quanto da parte degli esperti. Stavolta sia l'ingaggio che la formazione dei cittadini per comprendere e seguire l'attuazione di un Piano che non ha precedenti nel nostro Paese richiedono una preparazione profonda e speci-

³⁸ Sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020, par. 4.

³⁹ Parere del Consiglio di Stato (Commissione speciale) n. 2052 del 2018, sul quale, in termini critici, cfr. Albanese (2019).

⁴⁰ Sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'11 dicembre 2014 in causa C-113/13, *Spezzino*, e del 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, *Casta*.

⁴¹ Già secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 75/1992 le organizzazioni di volontariato rappresentano un «modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità»; il modello «rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini». Cfr. anche Bobbio (2006).

⁴² Sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020, par. 4.

fica, che parta dallo studio del Piano, anche da un punto di vista tecnico, e dalla produzione di una strumentazione *ad hoc* che renda il monitoraggio serio e affidabile (Caporossi e Parisi 2022).

Ciò non significa che il seguimiento dello stato di avanzamento del Piano debba restare materia da addetti ai lavori, ma che, al contrario, possa e debba essere esteso a chiunque voglia aggiungere alla propria buona volontà e competenza anche uno sforzo ulteriore: quello di dotarsi di una «cassetta degli attrezzi» mirata sul Pnrr.

Perché questa responsabilità civica sia ben esercitata occorre che al monitoraggio e alla valutazione del Pnrr sia applicato un metodo capace di fornire un set di indicatori che aiuti chiunque a muoversi agevolmente tra obiettivi qualitativi (nel linguaggio dell'Unione: *milestones*) e obiettivi quantitativi (ancora nel linguaggio dell'Unione: *targets*) del Piano, così come tra riforme e progetti di investimento. Un primo elemento di questa «cassetta degli attrezzi» è dunque costituito da una metodologia scientificamente fondata per guidare il lavoro di chi si assume la responsabilità civica del monitoraggio, prima, e poi l'onere della valutazione d'impatto. Si tratta di mettere a disposizione dei cittadini che consapevolmente e responsabilmente si applicheranno a questa difficile operazione un «manuale di istruzioni» in grado di sostenere un serio esercizio di democrazia partecipativa, capace di esercitare quel controllo sociale diffuso sull'agire della pubblica amministrazione che anche l'ordinamento italiano contempla come diritto ma pure come responsabilità del cittadino. Una seria metodologia unica garantisce anche la comparabilità dei risultati del monitoraggio e della valutazione d'impatto delle misure contenute nel Pnrr, consentendo una reale valutazione d'impatto delle politiche pubbliche.

Per associare i cittadini a questa grande responsabilità rappresentata dalla buona esecuzione del Pnrr e per affiancare la pubblica amministrazione italiana nel suo nuovo e difficilissimo compito è nata, tra gli altri, *LIBenter*⁴³. Si tratta di un'associazione temporanea di scopo che ha un obiettivo principale, semplice e ambizioso al tempo stesso: rendere monitorabili e valutabili le principali misure previste nel Pnrr al fine di vigilare sull'impiego delle risorse europee e nazionali finalizzate alla ripartenza italiana. L'intento non è quello di aggiungersi alle tante e validissime organizzazioni della società civile del nostro Paese, quanto piuttosto di rendersi complementari a esse. È per questo che nel mese di gennaio 2021, prima ancora dunque che la bozza del Piano venisse inviata a Bruxelles dal governo italiano, l'Università Cattolica ha coinvolto Fondazione Etica e Libera, insieme al Cnel.

Per raggiungere quest'obiettivo *LIBenter* prevede tre strumenti. Il primo è di tipo scientifico, e si traduce prevalentemente nella produzione di un modello di monitoraggio dei progetti e delle riforme, e nella valutazione dei risultati. Il modello, già predisposto, contiene le «linee guida» elaborate da un Gruppo di lavoro costituito nell'Università Cattolica S.C., sede di Milano, composto da economisti, sociologi, giuristi ed esponenti

⁴³ Cfr. <http://www.libenteritalia.eu>.

della società civile (Balduzzi *et al.* 2022). Un tale mix di competenze e sensibilità è stato voluto per assicurare che il prodotto finale sia non solo fondato scientificamente, ma anche fruibile e applicabile per quei cittadini e quelle comunità che vogliano prepararsi a monitorare su base nazionale o locale una tipologia di investimento o di riforma.

Un secondo strumento è di tipo civico: consiste nell'adattare il suddetto modello di monitoraggio alla possibile applicazione da parte della società civile, all'*engagement* e alla formazione di quest'ultima. L'esperienza delle «comunità monitoranti» di Libera è l'esempio che guida l'esperienza di LIBenter. Ma la competenza e l'esperienza degli altri partner che si sono associati – e che praticano professionalmente monitoraggio e valutazione d'impatto di progetti di investimento e di misure normative – sono ugualmente di grande utilità. I risultati del monitoraggio, oltre che rendicontati nel tempo, saranno poi elaborati e tradotti in una valutazione complessiva al termine dell'esecuzione del Piano stesso, dopo il 2026.

Un terzo strumento è di tipo amministrativo: esso prevede la formazione e il supporto delle amministrazioni pubbliche italiane chiamate a realizzare gli investimenti del Pnrr, soprattutto delle tante che sono in difficoltà, come già anticipato (le più piccole e le meno attrezzate sul piano tecnico).

È evidente che tutte queste attività che LIBenter sta svolgendo costituiscono un'opera di portata enorme, che può riuscire solo se corale. È per questo che LIBenter si è posta, sin dall'inizio, come aperta e inclusiva, riscuotendo l'adesione di *partners* di grande valore e di diversa, complementare, competenza. Siamo tutti consapevoli – insieme al presidente del Consiglio⁴⁴ – che il Pnrr è un'impresa che ha bisogno, per riuscire efficacemente, di tutte le forze attive del Paese; senza questo impegno congiunto difficilmente esso si compirà pienamente. Non è dunque il momento di competere, ma di collaborare fattivamente per una *call for action* che riguardi non solo cittadini e Pa, ma anche associazioni di categoria, imprese, fondazioni bancarie, operatori finanziari, e ogni altro soggetto che abbia a cuore il Paese e l'occasione di ripresa che ha davanti.

La prospettiva di una rimodulazione dei contenuti dei Pnrr nazionali (conseguentemente alla crescita dei costi delle materie prime necessarie per realizzare le opere in essi previste)⁴⁵ potrebbe tra l'altro rappresentare l'occasione per un miglior ascolto delle esigenze dei cittadini da parte delle istituzioni pubbliche.

Riferimenti bibliografici

- Adloff, F. (2021), *Civil Society as Process and Valuation*, in L. Egholm, L.B. Kaspersen (eds.), *Civil Society: Between Concepts and Empirical Grounds*, London-New York, Routledge, pp. 189-201.
- Albanese, A. (2019), *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in «Munus», 1, pp. 139-186.

⁴⁴ *Supra*, par. 2.

⁴⁵ Possibilità prevista dall'art. 21 del regolamento Ue n. 2021/241. Sul punto cfr. D'Arrigo e David (2022).

- Balduzzi, P., Bordignon, M., Colombo, L.V.A. (2022), *Pnrr, occorrono un monitoraggio e una valutazione diffusa*, in «Vita e Pensiero», 1, pp. 1-7.
- Baptiste, S., Manouan, A., Garcia, P., Etya'ale, H., Swan, T., Jallow, W. (2020), *Community-led Monitoring: When Community Data Drives Implementation Strategies*, in «Current HIV/AIDS Reports», 17, 5, pp. 415-421.
- Barbetta, G. (2011), *Il settore non profit italiano: solidarietà, democrazia e crescita economica negli ultimi vent'anni*, in S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, pp. 209-243.
- Barbetta, G., Canino, P., Cima, S., Gallo, S. (2021), *L'impatto del Covid-19 sugli Enti di terzo settore*, Milano, Fondazione Cariplo.
- Benedetti, C., Marini, S., Pica, K. (2020), *Le reti di solidarietà urbana come antidoto per le epidemie globali*, in «Documenti geografici», 1, pp. 647-659.
- Bjorkman-Nyqvist, M., De Walque, D., Svensson, J. (2014), *Information Is Power: Experimental Evidence on the Long-run Impact of Community Based Monitoring*, World Bank Policy Research Working Paper n. 7015, World Bank Group.
- Bobbio, L. (2006), *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in «Democrazia e diritto», 44, pp. 11-26.
- Buttiglione, P., Reggi, L. (2015), *Citizen Monitoring of Cohesion Policies and the Development of Civic Communities*, Mpra Paper n. 67206, disponibile al link: https://mpira.ub.uni-muenchen.de/67206/1/MPRA_paper_67206.pdf.
- Caporossi, P., Parisi, N. (2022), *Pnrr: LIBenter, un'alleanza per formare cittadini, società civile e amministratori*, in «Vita», disponibile al link: <http://www.vita.it/it/article/2022/01/10/pnrr-libenter-unalleanza-per-formare-cittadini-societa-civile-e-ammini/161505/>.
- Cavalletto, G.M., Lagi, S., Ricucci, R. (2020), *Democrazia: le sfide del presente tra rappresentanza e partecipazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Commissione europea (2019a), *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione – Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*, disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=IT>.
- Commissione europea (2019b), *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione – Programma d'azione*, disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=IT>.
- Commissione europea (2020a), *Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0711&from=IT>.
- Commissione europea (2020b), *Relazione sullo Stato di diritto 2020 - Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0311&from=IT>.
- Commissione europea (2021), *Relazione sullo Stato di diritto 2021. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0700&from=IT>.
- Croce, G. (2020), *Le politiche attive del lavoro nella crisi da Covid-19*, in «Economia & Lavoro», 2, pp. 91-116.
- D'Arrigo, G., David, P. (2022), *Una congiuntura negativa non basta per cambiare il Pnrr*, in «lavoce.info», disponibile al link: <https://www.lavoce.info/archives/94431/una-congiuntura-negativa-non-basta-per-cambiare-il-pnrr/>.
- Esposto, E., Ficcadenti, C. (2020), *An Ecosystem of Entrepreneurialisation? An Interpretative Approach to the Transformation of the Third Sector*, in «Partecipazione e Conflitto», 13, 1, pp. 691-718.
- European Commission (2020), *On the European Democracy Action Plan*, disponibile al link: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/edap_communication.pdf.

- Feenstra, R.A., Keane, J. (2014), *Politics in Spain: a Case of Monitory Democracy*, in «VOLUNTAS», 25, 5, pp. 1262-1280.
- Graeff, E. (2019), *Monitorial Citizenship*, in R. Hobbs, P. Mihailidis (eds.), *The International Encyclopedia of Media Literacy*, Hoboken, J. Wiley & Sons, pp. 1-15.
- Innerarity, D. (2021), *No Democracy Without Comprehension: Political Unintelligibility as a Democratic Problem*, in «Polity», 53, 2, pp. 264-287.
- Keane, J. (2021), *Potere e umiltà. Il futuro della monitory democracy*, Torino, Hopefulmonster.
- Levine, M. (2021), *Taking Risks During the Pandemic: A Nonprofit Survival Case Study*, in «Non Profit Quarterly», disponibile al link: <https://nonprofitquarterly.org/taking-risks-during-the-pandemic-a-nonprofit-survival-case-study/>.
- Marchenko, A., Akimova, L., Akimov, O. (2021), *The Current State of Ensuring the Effectiveness of Coordination of Anticorruption Reform*, in «Ad Alta: Journal of interdisciplinary research», 11, 2, pp. 78-83.
- Marsico, F., Pallottino, M. (a cura di) (2021), *Perché riflettere sul PNRR?*, Roma, Caritas Italiana – Orpp.
- Meier, K.J., O'Toole, L.J. (2006), *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Meijer, A., Potjer, S. (2018). *Citizen-generated Open Data: An Explorative Analysis of 25 Cases*, in «Government Information Quarterly», 35, 4, pp. 613-621.
- Menéndez, A.J. (2004), *La linfa della pace: i diritti di solidarietà nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in «Diritto e questioni pubbliche online», 4, pp. 95-115.
- Molina, E., Carella, L., Pacheco, A., Cruces, G., Gasparini, L. (2017), *Community Monitoring Interventions to Curb Corruption and Increase Access and Quality in Service Delivery: A Systematic Review*, in «Journal of Development Effectiveness», 9, 4, pp. 462-499.
- Mungiu-Pippidi, A. (2013), *Controlling corruption through collective action*, in «Journal of Democracy», 24(1), pp. 101-115.
- Oecd (2020), *Social Economy and the COVID-19 Crisis: Current and Future Roles*, Oecd Publishing.
- Osservatorio sul dono (2020), *Rapporto NOI DONIAMO*, Milano, Istituto Italiano della Donazione.
- Pedretti, N. (2020), *Comunità monitoranti e trasparenza amministrativa. Un'occasione per la resistenza collettiva alla corruzione?*, in «Scienza e Pace», XI, 2, pp. 77-96.
- Polizzi, E. (2019), *Per quale terzo settore è pensata la riforma?*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 2, pp. 227-244.
- Psaroudakis, I. (2021), *La sfida pandemica per il terzo settore*, Pisa, Pisa University Press.
- Reuter, M., Wijkström, F., Meyer, M. (2014), *Who Calls the Shots? The Real Normative Power of Civil Society*, in M. Freise, T. Hallman (eds.), *Modernizing Democracy. Associations and Associating in the 21st Century*, New York, Springer, pp. 71-82.
- Sacconi, L. (2021), *Cogliere l'opportunità del PNRR per sviluppare la democrazia economica in Italia*, in «Impresa sociale», 1, pp. 92-97.
- Saldivar, J., Parra, C., Alcaraz, M., Arteta, R., Cernuzzi, L. (2019), *Civic Technology for Social Innovation*, in «Computer Supported Cooperative Work», 27, 3, pp. 169-207.
- Salvatori, G., Scarpat, F., Schiavone, A. (2020), *I sostegni al non profit nell'emergenza Covid-19: 20 casi emblematici della filantropia istituzionale*, Milano, Fondazione Italia Sociale.

- Sampugnaro, R., Santoro, P. (2021), *The Pandemic Crisis, Italian Municipalities, and Community Resilience*, in «Partecipazione e conflitto», 14, 1, pp. 283-301.
- Trasatti, S. (2020), *Il volontariato e la pandemia*, Roma, CSVnet.
- van Schoor, B., Luetge, C. (2019), *Conditions of Collective Commitment in Sector-specific Coordinated Governance Initiatives*, in «Crime, Law and Social Change», 71, 2, pp. 129-150.
- Vitale, T. (2020), *Nella socialità ristretta dal virus trasmettere competenze e valori è un'arte che richiede creatività*, in «VDossier», 11, 2, pp. 51-60.
- Weber, M. (2005), *Economia e società*, Roma, Donzelli.
- Weerakkody, V., Irani, Z., Kapoor, K., Sivarajah, U., Dwivedi, Y. (2017), *Open Data and Its Usability: An Empirical View From the Citizen's Perspective*, in «Information Systems Frontiers», 19, 2, pp. 285-300.
- Wilson, C. (2017), *Look Who's Talking: Assessing Civic Voice and Interaction in OGP Commitments*, in «JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government», 9, 1, pp. 4-30.
- Zimelis, A. (2020), *Corruption Research: A Need for an Integrated Approach*, in «International Area Studies Review», 23, 3, pp. 288-306.