

Antonello Scialdone

*Su alcuni aspetti problematici del PNRR  
e delle esperienze di monitoraggio civico*

Seminario di studi Caritas Italiana

*Osservatori civici sul PNRR*

Casa La Salle, Roma 18.5.2023



## RICOSTRUZIONE COME OPERA COLLETTIVA ED ESITO DI VIGILANZA ATTIVA

*Nee 2, 17-18; 3, 38; 4, 10-12. 15; 6, 9.15*

<sup>17</sup> Un giorno parlai loro così: 'Vedete tutti in che miseria ci troviamo: la città è in rovina e le sue porte sono distrutte dal fuoco. Ricostruiamo le mura e liberiamoci da questa situazione umiliante!'.  
<sup>18</sup> Tutti gridarono: 'Al lavoro! ricostruiamo la città!'. E si misero all'opera con impegno.

<sup>38</sup> Noi dunque andavamo ricostruendo le mura che furono dappertutto portate fino a metà altezza; il popolo aveva preso a cuore il lavoro.

<sup>10</sup> Da quel giorno la metà dei miei giovani lavorava e l'altra metà stava armata di lance, di scudi, di archi, di corazze; i preposti stavano dietro a tutta la casa di Giuda. <sup>11</sup> Quelli che ricostruivano le mura e quelli che portavano o caricavano i pesi con una mano lavoravano e con l'altra tenevano la loro arma; <sup>12</sup>tutti i costruttori, lavorando, portavano ciascuno la spada cinta ai fianchi.(..) <sup>15</sup> Così continuavamo i lavori, mentre la metà di loro teneva impugnata la lancia, dal sorgere dell'alba allo spuntare delle stelle.

<sup>9</sup> Tutta quella gente ci voleva impaurire infatti e diceva: «Le loro mani desisteranno e il lavoro non si farà». Ora invece si sono irrobustite le mie mani! (..) <sup>15</sup> Le mura furono condotte a termine il venticinquesimo giorno di Elul, in cinquantadue giorni.



## UN PECCATO IN ORIGINE

Torsione del PNRR in senso tecnocratico condizionata nel dibattito politico dalle ragioni superiori della speditezza delle decisioni e della *compliance* agli indirizzi di Bruxelles.

Ma né la complessa *machinery* riferita alla movimentazione dei fondi comunitari, né l'ambizione di improntare il funzionamento dei sistemi amministrativi e dei meccanismi di allocazione delle risorse a livelli di efficienza mai conseguiti prima, e tanto meno le condizioni di partenza e i divari interni al Paese possono in alcun modo giustificare la sottrazione del Piano da **occasioni di effettiva messa in trasparenza**, o consentono nell'interesse pubblico di ritenere irrilevante la promozione di una **responsabilità sociale condivisa** e di un **confronto allargato ai corpi intermedi**.



## ALTRI PUNTI CRITICI DEL PIANO

- Dimensione territoriale non così evidente
- Bassa capacità implementativa del sistema
- Vuoti problematici nella capacità di rappresentanza strategica degli interessi delle Amministrazioni regionali
- Per il Sud rischio di “modernizzazione passiva”



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 e fa parte del diritto di ciascuna persona a una buona amministrazione ai sensi dell'art. 41 CDFUE-Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. 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**.

Proprio perché il PNRR è strumento destinato a migliorare le condizioni di vita delle persone, l'Unione sostiene che queste ultime debbono essere coinvolte tanto nella fase della formazione del Piano stesso, quanto in quella della sua esecuzione. Non è un caso che il regolamento (UE) 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 la pubblica amministrazione nazionale motivare come abbia tenuto in conto la loro opinione (v. Art. 18.4, lett. *g*).



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 civico.

L'attività di monitoraggio consiste nel **trasformare un'esigenza sociale in mobilitazione civica**: esso offre dunque alla persona la possibilità di essere cittadino consapevole perché informato; e alla Pubblica amministrazione – che ha la propria ragion d'essere nell'assicurare la razionalità nella gestione degli affari pubblici tramite imparzialità, neutralità, competenza, efficienza – di aumentare la propria credibilità (indicata spesso col vocabolo inglese *accountability*) nei confronti dei cittadini medesimi.





Viene qui in causa la concreta definizione di spazi per l'**esercizio di impegno civico in forma visibile e strutturata**. Alle istituzioni della società civile e alle organizzazioni solidaristiche che ne fanno 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.



## NECESSITA' DELLO SCRUTINIO

*Sir 11, 7:* Informati, prima di criticare, e rifletti bene, prima di far rimproveri.

*1Ts 5, 21:* Esaminate ogni cosa e tenete ciò che è buono.

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, e richiamano l'efficacia di **iniziative di responsabilizzazione delle comunità interessate**, le quali possono concorrere ad incrementare la **qualità dei servizi pubblici** tramite forme diffuse di monitoraggio e controllo (Scialdone e Parisi 2022).

L'obiettivo ultimo delle esperienze di monitoraggio civico è contrastare (o contenere) i livelli di opacità propri di molti meccanismi di *policy*, e i conseguenti rischi di comportamenti illegali e risultati controintuitivi.



Entro il quadro della *governance* del PNRR era stato istituito un tavolo di partenariato (Art. 3 legge n. 108/2021) dotato di competenze consultive, dalla composizione talmente vasta da rischiare di essere pletorica.

OGGI ABROGATO

Tavoli di settore e/o 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 essi non sembra abbiano finora diffuso risultati apprezzabili. Né si sa molto al momento dell'apertura del Sistema Regis ai cittadini che vogliono tenersi puntualmente informati.



Accanto a profili che postulano un intervento diretto e un esplicito interesse delle istituzioni non profit, va considerata una titolarità per così dire trasversale che le organizzazioni della società civile possono esprimere sperimentando in ordine alle misure cofinanziate dal PNRR una funzione di controllo, verifica e proposta coerente con i **postulati teorici della *monitorial citizenship* e della *monitory democracy*** (Graeff 2019): 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 coinvolte.

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



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**; 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**.

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).



Sul diritto/dovere di partecipazione civica 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 trasparenti.

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.



Negli ultimi tempi si sono moltiplicate le iniziative della società civile per monitorare la realizzazione del PNRR. Ciò è sicuramente un segnale rassicurante, però coinvolgere i cittadini non può limitarsi a un invito alla partecipazione, neanche se preceduto dal quel *civic engagement* così tanto enfatizzato nei convegni e sui media.

Detto con molta chiarezza: 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 specifica**, 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 ed affidabile.



## IL VALORE DELLA COMPETENZA ESPERTA

*Prv 24, 3-4.*

<sup>3</sup>Con la sapienza si costruisce una casa e con la prudenza la si rende salda; <sup>4</sup>con la scienza si riempiono le sue stanze di cose preziose e belle.

*Sir 21, 17.*

<sup>17</sup> Nelle riunioni si vuol sentire che cosa dicono i saggi, per poi riflettere a fondo sulle loro parole.

L'esperienza del Progetto LIBENTER rappresenta un'originale messa in valore di competenze tecnico-accademiche e saperi della società civile per redigere strumenti atti alla funzione di controllo partecipato: cfr. *Griglia per il monitoraggio e Guida al set di indicatori* accessibili in <https://libenteritalia.eu/griglia-di-valutazione/>



- Oggi dobbiamo dire “no a un’economia dell’esclusione e della iniquità”. Questa economia uccide. (53)
- L’economia non può più ricorrere a rimedi che sono un nuovo veleno. (204)
- I cittadini vivono in tensione tra la congiuntura del momento e la luce del tempo, dell’orizzonte più grande, dell’utopia che ci apre al futuro come causa finale che attrae. (..) Il tempo è superiore allo spazio. (222)
- Uno dei peccati che a volte si riscontrano nell’attività sociopolitica consiste nel **privilegiare gli spazi di potere al posto dei tempi dei processi**. Dare priorità allo spazio (..) significa cristallizzare i processi e pretendere di fermarli. Dare priorità al tempo significa **occuparsi di iniziare processi più che di possedere spazi**. Il tempo ordina gli spazi, li illumina (..). Si tratta di privilegiare le azioni che generano nuovi dinamismi nella società. (223)
- La solidarietà, intesa nel suo significato più profondo e di sfida, diventa così uno stile di costruzione della storia (228).

## Un monito per concludere



### Per approfondimenti:

- **BAPTISTE S.** et al., Community-led monitoring: When community data drives implementation strategies, *Current HIV/AIDS Reports*, 17(5), 2020
- **BUTTIGLIONE P., REGGI L.**, *Citizen monitoring of cohesion policies and the development of civic communities*, MPRA Paper n. 67206-2015
- **CARROSIO G.** et al., *How place-sensitive are the National Recovery and Resilience Plans?*, Friedrich Ebert Stiftung 2022
- **CERRUTO M., CERSOSIMO D., RANIOLO F.**, The policy for Southern Italy's development in the Italian National Recovery and Resilience Plan, *Contemporary Italian Politics* 14-4, 2022
- **DI MASCIO F., NATALINI A.**, Implementing the NRRP from the Draghi government to the government of Giorgia Meloni: Italian public administration under the pressure of too large a volume of resources, *Contemporary Italian Politics* 2023
- **FEENSTRA R.A., KEANE J.**, Politics in Spain: a Case of Monitory Democracy, *VOLUNTAS*, 25/5, 2014
- **GRAEFF E.**, Monitorial citizenship, in HOBBS R., MIHAILIDIS P. (Eds.), *The international encyclopedia of media literacy*, Wiley & Sons 2019
- **MENEGUS G.**, The Italian regionalism in the context of the Italian National Recovery and Resilience Plan, *GAPP-Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 29/2022
- **PROFETI S., BALDI B.**, Le regioni italiane e il PNRR : la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 3/2021
- **SCIALDONE A., PARISI N.**, Per un monitoraggio civico del PNRR. Una nota su trasparenza e spazi della società civile, *Autonomie locali e servizi sociali* 2/2022
- **VAN SCHOOR B., LUETGE C.**, Conditions of collective commitment in sector-specific coordinated governance initiatives, *Crime, Law and Social Change* 71-2, 2019





GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Antonello Scialdone  
[a.scialdone@inapp.org](mailto:a.scialdone@inapp.org)

