



Per un rafforzamento dell'alleanza tra soggetti pubblici e privati. La società civile alla prova del PNRR italiano, fra democrazia partecipativa e sostegno all'economia lecita

di **NICOLETTA PARISI E DINO G. RINOLDI**

SOMMARIO: 1. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E CITTADINI FRA LIBERTÀ E RESPONSABILITÀ. - 2. DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E UNIONE EUROPEA: LE QUATTRO ELICHE E NEXTGENERATIONEU. - 3. BUONA AMMINISTRAZIONE, CITTADINANZA, PIANI NAZIONALI DI RIPRESA E RESILIENZA. - 4. LA GOVERNANCE DEL PNRR ITALIANO. - 5. IL RISCHIO DI DISPERSIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE DEL PNRR: INCAPACITÀ DI SPESA, CORRUZIONE, INFILTRAZIONE CRIMINALE. - 6. RESPONSABILITÀ DELLA SOCIETÀ CIVILE: LIBENTER! - 7. I TRE STRUMENTI DI LIBENTER.

Abstract

This contribution delves into some issues concerning the role of the (domestic and European) Public Administration and citizens in carrying out activities aimed at caring for common goods, in light of the practices of the European Union's rules and the Italian legal system. We refer to the Quadruple Helix Model, which highlights the importance of the participation of both civil society and enterprises, applying this model to the implementation of the (Italian) National Recovery and Resilience Plan.

To this end, we intend to delve deeper into the current governance of the NPRR, given the risk of dispersion of financial resources (therefore also in relation to the need to protect the Plan from both corruption and maladministration).

From this perspective, the responsibility that citizens have for the efficient and effective implementation of the Plan and the positive role that the use of tools and institutions of participatory democracy can play emerges. Among the latter, we highlight the importance of civic monitoring; in this regard, the field of activity of a specific association ("LIBenter - Italy's common good, new transparent responsible European") is explored in its aim of accompanying the Italian Public Administration involved in the implementation of the investment projects contained in the Plan.

1. Pubblica Amministrazione e cittadini fra libertà e responsabilità.

«Immaginiamo (...) uno Stato in cui **una burocrazia di suprema benevolenza ed efficacia** gestisca ogni dettaglio dei comuni interessi nel modo migliore per tutti, esautorando ogni singolo cittadino dal carico e dalla responsabilità di curarsi in prima persona di quel che gli compete, quindi rendendo vano, da parte sua, ogni esercizio di libertà»¹. «[C]osì facendo, ne risulterebbe per tutti **il massimo possibile di utilità, vantaggio, piacere, felicità** o in qualunque altro modo si voglia chiamare il fine cui tende l'utilitarismo»². Ma che fare, in quest'esperimento eventualmente realizzato, quando «il massimo possibile di utilità si combina con **il minimo possibile di libertà?**»³.

¹ Così John Stuart Mill (nel 1859) commentato da E. Bencivenga, *Conoscenza e politica*, in Aa. Vv., *Le conseguenze del futuro – Sei dimensioni di cambiamento, sei voci di futuro declinate al presente*, Feltrinelli, Milano, 2019, p. 33.

² Op. loc. ult. cit.

³ Op. loc. ult. cit.

«[U]n esito sub-ottimale è in questo caso assolutamente da preferire: che l'utilitarismo, in sostanza, vada abbandonato in nome della libertà»⁴.

In Italia, visto lo stato (lo Stato appunto, quello non da immaginare) della nostra Pubblica Amministrazione (delle nostre Pubbliche Amministrazioni), non dobbiamo certo preoccuparci della libertà che un livello burocratico pubblico eccelso ci faccia mancare in omaggio alla, al posto della, concessione della nostra massima utilità. Oppure dobbiamo preoccuparci (soprattutto pre-occuparci, cioè non occuparcene *ex post*) dei livelli burocratici pubblici inefficienti o addirittura opprimenti che, assieme al tempo, ci sottraggono proprio la libertà?⁵

Condividiamo l'affermazione di chi ritiene sia «un dato innegabile che in Italia (...) vi è un diverso approccio al **valore collettivo della *res publica* e dei suoi beni**; la [quasi?] totalità dei cittadini non pensa e non dimostra, quantomeno con i suoi comportamenti concreti, di essere consapevole che i beni pubblici sono di tutti e quindi vanno difesi da tutti. Non pochi ancora, al contrario, considerano le cose pubbliche come di nessuno e quindi ritengono legittima l'idea che si possa ricavare un utile aggiuntivo dall'utilizzo di beni o di cariche pubbliche»⁶. Così «non sempre nell'opinione pubblica [italiana] si riscontra la giusta consapevolezza di quali possono essere i danni che certi fenomeni, come la corruzione e il malaffare pubblico, finiscono per fare a tutti»⁷. E non spingiamo l'attenzione sull'**identità degli italiani**: «popolo di poeti, di artisti, di eroi, di santi, di pensatori, di scienziati, di navigatori, di trasmigratori»⁸ che hanno in uggia la vita ordinaria, le regole (e per questo le moltiplicano onde trovarsi nell'impossibilità di applicarle), e son dominati dalla fascinazione dello straordinario, dell'eccezionale, del momento⁹. Dove l'eccezione conferma la...deroga!

⁴ Op. loc. ult. cit.

⁵ Sul tempo v. *infra*, note 11 e 12 col testo cui esse si riferiscono.

⁶ R. Cantone, *Corruzione – Prevenire e reprimere per una cultura della legalità*, Vita e pensiero, Milano, 2023, p. 190.

⁷ Op. loc. ult. cit.

⁸ Così la frase gravata in tempo fascista sul Palazzo della civiltà italiana, all'EUR, in Roma.

⁹ Per qualche suggestione v. S. Cassese, *L'Italia: una società senza Stato*, il Mulino, Bologna, 2006; E. Gentile, *Né Stato né nazione*, Laterza, Roma-Bari, 2010; C. Raimo, *Contro l'identità italiana*, Einaudi, Torino, 2019; M. Sideri, *Italia innovativa per natura (ma non riesce a crederci)*, in *Corriere della Sera*, 30 dicembre 2021, p. 36; P. Gobetti, *L'autobiografia della nazione*, Aras Edizioni, Fano, 2023; G. Leopardi, F. Cordero, *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli italiani*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011; F. Arminio, G. L. Ferretti, *L'Italia profonda*, GOG Edizioni, Roma, 2019; A. Varni, *L'Italia non è un'anomalia* (recensione ai sette volumi di G. Galasso, *L'Italia nuova. Per una storia del Risorgimento dell'Italia unita*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, dal 2011), in *Domenica de Il Sole 24 Ore*, 4 ottobre 2015, p.21. Per un tentativo di avvicinamento alla completezza, almeno sui temi, v. pure: M. Montanari, *L'identità italiana in cucina*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

Si auspica allora, *comme d'habitude*, un «**mutamento culturale**»; tuttavia «Il mutamento culturale ha bisogno ovviamente di tanti attori (della scuola, del mondo delle associazioni, del volontariato ecc.) e richiede per sua natura tempi non brevi, ma l'obiettivo non è affatto impossibile da conseguire, come si è dimostrato per l'antimafia, la cui cultura sembra essere entrata in quel minimo [minimo!] comun denominatore dell'etica dei cittadini, grazie soprattutto agli interventi nelle scuole e nel sistema sociale in generale»¹⁰.

Una questione di tempo?

«**Il tempo si è fatto breve**»¹¹. Se ancora non è compiuto¹².

2. Democrazia partecipativa e Unione europea: le quattro eliche e NextGenerationEU. «*La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche*».

Dopo i disastri della seconda guerra mondiale, il 9 maggio di 74 anni fa, il Ministro degli esteri francese Robert Schuman iniziava con queste parole una famosa dichiarazione¹³, ispirata da Jean Monnet, che apriva la strada alla realizzazione - fra il 1951 e il 1958 - delle tre Comunità europee (la Comunità economica, quella del carbone e dell'acciaio e quella dell'energia atomica) che nacquero successivamente alla guerra mondiale evolvendo sul finire del secolo scorso nell'**Unione europea**.

Il percorso previsto allora comportava **una reciproca progressiva integrazione**, non solo economica, fra nazioni che si erano combattute fino a pochissimi anni prima, durante quella che meglio può esser definita la lunga «guerra civile europea» iniziata nel 1914 con l'assassinio a Sarajevo dell'erede al trono austro-ungarico. Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo misero in comune competenze, finanziamenti, persone al fine di creare un'organizzazione internazionale che nel «vecchio continente» finalmente li portasse quotidianamente ad operare pacificamente, secondo un principio di solidarietà comportante addirittura «**limitazioni di sovranità**» (consentite dall'art. 11 della Costituzione italiana), limitazioni temperate dalla rappresentanza dei popoli realizzata sul piano degli organi comunitari «sovranazionali»

¹⁰ R. Cantone, op. cit., p. 101.

¹¹ San Paolo, Prima lettera ai Corinzi, 7. 29.

¹² Matteo, 1. 15.

¹³ Che soprattutto quando parla di pace, come nel passo appena riportato, non può non attirare oggi l'attenzione.

attraverso un Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto, con sempre più significativi poteri legislativi e di controllo politico e che fra il 6 e il 9 giugno 2024 andremo ad eleggere per la decima volta.

Una “**Comunità creativa**” del genere evocato non può che aprire larghi spazi alla partecipazione delle persone di buona volontà, che vedano i propri interessi inquadrati, incorniciati, in una **cooperazione solidale**. Il simbolismo (sostantivo il cui etimo discende come noto dal greco συν-βάλλω /mettere insieme) dell’elica fa procedere lungo la strada dell’innovazione “mettendo insieme” istituzioni e amministrazione pubblica (**prima elica**), imprese e mercato (**seconda elica**), università e centri di ricerca (**terza elica**) nonché società civile (**quarta elica** comprensiva di “terzo settore”, volontariato, economia della conoscenza).

Nell’Unione europea odierna se ne possono rilevar tracce sostanziali e sostanziose nell’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE (CDFUE). Vi si declina il «**diritto ad una buona amministrazione**» disponendo, nei due primi paragrafi, così:

«1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell’Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale, l’obbligo per l’amministrazione di motivare le proprie decisioni».

Specificamente in ordine alle esigenze della democrazia partecipativa, come principio compreso nel diritto europeo a una buona amministrazione, l’Unione considera la partecipazione dei cittadini uno strumento per incrementare il **tasso di democraticità complessiva del sistema**. Ciò sulla base proprio del principio della **democrazia partecipativa** (“*participatory democracy*”) esplicitamente accolto nel Trattato sull’Unione Europea (TUE), dove all’art. 11 si legge:

«1. Le istituzioni [dell’Unione] danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell’Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. Cittadini dell’Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano

la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea»¹⁴.

Come ha dichiarato la Commissione «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 poteri¹⁵: «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»¹⁶.

L'art. 11 TUE si collega al principio di **eguaglianza democratica** (art. 9 TUE: «L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi» così specificando l'art. 20 CDFUE: «Tutte le persone sono uguali davanti alla legge.»); dà concretezza ad alcuni altri diritti fondamentali accolti nella CDFUE (artt. 11 appunto, nonché 12¹⁷, 21¹⁸, 23¹⁹, 41²⁰, 42²¹, 47²²); rafforza lo Stato di diritto (elencato dall'art. 2 TUE fra i «valori» su cui l'«Unione si fonda») in quanto aumenta la **qualità della Pubblica Amministrazione**.

Secondo la Corte di giustizia dell'Unione il principio di *good governance* appartiene ai principi generali del diritto che hanno ispirato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. 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'Unione²³, e la Corte ne ha tenuto conto nella propria giurisprudenza²⁴.

¹⁴ Peraltro nella proposta redatta dalla Commissione Affari costituzionali del PE *on proposal of the European Parliament for the amendment of the Treaties* (v. Doc. 2022/2051/INL) si propone una modifica dell'art. 11 TUE, nella direzione del rafforzamento degli strumenti di democrazia partecipativa dei cittadini europei nell'ambito del processo decisionale dell'Unione (punto 11).

¹⁵ Commissione europea, *Rapporto sullo Stato di diritto – 2021*, COM (2021) 700, p. 4.

¹⁶ *Ibidem*, p.20.

¹⁷ Libertà di riunione e di associazione.

¹⁸ Non discriminazione.

¹⁹ Parità tra donne e uomini.

²⁰ Diritto ad una buona amministrazione (di cui si è detto anche sopra).

²¹ Diritto d'accesso ai documenti.

²² Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

²³ Così COM (2020) 711, p. 4.

²⁴ Sentenza *Boudjlida*, C-249/13, parr. 32-43 e 40; sentenza *H.N.*, C-604/12, par. 49.

Su siffatto diritto poggiano i **valori della democrazia e dello Stato di diritto**, «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**»²⁵.

In particolare, a proposito dell'iniziativa *NextGenerationEU* e, conseguentemente, del *Recovery and Resilience Facility*, proprio perché essi sono strumenti destinati a migliorare le condizioni di vita delle persone, l'Unione sostiene che queste ultime debbano poter essere coinvolte nella fase tanto della formazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (fase ormai conclusa, salvo modifiche²⁶, per tutti gli Stati membri) quanto della loro esecuzione. Come ha dichiarato la Commissione «le nuove sfide e i nuovi sviluppi richiedono un rinnovato impegno per garantire che le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri [esclusivamente nell'applicazione del diritto dell'Unione: art. 51 CDFUE] applichino la Carta al massimo delle sue potenzialità, in specie garantendo la sua effettiva applicazione da parte degli Stati membri; responsabilizzando le organizzazioni della società civile; rafforzando la consapevolezza dei cittadini nei propri diritti ai sensi della Carta»²⁷.

Non è un caso che:

- il regolamento (UE) 2021/241, istituendo **il dispositivo per la ripresa e la resilienza**, pretenda che i cittadini e più in generale i portatori di interesse siano coinvolti nella fase tanto decisionale quanto esecutiva del PNRR, dovendo essere ascoltati e spettando alla Pubblica Amministrazione nazionale motivare come abbia tenuto in conto la loro opinione²⁸;

- il regolamento (UE) 2021/1060²⁹ stabilisca una cosiddetta «condizione abilitante orizzontale»³⁰ consistente nel **condizionare l'erogazione delle risorse dell'Unione** all'effettiva applicazione e attuazione della Carta per ognuno degli obiettivi specifici finanziabili: **il rispetto dei principi di buona amministrazione, di trasparenza, di**

²⁵ COM (2020) 711, p. 1. Corsivo aggiunto.

²⁶ V. il regolamento UE 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, al proprio art. 21: Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro. V. inoltre il regolamento UE 2023/435, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano *REPowerEU* nei piani per la ripresa e la resilienza.

²⁷ COM (2020) 711, p. 3

²⁸ Art. 18.4, lett. q.

²⁹ Recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

³⁰ Artt. 9.1 e 15.1, come specificati nell'Allegato III.

democrazia partecipativa sono dunque parte della condizione abilitante per l'ottenimento di finanziamenti europei³¹;

- il regolamento (UE) 2020/2092, relativo a **un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione**, metta in campo un meccanismo specifico atto a proteggere le risorse dell'Unione europea dai rischi derivanti dal non rispetto dei principi dello Stato di diritto;

- il regolamento (UE) 2023/435, che riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al Piano **REPowerEU** nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza, confermi la previsione contenuta nel dispositivo di ripresa e resilienza.

3. Buona amministrazione, cittadinanza, Piani nazionali di ripresa e resilienza. Ma la democrazia partecipativa³², facendo parte del diritto a una buona amministrazione, riguarda tanto l'**amministrazione europea** (art. 41 CDFUE) quanto le **amministrazioni nazionali**, le quali vengono valutate dalla prospettiva del rispetto dei principi dello Stato di diritto. Non è un caso, infatti, che nell'UE il «meccanismo per lo Stato di diritto»³³ valuti l'inclusività del processo deliberativo pubblico e il coinvolgimento della società civile come elemento di rafforzamento dello Stato di diritto stesso³⁴.

A questo meccanismo si aggiungono altre sedi europee di valutazione del grado di partecipazione accordato negli ordinamenti nazionali ai cittadini: pensiamo in

³¹ COM (2020) 711, pp. 9 e 12. Sul punto v. P. Regina, *Il "caso CPR" alla luce del diritto europeo* in www.adimblog.com, marzo 2024.

³² L'art. I-46 del Trattato che adotta(va) una Costituzione per l'Europa prevedeva il principio della democrazia rappresentativa (di cittadini e di Stati !!). L'art. I-47 del Trattato stesso (mai entrato in vigore) prevedeva invece il principio della democrazia partecipativa (che attraverso il Trattato di Lisbona trova ora applicazione sul punto dell'iniziativa dei cittadini europei agli artt. 10.4 TUE e 24.1 TFUE, o che sul punto della trasparenza dell'amministrazione trova applicazione con gli artt. 1 e 10 TUE; 15 TFUE; 41 CDFUE). Il problema è che i principi debbono trovare concreta applicazione: non si rinviene nel progetto di Trattato che adotta(va) una Costituzione qualcosa che facesse pensare a una posizione paritaria di questi due principi. La loro stessa enunciazione è fatta con parole che non possono metterli sullo stesso piano.

³³ V. *Meccanismo per lo Stato di diritto*, in https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_it.

³⁴ V. FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), *Proteggere lo spazio civico nell'UE*, Vienna, 2021 (relazione completa in <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/civic-space-challenges>). V. poi Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Uno spazio civico prospero per la difesa dei diritti fondamentali nell'UE*. Relazione annuale 2022 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 6 dicembre 2022, COM (2022) 716 final. *Adde*, a prender atto anche delle necessità di cooperazione fra amministrazione dell'Unione e amministrazioni degli Stati membri, M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo Spazio amministrativo europeo*, il Mulino, Bologna, 2012; sull'amministrazione pubblica italiana ed europea tramite reti v. R. Cavallo Perin, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, in R. Cavallo Perin, A. Police, F. Saitta (a cura di), *L'organizzazione della pubblica amministrazione tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 6-7.

particolare al *EU Citizenship Report 2020*³⁵, nel quale si mette l'accento sull'esigenza di «*empowering citizens' participation in the democratic process*», incoraggiando il **coinvolgimento dei cittadini in ogni fase del processo decisionale entro gli Stati membri**, come leva importante di **legittimazione delle istituzioni pubbliche**. Ma pensiamo anche alle occasioni nella quali l'Unione ha sostenuto la necessità della creazione di un contesto favorevole alle **organizzazioni della società civile** per la promozione e la 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 democratico³⁶.

Non è un caso che, infine, la Commissione europea abbia adottato una raccomandazione³⁷ di portata generale - dunque non limitata alle sole occasioni di erogazione di risorse finanziarie europee - nella quale, richiamando l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, esorta gli Stati all'esigenza di promuovere il coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni esponenziali di essi nell'elaborazione delle politiche pubbliche al fine di «contribuire a rafforzare la resilienza democratica dell'Unione» sollecitandoli a «offrire (...) maggiori opportunità di partecipazione effettiva» ai processi di elaborazioni delle politiche pubbliche condotti dalle autorità pubbliche a livello locale, regionale e nazionale³⁸ all'insegna del rispetto dei principi di trasparenza³⁹ e di inclusività⁴⁰. Peccato che questa raccomandazione si rivolga solo agli Stati membri e non anche all'Unione⁴¹, dal momento che sempre di più le politiche pubbliche hanno origine in atti dell'Unione e il modello di società europea resiliente risalga al *Green Deal* europeo e sia indirizzato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza⁴² che si propone di indirizzare gli Stati membri dell'Unione verso quel modello, tramite l'attuazione dei rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza⁴³.

³⁵ COM (2009) 790 final, p. 16.

³⁶ V. il *Programma cittadini, uguaglianza, diritti e valori (2021- 2027)* istituito con regolamento (UE) 2021/692; v. anche COM (2020) 790, pp. 9-10.

³⁷ Raccomandazione (UE) 2023/2836 del 12 dicembre 2023 *sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche*, in *GUUE*, Serie L, 20 dicembre 2023.

³⁸ Punto 1 doc. ult. cit.

³⁹ Punto 6 doc. ult. cit.

⁴⁰ Punto 7 doc. ult. cit.

⁴¹ Cpv. n. 27 del preambolo doc. ult. cit. La base giuridica evocata dalla raccomandazione è infatti l'art. 292 TFUE.

⁴² V. *supra*, il testo all'altezza dell'esponente di nota 28.

⁴³ Sul punto sia permesso rinviare a N. Parisi, *NextGenerationEU: oltre il PNRR verso una politica macro-economica europea di stampo federale?*, in D.G. Rinoldi e A. Scialdone (a cura di), *PNRR. Promesse da*

Come ha risposto l'ordinamento italiano alla disciplina dell'Unione? E' noto che i cittadini possono già ora utilizzare strumenti di democrazia partecipativa sia per essere informati, sia per valutare l'agire della Pubblica Amministrazione⁴⁴. Tuttavia, al di là di quanto le norme proclamano, 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. Il contributo del Terzo Settore viene per esempio sì richiamato all'interno del PNRR riguardo a progetti che hanno finalità solidaristiche e di utilità sociale, quali sono i patti educativi di comunità, ovvero a iniziative nel settore della rigenerazione urbana. Ma nella prassi applicativa il modello cooperativo fra società civile e pubblica amministrazione stenta a decollare. Ciò avviene nonostante il Codice del Terzo Settore sia stato accompagnato dall'approvazione di molti dei decreti che ne consentono l'operatività: sono state dunque poste le premesse perché – superata l'emergenza pandemica – si possa verificare un più massiccio coinvolgimento degli enti esponenziali della società civile nel conseguimento di finalità pubblicistiche.

Questo processo normativo è stato accompagnato da importante giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale - al fine di armonizzare i principi 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, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese»⁴⁵.

mantenere e miglia da percorrere. Integrità delle politiche pubbliche e prospettive italo-europee di democrazia partecipativa, Exitoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 13 ss., spcific. pp. 28-30.

⁴⁴ Codice della trasparenza adottato con d. lgs. 33/2013 come anche modificato con d. lgs. 97/2016. Su di esso ci si limita a richiamare G. Gardini e M. Magri (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2019.

⁴⁵ Sentenza n. 131/2020, par. 2.

Queste premesse d'ordine costituzionale hanno consentito alla Corte - andando in controtendenza rispetto al Consiglio di Stato⁴⁶ ma in sintonia con la Corte di giustizia dell'Unione europea⁴⁷ - di valorizzare il rapporto tra amministrazioni pubbliche territoriali ed enti esponenziali della società civile tramite l'utilizzo degli strumenti di democrazia partecipativa, con un ragionamento che oltrepassa i limitati confini del Terzo Settore. A noi interessa infatti sottolineare la portata del pensiero della Corte costituzionale circa l'estensione del principio di solidarietà espresso dalla Carta fondamentale⁴⁸: principio che rappresenta «la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici (...) per la realizzazione dell'interesse generale»⁴⁹.

Peraltro, anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea assume la solidarietà come uno dei principi fondanti dell'Unione: ne tratta nel Preambolo⁵⁰ e vi dedica un intero Capitolo (il IV)⁵¹, nonché disposizioni sparse in altri⁵². Il fatto che la solidarietà sia valutata come principio fondante dell'integrazione europea implica inoltre che tutti gli altri diritti devono essere declinati anche nella considerazione di essa⁵³.

L'approccio della Corte costituzionale aggiunge un altro dato: oltre a valorizzare la scelta responsabile dei cittadini pone anche a carico degli enti pubblici l'obbligo di garantire il coinvolgimento attivo della società civile⁵⁴.

4. La governance del PNRR italiano. Allora, proprio pensando al Piano nazionale (italiano) di ripresa e resilienza⁵⁵, ci si aspetterebbe di trovare nella sua *governance* un assetto che tenga conto della quarta elica e, invece, la partecipazione

⁴⁶ Parere del Consiglio di Stato (Commissione speciale) n. 2052 del 2018, sul quale in termini critici v. A. Albanese, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in *Munus*, 2019, n. 1, p. 145.

⁴⁷ 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*.

⁴⁸ Già v. sentenza della Corte costituzionale n. 75/1992 secondo la quale 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»; egli «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».

⁴⁹ Sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020, par. 2.

⁵⁰ Secondo e terzo considerando.

⁵¹ Artt. 27-38.

⁵² Esemplificativamente art. 14 e art. 23.

⁵³ Così A.J. Menéndez, *La linfa della pace: i diritti di solidarietà nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, in *Diritto e questioni pubbliche on-line*, 2004, n. 4

⁵⁴ G.P. Barbeta, *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*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 209 ss.

⁵⁵ V. M. Cozzio (a cura di), *Conoscere il PNRR*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2022.

della società civile è – come anticipato – al momento assai scarsa e priva di effettività ed efficacia.

È vero che con il primo decreto legge sulla **governance del PNRR italiano**, n. 77/2021, era stato istituito un “tavolo di partenariato” dotato di competenze consultive, ma la sua composizione era talmente vasta da risultare pletorica⁵⁶. Esso si è riunito non poche volte, ma non è rimasta traccia dei documenti che sono stati elaborati nel quadro della sua attività. Peraltro, il Governo presieduto da Giorgia Meloni ha rivoluzionato **in senso centralistico** la *governance* del PNRR italiano col decreto legge n. 13 del 2023, convertito in legge n. 41 dello stesso anno: il “tavolo di partenariato” è stato cancellato a favore di un dialogo bilaterale con i singoli portatori di interesse a supporto dei lavori della nuova “Cabina di regia”⁵⁷.

Dovevano essere costituiti tavoli di settore e territoriali fra le amministrazioni pubbliche titolari di interventi finanziati dal PNRR e le parti sociali per la valutazione dell’esecuzione dei progetti e la valutazione d’impatto di essi⁵⁸, mentre a disciplinarli è stato adottato un Protocollo nel mese di dicembre 2021, quando l’esecuzione del PNRR era iniziata ormai da più un semestre.

Non è dunque un caso se la Commissione europea, nell’ambito del sopra accennato «meccanismo per lo Stato di diritto», ha valutato 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»⁵⁹. Ed è sempre la Commissione a sostenere che «**non sono ancora state predisposte procedure standardizzate per le analisi dei portatori di interessi**»⁶⁰.

Non si può, allora, mancare di rilevare quanto distante sia questo assetto dalla convinzione espressa dall’allora Presidente del Consiglio Mario Draghi, all’atto della presentazione del programma di Governo in Senato il 17 febbraio 2021: proprio parlando del PNRR italiano egli disse che «Nei momenti più difficili della nostra storia l’espressione più alta e nobile della politica si è tradotta in scelte coraggiose, in visioni

⁵⁶ Art. 3 legge n. 108/2021.

⁵⁷ Sulla nuova *governance* del PNRR si veda G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in *AIC-Osservatorio costituzionale*, 6 giugno 2023.

⁵⁸ Art. 8.5**bis** legge ult. cit.

⁵⁹ *Rapporto sullo Stato di diritto – 2020*, SWD (2020) 311, ult. pag.

⁶⁰ *Rapporto sullo Stato di diritto – 2021*, SWD (2021) 716, p. 18.

che fino a un attimo prima sembravano impossibili. Perché prima di ogni nostra appartenenza viene **il dovere di cittadinanza**»⁶¹.

Vale la pena ricordare che questo discorso è stato preceduto dalla affermazione del vice Presidente della Corte costituzionale del tempo, Giuliano Amato, secondo cui «Nel volontariato (...) ci sono milioni di persone che si occupano quotidianamente dell'interesse collettivo»⁶².

L'allora Ministro Giovannini si era espresso già l'11 marzo 2021 su quanto fosse «Fondamentale il punto di vista della società civile per finalizzare il Piano nazionale di ripresa e resilienza»⁶³.

E sono tanti che reputano che un maggiore e migliore coinvolgimento della società civile sia «uno dei frutti della responsabilità degli italiani e della straordinaria ricchezza delle comunità. Non va delusa e dispersa»⁶⁴.

Del resto **opporci al «declino delle istituzioni (...) è battaglia quotidiana dei cittadini**»⁶⁵. O, almeno, così si spera che sia.

La cittadinanza di cui parlava il Presidente Draghi non è solo quella italiana, ma anche quella europea, che ci richiama a responsabilità e doveri ben chiariti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dove si ricorda nel preambolo che «il godimento di questi 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 **NextGenerationEU**.

5. Il rischio di dispersione delle risorse finanziarie del PNRR: incapacità di spesa, corruzione, infiltrazione criminale. In poche settimane, al tempo dell'anno di

⁶¹ Il riferimento ai doveri, alla responsabilità, è "mazziniano": v. G. Mazzini, *Dei doveri dell'uomo*, 1841 (ma poi pubblicato fra l'altro da Rizzoli, Milano, 2010).

⁶² *Volontari, la politica chiama*, in *7-Corriere della Sera*, 29 gennaio 2021, p. 39.

⁶³ V. il sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che in riferimento alla data suddetta pubblica l'affermazione comunicando che il «MIMS apre il confronto sul PNRR con la società civile, le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali».

⁶⁴ Così F. De Bortoli, *La (buona) rete sociale e i preziosi custodi del bello*, in *Corriere della Sera*, 25 luglio 2021, pp. 1 e 32. E del resto lo stesso allora Ministro della Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta, sottolineava che «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» (*La nuova PA apre le porte ai giovani*, in <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/02-08-2021/la-nuova-pa-apre-le-porte-ai-giovani>, 1 agosto 2021; G. Trovati, *Pa, carriere più premianti per il Recovery*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 agosto 2021, p. 3).

⁶⁵ R. Formica, *I partiti difendono le ragioni che fin qui li hanno fatti fallire*, in *Domani*, 20 febbraio 2021, p. 5.

grazia 2024, si accumulano gli allarmi circa l'attuazione del Piano italiano di Ripresa e Resilienza. In particolare, il *Financial Times* ammonisce sul rischio dell'Italia di «sprecare la sua liquidità inaspettata», del resto conformemente al fatto che il nostro Paese «ha costantemente speso poco e non è riuscito a fare buon uso dei fondi UE»⁶⁶.

Nuovamente, e persino ritualmente, emerge così l'allarme sui rischi di dispersione delle risorse finanziarie del Piano. Ciò non soltanto per l'inesperienza al riguardo del livello di amministrazione locale assai coinvolto nell'attuazione dei progetti di investimento ivi contenuti, ma pure a motivo del pericolo di **infiltrazioni criminali** tramite **condotte anche corruttive**. Una grande parte del Piano nazionale consiste in progetti di investimento: le risorse pubbliche (euro-nazionali) che li sostengono sono molto attrattive per chi intenda infiltrare l'economia legale a fini privati illeciti⁶⁷.

Certo quello dell'infiltrazione criminale (ivi compresa la **corruzione**) è aspetto che non riguarda unicamente l'assetto del nostro Paese e che deve essere attentamente presidiato alla luce del criterio dell'efficacia di tutti i PNRR nazionali. Lo dimostra l'attenzione che l'Unione europea pone alla questione. Il regolamento UE 2021/241 richiede che le modalità proposte dallo Stato membro nel proprio PNRR siano tali da prevenire, individuare e contrastare (anche, ma non solo, sul piano penale) la corruzione, la frode e i conflitti di interesse nell'utilizzo dei fondi, comprendendovi le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo di ripresa e resilienza e di altri programmi dell'Unione⁶⁸. Questa previsione è sostenuta da un denso impianto normativo posto in generale a **protezione degli interessi finanziari (PIF) dell'Unione**, che si avvale altresì di strumenti operativi assai incisivi: fra questi spiccano la direttiva – appunto cosiddetta PIF – 2017/1371 e il regolamento 2017/1939 che istituisce l'Ufficio della Procura europea, atti adempiuti in Italia con decreti legislativi rispettivamente n.75/2020 e n. 9/2021. In Italia come all'estero vi è la consapevolezza - maturata dalla prassi rilevata nel corso degli anni di pandemia ma ben presente a chi anche in epoca precedente vigilava sul mercato dei contratti pubblici - che non sia possibile abbassare la guardia a fronte del rischio di infiltrazioni criminali (organizzate e

⁶⁶ *Italy risks wasting its cash windfall, in Financial Times, 5 September 2023, <https://www.ft.com/content/f86f72cb-b9ca-4d6f-9ab4-94b145053177>.*

⁶⁷ Il rischio di dispersione delle risorse finanziarie del PNRR italiano è stato segnalato da ultimo dall'Ufficio parlamentare di bilancio nella *Memoria del Presidente nell'ambito dell'esame dell'atto n. 182 "Affare assegnato concernente la Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)" aggiornata al 31 maggio 2023*, 5 dicembre 2023; e dalla Corte dei Conti, *Relazione della Procura generale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024*, Roma, 13 febbraio 2024, capitolo V, p. 109 ss.

⁶⁸ Art. 22.

non) nell'uso dell'ingentissimo ammontare di risorse finanziarie impegnate a fronteggiare e superare i danni economici e sociali determinati dalla pandemia⁶⁹.

Eppure il complesso apparato di *governance* messo in campo dai tanti provvedimenti resisi necessari a partire dal 13 luglio 2021 - data di approvazione da parte del Consiglio ECOFIN del nostro PNRR - sembra ignorare i rischi di **contaminazione dell'economia legale** a seguito di condotte corruttive, dedicandosi più alla semplificazione delle procedure per rendere rapida la "messa a terra" dei progetti di investimento che al rafforzamento di **meccanismi di prevenzione** di quelle condotte, ivi comprese le modalità di **controllo diffuso da parte dei cittadini** sull'agire della pubblica amministrazione⁷⁰.

È vero che nel Piano italiano la parola «corruzione» appare 17 volte. La si trova quando vi si menzionano le raccomandazioni dell'Unione europea nel corso delle proprie sessioni 2019 e 2020 di valutazione economica e finanziaria nonché del rispetto dello Stato di diritto nei Paesi membri. All'Italia vi si chiede di «migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali». La si ritrova quando il Piano «vanta...una legislazione anticorruzione...[con] elementi di forza riconosciuti da osservatori internazionali». Si ripete quando il Piano prevede l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze di «un apposito Organismo di *audit* del PNRR indipendente e responsabile del sistema di controllo interno, per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e più specificamente per prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse».

Ma, nonostante la ricorrenza della parola corruzione, il nostro PNRR ha da questa prospettiva contenuti sorprendenti. Sorprendono infatti le sue affermazioni generiche, vaghe e in controtendenza con quanto le valutazioni internazionali (pur apprezzate dallo stesso PNRR!) accreditano come un efficace antidoto alla cattiva amministrazione e alle condotte illegali: pensiamo al GRECO (*Group d'États contre la Corruption*) del Consiglio d'Europa, all'OCSE, alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e complessivamente alla stessa UE. Affermazioni generiche e vaghe perché non seguite dalla previsione di stringenti interventi destinati alla prevenzione.

⁶⁹ Si richiama esemplificativamente il solo Rapporto di Libera, *La tempesta perfetta - Le mani della criminalità organizzata sulla pandemia*, del 30 novembre 2020.

⁷⁰ Il Ministro Giovannini – nel prevedere una rimodulazione delle risorse assegnate all'Italia sulla base del *NextGenerationEU* – sostiene che nell'occasione la società civile dovrà essere maggiormente coinvolta rispetto al passato: v. G. Santilli, in *IlSole24Ore*, 26 gennaio 2022. Sulla questione si veda N. Parisi, *Il Pnrr? Non democratico e poco trasparente*, in *MicroMega+*, 3 dicembre 2021.

Sorprende il fatto che il nostro PNRR si occupi della corruzione soltanto da una prospettiva: quella di intervenire a contrastarla mediante una riforma - cosiddetta abilitante - intitolata «Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione», la quale fa riferimento esclusivamente al complesso normativo riconducibile alla prima legge organica di prevenzione della corruzione tramite la riorganizzazione della pubblica amministrazione: la legge n. 190/2012 (“legge Severino”), i cui contenuti e strumenti sono considerati come lacci e laccioli posti all’agire della Pubblica Amministrazione. Pare a chi scrive che sottesa a questo approccio si intraveda l’impostazione concettuale che da parte di non pochi settori della società italiana ha accompagnato costantemente il dipanarsi dell’attività di prevenzione della corruzione dal 2012: impostazione secondo cui le misure di prevenzione della corruzione rappresentano un appesantimento burocratico da buttare. Insomma, la legge 190/2012 - pane quotidiano dell’attività degli uffici della Pubblica Amministrazione preposti alla prevenzione della corruzione - sarebbe criminogena. Certo, a ormai ben oltre i dieci anni dalla propria entrata in vigore essa ha bisogno di un “tagliando” di manutenzione; certo la disciplina da essa scaturita per esempio su incompatibilità e inconfiribilità (ivi compreso il *pantouflage*⁷¹) presenta difficoltà interpretative e, conseguentemente, applicative, oltre a contraddizioni che devono essere risolte. Ma da qui a sostenere che tale disciplina è essa stessa fonte di corruzione ... il passo è veramente troppo lungo.

Non sembra se ne intenda invece valorizzare l’applicazione sostanziale e professionale, non ridotta a mero adempimento formale, che sola contribuirebbe efficacemente a una (tanto auspicata) migliore organizzazione nell’esercizio della funzione pubblica e dunque, in definitiva, alla sua efficienza ed efficacia.

Anche i provvedimenti adottati ai fini dell’attuazione del PNRR sino ad oggi sembrano ignorare il tema del contrasto alla corruzione. Si consideri paradigmaticamente la legge n. 233/2021, che avrebbe potuto rappresentare un contenitore utile per misure di contrasto alla corruzione. Essa è preordinata alla «prevenzione delle [sole] **infiltrazioni mafiose**» nell’attuazione del PNRR. Mette al centro infatti - oltre a un meccanismo di «prevenzione collaborativa»⁷² - il rafforzamento del sistema delle interdittive antimafia, affrontando il tema (ciò che è pregevole) anzitutto dalla prospettiva dell’aumento delle garanzie del contraddittorio nel procedimento di loro rilascio - rafforzamento necessario alla luce dei principi di derivazione europea in

⁷¹ Si veda G. Gargiulo, *Il divieto di pantouflage, quale presidio dell'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Il diritto Amministrativo* (<https://ildirittoamministrativo.it/home>, gennaio 2022).

⁷² Art. 49.

materia - e intervenendo con alcuni correttivi procedurali. Sono certo noti gli **intrecci fra ambiente mafioso e corruzione**; quanta sinergia vi sia fra criminalità mafiosa e criminalità dei «colletti bianchi»⁷³, come le pratiche corruttive «prendano vita in uno spazio relazionale d'illegalità definibile come "area grigia"»⁷⁴, che vede l'operare di reti sociali criminali, organizzate e occulte, capaci di connettere corrotti e corruttori, faccendieri e imprenditori, complici e conniventi, mafiosi e garanti⁷⁵. In tutto quanto appena riportato si apprezza molto bene quanto siano mutate le modalità organizzative della corruzione politica nel trentennio che separa i nostri giorni dall'evento denominato «Tangentopoli», rivelatore del funzionamento di un collaudato «cartello di circa duecento imprese che si spartivano gli appalti e che pagavano praticamente chiunque all'interno dell'ente, oltre ai principali partiti»⁷⁶.

Come emerge dai risultati di una notevole indagine sulla «questione della corruzione politica»⁷⁷ - confermati da altri scritti⁷⁸ - «la corruzione continua a essere solidamente strutturata», permane inalterato il suo carattere seriale e diffusivo⁷⁹, è sempre organizzata a partire dal «triangolo di ferro» politica/burocrazia/interessi economici⁸⁰, ma vede mutare il ruolo, il «peso» degli attori coinvolti. Allora - al tempo di «Tangentopoli» - la centralità era determinata dai partiti (soprattutto dalle loro correnti interne⁸¹), che avevano costruito un meccanismo istituzionalizzato di corruzione, un sistema di scambi occulti che «aveva acquisito una dimensione "quasi solida", stabile ben strutturata. (...). Pochi, duraturi e ben identificati centri di potere incassavano un dazio in percentuale sul valore della spesa pubblica amministrata e, in cambio, garantivano l'accesso esclusivo a rodati meccanismi di saccheggio di capitali pubblici e beni comuni a una schiera di "imprenditori" a caccia di protezione»⁸². Corruzione allora organizzata a livello centrale, insomma, divenuta oggi - dopo trent'anni - corruzione

⁷³ *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 23 dicembre 2021: www.italiadomani.it.

⁷³ Art. 49.

⁷³ P. Davigo, *Il sistema della corruzione*, Laterza, Bari-Roma, 2017, pp. 41-42.

⁷⁴ L. Bancaccio, V. Mete, A. Scaglione, *Gli attori e i reticoli della corruzione*, in R. Sciarrone (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma, 2017, p. 174.

⁷⁵ L. Ferrante, A. Vannucci, *Anticorruzione pop*, Ed. Gruppo Abele, Torino, 2017, pp. 115-116.

⁷⁶ P. Davigo, *Il sistema*, cit., p. IX.

⁷⁷ R. Sciarrone (a cura di), *Politica e corruzione*, cit.

⁷⁸ Da ultimo D. della Porta, A. Vannucci, *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*, Il Mulino, Bologna, 2021.

⁷⁹ P. Davigo, *Il sistema*, cit., p. IX.

⁸⁰ L. Bancaccio, V. Mete, A. Scaglione, *Gli attori*, cit., p. 170.

⁸¹ P. Davigo, *Il sistema*, cit., p. 14.

⁸² L. Ferrante, A. Vannucci, *Anticorruzione pop*, cit., p. 112; D. della Porta, A. Vannucci, *La corruzione come sistema*, cit., pp. 49-50.

reticolare⁸³, policentrica, frammentata, in relazione alla quale «la politica da “motore” della corruzione si trasforma (...) in “strumento”, mettendosi al servizio di reticoli corruttivi stabili ed eterogenei»⁸⁴. Ai pochi, strutturati, centri di potere politico-partitico si è sostituita una pluralità di centri di potere economico, politico, burocratico, professionale e criminale⁸⁵, in ciò favoriti dal progressivo rafforzarsi delle competenze regolatorie e amministrative assegnate alle autonomie e agli enti locali.

A loro protezione gioca un ruolo importante la criminalità organizzata⁸⁶. La vicenda denominata «Mafia Capitale» manifesta bene l'evoluzione descritta⁸⁷.

Le attuali modalità di organizzazione delle condotte corruttive presentano dunque **caratteristiche suscettibili di aumentare i rischi per un'efficace, efficiente e legale attuazione del PNRR italiano**, il quale tra l'altro prevede che molte delle sue risorse siano attribuite appunto ad enti attuatori rappresentati da Regioni e soprattutto Comuni.

C'è di che preoccuparsi veramente se, a proposito dell'attuazione del nostro PNRR, da una parte si considera la legge n. 190/2012 come criminogena e, dall'altra, ci si occupa soltanto delle infiltrazioni mafiose. È un approccio ben riduttivo a fronte dei danni e degli effetti negativi delle condotte di corruzione.

Ora, a fronte dei rischi di infiltrazione corruttiva nella pubblica amministrazione nell'attuazione del PNRR si dovrebbe poter far affidamento su istituzioni forti e integre, su “servitori dello Stato” (meglio, promotori del bene comune e delle virtù repubblicane) che svolgano le proprie funzioni «con disciplina ed onore»⁸⁸.

Da parte degli studiosi si rileva comunemente la carenza di cultura civica della nostra società, tanto in ambito pubblico quanto privato⁸⁹; una situazione di «familismo amorale»⁹⁰, quando sarebbe necessaria una coscienza civica forte, una coscienza morale resistente⁹¹. Carenza che si accompagna a una diffusa sfiducia nelle istituzioni, quest'ultima contemporaneamente causa ed effetto delle pratiche corruttive. Parallelamente non si può sottovalutare che sempre più spesso - dai contesti più diversi:

⁸³ Secondo la classificazione di D. della Porta, A. Vannucci, op. ult. cit., pp. 13, 36 ss. e 41.

⁸⁴ R. Sciarrone, *Una ricerca su corruzione e politica*, in R. Sciarrone (a cura di), *Politica e corruzione*, cit., pp. 15, 19; R. Cantone, F. Caringella, *La corruzione spuzza*, Mondadori, Milano, 2017, p. 54.

⁸⁵ D. della Porta, A. Vannucci, *La corruzione come sistema*, cit., p. 72; P. Davigo, *Il sistema*, cit., p. XIII.

⁸⁶ L. Brancaccio, V. Mete, A. Scaglione, *Gli attori*, cit., pp. 162, 170 e 177.

⁸⁷ A proposito di questo caso giudiziario si veda, fra i tanti, G. Amarelli, C. Visconti, *Da “mafia capitale” a “capitale corrotta”. La Cassazione derubrica i fatti da associazione mafiosa unica ad associazioni per delinquere plurime*, in *Sistema penale*, 18 giugno 2020 (on line).

⁸⁸ Art. 54 Cost.

⁸⁹ A. Pizzorno, *Introduzione*, in D. della Porta, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992. V. anche *supra* testo in corrispondenza di esponente di nota 10.

⁹⁰ E. C. Banfield, *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna, 2010.

⁹¹ Le parole sono di C. Trigilia, *Prefazione*, in R. Sciarrone, *Politica e corruzione*, cit., p. XI.

studiosi, non pochi attori della vita economica e osservatori (nazionali e non) delle modalità che presidiano la strategia di contrasto della corruzione tramite la prevenzione – si sostiene che le procedure messe in campo al proposito rappresentano un elemento che contribuisce (se non addirittura determina) l'inefficienza del sistema della pubblica amministrazione e dell'attività di impresa a motivo dei costi, dei ritardi, dei vincoli che ne conseguono. Il ricordato approccio del PNRR ne è una manifestazione plastica. È probabile che il dato unificante del pensiero di costoro sia costituito dalla convinzione dell'inutilità, ovvero della inidoneità, delle norme a cambiare appunto la "cultura" di uno Stato e di una comunità.

Al contrario pervicacemente crediamo che la legge e dunque pure le procedure che essa mette in campo possano rivelarsi un potente mezzo per avviare un approccio appunto culturale diverso dal presente nei confronti della corruzione e dei comportamenti che la sostengono e la alimentano⁹²: un approccio in cui sia centrale la consapevolezza della gravità dei danni che comporta un livello di corruzione alto e pervasivo (del resto riscontrabile in tante aree del mondo), arrecando danni non solo economici ma soprattutto sociali e politici, in quanto suscettibile di contrastare il rapporto di reciproca fiducia fra cittadini e istituzioni di governo che deve fondare l'ordinamento costituzionale. Un approccio culturale, insomma, tramite il quale siano percepibili i costi della corruzione e vi sia la consapevolezza della portata socialmente riprovevole delle condotte implicate⁹³.

La legge (in modo promozionale, così come talvolta sono le norme⁹⁴) propone il controllo sociale diffuso da parte dei cittadini⁹⁵ per migliorare la qualità delle politiche pubbliche, per responsabilizzarli a fronte dell'agire della pubblica amministrazione, per renderli dunque cittadini consapevoli, in grado di amministrare la sovranità che essi detengono.

6. Responsabilità della società civile: LIBenter! Ribadiamo dunque la convinzione che occorra contribuire alla miglior realizzazione del PNRR italiano mettendo in campo uno sforzo congiunto: accanto ai compiti delle pubbliche

⁹² Sulla funzione promozionale del diritto v., ben più autorevolmente, N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria generale del diritto*, Laterza, Bari-Roma, 1977.

⁹³ Sottolineano la carenza nella società italiana di questa impronta culturale G. De Vergottini e G. Spangher, in *Corruzione contro Costituzione*, n. 1-2/2012 di *Percorsi costituzionali*, rispettivamente pp. 2 e 44.

⁹⁴ V. *supra*, nota 92.

⁹⁵ Art. 1 d. lgs. 33/2013.

amministrazioni, sia italiana che dell'UE che degli altri Stati membri, bisogna che venga responsabilizzata/si responsabilizzi la società civile, rendendo anzitutto protagonista **il mondo dell'associazionismo privato a fianco delle pubbliche istituzioni**⁹⁶. D'altronde la gran parte dei progetti contenuti nel PNRR italiano è in fin dei conti destinata ai cittadini stessi, alle comunità territoriali in cui essi vivono, perseguendo effetti duraturi e capaci di determinare crescita economica, sviluppo sociale, stabilità anche per le **future generazioni**.

Proprio perché il PNRR li riguarda direttamente, i cittadini devono poter essere al corrente pressoché "in tempo reale", dunque essere immediatamente consapevoli di come sono utilizzate le risorse messe a disposizione dall'Unione europea. Essi devono poter anche partecipare, pure tramite **strumenti di monitoraggio**, alla valutazione dell'agire della Pubblica Amministrazione all'atto dell'esecuzione dei progetti contenuti nel PNRR. La trasparenza è uno strumento di democrazia.

L'efficacia del Piano dovrebbe inoltre esser valutata dai destinatari delle azioni contenute in esso, dai cittadini individualmente ovvero dalle associazioni esponenziali entro le quali essi si organizzano. Questi dovrebbero poter contribuire all'esecuzione del PNRR tramite gli strumenti che lo Stato di diritto riconosce come funzionali all'esercizio della vita democratica di un Paese. Non è un caso che tanti autorevolmente si siano pronunciati a favore di un coinvolgimento attivo di essi.

Come bene è stato argomentato⁹⁷, gli strumenti di democrazia partecipativa sono funzionali a rafforzare il principio fiduciario sul quale trova fondamento la democrazia rappresentativa, nella misura in cui essi contribuiscono a rafforzare l'integrità dell'agire pubblico consentendo l'esercizio di una vigilanza su quest'ultimo.

Fra gli enti espressione della società civile che dal 2021 si stanno occupando del PNRR italiano da tante diverse e complementari prospettive credo che un'attenzione particolare debba essere dedicata a **LIBenter, associazione temporanea di scopo (ATS)**⁹⁸ fondata da *Università Cattolica del Sacro Cuore (UCSC), Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie* (d'ora in poi indicata solo come *Libera*) e *Fondazione*

⁹⁶ Al proposito v. A. Scialdone, N. Parisi, *Per un monitoraggio civico del PNRR. Una nota su trasparenza e spazi della società civile*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2/2022, p. 331 ss. Sulla *governance* del PNRR v. pure E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2/2021, par. 4 e 5.

1. ⁹⁷ J. Kaene, *Power and Humility: The Future of Monitory Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 14-16 e 103 ss.

⁹⁸ *LIBenter* è frutto del PRIN "*PolitiCAnti 2017-2024*" (coordinato sul piano nazionale dal Prof. A. Vannucci), in particolare del lavoro dell'unità locale dell'Università Cattolica S.C. diretta dal Prof. D.G. Rinoldi. Il sito è: www.libenteritalia.eu.

Etica, nonché sostenuta dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del lavoro (CNEL). LIBenter è un'ATS, ma è anche una rete, che si avvantaggia delle competenze e specificità di singoli *partners*, appartenenti tanto al mondo universitario e della ricerca, quanto al tessuto imprenditoriale, quanto ancora all'ambiente civico, ciascuno di essi arricchendo l'Associazione non con risorse finanziarie ma "in natura" (apportando "capitale umano") e contribuendo alla sua attività⁹⁹.

L'idea di fondare LIBenter nasce dalla lettura della prima bozza del Piano nazionale di ripresa e resilienza pubblicata nel dicembre 2020, rinforzandosi alla luce del documento trasmesso dal nostro Paese all'Unione europea il 30 aprile 2021, approvato prima dal Parlamento europeo poi dal Consiglio in sessione ECOFIN (Economia e Finanze) e dunque divenuto PNRR italiano appunto a partire dal 13 luglio di quell'anno. Di fronte alla previsione di un investimento a favore dell'Italia di circa 235 miliardi di euro (compreso il fondo complementare di 30,6 miliardi a valere sul bilancio nostrano), è evidente come l'impresa di contribuire alla ripartenza nazionale richieda uno sforzo congiunto di tutte le forze che in Italia operano, istituzionali e associative, appartenenti a ciascuna delle quattro eliche di cui si diceva prima, ognuna secondo il proprio ruolo e le proprie responsabilità. Anche i cittadini devono poter contribuire a tale sforzo, sia a titolo individuale sia riuniti nelle associazioni esponenziali di cui facciano parte oppure con la propria attività d'impresa.

LIBenter ha un obiettivo principale, semplice e ambizioso al tempo stesso: rendere monitorabili – anche in corso d'opera - e valutabili le principali misure previste nel PNRR, al fine di vigilare sull'impiego delle risorse europee e nazionali finalizzate alla ripresa italiana, dotando i cittadini di **strumenti conoscitivi** per la realizzazione di quel "controllo diffuso" che la stessa normativa di trasparenza del 2013 assegna loro¹⁰⁰. In tal modo i cittadini possono contribuire alla miglior esecuzione dei progetti di investimento e delle riforme contenuti nel PNRR, attivandosi in azioni di **monitoraggio civico**. Ciò si vuole fare non con un approccio di contrapposizione, ma piuttosto **nella prospettiva inclusiva di affiancare e appoggiare la Pubblica Amministrazione**

⁹⁹ Al 31 marzo 2023 i partners sono (in ordine alfabetico): Amapola, Agricoltori Solidarietà e Sviluppo (ASeS), Associazione Analisti Ambientali (AAA), Cittadini Reattivi, Comunicazione Pubblica, Gran Sasso Science Institute (GSSI), Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti (Isfort S.p.A.), Italian Society of Science, Technology and Engineering of Architecture (ISTeA), Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), Monithon, Movimento Europeo Italia, Openpolis, Osservatorio Civico PNRR, Osservatorio per la Comunicazione e l'Informazione nella Pubblica Amministrazione in Italia ed in Europa (OCIPA), Re-act, Rinascimento Green, Stati Generali delle Donne, Università degli studi di Torino, WeStart.

¹⁰⁰ Art. 1 d. lgs. n. 33/2013.

italiana nell'impresa di attuare al meglio il PNRR. Conseguentemente l'Associazione si propone di tenere informato il cittadino che voglia consapevolmente essere tale. Per questo motivo, LIBenter è anzitutto uno strumento conoscitivo: sul sito [web www.libenteritalia.eu](http://www.libenteritalia.eu) vengono condivisi notizie e approfondimenti relativi all'esecuzione del PNRR e sono inoltre attivi due osservatori, l'Osservatorio civico PNRR e l'Osservatorio *news* PNRR.

Insomma, si auspica che tramite LIBenter si possa in qualche modo contribuire a contrastare sprechi di risorse che potrebbero rivelarsi esiziali per un Paese che sta facendo gravare sulle future generazioni un debito pubblico in termini assoluti già da record (2.849 miliardi al 14 marzo 2024) e che in termini percentuali, rispetto al PIL, stava nell'immediato passato pericolosamente avviandosi a raggiungere il record storico (160%) conseguito dall'Italia nel 1920 (data che da sola dovrebbe gravemente preoccupare).

7. I tre strumenti di LIBenter. Per raggiungere quest'obiettivo LIBenter prevede tre strumenti destinati a svilupparsi lungo tutto l'arco temporale del PNRR, ma con possibili estensioni nel periodo immediatamente successivo.

Il primo si situa in ambito scientifico: si traduce prevalentemente nella **produzione di un modello di monitoraggio dei progetti e delle riforme**, prima, e nella **valutazione dei risultati**, poi, dunque dopo la formale chiusura dell'attuazione del Piano. Il sistema di monitoraggio e di valutazione è frutto dell'impegno scientifico di un gruppo di lavoro misto: un'*equipe* di ricerca, costituita entro il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore composta anche da componenti del Dipartimento di Economia e Finanza e del Dipartimento di Sociologia della stessa Università, nonché da studiosi dell'Università degli Studi di Torino; *equipe* alla quale partecipano anche referenti della società civile, a partire da Libera e Fondazione Etica. Il gruppo di lavoro è aperto anche agli enti che hanno aderito o che aderiranno a LIBenter. A questa *equipe* spetta il compito di assicurare non solo basi scientifiche al modello di monitoraggio, ma anche l'omogeneità della sua applicazione, e la produzione di risultati affidabili, misurabili e comparabili. A sua volta, ciò consentirà la valutazione finale dei risultati del monitoraggio stesso e, di conseguenza, dell'attuazione del PNRR.

L'attività scientifica è organizzata in tre fasi. La prima fase (che si è esaurita) è consistita nella costruzione del modello di monitoraggio sulla base delle "linee guida", pubblicate nel 2021, le quali spiegano secondo quali modalità riforme e investimenti

devono essere realizzati per essere in linea con i parametri dell'Unione europea. La seconda fase attiene alla produzione, alla diffusione e all'utilizzo del *set* (gruppo) di indicatori di monitoraggio: la "Griglia" contiene una serie di indicatori che l'Associazione mette a disposizione dei cittadini come strumento per un attento monitoraggio di tutte le fasi di realizzazione dei progetti di investimento del PNRR, corredati da un Manuale per il loro utilizzo. Per agevolare l'utilizzo di tale *set* di indicatori di monitoraggio da parte dei cittadini, LIBenter ha svolto e continua a svolgere sessioni di formazione specifica, oltre ad aver predisposto una Piattaforma digitale, la quale rappresenta anzitutto l'ambiente di lavoro dei "monitoranti" e in cui è possibile tenere traccia delle attività svolte nei vari territori. Tale piattaforma consentirà, inoltre, l'estrazione e l'elaborazione dei dati raccolti, che sono oggetto dell'attività della terza fase, la quale vedrà il passaggio dal monitoraggio alla valutazione: i risultati dell'azione monitorante delle comunità e degli esperti sono destinati, infatti, a tornare al Gruppo di lavoro dell'Università Cattolica per essere ordinati, elaborati, misurati, comparati. Il prodotto finale sarà un *Report* di valutazione dell'impatto degli investimenti attivati grazie al PNRR in Italia, che LIBenter sarà in grado di estrarre dalla piattaforma digitale.

Il secondo strumento si situa entro il contesto civico: consiste nell'**utilizzo concreto del modello di monitoraggio da parte dei cittadini**, sulla base anche di un'attività di loro *engagement* (impegno) e di formazione. L'efficacia del Piano dovrebbe poter essere valutata dai destinatari delle azioni in esso contenute, dai cittadini individualmente e dalle associazioni esponenziali entro le quali si organizzano. Il coinvolgimento dei cittadini da parte di LIBenter nella vigilanza del PNRR si sviluppa in diversi successivi passaggi, il primo dei quali riguarda lo "stare accanto": non è detto, infatti, che la società civile sia già in grado, di per sé, di monitorare il PNRR; occorre che ci sia chi si assume il compito di generare, formare, accompagnare e guidare le realtà monitoranti, anche mettendole in rete tra loro, garantendo la presenza sui territori e la produzione di strumenti di coinvolgimento civico e di *empowerment* (potenziamento). La seconda tappa riguarda l'attività di coloro che, a livello territoriale, si prendono il compito di vigilare gli specifici progetti del Piano. Prendendo in prestito un'espressione cara all'associazione Libera, i protagonisti di tale attività saranno principalmente le "comunità monitoranti" di cittadini: esse, accompagnate per impegnarsi nell'attività di monitoraggio, sono realtà territoriali che si prendono cura del bene comune utilizzando gli strumenti della trasparenza amministrativa e il diritto di essere informati e di informarsi.

Il terzo strumento si colloca entro il contesto dell'amministrazione pubblica italiana complessivamente intesa: prevede **la formazione e il supporto delle sue varie articolazioni chiamate a realizzare gli investimenti del PNRR**, e soprattutto di quelle in difficoltà. La Pubblica Amministrazione italiana è infatti variegata e frammentata, depauperata negli anni di competenze e di risorse umane; per questa somma di motivi sta manifestando grandi difficoltà nel comprendere le dinamiche sottostanti al funzionamento del PNRR. Se, poi, si considera che più di un terzo delle risorse del PNRR sono destinate – salvo modifiche *in itinere* – ai territori e si valuta la grande difficoltà organizzativa e funzionale in cui gli enti locali si trovano ad operare, diventa importante un loro affiancamento in termini di formazione e supporto.

Al fine di innalzare la capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione l'Associazione è impegnata in una intensa attività di formazione per il personale direttivo e i segretari comunali nonché i sindaci, articolata in moduli che hanno attenzione ai contenuti del PNRR, ai meccanismi di suo funzionamento, alle modalità di accesso alle risorse e di valorizzazione della capacità amministrativa dell'ente pubblico in rapporto all'utilizzo delle risorse del PNRR, adattando le specificità del territorio implicato (per esempio di carattere montano, con ampie zone rurali, con zone industrializzate, ecc.) alle modalità di funzionamento del PNRR. La formazione ha anche attenzione alla valutazione d'impatto dei progetti finanziati e alle modalità di comunicazione ai cittadini dell'azione svolta dall'ente pubblico nel quadro del PNRR, al fine di aumentare l'*accountability* (responsabilità) pubblica e, ove possibile, favorire il coinvolgimento civico nei progetti intrapresi.

Tramite un programma di formazione e di supporto, LIBenter vuole quindi incrementare la capacità di spesa e di investimento delle pubbliche amministrazioni italiane, per impiegare al meglio le risorse finanziarie del PNRR.

Infine, nella prospettiva di innalzare la consapevolezza degli enti locali territoriali circa i rischi di infiltrazione criminale nell'uso delle risorse pubbliche, nel mese di marzo 2023 LIBenter ha stipulato un accordo di collaborazione con Avviso Pubblico, rete di enti locali che si impegnano per promuovere la cultura della legalità e della cittadinanza responsabile: l'accordo è indirizzato alla formazione nella materia in questione e sta producendo iniziative formative e di sensibilizzazione culturale importanti.