



Contributo per la Camera dei Deputati

I Commissione Affari Costituzionali, Della Presidenza Del Consiglio e Interni
sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

L'**Osservatorio Civico PNRR** nasce nell'ambito del programma Follow the Money - ideato all'interno del **Festival della partecipazione 2020** – con l'obiettivo di monitorare la qualità e l'inclusività del processo decisionale di costruzione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e seguire la realizzazione dei progetti.

L'Osservatorio comprende oggi più di 45 organizzazioni nazionali della società civile, con forte esperienza nel settore della trasparenza e rendicontazione e costantemente impegnate nel monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in tutte le sue diverse fasi. Oltre all'attività di monitoraggio l'Osservatorio organizza iniziative di coinvolgimento dei territori che saranno impattati dalla realizzazione dei progetti previsti dal Piano. Crediamo che una giusta ripartenza potrà avvenire solo garantendo la massima trasparenza delle scelte e degli investimenti e solo se la società civile italiana verrà coinvolta, anche promuovendo pratiche di monitoraggio civico.

Le organizzazioni promotrici dell'osservatorio sono:

ActionAid Italia, Cittadinanzattiva, Legambiente

Le organizzazioni aderenti sono:

Aladin Pensiero, ALS MCL SICILIA, Amapola, Ass. Mondragone Bene Comune, ASS. Nonna Roma, Ass. SEquS – Sostenibilità Equità e Solidarietà, Associazione Artù Roma, Associazione Beni Comuni Stefano Rodotà, Associazione Carteinregola, Associazione Eutropia, Associazione Officine Italia, CGD Ancona, Associazione Medici per l'ambiente, Associazione paraplegici di Roma e Lazio, Centro per l'integrazione e Studi Interculturali, Cittadini reattivi, Civico 22, Confcooperative-Federsolidarietà Puglia, Coordinamento ACLI donne dell'Emilia-Romagna, COSMA Odv ETS, CSS- Confederazione Sindacale Sarda, EUTROPIAN, FAIRWATCH, Fondaca, Fondazione Basso, Fondazione Ebbene, Fondazione Etica, Info Nodes, Lunaria/Sbilanciamoci, Mappina, Monithon, Ondata, ONMIC - Opera Nazionale Mutilati e Invalidi civili, Parliament Watch, RinascimentoGreen, Scuola VAS, Slow Food-Bologna, Stati Generali delle Donne e Alleanza delle Donne, The Good Lobby, Think tank Period, Transparency, UISP Puglia, Vita.

Con l'Osservatorio Civico PNRR, le associazioni aderenti si sono poste ambiziosi obiettivi, volti a promuovere la **trasparenza e l'accountability sociale** del processo del PNRR in tutte le sue fasi (definizione, implementazione, rendicontazione), a garantire un'attività di osservazione continua del Piano (sia da parte dei soggetti della società civile, sia da parte dei cittadini), oltre che a promuovere la **partecipazione e il coinvolgimento della cittadinanza** e di altri stakeholder, facendoli contribuire attivamente al presidio della spesa pubblica, attraverso un monitoraggio civico che coinvolga le persone e i territori.

Sin dalla sua creazione, l'Osservatorio Civico PNRR ha portato avanti iniziative di **lobbying** per stimolare una maggior trasparenza nel processo di sviluppo e implementazione del PNRR, attraverso la richiesta di pubblicazione di tutti i dati (in formato aperto, connesso, rintracciabile, accessibile, interoperabile, riusabile e continuamente aggiornato) e garantire un costante monitoraggio da parte delle cittadine e dei cittadini.

Tuttavia, nonostante le svariate richieste avanzate nel corso degli ultimi due anni, il PNRR italiano continua a peccare di un forte **deficit di trasparenza** e una **scarsa attenzione** verso la **partecipazione dei cittadini**.

Sotto il profilo della **trasparenza**, già a partire dal giugno 2021, l'Osservatorio civico PNRR (rappresentato da ActionAid e Cittadinanzattiva), suggeriva delle **proposte emendative** di conversione in legge del c.d. Decreto Governance/Semplificazioni (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 in occasione dell'audizione presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Ambiente della Camera), volte a migliorare la partecipazione della società civile nella Governance del Piano Nazionale, il monitoraggio e la trasparenza del PNRR.

Allo stesso modo, nel corso del mese di luglio 2021, l'Osservatorio (in collaborazione con il Forum Disuguaglianze e Diversità - FDD) inviava altresì una **lettera al Presidente Draghi e al Ministro Franco** per conoscere con quali "iniziative di trasparenza e partecipazione" il Governo si apprestasse a soddisfare la raccomandazione dell'UE per un coinvolgimento delle cittadine e dei cittadini nell'implementazione del PNRR, oltre che richiedere un incontro con le tecnostutture responsabili del Piano. Anche tale iniziativa è però rimasta lettera morta, non avendo ancora ricevuto alcuna risposta.

Il 3 agosto, il Governo pubblicava il sito *Italia Domani*, lo strumento principale volto al monitoraggio del PNRR che però, a seguito di attenta lettura, risultava disattendere le richieste di trasparenza e accesso ai dati avanzate precedentemente dalle associazioni.

Proprio a fronte di tali analisi, Osservatorio e Forum DD inviavano ad ottobre scorso **un'ulteriore lettera al Governo** nella quale, oltre che evidenziare le carenze del sito Italia Domani (piattaforma che presenta dati meramente aggregati e non contiene licenze open data, elementi che lo rendono uno strumento inadatto a garantire il monitoraggio in itinere dei progetti del PNRR), si avanzava la proposta di affiancarvi un portale open data, dal quale gli utenti potessero scaricare i dati pubblicati in formato elaborabile non proprietario, in modo che gli stessi possano risultare abilitati al riuso (sulle proposte e il lavoro che portiamo avanti su dati aperti e trasparenza si veda la [Campagna #datiBeneComune](#)).

Tuttavia, seppur la maggior parte delle richieste avanzate restassero inascoltate, grazie all'intenso lavoro svolto da tutte le associazioni nel corso degli scorsi mesi, con DPCM del 14 ottobre 2021 a firma del Presidente Draghi, l'Osservatorio Civico PNRR è stato inserito tra i **membri effettivi del Tavolo permanente per il partenariato**. Il Tavolo permanente, come noto, è disciplinato ex articolo 3 del DL 77/2021 (convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108) e svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR, con la possibilità di segnalazione alla Cabina di regia (istituita presso la Presidenza del Consiglio) e al Servizio centrale per il PNRR (istituito presso la Ragioneria Generale del MEF) di profili ritenuti rilevanti per la realizzazione del Piano.

Anche in tale contesto, l'Osservatorio ha cercato di stimolare il dibattito al fine di richiedere maggior attenzione e sensibilità sulle questioni legate alla trasparenza e all'accoutability del Piano italiano.

Difatti, con una [nota ufficiale](#) indirizzata al coordinatore del Tavolo, Prof. Treu, in data 3 dicembre u.s., l'Osservatorio, grazie alla collaborazione di alcune delle competenti associazioni parte, ha voluto mettere nuovamente l'accento sui temi della trasparenza del PNRR, oltre che sull'intrinseco collegamento che lega quest'ultima alla **partecipazione dei cittadini** e alla prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Tuttavia, a tre mesi dalla prima riunione del Tavolo (novembre 2021), le tematiche relative alla trasparenza e alla partecipazione dei cittadini non sono ancora state calendarizzate, nonostante l'importanza che queste rivestono per un'efficace implementazione del PNRR nel corso dei prossimi anni.

Proprio per quanto concerne la **partecipazione**, anche sotto questo profilo è stato riscontrato finora uno scarso coinvolgimento della società civile in tutte le norme legate al PNRR e nel Piano stesso.

Prendendo ad esempio proprio le audizioni parlamentari informali come luogo di partecipazione alla costruzione proattiva delle leggi, l'associazione The Good Lobby in collaborazione con la Legal Clinic Ruffilli dell'Università di Salerno ha realizzato **un'analisi delle audizioni informali**¹ con i portatori d'interessi dall'inizio legislatura fino al 31 dicembre 2020, facendo poi un focus specifico sulle audizioni a tema Piano Nazionale Ripresa e Resilienza dei primi mesi del 2021. Dal focus sul PNRR è emerso che le audizioni informali delle associazioni di categoria e i sindacati (in tutto 98), superano di gran lunga le organizzazioni della società civile (in tutto 38). Seppur risulti comprensibile che i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro godano di grande ascolto, **per una maggiore qualità delle scelte assunte dal Parlamento sarebbe tuttavia auspicabile una maggiore apertura verso soggetti altrettanto rilevanti e rappresentativi.**

La **manca di una regolamentazione delle attività di lobbying** ad esempio risulta, nell'ottica del PNRR, uno dei punti critici dell'attuazione del Piano. Come evidenzia la campagna [Lobbying4Change](#) "senza una legge sul lobbying capace di garantire effettiva trasparenza e partecipazione della società civile, c'è il rischio che la politica finisca per favorire solamente chi è più avvantaggiato nei rapporti con il potere e tutti quei soggetti più pronti ad "accogliere" gli investimenti pubblici, escludendo dal piano di "recupero" per il Paese le categorie maggiormente colpite e i portatori di interessi generali che hanno più limitata capacità di farsi ascoltare". Pertanto, oggi più che mai è necessario **chiudere il processo legislativo che la Camera dei Deputati ha approvato lo scorso 12 gennaio 2022** e ora deve iniziare la discussione al Senato (Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi [Atto Senato n. 2495](#)).

Crediamo che già oggi **dovrebbero essere resi trasparenti i processi decisionali europei** che hanno portato alla definizione dei PNRR nazionali: come dimostrato da un'[inchiesta congiunta](#) tra diverse testate giornalistiche europee (per l'Italia, IRPIMedia), non è stato sufficiente inviare decine di richieste di accesso alla Commissione europea e ai governi degli Stati membri per accedere ai documenti sui negoziati che hanno portato ai Piani di recupero attuali. Questa mancanza di trasparenza e di accountability corre il rischio di contribuire a minare la fiducia dei cittadini su un piano verso il quale le attese pubbliche sono molto elevate, come elevato è il timore che si possa fare un cattivo uso dei fondi (il Censis ha raccolto queste paure nel suo ultimo rapporto 2021).

Inoltre, riteniamo cruciale **potenziare e incentivare il ruolo dei whistleblower** quali presidi fondamentali contro potenziali usi illeciti dei fondi. L'Italia deve al più presto recepire la Direttiva europea n. 2019/1937 che avrebbe dovuto essere introdotta entro il 17 dicembre 2021. Non a caso la Commissione europea ha di recente inviato al governo italiano (così come ad altri Stati membri inadempienti) [una lettera](#) in cui si segnala la mancata trasposizione, avvio della procedura di infrazione. Non chiediamo solo che la Direttiva sulla protezione dei whistleblower venga finalmente recepita, ma chiediamo che ciò avvenga attraverso un confronto aperto con quella società civile che si è battuta, in Italia e in Europa, per avere una normativa efficace e che in vario modo supporta chi si trova a segnalare potenziali illeciti sul posto di lavoro. Non dimentichiamo che ben 13 Paesi dell'Unione, tra cui Francia, Spagna e Portogallo, hanno posto i disegni di legge in consultazione ormai mesi fa, in modo da raccogliere i commenti e le proposte di tutti i soggetti interessati. Laddove non ci sono state consultazioni, le organizzazioni della società civile hanno avuto la possibilità di incontrare i Ministri della Giustizia (come in Romania e Slovenia) o di partecipare a tavoli di lavoro (come in Croazia e Bulgaria). In ogni caso, nella maggior parte degli Stati membri la proposta di trasposizione è stata pubblicata e liberamente consultabile. Nel nostro Paese, purtroppo, ogni tentativo di collaborazione con il governo (in particolar modo con il Dipartimento per le Politiche europee, incaricato di coordinare il tavolo sulla trasposizione della Direttiva) è fallito. Auspichiamo perciò che venga riconosciuto il nostro ruolo e la nostra volontà di contribuire ad armonizzare l'esistente normativa italiana con il testo approvato dalle istituzioni europee.

Anche per questi motivi la società civile italiana ha dimostrato più volte la ferma volontà di giocare il suo ruolo di *watchdog*, di cane da guardia delle istituzioni, e di cercare quantomeno di colmare questi vuoti normativi e di prassi che non consentono un efficace controllo delle risorse pubbliche.

A tal proposito, preme rappresentare che l'Osservatorio Civico sta cercando di fare la propria parte nel garantire la più ampia partecipazione e un costante monitoraggio del PNRR, attraverso la promozione di un ciclo di **scuole di monitoraggio**¹, intese come percorsi formativi rivolti a comunità di cittadini interessati a conoscere i propri diritti di informazione e gli strumenti a disposizione per il controllo della spesa pubblica, dell'esecuzione delle opere e dei servizi pubblici e di tutte le policy ad esse connesse, in maniera specifica sul PNRR.

Data l'importanza che il PNRR avrà per la trasformazione e il futuro della società italiana, la società civile auspica che venga presto garantita una reale e aperta partecipazione dei cittadini in tutti i processi che concernono il Piano italiano di Ripresa e Resilienza. Tuttavia, affinché tale partecipazione risulti effettiva, non si può prescindere dal garantire ai cittadini stessi piena **trasparenza** nelle progettualità legate al Piano.

È presumibile che, con il passare del tempo, si assista ad una moltiplicazione dei bandi e avvisi a livello territoriale concernenti le diverse progettualità del Piano. Atteso l'impatto che i suddetti bandi avranno sui territori e sui cittadini che li vivono, appare opportuno che vengano trovate formule che garantiscano una **partecipazione aperta** dei cittadini e delle cittadine e delle Organizzazioni della Società Civile nella definizione e scrittura dei bandi stessi.

¹ La prima delle quali si è tenuta lo scorso 18 febbraio e che ha visto la partecipazione di più di settanta tra associazioni e cittadini.

Infine, è bene ricordare che diverse progettualità previste dal PNRR prevedono la co-progettazione con il Terzo Settore². Ma allo stato attuale è difficile se non impossibile avviare percorsi virtuosi di co-progettazione tra Pubblica amministrazione e Organizzazioni della Società Civile. È il caso, ad esempio, dei **Piani Integrati Urbani**³, dove si prevede che oltre alla possibilità della co-progettazione con il Terzo Settore si assicurino anche “ampi processi di partecipazione degli attori economici e della società civile in fase di definizione degli interventi oggetto dei Piani integrati” tra i criteri di ammissibilità dei progetti.

Nonostante il decreto Milleproroghe (D.L. 228/2021) estenda (con una modifica all'art. 21 del D.L. 152/2021) **da 130 a 135 giorni** dalla data di entrata in vigore del D.L. 152/2021 (7 novembre 2021), il termine entro il quale le città metropolitane dovranno individuare i progetti per la realizzazione dei piani urbani integrati del PNRR, i tempi sono comunque troppo brevi per avviare percorsi di partecipazione partecipativi e di co-progettazione rendendo così non applicabile la norma stessa.

Per maggiori informazioni:

Damiano Sabuzi Giuliani - damiano.sabuzi@actionaid.org - 3803133311

Valentina Condò - v.condo@cittadinanzattiva.it - 339.6684983

Federico Anghelè federico@thegoodlobby.it - 349 52 80 928

² ai sensi dell'art. 55 decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'art.1, comma2, lettera b) legge 6 giugno 2016, n.106)

³ ovvero quelle risorse assegnate alle città metropolitane al fine di favorire una migliore inclusione sociale, ridurre l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, nonché sostenere progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico. Disciplinati all'art. 21 della Legge 233/2021 (conv. D.L. 152/2021).