



*Contributo per la Camera dei Deputati*

*Commissioni Riunite I Commissione (Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio ed Interni) e VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici)*

## **Esame del disegno di legge n. 3146**

Conversione in legge del [decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77](#), recante *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" (3146)

## Premessa

L'[Osservatorio Civico](#) 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 alcune delle principali organizzazioni nazionali con forte esperienza nel settore della trasparenza e rendicontazione, ma ha l'intento di aprirsi anche ad altri attori con competenze tematiche più specifiche, come quelle ambientali o legate alla transizione digitale.

Obiettivo del nostro lavoro è quello di monitorare l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza finanziato con il Recovery and Resilience Facility in tutte le sue diverse fasi.

Oltre all'attività di monitoraggio l'Osservatorio intende anche organizzare 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.

### Per l'Osservatorio Civico in audizione informale del 21 giugno 2021:

[ActionAid](#) a livello globale è impegnata nella risposta ai disastri e ai conflitti e in programmi di riduzione e mitigazione dei rischi e delle vulnerabilità. L'approccio olistico adottato combina la risposta alle emergenze con i programmi di medio-lungo periodo e con un lavoro di analisi e mobilitazione finalizzato ad aumentare la capacità di resilienza delle persone, in particolare di coloro che vivono nelle comunità più vulnerabili. Negli ultimi dieci anni ActionAid Italia si è impegnata sui temi della trasparenza, della responsabilità delle Istituzioni e della partecipazione della società civile, sia nella fase di risposta all'emergenza sia in quella di ricostruzione.

[Cittadinanzattiva](#) è un'organizzazione, fondata nel 1978, che promuove l'attivismo dei cittadini per la tutela dei diritti, la cura dei beni comuni, il sostegno alle persone in condizioni di debolezza.

Sin dalle proprie origini, Cittadinanzattiva promuove in tutte le sue attività la politica della trasparenza, intesa come complessiva condizione di conoscibilità e accountability dell'operato della pubblica amministrazione e delle istituzioni in favore della generalità dei cittadini, puntando sul ruolo attivo di questi ultimi. Negli anni più recenti ha perseguito tale strategia implementando le politiche sulla trasparenza sia sul versante istituzionale che su quello della tutela, sperimentando e promuovendo in particolare lo strumento dell'accesso civico.

## Governance

Si accoglie con favore la previsione, all'art. 3, di un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale che sia aperto anche alla partecipazione della società civile, ma si chiede che, in questo ambito, un ruolo sia garantito anche alle organizzazioni della cittadinanza attiva - sempre sulla base del criterio di rappresentatività già previsto per tutti gli altri componenti - che tanto si stanno adoperando per promuovere la trasparenza del Piano, favorire il trasferimento diffuso delle informazioni con l'obiettivo di rendere il più possibile consapevoli i soggetti e le comunità coinvolti nei progetti affinché possano attivarsi nel monitoraggio della fase attuativa, orientare le azioni presenti e future perché rispondano ai bisogni dei territori.

Si chiede inoltre che la funzione consultiva spettante a questo organismo sia affiancata da una funzione di proposta e che, nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, l'esito delle segnalazioni del tavolo alla Cabina di regia e al Servizio Centrale per il PNRR sia rendicontato e reso pubblico.

Per gli stessi motivi, si auspica la presenza delle organizzazioni della cittadinanza attiva all'interno delle strutture dirigenziali che, ai sensi dell'art.8, saranno insediate presso ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR per il coordinamento delle relative attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo.

## Controllo, monitoraggio, trasparenza e partecipazione dei cittadini e cittadine

Il decreto legge in oggetto disciplina molti aspetti propedeutici ad una implementazione del PNRR efficiente, rapida e, allo stesso tempo, monitorabile in ogni sua fase. In ottemperanza al [Regolamento EU 2021/241 del 12 febbraio 2021](#), il legislatore ha messo in campo diversi sistemi per la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi (cfr. art.22 Regolamento EU 2021/141).

In primis, prevedendo strutture della pubblica amministrazione ad hoc – come il **Servizio centrale per il PNRR**, con compiti di coordinamento **operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo** del PNRR (art. 6); potenziando le strutture del MEF (si pensi al nuovo ufficio presso RGS – IGRUE con funzioni di **audit** ai sensi dell'art. 7) e, altresì, ritagliando un ruolo specifico sul PNRR della **Corte dei Conti** come organo istituzionalmente deputato al **controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio** delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria (art. 7 comma 7).

Oppure attribuendo funzioni specifiche ad alcune società *in house* dello Stato come [Sogei S.p.A](#) che avrà il compito di assicurare il **supporto di competenze tecniche e funzionali** all'amministrazione economica finanziaria per l'attuazione del PNRR, anche avvalendosi di [Studiare Sviluppo s.r.l.](#) (comma 6).

Inoltre - per **rafforzare la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti** - prevede che [Consip. S.p.A](#) metta a disposizione delle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi-quadro e servizi di supporto tecnico, realizzando altresì un programma di informazione, formazione e tutoraggio nelle procedure di acquisto e progettualità (art. 11).

Anche per l'attuazione degli interventi (art. 9) vengono previste **forme di potenziamento e miglioramento dell'efficacia amministrativa delle amministrazioni** centrali o territoriali nonché la possibilità di avvalersi di società a prevalente partecipazione pubblica per le attività tecnico-operative sempre assicurando la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di un'apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del Piano.

Da un punto di vista dello snellimento della macchina amministrativa, assumono grande rilevanza le misure che si prefiggono di rimuovere gli ostacoli amministrativi e procedurali che danneggiano la qualità delle prestazioni erogate alla collettività mediante la semplificazione del quadro regolatorio, divenuto sempre più complesso (e spesso contraddittorio) anche a causa della stratificazione normativa che si è accumulata per decenni. Dunque, se da una parte sono utili gli interventi sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni e di contratti pubblici, sulle norme che sono di ostacolo alla concorrenza e sulle regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi, tuttavia ci preme sottolineare che questo fondamentale passaggio non può andare a discapito della trasparenza e della qualità.

Inoltre, le misure di semplificazione, per essere effettive, devono passare attraverso un sistema di digitalizzazione delle procedure. E' dunque fondamentale garantire la piena interoperabilità tra enti pubblici e le loro basi informative, che consenta di snellire le procedure pubbliche grazie alla piena realizzazione del principio (e obiettivo/standard della CE) del "once only", un concetto di e-government per cui cittadini e imprese debbano poter fornire "una sola volta" le loro informazioni ad autorità ed amministrazioni. Al tempo stesso, pur nel rispetto della normativa sulla privacy, sarà fondamentale garantire ai cittadini e alle imprese un accesso rapido e semplificato ai dati relativi ai procedimenti.

Rispetto alle misure previste per il **monitoraggio e il controllo del Piano**, si vuole evidenziare come esse siano ad uso esclusivo della pubblica amministrazione (o delle società controllate), escludendo di fatto un ruolo attivo della cittadinanza e delle comunità, che rappresentano i soggetti che saranno direttamente impattati dai progetti e dalle azioni del Piano.

Limitare gli spazi di partecipazione dei cittadini ci sembra la strada più *insidiosa e pericolosa* per semplificare.

La semplificazione è senza dubbio la risposta adeguata per far *ripartire* il Paese, lo abbiamo detto nel corso degli anni e gridato a gran voce in questo anno e mezzo di pandemia: occorre semplificare e snellire la burocrazia che "schiaccia" imprese e cittadini, ma a quale prezzo? Il controllo civico sulle attività e sui progetti contenuti nel PNRR, è dal nostro punto di vista, un punto fermo e irrinunciabile, oltre che il principale "antidoto" a possibili fenomeni di corruzione.

Ma perché la partecipazione sia garantita è necessario che tutte le informazioni relative al Piano e alla sua attuazione siano aperte e accessibili. Nel Piano si fa esplicito riferimento ad *"attività di informazione e comunicazione mirate al coinvolgimento di tutti i target di riferimento, dagli stakeholder fino al grande pubblico, secondo un'apposita strategia rispondente agli indirizzi comunitari in materia"*. E ancora, ad un portale, denominato "Portale PNRR", che *"costituisce la finestra di comunicazione del Piano. Si tratta di un portale dinamico che si adatterà nel tempo alle esigenze dei cittadini e faciliterà il coinvolgimento attraverso una comunicazione chiara e accessibile del PNRR e dei suoi benefici per il Paese. L'esperienza offerta dal nuovo portale si basa su quattro principi guida: trasparenza, semplicità, immediatezza e personalizzazione. L'aspetto dinamico, inoltre, è un elemento vitale sia per soddisfare la necessità di tenere informato il pubblico in continua evoluzione sia nell'approccio alla produzione editoriale e alla condivisione dei dati"*.

Si chiede che questa previsione sia riportata nel presente provvedimento e che il Portale rappresenti una piattaforma dove siano riversati tutti i dati relativi ai progetti in formato aperto, disaggregato, interoperabile, compresa la documentazione dei processi di produzione e diffusione degli stessi.

Ciò al fine di rendere possibile un monitoraggio diffuso del Piano affinché esso possa effettivamente rappresentare uno strumento strategico non solo per la crescita economica, ma anche per la crescita sociale e politica del Paese.

Per far questo non bisogna partire da zero, nè investire particolari risorse poiché, ad esempio, rispetto alle politiche di coesione, presso il relativo Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri è operante una attività di open government - OpenCoesione - che dal 2012 garantisce la pubblica disponibilità dei dati presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato (dati aggiornati bimestralmente sul portale [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)) e promuove progetti di monitoraggio civico a partire dalle informazioni pubblicate in formato open data.

OpenCoesione è considerata una best practice a livello nazionale e internazionale e rappresenta un esempio per iniziative di trasparenza e partecipazione su piani e programmi di investimento pubblico.

Nel caso in cui l'amministrazione decidesse di dotarsi di una diversa piattaforma per la pubblicazione dei dati di monitoraggio amministrativo, è fondamentale che questi siano pubblicati secondo il paradigma dell'open data, corredati da metadati per la loro corretta interpretazione, e accessibili tramite Application Programming Interfaces (APIs), così come già avviene oggi nel caso di OpenCoesione. Inoltre, sarebbe utile che tale piattaforma avesse un ruolo attivo nel promuovere l'engagement e il dialogo con la cittadinanza, favorendo il collegamento con gli strumenti di monitoraggio civico già in uso presso la società civile.

Sempre in tema di partecipazione, vediamo con positività **l'adozione del dibattito pubblico** (art. 46), ma per essere strumento valido deve essere rafforzato ed esteso a tutte le opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale che si realizzeranno con il PNRR, cercando di aumentare la partecipazione e il coinvolgimento delle comunità interessate sia nelle fasi di co-progettazione che di realizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità. Garantendo la massima partecipazione e inclusione di tutti i cittadini e cittadine che verranno impattati dalle opere. Inoltre, sarebbe auspicabile che il dibattito pubblico venga esteso anche alle linee di indirizzo e alle politiche ([come avviene in Francia](#)).

### Raccomandazioni

Il principio guida delle nostre raccomandazioni si basa sull'assunto che una maggiore accelerazione e semplificazione delle procedure amministrative non debba andare a discapito della qualità e della trasparenza dei dati e delle informazioni legati al Piano. La partecipazione dei cittadini e delle comunità, in più punti del Decreto, ci sembra sia ritenuta un elemento di rallentamento nella realizzazione delle opere; dal nostro punto di vista, invece, è esattamente il contrario. La partecipazione, insomma, viene vista come un limite alla semplificazione e perciò si pensa di poter introdurre delle deroghe. Ci saremmo aspettati un ragionamento esattamente opposto, dovendo semplificare le procedure si dovrebbero introdurre dei principi che facilitino e rendano più agevole la partecipazione dei cittadini.

Coscienti che il legislatore possa riconoscere gli elementi legati all'integrità delle proposte, i punti che seguono sono volti a permettere una maggiore comprensione delle attività del PNRR a tutta la cittadinanza e non solo agli "addetti ai lavori" o ai policy maker. Al contempo le proposte mirano a creare le condizioni affinché tutti i cittadini e cittadine possano avere un ruolo attivo nell'attuazione del Piano e nel suo monitoraggio.

Pertanto si raccomanda che:

- le organizzazioni della cittadinanza attiva possano partecipare al Tavolo permanente di partenariato previsto dall'art.3 e, auspicabilmente, avere un ruolo nell'ambito delle strutture dirigenziali previste dall'art.8, da insediarsi presso ciascuna amministrazione centrale dello Stato che sia titolare di interventi previsti nel Piano per il coordinamento delle relative attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo;
- tutti i dati finanziari e dei progetti del PNRR siano inseriti in ambienti aperti, connessi, rintracciabili, accessibili, interoperabili, riusabili e continuamente aggiornati, per liberare la ricerca e stimolare progressi nell'uso dei dati a beneficio della società
- attraverso la pubblicazione in formato open di tutti i dati, sia favorito il monitoraggio civico del Piano e dei suoi progetti, anche al fine di segnalare distorsioni e proporre eventuali azioni correttive;

- gli enti attuatori predispongano ulteriori strumenti che permettano di monitorare in modo diffuso tutte le fasi delle progettazioni e che consentano azioni congiunte e di collaborazione nella fase di messa a terra dei progetti. In ogni caso riteniamo fondamentale un riconoscimento “formale” del ruolo della cittadinanza ai fini del monitoraggio sul PNRR.

In merito al rafforzamento del dibattito pubblico inoltre si richiede specificatamente:

- che venga abrogato il Comma 6-bis del cosiddetto Decreto Semplificazioni (D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 il quale stabilisce che, fino al 31 dicembre 2023, è ammessa la deroga alla procedura di dibattito pubblico di cui all’art. 22, co. 2 del Codice degli Appalti. Per evitare che questo strumento di democrazia partecipativa venga bypassato non sia applicato a tutte quelle opere che, pur di rilevanza sociale, non rientrano necessariamente nel PNRR, come recentemente accaduto con [l'intervento sulla Strada Statale 106](#);
- che vengano abbassate le soglie al momento previste per rendere la procedura di dibattito pubblico obbligatoria per un numero più ampio di progetti di infrastrutture e al contempo che sia semplificata la procedura di richiesta dibattito pubblico da parte dei cittadini e cittadine in modo che possano essere le stesse comunità impattate a determinare il confronto su determinate opere o progetti;
- si preveda un percorso coordinato di organizzazione del confronto pubblico che tenga insieme sia dibattito che inchiesta pubblica e contraddittorio per arrivare alla redazione dei progetti definitivi.

**Per maggiori informazioni:**

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

**Damiano Sabuzi Giuliani** - d.sabuzi@actionaid.org; 380.3133311