



# **OSSERVATORIO CIVICO PNRR. La Società civile come guida per la giusta ripresa**

## **Osservatorio civico PNRR. La Società civile come guida per la giusta ripresa**

**Coordinamento:** Alberto Pampalone Morisani

**Ricerche e contributi:** Il report è frutto di un lavoro collettivo reso possibile dalle numerose azioni in rete portate avanti dalle organizzazioni che hanno promosso e aderito all'Osservatorio Civico PNRR.

Hanno partecipato alla stesura: Alberto Pampalone Morisani (cap. 1, 2, 3; par. 1.3), Rainer Maria Baratti (cap. 4; par. 2.4), Alice Leonardi (cap. 4; par. 1.3; par. 1.4) e Patrizia Caruso (par. 1.4).

Si ringraziano per la collaborazione Marco Polvani per il capitolo relativo al Dibattito Pubblico e Davide Del Monte per il box di approfondimento "Gli altri capitoli sensibili del codice degli appalti pubblici".

**Editing:** Alice Leonardi

**Grafica:** Tazio Malvezzi

**Supervisione alla pubblicazione:** Patrizia Caruso e Sabrina Liberalato

**Data di chiusura pubblicazione:** 30 settembre 2023

**Citazione consigliata:** Osservatorio Civico PNRR, *Osservatorio civico PNRR. La Società civile come guida per la giusta ripresa*, 2023. Disponibile online su [www.osservatoriocivicopnrr.it](http://www.osservatoriocivicopnrr.it)

# INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 - L'Osservatorio Civico PNRR</b> .....  | <b>5</b>  |
| 1.1 - Descrizione .....  | 5         |
| 1.2 - Gli obiettivi dell'Osservatorio Civico PNRR e l'accountability sociale .....   | 5         |
| 1.3 - Le organizzazioni aderenti .....   | 6         |
| 1.4 - Il metodo di lavoro .....  | 7         |
| <b>2 - Tra trasparenza e partecipazione: i primi due anni del<br/>PNRR dal punto di vista dell'Osservatorio Civico</b> .....       | <b>9</b>  |
| 2.1 - La fase di disegno ed avvio del Piano .....  | 9         |
| 2.2 - Le problematiche legate alla trasparenza .....   | 11        |
| 2.3 - Il nuovo quadro politico e i cambiamenti nella governance del PNRR: il<br>restringimento degli spazi di partecipazione ..... | 14        |
| 2.4 - Nuovo capitolo REPowerEU .....   | 18        |
| 2.5 - La modifica del PNRR: un processo a porte chiuse per la società civile .....   | 21        |
| <b>3 - Il Tavolo di partenariato economico, sociale e<br/>territoriale: una opportunità mancata</b> .....                          | <b>31</b> |
| 3.1 - Storia, genesi e sviluppo: i principi di partecipazione nel PNRR .....   | 31        |
| 3.2 - L'istituzionalizzazione della partecipazione: il Tavolo di partenariato e il suo<br>funzionamento .....                      | 32        |
| 3.3 - Il Tavolo di partenariato: un bilancio d'insieme .....   | 33        |
| <b>4 - Il PNRR nei territori: promuovere trasparenza e<br/>partecipazione attraverso il monitoraggio</b> .....                     | <b>35</b> |
| 4.1 - Il monitoraggio civico come strumento di collaborazione tra istituzioni e<br>società civile .....                            | 35        |
| 4.2 - I progetti PNRR nei territori .....  | 37        |
| 4.3 - Le scuole di monitoraggio civico .....   | 38        |
| 4.4 - Le prospettive del monitoraggio civico dei progetti PNRR .....   | 41        |

# INTRODUZIONE

Lo scoppio della pandemia globale da **Covid-19** ha portato con sé una serie di problemi di rilevanza sociale che le comunità dei diversi Stati hanno dovuto affrontare con una certa celerità e solerzia.

Il più evidente dei problemi è di certo stato quello **sanitario** che, nel periodo strettamente pandemico (30 gennaio 2020 – 5 maggio 2023), ha fatto registrare nella sola Italia un numero di decessi di quasi 190 mila persone.

Al problema sanitario sono seguite profonde e laceranti **ferite del tessuto economico-sociale**, con circa 5.6 milioni di persone in Italia in una condizione di povertà assoluta nel 2020 (pari a circa il 9.4% della popolazione), un aumento dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale ed il conseguente rischio di compromissione della coesione sociale.

Proprio per questo, al momento dell'annuncio da parte delle autorità europee dell'approvazione del cosiddetto **NextGenerationEU**, la maggior parte dei Paesi europei ha risposto con entusiasmo, consapevoli dell'enorme opportunità che il PNRR avrebbe potuto rappresentare. L'Italia, in particolare, tra i Paesi maggiormente colpiti dalle conseguenze della pandemia, ha aderito da subito all'iniziativa europea ed è risultata tra i maggiori beneficiari in termini di risorse messe a disposizione.

Il Piano italiano, come noto, mette a disposizione 235,1 miliardi di euro (di cui 191,5 miliardi del Dispositivo di Ripresa e Resilienza – PNRR) e si divide in **sei Missioni**, le quali poi possono essere suddivise in specifiche **componenti**, all'interno delle quali si individuano **63 riforme e 134 macro-investimenti**. Tuttavia, la vera novità che il PNRR ha condotto con sé è rappresentata da un cambio della logica e dell'impianto che, sino a quel momento, aveva guidato qualsiasi forma di finanziamento comunitario.

Innanzitutto, il PNRR non si configura come un programma di spesa. Questo, a differenza di altre fonti di finanziamento, fa sì che non vi sia una diretta correlazione tra erogazione di fondi e rendicontazione, ma che i pagamenti siano legati al **raggiungimento di specifici obiettivi**, i cosiddetti target e milestones di rilevanza europea (527 in tutto), ossia all'effettiva attuazione delle riforme e degli investimenti di cui si diceva prima e che l'Italia si è impegnata a portare avanti sino al 2026.

In secondo luogo, per la prima volta dalla sua nascita, l'Unione europea ha deciso di **finanziare dei programmi a debito**, ossia attraverso l'emissione di titoli sul mercato, diretti proprio a finanziare l'erogazione dei fondi previsti.

Questo nuovo *Piano Marshall* europeo portava quindi con sé – e porta tutt'ora – delle importanti opportunità. L'opportunità di modernizzare un Paese rimasto da troppi anni indietro sotto il profilo tecnologico, delle infrastrutture e della transizione ecologica. La possibilità di superare, una volta per tutte, i profondi divari di genere, generazionali e territoriali. Nonché la speranza di rifondare il proprio sistema burocratico-istituzionale, da decenni descritto come foriero di limitazioni, lungaggini e blocchi alla capacità della cittadinanza di implementare il proprio futuro e il proprio avvenire.

Tutti questi elementi di novità e opportunità, le ingenti risorse messe a disposizione dall'Europa, nonché la cognizione che la maggior parte di queste rappresentassero prestiti – ossia denaro che dovrà essere restituito dalle generazioni attuali e da quelle future – hanno stimolato l'attenzione di parte della società civile italiana. Quest'ultima, sin da subito, ha rimarcato la necessità che i fondi messi a disposizione dovessero essere spesi bene, nella più assoluta **trasparenza**, e con la **partecipazione** attiva delle cittadine e dei cittadini che vivono e conoscono i territori, sui quali il PNRR intende sviluppare le proprie progettualità.

Da qui nasce l'idea di un Osservatorio civico PNRR, un progetto che vuole unire intorno a sé professionalità e conoscenze della società civile e che, sin dalla sua nascita, ha voluto rappresentare un fattore di aggregazione e una cassa di risonanza delle richieste che da questa venivano.

Nel corso degli ultimi anni l'Osservatorio Civico e le associazioni aderenti hanno portato avanti una serie di azioni e iniziative volte proprio a garantire che l'attuazione del PNRR avvenisse nella maniera più trasparente e partecipata possibile, nella convinzione che solo attraverso la piena attuazione di questi due principi (nonché dell'accountability sociale, concetto sul quale si tornerà nel prossimo capitolo) il PNRR potrà realmente rappresentare un successo per l'Italia di oggi e di domani.

Due anni di PNRR sono meno della metà del suo ciclo di "vita", ma si può affermare che siano comunque abbastanza. Abbastanza per delineare un profilo del Piano stesso, per poterlo, appunto, leggere attraverso la lente dei principi di trasparenza e partecipazione che guidano l'Osservatorio e per trarne un bilancio che, ad oggi, possiamo definire a somma zero tendente al negativo.

La somma zero è sicuramente data dal fatto che, sinora, l'Unione europea sta valutando positivamente il raggiungimento degli obiettivi del Piano da parte dell'Italia, anche se con ritardo e prendendosi tempi più dilatati per un'analisi approfondita.

La tendenza negativa, invece, è data da tutta una serie di sviluppi che ci devono far riflettere: tra questi, la modifica in corso d'opera del PNRR, dettata non solo da motivi esogeni (inflazione, guerra in Ucraina, ecc.), bensì anche da debolezze intrinseche al sistema Italia, come la sua difficoltà nell'implementare gli obiettivi prefissati. Oltre a ciò, emerge anche la totale assenza della società civile come interlocutore per molte autorità che si occupano del PNRR, che invece di considerare la cittadinanza come valore aggiunto per una buona riuscita del Piano, continuano ad ignorarla nella vacua speranza che l'Italia di domani si possa fare a porte chiuse, senza i soggetti che la vivono e la vivranno nel futuro.

L'obiettivo principale che si pone questo report è, quindi, quello di raccontare quanto è stato fatto in questo biennio di Osservatorio Civico, raccontare i successi e le sconfitte del PNRR, in modo da indagare quanto ancora deve essere fatto per un Piano delle cittadine e dei cittadini, cercando anche di capire il *come* potrebbe essere fatto.

Il racconto di questi anni vuole creare una conoscenza sistemica delle iniziative e delle battaglie sinora portate avanti per il miglioramento delle politiche pubbliche. Tale miglioramento è possibile solo attraverso la consapevolezza di quanto fatto, di quanto si sarebbe dovuto fare e di quanto c'è ancora da fare.

La sfida è di certo ardua, ma la posta in gioco è enorme. Di questo tutte le cittadine e i cittadini devono essere consapevoli, consci che poco o nulla potrà, però, farsi se non verrà coinvolta la società civile nel suo insieme.

*Non è abbastanza fare dei passi che un giorno ci condurranno alla meta, ogni passo deve essere lui stesso una meta, nello stesso momento in cui ci porta avanti.*

(Goethe)

FOTO: MARGHERITA CAPRILLI



# 1 - L'OSSERVATORIO CIVICO PNRR

## 1.1 - Descrizione

Nel corso del 2020, a seguito della pandemia, la Commissione Europea decide di mettere in campo il programma *NextGenerationEU*, volto a guidare in modo coordinato la risposta dei Paesi dell'Unione Europea alla crisi provocata dal Covid-19.

La concretizzazione del Piano ha preso vita con l'approvazione del Regolamento europeo 2021/241, a seguito del quale i diversi Stati membri hanno elaborato dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), che illustrassero nel dettaglio le modalità di investimento dei fondi.

L'Italia, nello specifico, ha ricevuto dall'UE 191,5 mld di euro (68,9 mld in sovvenzioni e 122,6 mld in prestiti) da spendere, attraverso l'implementazione di investimenti e riforme, in un periodo di cinque anni, sino al 2026.

Consapevoli, quindi, dell'importanza che il programma europeo avrebbe avuto per il futuro dell'Italia e delle nuove generazioni, nel corso del **Festival della Partecipazione 2020**<sup>1</sup> svoltosi a Bologna, le organizzazioni promotrici, ActionAid, Cittadinanzattiva, Legambiente, hanno lanciato il programma *Follow the Money*, con l'obiettivo di avviare un network ampio di organizzazioni civiche, locali e nazionali, che assumesse l'impegno di radicare nel Paese un sano dialogo sociale con le istituzioni sul Piano e monitorarne l'attuazione nelle diverse fasi.

Nell'ambito del programma si è deciso di costituire l'**Osservatorio civico PNRR**<sup>2</sup>, promosso da ActionAid Italia, Cittadinanzattiva e Legambiente, a cui ad oggi aderiscono più di 50 organizzazioni e che vuole assicurare la creazione di strumenti di diffusione e attivazione territoriale per migliorare la trasparenza, prevenire sprechi e incidere sulla qualità di piani e progetti del Piano italiano.

## 1.2 - Gli obiettivi dell'Osservatorio Civico PNRR e l'accountability sociale

Obiettivo principale del lavoro dell'Osservatorio è quindi quello di **monitorare l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, nella piena consapevolezza che una giusta ripresa possa avvenire solo garantendo la massima trasparenza delle scelte e degli investimenti, attraverso un reale coinvolgimento della società civile italiana.

Con l'Osservatorio Civico PNRR, quindi, le associazioni aderenti si sono concentrate soprattutto sull'obiettivo di promuovere la **trasparenza** - intesa come la possibilità di accedere ai dati e alle informazioni detenute dalla P.A. - del processo del PNRR in tutte le sue fasi.

La richiesta di trasparenza è per l'Osservatorio un elemento essenziale volto a garantire un'attività di osservazione continua del Piano sia da parte dei soggetti della società civile, sia da parte di cittadine e cittadini. Inoltre, l'Osservatorio vuole promuovere nei territori il coinvolgimento della cittadinanza e di altri stakeholders, facendoli contribuire attivamente al presidio della spesa pubblica, attraverso un monitoraggio civico volto a implementare la **partecipazione** ed il dialogo sociale.

La stessa partecipazione, appare importante ricordare, rappresenta un elemento costitutivo dello stesso modello europeo oltre che figurare come cardine essenziale della Costituzione italiana (artt. 2, 99, 118), che arricchisce la democrazia rappresentativa dando piena attuazione al principio di sussidiarietà.

<sup>1</sup> Il Festival della partecipazione è un evento promosso annualmente da ActionAid e Cittadinanzattiva, congiuntamente ad altri partner nazionali e locali. Si tratta di uno spazio generativo, inclusivo e aperto di scambio ed elaborazione sulle pratiche ed esperienze partecipative <http://www.festivaldellapartecipazione.org/programma-2020/>

<sup>2</sup> <https://osservatoriocivicopnrr.it/>

È proprio a partire da queste premesse che l'Osservatorio civico PNRR ha scelto, quindi, di muoversi all'interno del perimetro dell'**accountability sociale**.

Nello specifico, l'**accountability sociale** si distingue dall'**accountability semplice** perché, diversamente da quest'ultima, non prefigura un processo comunicativo di rendicontazione monodirezionale (dalle amministrazioni verso la cittadinanza), ma, piuttosto, un percorso dialogico dove le amministrazioni, nel render conto del proprio operato, si confrontano con cittadine e cittadini attraverso un dibattito pubblico basato su evidenze oggettive, dati chiari e informazioni strutturate. In questo dialogo le cittadine e i cittadini devono avere la possibilità di porre domande, ottenere risposte e fare proposte per migliorare l'azione amministrativa, proposte che siano realmente prese in carico dalle istituzioni competenti. Perché l'**accountability** sia davvero sociale, infatti, non è sufficiente che amministrazioni e cittadinanza dialoghino tra loro, ma è necessario che le osservazioni avanzate da quest'ultima possano avere conseguenze concrete e una reale presa in carico da parte delle istituzioni. Così intesa, quindi, l'**accountability sociale** si configura come una relazione dinamica tra la P.A. e i soggetti che hanno diritto e interesse a monitorarne l'efficacia e a fare proposte per il miglioramento della sua azione.

È, quindi, su queste basi che nasce e si sviluppa l'Osservatorio civico PNRR, attraverso l'alimentazione di processi che possano condurre ad una sorta di "virtuosismo circolare". Tutto questo nella consapevolezza che gli obiettivi di trasparenza, partecipazione e **accountability sociale** non possono essere raggiunti senza una coesistenza tra loro, essendo essenziali l'uno all'altro, non potendo esserci partecipazione senza garanzia di trasparenza, nonché **accountability sociale** senza partecipazione.

Tali ambiziosi obiettivi sono, infine, frutto di un traguardo che potremmo in questa sede definire "ideale" e che prescindono l'orizzonte temporale del PNRR al 2026: supportare la creazione dell'Italia di domani, un'Italia che possa essere più equa, civile, economicamente sostenibile, oltre che attenta all'ambiente, ai divari generazionali e di genere e agli storici disallineamenti territoriali.

Un'Italia che, se riuscisse ad essere veramente più *socialmente accountable*, potrebbe di certo anche progredire nelle sue libertà democratiche e nella fruizione dei diritti da parte della cittadinanza.

### 1.3 - Le organizzazioni aderenti

Al momento dell'annuncio del Piano e, come detto, a seguito del Festival della Partecipazione 2020, le organizzazioni promotrici dell'Osservatorio civico PNRR si sono da subito attivate per sondare la disponibilità e l'interesse della società civile italiana ad aderire all'ambizioso progetto.

La risposta è stata immediata. Circa venti tra associazioni del terzo settore, non governative, civiche e territoriali hanno da subito aderito all'iniziativa, conscie dell'importanza che un monitoraggio civico dal basso, con premesse e obiettivi differenti dal monitoraggio cosiddetto istituzionale, avrebbe avuto nel prossimo futuro per la buona riuscita del Piano.

Dopo pochi mesi, a metà del 2021, le associazioni aderenti erano diventate più di trenta. Ad oggi l'Osservatorio civico conta **cinquantasei organizzazioni della società civile e della cittadinanza attiva**<sup>3</sup>.

Tuttavia, al di là del mero dato quantitativo delle adesioni, ciò che risulta davvero importante è il dato qualitativo.

L'Osservatorio, fin dall'inizio, ha cercato di raccogliere le diverse esperienze che lo componevano per portare avanti delle istanze collettive nel suo ruolo di monitore del PNRR, sia nella sua parte regolatoria che attuativa.

Le organizzazioni aderenti sono realtà attive sui temi della trasparenza e della partecipazione alle politiche pubbliche. In particolare, le prime a volersi attivare sui temi legati al PNRR, sono state organizzazioni che avevano già alle spalle

<sup>3</sup> AIP2 (Ass. Italiana Partecipazione Pubblica), Aladin Pensiero, ALS MCL SICILIA, Amapola, Ass. Mondragone Bene Comune, ASS. Nonna Roma, Ass. SEquus – Sostenibilità Equità e Solidarietà, Associazione Artù Roma, Associazione Beni Comuni Stefano Rodotà, Associazione Carteinregola, Associazione Eutropia, Associazione Officine Italia, Associazione Sardinia OpenData, 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, DEMOSTENE Centro Studi Promozione Sviluppo Umano, EUTROPIAN, FAIRWATCH, Fondaca, Fondazione Basso, Fondazione Ebbene, Fondazione Etica, Fondazione Openpolis, Fondazione Prioritalia, Info Nodes, Lunaria/Sbilanciamoci, Mappina, Monithon, Ondata, ONMIC - Opera Nazionale Mutilati e Invalidi civili, Parliament Watch, Pro Bono Italia, RinascimentoGreen, Scuola Capitale Sociale, Scuola VAS, Slow Food-Bologna, Social Impact Agenda per l'Italia, Stati Generali delle Donne e Alleanza delle Donne, The good Lobby, Think tank Period, Transparency, UISP Puglia, Vita, WE LOVE POTENZA.

un lungo lavoro sull'educazione alla finanza pubblica, sulla partecipazione alle politiche locali, sul monitoraggio della spesa pubblica e dei fondi europei, sul *capacity building* alla P.A., sull'anticorruzione, sul *lobbying* civico.

Grazie alla partecipazione di queste realtà, gli obiettivi dell'Osservatorio si sono affinati e sono stati traslati in azioni concrete e onnicomprensive dei diversi punti di vista emersi grazie ai vari ambiti di lavoro coinvolti.

È interessante rilevare come la volontà di partecipare all'attuazione del PNRR vada oltre la specializzazione nei temi inerenti al monitoraggio della spesa pubblica. L'esperienza e le conoscenze diffuse delle organizzazioni aderenti sono state da subito chiare nel corso delle scuole di monitoraggio civico che l'Osservatorio ha organizzato in questi ultimi anni (delle quali parleremo in un capitolo dedicato).

Infatti, le scuole non hanno voluto essere solo un mezzo attraverso il quale fornire pratici strumenti per il monitoraggio, ma hanno voluto approfondire specifici temi quali l'ambiente, il principio DNSH<sup>4</sup> (uno dei principi cardine del PNRR per non arrecare danno ambientale), la questione della parità di genere, la trasparenza come principio fondamentale e molto altro.

Tutte queste conoscenze sono un'estimabile ricchezza per l'Osservatorio, ma il dato veramente inconfutabile è che rappresentano (dovrebbero rappresentare) una ricchezza anche per il decisore pubblico e per tutti coloro che ogni giorno, a livello istituzionale, sono impegnati nell'implementazione delle progettualità del Piano e che potrebbero far tesoro di questo enorme bagaglio di *expertise* che la società civile porta in dote al sistema Italia.

Tuttavia, come vedremo nel corso della narrazione, il riconoscimento di questo ruolo viene troppo spesso messo ai margini, nonostante i numerosi appelli all'ascolto e all'inclusività. Seppur a livello locale vi sia una maggiore sensibilità sulla profondità delle conoscenze della società civile, a livello centrale la tendenza è quella di una gestione esclusiva del PNRR, come se questo non riguardasse in prima persona la cittadinanza e come se temi quali la trasparenza e la partecipazione possano restare ai margini dell'attuazione del Piano.

A pagare le conseguenze di questo atteggiamento – se non avvenisse un cambio di passo – saranno però le stesse cittadine e gli stessi cittadini che, come non si smetterà mai di ripetere, sono e saranno i principali fruitori del cambiamento messo in atto dal PNRR.

## 1.4 - Il metodo di lavoro

L'Osservatorio ha scelto di mantenere un certo grado di flessibilità nell'accogliere diverse tipologie di soggetti e traslare in azioni concrete le istanze che man mano sono emerse, e continuano urgentemente ad emergere, dalla società civile. Sebbene l'Osservatorio sia nato per iniziativa di alcune realtà promotrici, le relazioni al suo interno sono sempre state pensate in maniera orizzontale fra tutti i componenti, per permettere una reale concretizzazione del principio di accountability sociale ed un efficace lavoro cooperativo fra i membri.

L'Osservatorio ha scelto di assumere fin dall'inizio un ruolo di **facilitazione** per fare emergere, dialogare e coordinarsi le istanze provenienti dalle diverse organizzazioni aderenti e di **coordinamento** affinché queste istanze potessero trasformarsi in proposte ed azioni efficaci per influenzare l'andamento del Piano.

A questo fine si è cercato di garantire, attraverso un costante monitoraggio legislativo, che tutte le organizzazioni fossero regolarmente e tempestivamente **informate** sulle principali novità e provvedimenti che riguardavano la governance e l'attuazione del piano, anche attraverso la redazione di documenti che ne agevolassero la comprensione. A partire da questa comune base di informazione, relativamente ai provvedimenti più significativi, si è di volta in volta proposto alle singole organizzazioni, sulla base delle competenze e disponibilità, di partecipare attivamente all'analisi o alla ideazione e realizzazione di specifiche iniziative, costituendo di volta in volta dei gruppi di lavoro ad hoc i cui output sono stati poi condivisi con tutte le organizzazioni.

E' stato questo il *modus operandi* alla base di molti dei documenti prodotti dall'Osservatorio ed inviati alle istituzioni, a partire dai numerosi contributi scritti inviati in occasione delle sedute del Tavolo di Partenariato Economico Sociale e Territoriale<sup>5</sup>, di cui si parlerà più avanti, in cui la diversità e complementarità dei soggetti coinvolti è emersa con chiarezza

<sup>4</sup> <https://www.italiadomani.gov.it/Interventi/dnsh.html#:~:text=Il%20principio%20Do%20No%20Significant,accedere%20ai%20finanziamenti%20del%20RRF.>

<sup>5</sup> Organo della governance del PNRR, con funzioni consultive e di segnalazione di ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi. Per maggiori informazioni si rimanda al capitolo 3 dedicato.



tanto dai documenti prodotti quanto dalla scelta che a rappresentare l'Osservatorio fosse di volta in volta una differente organizzazione a seconda delle competenze.

Se, da una parte, questo metodo ha certamente permesso di valorizzare i background e le competenze delle organizzazioni aderenti, va anche rilevato come abbia consentito una maggiore capacità di azione e relazione anche con altri soggetti, come ha dimostrato il lavoro collettivo realizzato in occasione dell'approvazione del cosiddetto decreto PNRR ter. In questo caso la scelta è stata quella di creare gruppi di lavoro aperti anche ad organizzazioni e reti esterni all'Osservatorio, che hanno lavorato contemporaneamente su diverse iniziative rivolte a Parlamento, istituzioni nazionali ed europee mostrando ai decisori una società civile compatta, competente e determinata.

Da questo punto di vista, l'iniziativa di maggior successo è stata la campagna ***Dati oggi, per un PNRR bene comune***<sup>6</sup> (per un maggior approfondimento si rimanda al cap. 2.2) che ha messo in rete oltre 60 network e organizzazioni della società civile, con l'obiettivo di chiedere alla Presidenza del Consiglio e al Ministro per gli affari europei e il PNRR l'apertura e l'aggiornamento dei dati sul PNRR per poter permettere il controllo civico da parte della cittadinanza e dalla società civile organizzata.

Infine, la scelta di valorizzare le diverse esperienze presenti nell'Osservatorio, costruendo un'azione collettiva di capacity building sui territori ha reso le scuole di monitoraggio realizzate al livello locale e nazionale una occasione unica di apprendimento e scambio per le persone e organizzazioni che hanno partecipato (per approfondire le scuole di monitoraggio civico dell'Osservatorio si rimanda al. cap. 4.2) e che hanno potuto trarre da esse strumenti ed indicazioni che potranno in futuro favorire le loro iniziative di monitoraggio.

---

<sup>6</sup> <https://www.datibenecomune.it/2022/11/30/datioggi-pnrr-bene-comune/>

# 2 - TRA TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE: I PRIMI DUE ANNI DEL PNRR DAL PUNTO DI VISTA DELL'OSSERVATORIO CIVICO

## 2.1 - La fase di disegno ed avvio del Piano

Il 2 febbraio 2021 il Capo dello Stato ha incaricato della costituzione di un nuovo esecutivo Mario Draghi, il quale ha formato, il 13 febbraio seguente, il 67° esecutivo della Repubblica italiana.

Tra gli obiettivi più importanti del nuovo esecutivo vi era il consolidamento della campagna vaccinale da Covid-19, ma, sicuramente, anche quello di garantire **l'avvio e l'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**.

Così, dopo poco più di due mesi dal suo insediamento, il 26 aprile, il PNRR è stato presentato dal Governo alle Camere, che hanno votato il testo presentato a larga maggioranza. Già in quella fase sono emerse alcune storture e criticità in termini di accountability del processo.

Un primo elemento di criticità, di certo il più evidente, ha riguardato la **totale assenza del coinvolgimento non solo della società civile, bensì di qualsiasi soggetto o stakeholder**.

Molte erano le prescrizioni che avrebbero dovuto suggerire la necessità di coinvolgere la cittadinanza nella fase di avvio del Piano, dovendo questo rappresentare un punto di svolta e motore del cambiamento del Paese e della società.

Lo stesso Regolamento 241/2021 istitutivo del NextGenerationEU, al suo articolo 18, comma 4, lettera q), stabilisce che la preparazione e l'attuazione dei PNRR nazionali avrebbero dovuto comprendere una sintesi del processo di consultazione, dei vari attori e soggetti della società, non da ultima la società civile.

Stesso risultato veniva anche richiesto dalla Commissione europea, nella Proposta al Consiglio europeo di approvazione del PNRR italiano, avanzando una chiara raccomandazione in tal senso al Governo italiano<sup>7</sup>.

In secondo luogo, l'importanza della partecipazione nei processi deliberativi e attuativi dei Piani nazionali è stata altresì rilevata dal Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), organismo rappresentativo delle diverse categorie sociali in UE, il quale ha operato un'attività di verifica relativamente all'osservanza della norma regolamentare e all'effettivo coinvolgimento dei *"portatori/trici di interessi"* indicati dal Regolamento, producendo anche uno specifico rapporto in merito<sup>8</sup>.

Un secondo ed evidente elemento di criticità ha riguardato anche lo **scarsissimo coinvolgimento del Parlamento italiano**.

Come sottolineato in quei giorni dalla Fondazione Openpolis<sup>9</sup> in merito alle tempistiche, il PNRR doveva essere consegnato entro il 30 aprile alla Commissione europea, presupponendo, prima dell'invio, un passaggio in Parlamento. Tuttavia, la discussione alla Camera dei deputati è iniziata solo 4 giorni prima della scadenza, il 26 aprile, rendendo inverosimile la possibilità che i parlamentari avessero avuto il tempo necessario per leggere un Piano composto da oltre 270 pagine, e facendo sì che la discussione e la votazione si limitassero *al giudizio sulle parole espresse dal Presidente del Consiglio in aula*.

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2021\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_it.pdf) (punto 53 pag.16).

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:155:FULL&from=EN>

<sup>9</sup> <https://www.openpolis.it/il-pnrr-del-governo-non-e-consultabile-sul-sito-della-commissione-europea/>  
<https://www.openpolis.it/il-governo-ha-cambiato-il-pnrr-e-nasconde-gli-allegati-di-dettaglio/>

Ma non solo: è stato osservato, in quei giorni, che l'ultima versione del Piano riportava la data del 26 aprile. Il testo presentato alla Camera è stato quindi ultimato quando la discussione era già in atto. Una conferma di come le e i parlamentari abbiano dovuto votare un testo diverso da quello che era stato loro inviato inizialmente.

Inoltre, nel Consiglio dei ministri n. 16 tenutosi il 29 aprile (successivo alle votazioni di Camera e Senato) l'ordine del giorno, con stupore, prevedeva ancora una serie di discussioni legate al Piano, seppur il documento, a seguito del passaggio parlamentare, avrebbe dovuto essere già consolidato. Tuttavia, va sottolineato che il Parlamento non ha votato il testo definitivo in senso stretto, bensì ha semplicemente proceduto ad approvare delle risoluzioni in cui impegnava il governo ad inviare il piano alla Commissione UE.

Seppur poco dopo il governo pubblicasse il testo inviato a Bruxelles, il documento è stato successivamente modificato nella sostanza più volte nel giro di poche ore e alcune risorse sono state dirottate su altre voci di spesa. In particolare, 400 milioni di euro hanno cambiato destinazione, migrate dalla missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) alle missioni 2 (Rivoluzione verde) e 3 (Infrastrutture).

Un momento di certo importante nella fase *ascendente* del Piano è stata l'approvazione del cosiddetto **decreto governance e semplificazioni (D.L. 77/2021)**.

Con l'approvazione di questo decreto da parte del Consiglio dei Ministri il 28 maggio del 2021, il governo intendeva fornire gli strumenti necessari per far avanzare velocemente le opere previste nel PNRR, attraverso un'operazione che puntasse a snellire le procedure e a disciplinare la governance, eliminando quelli che venivano definiti come "colli di bottiglia", che avrebbero potuto ritardare gli investimenti e l'avanzamento dei progetti.

Il decreto è stato successivamente convertito con legge del 29 luglio 2021, n. 108. Nel corso dei sessanta giorni che hanno separato l'approvazione del decreto e la sua conversione, **l'Osservatorio civico PNRR si è impegnato a proporre importanti modifiche** che lo rendessero maggiormente partecipativo, chiedendo che la maggiore accelerazione e semplificazione delle procedure amministrative non andasse a discapito della qualità e della trasparenza dei dati e delle informazioni legati al Piano. La partecipazione delle cittadine e dei cittadini e delle comunità appariva, in più punti del Decreto, come un elemento di rallentamento nella realizzazione delle opere; contrariamente, l'Osservatorio ha rimarcato la necessità di introdurre principi che facilitassero e rendessero più agevole la partecipazione della cittadinanza.

Con queste premesse, sono state avanzate precise richieste che riguardavano, per esempio, la possibilità delle organizzazioni della cittadinanza attiva di partecipare al Tavolo di Partenariato (unico organismo della governance del PNRR, previsto ex art. 3 del DL 77/2021, all'interno del quale partecipavano anche soggetti non istituzionali); la richiesta di dati delle progettualità del Piano in formato *open*, al fine di garantire il monitoraggio civico e proporre, all'occorrenza, eventuali azioni correttive; il rafforzamento del dibattito pubblico (di cui si parlerà in seguito), in controtendenza con quanto previsto dal decreto, il quale ammetteva una deroga all'istituto sino alla fine del 2021 e aumentava sensibilmente le soglie di obbligatorietà per l'attivazione dello stesso.

Nonostante le proposte avanzate dall'Osservatorio civico PNRR puntassero, nel pieno spirito di collaborazione con le istituzioni, al miglioramento della governance e del funzionamento del Piano, la maggior parte di queste sono rimaste inascoltate.

Sebbene l'Osservatorio abbia ottenuto (come analizzeremo nel capitolo dedicato) di essere inserito tra i membri del Tavolo di Partenariato Economico, Sociale e Territoriale, il PNRR ha iniziato il suo percorso con premesse non rosee. Il pressoché **nullo coinvolgimento del Parlamento** sovrano, la **sordità alle richieste della società civile** e la **chiusura totale alle proposte relative alla governance e alle principali procedure** del nuovo dispositivo hanno reso da subito chiaro il metodo che si era deciso di adottare; un metodo, cioè, improntato quasi esclusivamente al "fare tutto e farlo in fretta", con uno sguardo puntato alle scadenze semestrali, come se il PNRR rappresentasse una mera lista su di un foglio di carta, all'interno del quale spuntare le caselle degli obiettivi raggiunti.

Ma la società civile era già da mesi consapevole che questo metodo non poteva essere vincente. Il Governo non è uno studente che deve fare "i compiti a casa" e il Piano non rappresenta di certo una mera lista di obiettivi da conseguire e spuntare, bensì un organico e sistematico pacchetto di investimenti e riforme che persegue una modifica radicale del Paese. E tale modifica non poteva – e non può – essere fatta senza la strutturazione di un sistema che garantisca la piena trasparenza nell'utilizzo delle ingenti risorse pubbliche messe a disposizione, nonché attraverso la partecipazione di cittadine e cittadini, che rappresentano l'unico vero stakeholder ai quali il decisore politico e pubblico deve far riferimento.

## 2.2 - Le problematiche legate alla trasparenza

La consapevolezza dell'importanza del Piano, e che questo venisse attuato attraverso la lente dell'accountability sociale, ha portato, nel corso dei primi mesi del suo avvio, ad una repentina e **ferma richiesta di trasparenza**.

Un esempio è stato l'invio nel mese di luglio 2021 di una prima lettera<sup>10</sup> al Presidente del Consiglio Draghi e al Ministro dell'Economia e delle Finanze Franco<sup>11</sup>, nella quale si chiedeva che venisse strutturato un sistema che permettesse il monitoraggio, anche civico, del PNRR, al fine di poter fruire di dati aperti, disaggregati e interoperabili sulla spesa, sulle realizzazioni e sulle procedure, e che agisse come strumento di promozione della partecipazione e di un'ulteriore tutela dei diritti di cittadinanza.

Tale richiesta – appare opportuno precisare – non rappresentava un mero vezzo da parte di alcuni soggetti della cittadinanza, bensì la piena coscienza della centralità che, in un sistema democratico maturo, svolge la possibilità che cittadine e cittadini hanno di un libero accesso ai dati e alle informazioni, in particolare se pubbliche.

**La trasparenza gioca un ruolo fondamentale all'interno di quel patto sociale che, nelle democrazie, si instaura tra cittadine e cittadini e il proprio Stato.** Questa, nello specifico, è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza diviene, quindi, principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con la cittadinanza<sup>12</sup>.

Un esempio empirico del ruolo che l'apertura dei dati e la trasparenza ha svolto per l'Italia è il cambiamento del posizionamento dell'Italia nei ranking dell'indice di percezione della corruzione (CPI) elaborato annualmente da Transparency International: nel 2016, infatti, la posizione del Paese comincia a cambiare sensibilmente in concomitanza con l'approvazione del cosiddetto "decreto FOIA" (Freedom of Information Act, d.lgs. 33/2013). Quest'ultima è la legislazione che, per la prima volta, ha assunto a regola, e non più ad eccezione, l'accesso ai dati e alle informazioni pubbliche.

Infatti, se nel 2015 l'indice di corruzione posizionava l'Italia al 61° posto nel Mondo<sup>13</sup>, a sette anni dall'approvazione del decreto FOIA (2022) la posizione oggi al 41° posto su una classifica di 180 Paesi<sup>14</sup>. Il miglioramento e lo scalo di posizioni avvenuto in questo periodo non sono invece riscontrabili nel corso dei sette anni precedenti all'approvazione della norma, in quanto il nostro Paese, nel 2010 (dati del 2009) si posizionava al 67° posto<sup>15</sup>.

Tutto ciò per evidenziare l'importanza che la trasparenza – e la garanzia che questa venga accordata dai pubblici poteri – svolge in un sistema democratico; specialmente, se vi è una quantità enorme di risorse economiche come quelle messe a disposizione dell'Europa con il PNRR.

A fronte delle richieste di trasparenza e accesso ai dati da parte dell'Osservatorio civico e di molte altre realtà della società civile, con sorpresa nell'agosto 2021 il Governo lanciava **Italiadomani.gov.it**, il sito di informazione governativa sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pensato per comunicare le principali caratteristiche del Piano (priorità trasversali, missioni, risorse, riforme), riportando dati aggregati, immagini a corredo e infografiche che guidassero gli utenti tra i contenuti del PNRR.

La predisposizione di un sito che garantisse trasparenza e monitoraggio del PNRR nasceva, innanzitutto, da un obbligo di legge. La legge finanziaria del 2021 aveva infatti previsto sia un monitoraggio cosiddetto istituzionale, ossia quel monitoraggio che doveva essere garantito ai fini della rendicontazione dello stato di avanzamento del Piano (in primis all'Europa). Questo era – ed è tutt'ora – garantito dal sistema ReGiS, ossia quel sistema sviluppato dal Ministero Economia e Finanze con lo scopo di rilevare tutti i dati finanziari, fisici e procedurali del PNRR.

La stessa finanziaria, però, prevedeva anche (comma 1044) la necessità di approvare un DPCM che garantisse, al di là del monitoraggio istituzionale, anche la trasparenza dei dati del PNRR, da rendere fruibili alla cittadinanza. Il decreto

<sup>10</sup> <https://www.osservatoriocivicoPNRR.it/news/14-l-osservatorio-civico-e-del-forum-disuguaglianze-e-diversita-scrivono-al-governo-per-la-trasparenza-del-pnrr.html>

<sup>11</sup> Alleanza culturale e politica autonoma centrata sull'articolo 3 della Costituzione; luogo che mette insieme saperi di mondi diversi, organizzazioni di cittadinanza attiva e ricerca, prassi e teoria, sperimentazione e aspirazione sistemiche; costruttore di ponti fra culture diverse, fra comunità sperimentali e istituzioni.

<sup>12</sup> <https://www.anticorruzione.it/-/determinazione-n.-1309-del-28/12/2016-rif.-1>

<sup>13</sup> <https://www.riparteilfuturo.it/blog/articoli/indice-di-percezione-della-corruzione-2015>

<sup>14</sup> <https://www.anticorruzione.it/-/corruzione-l-italia-migliora-ancora-41mo-posto-su-180-paesi-nella-classifica-di-transparency>

<sup>15</sup> <https://www.ilfattoquotidiano.it/2010/10/26/corruzione-litalia-scende-nellindice-di-transparency-international/73662/>

in questione è stato alla fine approvato (DPCM del 15/09/2021) e, come prescritto, dedicava il suo art. 9 proprio alla trasparenza e agli *open data*.

La società civile, quindi, rispondeva con entusiasmo all'applicazione della legge e alla pubblicazione di *ItaliaDomani*, speranzosa che da quel momento sarebbe stato possibile attivare anche un monitoraggio civico della cittadinanza e dei territori. Tuttavia, l'entusiasmo è stato presto smorzato dal fatto che il portale non presentava le caratteristiche per abilitare il monitoraggio in itinere necessario a rendere sostanziale la "responsabilizzazione" e "partecipazione", né ad assumere impegni certi in merito a dati e informazioni disponibili.

Sebbene il portale sia stato arricchito nel corso dei mesi successivi, a seguito delle analisi svolte dalla **campagna Dati Bene Comune**<sup>16</sup> – campagna nata nel novembre 2020 per iniziativa di ActionAid Italia, Ondata e Transparency International Italia per chiedere al Governo italiano di pubblicare in maniera aperta i dati sulla gestione della pandemia di COVID-19 e che oggi chiede l'apertura sia dei dati del PNRR che di tutti i dati di pubblico interesse –<sup>17</sup> si è subito evinto che i dati pubblicati e messi a disposizione non permettevano un reale ed efficace monitoraggio del PNRR da parte di cittadine e cittadini.

Era quindi chiaro che, nonostante i proclami e la pubblicazione del portale *ItaliaDomani*, la trasparenza e la disponibilità di dati *open* non fosse ancora garantita.

Era altrettanto chiaro che tali mancanze non sarebbero rimaste inosservate e che la società civile, forte della consapevolezza dei suoi diritti, avrebbe dovuto attivarsi attraverso specifiche azioni di *advocacy* volte a richiedere maggior accountability sociale alle Istituzioni e alle tecnostrutture responsabili del Piano.

Proprio a tal fine, la prima iniziativa in tal senso è stata "***I dati che vorrei***"<sup>18</sup>, promossa dalla campagna *Dati Bene Comune*, grazie all'intervento di autorevoli esperte ed esperti di diverse realtà della società civile. L'iniziativa ha preso corpo nel 2022 ed ha condotto alla pubblicazione di un dossier in più capitoli, con l'intento di delineare le **caratteristiche e le modalità di pubblicazione dei dati aperti del PNRR**, in modo che le attività di monitoraggio civico fossero rese possibili.

Curato dall'associazione Ondata e con la collaborazione di ActionAid Italia, BiPart, Labsus, Monithon, Privacy Network, Think Tank Period e Transparency International Italia, il dossier indica i principi che dovrebbero guidare la pubblicazione dei dati e che ne determinano la qualità, illustrando anche quali sono necessari per un reale monitoraggio del Piano ed argomentando l'importanza dei dati sui divari che il PNRR ambisce a colmare: divario di genere, generazionale e territoriale.

Il primo obiettivo dell'iniziativa è stato mettere in evidenza che **i dati aperti costituiscono uno straordinario strumento di dialogo** tra istituzioni, amministrazioni e cittadinanza, permettendo a quest'ultima di contribuire con saperi e preferenze non solo al controllo e monitoraggio nell'uso delle risorse pubbliche, ma anche al disegno dell'attuazione.

**Solo grazie ai dati è possibile attuare, quindi, un efficace monitoraggio civico**, ovvero l'insieme di attività di accompagnamento e controllo diffuso attivate da associazioni e gruppi di cittadine e cittadini.

Dati aperti e monitoraggio civico possono rafforzare il legame tra amministrazione e cittadinanza, aiutando la prima ad essere più aperta ed inclusiva, e la seconda a partecipare responsabilmente alla costruzione del futuro di tutte e tutti.

Il secondo obiettivo, che potremmo definire "collaterale", è stato quello di testare e mettere per la prima volta **in rete** un'iniziativa congiunta di varie realtà della società civile sul PNRR. Questa modalità, che sarà di ispirazione per altre iniziative, ha rappresentato un metodo di lavoro aggregativo che, attraverso l'impegno della società civile organizzata, ha messo a servizio del pubblico interesse saperi e conoscenze diffuse. Ciò è derivato da un lavoro di analisi trasversale che ha approfondito non solo quali dati sono utili e come devono essere pubblicati, bensì anche tutte quelle cosiddette priorità trasversali del Piano italiano, ossia i divari di genere, generazionali e territoriali, oltre che interrogarsi su aspetti di etica riguardanti i dati stessi.

*I dati che vorrei* veniva inviato ai decisori politici e ad alcune delle tecnostrutture che governano il PNRR. Tuttavia, nessuna risposta o riscontro è giunta ai promotori dell'iniziativa, nonostante la qualità e il grado di approfondimento che hanno caratterizzato la stesura del documento portava.

<sup>16</sup> <https://www.datibenecomune.it/>

<sup>17</sup> A causa dell'assenza di specifiche licenze, il riutilizzo dei documenti ivi presenti, nonché ulteriori errori nei CSV (i cosiddetti Comma Separated Values, file di testo che contengono elenchi di dati, facilmente esportabili e importabili in altri programmi) come ripetizioni o righe vuote. Per maggiori approfondimenti: <https://www.datibenecomune.it/2021/10/22/gli-open-data-di-italia-domani-senza-cura-e-qualita/>

<sup>18</sup> <https://vorrei.datibenecomune.it/risorse/1%20dati%20che%20vorrei.pdf>

Con il passare dei mesi, è risultato sempre più chiaro che la pubblicazione di dati e documenti sul Piano, al fine di garantire un monitoraggio civico delle cittadine e dei cittadini, non fosse una priorità del Governo.

Anche una richiesta FOIA alla Ragioneria dello Stato, portata avanti dalla Fondazione Openpolis e supportata da altre organizzazioni della società civile, si è risolta in un nulla di fatto, con mero rimando alle informazioni pubblicate su *ItaliaDomani*.

Tuttavia, dalla lettura della Seconda Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR<sup>19</sup>, pubblicata ad ottobre 2022, si evinceva che sul sistema ReGiS (il sistema governativo di monitoraggio istituzionale di cui si è detto prima) fossero stati *“caricati 73.000 progetti per un valore complessivo di oltre 65 miliardi di euro”*. Stesso riscontro, però, non si aveva sulla sezione “catalogo open data” del sito *ItaliaDomani*, all'interno del quale vi erano **solamente 5.000 progetti**, con informazioni ferme per lo più **aggiornate al dicembre 2021** sole **quattro procedure di gara**

Appare ovvio che questa situazione era divenuta **non sostenibile**, in quanto l'assenza di informazioni inficiava totalmente la possibilità, per cittadine e cittadini, di esercitare pienamente il loro ruolo di controllo sull'operato della pubblica amministrazione, fino a quel momento delegato alla capacità o buona volontà delle singole amministrazioni locali, determinando un diseguale accesso alle informazioni nei diversi territori del nostro Paese.

La cittadinanza era quindi impossibilitata a conoscere sia cosa fosse previsto negli interventi che sarebbero stati realizzati nei propri quartieri e che avranno un impatto sulle loro vite e sulla loro quotidianità, sia lo stato di avanzamento di questi interventi e del Piano nel suo complesso.

Proprio a fronte di queste mancanze che, ancora una volta in rete, la campagna *Dati Bene Comune* e l'Osservatorio civico PNRR hanno deciso di portare avanti un'ulteriore iniziativa: **“Dati oggi, per un PNRR bene comune”**<sup>20</sup>.

Nello specifico, il 30 novembre 2022 sessantadue realtà della società civile in rappresentanza di cittadine e cittadini, associazioni, gruppi, movimenti, università e centri di ricerca, hanno inviato una **lettera aperta** alla Presidente del Consiglio, Giorgia **Meloni**, ed al Ministro per gli Affari Europei, le Politiche di coesione e il PNRR, Raffaele **Fitto**, denunciando il grave ritardo nella messa a disposizione di dati ed informazioni fondamentali per comprendere l'andamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Le realtà firmatarie della lettera chiedevano, quindi, al nuovo Governo un impegno concreto sulla **pubblicazione completa, tempestiva e in formato aperto dei dati** relativi ai progetti del PNRR; la pubblicazione delle **schede progetto** (delle quali non si conosceva nessuna informazione sino a quel momento). Inoltre, si chiedeva che venissero resi noti **indicatori attraverso cui si intendeva monitorare l'impatto dei progetti sulle tre priorità trasversali** (riduzione dei divari di genere, generazionali e territoriali). La lettera è stata accompagnata da una campagna social a cui hanno partecipato tutte le organizzazioni firmatarie con l'hashtag #italiadomanidatioggi.

Ancora una volta, nonostante il folto numero di organizzazioni aderenti, dal Governo non è giunta alcuna risposta alle istanze della società civile.

A fronte della sempre maggiore chiusura di spazi e possibilità di dialogo con le istituzioni italiane, le organizzazioni aderenti all'Osservatorio sono state spinte ad intraprendere anche iniziative di carattere maggiormente sovranazionale, e ad inviare una **lettera alle istituzioni europee**, il cui obiettivo era quello di rendere note le preoccupazioni della società civile rispetto alla mancata trasparenza e alle prescrizioni del regolamento NextGenerationEU in materia di partecipazione della cittadinanza, del tutto disattese dall'Italia.

La lettera, a cui è seguito un incontro tra Osservatorio Civico, campagna *Dati Bene Comune* e rappresentanti della Task Force europea - l'ufficio della Commissione europea che si occupa di PNRR - e del Comitato Economico e Finanziario UE - avente importanti funzioni di controllo tecnico sui Piani nazionali -, rivolgeva delle specifiche richieste all'Unione europea.

Tra queste, quella di considerare opportunità di instaurare un **dialogo regolare con la società civile italiana**, come incontri in occasione delle visite di monitoraggio della Commissione in Italia e il **lancio di un tavolo di lavoro paneuropeo** in cui le organizzazioni possano condividere le loro preoccupazioni, esperienze e buone pratiche. All'incontro è inoltre seguito l'invio di un ulteriore documento di approfondimento su tutte le questioni attinenti alla trasparenza e alla partecipazione nel PNRR italiano, volgendo l'attenzione anche al ruolo della Corte dei Conti che, proprio nelle settimane precedenti, era stato ridimensionato dal Governo attraverso la proposta di abolizione del cosiddetto controllo concomitante<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-nazi0.html>

<sup>20</sup> <https://www.datibenecomune.it/2022/11/30/datioggi-pnrr-bene-comune/>

<sup>21</sup> [https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15\\_14946/il-controllo-concomitante-della-corte-conti-sul-pnrr-delibere-n-17-e-n-18-del-3-maggio-2023.html#:~:text=L'obiettivo%20del%20controllo%20concomitante,risorse%20rimesse%20alla%20gestione%20pubblica](https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15_14946/il-controllo-concomitante-della-corte-conti-sul-pnrr-delibere-n-17-e-n-18-del-3-maggio-2023.html#:~:text=L'obiettivo%20del%20controllo%20concomitante,risorse%20rimesse%20alla%20gestione%20pubblica)

Le iniziative nazionali portate avanti nel corso dei mesi hanno alla fine prodotto risultati tangibili, anche se – occorre sottolinearlo – dopo lunga attesa e meticoloso impegno da parte della società civile.

Il **18 aprile 2023 il governo ha proceduto alla pubblicazione dei dataset aggiornati sui progetti del PNRR<sup>22</sup>** sul sito *ItaliaDomani*, che hanno arricchito le informazioni a disposizione delle cittadine e dei cittadini in merito al Piano. Nello specifico, dai 5 mila progetti dapprima resi disponibili sul portale, grazie alla nuova pubblicazione, si è passati ad oltre **50 mila progetti validati** e aggiornati al 1° marzo 2023.

Questi, **seppur ancora parziali** rispetto ai 134 mila progetti totali (non validati, ma comunque pubblicati come “Universo ReGiS” all’interno della sezione open data di *ItaliaDomani*), hanno rappresentato tuttavia un’importante novità rispetto al passato e un passo avanti in termini di trasparenza e accountability, oltre che una possibilità per tutti coloro che sono impegnati nel monitoraggio civico del Piano.

Seppur con grande fatica e complessità, la novità relativa alla nuova pubblicazione dei dati ha reso chiaro che le iniziative portate avanti nei mesi dalla campagna *Dati Bene Comune* e dall’Osservatorio civico PNRR avevano condotto a dei risultati tangibili.

Rimangono tuttavia alcune criticità, soprattutto in merito alla cadenza della pubblicazione dei dati stessi, nonché la mancanza di talune informazioni che permetterebbero un più completo e agevole monitoraggio delle progettualità legate al Piano. Tra questi, a mero titolo esemplificativo, si evidenzia l’assenza di un repository dal quale ricavare le schede progetto, nonché l’assenza di dati sulle priorità trasversali del PNRR, quali quelle generazionali e di genere.

Non bisogna tuttavia desistere, in quanto la perseveranza nella richiesta della fruizione di trasparenza e partecipazione si auspica che condurrà, anche nel prossimo futuro e sempre di più, ad un PNRR maggiormente condiviso e democratico.

## 2.3 - Il nuovo quadro politico e i cambiamenti nella governance del PNRR: il restringimento degli spazi di partecipazione

Se la trasparenza è stata, come descritto, molto deficitaria e l’ottenimento dei primi *open data* ha comportato la necessità di mettere in campo iniziative concrete di richiesta da parte della società civile, altro elemento di preoccupazione relativamente al Piano italiano sono stati – e rimangono sfortunatamente ancor oggi – il profondo deficit e la mancanza di opportunità date alle cittadine e ai cittadini di **partecipazione** alle diverse progettualità del PNRR.

Ancor più che per la trasparenza, la mancanza di partecipazione ha destato forti preoccupazioni, soprattutto perché, nel corso degli ultimi mesi, si è registrato un **netto restringimento del coinvolgimento sia della società civile che di molti altri stakeholders** della società italiana.

Tutto ciò è avvenuto, inoltre, a seguito delle forti novità che, a fine 2022, hanno coinvolto la politica e di riflesso tutto il sistema istituzionale di governance del PNRR.

Infatti, a seguito delle dimissioni del governo Draghi il 21 luglio 2022, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha sciolto le Camere e sono state indette nuove elezioni il 25 settembre dello stesso anno, a seguito delle quali è risultata vincitrice la coalizione di centro destra. Dopo un giro di consultazioni durato quasi un mese, il 22 ottobre è entrato in carica il sessantottesimo Governo della repubblica, guidato dalla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni.

Uno dei dossier più caldi a cui il nuovo governo ha dovuto far fronte fin da subito è stato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, confermato anche dal fatto che la Presidente decideva da subito di dare una specifica delega al **Ministro Fitto**, incaricato per gli **Affari Europei, le Politiche di coesione e il PNRR** e facente le funzioni di **Autorità Politica Delegata** per il PNRR.

Una volta presentata la relazione alla Commissione europea, relativamente al raggiungimento dei 55 obiettivi previsti dal PNRR per il secondo semestre 2022, e la richiesta di pagamento della terza rata, pari a 19 miliardi, il Governo Meloni ed il Ministro Fitto si sono impegnati ad un cambio di passo sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, attraverso importanti provvedimenti che hanno avuto un impatto sia sulla partecipazione della cittadinanza al Piano, sia su alcuni istituti che, collegati anche questi al PNRR, hanno modificato l’esercizio del diritto di partecipazione alla vita pubblica del Paese.

<sup>22</sup> Per un approfondimento si consiglia di leggere il seguente articolo: <https://www.datibenecomune.it/2023/04/20/datioggi-pnrr-bene-comune-finalmente/>

In premessa, risulta importante ribadire che il PNRR, oltre a comprendere una serie di investimenti che mirano a modernizzare e innovare il Paese, include anche un pacchetto di riforme istituzionali (64 in tutto) che si distinguono in riforme orizzontali (ossia trasversali a tutte le Missioni del Piano), riforme abilitanti (ovvero interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e a migliorare la competitività); e riforme settoriali (che, invece, accompagnano gli investimenti delle singole Missioni).

Una delle riforme abilitanti più importanti previste dal Piano è stata, appunto, la modifica **del Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36)**, entrato in vigore dal 1° aprile 2023 e le cui disposizioni hanno acquistato efficacia, per lo più, dal 1° luglio 2023 (ulteriori disposizioni saranno pienamente efficaci a partire da gennaio 2024).

Al di là delle numerose novità che il nuovo Codice abbraccia, il primo degli istituti che ha subito una forte modifica a seguito della riforma è stato il **Dibattito Pubblico**, trasformato in molte delle sue caratteristiche fondamentali, e sul quale l'Osservatorio civico PNRR, sempre attraverso azioni in rete, ha portato avanti proposte e iniziative volte a salvaguardarne i contenuti maggiormente inclusivi per la cittadinanza.

Il Dibattito Pubblico è una procedura di valutazione partecipata di alcune opere pubbliche già prevista dal precedente Codice (d.lgs. 50/2016), che consiste in una serie di **incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti** nei territori direttamente interessati da opere di una certa rilevanza, oltre che nella **raccolta di proposte e posizioni** da parte di cittadinanza, associazioni e istituzioni in merito ad alcune tipologie di opere.

Rappresenta quindi, in estrema sintesi, un istituto dalle enormi potenzialità partecipative, dato lo stretto rapporto dialogico che crea tra il soggetto attuatore dell'opera, l'opera stessa e le cittadine e i cittadini che vivono il territorio interessato dall'opera.

All'interno delle diverse fasi procedurali del Dibattito, (avvio, svolgimento, nomina del coordinatore, ecc.) molto importante risultava il ruolo della **Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico**, il cui compito era raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per il loro svolgimento sulla base dell'esperienza maturata.

Un primo campanello di allarme sulla volontà di depotenziare lo strumento era giunto a seguito dell'approvazione del decreto *governance e semplificazioni* di cui si è parlato (DL 77/2021), che ha introdotto una **netta riduzione dei tempi** del procedimento del Dibattito pubblico (dai novanta giorni precedenti a quarantacinque giorni di durata massima).

In aggiunta, con il nuovo Codice l'istituto veniva ulteriormente indebolito. Infatti, il novellato articolo 40 e l'Allegato 1.6 (a cui il Dibattito fa riferimento) hanno previsto l'**abrogazione della Commissione nazionale del dibattito pubblico**, privando totalmente l'istituto di un organo di controllo e garanzia, al quale viene così oggi a mancare una qualsiasi figura indipendente e neutrale, garante del rispetto dei principi che presiedono il Dibattito.

Sull'istituto del Dibattito Pubblico, l'Osservatorio civico PNRR si è speso molto per cercare di frenare (anche se purtroppo con scarsi risultati) il suo indebolimento operato attraverso l'approvazione del nuovo Codice.

Riguardo al nuovo Codice dei contratti pubblici, già a fine 2022 il **Ministero dei Trasporti (MIT)** aveva lanciato una **maxi-consultazione** volta a ricevere contributi da parte di soggetti terzi al processo di riforma. Il problema è stato sollevato allorché l'unica fonte di conoscenza relativa alla suddetta consultazione è stata una news pubblicata in data 23 novembre 2022 sul sito del MIT, la quale non riportava né l'orario, né il giorno (vi era scritto genericamente venerdì) della scadenza della stessa.

Appariva chiaro come una consultazione condotta in questo modo fosse **scarsamente trasparente**, nonché non conforme alle Linee guida sulla consultazione pubblica<sup>23</sup> in Italia elaborate in seno all'Open Government Partnership (OGP)<sup>24</sup>.

L'Osservatorio civico PNRR si è quindi immediatamente attivato, ma non avendo trovato informazioni esaustive all'interno del sito del MIT, ha provveduto a contattare dapprima l'URP (che ha rinviato alla pagina dedicata alle "consultazioni del MIT", nella quale però non era stata inserita) e poi gli Uffici competenti in materia. A seguito dell'interlocuzione con i suddetti Uffici, l'Osservatorio è stato contattato dall'Assistenza Consultazione che ha sollecitato a procedere all'invio di un contributo; sfortunatamente, però, l'Assistenza ha contattato l'Osservatorio oltre il termine massimo (alle ore 12.47),

<sup>23</sup> <https://open.gov.it/partecipa/consultazioni/linee-guida-consultazione-pubblica-italia#:~:text=Le%20Linee%20Guida%20sulla%20Consultazione,l'efficacia%20delle%20decisioni%20pubbliche>

<sup>24</sup> <https://www.opengovpartnership.org/>



atteso che la consultazione sul Codice appalti era scaduta, invece, alle ore 12.00 dello stesso giorno, impossibilitando le cittadine e i cittadini a procedere all'invio attraverso i canali ordinari.

Alla fine, la situazione si è risolta con la riapertura della consultazione da parte del MIT che ha condotto, anche grazie al lavoro svolto dall'Osservatorio, alla presentazione di **201 contributi** (da parte di 73 realtà)<sup>25</sup>. Tuttavia, nonostante il lavoro svolto, il testo presentato al varo parlamentare non teneva conto di nessuno dei contributi presentati dalla società civile.

In ogni caso, al momento del passaggio parlamentare, con il preciso obiettivo di non disperdere il prezioso patrimonio del Dibattito Pubblico italiano, l'Osservatorio civico PNRR si è nuovamente attivato al fine di inviare una **memoria alle VIII COMMISSIONI Ambiente di Camera e Senato**<sup>26</sup>.

In sintesi, le raccomandazioni specifiche dell'Osservatorio riguardavano il novellato art. 40 del nuovo Codice e puntavano, in controtendenza rispetto alla proposta giunta alle Camere, a **rafforzare lo strumento del Dibattito Pubblico**, attraverso la proposta di **tempi adeguati allo svolgimento dello stesso**.

Oltre ciò, a mero titolo esemplificativo, nella memoria si proponeva anche il **ripristino della Commissione Nazionale e il rafforzamento dell'indipendenza e della terzietà del Coordinatore del Dibattito Pubblico**, prevedendo che questi fosse individuato dalla Commissione Nazionale, oppure attingendo (a rotazione o a sorteggio) da un panel di esperte ed esperti in processi partecipativi e gestione dei conflitti.

Queste proposte avevano uno scopo preciso e partivano da un ragionamento che potrebbe definirsi in antitesi rispetto alla proposta di modifica: ossia che la finalità del Dibattito pubblico non era certo quella di appesantire o dilatare oltremodo l'iter approvativo e progettuale delle grandi opere ma, al contrario, che **il suo ricorso permetteva di risparmiare tempo e risorse** risolvendo in anticipo, attraverso il coinvolgimento in fase istruttoria, eventuali conflitti o contenziosi che avrebbero potuto causare ritardi all'avvio dei cantieri.

Tali raccomandazioni erano frutto di analisi e studi, evincibili del resto anche all'interno dalla relazione *"Il Dibattito Pubblico in Italia a due anni dalla sua attuazione"*<sup>27</sup>, redatta dalla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, dove si dimostra che i dibattiti svolti nei precedenti anni non solo non hanno determinato un allungamento dei tempi, ma in taluni casi hanno consentito l'accoglimento delle proposte emerse nei territori, evitando eventuali contenziosi futuri e semplificando la realizzazione delle opere.

In conclusione, è salda la convinzione che sul Dibattito Pubblico si sia persa un'importante occasione e che lo strumento, per essere valido e rispondente alla sua imprescindibile funzione partecipativa, dovesse essere **rafforzato ed esteso** a tutte le opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, 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 cittadine e cittadini su cui le opere avranno un impatto**.

Sarebbe sembrato opportuno, quindi, non solo che la Commissione Nazionale non venisse abolita, ma che venisse rafforzata per farne un'autorità maggiormente indipendente, aperta anche a rappresentanze della società civile e dotata delle necessarie risorse organizzative per poter funzionare, come nel caso della Commission Nationale du Débat Public francese.

Con rammarico, invece, l'attuale formulazione dell'art. 40 **allontana l'istituto del Dibattito pubblico dalla sua finalità di rendere le scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni della comunità**, rischiando di rendere più conflittuale il processo di raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali.

Quasi in parallelo all'invio della memoria sul Dibattito Pubblico, un altro fronte si apriva relativamente al rischio di **restringimento degli spazi di partecipazione civica nel PNRR**.

Il 16 febbraio scorso, infatti, il Consiglio dei Ministri approvava il **decreto PNRR 3** il quale, al fine di procedere ad una velocizzazione nelle procedure che regolano il PNRR, opera una profonda revisione del decreto 77/2021 (convertito con modificazioni dalla L. 108/2021) in materia di governance e semplificazioni.

<sup>25</sup> Si consideri che nella news pubblicata dal MIT si parlava, prima della riapertura della consultazione, di "più di trenta proposte significative" che erano state presentate precedentemente. Per chi fosse interessato alla consultazione: <https://www.mit.gov.it/documentazione/report-sulla-consultazione-relativa-alla-revisione-del-codice-dei-contratti-pubblici>

<sup>26</sup> Per maggiori informazioni sulla memoria, si rimanda al seguente link: [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/008/192/Memoria\\_Osservatorio\\_Civico\\_PNRR.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/008/192/Memoria_Osservatorio_Civico_PNRR.pdf)

<sup>27</sup> [https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/documentazione/2023-01/Relazione\\_alle\\_Camere\\_CNDDP\\_.pdf](https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/documentazione/2023-01/Relazione_alle_Camere_CNDDP_.pdf)

Il nuovo decreto presenta importanti novità in merito a governance e semplificazioni, che vanno dalla previsione di nuovi poteri sostitutivi sino a norme semplificative relativamente all'affidamento dei contratti, all'esenzione di alcune procedure ambientali e molto altro.

Non essendo questa la sede per un approfondimento sui singoli aspetti che attengono il decreto, una nota di certo dolente ha però riguardato la **soppressione di un importante spazio partecipativo alla governance del PNRR per la società civile**, ossia l'**abolizione del Tavolo Permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**, unico organismo della governance del PNRR che permetteva la partecipazione di attori non istituzionali.

Del Tavolo si parlerà specificatamente nel capitolo a questo dedicato. In questa sede risulta importante sottolineare che, a fronte della sua abolizione, il Governo ha proceduto non alla cancellazione *tout court* delle sue funzioni, bensì ad un loro trasferimento in capo ad un altro organismo della governance del Piano già esistente, ossia la Cabina di regia. Quest'ultima, nelle sue diverse e variabili composizioni, prevede la partecipazione di alcuni dei soggetti già facenti parte del Tavolo, mentre altri avrebbero dovuto essere individuati con DPCM entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

A seguito di tutte le importanti novità che il nuovo decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 ha introdotto, nonché dei timori che questo ha portato con sé, **alcune organizzazioni della società civile<sup>28</sup> si sono fatte promotrici di un'altra iniziativa in rete** finalizzata a redigere un'ulteriore **memoria<sup>29</sup>**, inviata alle Camere il 17 aprile 2023. La memoria aveva la finalità di chiedere tutta una serie di modifiche al decreto, poiché la società civile era preoccupata degli effetti che il decreto, una volta convertito, potesse avere sull'implementazione del Piano stesso e sulla partecipazione della cittadinanza ai processi ad esso sottesi.

In merito alla necessità di maggior **trasparenza dei dati** e delle informazioni concernenti il Piano, le organizzazioni hanno chiesto una modifica che specificasse le modalità e i tempi di pubblicazione. Nello specifico, si chiedeva che tutti i dati a disposizione fossero pubblicati in formato *open*, secondo quanto disciplinato dal DPCM del 15/09/2021, compresi gli indicatori di impatto sulle priorità trasversali del piano (genere, generazionali, territoriali).

Oltre ciò, per evitare che la pubblicazione di dati e informazioni rimanesse un mero intento, si chiedeva di inserire un riferimento temporale alla pubblicazione, ossia **ogni tre mesi**, in modo da vincolare a delle scadenze precise la diffusione dei dati relativi al Piano.

Per quanto riguardava la **partecipazione**, invece, l'Osservatorio ha deciso di non richiedere, in quella sede, il ripristino del Tavolo di Partenariato. Seppur il Tavolo avesse rappresentato un metodo di coinvolgimento dei cosiddetti stakeholders non istituzionali, che hanno potuto, nel corso dei mesi di sua attività, rappresentare le proprie istanze al Governo sulle varie missioni e progettualità del Piano, si è deciso di condividere la nuova modalità di coinvolgimento proposta nel decreto (la quale, come già sottolineato, prevedeva il passaggio di alcune delle competenze del Tavolo alla Cabina di regia) e di proporre solo alcune modifiche che garantissero la reale partecipazione di tutti i soggetti che ne avrebbero fatto parte.

Questo passaggio di competenze poteva rappresentare, secondo le organizzazioni firmatarie della memoria, una soluzione realizzabile, ma solo laddove la legge di conversione avesse previsto un allargamento dei soggetti coinvolti nei lavori della Cabina e una chiara indicazione sia sulle modalità di consultazione (che dovrebbero essere paritarie e trasparenti tra i vari componenti) che sugli effettivi esiti della consultazione stessa in termini di ricevibilità e attuazione delle proposte.

Nello specifico, si chiedeva che venisse specificato che ogni singola **seduta della Cabina di regia** si dovesse svolgere in **modalità plenaria**, con la partecipazione a tutte le sue riunioni di ciascuno dei membri designati. Questo punto era stato inserito nella memoria per dare una continuità al metodo di lavoro del Tavolo di Partenariato, apprezzato in quanto prevedeva il coinvolgimento di tutti i membri che ne facevano parte, garantendo gli standard minimi di partecipazione e trasparenza che una struttura di questa levatura dovrebbe garantire, evitando riunioni a porte chiuse con inviti ad hoc solo ad alcuni soggetti (o a coloro che hanno maggior capacità di influenza sul Governo);

Si chiedeva inoltre che alle sedute della **Cabina di regia** fosse garantita, in continuità con il passato, la partecipazione

<sup>28</sup> ActionAid Italia - Aip2 - Altro Modo Flegreo - Aps Pro San Vito - Associazione Analisti Ambientali - Bankwatch - BENE COMUNE CERNUSCO - Cittadinanzattiva - Comitatus aquilanus - Confcooperative - Federsolidarietà Puglia - Consorzio per Valutazioni Biologiche e Farmacologiche - Federazione nazionale Pro Natura - Fondazione Etica - Fondazione Openpolis - Forum Disuguaglianze e Diversità - Generazioni Future - Greenhouse Gas Management Institute Italia - Infonodes - Legambiente - LIBenter - Libera Bologna - Movimento Europeo - Ondata - Period Think Tank - Progetto Gedeone - REACT - scuola capitale sociale - SNOF - Società Nazionale Operatori della Prevenzione ETS - Stati Generali dell'Innovazione - UAAR.

<sup>29</sup> <https://www.osservatoriocivicopnrr.it/news/32-gli-emendamenti-necessari-al-decreto-pnrr-3.html>

degli stessi membri che dapprima sedevano al Tavolo e che, con il DPCM che avrebbe dovuto essere approvato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, venissero definiti **gli ulteriori membri** che, in base alla loro rappresentatività, vi parteciperanno.

Obiettivo era quindi quello di evitare che si rivoluzionasse, con il futuro DPCM, la compagine dei membri che dapprima sedevano al Tavolo, scongiurando il pericolo di vedere cancellata la società civile nel nuovo assetto e, quindi, sprecato tutto il lavoro portato avanti per quasi un anno in seno al Tavolo.

Infine, l'Osservatorio chiedeva che l'**agenda** di almeno due riunioni della Cabina di regia, all'inizio e a metà di ogni semestre di riferimento, **venisse curata in concertazione** con i soggetti partecipanti alla Cabina stessa, in modo da valorizzarne le priorità e le necessità in base ai target e i milestone del semestre stesso, e di garantirne un monitoraggio accurato.

Quest'ultima proposta, invece, puntava a rendere il PNRR più vicino alla cittadinanza e alle categorie sociali che partecipano alla Cabina di regia, garantendo che le istanze di ognuno potessero essere rappresentate e ascoltate all'interno di un foro istituzionale almeno due volte l'anno.

In conclusione, trascorsi i sessanta giorni previsti dalla Costituzione, il 21 aprile 2023 è stata pubblicata la Legge 41/2023 di conversione del cosiddetto Decreto PNRR 3. **Nessuna delle proposte** portate avanti dalle associazioni che hanno promosso l'iniziativa e l'invio della memoria in Parlamento è **stata approvata**. Questo ha rappresentato un'occasione persa per garantire un avvicinamento tra le richieste della società civile e le legittime necessità di semplificazione e miglioramento della governance da parte del Governo.

Infatti, tutte le proposte sollevate nella memoria potevano essere di facile realizzazione, non comportando oneri tali da inficiare il buon funzionamento della macchina amministrativa, risultando anche a costo zero.

Garantire la partecipazione della società civile alle riunioni della Cabina di regia, magari assicurando almeno due volte l'anno che questa si facesse foro di ascolto delle istanze della cittadinanza e delle categorie sociali, avrebbe rappresentato di certo un messaggio importante di come il Governo tenesse realmente a realizzare un PNRR più vicino alle cittadine e ai cittadini.

Si è scelta però un'altra strada e **si è deciso di rendere consuetudinario un metodo di lavoro che tende ad allontanare piuttosto che ascoltare e comprendere quali siano le reali necessità del Paese e della cittadinanza, che i territori li abita e li vive ogni giorno.**

## 2.4 - Nuovo capitolo REPowerEU

Altro capitolo importante, oltre alla modifica del PNRR originario (di cui si parlerà nel prossimo paragrafo), che ha impegnato negli ultimi mesi il Governo e le strutture della governance del Piano, è stato il **nuovo capitolo REPowerEU**, elaborato in sede europea in seguito al mutato contesto internazionale e alle ricadute economiche e sociali causate dall'invasione russa dell'Ucraina, con l'intenzione di diminuire la dipendenza dal combustibile fossile della Federazione russa e accelerare la transizione verde.

Al fine di raggiungere l'obiettivo prefissato, l'Unione ha quindi messo a disposizione degli Stati membri nuove risorse economiche e ha richiesto l'inserimento di un capitolo aggiuntivo ai Piani di ripresa e resilienza nazionali per convogliare le risorse sui target energetici comunitari, ampliando così gli obiettivi presenti nel Regolamento UE 2021/241 anche all'ambito della politica energetica<sup>30</sup>.

Il sistema energetico italiano, nello specifico, ha conosciuto un indebolimento, in buona parte a causa della sua alta dipendenza dall'importazione di gas russo, fatto che ha triplicato i prezzi di approvvigionamento e quelli al consumo rendendo necessario per il Paese affrontare tempestivamente la crisi energetica.

Il Governo italiano, complice il nuovo assetto di *Governance*, ha assegnato alla Cabina di regia del PNRR un ruolo centrale nella consultazione e redazione della proposta del Capitolo REPowerEU. La Cabina si è riunita, grazie anche al supporto del Gruppo Tecnico Interministeriale<sup>31</sup>, in tredici occasioni senza coinvolgere le organizzazioni della società civile.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Per REPowerEU il Governo ha creato uno specifico Gruppo Tecnico interministeriale composto dai rappresentanti di Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Ministero delle Infrastrutture e

Alle riunioni della Cabina di Regia hanno preso parte esclusivamente le principali società partecipate dalle amministrazioni pubbliche (Enel, Eni, Snam e Terna), i rappresentanti delle imprese e, in misura minore, i sindacati e le rappresentanze di Regioni, Province e Comuni. Tuttavia, nessuna informazione circa i contenuti delle suddette riunioni è stata resa pubblica, rendendo tutto il **processo scarsamente trasparente**. Infatti, le cittadine e i cittadini hanno potuto ottenere informazioni dettagliate sul Capitolo REPowerEU solo il 27 luglio 2023 in occasione della Conferenza stampa del Ministro Fitto, ossia quando la proposta di piano era sostanzialmente definita<sup>32</sup>.

Complessivamente, per perseguire gli obiettivi dell'iniziativa REPowerEU, l'Italia ha individuato nuove misure per un **ammontare massimo di 19,2 miliardi di euro**, di cui 2,76 miliardi di euro grazie al nuovo Regolamento 2023/435 (c.d. *Regolamento REPowerEU*), ossia risorse aggiuntive al PNRR a fondo perduto.

A questi possono essere aggiunti fino al 7,5 per cento dei fondi relativi alla programmazione 2021-2027 della Politica di coesione<sup>33</sup>. La restante quota, che ammonterebbe a 13,5 miliardi di euro, dovrebbe essere coperta come conseguenza della proposta di modifica del PNRR, ossia dal defianziamento delle misure previste nel Piano originale, di cui parleremo nel paragrafo successivo<sup>34</sup>.

Il *NextGenerationEU* e il capitolo *REPowerEU* ad esso associato concorrono, insieme alla normativa europea in materia di ambiente e lotta ai cambiamenti climatici, a realizzare gli obiettivi presentati nel **Green Deal Europeo**<sup>35</sup>. Quest'ultimo, anche attraverso la normativa da esso stimolata, ribadisce che risultano essere fondamentali al raggiungimento degli obiettivi ambientali e climatici sia la partecipazione ai processi decisionali di tutti gli stakeholders, comprendendo persone e organizzazioni della società civile, sia la presenza di dati accessibili ed interoperativi<sup>36</sup>. Non è un caso se il nuovo Regolamento sul REPowerEU, espliciti (art. 1, comma 5, lettera d) la necessità di rafforzare i principi di partecipazione e trasparenza, attraverso un'estensione dell'art. 18 del Regolamento (UE) 2021/241 anche al medesimo capitolo. Ma ciò non dovrebbe neanche risultare una novità, in quanto gli stessi principi sono già stati codificati nella Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione delle cittadine e dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998<sup>37</sup>.

Tutto questo processo e l'ulteriore assenza di consultazione della società civile e di quella organizzata, ha portato l'Osservatorio civico PNRR a coordinare un'altra azione in rete con varie associazioni e in sinergia con la campagna *Dati Bene Comune*.

---

dei Trasporti, Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

<sup>32</sup> Dipartimento per le Politiche Europee, Proposte di revisione PNRR e integrazione REPowerEU, 27 luglio 2023. Disponibile su [www.politicheeuropee.gov.it/it/ministro/comunicati-stampa/27-lug-23-pnrr/](http://www.politicheeuropee.gov.it/it/ministro/comunicati-stampa/27-lug-23-pnrr/)

<sup>33</sup> A tal proposito, il Governo ha dichiarato che utilizzerà 3 miliardi di euro per finanziare misure con obiettivi assimilabili a quelli del REPowerEU.

<sup>34</sup> Per una panoramica relativa all'impianto e al finanziamento del Capitolo REPowerEU si rinvia a: Il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU. Bozza per la diramazione, 27 luglio 2023, pp. 109-147. Disponibile su: <https://www.osservatoriorecovery.it/wp-content/uploads/2023/07/Revisione-e-aggiornamento-del-PNRR-parlamento-27-luglio-2023-1.pdf>". Per un approfondimento sulle singole voci di investimento si rinvia a: Servizio Studi della Camera dei deputati, Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Le proposte del Governo per la revisione del PNRR e il capitolo REPowerEU, 31 luglio 2023, pp. 215-230. Disponibile su [https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28\\_Ra.pdf](https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28_Ra.pdf)

<sup>35</sup> Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: il Green Deal europeo [COM (2019) 640 final], 11 dicembre 2019. Disponibile su [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>36</sup> A titolo esemplificativo si può fare riferimento al Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32021R1119>

<sup>37</sup> Dapprima ratificata dall'Italia, con legge n.108 del 16 marzo 2001, e successivamente adottata e approfondita attraverso direttive specifiche dall'Unione Europea, la Convenzione di Aarhus è giuridicamente vincolante e poggia sulla convinzione che un più ampio accesso alle informazioni e una maggiore partecipazione ai processi decisionali migliorino la qualità stessa delle decisioni in materia di ambiente e ne rafforzino l'efficacia. Per maggiori approfondimenti si rinvia a: Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), Convention on Access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, adottata il 25 giugno 1998. Disponibile su <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>; LEGGE 16 marzo 2001, n. 108 Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998. Molte disposizioni sono poi confluite nel Testo Unico dell'Ambiente - D. lgs. 3 n. 152 dell'aprile 2006, recante "norme in materia ambientale". Disponibile su: [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie\\_generale/vigenteAData](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie_generale/vigenteAData); Direttiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale; Direttiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale; Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

La consapevolezza che la redazione del nuovo capitolo potesse rappresentare un'opportunità fondamentale per attuare le riforme di lungo termine e mobilitare le risorse necessarie per una transizione ecologica più sostenibile e un'economia giusta, ha quindi stimolato il lancio della mobilitazione **"#REPowerEU – Parliamone insieme"**. Ad esito della mobilitazione, di dibattiti ed approfondimenti, il 29 maggio le organizzazioni della società civile hanno inviato le proprie raccomandazioni alla squadra di Governo, a vari parlamentari, al Coordinatore della Struttura di Missione PNRR, e alle amministrazioni locali e regionali impegnate nella revisione del PNRR e nella preparazione del capitolo<sup>38</sup>. Nel documento sono state avanzate proposte e raccomandazioni sui temi dell'energia, delle comunità energetiche rinnovabili e solidali, dell'efficienza energetica degli edifici residenziali e non residenziali e sulla povertà energetica. Sfortunatamente, nessuna risposta è pervenuta ai promotori e promotrici dell'iniziativa. Le proposte e le criticità sollevate dalle Organizzazioni italiane sono state inoltre portate all'attenzione dei delegati della Commissione europea, durante l'incontro tenutosi il 27 giugno 2023 di cui si è parlato in precedenza. In entrambe le occasioni, l'Osservatorio Civico PNRR ha denunciato **la scarsa trasparenza e il mancato coinvolgimento di molte espressioni della società civile**, disattendendo in tal modo la necessità di garantire i diritti di informazione e alla partecipazione della popolazione ai processi decisionali, soprattutto per quanto riguarda le questioni ambientali e climatiche.

La redazione della proposta del nuovo capitolo REPowerEU evidenzia però come in Italia ci siano problematiche di carattere strutturale che ostacolano la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alle informazioni su questioni ambientali e climatiche. **La mancanza di un quadro normativo chiaro, trasparente e coerente, espone inoltre il percorso italiano verso la transizione verde al rischio di "Policy Capture"**<sup>39</sup>, ossia al rischio che tali politiche siano orientate a interessi particolari, anziché ad interessi generali e diffusi in grado di assicurare una "giusta transizione" o una "giusta resilienza"<sup>40</sup>. Ad esempio, è possibile notare che il nuovo capitolo presenta misure in linea con i piani e i programmi delle principali società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, come nel caso del Thyrranian Link, del potenziamento della rete adriatica o dei programmi di ricerca e sviluppo<sup>41</sup>, e non con le richieste delle organizzazioni della società civile.

Inoltre, al fine di monitorare e valutare il progresso verso una società climaticamente neutra, l'Osservatorio Civico PNRR aveva già da tempo domandato che venissero previste modalità puntuali di coinvolgimento della popolazione nell'attuazione del capitolo REPowerEU e sulla diffusione e il formato di dati, documenti e informazioni possedute dalle autorità pubbliche di ogni progetto, nonché il loro rispetto del principio DNSH.

Le criticità che affliggono l'attuazione e il monitoraggio del PNRR italiano risultano ancora più evidenti per quanto riguarda gli aspetti più attinenti alla **transizione verde**. Il Capitolo REPowerEU avrebbe dovuto affrontare con chiarezza tutte le questioni relative alla "giusta transizione" che possono discendere da un processo di decarbonizzazione, senza tenere in conto esclusivamente le richieste di pochi soggetti interessati.

Nell'ottica di uno sviluppo della democrazia partecipativa e del dialogo multilivello, dovranno essere definiti ruoli, compiti e tempistiche chiare, utili a garantire il costante impegno delle organizzazioni della società civile e della cittadinanza nei processi decisionali relativi alla transizione verde. Anche al fine di garantire una gestione corretta ed efficiente delle risorse finanziarie e sociali, dovrà essere assicurata la coerenza del PNRR e del REPowerEU con il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) e il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), prevedendo anche in questi due piani la partecipazione delle parti sociali nelle diverse fasi del ciclo di policy.

Per evitare gli errori del passato, nei prossimi passi verso il 2026 il Governo dovrebbe inoltre favorire la costruzione di alleanze con la società civile per sostenere l'attuazione e il monitoraggio dei progetti PNRR e REPowerEU. La richiesta è quella di garantire la realizzazione di diritti sanciti a diversi livelli, da quello nazionale e costituzionale a quello internazionale, al fine di esprimere, valutare e monitorare la dimensione sociale dei piani di transizione ecologica, anche nel rispetto e nella cura delle generazioni che verranno.

<sup>38</sup> <https://www.osservatoriocivicopnrr.it/news/37-repowerEU-per-un-pnrr-bene-comune-parliamone-insieme.html>

<sup>39</sup> OECD, Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making, OECD Public Governance Reviews, 2017. Disponibile su [www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm](http://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm)

<sup>40</sup> Si tratta di principi a cui più volte la stessa Commissione europea ha fatto riferimento, per un approfondimento si rinvia a: M. Breil, M. Zandersen, P. Pishmisheva, A. Branth Pedersen, L. Romanovska, I. Coninx, M. Rogger, K. Johnson, Leaving No One Behind' in Climate Resilience Policy and Practice in Europe. European Topic Centre on Climate Change impacts, Vulnerability and Adaptation, (ETC/CCA) Technical Paper 2021/2, 2021. Disponibile su: [https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-cca/products/etc-cca-reports/tp\\_2-2021](https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-cca/products/etc-cca-reports/tp_2-2021)

<sup>41</sup> Per un approfondimento si rinvia a: TERNA, TERNA: Presentato il piano di sviluppo 2023 della Rete elettrica nazionale, 15 marzo 2023, [www.terna.it/it/media/comunicati-stampa/dettaglio/piano-sviluppo-2023](http://www.terna.it/it/media/comunicati-stampa/dettaglio/piano-sviluppo-2023); SNAM, Rete Adriatica. Un progetto strategico per il Paese, 19 aprile 2018. Disponibile su [www.snam.it/it/snam\\_per\\_abruzzo/rete\\_adriatica/progetto\\_strategico/](http://www.snam.it/it/snam_per_abruzzo/rete_adriatica/progetto_strategico/); ENI, Idrogeno, il potenziale di un vettore energetico. Il cammino per la decarbonizzazione passa anche per l'H2. Disponibile su [www.eni.com/it-IT/attivita/natural-resources/idrogeno-energia-pulita-strategia-eni.html](http://www.eni.com/it-IT/attivita/natural-resources/idrogeno-energia-pulita-strategia-eni.html); ENI, i biocarburanti, un contributo chiave per la transizione dei trasporti. Sviluppiamo le tecnologie più innovative e metodi di produzione a basso impatto carbonico per produrre biocarburanti più sostenibili. Disponibile su [www.eni.com/it-IT/attivita/biocarburanti.html](http://www.eni.com/it-IT/attivita/biocarburanti.html)

## 2.5 - La modifica del PNRR: un processo a porte chiuse per la società civile

Da tempo oggetto di attenzione mediatica, più volte discussa e analizzata, alla fine, dopo lunga attesa, nel corso del mese di luglio 2023 è stata presentata la **proposta di modifica del PNRR**.

La proposta risulta molto corposa e riguarda svariate misure (nello specifico 144 tra investimenti e riforme) che toccano quasi **16 miliardi di euro** (su 191,5 miliardi di fondi PNRR), oltre che prevedere il nuovo capitolo **REPowerEU**, che da solo vale 2,76 miliardi di euro solo per l'Italia, con specifici obiettivi di diversificazione energetica.

Secondo quanto diffuso dal Governo, le proposte di modifica possono essere distinte in tre categorie<sup>42</sup>.

Una prima categoria riguarda modifiche formali relative alla descrizione delle misure e soprattutto ai meccanismi di verifica, al fine anche di agevolare la rendicontazione dei singoli obiettivi.

La seconda categoria riguarda modifiche e riprogrammazioni di alcune misure proposte dalle amministrazioni, a fronte di una impossibilità o forti criticità a raggiungere alcuni obiettivi e soprattutto target fisici (tra queste rientrano interventi relativi all'alta velocità e alla transizione digitale).

Infine, la terza categoria riguarda, invece, le misure che si propone di defanziare sul PNRR ma che, sempre a detta del Governo, sarebbero salvaguardate attraverso altri finanziamenti attraverso, per esempio, il Piano nazionale complementare e le Politiche di coesione. Si tratta di 9 misure per un ammontare totale di 15,9 miliardi di euro.

---

<sup>42</sup> <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/ministro/comunicati-stampa/27-lug-23-pnrr/>

**TABELLA 1. Tabella riepilogativa delle proposte di modifica**

| <b>Id Misura</b> | <b>Descrizione misura</b>   | <b>Amministrazione centrale di riferimento</b>       | <b>Proposta rimodulazione</b> |
|------------------|---|--|-------------------------------|
| M2C4I2.2         | Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni             | Ministero dell'Interno                               | 6.000.000.000,00              |
| M5C2I2.1         | Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale | Ministero dell'Interno                               | 3.300.000.000,00              |
| M5C2I2.2.C       | Piani urbani integrati - progetti generali  | Ministero dell'Interno                               | 2.493.800.000,00              |
| M2C4I2.1.A       | Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico                    | Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica | 1.287.100.000,00              |
| M2C2I3.2         | Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate   | Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica | 1.000.000.000,00              |
| M5C3I1.1.1       | Aree interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità                                       | PCM - Dipartimento Politiche di Coesione             | 724.999.998,00                |
| M2C2I1.3         | Promozione impianti innovativi (incluso offshore)   | Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica | 675.000.000,00                |
| M5C3I1.2         | Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie   | PCM - Dipartimento Politiche di Coesione             | 300.000.000,00                |
| M2C4I3.1         | Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano   | Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica | 110.000.000,00                |
| <b>Totale</b>    |   |  | <b>15.890.899.998,00</b>      |

Fonte: <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/ministro/comunicati-stampa/27-lug-23-pnrr/>

In merito al processo di modifica del PNRR, risulta importante ricordare che questa possibilità è espressamente prevista dal Regolamento istitutivo del NextGenerationEU (Regolamento 241/2021). Infatti, in base all'**art. 21** è possibile per qualsiasi Stato membro proporre modifiche al proprio Piano nazionale, specificando le **circostanze oggettive** che hanno condotto alla richiesta di modifica, nonché attraverso una richiesta che deve essere **motivata**. Intercorrono successivamente due mesi nel corso dei quali la Commissione europea valuta le motivazioni che hanno condotto alla richiesta.

Nella disamina delle modifiche la Commissione deve prendere in considerazione vari elementi, i più importanti dei quali, sicuramente, fanno riferimento all'art. 19 del Regolamento (come, per esempio, la quota del 37% delle dotazioni alla transizione ecologica; il 20% alla transizione digitale; raccomandazioni specifiche dell'Ue per ciascun Paese; ecc.).

Nulla da eccepire, quindi, sotto il profilo dell'opportunità politica e strategica di portare avanti delle proposte di modifica.

Tuttavia, da una prima lettura, le proposte modificative del Piano non possono soddisfare le necessità e le esigenze della società civile, presentando problematicità sia di metodo che di merito.

Di **metodo**, in quanto nel corso dell'iter di modifica del Piano la cittadinanza non è stata mai coinvolta.

Tutto ciò risulta, in primo luogo, in contrasto con l'articolo 19 del Regolamento, ossia quello stesso articolo che – come detto sopra – delinea gli elementi imprescindibili da prendere in considerazione nel momento in cui uno Stato membro procede alla richiesta di modifica. Infatti, l'art. 19 fa esplicito riferimento all'**articolo 18 par. 4<sup>44</sup>** lettera Q che, come detto già nei precedenti paragrafi, dovrebbe prevedere un processo di consultazione di vari soggetti, tra cui la società civile.

Oltre il piano, per così dire, giuridico, i problemi di metodo riguardano anche una **dimensione prettamente politica**.

Un esempio riguarda proprio il **nuovo Capitolo REPowerEU**. Come raccontato nel paragrafo dedicato, il 29 maggio scorso l'Osservatorio civico PNRR, insieme alla campagna Dati Bene Comune, ha inviato delle precise raccomandazioni al governo, per le quali ci si aspettava di essere ascoltati. Questa aspettativa era giustificata dal fatto che il Governo, nelle settimane che hanno preceduto la presentazione del capitolo, ha creato uno specifico *Gruppo Tecnico REPowerEU* (interministeriale), trovando il tempo e il modo per organizzare ben 13 riunioni della Cabina di regia con Sindacati, Rappresentanti Datoriali e Associazioni di categoria, nonché con Enel, Eni, Snam e Terna.

Come sempre, il grande assente è risultata la società civile, che non è stata mai convocata nel corso delle riunioni della Cabina di Regia, nonostante sia l'Osservatorio civico PNRR sia il Forum Terzo Settore ne facciano parte. Tutto ciò ha dimostrato la scarsa considerazione attribuita alle realtà civiche nel processo di revisione del PNRR, nonostante gran parte dei definanziamenti riguardassero da vicino misure che toccano direttamente la cittadinanza e i temi a questa cari.

Si giunge così ai problemi di **merito**. Innanzitutto, appare importante evidenziare che la gran parte delle misure che il governo ha deciso di definanziare (14,2 miliardi di euro) hanno come soggetti attuatori gli enti locali, ai quali verranno quindi dimezzate le risorse a loro assegnate rispetto alla dotazione originaria prevista dal Piano (pari a circa 28 miliardi di euro).

Inoltre, occorre specificare che dei circa 16 miliardi di euro totali oggetto di definanziamento, più di 12 miliardi andranno a colpire progetti che erano stati già assegnati. Nello specifico, si tratta di quasi 43 mila progetti già aggiudicati e, in molti casi, già in corso d'opera.

Andando maggiormente nel dettaglio, di questi oltre 12 miliardi di definanziamento previsti per i quasi 43 mila progetti già in corso d'opera, la quasi totalità di questi (circa 39 mila) riguardano gli **interventi per la valorizzazione dei territori e l'efficienza energetica dei comuni**, misura che viene definanziata nella sua interezza per circa 6 miliardi di euro.

Inoltre, il Governo ha anche deciso di definanziare totalmente all'incirca 2.300 progetti di **rigenerazione urbana** per 3.3 miliardi di euro e i 614 progetti previsti per i **Piani Urbani integrati (PUI)**, per circa 2.7 miliardi di euro (oltre quelli descritti, è stato deciso di proporre il definanziamento – totale o parziale – anche per ulteriori progetti, come quelli per le aree interne, per i ben confiscati alla mafia, per rischio alluvione e idrogeologico, ecc.).

Appare quindi chiaro come la scelta sia inesorabilmente e pesantemente ricaduta su misure di grande importanza e impatto per la società civile: ossia, da un lato, la transizione ecologica (i progetti che si riferiscono alla valorizzazione dei territori e l'efficienza energetica dei comuni) e, dall'altro, l'inclusione sociale (rigenerazione urbana e PUI).

Dato ciò, sorge spontaneo chiedersi il perché il Governo abbia deciso di modificare dal PNRR proprio queste misure. La risposta si può riscontrare all'interno della stessa proposta di modifica e riguarda, parafrasando, il fatto che:



- » Molti di questi erano progetti la cui ideazione e scrittura era avvenuta prima dell'approvazione del Piano, fatto che li rende scarsamente compatibili con alcuni principi che gli Stati membri si sono impegnati a rispettare al momento in cui hanno accettato di finanziarsi attraverso il NextGenerationEU, non da ultimo il principio del DNSH (di cui si è detto in precedenza);
- » La maggior parte di tali risorse prevedevano un ruolo delle amministrazioni locali come enti attuatori, molte delle quali soffrono di gravi carenze amministrative e burocratiche che inficiano l'ordinato e scadenzato procedere del Piano;
- » Molti progetti sono in ritardo a causa delle conseguenze della guerra in Ucraina, specificatamente a causa dell'aumento del prezzo delle materie prime che ha generato un diffuso aumento dell'inflazione.

Tuttavia, facendo fedelmente riferimento al dettame dell'articolo 21 del regolamento NextGenerationEU, dal quale discende la possibilità di modifica del Piano e che, come detto prima, la consente solo per il sorgere di *circostanze oggettive* che siano debitamente *motivate*, appare chiaro come delle tre motivazioni solamente una (ossia l'aumento dei prezzi delle materie prime) possa essere considerata come oggettivamente motivata. Differentemente, le altre due motivazioni (progetti scritti in passato e problemi legati agli enti locali) non si conformano ai criteri di oggettività e giusta motivazione previsti dall'articolo 21, in quanto già presenti e conoscibili nel momento nel quale il Governo italiano ha sottoposto, nel 2021, il PNRR all'approvazione delle istituzioni europee.

In conclusione, **forte è la delusione per questo processo di modifica del PNRR.**

In primo luogo, perché potrebbe mettere in serie difficoltà tutti quegli enti locali che avevano già avviato gare per la modernizzazione energetica e l'inclusione sociale delle proprie città. A tal proposito, il Governo si è affrettato a sottolineare che non si tratterà di un defianziamento bensì di una riprogrammazione e che le misure e i progetti che non saranno più finanziati attraverso il PNRR avranno una copertura garantita da altri fondi, sia nazionali che comunitari (dei quali, però, non conosciamo, ad oggi, la copertura). Si resta, sotto questo aspetto, in attesa di conoscere gli ulteriori sviluppi e i dettagli.

In secondo luogo, preme anche evidenziare come rimanga forte la contrarietà di un processo di modifica gestito a porte semichiusate, includendo alcuni soggetti ed escludendone altri, in particolare la società civile. Rimane forte la convinzione che senza le cittadine e i cittadini non sarà possibile portare avanti questo processo di rinnovamento che il PNRR ha l'ambizione di realizzare, né tantomeno di creare l'*Italia di domani* che si è promesso di costruire con la richiesta di ingenti prestiti a debito del PNRR.

## **BOX. 1 LE ALTRE PROPOSTE NELLA MEMORIA DELL'OSSERVATORIO CIVICO PNRR AL DECRETO PNRR TER**

### **L'ESENZIONE DALLA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE (VIA)**

Nell'ambito dell'iniziativa portata avanti sul decreto PNRR ter, l'Osservatorio - a parte le proposte relative alla partecipazione e alla trasparenza, che fanno parte del suo DNA - non poteva esimersi dal presentare anche ulteriori istanze sul tema della tutela dell'ambiente, data l'importanza e le sensibilità presenti fra le sue organizzazioni appartenenti.

Nello specifico, si faceva riferimento alla soppressione del nuovo art. 18 ter (*Ulteriori disposizioni di semplificazione in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) in casi eccezionali*), che prevede che *nei casi eccezionali in cui è necessario procedere con urgenza alla realizzazione di interventi di competenza statale previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, il Ministro competente per la realizzazione dell'intervento può proporre al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica l'avvio della procedura di esenzione del relativo progetto dalle disposizioni* sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

La norma puntava ad estendere ai progetti degli interventi finanziati con risorse del PNRR e del Piano Nazionale Complementare l'applicabilità del facoltativo regime di esenzione dalla VIA previsto dall'art. 6 comma 11 del Codice Ambiente, il quale già di per sé presenta aspetti critici laddove fa discendere la scelta sulla stessa esenzione da una valutazione di carattere politico-amministrativo spettante al Ministro dell'Ambiente (anziché da una valutazione tecnico-amministrativa in senso stretto) circa la sussistenza di presupposti - e non meglio definiti - "casi eccezionali" o dei casi in cui l'applicazione delle disposizioni sulla VIA "incida negativamente sulla finalità del progetto".

In particolare, preoccupava particolarmente che le valutazioni politico-amministrative, per costante

giurisprudenza del Consiglio di Stato, sono connotate da elevatissima discrezionalità e pertanto insindacabili se non per manifesta illogicità, contraddittorietà intrinseca o travisamento dei fatti (trattasi di una discrezionalità, per così dire, “suicida” in cui, sostanzialmente, il contenuto dispositivo dell’atto smentisce le sue stesse premesse oppure si basa su norme o fatti inesistenti). All’elevata ed insindacabile discrezionalità dell’amministrazione corrisponde, inevitabilmente, la sostanziale estromissione della collettività da tale specifico, quanto rilevante, processo decisionale.

Conseguentemente ci si chiedeva, sempre in chiave critica, se una **simile disposizione non possa porsi in contrasto con le finalità di tutela ambientale e territoriale** che sono sottesi agli stessi obiettivi di coesione sociale posti a fondamento del PNRR e del PNC.

In conclusione, ma di estrema importanza, si rappresentava come questa norma fosse in aperta contraddizione con il principio DNSH (*Do Not Significant Harm*), pilastro fondamentale, che regola tutti i finanziamenti previsti dal NextGenerationEU. Non risulta difatti chiaro in base a quale criterio, cancellando la VIA, sarebbe stato valutato il prerequisite per cui i progetti “non arrechino nessun danno significativo all’ambiente”.

## **BOX. 2 GLI ALTRI CAPITOLI SENSIBILI DEL CODICE DEGLI APPALTI PUBBLICI**

A parte i profili attinenti il Dibattito Pubblico, sui quali l’Osservatorio ha svolto azioni specifiche, il nuovo Codice dei contratti pubblici porta con sé molte novità, tra le quali è possibile annoverare la semplificazione delle procedure di affidamento, nonché quelle relative alle procedure negoziate; il nuovo ruolo determinante riservato al Responsabile Unico del Progetto (ex “Responsabile Unico del Procedimento”), da ora facente ruolo di project manager nella gestione di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione; l’eliminazione del divieto del cosiddetto “subappalto a cascata”; ecc.

Tra le importantissime novità del nuovo Codice, ve ne sono alcune sulle quali l’Osservatorio civico PNRR non ha ancora svolto azioni specifiche, ma che sono state oggetto di analisi e studio e che, nel prossimo futuro, potrebbero portare ad ulteriori azioni in rete.

Nello specifico, si fa riferimento alla **nuova digitalizzazione e ai profili di trasparenza del nuovo Codice** che dovranno essere oggetto continue analisi empiriche, rientrando a pieno titolo all’interno delle materie di “interesse” e degli obiettivi dell’Osservatorio, ossia la trasparenza e i dati aperti (quest’ultimi strettamente connessi alla digitalizzazione ed elementi necessari e indispensabili per la trasparenza stessa).

In questa sede, si procede ad un approfondimento volto solo a dare una panoramica generica e una descrizione dei nuovi istituti, che potrà tuttavia risultare utile per inquadrare la materia e individuarne gli aspetti di criticità.

### **Digitalizzazione**

La digitalizzazione rappresenta di certo una delle più importanti novità del nuovo Codice e dell’intero ciclo di vita dei contratti. Ad essa è dedicata un’intera parte (la Parte II del Libro I) del decreto.

Obiettivo della digitalizzazione è quello di semplificare e velocizzare tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti, migliorare la qualità e la tempestività dei dati raccolti e garantire maggiore trasparenza e condivisione delle informazioni. Attraverso la completa digitalizzazione del sistema, si mira inoltre a realizzare un monitoraggio tempestivo e continuo del mercato prevenendo eventuali fenomeni distorsivi.

È bene sottolineare che la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti coincide con **uno degli obiettivi principali del PNRR** e persegue il duplice scopo di rilanciare economicamente l’Italia e di rappresentare un’efficace misura di prevenzione della corruzione. La digitalizzazione diventa, in altri termini, la via per assicurare l’efficacia e l’efficienza dell’azione amministrativa, nonché per rafforzare il rispetto delle regole.

L’obiettivo del legislatore è quello di creare un’unica piattaforma centralizzata dei contratti pubblici, in cui confluiscono i principali dati e informazioni relative ai contratti stessi e agli operatori economici coinvolti, e alla quale devono collegarsi tutte le banche dati e i sistemi informativi che svolgono, a qualunque titolo, una funzione nell’ambito degli appalti pubblici.

A tale riguardo, l'art. 22 del nuovo Codice istituisce un "ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (*e-procurement*)" costituito dalle piattaforme e dai servizi digitali infrastrutturali abilitanti la gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici e dalle piattaforme di approvvigionamento digitale utilizzate dalle stazioni appaltanti, che, nel loro insieme, concorrono unitariamente al raggiungimento dell'obiettivo.

Si tratta di un traguardo decisamente ambizioso e di non facile realizzazione. Non a caso, l'efficacia di tutte le disposizioni connesse alla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti è posticipata al 1° gennaio 2024, al fine di dare il tempo a tutte le amministrazioni e agli altri soggetti coinvolti di adeguare i propri sistemi informatici e garantire l'effettiva interoperabilità tra gli stessi. Entro tale data, quindi, l'ANAC, le stazioni appaltanti, tutti gli enti certificatori e tutti gli altri soggetti coinvolti dovranno adeguare i propri sistemi informatici per dar vita all'Ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale.

Il tema della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti è disciplinato specificatamente dagli articoli da 19 al 31 del nuovo Codice e, di particolare rilievo, appare la declaratoria dei principi su cui deve fondarsi questo processo di grande rinnovamento.

In particolare, i principi fondamentali sono: la neutralità tecnologica, la trasparenza, la protezione dei dati personali, la sicurezza informatica. Questi, nel loro complesso, consentono di dare vita al c.d. **diritto di cittadinanza digitale**, inteso come quell'insieme di diritti e doveri che ha lo scopo di semplificare il rapporto tra cittadinanza, imprese e pubblica amministrazione tramite le tecnologie digitali e consentire l'accesso a dati, documenti e servizi di interesse in modalità digitale.

### **Trasparenza**

Come detto in premessa, importante è anche soffermarsi sulla stretta connessione che lega la nuova digitalizzazione del Codice dei contratti pubblici e la trasparenza stessa. Nello specifico, rilevante in concreto è l'**unicità del luogo di pubblicazione e di invio** delle informazioni ai fini della trasparenza.

L'art. 28 del Codice stabilisce infatti che "*le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici, (...), sono trasmessi tempestivamente alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme digitali*" di *e-procurement* certificate di cui ciascuna stazione appaltante dovrà obbligatoriamente fare uso.

Le stazioni appaltanti adempiono quindi ai loro obblighi di pubblicazione ai fini di trasparenza dei dati e delle informazioni richieste dalla normativa vigente mediante l'unico invio alla BDNCP dell'ANAC tramite la piattaforma in uso. Lo stesso art. 28 precisa, infatti, che "per la trasparenza dei contratti pubblici fanno fede i dati trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'ANAC, la quale assicura la tempestiva pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti, anche attraverso la **piattaforma unica della trasparenza**, e la periodica pubblicazione degli stessi in formato aperto".

All'esito dell'invio dei dati, ciascuna stazione appaltante potrà procedere alla pubblicazione di un collegamento ipertestuale con la banca dati ANAC nella sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito istituzionale.

Il comma 3 dell'art. 28 riassume i dati da trasmettere ad ANAC per popolare la banca dati, per cui sussiste l'obbligo di pubblicazione. Tali dati sono quelli già individuati dall'art. 1, comma 32, della L. n. 190/2012, il quale, tuttavia, viene meno in ragione della trasposizione nell'art. 28 degli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici.

È chiaro come un tale provvedimento modifichi profondamente l'attuale sistema di trasparenza, facilitando sia il lavoro della pubblica amministrazione, che non dovrà più trasmettere e caricare le medesime informazioni in differenti portali, sia la fruibilità delle informazioni da parte della cittadinanza, che potrà trovarle e riscontrarle in un unico luogo virtuale.

ANAC ha tempestivamente adempito a quanto stabilito dal nuovo Codice degli appalti, rendendo disponibile a partire dal 18 luglio il primo nucleo della Piattaforma unica della Trasparenza e dandone notizia attraverso un comunicato ufficiale del Presidente (27 giugno 2023).

Ha, inoltre, messo a disposizione dei soggetti obbligati un'applicazione informatica attraverso la quale i RUP - Responsabili unici del procedimento, in maniera guidata, potranno inviare all'Autorità la documentazione prevista ai fini della pubblicazione sulla sezione dedicata alla trasparenza dei servizi pubblici locali.

L'art. 222 stabilisce inoltre che *“L'inadempimento dell'obbligo è sanzionato ai sensi del comma 13<sup>21</sup>. Per un periodo transitorio pari a un anno, decorrente dalla data in cui il codice acquista efficacia, il RUP non è soggetto alle sanzioni irrogabili per la violazione degli obblighi informativi previsti nei confronti della Banca nazionale dei contratti pubblici nell'ipotesi in cui, entro sessanta giorni dalla comunicazione all'amministrazione di appartenenza, adempia a tutti gli oneri informativi con contestuale autocertificazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, relativa all'adempimento degli stessi”*.

Inoltre, nel tentativo di facilitare ulteriormente il sistema ed integrarlo anche ai fini di un più efficace diritto alla trasparenza, l'art. 22 del nuovo Codice descrive il c.d. ecosistema nazionale di *e-procurement*, ovvero tutto il sistema di piattaforme e servizi digitali infrastrutturali che, una volta istituiti se non ancora esistenti o, comunque, una volta resi pienamente interoperabili e integrati tra loro, consentiranno la gestione interamente digitale di tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti.

Tra tutte, assume un'importanza centrale la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, di cui ANAC è la titolare esclusiva, attorno alla quale dovranno ruotare le varie piattaforme e banche dati gestite da altre amministrazioni o enti<sup>22</sup>.

Le piattaforme e i servizi digitali consentiranno quindi, una volta pienamente integrati tra loro, funzionalità e interoperabilità afferenti a tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti, dalla redazione o acquisizione degli atti in formato nativo digitale, all'accesso elettronico alla documentazione di gara, sino al controllo tecnico, contabile e amministrativo dei contratti anche in fase di esecuzione. Il tutto *“maggiormente garantito”* anche da un sistema sanzionatorio in caso di omissioni o inerzie, previsto ex art. 23 del nuovo Codice.

Grandi novità si riscontrano anche nella disciplina della pubblicità legale degli atti.

L'art. 27 sancisce, infatti, che essa è garantita dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), mediante la trasmissione dei dati all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea e la loro pubblicazione sul sistema SIMAP/TED dell'Unione europea. Gli effetti giuridici degli atti oggetto di pubblicazione decorrono dalla data di pubblicazione nella BDNCP.

Ciò significa che, in ossequio al principio dell'unicità dell'invio, a fronte della sola trasmissione degli atti alla Banca Dati Nazionale gestita dall'ANAC, viene garantita da un lato la decorrenza degli effetti giuridici correlati alla pubblicazione e, dall'altro, la disponibilità tempestiva e costante di tutti i dati acquisiti, attraverso l'interoperabilità della BDNCP con le altre banche dati della pubblica amministrazione.

È infatti previsto che la documentazione di gara sia resa costantemente disponibile ed accessibile attraverso le piattaforme digitali di *e-procurement* e i siti istituzionali delle stazioni appaltanti, attraverso un collegamento tra questi e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

L'invio dei dati ai fini di pubblicità (alla Gazzetta Ufficiale – GURI e al Sistema Informativo Monitoraggio Gare - SIMOG) e la pubblicazione degli stessi nel profilo del committente saranno quindi tutti assolti automaticamente con l'unico invio alla BDNCP.

Se realmente efficace, il sistema potrebbe indubbiamente far cadere l'obbligatorietà della pubblicazione sui quotidiani a rilevanza nazionale e regionale, producendo un risparmio di questi costi da sempre a carico degli operatori economici. Oltre ciò, appare evidente la positiva ricaduta in termini di semplificazione di adempimenti amministrativi e risparmio di tempo e denaro, sia per le stazioni appaltanti che per i concorrenti.

Di particolare interesse in tema di trasparenza, in particolare per ciò che riguarda non solo il presente, ma soprattutto il futuro degli appalti pubblici, è l'art. 30, in cui si disciplina l'“uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti”.

Anche la pubblica amministrazione si sta sempre più orientando verso soluzioni tecnologiche e algoritmiche (Agenzia delle Entrate e INPS, in primis) per snellire e velocizzare i processi decisionali. In questo senso ci sembrano particolarmente importanti i criteri di trasparenza sanciti dall'articolo 30, in cui si prevede che le decisioni assunte mediante automazione rispettino i principi di: conoscibilità e comprensibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica ed in particolare (comma 5) che le pubbliche amministrazioni pubblichino sul sito istituzionale, nella sezione «Amministrazione trasparente», l'elenco delle soluzioni tecnologiche di cui al comma 1 utilizzate ai fini dello svolgimento della propria attività.

### **Analisi e conclusioni**

Dal momento della sua approvazione, il nuovo Codice dei contratti pubblici, è stato oggetto sia di critiche che di plauso da parte di molte persone esperte del settore e opinionisti. Tra quelle che hanno prodotto una maggiore eco, vi sono di certo le critiche rivolte dal Presidente dell'ANAC, Busia, nel corso della presentazione alla Camera dei Deputati della Relazione annuale dell'attività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione<sup>20</sup>, avvenuta l'8 giugno 2023, che risultano estremamente importanti e degne di nota sia in materia di appalti sia relativamente al PNRR.

In merito al PNRR, il Presidente dell'ANAC ha sottolineato la necessità di una sua rinegoziazione ed evidenziando – come ripete oramai da due anni l'Osservatorio civico PNRR – come il PNRR “*deve essere terreno condiviso, sottratto alla dialettica politica di corto respiro. Precondizione di tutto ciò è la massima trasparenza e controllabilità dei progetti e dello stato degli investimenti*”.

Il Presidente ANAC ha voluto anche parlare del **lavoro di donne e giovani negli appalti PNRR** sottolineando che: “*Ci siamo impegnati per la migliore implementazione della disciplina sulla parità generazionale e di genere nei contratti pubblici, che mira a garantire migliori prospettive occupazionali alle donne e ai giovani in settori del mercato altrimenti difficilmente accessibili. Tuttavia, i dati confermano che quasi nel 60% degli appalti sopra i 40.000 euro e nel 44% di quelli sopra i 150.000 euro, le stazioni appaltanti non hanno inserito, nei bandi, le relative clausole*”.

Il Presidente Busia ha anche messo in guardia relativamente ad un **eccessivo utilizzo di deroghe** e soglie alte nel nuovo Codice: “*la deroga non può diventare regola, senza smarrire il suo significato e senza aprire a rischi ulteriori. Nel tempo in cui, grazie all'impiego delle piattaforme di approvvigionamento digitale e all'uso di procedure automatizzate, è possibile ottenere relevantissime semplificazioni e notevoli risparmi di tempo, accrescendo anche trasparenza e concorrenza, sorprende che per velocizzare le procedure si ricorra a scorciatoie certamente meno efficienti, e foriere di rischi. Tra queste, l'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti, specie per servizi e forniture, o l'eliminazione di avvisi e bandi per i lavori fino a cinque milioni di euro*”.

Forte è stato anche il richiamo del Presidente dell'ANAC relativamente alla **qualificazione** delle stazioni appaltanti, nonché la messa in guardia sui rischi del **subappalto a cascata**, il quale “*porta con sé, in ogni passaggio da un contraente a quello successivo, una progressiva riduzione del prezzo della prestazione. E questa necessariamente si scarica o sulla minore qualità delle opere, o sulle deteriori condizioni di lavoro del personale impiegato*”.

Appare chiaro che il decisore politico ha deciso di non far tesoro delle raccomandazioni dell'ANAC e del suo Presidente, decidendo in particolare di **non coinvolgere e non ascoltare i consigli che la società civile** ha rivolto al Governo nel corso degli ultimi mesi, sia in relazione al PNRR sia specificatamente sul nuovo Codice e il Dibattito Pubblico.

Per quanto riguarda la digitalizzazione e la trasparenza, l'Osservatorio civico PNRR non ha proposto specifiche azioni di advocacy, sebbene abbia svolto analisi che portano a conclusioni diverse e che possono essere lette in maniera sistemica anche con altre riforme e azioni connesse al PNRR.

Sulla **digitalizzazione**, risulta chiaro come questa rappresenti uno dei cardini del PNRR e, di conseguenza, di varie sue riforme abilitanti (tra cui il nuovo Codice degli appalti). Ad essa viene dedicata, infatti, una intera misura del Piano (M1), ma riguarda trasversalmente anche tutte le altre Missioni del PNRR, in quanto attiene al continuo aggiornamento tecnologico nei processi produttivi e delle infrastrutture nel loro complesso (energetiche, trasporti, sistemi di monitoraggio con sensori e piattaforme dati che rappresentano un innovativo metodo di gestione in qualità e sicurezza degli asset), della scuola (programmi didattici, competenze di docenti e studenti, funzioni amministrative, edifici) e della sanità (infrastrutture ospedaliere, dispositivi medici, personale).

La stessa ANAC, al momento dell'approvazione del provvedimento concernente i requisiti tecnici e le modalità di certificazione delle piattaforme di approvvigionamento digitale (in applicazione dell'art. 26 del nuovo Codice) ha affermato che “*La realizzazione dell' e-procurement, del passaggio completo al digitale di tutto il ciclo di vita del contratto pubblico... è fondamentale per la modernizzazione del Paese e il raggiungimento di standard europei...L'obiettivo è di semplificare e velocizzare le varie fasi del ciclo di vita dei contratti. Offrire qualità e tempestività dei dati raccolti, maggiore trasparenza e condivisione delle informazioni, attuare il principio dell'unicità dell'invio (cioè, ridurre la burocrazia inutile), e garantire un monitoraggio tempestivo del mercato con la prevenzione di fenomeni distorsivi e corruttivi*”<sup>21</sup>.

Se può essere quindi tracciato un bilancio positivo concernente lo sviluppo di una digitalizzazione, che potremmo definire “multisettoriale”, volta a migliorare ed efficientare il sistema nel complesso, oltre che a garantire maggiore trasparenza e prevenzione verso la corruzione, risulta comunque importante mettere in luce alcune storture che sono derivate dall’approvazione del nuovo Codice.

In particolare, salta agli occhi il nuovo articolo 226, relativo ad abrogazioni e disposizioni finali.

L’articolo 226, comma 3, lettera d) prevede l’abrogazione dell’articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190, che riguarda i cosiddetti file **XML** della L. 190/2012. Questa norma rappresenta una fonte straordinaria di **trasparenza e open data sui soldi pubblici a livello mondiale**, anche se comporta un onere amministrativo significativo.

Il nuovo Codice non intende eliminare la trasparenza, bensì garantire che le stesse informazioni siano ancora disponibili e pubblicate una sola volta nella nuova versione potenziata della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), in coerenza con l’articolo 22 - Ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (e-procurement), con l’articolo 23 - Banca dati nazionale dei contratti pubblici e, soprattutto, con l’articolo 28, che dovrebbe garantire la disponibilità centralizzata di dati analoghi a quelli degli XML della L. 190/2012.

Tuttavia, appare necessario evidenziare che, dato che il legislatore intende compensare la maggior discrezionalità e velocità degli appalti con una maggiore trasparenza e possibilità di scrutinio ex post, sarebbe stato opportuno abrogare il comma 32 **almeno un anno dopo (se non due), e non sei mesi prima**, rispetto alla piena implementazione della nuova BDNCP e al relativo portale della trasparenza e **solo a seguito di una verifica della piena operatività delle nuove fonti, per evitare qualsiasi rischio di spendere i fondi del PNRR con un livello di trasparenza sostanzialmente ridotto**.

In conclusione, se risulta almeno plausibile sperare che, entro un paio d’anni, gli stessi dati oggi disponibili tramite gli XML della L.190 possano essere integrati nella BDNCP grazie all’interoperabilità con le piattaforme di e-procurement e altri accorgimenti, pare almeno lecito dubitare che ciò possa avvenire entro i prossimi sei mesi, considerando che già tra il 2012 ed il 2014 la corretta implementazione del comma 32 dell’art. 1 della L.190/2012 ha richiesto un certo periodo di “rodaggio” tecnico.

Idealmente, sarebbe stato dunque opportuno posticipare l’abrogazione del comma 32, rimandandola ad un provvedimento successivo, previa consultazione dell’ANAC, per confermare che la BDNCP riceva ormai tutti i dati che prima erano pubblicati negli XML ex L. 190/2012, con la stessa granularità e copertura a livello di enti che li trasmettono correttamente.

Per quanto riguarda, invece, la **trasparenza**, l’Osservatorio civico PNRR non ritiene che vi siano elementi di criticità *tout court* relativamente alla connessione tra trasparenza e contratti pubblici.

Tuttavia, risulta chiaro non sia stato fatto un discorso di riforma organica che considerasse anche le altre norme che concernono la trasparenza stessa.

Come ha avuto occasione di rappresentare in altre sedi l’Osservatorio civico PNRR (in particolare nel corso delle riunioni del Tavolo di Partenariato), la società civile le cittadine e i cittadini sono ancora in attesa che venga proposta la **riforma dell’intero sistema di accesso agli atti**.

Difatti, lo stesso PNRR, a pagina 73, oltre che sottolineare l’esigenza di realizzare la Piattaforma unica della Trasparenza, contempla altresì un’esigenza di semplificazione del sistema di trasparenza, attraverso una riforma abilitante alla creazione di un unico accesso agli atti.

La riforma risulterebbe estremamente utile al fine di una reale e concreta fruizione dei diritti di conoscenza da parte della cittadinanza, soprattutto nel momento in cui il nuovo sistema unitario superi la sovrapposizione normativa tra differenti tipologie di accesso, che risulta ad oggi estremamente controproducente tanto per gli interessati quanto per le amministrazioni soggette alla normativa.

Nello specifico, il superamento dovrebbe riguardare i limiti previsti dalla L.241/1990, con particolare riguardo alla **legittimità soggettiva all’accesso** (art. 22 relativo ai c.d. *soggetti interessati*, ossia tutti coloro che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l’accesso), mantenendo le garanzie maggiormente estensive previste dal d.lgs. 33/2013 - come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 -, in particolare quelle di cui all’art. 5 comma 1, 2 e 3 e concernenti l’accessibilità totale ai documenti (anche ulteriori rispetto a quelli per i quali sia previsto un

obbligo di pubblicazione), l'assenza di motivazione, oltre che di specifiche limitazioni relativamente, appunto, alla legittimazione soggettiva del richiedente.

Oltre ciò, a nostro avviso, il nuovo sistema dovrebbe chiarire in maniera specifica il perimetro dell'eccezione assoluta di cui all'art. 5 bis, comma 3, laddove è prevista la clausola di esclusione all'accesso civico generalizzato *negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.*

Come dimostrato dalla recente giurisprudenza amministrativa, una siffatta formulazione potrebbe continuare a generare pericolose sovrapposizioni e incongruenze tra gli interessi tutelati dalla legge e i limiti previsti dalla stessa.

In particolare, si fa riferimento alla sentenza del TAR del Lazio 4103/2021, con la quale il giudice amministrativo aveva inizialmente respinto il ricorso per annullamento di un ricorrente avverso la decisione del Ministero dell'Interno di non ostendere dati concernenti le attività ispettive, rendendo riconducibile (attraverso il richiamo che l'art. 5 bis comma 3 fa all'art. 24 comma 1 della L.241/1990) una fonte di rango subordinato (ossia un Decreto Ministeriale) ad una fonte normativa di rango primario.

Di diverso avviso è stato, invece, il Consiglio di Stato (pronuncia 1522/2022) che, richiamando altresì la norma primaria e le stesse linee guida ANAC n. 1309/2016, ha annullato la sentenza del TAR del Lazio di cui si accennava sopra e ordinato l'esibizione dei documenti nei termini previsti dalla legge.

Sottraendosi da un'analisi di dettaglio delle motivazioni che hanno condotto al dispositivo delle sentenze, appare comunque opportuno evidenziare la **necessità che il legislatore, in sede di riforma del sistema di trasparenza** (così come previsto nel PNRR), **operi per fare chiarimento sul suddetto specifico limite previsto ex art. 5 bis, comma 3, riformulandolo in maniera da evitare ambiguità e dandone un'interpretazione che permetta una maggiore tutela dei diritti di accesso delle cittadine e dei cittadini.**

FOTO: MARGHERITA CAPRILLI



# 3 - IL TAVOLO DI PARTENARIATO ECONOMICO, SOCIALE E TERRITORIALE: UNA OPPORTUNITÀ MANCATA

## 3.1 - Storia, genesi e sviluppo: i principi di partecipazione nel PNRR

L'incredibile quantità di fondi messi a disposizione con il NextGenerationEU<sup>43</sup> dall'Europa per portare avanti l'implementazione di investimenti e riforme sino al 2026, nonché i forti mutamenti che tali risorse dovrebbero avere nel sistema Paese, ha messo da subito in luce la necessità di un Piano che avrebbe dovuto configurarsi come il più partecipato possibile, anche perché la maggior parte degli investimenti ricadranno sui territori e puntano a modificarne la struttura nel profondo, attraverso un processo di modernizzazione che, come spesso accade, non sempre viene compreso o accettato da chi li vive.

La partecipazione della cittadinanza nel PNRR si configurava quindi, almeno sulla carta, come elemento essenziale e irrinunciabile, al fine di accompagnare questo processo di cambiamento e modernizzazione e di fare in modo che lo stesso potesse essere condiviso e "interiorizzato" dalla società stessa.

Appare importante evidenziare che la partecipazione, ad ogni modo, rappresenta un elemento costitutivo del modello europeo, evincibile da una pluralità di dispositivi, primo tra tutti l'art. 10 del Trattato sull'Unione europea - TUE (*"ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini"*), oltre che figurare come elemento cardine della Costituzione italiana (artt. 2, 99, 118), che arricchisce la democrazia rappresentativa dando piena attuazione al principio di sussidiarietà.

Lo stesso Regolamento 241/2021 istitutivo del NextGenerationEU si basa sugli stessi principi, laddove l'articolo 18, comma 4, lettera q) – come accennato in precedenza – stabilisce che la preparazione e l'attuazione dei PNRR nazionali avrebbero dovuto comprendere *"una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile (...) e il modo con cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi"*.

Allo stesso modo, la Commissione europea, nella Proposta al Consiglio europeo di approvazione del PNRR italiano, aveva avanzato una chiara raccomandazione al Governo italiano, evidenziando come *"per garantire la responsabilizzazione dei soggetti interessati, è fondamentale coinvolgere tutte le autorità locali e tutti i portatori di interessi, tra cui le parti sociali, durante l'intera esecuzione degli investimenti e delle riforme inclusi nel piano"*<sup>44</sup>.

Dalla normativa europea emerge chiaramente come la partecipazione, lungi dall'essere un mero esercizio di stile, debba quindi rappresentare l'elemento cardine nel processo decisionale pubblico, al fine di risultare realmente efficaci e di allargare il consenso delle politiche, siano esse funzionali al progetto di integrazione europea o al perseguimento dei principi europei da parte della comunità dei singoli Stati membri che la compongono.

L'importanza della partecipazione nei processi deliberativi e attuativi dei Piani nazionali è stata rilevata altresì dal Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), organismo rappresentativo delle diverse categorie sociali in UE, il quale ha operato un'attività di verifica relativamente all'osservanza della norma regolamentare e all'effettivo coinvolgimento dei *"portatori di interessi"* indicati dal Regolamento.

Il rapporto del CESE<sup>45</sup>, nel sottolineare che la partecipazione è stata implementata in maniera assai diversa dai diversi Stati membri e attraverso modalità tendenzialmente "informali", ha tuttavia rilevato che, nella maggior parte dei casi, gli attori coinvolti non l'hanno considerata né realmente efficace, né in linea con le indicazioni del Regolamento.

<sup>43</sup> L'Italia, nello specifico, ha ricevuto dall'UE 191,5 mld di euro (68,9 mld in sovvenzioni e 122,6 mld in prestiti).

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2021\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_it.pdf) (punto 53 pag.16).

<sup>45</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:155:FULL&from=EN>



## 3.2 - L'istituzionalizzazione della partecipazione: il Tavolo di partenariato e il suo funzionamento

La duplice necessità, da parte del decisore politico italiano, sia di governare ed efficientare l'allocazione e l'implementazione delle ingenti risorse messe a disposizione, sia di uniformarsi alle indicazioni del regolamento europeo in materia di partecipazione della cittadinanza, ha da subito sollevato la necessità di strutturare una specifica governance del Piano, attuata attraverso l'approvazione del D.L. 77/2021 (cosiddetto *decreto governance e semplificazione*, conv. con mod. dalla L.108/2021).

Il Decreto 77 ha così istituito il **Tavolo di Partenariato economico, sociale e territoriale**, configurandone in maniera precisa e puntuale, al suo articolo 3, le sue funzioni e stabilendo che esso ha il compito di *“svolgere funzioni consultive sulle materie e per le questioni connesse alla attuazione del PNRR e di segnalare collaborativamente alla Cabina di regia e al Servizio Centrale per il PNRR ogni profilo rilevante per la realizzazione del PNRR, anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi”*.

Inoltre, lo stesso decreto, nell'indicare che il Tavolo dovesse essere istituito con decreto del Presidente del Consiglio, che ne ha definito successivamente i componenti<sup>46</sup>, indicava criteri oggettivi e predefiniti per la selezione degli stessi, precisando che dovessero essere individuati sulla base della loro maggiore rappresentatività e della comprovata esperienza e competenza dei rappresentanti.

L'istituzionalizzazione del processo partecipativo del PNRR italiano attuata attraverso il decreto 77/2021 è stato uno dei motivi di apprezzamento nel rapporto del CESE, che ha inserito il nostro Paese tra quelli virtuosi, ossia all'interno della categoria degli Stati membri che hanno promosso un coinvolgimento più strutturato dei diversi portatori di interessi.

Dopo pochi mesi dall'approvazione del decreto-legge che istituiva il Tavolo, con DPCM 14 ottobre 2021 sono stati definiti i trentadue membri che avrebbero seduto all'interno di questo organismo. Tra questi è stato inserito anche l'**Osservatorio Civico PNRR** (unico rappresentante delle organizzazioni della società civile insieme al Forum del Terzo Settore).

Per quanto concerne il funzionamento, già anteriormente alla prima riunione del Tavolo (tenutasi a novembre 2021) il Professor Treu, in qualità di coordinatore, aveva provveduto ad approvare e ad inviare un Regolamento che ne ha disciplinato nel dettaglio l'organizzazione e le modalità di lavoro.

In particolare, molte erano le funzioni delegate al coordinatore stesso, con competenze in materia di pianificazione delle attività, precisazione dell'ordine del giorno, convocazione dei componenti e del Governo, predisposizione del piano delle attività e del cronoprogramma, nonché di trasmissione del proprio lavoro alle varie strutture della governance del Piano (Cabina di regia, Servizio Centrale per il PNRR e all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione - art. 2).

Il Tavolo, inoltre, prevedeva anche specifici *impegni tra le parti* (art. 6), sancendo esplicitamente la necessità che i suoi componenti si adoperassero e dedicassero proprie risorse umane ed organizzative al funzionamento dello stesso, garantendone la qualità tecnico-professionale dell'apporto e la continuità della presenza, nonché fornendo tutte le informazioni tecniche atte a garantire la completezza dell'istruttoria e un'assistenza tecnico-professionale per il sostegno e l'animazione del processo partenariale.

Nello specifico, in base all'esperienza dell'Osservatorio Civico PNRR, è possibile mettere in evidenza come il funzionamento “empirico” del Tavolo abbia riflettuto in pieno gli ambiziosi impegni che il coordinatore aveva delineato con il suddetto regolamento. Infatti, nel corso della sua breve vita (si rammenta che il Tavolo è stato abolito a seguito dell'approvazione del c.d. Decreto PNRR 3, ma ha realmente funzionato sino a settembre 2022, ossia per undici mesi dalla sua prima convocazione) sono state indette ben ventuno riunioni, alla quale hanno partecipato, oltre ai suoi componenti, Ministri, Sottosegretari, Presidente e delegati dell'ANAC e alti dirigenti delle amministrazioni titolari di interventi del PNRR.

La partecipazione al Tavolo ha quindi comportato, per i suoi membri, un assiduo lavoro di analisi, studio, ricerca e produzione di memorie e note che, in base a quanto disciplinato dal regolamento, dovevano rispettare un alto livello qualitativo dei contributi che venivano infine inviati.

Consapevole dell'importanza di tale istituzione, in quanto unico spazio di coinvolgimento anche di stakeholders non pubblici e voce fuori dal “coro istituzionale” che governava il PNRR, l'Osservatorio civico PNRR si è impegnato, anche

<sup>46</sup> [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/DPCM\\_20211014\\_tavolo.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/DPCM_20211014_tavolo.pdf)

grazie alle alte professionalità delle organizzazioni che ne fanno parte, nel fornire contributi di qualità e attraverso un impegno assiduo. Un esplicito riconoscimento del lavoro svolto - che, appare opportuno specificarlo, ha sempre previsto una modalità di coinvolgimento e inclusione di tutte le associazioni parte dell'Osservatorio- è testimoniato dall'inserimento di molte delle proposte avanzate dall'Osservatorio all'interno della prima Relazione prodotta dal Tavolo<sup>47</sup>, trasmessa il 19 settembre 2022 dal suo coordinatore al Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi e contenente le principali osservazioni e proposte raccolte, con l'obiettivo di contribuire a migliorare il dialogo fra tutti gli attori coinvolti nella implementazione del Piano e a rafforzare la partecipazione delle parti sociali alla sua fase attuativa.

### 3.3 - Il Tavolo di partenariato: un bilancio d'insieme

Gli obiettivi primari che, sulla carta, si poneva il Tavolo al momento della sua istituzione erano di certo significativi. In primo luogo, la stessa denominazione prescelta di Tavolo permanente per il partenariato appariva altrettanto importante, non solo per gli aggettivi "economico, sociale e territoriale", che specificano i caratteri dei soggetti titolari alla partecipazione, ma perché fa riferimento a un tipo di processo partecipativo, appunto il partenariato, che ha da tempo una connotazione definita in molti progetti dell'Unione europea e nelle modalità della loro attuazione nei Paesi europei, compresa l'Italia.

Sebbene il coinvolgimento degli attori della società civile, postulata dal regolamento istitutivo del NextGenerationEU, restasse pressoché lettera morta a causa della gestione prettamente centralizzata del Piano nella sua fase ascendente, con il Tavolo la speranza era che, nella sua fase di implementazione, il PNRR potesse, invece, vedere l'attiva partecipazione degli stakeholders interessati e delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Questo perché risultava (e risulta tutt'ora) **difficile immaginare che un Piano di tale portata, sia generale sia particolare, e su così tanti settori della società, potesse essere attuato senza una responsabilità collettiva del Paese.**

Il PNRR consta, infatti, non solo di interventi infrastrutturali di grande portata o di riforme abilitanti gli investimenti stessi, bensì anche di interventi che mirano a modificare e superare alcune intrinseche debolezze e ritardi che accompagnano il nostro Paese da anni e che anche riguardano specifici territori. Sotto questo profilo, il successo di tali interventi non può che dipendere da una partecipazione attiva dei territori stessi e di cittadine e cittadini che lo vivono, di cui il Tavolo si sarebbe potuto far portavoce davanti alle istituzioni, in piena applicazione del principio di accountability sociale.

Seppur con alcuni limiti strutturali - riunioni troppo ravvicinate con difficoltà di approfondimento di alcuni contributi richiesti, assenza di gruppi di lavoro tematici e specifici che si occupassero di singole questioni, mancata strategia di persuasione per modificare le politiche nei confronti dei titolari degli interventi del PNRR, ecc. - che hanno condotto ad una critica più o meno marcata del ruolo che il Tavolo stava svolgendo, esso rappresentava, appunto, l'unica opportunità di partecipazione, e i problemi riscontrati avrebbero potuto essere corretti in corso d'opera, al fine di assicurare effettività ed efficacia alle sue azioni.

Tuttavia, con le elezioni legislative di fine 2022, il governo di nuova formazione ha deciso di mettere mano alla governance del Piano e di **abolire il Tavolo di Partenariato**. Tale scelta ha lasciato increduli gran parte dei soggetti che vi partecipavano, oltre che apparire assolutamente inefficace sotto il profilo della partecipazione della cittadinanza nell'implementazione del PNRR.

Infatti, il cosiddetto *decreto PNRR ter* (come già accennato nei paragrafi precedenti), nel procedere all'abolizione del Tavolo, ha operato uno spostamento *tout court* dei soggetti che prima vi partecipavano all'interno di un altro organo della governance del PNRR: la Cabina di regia. Seppur tale scelta potesse apparire un salto qualitativo (essendo la Cabina di regia un organismo con poteri maggiormente effettivi e non solo consultivi), questa nasconde delle intrinseche criticità che non possono essere omesse.

In primo luogo, con successivo DPCM che avrebbe dovuto essere approvato entro sessanta giorni dalla conversione del suddetto decreto in legge, il governo doveva indicare i futuri membri che avrebbero partecipato alle riunioni della Cabina di regia. Non c'è stata alcuna certezza sulla possibilità che i membri che prima facevano parte del Tavolo vi partecipassero in futuro, oltre che sulla presenza stessa della società civile al suo interno.

Secondo, veniva **abbandonata totalmente la struttura partenariale**. Infatti, la Cabina di regia non è stata sinora mai convocata in modalità plenaria, bensì sempre in modalità ristretta con invito esteso solo ai soggetti che, dal punto di vista del governo, fossero considerati maggiormente rappresentativi di specifiche istanze (sindacati confederati, Confindustria, ecc.).

<sup>47</sup> <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/tavolo-per-il-partenariato--depositata-la-relazione-del-coordina.html>

Terzo, **non è prevista un'agenda delle convocazioni e i verbali e le conclusioni delle riunioni "ristrette" della Cabina di regia non sono pubbliche né pubblicate.** Differentemente da quanto avveniva nel Tavolo, non è quindi dato sapere né per gli altri componenti né tantomeno per la cittadinanza cosa si è discusso nel corso delle riunioni, i cui ordini del giorno risultano spesso estremamente importanti (un esempio ha riguardato la proposta di modifica del Piano stesso e il nuovo capitolo REPowerEU, di cui si è parlato in precedenza). È quindi possibile affermare che una governance così strutturata operi un allontanamento, se non un abbandono, dal principio dell'accountability nella gestione del PNRR.

In conclusione, la breve esperienza del Tavolo, nonostante i limiti descritti, poteva essere di certo foriera di opportunità per la partecipazione della cittadinanza alla governance del PNRR. E che la dedizione che i suoi componenti hanno speso nella produzione di memorie e contributi qualificanti non dovesse essere sprecata, così come le conclusioni della prima Relazione prodotta dal Tavolo non dovrebbero restare lettera morta - ad oggi, infatti, non è dato sapere ancora che destino abbia avuto la Relazione e con essa il lavoro che tutti i membri del tavolo, tra cui l'Osservatorio, hanno portato avanti - perché frutto, appunto, dell'impegno che ognuno dei componenti, anche con risorse scarse, ha garantito per lungo tempo.

La speranza è quindi che la futura gestione del PNRR a livello nazionale e locale tenga conto del lavoro sinora svolto e che, in continuità con il passato, seppur attraverso una differente governance, riesca a garantire la partecipazione delle cittadine e dei cittadini e la realizzazione del principio dell'accountability sociale, senza il quale crediamo veramente arduo che si possa costruire l'Italia di domani.

FOTO: ITALIADOMANI.GOV.IT



# 4 - IL PNRR NEI TERRITORI: PROMUOVERE TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE ATTRAVERSO IL MONITORAGGIO

## 4.1 - Il monitoraggio civico come strumento di collaborazione tra istituzioni e società civile

L'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) nel compiere un bilancio sulle tendenze democratiche prima e dopo la pandemia COVID-19 ha evidenziato la necessità per i sistemi democratici di creare spazi di dialogo sociale per colmare il divario tra le richieste della cittadinanza e l'operato delle istituzioni<sup>48</sup>.

Nel tenere in conto la necessità di creare degli spazi civici di partecipazione, bisogna però specificare che esistono diverse forme, modalità e gradi di partecipazione<sup>49</sup>. In tal senso, grazie anche alle diverse sfumature che il verbo partecipare può assumere, esiste un vasto ventaglio di possibilità e pratiche che possono essere sperimentate dalle istituzioni e dalla società civile<sup>50</sup>. Per poter rappresentare la pietra angolare della democrazia, però, la “partecipazione” deve prevedere una forma di redistribuzione di potere, in questo caso decisionale, volto ad includere coloro che sono stati esclusi dai processi politici ed economici e dando la possibilità a quest'ultimi di essere ascoltati. In caso contrario, il processo partecipativo rischia di essere vuoto e frustrante per chi vi partecipa<sup>51</sup>. Al fine di contribuire alla realizzazione della partecipazione e del dialogo sociale nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'Osservatorio Civico PNRR ha promosso iniziative volte alla realizzazione delle attività di monitoraggio civico, in collaborazione con cittadine e cittadini, oltre che con le organizzazioni della società civile.

Il **monitoraggio civico** può essere definito come l'insieme delle attività ricorrenti e sistematiche di controllo, indagine, verifica, registrazione ed esposizione di dati risultanti da una continua osservazione posta in essere da soggetti della società civile, in forma singola o associata, ovvero quell'insieme di soggetti che costituiscono le cosiddette comunità civiche. In particolare, il monitoraggio civico sul modo in cui la pubblica amministrazione sta portando avanti le iniziative pubbliche si caratterizza come uno strumento di partecipazione che permette alla collettività di: 1. aumentare la consapevolezza su obiettivi e risultati delle politiche monitorate; 2. presidiare l'attuazione delle politiche pubbliche; 3. formare un giudizio sull'efficacia degli interventi; 4. raccogliere idee e proposte che possano incidere sulle politiche pubbliche, spronando le amministrazioni ad affrontare i “punti di allarme” evidenziati dalle comunità civiche e migliorando l'efficacia degli interventi.

In virtù di queste caratteristiche, il monitoraggio civico non deve essere visto come un elemento di rallentamento nell'attuazione di una politica pubblica, ma come uno strumento utile ad indagarne le criticità e far sì che risponda alle necessità di un territorio. In linea con quanto raccontato nei capitoli precedenti, affinché il monitoraggio possa risultare un beneficio sia per le istituzioni, sia per le comunità civiche, è fondamentale garantire l'applicazione dei principi di trasparenza e che le proposte delle comunità vengano prese in considerazione dal decisore politico.

Infatti, l'attività di monitoraggio svolta nelle fasi di attuazione del ciclo di policy contribuisce alla verifica dello stato di avanzamento dei progetti, alla raccolta di informazioni dal punto di vista delle comunità civiche, alla prevenzione di sprechi e al miglioramento dell'azione amministrativa. Il monitoraggio, però, può contribuire anche alla fase di programmazione, raccogliendo idee e raccomandazioni per nuove progettualità o programmi, e alla fase di valutazione dei risultati,

<sup>48</sup> IDEA, The Global State of Democracy. Taking Stock of Global Democratic Trends Before and During the Covid-19 Pandemic, Special Brief, 2020, p.28. Disponibile su <https://doi.org/10.31752/idea.2020.66>.

<sup>49</sup> Per un approfondimento si rinvia a M. Polvani, Partecipazione e spazi civici. Forme, problemi e opportunità della partecipazione in politica, in “Qualità della democrazia. Spazi civici e partecipazione”, a cura di ActionAid Italia, 2021, pp. 27-31. Disponibile su <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/book/719>

<sup>50</sup> A. Fung, Varieties of Participation, Public Administration Review, vol 66, 2006, pp.66-75.

<sup>51</sup> S. Arnstein, A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, 1969, pp. 216.

verificando i risultati e l'impatto degli interventi insieme alla comunità civica interessata.

Oltre a ciò, il monitoraggio civico contribuisce all'empowerment e al capacity-building delle stesse comunità. Attraverso l'attività di monitoraggio gli individui e le organizzazioni della società civile: rafforzano, o creano, le competenze utili a saper leggere, interpretare e riusare i dati; esercitano il proprio diritto di informarsi e di partecipare ai processi decisionali; contribuiscono a generare un dibattito pubblico argomentato, consapevole e costruttivo sui temi relativi alla politica monitorata; imparano ad avere cognizione collettiva e cura del proprio territorio; responsabilizzano le istituzioni attraverso azioni di advocacy. Il monitoraggio civico, però, deve affrontare alcune criticità poiché richiede la disponibilità di dataset ufficiali, oltre che competenze tematiche, sia rispetto all'opera o al servizio monitorato, sia per comprendere come procede la stessa realizzazione.

### BOX. 3 UN ESEMPIO VIRTUOSO: OPENCOESIONE

Una rilevante pratica in materia di monitoraggio civico è nata nell'ambito delle Politiche di coesione, grazie alla pubblicazione di dati in linea con i requisiti dell'Open Government Data, attraverso il portale governativo [OpenCoesione.gov.it](https://opencoesione.gov.it)<sup>52</sup>. Il portale è l'espressione della strategia nazionale di Open Government sulle Politiche di coesione attraverso l'iniziativa OpenCoesione, la quale garantisce attività e impegno sui tre pilastri dell'open government: trasparenza sull'utilizzo delle risorse pubbliche, collaborazione tra tutti i soggetti e le comunità interessate dalla policy e partecipazione della cittadinanza nel controllo e nella sollecitazione dei risultati.

Nell'ambito dell'iniziativa, nel 2013, è stato avviato il percorso didattico "A Scuola di OpenCoesione" (ASOC), finalizzato a promuovere e sviluppare nelle scuole italiane principi di cittadinanza attiva e consapevole, attraverso attività di ricerca e monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici europei e nazionali per la coesione. Il progetto è stato realizzato in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e con la Rappresentanza in Italia della Commissione Europea e in partnership con Istat e organizzazioni e associazioni del terzo settore, tra cui "Monithon"<sup>53</sup>. Il coinvolgimento attivo del gruppo ministeriale si giustifica nell'ambito di una esplicita strategia di promozione e riuso dei propri dati aperti e di stimolo alla produzione utili all'orientamento delle attività di programmazione e attuazione delle Politiche di coesione, segnando pertanto il riconoscimento istituzionale del monitoraggio civico come forma di partecipazione attiva in grado di migliorare la qualità degli interventi, nonché di sostenere, orientare e influenzare l'attuazione della politica monitorata e la successiva programmazione.

L'Osservatorio Civico PNRR nell'ambito del monitoraggio civico si pone in una duplice prospettiva: 1. monitora l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in tutte le sue fasi; 2. effettua raccomandazioni e proposte, anche grazie al supporto di tutte le organizzazioni aderenti; 3. organizza iniziative di coinvolgimento dei territori attraverso le scuole di monitoraggio.

Per quanto riguarda il primo profilo abbiamo avuto modo di raccontare nei capitoli precedenti le azioni di lobbying e advocacy dell'Osservatorio<sup>54</sup>. Relativamente al secondo profilo, invece, verrà offerta una panoramica dell'attività delle scuole nel corso dei successivi paragrafi.

<sup>52</sup> Il portale, nato nel 2012 e gestito dal Dipartimento per le Politiche di coesione, è disponibile su: <https://opencoesione.gov.it/>. La fonte delle informazioni sui progetti in attuazione, navigabili interattivamente e disponibili in formato open data sul portale OpenCoesione, è il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato (MEF-RGS-IGRUE) alimentato, sulla base di un Protocollo Unico di Colloquio, da tutte le amministrazioni titolari di Piani e Programmi finanziati da risorse della coesione. Il portale viene aggiornato bimestralmente e vede la pubblica disponibilità di oltre 200 variabili con informazioni di tipo anagrafico, finanziario, procedurale e fisico sui singoli progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia a partire dal ciclo di programmazione 2007-2013 e sui principali soggetti coinvolti nella loro realizzazione. Per maggiori approfondimenti si rinvia a P.L. Buttiglione, L. Reggi, *Il monitoraggio civico delle politiche di coesione e lo sviluppo di comunità civiche*, in PRISMA Economia - Società - Lavoro, 2015, pp. 81-97. Disponibile su <https://www.francoangeli.it/riviste/articolo/54942>

<sup>53</sup> Maggiori informazioni: [www.monithon.eu/it/](http://www.monithon.eu/it/)

<sup>54</sup> In tema di monitoraggio civico si segnala che, in occasione della prima nota al Tavolo permanente per il Partenariato Economico e Sociale, l'Osservatorio ha proposto come azioni implementative del Piano: la possibilità di trovare formule per la partecipazione aperta delle associazioni anche nella fase che riguarda la progettualità di Regioni ed enti locali, oltre che garantire sempre massima trasparenza sui criteri di assegnazione delle risorse; consultazioni pubbliche utilizzando la piattaforma ParteciPa sui progetti che impattano sulle comunità locali; la costituzione di tavoli di confronto per temi per poter monitorare progetti e finanziamenti, oltre che per presentare proposte; il monitoraggio relativo alla implementazione del welfare di prossimità e alla ricaduta del PNRR sul ripopolamento e sul benessere dei piccoli comuni italiani. Maggiori informazioni: <https://www.osservatoriocivicopnrr.it/news/18-l-osservatorio-civico-pnrr-presenta-le-prime-note-scritte-al-tavolo-di-partenariato.html>

## 4.2 - I progetti PNRR nei territori

A livello europeo si è consolidata l'idea che l'effettività delle politiche pubbliche dipenda strettamente dal coinvolgimento della società civile e dei territori nello sviluppo delle strategie di ripresa e sviluppo sostenibile. Se nei capitoli precedenti sono stati analizzati i principi comunitari che richiedono un maggiore coinvolgimento delle parti sociali, in questo paragrafo si intende sottolineare il ruolo che i territori svolgono nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Lo stesso Regolamento 241/2021 riconosce **le autorità regionali e locali come partner fondamentali nell'attuazione del Piano** e individua tra gli obiettivi generali la coesione sociale e territoriale affinché la ripresa si realizzi "senza lasciare nessuno indietro", ossia promuovendo l'inclusione dei gruppi emarginati, e rafforzando il dialogo sociale<sup>55</sup>.

Con riferimento all'Italia le sfide relative alla coesione territoriale si intrecciano con quanto disposto dall'art. 18 del Regolamento 241/2021, poiché questo sancisce che i PNRR debbano contenere le modalità con cui affrontare le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per Paese, nonché una spiegazione dettagliata su come viene migliorata la coesione territoriale anche attraverso politiche per l'infanzia, la gioventù, la parità di genere e le pari opportunità<sup>56</sup>.

In particolare, le *Country Specific Recommendation* del 2019 e del 2020 segnalavano l'esistenza di profonde disuguaglianze e di divari territoriali in Italia e raccomandavano al Paese di tenerne conto nell'elaborazione delle politiche pubbliche<sup>57</sup>. Recependo le raccomandazioni della Commissione europea, il Governo italiano nella redazione del PNRR ha deciso di destinare le risorse allocabili territorialmente alle regioni del Mezzogiorno per un importo non inferiore al 40% dei finanziamenti disposti per l'attuazione del Piano.

In virtù di questa scelta, la decisione di esecuzione del Consiglio europeo ha riconosciuto gli sforzi italiani evidenziando positivamente come al Sud del Paese siano destinati investimenti e azioni atti a ridurre le disuguaglianze e le vulnerabilità sociali<sup>58</sup>. Al contempo, però, il Consiglio metteva in guardia sulla necessità di un attento monitoraggio dell'attuazione concreta del Piano per quanto riguarda il contrasto alle disuguaglianze e alla promozione delle pari opportunità, soprattutto per i più giovani e le donne, poiché rimaneva oscuro il contributo del PNRR rivolto a gruppi specifici, come le persone appartenenti a minoranze etniche<sup>59</sup>.

Da ultimo, in sede di conversione del decreto-legge n. 77/2021 e s.m.i. all'art.2 comma 6-bis della legge n. 108/2021, al fine di rispettare gli impegni assunti, è stata introdotta per legge la c.d. "clausola del 40%". Questa prevede che le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del PNRR assicurino che almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno<sup>60</sup>.

**Gli enti locali hanno quindi assunto un ruolo di primo rilievo nell'attuazione del PNRR**, tanto che complessivamente, secondo una stima fornita dal Governo, sono stati allocati territorialmente 82 miliardi di euro. In qualità di soggetti attuatori è stato stimato che 28,32 miliardi di euro erano gestiti dai Comuni e dalle Città Metropolitane, 10,79 miliardi di euro da Regioni, Province e Comuni, 10,84 miliardi di euro dalle Regioni e 15,10 miliardi di euro dalle Aziende Sanitarie Locali (ASL)<sup>61</sup>.

In ogni caso, le amministrazioni territoriali rivestono un ruolo nevralgico nell'attuazione del Piano perché, oltre ad avere la titolarità di specifiche progettualità, partecipano ad iniziative gestite dall'amministrazione centrale o vedono localizzati

<sup>55</sup> Cfr. preambolo al considerando (14), (34) e all'art. 4.

<sup>56</sup> Art. 18, co. 4, lett. b e c.

<sup>57</sup> Commissione Europea, 2019 European Semester: Country Specific Recommendation / Commission Recommendation - Italy, 5 giugno 2019. Disponibile su [https://commission.europa.eu/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en); Commissione europea, 2020 European Semester: Country Specific Recommendation / Commission Recommendation - Italy, 12 maggio 2020. Disponibile su [https://commission.europa.eu/publications/2020-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2020-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en)

<sup>58</sup> Commissione Europea, Proposta di DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. COM/2021/344 final, considerando (11) e (23). Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021PC0344>

<sup>59</sup> Ibidem, considerando (50).

<sup>60</sup> Il Dipartimento per le politiche di coesione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, laddove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative. Il dipartimento ha elaborato due relazioni sulla destinazione al mezzogiorno delle risorse del PNRR. Per maggiori approfondimenti: <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/clausola-40-risorse-pnrr-mezzogiorno/>

<sup>61</sup> ItaliaDomani, I Comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide. Disponibile su [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it); Camera dei deputati servizio studi XVIII Legislatura, il Mezzogiorno nel PNRR, 22 settembre 2022. Disponibile su [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1284711.pdf?\\_1645121099728](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1284711.pdf?_1645121099728)

sul proprio territorio investimenti previsti nel PNRR, ma la cui responsabilità di realizzazione è demandata ad altri livelli amministrativi. Gli enti locali, quindi, dovrebbero essere i principali soggetti da monitorare per comprendere l'andamento generale del PNRR e i suoi impatti sui territori.

In particolare, nel ruolo di soggetti attuatori, gli enti locali assumono la responsabilità della gestione dei singoli progetti, sulla base di specifici criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse adottati dai Ministeri di riferimento. In tal caso, gli enti locali devono rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e concorrere al conseguimento di traguardi e obiettivi associati al progetto; pertanto, dovrebbero detenere importanti dati e informazioni utili al monitoraggio civico.

Tra le linee di finanziamento che hanno come focus la **rigenerazione urbana** con lo scopo di affrontare i divari territoriali, risultano di particolare interesse per il monitoraggio civico i progetti relativi ai Piani Urbani Integrati (PUI) e al Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQuA).

In particolare, per i PUI è stato stanziato un ammontare complessivo pari a 2.493,79 milioni di euro per il periodo 2022-2026 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<sup>62</sup>. Accanto a questa misura, i PINQuA, dal valore complessivo di 2,8 miliardi, hanno l'obiettivo di realizzare nuove strutture di edilizia residenziale pubblica con lo scopo di ridurre le difficoltà abitative e riqualificare le aree degradate.

Nonostante quanto esaminato, in prospettiva, il quadro rappresentato fin qui potrebbe subire delle variazioni. Nell'ambito della proposta di modifica del PNRR, in particolare per le misure previste dalla Missione 5 – Inclusione e coesione, il governo ha optato per un definanziamento in ragione di una “parcellizzazione degli interventi”.

Secondo quanto affermato dal Governo molti interventi, pur essendo incardinati nella titolarità di poche amministrazioni centrali, ricadono nella competenza di moltissimi soggetti attuatori, determinando una concentrazione degli adempimenti e delle scadenze in capo a questi ultimi e, di conseguenza, un carico amministrativo di difficile gestione che potrebbe tradursi in difficoltà e ritardi sulle scadenze.

In questo caso il **monitoraggio civico**, se opportunamente favorito nell'ambito del dialogo sociale tra società civile e istituzioni, **potrebbe offrire importanti soluzioni per aggirare gli ostacoli nell'attuazione nel Piano**. A ciò si aggiunge che, alla luce delle proposte di modifica, risulta sempre più importante presidiare i territori e monitorare quanto accade, perché solo così sarà possibile capire il futuro dell'attuazione del PNRR. Infatti, occorre segnalare che al momento non è possibile valutare gli effetti che la decisione di revisione avrà sulle aree interne e il Mezzogiorno anche alla luce della proposta di spostare parte della strategia di attuazione del PNRR su forme di incentivi alle imprese per effettuare investimenti in un territorio, come quello italiano, che vede una forte polarizzazione produttiva nelle aree settentrionali.

### 4.3 - Le scuole di monitoraggio civico

Come descritto nel primo capitolo, tra gli obiettivi dell'Osservatorio civico PNRR emerge chiaramente quello di incoraggiare una maggior **partecipazione delle cittadine e dei cittadini**, attraverso l'osservazione e il monitoraggio dei progetti a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, in generale, della spesa pubblica.

Al fine di promuovere questa partecipazione, l'Osservatorio ha organizzato diverse **scuole di monitoraggio** civico in tutto il territorio nazionale tra il 2022 e il 2023.

L'Osservatorio, infatti, nasce non solo per divulgare conoscenza sul PNRR e favorirne la trasparenza, ma soprattutto per intraprendere azioni concrete di monitoraggio dei processi di decision-making riferiti al Piano. Queste azioni si sostanziano principalmente in un'intensa attività di advocacy, favorita dal network di organizzazioni della società civile costituenti l'Osservatorio, o da reti esterne a cui esso appartiene. Il terzo elemento fondamentale, quindi, che racchiude quanto detto sinora, è il capacity building, il cui maggiore esito concreto sono state le scuole di monitoraggio civico.

La prima scuola si è tenuta online, per testare il format con un raggio più nazionale e sondare così l'interesse verso il percorso, ricevendo anche feedback dall'associazionismo locale. Gli altri tre percorsi, invece, hanno avuto l'obiettivo di

<sup>62</sup> Decreto-Legge 6 novembre 2021 n. 152, Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, art. 21. Disponibile su <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021;152>.

sperimentare la metodologia in comunità più circoscritte (Bologna, Messina, Roma) per diversi motivi: affondare sulle specificità socioeconomiche locali e sugli interventi PNRR previsti, creare connessioni nella società civile del posto per intraprendere percorsi di monitoraggio, rilevare l'apertura al dialogo delle amministrazioni cittadine deputate alla gestione dei fondi PNRR e facilitarne lo scambio con la cittadinanza.

Le scuole di monitoraggio civico organizzate dall'Osservatorio hanno un obiettivo principale: quello di **fornire a persone e organizzazioni gli strumenti necessari per monitorare i progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**. I percorsi hanno seguito un format principale, di 5 o 6 incontri, focalizzato sugli strumenti del monitoraggio civico e, in base ai bisogni emersi localmente, hanno affrontato diversi temi specifici, come, ad esempio, l'eguaglianza di genere, la sostenibilità ambientale o il tema sanità nel PNRR. L'Osservatorio, per la natura fortemente locale delle scuole, ha costruito spesso il percorso insieme a dei partner nei territori, per incontrare le esigenze specifiche del tessuto sociale là presente. Tutte le scuole organizzate localmente hanno previsto delle esercitazioni pratiche di monitoraggio sui Piani urbani integrati delle aree metropolitane, che costituiscono progetti di grande interesse per la loro natura multidimensionale, per il forte impatto ecologico e sociale e per la possibilità di co-programmare e progettare gli interventi fra amministrazioni titolari degli interventi ed Enti del terzo settore.

Il percorso delle scuole, al di là delle diverse declinazioni locali, si è concentrato sulla trasmissione frontale di una **metodologia di monitoraggio civico** della spesa pubblica e, contestualmente, sulla sua applicazione concreta a dei progetti legati al PNRR. Ciò è stato reso possibile dalle diverse anime e competenze che formano l'Osservatorio civico PNRR e che hanno partecipato alla costruzione e all'implementazione delle scuole. Gli strumenti utilizzabili per fare monitoraggio civico sono diversi e complementari l'uno all'altro: dal lobbying civico agli *open data*, sino alle modalità per diffondere i risultati del monitoraggio e ad alcuni strumenti specifici, previsti dalla legge, come l'accesso civico generalizzato (FOIA).

La scuola approfondisce tutti gli strumenti disponibili per fare monitoraggio civico, cercando di creare una metodologia organica e replicabile da parte di altre organizzazioni, anche grazie al supporto di alcuni strumenti pratici, come il **Project Finder e il MoniTutor** di Monithon e la piattaforma OPENPNRR di Fondazione Openpolis.

In una prima fase si affrontano, dunque, i metodi e le risorse pratiche per implementare un percorso di monitoraggio su un progetto o un'opera: in primis, cosa sia il PNRR e il suo funzionamento; poi, cosa è il monitoraggio civico, come pianificare un percorso di monitoraggio, come impostare la raccolta e l'analisi dei dati primari e secondari e come si compila un report di monitoraggio.

Altro elemento fondamentale per il monitoraggio civico, è la disponibilità di informazioni sui progetti: grazie al contributo di OnData è stato possibile spiegare come fronteggiare la scarsità di dati aperti sul PNRR effettuando un lavoro incrociato sulle **banche dati pubbliche** (es. OpenCUP e di ANAC).

Tuttavia, il monitoraggio civico non richiede solo trasparenza, ma anche strumenti per **partecipare attivamente ai processi di implementazione dei progetti** e, eventualmente, per richiedere alle istituzioni che siano apportate delle correzioni. Per questo motivo, la scuola presenta altri strumenti utili per dialogare con le pubbliche amministrazioni deputate al progetto d'interesse, o per far sentire la propria voce quando mancano informazioni sui progetti o qualora la loro implementazione non stia procedendo come previsto. Ad esempio, uno strumento giuridico a disposizione dei cittadini è quello dell'**accesso civico generalizzato agli atti** (cosiddetto FOIA); la scuola lo indaga sia nei suoi aspetti normativi e procedurali che illustrando un esempio concreto di applicazione, relativo alle richieste FOIA che l'associazione Cittadinanzattiva ha presentato per la richiesta di dati sulle liste d'attesa in Italia nel periodo post-pandemia.

Un altro strumento fondamentale di rivendicazione è il **Lobbying civico**, una forma di partecipazione politica e di attivismo dal basso. Partendo dall'esperienza di the Good Lobby, la scuola approfondisce come si struttura il processo decisionale, i metodi pratici per creare una campagna di lobbying e le strategie comunicative da adottare. Poi si scende nella pratica: si simula la creazione di una campagna di advocacy sul progetto scelto dai partecipanti partendo dalla mappatura degli stakeholders e terminando con le tecniche di scrittura di un Position paper da presentare ai decisori pubblici.

Il percorso, per così dire "standard", enucleato finora non si limita alla trasmissione teorica di cosa sia il monitoraggio: tutti gli strumenti elencati sono calati concretamente e sperimentati su progetti locali finanziati su risorse PNRR, specialmente i PUI. In questo modo, le e i partecipanti sono accompagnati nella definizione di un piano di monitoraggio per controllare l'esecuzione del progetto scelto. La scuola, quindi, vuole trasmettere l'idea concreta di cosa significhi "fare monitoraggio" sui territori e stimolare la nascita, o il potenziamento, di **comunità monitoranti** attive ben oltre il mero spazio delle lezioni.

La **scuola di monitoraggio civico online** ha rappresentato la prima sperimentazione ampia di questo format: si è tenuta tra febbraio e aprile 2022 vedendo la partecipazione di 67 attiviste e attivisti di associazioni provenienti da tutta Italia. Questa prima scuola ha avuto come focus l'impatto che i progetti PNRR avranno sulle tematiche ambientali e di



genere, fornendo strumenti e conoscenze adeguate ad analizzare i progetti, capire le loro potenziali criticità, monitorare e implementare la loro attuazione affinché siano realmente orientati a promuovere la parità di genere e una corretta transizione ecologica.

La **prima scuola territoriale** si è tenuta a **Bologna** fra ottobre e novembre 2022. Bologna, sede già del Festival della partecipazione, dove l'Osservatorio ha avuto origine, è una città fortemente impegnata sul monitoraggio dei progetti PNRR attraverso l'associazionismo locale, ma anche per iniziativa di singole cittadine e cittadini, alcune delle quali hanno preso parte alla scuola. La scuola ha accolto diverse realtà locali – ma anche provenienti dal resto dell'Emilia-Romagna – che alla fine del percorso hanno iniziato autonomamente attività di monitoraggio, attraverso l'Osservatorio civico PNRR Bologna o altri mezzi, come il giornalismo locale. Questa serie di eventi ha permesso anche di stabilire una comunicazione proficua con l'amministrazione locale sui progetti PNRR, grazie alla partecipazione e al dialogo con alcuni esponenti del Comune di Bologna responsabili degli investimenti del Piano. Anche qua sono risultati di particolare interesse le tematiche trasversali del PNRR, ossia la sostenibilità ambientale e l'equità di genere. Grazie alla collaborazione di Legambiente Bologna, è stato possibile dedicare una specifica sezione al monitoraggio ambientale del PNRR, con uno sguardo alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici e un approfondimento del principio DNSH e della normativa europea e regionale in materia. La sessione sulla parità di genere, curata da Think Tank Period, ha invece voluto evidenziare l'importanza di operare una valutazione dell'impatto di genere nel PNRR e come questa rappresenti una metodologia fondamentale nella valutazione delle politiche pubbliche. Questo approfondimento preliminare ha permesso l'applicazione delle tecniche di valutazione di impatto su specifici progetti PNRR, come ad esempio il Piano Urbano Integrato (PUI) dell'ex Scalo Ravone e della Bolognina.

**Messina** è stata la **seconda tappa** di questo percorso da Nord a Sud: qui l'Osservatorio civico PNRR, grazie anche al radicamento dei co-organizzatori della scuola – Parliament watch Italia e CESV Messina – ha potuto sperimentare una metodologia di percorso fortemente disegnata sui profili e i bisogni delle associazioni partecipanti, afferenti alle reti dei due partner e tutte operative nell'area metropolitana di Messina. Ad esempio, il modulo proposto dall'associazione OnData ha previsto un'esercitazione pratica di estrazione dei dati dei progetti PNRR sul territorio messinese dalle principali banche dati oggi disponibili (OpenCUP, ANAC, SCP). Partendo da questa raccolta di informazioni, le associazioni presenti hanno approfondito un progetto di particolare interesse a causa della loro natura di organizzazioni di volontariato e, in generale, per la storia della città di Messina, cioè il PUI 'Città del Ragazzo', che prevede un intervento legato al tema del Dopo di Noi. Inoltre, le associazioni partecipanti hanno mostrato particolare interesse verso il progetto poiché esso prevedrà una parte di co-programmazione e co-progettazione sulla parte del *Dopo di noi* con il tessuto civico locale. Il progetto è stato anche oggetto dell'esercitazione sulla "mappatura degli interessi e del potere", che è servita per comprendere chi possano essere gli alleati (e gli eventuali "oppositori") concreti, soprattutto a livello locale, per favorire la migliore realizzazione possibile del progetto stesso. Il percorso a Messina non ha previsto l'approfondimento di una tematica specifica, come nel caso della scuola di Bologna e poi di quella di Roma, data una certa omogeneità di interessi – e da una pregressa conoscenza reciproca - delle organizzazioni partecipanti verso il tema del *Dopo di noi* e del relativo Piano urbano integrato. Anche qui l'amministrazione locale ha accolto l'invito a presentare una panoramica delle opere PNRR in partenza o previste sul territorio della città metropolitana di Messina.

La terza e ultima scuola territoriale si è svolta tra aprile e giugno 2023 a **Roma**, dove l'Osservatorio civico PNRR ha la sua sede principale. Il focus dell'indagine è stato il PUI- Polo della sostenibilità Tor Bella Monaca –Tor Vergata, uno dei progetti di riqualificazione urbana più ambizioso del territorio capitolino nella cui programmazione sono stati coinvolti più attori, fra mondo accademico ed esponenti del Terzo settore. Inoltre, Cittadinanzattiva ha condotto un altro approfondimento tematico di particolare rilievo per la città, ovvero la Missione 6 del PNRR Salute e, in particolare, il suo lavoro di mappatura su Case della Comunità, Ospedali di Comunità e Centrali Operative Territoriali a livello cittadino e regionale.

Un elemento incisivo di questo percorso è stata la partecipazione del direttore del Dipartimento PNRR e Pianificazione Strategica di Roma Capitale, che ha illustrato il processo di programmazione dei progetti PNRR della città e che ha presentato una mappatura degli interventi e dei fondi europei utilizzati. L'intervento è stato di particolare importanza in una città, come la Capitale, dove il rapporto con la pubblica amministrazione è reso più complicato dai diversi livelli di gestione amministrativa frammentati sul territorio e dalla ricchezza ed eterogeneità dei soggetti della società civile che vogliono prendere parte al monitoraggio degli interventi PNRR del Comune o che sono coinvolti nella loro implementazione a vario titolo. L'Osservatorio auspica di mantenere il dialogo iniziato attraverso la scuola con l'amministrazione capitolina per favorire i processi di monitoraggio dei fondi PNRR previsti su Roma e il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile del territorio impattate da tali fondi e/o coinvolte in misura diversa nei percorsi di co-programmazione degli interventi previsti dall'amministrazione.

L'esperienza delle scuole si è dimostrata, nella pratica, molto differente – anche dalle proiezioni iniziali - e sfaccettata in base ai luoghi di implementazione. Sebbene il percorso sia stato inizialmente pensato in termini di *capacity building* delle organizzazioni della società civile, la partecipazione è stata varia: mondo accademico, persone non appartenenti ad associazioni, studentesse e studenti, esponenti di pubbliche amministrazioni, del giornalismo e del mondo profit, hanno avuto anche una parte rilevante e attiva. Questo dato sulla partecipazione eterogenea fa pensare che esista un

bisogno di conoscere più approfonditamente i temi legati al PNRR - e quindi un vuoto informativo e “formativo” - e, soprattutto, di **disporre di strumenti pratici per monitorare le opere che creeranno “l’Italia di domani”, cioè il futuro nostro e delle prossime generazioni.**

Le scuole hanno cercato di propagare la necessità e, in qualche modo, la bellezza di monitorare opere e progetti che, a causa della grandezza delle risorse del PNRR, potranno avere un impatto significativo soprattutto sulle comunità locali, oltre che a livello di sistema Paese. Questo percorso ha toccato grandi centri urbani da Nord a Sud – Bologna, Messina, Roma – e tutte le volte, in ogni realtà, sono emerse attitudini, interrogativi, preoccupazioni differenti, a volte inaspettati. Il sentimento, però, che è emerso trasversalmente a tutti questi percorsi, è stato quello della preoccupazione: paura del futuro, del possibile spreco di un’occasione, e, soprattutto, che la voce della società civile resti ancora una volta – in un momento cruciale della storia di questo Paese - inascoltata.

#### 4.4 - Le prospettive del monitoraggio civico dei progetti PNRR

Il **22 settembre 2023**, nella cornice dell’VIII edizione del **Festival della Partecipazione** tenutosi a Bologna, diverse realtà della società civile si sono riunite a un tavolo per confrontarsi sull’andamento del Piano nazionale di ripresa e resilienza partendo dalle loro **esperienze di monitoraggio civico o di partecipazione** al Piano attraverso i progetti PNRR implementati a livello locale.

##### **BOX. 4 LE DIVERSE ESPERIENZE DELLA SOCIETÀ CIVILE A CONFORTO DURANTE L’VIII EDIZIONE DEL FESTIVAL DELLA PARTECIPAZIONE**

Il workshop “Monitoraggio civico del PNRR: le diverse esperienze della società civile a confronto” è stato promosso dall’Osservatorio civico PNRR all’interno del Festival della partecipazione. Nei giorni precedenti all’evento ogni partecipante ha ricevuto la presentazione delle organizzazioni e delle esperienze di monitoraggio invitate al tavolo con lo scopo di facilitare la sessione dei lavori e promuovere le attività portate avanti dalle diverse realtà. Il workshop è stato configurato come momento di scambio e confronto tra realtà impegnate a livello locale nel monitoraggio degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, anche a seguito delle scuole di monitoraggio realizzate dall’Osservatorio Civico PNRR a Bologna, Messina, Roma. Il lavoro dei tavoli è stato finalizzato a far emergere delle raccomandazioni che sono state presentate all’evento istituzionale “Il PNRR tra cambiamenti e continuità. Quale ruolo per la società civile?” tenutosi nel pomeriggio del 22 settembre 2023.

Il confronto si è strutturato attraverso il lavoro di due tavoli dedicati a trasparenza e partecipazione. **Al tavolo “Partecipazione”, facilitato da Federico Anghelè di The Good Lobby, hanno preso parte:** Rosario Ceraolo – Centro servizi per il volontariato di Messina (CESV ETS); Saverio Pino Galeota – Corvialedomani ETS; Massimo Pallottino – Caritas italiana; Carla Barbanti – Associazione Trame di quartiere; Gianni Belloni – Laboratorio dell’inchiesta economica e sociale e Centro di documentazione ed inchiesta sulla criminalità; Elena Canciani – Progetto Abitare Udine; Alba Garavet - Università degli Studi di Torino e Europe Direct Torino Città metropolitana di Torino; Alessandra Giorgia Maragnin- Università degli Studi di Torino; Michael Armenia-Università degli Studi di Torino; Maria Francesca Sicilia- Università degli studi di Bergamo; Riccardo Giannini – CittadinanzAttiva; Cinzia Roma - Monithon ETS e referente di A Scuola di Open Coesione (ASOC); Domenico Caeti - Europe Direct Palermo; Marta Ferrantelli - Europe Direct Trapani; Mauro Guaschi - Europe Direct Brescia; Sergio Piergianni - Europe Direct Taranto. **Al tavolo “Trasparenza”, facilitato da Giuseppe D’Avella di Parliament Watch Italia, hanno preso parte:** Andrea Borruso, Associazione onData; Loredana Grimaldi – Donne 4.0; Giulia Sudano – Period Think Tank Aps; Gabriele Bollini – Associazione Analisti Ambientalisti; Leonardo Ferrante – Libera; Luca Dal Poggetto – Fondazione Openpolis; Marta Venturelli – LIBenter; Chiara Ciociola – Monithon ETS; Carmen Barbera – Università degli Studi di Bergamo; Elisa Lacicerchia – Università degli studi di Torino; Marta Fornacini – Università degli studi di Torino; Isabella Mori – CittadinanzAttiva.

In primo luogo, le realtà presenti hanno evidenziato i diversi **ostacoli** incontrati: a livello locale, **la visibilità e le informazioni dei progetti finanziati dal PNRR** – oltretutto gli impatti ad essi collegati – e, in generale, la comprensione di quale sarà la direzione del Piano a livello nazionale. Tutto ciò, unito alla mancata opera di armonizzazione tra il PNRR e le altre politiche che interessano i diversi territori, ha generato una generale

È emersa trasversalmente una generale **mancanza di cultura della partecipazione e della trasparenza**, che si è tradotta in un mancato riconoscimento delle potenzialità del monitoraggio civico e della partecipazione. Tale situazione, non ha fatto altro che creare una maggiore distanza tra i territori, soprattutto quelli più marginalizzati, e le istituzioni deputate all'attuazione del Piano. A volte, infatti, le stesse amministrazioni hanno scelto di non coinvolgere specifici quartieri per diversi motivi, quali la sfiducia nel tessuto sociale ivi presente, l'incapacità di confrontarsi e collaborare con la società civile organizzata e la generale mancanza di conoscenze sull'implementazione dei processi partecipativi.

Per quanto riguarda le difficoltà riscontrate nei rapporti con le **pubbliche amministrazioni**, una delle prime criticità rilevate è stata la **mancanza di competenze specifiche** o professionalità esperte in materia di partecipazione e trasparenza, che possano fungere da raccordo nei rapporti fra le amministrazioni e la cittadinanza nel condurre attività di monitoraggio dei progetti o di partecipazione ai tavoli di coprogrammazione e di coprogettazione su specifici interventi.

Sul fronte della **partecipazione**, la natura stessa del PNRR – scritto in tempi ristretti e attuato senza trasparenza – limita l'implementazione di pratiche partecipative, che richiederebbero un lungo lavoro di ascolto dei territori e di accompagnamento per arrivare a politiche pubbliche fondate su bisogni reali e realmente efficaci. In generale, non sempre vi sono procedure che prevedono la partecipazione della cittadinanza in tutte le fasi del Piano o del singolo progetto o, se esistono, vengono disattese negli obiettivi e condotte in mera ottemperanza a disposizioni formali. Ad esempio, alcune associazioni attive in città metropolitane hanno denunciato la cattiva gestione dei tavoli di coprogettazione dei Piani Urbani Integrati, raccontando della pretesa da parte dei comuni di demandare alle associazioni stesse il ruolo di “committente” del processo, più che di facilitatrice, col fine di ampliare il processo di partecipazione alla cittadinanza. Tutto questo conduce a declinare il Terzo settore come mero subappaltatore di servizi, consuetudine spesso adottata nella gestione delle politiche pubbliche a livello locale, e che purtroppo continua a caratterizzare anche i progetti PNRR. Inoltre, tutto il processo è stato caratterizzato dalla carenza di informazione pubblica in tutte le fasi, venendo così a mancare una chiara esplicitazione di quale tipo di contributo potessero fornire cittadine e cittadini, in particolare nella fase di coprogettazione, e non tenendo in conto la rappresentatività delle stesse organizzazioni. Oltre ai problemi informativi, sono stati registrati anche ostacoli alla partecipazione stessa, come barriere linguistiche e digitali che hanno reso impossibile, ad alcuni target di popolazione interessati dal progetto – ad esempio le persone con background migratorio o anziane –, la partecipazione al processo istituito dal Comune. In generale, tuttavia, la digitalizzazione dei processi partecipativi può rappresentare un ostacolo alla partecipazione, perché gli strumenti digitali possono fungere da supporto, ma non sostituire la partecipazione stessa.

Anche riguardo agli **obblighi in materia di trasparenza** le amministrazioni rispondono spesso attraverso un adempimento formale e non sostanziale. Ad esempio, si pubblicano dei dati – seppur parziali e a macchia di leopardo – ma non si assolve all'obiettivo formale di renderli chiari, fruibili e comprensibili alla cittadinanza, rendendo spesso necessaria una specifica expertise per riscontrare e comprendere i dati pubblicati. Inoltre, ulteriore elemento spesso emerso, concerne la **scarsa apertura al dialogo dei soggetti attuatori con le realtà monitoranti**, sovente restii nel fornire dati o concedere interviste. A ciò si sommano i problemi legati a gap informativi tra istituzioni differenti e incongruenze tra le informazioni e i dati disponibili. A titolo esemplificativo, si può fare riferimento alla Relazione della Corte dei Conti sui progetti del PNRR del Comune di Bergamo, ove viene riportato l'assenza sia di una Cabina di regia PNRR sia di una qualsiasi forma di coordinamento con la Regione nell'attuazione dei progetti<sup>63</sup>. Tuttavia, nel Comune è presente un ufficio dedicato che si occupa specificatamente di progetti PNRR e dei contatti con la Regione che, seppure non formalizzati, avvengono quotidianamente su progetti che le due istituzioni implementano in sinergia. L'**incongruenza tra informazioni disponibili**, però, interessa anche i dati CUP presenti nella banca dati nazionali ANAC e quella disponibile su ItaliaDomani<sup>64</sup>. Tali difficoltà si intrecciano con la mancata produzione di dati, poiché non previsti nella fase di progettazione del PNRR, volti a monitorare l'efficienza o a misurare l'impatto dei progetti su dimensioni quali la coesione territoriale, i giovani o le pari opportunità, oltre che alcune carenze delle stesse amministrazioni, le quali spesso non sono formate alla valutazione e al monitoraggio del rispetto del vincolo DNSH, riducendo tale valutazione ad una mera autodichiarazione.

Appare comunque doveroso rappresentare che le organizzazioni presenti hanno altresì rilevato delle **criticità legate alla cittadinanza stessa**, quali la mancanza di conoscenze o di attitudine alla partecipazione e al monitoraggio delle politiche pubbliche. Tuttavia, il disinteresse verso questi temi deriva spesso dalla mancanza di strumenti concreti di conoscenza e partecipazione. Appare, quindi, da un lato la necessità di supportare la creazione delle competenze

<sup>63</sup> <https://www.corteconti.it/Download?id=ce1733a2-febf-4049-b699-c68efd410454>

<sup>64</sup> A titolo esemplificativo si può fare riferimento al lavoro portato avanti da Libera nell'ambito della pubblicazione “Il PNRR ai Raggi X”. L'esito della comparazione dei CUP tra l'ultima pubblicazione di dati sui progetti di PNRR rilasciato in Italia Domani (giugno 2023) e l'elenco elaborato da Libera c'è una grande differenza: 900 CUP di 1731 mappati dall'associazione non sono presenti (o almeno non sono coincidenti) nel database istituzionale. Una differenza pari al 56%. Comparando invece il lavoro di Libera con due banche dati, la già citata di Italia Domani e il portale dei contratti pubblici dell'Autorità anticorruzione ANAC risultano comunque 166 CUP (il 10% dell'elenco) che esistono solamente nel database di Libera, ossia che non compaiono (almeno con quel CUP associato a quel progetto) negli altri due portali dello Stato. Per maggiori approfondimenti: [www.libera.it/schede-2355-il\\_pnrr\\_ai\\_raggi\\_x\\_ii\\_edizione](http://www.libera.it/schede-2355-il_pnrr_ai_raggi_x_ii_edizione)

dei singoli, in modo che questi siano in grado di trovare e leggere i dati e di prendere parte ai processi partecipativi, dall'altro, evidenziare che la mancanza di competenze è legata a doppio filo con la difficoltà dell'individuo di venire a conoscenza delle progettazioni che insistono sul suo territorio, amplificata anche dall'operato inefficiente dei media. Alla base vi è, quindi, la scarsità di informazioni, dati e comunicazioni sul Piano da parte delle stesse istituzioni. Ciò risulta essere più grave per i progetti della Missione 5 poiché, dovendo unire la sostenibilità sociale con la sostenibilità ambientale, necessiterebbero il coinvolgimento delle e degli abitanti del territorio, al fine di condividere potenzialità e finalità delle progettazioni.

Il PNRR, come risaputo, ha un termine previsto per il 2026 e l'opportunità che rappresenta non è solo finanziaria. Attraverso l'attuazione del Piano l'Italia dovrebbe raccogliere esperienze, insegnamenti e pratiche fondamentali per l'attuazione delle future politiche pubbliche del Paese. Con questa consapevolezza le realtà presenti al Festival della Partecipazione hanno elaborato **raccomandazioni e richieste** utili ad oltrepassare gli ostacoli e a garantire un dialogo continuo tra società civile, amministrazioni pubbliche e i diversi livelli di governo.

Nell'ambito della **trasparenza**, risulta opportuno **riformare la normativa nazionale in materia**, attraverso la convocazione di un tavolo di lavoro che coinvolga specifiche *expertise* e chi ha sperimentato delle pratiche sul tema. L'obiettivo della futura normativa è quello di creare una trasparenza efficace in grado di arrivare ed essere comprensibile anche a chi non ha delle competenze specifiche. Nell'attesa di questa riforma le Regioni e i Comuni devono interloquire con il Governo per **rendere la piattaforma ReGiS accessibile a tutte e tutti, rendendo i dati aperti e interoperabili**. Nelle more dell'apertura della piattaforma, le Regioni devono supportare i Comuni fornendogli l'infrastruttura dove recepire e pubblicare i dati. A tal fine occorre però chiarire l'ente responsabile della raccolta e della diffusione dei dati. Inoltre, la pubblicazione deve **esplicitare la timeline del progetto** suddividendola per fasi, le quali devono contenere documenti di riferimento e **prevedere finestre di ascolto volte a ricevere suggerimenti sui progetti**. Quanto detto si accompagna alla necessità di semplificare e standardizzare, con l'ausilio degli strumenti digitali, le modalità di rendicontazione attraverso la **costruzione di indicatori** in grado di rendere possibile la valutazione di impatto ambientale e sociale delle politiche pubbliche, distinguendo le diverse tipologie di beneficiarie e beneficiari e garantendo il rispetto del vincolo DNSH.

In tema di **partecipazione**, è fondamentale riconoscere il ruolo che le cittadine, i cittadini e le organizzazioni delle società civile hanno nella formulazione, nell'attuazione e nel monitoraggio civico delle politiche. I processi partecipativi devono **includere le associazioni attive nei territori e singoli cittadine e cittadini - specialmente le persone in condizione di vulnerabilità** - e devono costituire uno strumento a lungo termine per la creazione di un quadro di conoscenza dei bisogni specifici legati al territorio. Occorre, pertanto, che si realizzino dei patti tra la società civile e le amministrazioni per la gestione dei quartieri e che ogni pubblica amministrazione si doti di un referente per la partecipazione. La stessa direzione lavori pubblici della stazione appaltante, nell'istituzione dei tavoli tecnici dei progetti, deve coinvolgere esperti in materia di trasparenza, partecipazione e valutazione d'impatto sociale e ambientale per garantire la multidisciplinarietà dell'attuazione degli interventi. Dal suo lato, l'obiettivo della società civile dev'essere quello di instaurare una cooperazione trasversale che abbia ricadute non solo in termini di obiettivi partecipativi, ma anche decisionali. Questo vuol dire anche **cedere potere e andare al di là degli interessi di settore per ottenere una visione integrata di comunità**. In sintesi, si deve puntare a non continuare ad attuare forme di partecipazione istituzionalizzate, ma vuote, e a chiedere alla pubblica amministrazione spazi di partecipazione "buoni", che abbiano a disposizione tempo, informazioni accessibili, e che siano *accountable* e rispondenti alle richieste.

In breve, la percezione comune è stata che la partita del PNRR sarà preziosa per **sperimentare forme innovative di partecipazione e trasparenza a tutti i livelli**, che possono costituire patrimonio futuro anche in altri ambiti delle politiche pubbliche. Nell'era post pandemica sono nate, infatti, nuove forme di partecipazione e monitoraggio delle politiche e il PNRR può rappresentare un mezzo per sperimentare nuovi strumenti e spazi in questo senso. Ma non bisogna limitarsi al PNRR: il Piano, infatti, appare come un insieme non organico di output, senza presentare il modello della nostra società attuale, ma, soprattutto, del futuro. In questo senso è importante trovare un quadro di senso più ampio dove la società civile possa innestare le proprie azioni di advocacy sulla trasparenza e la partecipazione. Un esempio potrebbe essere la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS).

Il ruolo della società civile, allora, è quello di premere per il **riconoscimento della legittimità del monitoraggio civico e della partecipazione, come motore di miglioramento della qualità della vita nei nostri territori e come possibilità di creazione di un progetto condiviso sul futuro**. Nel ruolo di guida per la giusta ripresa, le organizzazioni della società civile continueranno a lavorare in rete per promuovere la diffusione di pratiche e metodologie di partecipazione e trasparenza. Il fine ultimo, ancora una volta, è quello di accrescere l'*accountability* sociale delle politiche pubbliche italiane.

FOTO: OSSERVATORIO CIVICO PNRR



# CONCLUSIONI

Attraverso la narrazione degli ultimi due anni, abbiamo cercato di analizzare le varie criticità, prospettive e proposte che hanno accompagnato l'avvio prima e l'implementazione poi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Sono stati due anni nei quali l'Osservatorio civico PNRR è cresciuto, sia in termini numerici, ma soprattutto nella capacità di strutturare i suoi interventi, richiedere alle istituzioni trasparenza e di rendere conto di ciò che quanto fatto, nonché di fornire gli strumenti affinché si potesse attivare quel controllo sociale che è un diritto inalienabile della cittadinanza.

Il PNRR rappresenta, come affermato più volte, un'inestimabile opportunità per l'Italia. Basti pensare che la dotazione complessiva di 191,5 miliardi di euro (235 e oltre, se si considerano anche le altre fonti di finanziamento correlate) spalmati nei 5 anni di vita del Piano e da spendere sino al 2026, equivale ad un gettito mediamente superiore all'ammontare dei fondi messi a disposizione ogni anno dalle leggi finanziarie e di bilancio. L'opportunità, quindi, è anche quella di poter avere a disposizione un budget quasi doppio rispetto all'ordinario, che si chiede però di spendere attraverso l'implementazione di specifiche progettualità, concordate in sede europea e che puntano allo sviluppo del Paese.

Ma non solo: dal punto di vista dell'Osservatorio, il PNRR è soprattutto la possibilità di colmare i profondi divari e inefficienze che da anni affliggono l'Italia. In primo luogo, i divari territoriali, di genere e generazionali, che sono motivo di continue disuguaglianze tra cittadine e cittadini che vivono nello stesso Paese; in secondo luogo, le inefficienze della macchina pubblico-burocratica, che a sua volta genera un esponenziale aumento delle disuguaglianze di cui sopra e rende spesso inefficace l'attuazione delle politiche pubbliche; fatto, questo, non accettabile nel periodo storico in cui viviamo, dove la crisi climatica e ambientale necessita, per essere affrontata, di un approccio politico basato sull'efficacia.

La possibilità di sviluppo, oltre che quella di maggior spesa, messa a disposizione all'Italia devono essere vissute avendo sempre a mente questi obiettivi: il superamento dei divari, la mitigazione dei danni ambientali e l'efficientamento dello Stato, primo erogatore di servizi essenziali per cittadine e cittadini.

Non potrebbe, d'altro canto, essere altrimenti. Nel patto sociale che lega la cittadinanza al decisore pubblico è implicita la necessità che questo si adoperi affinché la spesa pubblica, derivante dal contribuente (che sia nazionale o europeo) sia efficiente, efficace e volta ad un miglioramento delle sue condizioni materiali e immateriali. Questo chiedono al NextGenerationEU le cittadine e i cittadini in Europa, sia le vecchie generazioni sia le nuove (e, potremmo dire, anche coloro che non sono ancora nati e nate), che si sono indebitate con la promessa di un futuro migliore per tutte e tutti.

Ma la promessa non può essere di certo una cambiale sulla fiducia, con uno slittamento a data da concordarsi del controllo della capacità di implementazione del PNRR. Il controllo deve essere in itinere, atto a verificare che le risorse vengano spese efficacemente per le cittadine e i cittadini e improntato altresì ad aiutare il decisore a modificare le proprie politiche quando queste non vanno nella direzione che è stata qui descritta.

Per questo, sin dalla sua nascita, l'Osservatorio ha chiesto trasparenza e partecipazione, nonché una rigorosa applicazione del principio dell'accountability sociale – l'unico in grado di garantire che gli obiettivi e le priorità del Piano possano essere conseguiti – e da qui le numerose iniziative portate avanti negli ultimi due anni.

La **trasparenza**, come abbiamo visto, è un prerequisito per l'efficienza delle politiche, nonché un potente deterrente per la corruzione. Vi è piena consapevolezza dell'onere amministrativo che questa comporti, ma la posta in gioco risulta troppo importante per relegarla ad una mera pratica burocratica da assolvere nei ritagli di tempo. La possibilità di fruire di dati e informazioni aggiornate dovrebbe essere di facile reperimento e di facile consultazione. Cittadine e cittadini, organizzazioni della società civile, giornalisti, universitari e qualsiasi persona interessata devono poterle reperire per svolgere il proprio lavoro, le proprie analisi o anche solamente per osservare e valutare l'implementazione del PNRR, sia a livello nazionale che locale.

Solo grazie ad un sistema realmente trasparente, attraverso un completo accesso ai dati, sarà possibile per la cittadinanza **partecipare** realmente e responsabilmente alle progettualità del PNRR. Con le scuole di monitoraggio abbiamo osservato che ci sono moltissime cittadine e moltissimi cittadini che chiedono a gran voce la partecipazione, di conoscere e di impegnarsi per uno sviluppo efficiente ed equo dei propri territori. In questi anni, anche a seguito delle scuole organizzate dall'Osservatorio, abbiamo registrato un aumento di interesse nel monitoraggio e lo sviluppo di osservatori civici locali, da nord a sud (Bologna e Messina sono solo due di questi esempi).

La domanda che ci si pone è quindi semplice: è possibile lasciare questa domanda di trasparenza e partecipazione senza una valida offerta? Allo stesso modo che nei sistemi economici (che non sono nient'altro che una rappresentazione

semplificata della realtà sociale), quando l'offerta è troppo bassa rispetto alla domanda, i prezzi aumentano e i consumatori non possono più permettersi il prodotto desiderato.

Allo stesso modo, se a fronte di una forte domanda di trasparenza e partecipazione si risponde con una scarsa offerta da parte delle pubbliche istituzioni, il risultato non può che essere un aumento del malcontento sociale, con le cittadine e i cittadini che non potranno più permettersi il proprio prodotto desiderato, ossia il futuro che si aspettano di avere per sé stessi e per i propri figli e le proprie figlie.

Differentemente, però, dal sistema economico, dove situazioni di squilibrio possono derivare da scarsità materiale o assenza di mezzi di produzione, l'offerta di accountability sociale da parte dei decisori pubblici è a costo zero, risultando una risorsa illimitata, un "bene pubblico" che risponde pienamente alle caratteristiche di non rivalità e non escludibilità, fruibile cioè per tutte le cittadine e tutti i cittadini senza limiti, costantemente e nel tempo.

Proprio per questo, nel restante lasso temporale che separa l'oggi dal 2026, anno in cui si dovrà portare a termine il PNRR, l'Osservatorio civico continuerà a perseverare nella sua richiesta di accountability sociale

Si chiede quindi **trasparenza**, nella forma di **dati aperti e machine readable** di tutte le progettualità del PNRR. Che questi dati siano costantemente aggiornati, con **cadenza almeno trimestrale**, sia all'interno di un repository online (come il sito *Italia Domani*) sia sui siti delle amministrazioni locali, con annesse le schede dei diversi progetti. Che si rendano altresì disponibili i dati relativi alle **priorità trasversali** del Piano, ossia quelle di genere, generazionali e territoriali e che, infine, venga strettamente monitorato il **rispetto dei principi ambientali**, non da ultimo il DNSH.

Si chiede, inoltre, **partecipazione**. Che le proposte della società civile vengano finalmente ascoltate. Che l'Osservatorio civico PNRR, in rappresentanza delle numerose realtà della società civile e organizzata, venga **inserito senza indugi all'interno della Cabina di Regia del PNRR** (con il futuro DPCM che deve essere approvato) e che sia costantemente convocato alle sue riunioni. Che queste ultime siano trasparenti, con la pubblicazione degli esiti delle stesse e che, almeno due volte l'anno, venga convocata in modalità plenaria e con un'agenda concordata anche in funzione delle esigenze della cittadinanza. Che le amministrazioni locali siano aperte al dialogo con le **organizzazioni della società civile locale** e che le loro esigenze vengano ascoltate, in quanto primi conoscitori e fruitori dei territori dove le progettualità del Piano sono implementate. Che, infine, si faccia seguito alle promesse di **incontri con le istituzioni europee** e che queste, in occasione delle visite in Italia, ascoltino anche la voce delle cittadine e dei cittadini, non solo delle istituzioni nazionali e degli altri portatori di interessi.

**Si chiede accountability sociale, senza se e senza ma. Molto tempo è già passato, ma si è ancora in tempo per un cambio di rotta. Per rendere il PNRR più trasparente e partecipato, più vicino a cittadine e cittadini, più aperto ai territori e ai reali problemi che affliggono il Paese. Per creare tutte e tutti insieme l'Italia di Domani.**

FOTO: MARGHERITA CAPRILLI





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 perché, attraverso il monitoraggio, vogliamo orientare le politiche pubbliche verso una migliore giustizia ambientale e sociale. Il PNRR non rappresenta solo un'opportunità di ripresa economica, ma deve essere anche l'occasione per realizzare il cambiamento sociale, e uno degli strumenti che promuovono il dialogo tra istituzioni, amministrazioni e cittadinanza, consentendo a quest'ultima di contribuire con le proprie conoscenze al controllo e al monitoraggio dell'utilizzo dei fondi pubblici, oltre che allo sviluppo dell'intero Piano. L'Osservatorio realizza e supporta percorsi locali di monitoraggio civico dei progetti a valere sul PNRR e promuove attività di lobby e advocacy per ottenere massima trasparenza ed aprire spazi di partecipazione civica nei processi di attuazione del Piano.

L'Osservatorio Civico PNRR è promosso da ActionAid Italia, Cittadinanzattiva, Legambiente e Slow Food Italia. Hanno aderito all'Osservatorio: AIP2 (Ass. Italiana Partecipazione Pubblica), 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, Associazione Sardinia OpenData, 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, DEMOSTENE Centro Studi Promozione Sviluppo Umano, EUTROPIAN, FAIRWATCH, Fondaca, Fondazione Basso, Fondazione Ebbene, Fondazione Etica, Fondazione Openpolis, Fondazione Prioritalia, Info Nodes, Lunaria/Sbilanciamoci, Mappina, Monithon, Ondata, ONMIC - Opera Nazionale Mutilati e Invalidi civili, Parliament Watch, Pro Bono Italia, RinascimentoGreen, Scuola Capitale Sociale, Scuola VAS, Slow Food-Bologna, Social Impact Agenda per l'Italia, Stati Generali delle Donne e Alleanza delle Donne, The good Lobby, Think tank Period, Transparency, UISP Puglia, Vita, WE LOVE POTENZA





[osservatoriocivicopnrr.it/#contatti](https://osservatoriocivicopnrr.it/#contatti)

[www.osservatoriocivicopnrr.it](http://www.osservatoriocivicopnrr.it)