

Al Festival della Partecipazione 2021 si parla di Osservatorio Civico PNRR

Il 18 settembre 2021 è tornato a Bologna il Festival della Partecipazione, promosso da ActionAid Italia, Cittadinanzattiva e Legambiente in collaborazione con la Fondazione per l'Innovazione Urbana

Il Festival è stato un momento di riflessione e confronto per ribadire la necessità di massima trasparenza e apertura dei piani e dei progetti italiani del Piano Nazionale di ripresa e Resilienza, obiettivo primario che si intende perseguire e che ha rappresentato le fondamenta per la creazione dell'Osservatorio Civico PNRR.

La giornata è stata divisa in due momenti:

- La mattina, nel corso della quale si è tenuta una **tavola rotonda**, moderata da Claudia de Lillo, che ha visto la partecipazione di vari panelist, sia nazionali che europei, con specifico focus sulle principali richieste e obiettivi portati avanti dall'Osservatorio Civico PNRR (in particolare: trasparenza e apertura dati dei PNRR e monitoraggio civico dei progetti);
- Il pomeriggio, con l'organizzazione di **due workshop** tematici su monitoraggio civico e community organizing, a cui hanno preso parte i partecipanti al Festival, i quali hanno potuto beneficiare del contributo di esperti attivi sui temi e con un approccio da laboratorio.

TAVOLA ROTONDA

La tavola rotonda è stata introdotta dagli interventi di **Cittadinanzattiva e Legambiente**.

Anna Lisa Mandorino (Cittadinanzattiva), ha ricordato il punto di partenza di questo percorso: il Festival del 2020, durante il quale è stato lanciato il programma *Follow the money*, una grande mobilitazione di cittadine e cittadini che ha deciso di seguire l'ambizioso percorso del PNRR, sia nella sua fase ascendente di redazione e definizione che, soprattutto, nella sua fase di implementazione e di valutazione dei risultati ed effetti che il Piano dovrebbe avere sulle persone e sulle comunità.

Nel corso di questo ultimo anno molto è successo: la Società Civile si è attivata tramite l'[Osservatorio Civico](#) PNRR, una piattaforma che conta ad oggi più di 30 organizzazioni e si pone come piattaforma di lavoro per il monitoraggio civico del Piano da qui al 2026. L'obiettivo è mantenere una pressione costante sulle istituzioni a livello nazionale, al fine di ottenere maggiore **trasparenza** e maggiore **partecipazione** della cittadinanza, nella consapevolezza che la prima risulta strumento essenziale e determinante per la seconda.

Ad oggi i risultati sono però altalenanti: se da un lato si è riusciti a introdurre, nel Decreto Governance, la partecipazione al Tavolo di Partenariato delle organizzazioni della cittadinanza attiva, dall'altro pochi risultati sono stati conseguiti sul fronte dei dati aperti, disaggregabili e riclassificabili.

Da qui bisogna iniziare a lavorare, a partire dai tavoli di lavoro del pomeriggio, attraverso un'azione di training che rappresenti l'incipit a forti ed efficaci azioni di monitoraggio.

Vittorio Cogliati Dezza (Legambiente), ha messo in risalto il pericolo che sottende spesso la disponibilità di un ingente quantità di denaro: il forte rischio che questo venga speso male.

L'obiettivo è quindi stimolare la buona spesa, per evitare di perdere la grande occasione rappresentata dal PNRR. A tal fine, il monitoraggio e l'Osservatorio sono strumenti importanti a patto che non si limitino ad una mera contro-informazione. La trasparenza risulterà la condizione necessaria, ma non sufficiente, per tentare di orientare le politiche pubbliche.

Bisognerà agire facendosi ispirare da una parola che, ad oggi, risulta la grande assente: la prevenzione, ossia la lungimiranza e la capacità di prevedere ciò che può accadere nel lungo periodo (per esempio nel

2030), in modo da comprendere, anche e soprattutto attraverso l'Osservatorio, se il PNRR si muove nella direzione indicata e auspicabile.

La direzione è dunque quella di una democrazia partecipata. Gli strumenti saranno, oltre le scuole di monitoraggio, la creazione di un tavolo di lavoro con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (di cui si chiede l'istituzione) che non si limiti alle mere audizioni. Le Regioni sono fondamentali per orientare le scelte strategiche che ricadranno sui territori.

Il monitoraggio quindi non come un'operazione tecnica, bensì prettamente politica, in quanto finalizzata ad orientare le politiche pubbliche verso una migliore giustizia ambientale e sociale.

Gli interventi introduttivi sono stati seguiti da quelli dei **panelist** della Tavola Rotonda:

Giuseppe Busia (Presidente ANAC) ha sottolineato come il PNRR rappresenti un appuntamento fondamentale per il Paese, in quanto non prevede solo finanziamenti ma anche riforme.

Ha ribadito l'importanza del ruolo dell'ANAC, non solo come deterrente per la corruzione, bensì anche per vigilare affinché le risorse messe a disposizione vengano spese in maniera efficiente, garantendo la maggior trasparenza possibile.

L'ANAC svolge anche importanti compiti di vigilanza sui contratti pubblici, oltre che sulla trasparenza e i suoi strumenti. Tale attività risulta estremamente importante in quanto i contratti pubblici non si esauriscono nella mera attività di acquisto/spesa, bensì possono rappresentare uno strumento per la trasformazione delle politiche pubbliche verso criteri, per esempio, di maggior efficienza ecologica e sviluppo tecnologico.

Da qui ne consegue un ruolo dell'ANAC non solo come vigilante anti-corruttivo dei contratti, ma anche come stimolo per le istituzioni al perseguimento di una strategia di evoluzione del Paese attraverso l'utilizzo dello strumento contrattuale.

A tal fine, l'ANAC ha chiesto alle Pubbliche Istituzioni (e in questo il Presidente Busia ha riconosciuto altresì il fondamentale ruolo che può essere svolto dalle Organizzazioni della Società Civile):

- che i contratti pubblici siano sempre più digitali, al fine sia di renderli sempre più trasparenti, sia per fare in modo che tutte le informazioni relative alle procedure di evidenza pubblica affluiscono nella "banca dati nazionale dei contratti pubblici";
- che si persegua l'obiettivo di creare una Piattaforma Unica della Trasparenza, che riunisca in un unico spazio tutte le informazioni ad oggi disponibili sui siti della trasparenza delle singole Amministrazioni, garantendo in tal modo minori oneri economici e gestionali, la standardizzazione delle informazioni attraverso la pubblicazione di dati aperti e una facile confrontabilità, per il cittadino, dei contratti banditi da Amministrazioni diverse.

Helen Darbshire (Executive Director di [Access Info Europe](#)) ha evidenziato come l'accesso alle informazioni sia un diritto universale ormai riconosciuto da molte sentenze della Corte di Giustizia Europea e della Corte Internazionale di Giustizia dell'ONU. L'applicazione di questo diritto, tuttavia, non è scontata e deve essere rivendicata dalla Società Civile.

Da qui l'importanza di creare alleanze, per il riconoscimento di questo diritto, come l'esempio della Open Spending Coalition, alleanza tra organizzazioni della Società Civile recentemente costituitasi e che ha già elaborato uno [studio sul livello di trasparenza dei diversi Resilience and Recovery Plan in Europa](#), dove è stato rilevato che in quasi tutti i Piani europei (con l'eccezione di Svezia e Romania) si parla poco e male dei meccanismi per garantire trasparenza e accesso alle informazioni.

Altro obiettivo dell'Open Spending Coalition è dare indicazioni ai governi per migliorare la trasparenza e la partecipazione in fase di implementazione dei Piani. Importante è garantire la trasparenza e la partecipazione in tutto il ciclo valutativo non solo a livello nazionale, ma anche a livello locale perché è qui che spesso si riscontrano i maggiori fenomeni corruttivi.

Altra priorità, infine, è la digitalizzazione dei dati, perché la gestione della crisi pandemica ha dimostrato che la trasparenza è davvero possibile dove i dati sono digitali e accessibili. Ciascun Governo deve pertanto creare uno spazio digitale unico e accessibile dove inserire dati in formato open e rielaborabile. Su questo tema Access Info a nome della Open Spending Coalition ha recentemente inviato una [lettera aperta alla Commissione Europea](#) per chiedere l'apertura dei registri aziendali dei soggetti appaltatori europei in coerenza con [l'Open Data Directive del Gennaio 2021](#) che ancora non è stata implementata in molti Stati europei.

Karolis Granickas (Senior Manager per l'Unione Europea presso l'Open Contracting Partnership) ha presentato l'Open Contracting Partnership, organizzazione che ha l'obiettivo di promuovere la trasparenza e la pubblicazione dei contratti pubblici e con cui collaborano anche autorità italiane quali l'ANAC. Visti gli impegni assunti dall'Italia nel contesto del G7 e del G20, il nostro Paese può costituire un esempio virtuoso nel settore della trasparenza della spesa pubblica. L'Italia negli ultimi anni ha lavorato in maniera proattiva per migliorare la trasparenza dei contratti pubblici e ha oggi una delle migliori posizioni nel ranking europeo in questo settore.

La situazione europea, tuttavia, non è particolarmente brillante e ci sono ancora molti margini di miglioramento. L'ANAC ha un [database di contratti pubblici](#) che è all'avanguardia in Europa, ma serve ancora uno sforzo finale nell'implementazione del sistema per puntare verso l'eccellenza. Il rischio è di non riuscire a controllare, monitorare e gestire tutto il processo nel suo insieme, a causa della mole di contratti che saranno posti in essere con il PNRR. Serve quindi uno sforzo ulteriore di implementazione.

Da questo punto di vista, la trasparenza da sola non basta a garantire che gli investimenti siano di qualità: non basta, difatti, che i soldi siano spesi in modo corretto e trasparente, ma occorre valutare gli effetti della spesa pubblica per un'economia maggiormente sostenibile, verde, equa ed efficiente. Occorre andare oltre la trasparenza, in quanto la posta in gioco è il cambiamento delle nostre economie in termini di sostenibilità ed equità.

Per fare questo è necessario che la Società Civile si attivi e anche su questo l'Italia è all'avanguardia rispetto ad altri paesi europei; serve però maggiore collaborazione delle organizzazioni italiane con altre organizzazioni e alleanze sovranazionali, come ad esempio [l'Open Procurement Coalition](#) a cui già alcune associazioni italiane aderiscono.

Elena Calistru (Presidente e cofondatrice dell'associazione Funky Citizens -Romania- e membro dell'European Economic and Social Committee) ha portato l'esperienza del Recovery and Resilience Plan rumeno, il quale contiene misure di eccellenza riguardo alla trasparenza e alla partecipazione frutto, in particolare, dell'attivismo della Società Civile del Paese.

La prima bozza del Piano rumeno inviata alla Commissione Europea a novembre 2020 era tuttavia fatta male e in fretta, per la necessità del governo di presentarla prima delle elezioni e dimostrare che la Romania fosse realmente in grado di spendere efficientemente i soldi messi a disposizione dalla UE.

Dopo le elezioni, grazie alla mobilitazione della società civile, il Piano è stato però rielaborato in modo partecipato: si sono avuti 13 incontri tematici su altrettanti argomenti in cui le organizzazioni della Società Civile hanno cooperato con le autorità nazionali e locali proponendo nuovi progetti e riforme.

L'attivismo civico non si è concentrato solo sui progetti, ma ha anche promosso misure per migliorare la trasparenza dei dati e l'impatto della spesa pubblica: si sono stabilite alcune milestone da raggiungere e sulla base del raggiungimento o meno di questi obiettivi intermedi si è prevista la possibilità di ricalibrare gli investimenti. La prossima sfida è far sì che ciò che è stato promesso sia mantenuto.

Non basta monitorare la spesa o i flussi di denaro ma occorre monitorare l'impatto sociale degli investimenti e, su questo, risulta necessario che i governi riconoscano un ruolo alla Società Civile. In tale ambito si sta muovendo anche l'European and Economic Social Committee promuovendo la collaborazione tra autorità locali, sindacati e aziende perché si coalizzino a favore di trasparenza e partecipazione. Il paradigma non deve essere solo quello dell'apertura dei dati ma anche l'accesso agli indicatori contenuti nei Piani per poter monitorare la loro reale ricaduta sociale e d'impatto ambientale.

Nicoletta Parisi (Libenter) ha portato l'esperienza di Libenter, un'iniziativa che vuole fare del PNRR un percorso di conoscenza, responsabilità e partecipazione, già accolta con favore da diversi partner.

Libenter è un'iniziativa che intende garantire un rapido, efficiente ed efficace utilizzo delle risorse destinate all'Italia e agli Stati membri dal Piano dell'Unione. Si vuole assicurare trasparenza nell'esecuzione del PNRR e sviluppare in ciascuno una capacità di responsabilità sociale. L'obiettivo è che, nell'ambito di un diritto di cittadinanza sostanziale fondato sulla conoscenza, i cittadini esercitino un controllo diffuso sull'agire della pubblica amministrazione.

Ciò che si prefigge è l'implementazione di un monitoraggio civico una volta ottenuti dati disaggregati (al momento i dati sono solo in formato macro, all'interno di un sito istituzionale sviluppato dal Governo). Tuttavia, Governo e Parlamento hanno preso un impegno in tal senso, attraverso l'approvazione dell'art. 1 comma 1043 della Legge di Bilancio e la previsione dell'implementazione di una piattaforma di monitoraggio.

Ciò a cui punta Libenter è divulgare i dati attraverso la creazione di una metodologia basata su linee guida che si indirizzano a comunità monitoranti, gruppi di esperti e watch dog. Un manuale di istruzioni per chi vuole monitorare, che consenta la comparabilità dei risultati. Obiettivo da perseguire anche a livello internazionale.

Elly Schlein (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome) ha riconosciuto il merito alla Commissione europea di aver creato un sistema di condizionamento, nell'erogazione delle risorse del Next Generation E.U., al perseguimento di obiettivi e sfide cruciali del prossimo futuro come sono, per esempio, l'ambiente, la transizione ecologica e l'inclusione sociale (quest'ultima cruciale affinché non venga lasciato nessuno indietro e in disparte dai processi che si creeranno).

Una sfida importante è rappresentata dal coinvolgimento degli enti territoriali, oltre che delle OSC e delle parti sociali, nella programmazione e implementazione dei progetti del PNRR. Tuttavia, ad oggi non vi è piena soddisfazione da questo punto di vista.

Il PNRR rappresenta un'opportunità per innovare altresì la PA italiana, che necessita di personalità competenti per perseguire gli obiettivi e il monitoraggio dei progetti del Piano. Da qui deriva, di conseguenza, la necessità, ribadita anche dall'Osservatorio Civico PNRR, di dati aperti per un efficace monitoraggio.

Altro elemento essenziale ha sicuramente riguardato la partecipazione. A tal proposito un esempio è il Patto per il Lavoro e il Clima, firmato nel dicembre 2020, in piena pandemia, tra la Regione Emilia Romagna e tutte le parti sociali (Enti Locali, università, organizzazioni professionali e del terzo settore, ecc.), al fine di

creare una sensibilità comune su temi trasversali e per far sì che tali esperienze - e gli obiettivi che ci si è posti a seguito delle esperienze - possano essere portate anche all'interno di altri tavoli di lavoro (un esempio è portare gli obiettivi di lavoro e clima sanciti nel Patto, all'interno della programmazione regionale sui fondi strutturali).

Questo esempio è indicativo di ciò che le realtà locali vorrebbero fosse perseguito anche a livello centrale.

Katia Scannavini (Action Aid) ha chiuso la Tavola Rotonda della mattina ribadendo l'obiettivo che ci si è prefissati tramite la promozione del Festival: lanciare l'Osservatorio, non solo come mero strumento di monitoraggio, ma come visione politica precisa e puntuale. Una visione che parte dall'idea che le pratiche territoriali plurali e dal basso siano un bene comune e dalla consapevolezza che le associazioni non abbiano nulla da *insegnare* a cittadine e cittadini, ma debbano mettere a disposizione di questi la propria expertise, le metodologie, gli approcci e le tecniche.

La ricostruzione non significa rimettere in piedi ciò che abbiamo visto in questo periodo, replicando il risultato delle storture della politica sociale degli ultimi decenni. La priorità è ricostruire innovando!

L'innovazione può passare attraverso il rilancio del patto sociale. Di base risulta necessaria una visione che metta insieme le varie realtà e le varie anime del patto: cittadini, istituzioni e politica, in tutte le sue forme. La ricostruzione deve partire dal basso, deve essere plurale e si deve fondare sulla capacità di mettere a sistema la trasparenza e i dati e la partecipazione.

Oggi ci troviamo in una condizione di rarefazione delle istituzioni, ne abbiamo perso la consistenza. L'obiettivo dell'Osservatorio è rimettere al centro le persone e ricostruire il ruolo pubblico delle Amministrazioni (anche a tal fine è risultato essenziale la partecipazione al Festival della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome).

Nel corso dei mesi, sono stati portati avanti continui appelli alle istituzioni, le quali non hanno però ancora sortito risposte puntuali. Tuttavia, l'obiettivo rimane quello di mantenere con queste uno stretto dialogo, cercando di stimolarne l'azione in ogni momento. Anche per questo la via è quella di perseguire verso l'apertura delle Scuole di Monitoraggio, esperienza che si sarebbe voluta condividere con le istituzioni stesse, ma che, in assenza di risposte, continuerà ad essere portata comunque avanti dall'Osservatorio.

Più di 30 associazioni si sono iscritte ai workshop previsti nel corso del pomeriggio, con l'obiettivo di mettere sul tavolo le competenze per stimolare lo scambio comune e promuovere la costruzione di comunità insieme alle persone. L'obiettivo è riappropriarsi della conoscenza che è un diritto di tutti.

Il Festival resterà un luogo aperto a tutti e, anche grazie all'esperimento dell'Osservatorio, sarà motore di stimolo per continuare il lavoro insieme a tanti altri soggetti e con la speranza che, nel prossimo futuro, tale lavoro possa coinvolgere anche le Amministrazioni.

WORKSHOP

Nel corso del pomeriggio sono stati organizzati due workshop, uno sul Monitoraggio Civico (con una sezione introduttiva comune e poi la divisione dei partecipanti in 2 corner specifici) e uno sul Community Organizing.

Monitoraggio Civico.

Il workshop sul monitoraggio civico è stato tenuto da alcune associazioni parte dell'Osservatorio Civico PNRR (ActionAid, Cittadinanzattiva, Monithon, Transparency Italia, Ass. OnData e Ass. Amapola) con l'obiettivo di condividere metodi e strumenti che consentiranno ai/alle partecipanti di mobilitarsi sul monitoraggio civico delle risorse pubbliche, con particolare riferimento a quelle del PNRR. Con il contributo

di esperti e attivisti e con un approccio laboratoriale, ci si è occupati di trasparenza e accountability delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, di come i cittadini possano avere accesso a informazioni e dati chiari, su come utilizzare i dati ottenuti, nonché su come attivarsi per il controllo sull'efficacia degli interventi finanziati e per la raccolta di idee e proposte da discutere con le Amministrazioni responsabili.

Durante la **prima parte** del workshop sono state affrontate le seguenti tematiche: il lobbying civico e le attività di pressione sulle istituzioni per partecipare al processo decisionale; gli Open Data: cosa sono e come si utilizzano; l'accesso civico agli atti e il FOIA; gli Integrity Pacts come strumento di monitoraggio delle opere pubbliche.

Durante la **seconda parte** i partecipanti si sono divisi, invece, in due tavoli di lavoro:

- il primo dedicato all'approfondimento di casi studio su accesso civico e su cosa si deve sapere quando si utilizza questo strumento,
- il secondo volto dove si è svolta una simulazione di monitoraggio civico di un progetto del PNRR, sulla base di esempi di progetti pubblicati sul portale OpenCoesione.gov.it.

Community Organizing

Il workshop *Community Organizing* è stato tenuto da Diego Galli - Presidente - e Maria La Porta - Community organizer - di Community Organizing Italia. Il Community Organizing parte dalla consapevolezza che una comunità non può crearsi intorno a un problema da risolvere o una protesta ma piuttosto facendo fiorire relazioni inclusive, in grado di supportare un senso di appartenenza e identità di ognuno dei suoi membri. Il workshop ha fornito una visione d'insieme degli strumenti dell'organizzazione di comunità attraverso il racconto e l'analisi di esperienze americane e italiane. I partecipanti hanno potuto inoltre sperimentare la pratica degli incontri relazionali, sviluppata dal Community Organizing per creare relazioni di fiducia tra diversi.

Durante il workshop sono stati affrontati i seguenti argomenti: Elementi di Community Organizing nell'azione integrata di advocacy dell'area F di Castel Romano; le pratiche dell'ascolto e degli incontri relazionali; presentazione dell'associazione Community Organizing Italia e del progetto Periphery Organizing. L'esposizione è stata intervallata con momenti laboratoriali di discussione, debriefing, e simulazioni pratiche degli argomenti trattati.