

AUDIZIONE DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI – CAMERA DEI DEPUTATI – 2 MARZO 2022

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR), ANNO 2021 – DOC. CCLXIII N. 1

PREMESSA

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che guiderà la crescita e l'innovazione del nostro Paese fino al 2026, ha nel rispetto dei tempi e dei risultati il suo presupposto fondamentale. Senza un raggiungimento dei risultati in tempi certi, il sostegno finanziario dell'Unione Europea non potrà essere garantito.

Tuttavia, siamo tutti consapevoli di quali siano i peggiori nemici nella realizzazione dei progetti: corruzione, sprechi e inefficienze. Secondo il [report 2020 dell'OLAF](#), nel periodo 2016-2020 sono state riscontrate nel nostro Paese 3.468 irregolarità fraudolente e non fraudolente relativamente ai fondi strutturali e di investimento europei e al fondo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Peggio dell'Italia hanno fatto solo Spagna, Polonia e Romania tra i 27 Stati membri, ad indicare un elevato livello di rischio nel nostro Paese.

Per questi motivi, la Commissione europea è impegnata da anni a sostenere gli Stati membri e la loro capacità amministrativa nella gestione dei fondi UE, consapevole del fatto che solo una gestione efficace in grado di prevenire e neutralizzare i rischi di corruzione e distorsione delle risorse, attraverso miglioramenti a strutture, risorse umane, sistemi e strumenti, può portare al raggiungimento degli obiettivi prefissi.

I risultati dell'ultima edizione del [Corruption Perceptions Index](#) di Transparency International pubblicato a gennaio 2022 indicano un miglioramento del nostro Paese per quanto riguarda il livello di corruzione percepita nel settore pubblico. Importanti progressi sono stati infatti compiuti dall'Italia dal 2012 ad oggi permettendole di raggiungere la 42° posizione su 180 Paesi e di guadagnare 14 punti in 10 anni. Tuttavia, il punteggio attuale (56 su 100) non può considerarsi sufficiente e deve incoraggiare Governo e istituzioni a intensificare gli sforzi nella prevenzione del fenomeno.

Se vogliamo davvero rispettare gli impegni presi e assicurare dunque una ripresa reale e duratura, non vi può essere una strategia efficace che non tenga conto di tutti i potenziali rischi di corruzione e che non introduca tutte le azioni e gli strumenti atti a prevenirli.

A supporto di questo, l'azione della società civile è fondamentale e imprescindibile, come riconosciuto e richiesto dalla stessa Unione Europea. Cittadine e cittadini insieme alle organizzazioni del terzo settore possono svolgere un importante ruolo complementare, attraverso azioni di monitoraggio civico. Tuttavia, devono poter essere messi nelle condizioni di poter svolgere questo compito e fino ad oggi, si riscontrano molte carenze in questo senso.

IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE

La Relazione sull'attuazione del PNRR all'esame della Commissione riconosce infatti la necessità di migliorare sotto il profilo del coinvolgimento delle parti sociali, per una migliore valutazione del Piano e comunicazione dei risultati ai cittadini e alle cittadine. È evidente, infatti, che le azioni attuate finora dal Governo e dalle istituzioni non sono state sufficienti a garantire un'adeguata partecipazione di chi verrà maggiormente impattato dai progetti previsti nel Piano.

La consapevolezza, la partecipazione e il consenso della cittadinanza non possono essere considerati ancora aspetti marginali, ma devono essere parte integrante delle strategie di realizzazione delle politiche pubbliche. Per questo Transparency International Italia ha aderito, insieme ad altre 45 organizzazioni, all'[Osservatorio Civico PNRR](#), attraverso il quale si intende promuovere la trasparenza e l'*accountability* sociale del processo del PNRR in tutte le sue fasi, garantire un'attività di osservazione continua del Piano, e promuovere la partecipazione e il coinvolgimento della cittadinanza e di altri *stakeholder*.

Il presidente del Consiglio Mario Draghi ha dichiarato lo scorso 23 febbraio, come riportato sul sito [italiadomani.gov.it](#), che *"Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dà la possibilità di attuare trasformazioni che vengono dal basso, cioè studiate, progettate e attuate da coloro che poi vivranno tutta la vita in queste città trasformate"*. La realtà è tuttavia ancora molto distante da questo scenario, è vi è dunque l'urgenza di agire fin da subito per porre rimedio a quanto non fatto finora in termini di coinvolgimento della società civile. Il ruolo che cittadinanza e mondo dell'associazionismo possono svolgere in termini di monitoraggio civico diffuso è insostituibile e può garantire un contributo importante per progettualità più efficaci e per identificare potenziali rischi nell'assegnazione e gestione delle risorse e nell'implementazione dei progetti.

La partecipazione deve inoltre essere adeguatamente garantita anche sul fronte delle "riforme" previste dal Piano. Sono 154 (su 520) i *milestone* e *target* che richiedono l'approvazione di riforme, 66 dei quali sono programmati nel 2022. Di questi, 23 prevedono l'approvazione di disposizioni legislative, mentre 43 fanno riferimento ad atti secondari. Parlamento e Governo saranno quindi fortemente impegnati, con scadenze molto serrate, a provvedere al raggiungimento di questi obiettivi. Tuttavia, la preoccupazione che una programmazione così intensa (come quella concernente la riforma del codice degli appalti, come evidenziato nella Relazione) possa rappresentare una giustificazione per chiudere la porta al coinvolgimento degli *stakeholder* esterni è forte. Confidiamo dunque che spazi di consultazione e partecipazione alla definizione di queste riforme cruciali per il nostro Paese siano garantiti, perché fondamentali per assicurare efficacia all'implementazione delle stesse.

TRASPARENZA E DATI

Il primo antidoto contro corruzione e altri illeciti che mettono a rischio la buona riuscita dei progetti è sicuramente la trasparenza. Non vi può essere prevenzione senza una strategia che non renda accessibili le informazioni sulla definizione, attuazione e monitoraggio delle azioni del PNRR, volta a favorire l'efficienza delle stesse e l'*accountability* delle istituzioni pubbliche.

Questo impegno si traduce innanzitutto garantendo l'accessibilità al pubblico dei dati relativi ai progetti, così [come previsto dallo stesso Piano](#), nella sezione dedicata alla verifica dell'attuazione e monitoraggio (p.240).

Transparency International Italia, [ActionAid Italia](#) e [OnData](#), hanno promosso a partire da novembre 2020 la campagna [#datiBeneComune](#). L'iniziativa, nata per chiedere alle istituzioni dati aperti e *machine-readable* sull'emergenza Covid-19, ha continuato la sua battaglia culturale affinché anche i dati del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza siano pubblici, aperti e interoperabili. Oggi la campagna conta più di 57.000 firmatari e 269 organizzazioni aderenti e il 12 ottobre 2021 ha ottenuto il riconoscimento di *OpenGov Champion* dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito dell'[Open Government Forum](#).

Tuttavia, a diversi mesi dall'avvio delle azioni del Piano, la trasparenza sui dati del PNRR non è ancora garantita.

Il sito [italiadomani.gov.it](#), principale strumento di comunicazione del PNRR attraverso cui, secondo quanto ribadito nella Relazione sull'attuazione, *"far conoscere in modo trasparente, comprensibile e tempestivo i contenuti delle misure e gli obiettivi raggiunti a livello nazionale e sul territorio"* non risulta ancora soddisfacente. Dopo una prima pubblicazione di alcuni dati ad ottobre 2021, la pubblicazione è stata sospesa. Recentemente sono comparse nuove informazioni ma la qualità è insufficiente a garantire qualsivoglia azione di monitoraggio.

Nella Relazione si sottolinea il fatto che il portale sia in evoluzione e che verranno introdotte nuove sezioni utili ai fini di monitoraggio, rendendo accessibili, in formato elaborabile e navigabile, i dati sull'attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, inclusi i costi programmati e le *milestone* e *target* perseguiti.

Sono tuttavia necessari tempi certi per l'avanzamento del portale e un'adeguata pubblicazione della sessione *open data* al fine di *"permettere a tutti i cittadini di avere informazioni in tempo reale sull'avanzamento del Piano, di attivare un monitoraggio diffuso, e di comprendere se e come gli interventi contribuiscono ai miglioramenti strutturali ipotizzati"* (Relazione sullo stato di attuazione del PNRR – Anno 2021).

La società civile, e la campagna [#datiBeneComune](#) in particolare, chiede da diversi mesi queste informazioni e, soprattutto, che esse siano complete e in linea con i migliori standard internazionali. A tale scopo, le organizzazioni promotrici della campagna, insieme ai migliori esperti ed esperte a livello nazionali, ha redatto un primo dossier dal titolo [I dati che vorrei](#), a cui si rimanda per quanto attiene le raccomandazioni sulla tipologia e la qualità dei dati necessari, affinché si possa garantire una reale trasparenza ed efficaci azioni di monitoraggio civico.

APPALTI

La prima fase delle riforme sugli appalti intraprese in ambito PNRR nel 2021 ha portato all'introduzione di innovazioni urgenti volte a snellire e semplificare la disciplina di settore. A questa fase vanno ascritte le modifiche introdotte a seguito del [decreto-legge 77/2021](#), le quali hanno stabilito, tra l'altro: riduzione dei tempi procedurali; archiviazione nella Banca Dati dell'Autorità Nazionale Anticorruzione; attivazione della Cabina di regia Appalti; strategia per la formazione dei dipendenti pubblici in materia di appalti; attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. Le misure adottate sono riferite in parte a tutti i contratti pubblici e in parte alle sole opere del PNRR.

La direzione intrapresa è condivisibile e non pregiudica garanzie minime di trasparenza e conoscibilità del funzionamento del settore. Rimane da intraprendere la seconda fase delle riforme che prevede l'attuazione della riforma organica della disciplina del settore che rappresenterà il vero punto di svolta.

Tre elementi riteniamo debbano essere valorizzati in questo ambito:

- l'applicazione dei Patti di integrità agli appalti più significativi economicamente o per valenza territoriale;
- la necessità di legare le nuove regole a obiettivi quali-quantitativi in modo da poter eventualmente intervenire con migliorie mirate;
- valorizzare la raccolta e l'analisi dei dati del settore, secondo le indicazioni e le modalità già individuate nella sezione "Trasparenza e dati" del presente documento.

Nello specifico, il **Patto d'Integrità** è uno strumento che mira a rendere più trasparente l'intera procedura di un appalto pubblico. Già presente nella legge italiana, comporta un patto di fiducia e di reciproco impegno tra stazione appaltante, imprese partecipanti e un organismo indipendente di monitoraggio che si impegnano a sostenere e condividere principi di trasparenza, correttezza e lealtà.

In concreto, è un documento che viene siglato dall'ente appaltante, da tutte le società partecipanti alla gara e da un ente monitorante. Prevede un controllo incrociato e sanzioni nel caso in cui si cerchi di eluderlo. Si applica immediatamente, dalla fase preliminare di analisi dei bisogni, fino alla fine dell'esecuzione, non complica l'iter burocratico e non comporta nessun costo nella sua versione base.

Il suo obiettivo è quello di aiutare istituzioni e società civile nella lotta alla corruzione nel settore degli approvvigionamenti pubblici, dotando le amministrazioni locali di uno strumento aggiuntivo, deterrente contro la corruzione, che possa compensare meccanismi legislativi a volte incompleti o funzioni di controllo e repressione, spesso latenti ed inefficaci.

Il suo valore risiede anche nei soggetti coinvolti. Oltre alla stazione appaltante e ai partecipanti alla gara, vi è l'Ente Indipendente di Monitoraggio. Quest'ultimo, solitamente un'organizzazione della società civile, garantisce maggiore trasparenza e integrità in tutta la procedura di appalto. All'ente di monitoraggio è affidato, infatti, il compito fondamentale di monitorare la correttezza di tutte le fasi delle procedure finanziate e sottoposte al Patto di Integrità, vigilando sui comportamenti della stazione appaltante e quelli dei competitori (in fase di gara) e poi del realizzatore del contratto (in fase esecutiva), rafforzando le garanzie di legalità, stimolando l'utilizzo di strumenti di controllo e di diffusione della cultura dell'integrità, incrementando il livello di trasparenza, coinvolgendo la società civile, avendo l'effetto anche di generare una crescente fiducia verso le pubbliche amministrazioni.

Date le sue potenzialità nel combattere e prevenire la corruzione, la Commissione Europea ha deciso di avviare una sperimentazione in tutta l'Unione Europea dal titolo [Integrity pacts: civil control mechanism for safeguarding EU funds](#) attuata in collaborazione con Transparency International. Si tratta, complessivamente, di 17 progetti pilota in 11 Paesi europei. Di questi progetti, due sono stati monitorati da [Transparency International Italia](#) dal 2016 al 2021.

La sfida di questo tempo in ambito PNRR è data dall'esigenza di bilanciare la velocità di esecuzione dei progetti con il mantenimento di significativi presidi di integrità. Questo fa del Patto d'Integrità, nella sua versione più avanzata che prevede il coinvolgimento della cittadinanza e sperimentata grazie al progetto europeo di cui sopra, uno strumento utile e prezioso.

In ambito di attuazione del PNRR, l'adozione del Patto di Integrità da parte delle stazioni appaltanti può essere promossa e agevolata da interventi legislativi o dallo stanziamento di fondi per la loro adozione a copertura del lavoro svolto dall'ente di monitoraggio.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Come anticipato in premessa, la Commissione europea è molto attenta e proattiva verso l'obiettivo di una pubblica amministrazione efficiente in grado di gestire in maniera adeguata i finanziamenti ricevuti dall'UE.

L'attuazione del PNRR prevede termini molto stringenti e la PA è dunque chiamata a far fronte a questa esigenza *"in modo agile ed efficace, senza diminuire i propri obblighi di controllo, salvaguardando l'interesse generale e massimizzando le esperienze e le competenze maturate"*, come evidenziato nella Relazione sull'attuazione.

In quest'ottica, sono state previste misure per il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa delle amministrazioni che, nel 2021, hanno visto la loro prima fase attuativa con il [decreto-legge n.80/2021](#).

Tuttavia, la norma sopracitata non prevede un rafforzamento dei presidi di integrità e anticorruzione all'interno degli enti pubblici. Gli enti territoriali, in modo particolare, hanno la necessità di essere adeguatamente supportati nel processo di prevenzione degli illeciti, con strumenti che siano adeguati alle capacità e alle esigenze delle diverse tipologie cui appartengono e dei settori in cui operano.

In base alle stime, gli enti territoriali rappresenteranno il 36% dei soggetti a cui saranno affidate le risorse del PNRR (66 miliardi di euro che raggiungeranno gli 80 miliardi considerando anche gli investimenti complementari). La loro capacità di prevenire gli illeciti e mitigare i rischi è dunque fondamentale al fine di garantire l'efficace gestione delle risorse loro affidate.

Allo stato attuale, tutti gli enti pubblici sono chiamati ad attuare le norme per la prevenzione della corruzione in maniera uniforme. Il fatto che le norme non siano tarate sul *target* di riferimento comporta, soprattutto per gli enti più piccoli, l'incapacità di ottemperare a determinati oneri data l'assenza di strutture, supporto e risorse adeguate. Oltre a ciò, il controllo sull'implementazione di questi oneri è spesso assente.

Nel contesto del PNRR, assume quindi particolare valenza uno degli strumenti ritenuti più efficaci nella prevenzione degli illeciti: il *whistleblowing*. L'istituto è stato introdotto in Italia con la [legge n.179/2017](#) ed è attualmente in attesa di essere migliorato e ampliato con il recepimento della [direttiva europea n.1937/2019](#).

Un'efficace trasposizione nel nostro ordinamento della direttiva andrebbe a migliorare il testo normativo vigente e, soprattutto, a colmare le lacune nella sua implementazione che si sono manifestate in questi primi quattro anni di esperienza del *whistleblowing* in Italia.

Le sanzioni emesse dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nel 2020 sono state soltanto 3. Inoltre, in base ai dati raccolti da Transparency International Italia sugli enti pubblici che aderiscono al progetto [WhistleblowingPA](#), emerge che il numero di segnalazioni interne è molto basso: su un campione di 663 enti, [solo il 6,8% di essi ha ricevuto segnalazioni](#) (45 enti). Questi dati sono significativi delle difficoltà di implementazione dell'istituto e quindi della necessità di un suo rafforzamento nella pratica, aspetto su cui confidiamo intervenga il decreto di trasposizione della direttiva.

Una trasposizione efficace siamo sicuri sarà in grado di potenziare in maniera adeguata l'istituto, dal lato dei soggetti pubblici ma anche di quelli privati, rafforzando così i meccanismi di prevenzione degli illeciti in tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione del PNRR.

Tuttavia, ad oggi, data la scarsa trasparenza del processo di recepimento e il mancato coinvolgimento dei principali *stakeholder* (oltre alle organizzazioni della società civile che lavorano da anni sul tema, anche e soprattutto gli enti pubblici e privati che dovranno attuare le nuove disposizioni) ancora non è dato sapere come e quando verranno approvate le nuove disposizioni normative, nonostante il termine per il recepimento sia scaduto a dicembre 2021.

Per ulteriori analisi e raccomandazioni sulla trasposizione della direttiva europea n.1937/2019 nel nostro ordinamento, si rimanda al [Dossier](#) pubblicato in merito dalla nostra associazione.

GIUSTIZIA

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza contiene alcune misure che intervengono sul sistema giudiziario. In particolare, sono previste delle riforme volte ad accelerare lo svolgimento dei processi, oltre a specifici investimenti per la digitalizzazione dei procedimenti giudiziari, per la gestione del carico pregresso di cause civili e penali e per l'efficientamento degli edifici giudiziari.

Il sistema giudiziario italiano è infatti sovraccarico dall'eccessivo numero di procedimenti e udienze che comportano uno scarso rispetto delle norme perentorie. Ricorrere a procedimenti giudiziari in Italia è, spesso, troppo facile e non vi sono, in molti casi, adeguati incentivi per procedere attraverso vie alternative.

Si pensi ad esempio alle cosiddette "cause temerarie" o, per utilizzare l'acronimo inglese diffuso a livello internazionale, *SLAPP* (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*). Si tratta di veri e propri abusi della legge da parte di determinati soggetti al fine di colpire la libertà di espressione, sfruttando a proprio vantaggio una disparità di potere, minacciando di gravare economicamente e pesantemente sul querelato, e tentando di prolungare il processo il più possibile. In Italia, il ricorso a questa strategia è particolarmente evidente nei confronti dei giornalisti, ma non riguarda solo questa categoria. Anche attivisti, *whistleblower* e chiunque si esponga nell'interesse pubblico può diventarne vittima. È evidente come questa deformazione del sistema e la sua incapacità di disincentivare questo tipo di cause e identificarle e risolverle in una fase preliminare, creino un sovraccarico del sistema giudiziario.

Per queste ragioni, le misure e i principi esposti in merito alla riforma della giustizia civile e penale sono pienamente condivisibili e al momento non si riscontrano elementi di criticità nella loro definizione.

Particolarmente apprezzabile, infine, è l'impegno verso una maggiore digitalizzazione del sistema giudiziario e l'introduzione di una banca dati delle decisioni civili gratuita, pienamente accessibile e consultabile. Si raccomanda dunque che nell'attuazione di tale fondamentale strumento si tengano in considerazione tutti i principi e gli standard internazionali in materia, come evidenziato nella sezione "Trasparenza e dati" di questo documento e, in particolare, nel sopracitato dossier *I dati che vorrei*.

Per ulteriori informazioni: Susanna Ferro, T: +393387574777, E: sferro@transparency.it