

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

A.S. 564

**Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13,
recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano
nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale
degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per
l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola
comune**

Osservatorio Civico PNRR

Dati Bene Comune

Roma, 13 marzo 2023

OSSERVATORIO CIVICO PNRR

Nato nel 2020, l'Osservatorio ha l'obiettivo di monitorare la qualità e l'inclusività del processo decisionale di costruzione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, garantire trasparenza e partecipazione e seguire la realizzazione dei progetti del Piano. L'Osservatorio comprende oggi più di 50 organizzazioni/associazioni¹ attive sul territorio nazionale, con forte esperienza nel settore della trasparenza e rendicontazione, oltre che con competenze tematiche specifiche. L'Osservatorio Civico PNRR è stato altresì inserito, con DPCM 14 ottobre 2021, tra i membri del Tavolo di Partenariato Economico, Sociale e Territoriale – di cui all'art. 3 del D.L. 77/2021, conv. in L. 108/2021–, organismo consultivo della governance del PNRR, i cui componenti sono stati individuati sulla base della maggiore rappresentatività, della comprovata esperienza e competenza in materia.

CAMPAGNA “DATI BENE COMUNE”

Campagna nata nel novembre 2020 per chiedere al Governo italiano di pubblicare in maniera aperta i dati sulla gestione della pandemia di COVID-19.

Dati Bene Comune conta ad oggi 298 organizzazioni/associazioni attive che sostengono la campagna e che, da maggio 2021 chiedono l'apertura di tutti i dati relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, più in generale, l'apertura di tutti i dati di pubblico interesse.

¹ ActionAid Italia, Cittadinanzattiva e Legambiente, AIP2 (Ass. Italiana Partecipazione Pubblica), Aladin Pensiero, ALS MCL SICILIA, Amapola, Argomenti 2000, Ass. Mondragone Bene Comune, ASS. Nonna Roma, Ass. Sequis – 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, Info Nodes, Lunaria/Sbilanciamoci, Mappina, Monithon, Ondata, ONMIC - Opera Nazionale Mutilati e Invalidi civili, Parliament Watch, Pro Bono Italia, RinascimentoGreen, Scuola VAS, Slow Food-Bologna, Stati Generali delle Donne e Alleanza delle Donne, The good Lobby, Think tank Period, Transparency, UISP Puglia, Vita.

PREMESSA

A seguito dell'approvazione del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (recante disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e del PNC, nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune) da parte del Consiglio dei Ministri e della successiva pubblicazione in G.U. in data 24 febbraio u.s., le organizzazioni redigenti la presente memoria hanno avviato intense interlocuzioni volte alla presentazione delle presenti proposte di modifica, preoccupate degli effetti che il suddetto decreto, una volta convertito, possa avere sull'implementazione del Piano stesso e sulla partecipazione della cittadinanza ai processi ad esso sottesi.

Da tempo, infatti, i gruppi della società civile hanno richiesto una maggiore chiarezza sui dati, i documenti e le informazioni possedute dalle autorità pubbliche riguardanti la gestione finanziaria, fisica e procedurale di ogni progetto relativo al PNRR. La loro richiesta consiste nell'avere questi dati disponibili in un formato che possa essere facilmente elaborato. Tuttavia, le informazioni rimangono scarse e inadeguate, rendendo estremamente complesso seguire un progetto e il suo impatto sul territorio e sulle persone. Analogo discorso vale per il grave deficit di partecipazione, che relega la cittadinanza ad una mera spettatrice, senza che questa venga consultata nelle progettualità che, attraverso il PNRR, ridisegnano territori e servizi, i quali verranno vissuti e fruiti dai cittadini e dalle cittadine di oggi e di domani.

Il nuovo decreto desta preoccupazione laddove propone l'abolizione *tout court* del Tavolo di Partenariato Economico, Sociale e Territoriale, senza che a questa facciano seguito efficaci proposte per un coinvolgimento effettivo di tutti i portatori di interessi, in primis la cittadinanza.

In conclusione, come organizzazioni altamente rappresentative della società civile e della cittadinanza, chiediamo quindi a codesta Commissione in sede referente di proporre modifiche al decreto oggetto di conversione che garantiscano una reale trasparenza del Piano e una partecipazione effettiva dei cittadini e delle cittadine. Consapevoli che solo attraverso la trasparenza e la disponibilità dei dati si possano garantire le condizioni minime affinché cittadini e cittadine possano partecipare, promuovere il dibattito ed esercitare il controllo civico, al fine di scongiurare sprechi e decisioni sbagliate su un Piano che avrà un impatto decisivo sul futuro del nostro Paese.

ARTICOLO 1

Proposta 1

All'Art 1, comma 4, lettera b), numero 2, dopo le parole:

“In relazione allo svolgimento delle attività di cui al comma 2, lettera i)”.

sostituire

“alle sedute della cabina di regia”

con

“a tutte le sedute della cabina di regia”

Proposta 2

All'Art 1, comma 4, lettera b), numero 2, dopo le parole:

“della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati sulla base della maggiore rappresentatività”

Sostituire le parole

“con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”

Con

“come già individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 ottobre 2021. Con ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto verranno identificati i membri aggiuntivi che parteciperanno alle sedute della cabina di regia.”

Proposta 3

All'Art 1, comma 4, lettera b), numero 2, dopo le parole:

“Ai rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, che partecipano alle sedute della cabina di regia, non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.”

Aggiungere

“Le risultanze, i verbali e ogni altro documento collegato alle riunioni sarà condiviso con tutti i membri della Cabina di Regia di cui ai periodi precedenti. La Presidenza del Consiglio dei ministri è tenuta a prendere in esame, valutare, dibattere e infine esprimersi su eventuali contributi, proposte e raccomandazioni ricevuti dai membri. All’inizio e a metà di ogni semestre venga convocata una riunione della cabina di regia, ciascuna a distanza di tre mesi dall’altra, il cui ordine del giorno viene definito tenendo conto altresì delle esigenze dei membri stessi della cabina di regia di cui ai periodi precedenti, al fine di una più efficace e coordinata implementazione dei target e milestone previsti per il semestre di riferimento.”

Relazione illustrativa

Le proposte sono tese a rafforzare la partecipazione dei portatori di interessi e della cittadinanza: come affermato in premessa, il nuovo decreto opera una cancellazione del Tavolo di Partenariato, unico organo della governance che garantisce una partecipazione della cittadinanza attiva all’implementazione del PNRR.

Appare opportuno che si debba - al di là delle decisioni che verranno prese in merito - tener conto delle risultanze derivanti dal lavoro sinora svolto dal Tavolo e darne riscontro a tutta la cittadinanza e agli stakeholder finora coinvolti.

Lo stesso [Regolamento \(UE\) 2021/241](#), che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, all’Art. 18, comma 4, lettera q), riconosce il valore del coinvolgimento, tra gli altri, delle parti sociali e delle Organizzazioni della società civile, dovendo inoltre gli stessi Stati membri evidenziare come hanno tenuto conto dei contributi dei diversi portatori di interesse. [“*in accordance with the national legal framework*”]. La partecipazione effettiva delle Organizzazioni della società civile, nonché l’effettiva presa in considerazione delle loro proposte e raccomandazioni, è propedeutica affinché la governance del PNRR garantisca e realizzi i diritti delle generazioni presenti e future, nel pieno rispetto dell’attuale formulazione dell’art. 9 della nostra Costituzione e dei principi di sviluppo sostenibile.

Pertanto, il coinvolgimento degli altri stakeholder, istituzionali e non, come previsto dal novellato comma 3 bis dell’art. 1 del D.L. 13/2023, dovrà prevedere che:

- sia specificato che ogni singola seduta della Cabina di Regia si svolga in modalità plenaria, con la partecipazione a tutte le sue riunioni di ciascuno dei membri designati;

- alle sedute della Cabina di Regia sia garantita, in continuità con il passato, la partecipazione degli stessi membri che dapprima sedevano al Tavolo e che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, vengano definiti gli ulteriori membri che, in base alla loro rappresentatività, vi parteciperanno;
- che l'agenda di almeno due riunioni della Cabina di Regia, all'inizio e a metà di ogni semestre di riferimento, sia curata in concertazione con i soggetti di cui all'articolo 1 comma 3 bis del D.L. 13/2023, 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.

ARTICOLO 5

Proposta 4

All'Art 5, comma 3, sostituire le parole:

“I dati di cui al comma 1 sono pubblicati:”

Con

“Tutti i dati di cui al comma 1, nonché quelli previsti ex art. Art. 6 (Definizione set informativo) del DPCM del 15/09/2021 (Modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto finanziato con le risorse del Next Generation UE, in attuazione del Comma 1044 art. 1 Legge 30/12/2020, n. 17), ivi compresi gli indicatori di impatto sulle priorità trasversali del piano (genere, generazionali, territoriali) dovranno essere pubblicati in formato di dati aperti (open data):”

Proposta 5

All'Art. 5, comma 3, lettera b), dopo le parole:

“del regolamento (UE) n. 1303/2013 del parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013,”

Aggiungere

“entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge di conversione e saranno successivamente aggiornati con una frequenza non superiore a tre mesi.”

Proposta 6

All'Art. 5, comma 3, dopo lettera b), inserire lettera c:

“c) sul portale Italia Domani <https://italiadomani.gov.it/> (o altro sito web pubblico equivalente) entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge di conversione e saranno successivamente aggiornati con una frequenza non superiore a tre mesi.”

Relazione illustrativa

Da tempo le organizzazioni della cittadinanza attiva chiedono una maggiore trasparenza dei dati, documenti e informazioni detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni e concernenti la rilevazione finanziaria, fisica e procedurale di ciascun progetto del PNRR, in modo che questi possano essere disponibili in formato elaborabile. Si ritiene, infatti, che il decreto in corso di conversione si esprima in maniera ancora tiepida per quanto riguarda il tema della trasparenza e la fruibilità dei dati concernenti il PNRR e le sue progettualità. L'unica norma in materia è l'art. ART. 5 del nuovo decreto, rubricato “disposizioni in materia di controllo e monitoraggio dell'attuazione degli interventi realizzati con risorse nazionali e comunitarie”.

Le proposte mirano ad assicurare un monitoraggio più assertivo sui dati relativi ai progetti finanziati con le risorse del *Nex Generation EU*, inquadrandone peraltro la pubblicazione dei dati in un intervallo temporale preciso e facilmente riscontrabile su una piattaforma web aperta.

ARTICOLO 15

Proposta 7

1.All'Art 15, comma 1, sopprimere la lettera c):

“c) dopo l'articolo 18-bis, è inserito il seguente: «Art. 18-ter - (Ulteriori disposizioni di semplificazione in materia di VIA in casi eccezionali) -1. 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 di cui al titolo III della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 secondo quanto previsto all'articolo 6, comma 11, del medesimo decreto.»”

Relazione illustrativa

Il decreto introduce il nuovo art. 18 ter, il quale prevede che, nei casi eccezionali in cui è necessario procedere con urgenza, il Ministro competente per la realizzazione dell'intervento possa proporre al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica l'avvio della procedura di esenzione del relativo progetto dall'applicazione delle disposizioni sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). La norma estende ai progetti degli interventi finanziati con risorse del PNRR e del PNCC 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”.

Inoltre, le valutazioni politico-amministrative per costante giurisprudenza del Consiglio di Stato sono connotate da elevatissima discrezionalità e sono 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 chiede, 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 rappresenta come questa norma sia in aperta contraddizione con il principio DNSH (*Do Not Significant Harm*), pilastro fondamentale, che regola tutti i finanziamenti previsti dal Next Generation Eu. Non risulta difatti chiaro in base a quale criterio, cancellando la VIA, verrebbe valutato il prerequisito per cui i progetti “non arrechino nessun danno significativo all'ambiente”. Inoltre, per velocizzare le procedure di VIA è stata istituita presso il Ministero dell'ambiente un'apposita Commissione tecnica per la Valutazione d'impatto ambientale dei progetti PNRR-PNIEC.