

# INDAGINE PARTECIPATA DI MONITORAGGIO DEL PNRR

**IL PNRR AI**

**RAGGI X**



# PERCHÉ (E COME) MONITORARE IL PNRR TRAMITE IL PROTAGONISMO DELLE COMUNITÀ

“ Credo che della mancanza di trasparenza, e dei suoi relativi nefasti effetti, inclusa la corruzione, se ne parli sempre troppo poco. Il PNRR può essere una grande opportunità per il nostro Paese, di ripresa e di rilancio. È necessario che ci sia una cittadinanza attiva pronta e preparata a chiedere conto ai vari livelli dello Stato di come viene e verrà impiegata l'enorme quantità di fondi che sono stati destinati al nostro Paese. Ne va dell'interesse della comunità.

R. di Foggia

Queste sono parole di uno dei/delle centoquindici attivisti e attiviste con cui abbiamo condotto la prima indagine di monitoraggio sui dati del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), i cui esiti seguiranno in queste pagine. Riassumono il senso profondo di un'azione di **monitoraggio civico che vogliamo sia fondata sul protagonismo delle comunità**, siano esse territoriali o d'interesse, analogiche o digitali, recenti o storiche.

Il più grande investimento economico dopo il Piano Marshall, che in Italia è pari a **235 miliardi di euro, di cui 191 di origine europea**, ci pone infatti di fronte a un bivio: o riusciremo a generare **sentinelle civiche diffuse**, in grado di esercitare un controllo dal basso circa l'integrità delle procedure tramite cui viene messo a terra il PNRR, gli esiti dei progetti, la coerenza con gli obiettivi dichiarati, oppure c'è il **serio rischio che tali risorse finiscano a disperdersi** in sprechi, investimenti inopportuni, opacità, opere inutili e persino corruzione e infiltrazione mafiosa.

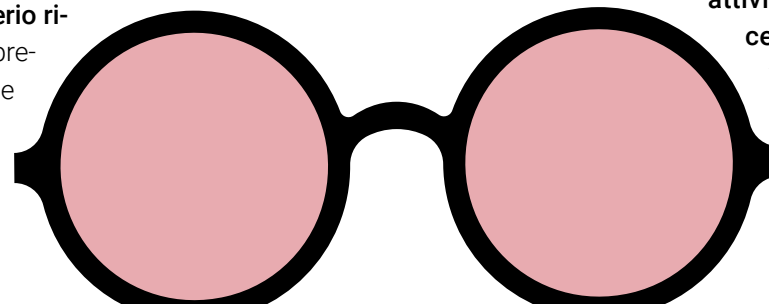
Ciò non significa dimostrare sfiducia nei confronti delle capacità dello Stato, ma avere piena consapevolezza del nostro **diritto/dovere di controllo diffuso**. E, ove possibile, di co-progettazione degli interventi, che la legge di prevenzione della corruzione e la riforma del terzo settore ci affidano. Mai come in questo momento storico l'esercizio del nostro diritto di sapere si fa cruciale, e mai come ora rischia di ridursi: lo stesso PNRR di fatto è stato pensato senza la partecipazione civica e non ci dota di strumenti e di un ruolo effettivo nella governance dello stesso. A maggior ragione siamo chiamati a prenderci (in alcuni casi persino a occupare) quegli spazi di partecipazione a cui abbiamo diritto.

Il tessuto associativo di Libera - i suoi presidi e coordinamenti, le associazioni aderenti, le singole persone - rappresenta una straordinaria nervatura sulla quale innestare un'azione di monitoraggio di questo Piano. Non va però dato per scontato che la rete sia già in grado di rispondere automaticamente a tale sfida, né che da sola basti.

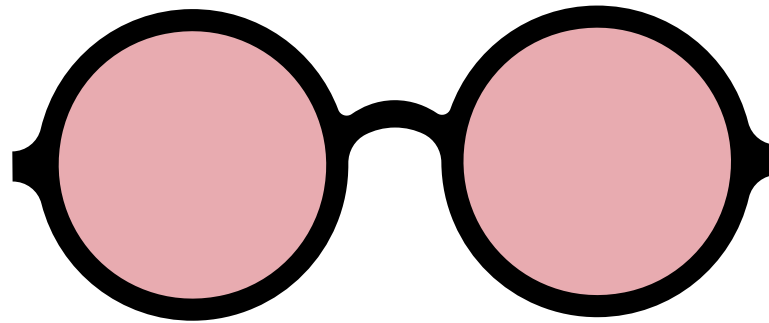
Da qui l'idea di costruire strumenti specificamente tarati sui bisogni, le esigenze e le domande che dai territori sorgono e che possono replicarsi. Strumenti che sono sì il risultato di un lavoro di sintesi e riflessione da parte dell'equipe del progetto Common - Comunità monitoranti afferenti a Libera e Gruppo Abele, ma anche delle competenze delle stesse persone che vivono la dimensione locale, spesso in grado di prospettare soluzioni, strategie e ambiti di azione ben aderenti al proprio contesto.

Sempre per metterci all'altezza della sfida del PNRR, l'impegno di Libera si colloca anche all'interno dell'ATS Libenter. Grazie al lavoro congiunto con Università Cattolica del Sacro Cuore e Fondazione Etica, stiamo generando un metodo di monitoraggio dei singoli progetti di PNRR, da consegnare alle comunità affinché riescano a condurre la propria azione di vigilanza nel modo più efficace e mirato possibile. Anche in tal caso, stiamo dialogando con le dimensioni territoriali per validare il metodo proposto.

Pertanto, **i dati che seguono sono gli esiti della prima di una serie di attività che metteranno il monitoraggio del PNRR al centro della nostra azione**, che si farà tanto più intensa quanto più le nostre richieste di trasparenza e monitoraggio resteranno inevase.



# QUANTO È DIFFICILE FARE INFORMAZIONE SUL PNRR



Per avere un'idea di quanto sia complicato fare informazione sull'impiego dei fondi PNRR occorre fare un piccolo passo indietro nel tempo, all'inizio della pandemia covid. Era l'estate del 2020 quando, sulla neonata lavalibera, abbiamo cominciato a raccontare in che modo lo stato di emergenza, e l'adozione di misure straordinarie legate alla pandemia, avesse provocato una progressiva maggiore concentrazione di potere nelle mani dell'esecutivo, a discapito del Parlamento, e quindi anche una minore trasparenza dei processi decisionali e del modo in cui sono impiegati i fondi pubblici. Per fare solo alcuni esempi, nei primi mesi del 2020 abbiamo documentato il progressivo ridimensionamento del peso dell'Autorità anticorruzione (ANAC), la sospensione della possibilità di accesso agli atti amministrativi (FOIA) e la mancata convocazione del forum italiano dell'Open Government. A fine anno abbiamo scoperto, perché lo ha reso noto ANAC, che dei 14 miliardi di euro messi al bando per fare fronte alla crisi sanitaria, oltre il 60 per cento non è stato tracciato perché non comunicato dalle stazioni appaltanti. A partire da quel periodo è diventato sempre più difficile raccontare cosa stava accadendo o si preparava ad accadere nel Paese. In una parola, è diventato ancora più difficile per i giornali tutelare il diritto di sapere di ciascun cittadino. A questa stretta si è aggiunta poi la nuova normativa che limita i rapporti tra giornalisti e Procure.

La carenza di dati e trasparenza, cresciuta in quel contesto ma presente tuttora soprattutto sull'importante partita del PNRR, viene denunciata da questa inchiesta partecipata con dovizia di particolari. Il mondo dell'informazione ha reagito all'assenza di trasparenza sul PNRR attraverso due risposte differenti: da una parte, con un lavoro di lettura e divulgazione sui dati ufficiali (come quello meritoriamente condotto da realtà come Openpolis), dall'altra con la ricerca di informazioni non rese pubbliche e quindi "cercate" con i metodi del

giornalismo investigativo (come fatto ad esempio da Irpi media) o "prodotte" attraverso un'apposita attività di monitoraggio (come realizzato ad esempio da Re-Common).

L'inchiesta partecipata che vi presentiamo in questo report sceglie l'ultima opzione, con la generazione di dati inediti attraverso un'opera di monitoraggio civico.

Ma presenta un valore aggiunto: l'attenzione a quanto si muove sui singoli territori, e non solo a livello centrale, attraverso un'azione di scandaglio condotta da oltre 100 attiviste e attivisti sparsi su tutto il territorio nazionale. In questo senso, per usare una metafora, anziché seguire la procedura canonica delle inchieste sul potere, ossia guardare ai processi decisionali a livello apicale e quindi alla testa del pesce (la prima a "puzzare"), grazie alla collaborazione con Common è stato possibile concentrare l'attenzione sulle ricadute locali di tali scelte: il pesce PNRR, per dirlo con altre parole, abbiamo iniziato a sfilettarlo dalla coda.

L'inchiesta partecipata presenta una serie di vantaggi, di cui l'informazione per i cittadini è il primo, cruciale, ma non unico risultato. Anzitutto, come detto, questa formula consente il recupero di un'attenzione capillare alle aree più periferiche del Paese, ormai praticamente abbandonate dai quotidiani tradizionali. In secondo luogo, permette un ritorno alla dimensione investigativa del giornalismo laddove riesce, grazie alla partecipazione civica, a generare informazioni che non sono pubbliche o che qualcuno preferirebbe tenere nascoste. In terzo luogo, amplia la possibilità di esercitare pressione sui decisori politici in forza dell'evidenza del dato raccolto. Infine, un punto che ci sta particolarmente a cuore, favorisce il recupero della funzione di watchdog del giornalismo, come strumento a servizio, soprattutto, dei senza voce e di chi ha minori risorse, visibilità e rappresentanza. In questo senso, nel periodo di grave crisi dell'informazione che stiamo vivendo, l'inchiesta partecipata, che abbiamo iniziato a sperimentare, può diventare un modo per coniugare energie e competenze differenti e offrire a chiunque un giornalismo che torni ad essere strumento di democrazia e di giustizia sociale.

*redazione lavalibera*

# LE TRE DOMANDE ALLA BASE DELLA NOSTRA RICERCA

**Dove è il PNRR? Esistono misure di PNRR vicino a noi? La prima domanda d'indagine**, cuore della nostra inchiesta partecipata di monitoraggio, l'abbiamo registrata per la prima volta durante le giornate di "Contromafiecorruzione", evento nazionale di Libera che si è tenuto a Roma il 29 e 30 aprile 2022 per riflettere circa le sfide e i bisogni emersi durante il tempo pandemico.

In tale occasione, confrontandoci con i territori, il nostro desiderio di offrire strumenti di monitoraggio di progetti del PNRR ha dovuto fare un passo indietro, per dare risposta innanzitutto alla domanda: "Prima ancora di monitorare i progetti, sappiamo quali sono e dove sono?". Pertanto, abbiamo deciso di partire con il monitoraggio del dato della **territorializzazione** e dei **progetti del PNRR**, a cominciare dai 109 Comuni capoluogo di provincia italiani.

**La seconda domanda** d'indagine deriva da una riflessione collettiva sorta durante una Scuola Common territoriale (un evento di empowerment dedicato ai temi del monitoraggio civico), tenutasi a Bologna il 9 e 10 settembre 2022. Di fronte alla previsione, contenuta nel PNRR, di un portale della trasparenza di rendicontazione del Piano stesso (seguiranno dettagli su questo), gli interrogativi che ci siamo posti sono stati: **"A che stato è questo portale? Esiste?"**. Se no, che cosa raccontano i portali istituzionali con dati sugli investimenti pubblici circa il PNRR?".

**La terza domanda** l'avevamo già anticipata alla Scuola nazionale Common 2022, che si è tenuta a Torino dal 13 al 16 ottobre 2022: **per il bene di chi?** Tale interrogativo, che ha dato il nome alla Scuola, è l'interrogativo che ci agita fin dalla fase di elaborazione e scrittura del PNRR, trattandosi questo di uno dei più grandi investimenti di risorse europee.

Quello che, concretamente, abbiamo fatto è stato verificare la **disponi-**

**bilità** (aggiornamento e completezza) e la **fruibilità** (la comprensibilità a una cittadina o un cittadino comune, non necessariamente esperto/a sul fronte digitale o del ciclo dei progetti e investimenti pubblici) dei **dati di quattro portali istituzionali**:

- Italia Domani
- ReGIS
- OpenCUP
- Il portale dei contratti pubblici di ANAC

Abbiamo anche indagato l'**organizzazione dei dati di OpenPNRR**, portale messo a disposizione dalla fondazione Openpolis. Abbiamo verificato l'**esistenza e la consistenza dei dati sui siti e sulle pagine social dei Comuni**, che sono a tutti gli effetti soggetti attuatori di PNRR. In ultimo, abbiamo ricercato come **la stampa e i media locali** presentavano il Piano e se, in qualche modo, stessero garantendo la loro funzione di watchdog civici.

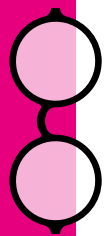


## Italiadomani

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Italia Domani è il portale istituzionale che, ufficialmente, il nostro Stato si è dato per informare la cittadinanza sul PNRR. È online dal 3 agosto 2021. Ha una specifica voce chiamata "Catalogo Open Data", con il sottotitolo "Tutti i dati e le relazioni sull'avanzamento degli interventi e delle attività del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza aggiornati periodicamente" (Fonte: Italia Domani). Di fatto, però, non mantiene le sue promesse: **le pagine "dataset" non ci permettono di sapere dove è il Piano sui territori**, perché non sono aggiornate e non c'è un cruscotto che faciliti la lettura dei dati. Nello specifico:

- Il **dataset** "Localizzazione dei progetti PNRR" è **aggiornato al 31/12/2021**. Non esiste alcun altro dataset con quel tipo d'informazione.
- Anche il dataset "Progetti del PNRR" e quelli relativi a soggetti e gare sono ugualmente aggiornati a fine 2021: si contano **5.246 progetti**, **ma nessuno di loro è successivo al 31 dicembre 2021**.



- Italia Domani **non contiene nessun cruscotto per la visualizzazione e navigazione dei dati**. Significa che si richiede una certa competenza tecnica nell'utilizzo degli strumenti digitali per comparare dataset differenti (indipendentemente dal loro aggiornamento). Non è quindi un sito fruibile, ossia accessibile a tutte e tutti. È un portale con molta narrativa e retorica sul PNRR, ma con poca conoscibilità. L'approccio al lettore non è chiaro e, di fatto, promette quello che non dà.

## regis

ReGiS è il sistema gestionale del PNRR, sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato, come previsto dalla Legge di Bilancio 2021 e dal DPCM 15 settembre 2021. Veniva già descritto nel testo del PNRR stesso come lo "strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR [...] utile a fornire un continuo e tempestivo presidio sull'insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico" (Fonte: PNRR). È andato online a giugno 2021 e il suo popolamento è andato a buon fine quasi un anno dopo, in vista del primo aggiornamento dati da parte dei soggetti attuatori degli investimenti e delle misure, relativo al 30 giugno 2022. Dal punto di vista della cittadinanza monitorante, il problema è che hanno accesso a ReGiS solamente "le Unità di Missione istituite presso le Amministrazioni centrali titolari, gli uffici e le strutture coinvolte nell'attuazione del Piano e i soggetti attuatori" (Fonte: Italia Domani). Questo portale è quindi la piattaforma di trasparenza promessa e prevista dal governo, ma **non è liberamente accessibile alla cittadinanza: fin quando sarà chiusa ai soli enti, ci fornisce zero dati**.

Al momento di pubblicazione di questo report:

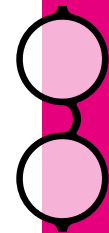
- Non sappiamo cosa contiene e quindi non siamo in grado di dire se questi dati siano o meno utili a sapere dove si localizzano i progetti di PNRR. **Sarebbe un ottimo passo aprire questi dati**, come chiede una vasta coalizione di associazioni civiche (#ItaliaDoma-

niDatiOggi). Stando alla relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del 5 ottobre 2022, sappiamo per lo meno che "Dopo le prime due scadenze di monitoraggio (20 luglio e 20 agosto 2022) risultano presenti nel sistema **circa 73.000 progetti**" (Fonte: Governo). Considerando quel "circa", questo è evidentemente un numero approssimativo. Inoltre, stando a questi conti, **su Italia Domani ci sarebbero dati per appena il 7% dei progetti, mentre su OpenCUP (si veda il prossimo punto)...per oltre il 250%!**

- Inoltre, a una prima indagine, sul sito della stessa Ragioneria Generale dello Stato, alla voce "Ufficio III" del servizio centrale del PNRR, che dovrebbe specificatamente occuparsi di "Analisi, definizione, sviluppo e gestione del sistema di monitoraggio del PNRR", fino a poco tempo fa non compariva il nome del o della dirigente competente e suoi relativi contatti (riferimento aggiornato al 15/10/2022). Fortunatamente, ora queste informazioni sono disponibili (Fonte: Ragioneria Generale dello Stato) e permettono a chiunque (associazione, singolo cittadino o cittadina, anche ente pubblico) di sapere a chi rivolgersi per richiedere un eventuale accesso ai dati di competenza di questa istituzione.



OpenCUP è il portale che "mette a disposizione di tutti - cittadini, istituzioni ed altri enti - i dati, in formato aperto, sulle decisioni di investimento pubblico finanziate con fondi pubblici nazionali, comunitarie o regionali o con risorse private registrate con il Codice Unico di Progetto" (Fonte: OpenCUP). Tale definizione comprende i fondi pubblici che contribuiscono, a volte in forme miste, a finanziare i progetti del PNRR. Il Codice Unico di Progetto (CUP) a cui si fa riferimento è il



codice alfanumerico che assegnato a un progetto d'investimento pubblico - l'equivalente del codice fiscale che identifica in modo univoco i/le cittadini/e italiani/e.

Dal momento che Italia Domani è aggiornato a fine 2021, siamo stati obbligati ad andare a verificare i progetti in OpenCUP per provare ad avere dati di territorializzazione più recenti. Abbiamo provato a comparare anche i dati che abbiamo trovato sui due portali, facendo una verifica incrociata dei CUP afferenti ai progetti. Nonostante le premesse, OpenCUP, stranamente, **non contiene tutti i progetti del PNRR trovati in Italia Domani e i dati che restituisce sono di natura imprecisa.**

- Il primo problema è che **non esiste alcun "tag" PNRR in OpenCUP**, come attributo assegnato ai progetti: i 1.251 progetti che risultano dalla ricerca nel cruscotto generale (dato aggiornato al 02 dicembre 2022) si ottengono pertanto solo grazie al fatto che ci sia la parola "PNRR" nel titolo o nella descrizione del progetto. Tuttavia, non siamo certi che questa ricerca "discrezionale" sia sufficiente per mappare tutti i progetti di PNRR.
  1. A ogni modo, di questi 1.251, 855 progetti fanno riferimento all'anno 2022, quindi certamente non ci aspettiamo che compaiono in Italia Domani.
  2. Dei restanti 396 progetti che compaiono su OpenCUP e che afferiscono al 2021 o anni precedenti, ne sono presenti solo 22 su Italia Domani. Questo significa che **Italia Domani non solo non è aggiornato al presente anno, ma anche rispetto ai progetti degli anni precedenti risulta incompleto.**
- Sul portale OpenCUP **è stato pubblicato a maggio 2022 il primo dataset con "Focus su tematica PNRR"** (aggiornato al 19 maggio 2022), che raccoglieva 98.541 Codici Unici di Progetto che afferiscono al PNRR. OpenCUP ci consegnava questo dato, con l'avvertenza che si trattasse solamente di "una stima degli interventi che saranno ragionevolmente finanziati dal PNRR" (Fonte: OpenCUP). OpenCUP parlava di una stima sia perché non fosse obbligatorio per gli enti responsabili degli interventi indicare che il progetto prevedesse il finanziamento dal Pia-

no, sia perché tale indicazione fosse appunto solo previsionale e quindi un intervento che si prevedeva essere finanziato dal PNRR, successivamente avrebbe potuto anche non esserlo. Il **23 novembre 2022** OpenCUP ha aggiornato questo dataset, pubblicandone **una nuova versione, che ora raccoglie ben 184.392 Codici Unici di Progetto che afferiscono al PNRR.** Anche in questo caso, però, viene specificato che "tale associazione al PNRR non è obbligatoria ed è riferita a un'indicazione fornita dall'utente al momento della richiesta del codice" (Fonte: OpenCUP).

- Dei 5.246 progetti di Italia Domani (quelli pubblicati fino al 31 dicembre 2021)
  1. 4.299 compaiono anche su OpenCUP (*dati del 12/10/22*)
  2. 947 non hanno corrispondenza con OpenCUP (*dati del 12/10/22*)
  3. solo 1 compariva nel vecchio dataset "Focus su tematica PNRR" (*dati del 12/10/22*)
  4. 49 trovano corrispondenza nel nuovo dataset "Focus su tematica PNRR" (*dati del 3/12/22*)
- Abbiamo scoperto un gigantesco **problema di conflitto tra linguaggi**: quello che OpenCUP chiama "soggetto titolare" è diverso da quello che il PNRR chiama allo stesso modo. Di fatto, OpenCUP unifica i ruoli di soggetto titolare e soggetto attuatore, che nel caso del PNRR invece vengono distinti:
  1. Il PNRR indica come soggetti titolari le Amministrazioni centrali, cioè "ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti (ossia dei Sub-investimenti o Misure) previsti nel PNRR" (Fonte: MIMS).
  2. Il PNRR definisce invece soggetto attuatore il "soggetto responsabile dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dell'intervento/progetto finanziato dal PNRR" (Fonte: MIMS), tra cui le Amministrazioni centrali, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali.

Questa diversità nell'uso dei due termini **rende non confrontabili i dati sui progetti** secondo questa voce. Altro che principio di comparabilità!

- In generale, lo specchietto che, per ogni progetto, ci viene restituito da OpenCUP non è immediatamente fruibile e ci fa capire poco, specie rispetto al PNRR per quanto detto sopra: possiamo dire che è stato costruito a “forma di Amministrazione pubblica”.



L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) mette a disposizione da settembre 2020 un portale dei dati aperti, attraverso cui “è possibile accedere liberamente ai dati in materia di anticorruzione, trasparenza e contratti pubblici presenti nelle banche dati gestite dall'ANAC nell'ambito delle proprie attività istituzionali” (Fonte: ANAC). In particolare, a noi interessa interrogare la sezione dataset e la sezione “Analytics”, con un cruscotto per la navigazione e l'analisi dei dati sui contratti pubblici. Nonostante crediamo che il popolamento di questo portale debba evolvere positivamente, al momento la meta sembra lontanissima: **il portale ci offre o troppi dati** (dal suo cruscotto) **o troppo pochi** (zero dataset dedicati). Nello specifico:

- Il portale al momento **non contiene alcun dataset specifico per il PNRR**: una breve ricerca nell'area dedicata fa risultare la voce “zero”. Cercando allora all'interno degli altri dataset disponibili, abbiamo trovato dati sul PNRR. Per esempio, ve ne sono nei dataset “appalti ordinari” del 2022.
- Interrogando poi il cruscotto generale (sezione Analytics), indicando il termine PNRR in “oggetto dell'appalto”, compaiono 11.300 procedure, afferenti a 4.300 stazioni appaltanti. Si riducono a 6.510 procedure e 2.610 stazioni appaltanti se aggiungiamo “Comune” alla denominazione della stazione appaltante. Ne emerge che abbiamo dati troppo grandi per capirci qualcosa (con un possibile margine d'errore da parte nostra, che non siamo tecnici, forse troppo grande), pertanto non riusciamo a rispondere alla nostra domanda “Dove sta il PNRR vicino casa?”. Non abbiamo comunque certezza che siano tutti i dati del PNRR.

- Nel PNRR si parla di rafforzamento di questo portale ed è stata già pubblicizzata questa strategia come “buona pratica”: non c'è però una data né di inizio né di conclusione rispetto a questo percorso. Se dovesse ritardare troppo, finirebbe a servire poco: **avere dati in ritardo non ci permette di monitorare i progetti fin dall'inizio**.



OpenPNRR è un portale civico realizzato dalla fondazione Openpolis con l'intento di “offrire un'informazione trasparente e di qualità, che consenta una valutazione accessibile a tutti sullo stato di avanzamento del piano e sulle ricadute che questo avrà sui vari ambiti e territori” (Fonte: Openpolis). È quindi una piattaforma web di iniziativa civica, pensata per rendere il monitoraggio del PNRR più semplice e intuitivo, ma che **si scontra anch'essa con un grande limite: le mani sui “rubinetti di dati” le ha lo Stato**.

- OpenPNRR è un portale molto vicino ai bisogni di una comunità monitorante: ha un cruscotto di dati, comunque scaricabili, con una sezione “territori” ed è stato costruito “a logica di cittadina e cittadino”. Provando a offrire un'interfaccia semplificata e un luogo digitale unico che raccolga dati da fonti diverse, ancora una volta la società civile agisce in forme sussidiarie laddove lo Stato non arriva. Ci chiediamo però: ha senso questa continua opera di sostituzione?
- Inoltre, OpenPNRR si basa sui dati pubblici che trova, non potendosi sostituire alle istituzioni anche in questo. Questa iniziativa civica, quindi, per quanto meritevole, **non risolve il problema della disponibilità dei dati alla fonte**.

## I SITI E LE PAGINE SOCIAL DEI COMUNI

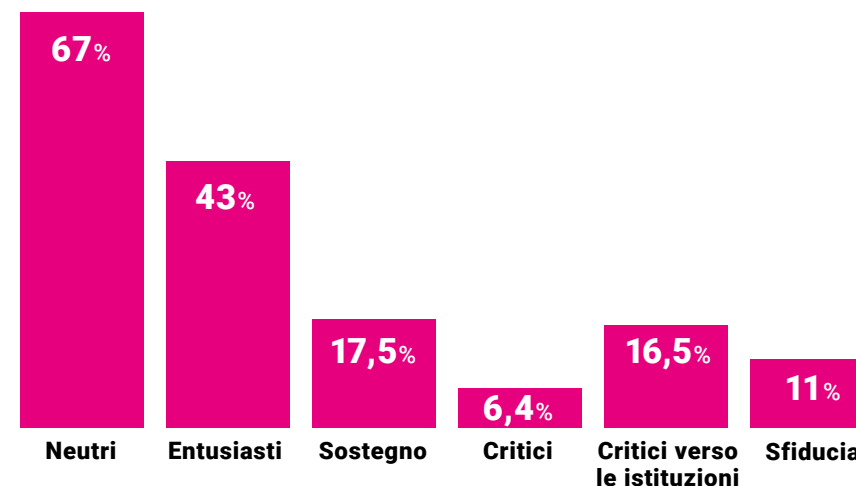
Questi due canali, attraverso cui i Comuni raccontano e rendono conto della loro attività e funzione pubblica, sono il riferimento più prossimo alla cittadinanza. Sia i siti istituzionali, che i canali social analizzati per questa inchiesta, non ci permettono di capire quali siano i progetti di PNRR che vedono coinvolti gli Enti locali, né tantomeno di sapere come e perché le Amministrazioni orientino le proprie scelte.

- In base al monitoraggio dei Comuni italiani capoluogo di provincia, abbiamo **solo 18 Comuni su 109** (il 16,5%) **che indicano, sulla pagina iniziale del loro sito** (anche detta: home page), **un qualunque riferimento al PNRR**.
- Provando successivamente a inserire parole chiave nella barra di ricerca, compaiono informazioni sul PNRR sui siti istituzionali di 103 dei 109 Comuni (il 94,5%). I risultati di questa ricerca includono comunicazioni dell'area stampa e news, dati di bilancio, piani di zona, determine, bandi di gara, bandi di concorso, selezioni pubbliche. C'è quindi una **fortissima frammentazione dell'informazione sul PNRR** in una pluralità di pagine di "Amministrazione trasparente" e non, che rende inaccessibile una visione d'insieme nonché la conoscenza di quali progetti siano dietro la porta di casa.
- Documenti istituzionali come determine e delibere potrebbero informarci non solo rispetto allo stato dei progetti, ma anche al **come e perché il Comune sceglie di investire sul PNRR** partecipando a (quali) bandi: purtroppo accedere a quest'informazione richiederebbe una lettura approfondita, da parte di persone necessariamente esperte, di ogni singolo documento, non potendo procedere a una lettura da parte di una macchina.
- In base alla mappatura dei territori, **abbiamo notizie del PNRR sulle pagine social per 67 dei 109 Comuni** capoluogo di provincia: il 61% dei casi. A geometrie molto variabili, il racconto sui social si intreccia con quello dei siti: dove presenti, le notizie riportate sui social vanno a complementare, specificare o addirittura sostituire completamente una comunicazione poco organizzata sui siti istituzionali degli Enti.

## I MEDIA LOCALI

I media locali, con la loro attenzione alla dimensione locale, possono rappresentare un'utile fonte di informazioni rispetto alla territorializzazione dei progetti del PNRR. In realtà, nella nostra inchiesta il racconto dei media locali rispetto al PNRR, in alcuni casi, **ha aumentato la confusione, perché non in grado di restituire lo stato di un progetto e una completezza delle informazioni**.

- In media, i territori hanno ricercato 4 fonti giornalistiche (con picchi di 15 fonti analizzate). Secondo la percezione dei territori, i toni usati dalle fonti giornalistiche (con possibilità di registrazioni multiple nello stesso articolo/fonte)



nel 67% dei casi sono considerati neutri

nel 43% dei casi appaiono entusiastici rispetto ai progetti del PNRR

nel 17,5% i toni risultano di sostegno alle istituzioni

nel 6,4% i toni appaiono critici rispetto al progetto

nel 16,5% si percepisce una generale critica verso le istituzioni, rispetto al suo approccio al PNRR

nell'11% dei casi si registra preoccupazione e sfiducia



## IN CONCLUSIONE:

# LE CINQUE COSE CHE ABBIAMO CAPITO CONFRONTANDO TUTTE LE INFORMAZIONI E I DATI RACCOLTI

### 1 La piattaforma di monitoraggio promessa nel PNRR al momento ancora non esiste (e anche qualora esistesse, non dovrà ridurre la trasparenza degli Enti locali).

Nessuno dei quattro portali istituzionali in cui abbiamo ricercato (Italia Domani, ReGIS, OpenCUP, il portale dei contratti pubblici di ANAC) è oggi corrispondente a quanto il PNRR prevede in termini di restituzione di dati alla società civile. Questa previsione non è una gentile concessione dell'Italia, ma una richiesta dell'Europa condizionale alla spesa dei fondi (Fonte: Regolamento UE 2021/241). I dati presenti in piattaforme diverse non solo non coincidono, ma non sono sempre comparabili perché le categorie di catalogazione dei dati non corrispondono, come visto nel caso di OpenCUP. Inoltre, per tutte le fonti non vi è mai la certezza che i dati pubblicati riguardino la totalità dei progetti afferenti al PNRR.



I dati riscontrati, soprattutto per quanto riguarda i progetti gestiti dal Comune, sono molto scarsi. Impossibile sapere quale sia la percentuale dei progetti rilevati rispetto al totale di quelli finanziati.

*U., di Reggio Calabria*



Iniziative civiche come OpenPNRR non risolvono il problema della disponibilità del dato (che resta compito pubblico), sebbene rappresentino il nostro desiderata in termini di fruibilità dell'informazione.



Bisogna dare atto che l'unica fonte più dettagliata (con tutti gli ovvi limiti) è quella civica. Sembrerebbe quasi ovvio che, da parte delle Istituzioni, non ci sia alcuna volontà a rendere i dati più accessibili possibile.

*N., di Taranto*




La nostra inchiesta rende chiara un'altra questione: le Amministrazioni locali non potranno mai venir meno rispetto al loro compito di garantire la trasparenza di dettaglio, anche qualora venisse creato un portale unico (che non si riempie da solo). Sono infatti loro ad avere le mani sui "rubinetti di dati" relativi alla messa a terra dei progetti.

Pertanto, nei portali locali (a patto che le Amministrazioni pubblichino) abbiamo bisogno di trovare informazioni rispetto al perché e al come un Comune sceglie di investire i fondi del PNRR e all'impatto che avrà sul territorio. Queste, infatti, sono informazioni indispensabili per una comunità monitorante: non solo per il giusto principio della trasparenza, ma anche perché strumenti indispensabile di partecipazione dei cittadini e delle cittadine alle decisioni politiche del proprio territorio.



Sono più informata ma anche più preoccupata perché alcune misure sono state indirizzate prevalentemente ad aziende (internazionalizzazione e sostegno import/export). Il Comune che ho monitorato, stando ai dati, non ha presentato progetti che incidono profondamente nel territorio e mi sembra quasi del tutto assente l'intento di investire risorse nel





sociale e per promuovere nuove modalità per vivere la città rendendola più sostenibile e inclusiva.

*J., di Messina*

Perseguendo il principio del “once only”, ossia la pubblicazione del dato “una sola volta”, sarebbe auspicabile che tali dati possano poi essere automaticamente ripresi da una piattaforma unica centrale, la quale ne permetterebbe la comparazione su scala ampia: magari il portale Italia Domani. Tale richiesta coincide con un punto specifico della campagna di advocacy #ItaliaDomaniDatiOggi.

## **2 Oggi non sappiamo dove sia il PNRR vicino casa. Il dato centrale è che... non ci sono dati sufficienti, aggiornati e completi sulla territorializzazione dei progetti e delle misure finanziate dal PNRR. Quando i dati ci sono, o non sono aggiornati, o sono in contraddizione tra loro.**

Quanto abbiamo rilevato è che quando i dati ci sono, non sono aggiornati (Italia Domani), non hanno specifici tag (ANAC e OpenCUP), non sono accessibili e aperti (ReGIS), non sono pienamente comprensibili (OpenCUP) e comunque non sono completi (tutte le fonti). Il risultato è che neppure la comparazione tra portali e differenti fonti di dati riesce a fornirci alcuna informazione organica rispetto al dove sia, territorialmente parlando, il PNRR.

“ L'impressione è di trovarci davanti a un ginepraio di dati non coerenti e asistematici. Non vi è quasi mai coincidenza fra le banche dati e inoltre le altre fonti (Comune, social e media) sono generiche e non chiare sull'effettiva esistenza del progetto (ad esempio, viene fatto riferimento a un bando ma senza specificare se sia stato effettivamente aggiudicato o se semplicemente esiste)

*S., di Milano*

“ Le diverse fonti non restituiscono dati coerenti tra loro. In Italia Domani e OpenCUP è presente soltanto un progetto per ciascuna fonte, e non è lo stesso progetto. Su OpenPNRR non sono invece contenute informazioni su progetti nel territorio di Nuoro. Nel sito del Comune e nella sua pagina Facebook risultano alcune informazioni su progetti del PNRR, ma queste sono diverse da quelle delle altre fonti. I media locali parlano invece di progetti nel territorio che sono contenuti anche nella pagina Facebook del Comune.

*F., di Nuoro*

Anche a livello locale, i Comuni, enti di prossimità per definizione, stanno sottovalutando il loro ruolo rispetto al racconto e alla rendicontazione del PNRR nei confronti della cittadinanza

“ Il Comune che ho monitorato non racconta nulla, né sul sito né sui social, mentre i media, al contrario, offrono una grande ricchezza di articoli che fanno percepire la quantità di progetti sia sulla regione Marche, sia sulla provincia di Ascoli sia (in parte) sul Comune ma senza riuscire a offrire una contezza non frammentaria della situazione”.

*C., di Ascoli Piceno*

Dopo questa analisi la situazione risulta quasi più confusa rispetto all'inizio. [...] Il Comune di Roma, nonostante essere il Comune della capitale, non ha nessuna indicazione sulla home page riguardo ai progetti e si fatica a raccogliere notizie dal sito in sé, dai social del Comune stessa cosa, se non peggio. La comprensione della situazione romana risulta estremamente difficile e necessita di ulteriori indagini”.

*A., di Roma*



### 3 La fruibilità e la semplicità sono ancora un problema per l'Amministrazione pubblica

Alcuni portali istituzionali, a cominciare da Italia Domani, peccano di fruibilità delle informazioni, intesa come accessibilità della cittadina o del cittadino medio, che potrebbe avere a disposizione competenze digitali e comprensione del ciclo dei progetti pubbliche limitate. Ciò non significa che le istituzioni debbano "interpretare" il dato fornendo chiavi di lettura, ma che mettano a disposizione cruscotti semplificati che ne facilitino la comprensione e favoriscano l'incrocio di dataset. Occorrerebbe che sia chiaro che la trasparenza, oltre che restituzione del dato (che comunque latita), preveda anche la facilità del suo utilizzo per la cittadinanza.



Le altre fonti Istituzionali sono molto carenti. Una dimostrazione tra tutte: sul sito OpenCUP è molto difficile capire a che progetto si riferiscano, lì dove ci dovrebbe essere la possibilità di approfondire (riferimento anche generale al numero di delibera CIPE e anno della stessa). Quel dato non è presente.

*N., di Palagiano*



### 4 Monitorare un progetto del PNRR di cui il Comune sia soggetto attuatore a oggi è impossibile, in assenza di dati. Ma non ci fermiamo.

Questi risultati ci pongono di fronte questa domanda pressante: come verificare l'integrità, l'efficacia e l'impatto del PNRR e dei progetti che ricadono sui territori se manca la materia prima dei dati? Eserciteremo il nostro diritto di sapere, con domande di accesso civico generalizzato (FOIA), per avere accesso a quei dati indispensabili e fare quindi la nostra parte nel controllo diffuso.



Percepisco di avere decisamente una maggiore contezza del PNRR sul mio territorio rispetto a quando ho cominciato questa indagine! Penso tuttavia che sarebbe opportuno estendere l'attività di monitoraggio anche alle fasi successive o immediatamente precedenti l'indizione delle gare d'appalto vere e proprie, in quanto temo l'eventuale infiltrazione possa in alcuni casi essere manipolata già a partire dalla scelta dei progettisti. Se i dati non ci sono, possiamo chiederli.

*A., di Bari*



### 5 Non è vero che il PNRR non importa a nessuno: le persone rispondono, se si danno strumenti di partecipazione.

Abbiamo coinvolto centoquindici attiviste e attivisti in questo lavoro, la cui viva voce abbiamo anche riportato in questo report: ciò evidenzia che, se viene fornito lo strumento giusto, l'interesse esiste. Di queste persone, oltre il 50% si è detto disponibile a continuare un'azione di monitoraggio più approfondito dei progetti del proprio territorio.



Sono rimasto contento di aver avuto la possibilità di confrontarmi in prima persona e svolgere concretamente una ricerca. Mi ha spinto a partecipare anche il tema del PNRR di cui si parla tanto ma sempre in modo molto generico; volevo rendermi conto nel concreto di come sta procedendo (soprattutto a livello locale) e di quanto sappiamo di come stanno spendendo i nostri soldi.

*G., di Milano*

Ritengo che il monitoraggio sia uno strumento attraverso il quale chiunque possa dare il proprio contributo e sentirsi parte attiva di un processo di trasformazione.

*L., di Firenze*





# METODOLOGIA

Questa che abbiamo condotto l'abbiamo definita "indagine partecipata di monitoraggio". Descriveremo cosa intendiamo con questa metodologia interpretandola parola per parola.

## MONITORAGGIO

Cominciamo dall'ultima: "Monitoraggio". Intendiamo tale azione come quel diritto/dovere/responsabilità al controllo diffuso che la stessa legge italiana di prevenzione della corruzione, la Legge n.190 del 2012, affida alla società civile. Ciascuna/o di noi è infatti chiamato a vigilare come il nostro Stato spende, si organizza e prende le decisioni. A maggior ragione tale responsabilità si fa cruciale in occasione del PNRR.

## INCHIESTA

"Inchiesta" perché abbiamo deciso che, dato il fondamentale ruolo civico dei media e la loro funzione di watchdog nei confronti della politica, avremo tratto giovamento dal pensare a questa azione fin dagli albori insieme alla rivista lavialibera. Abbiamo dato vita a una collaborazione fondata sul mutuo riconoscimento, in grado di unire un'azione di empowerment a una strategia di informazione di cui questo stesso report è frutto.

## PARTECIPATA

"Partecipata" perché abbiamo lavorato fin dal principio al fine di generare consapevolezza diffusa circa che cosa sia il PNRR e quale impatto abbia sulle nostre vite, tramite il diretto coinvolgimento della rete territoriale di Libera. La partecipazione per noi non è un obiettivo, ma il nostro criterio guida. Pertanto, il valore dietro le quinte di questo nostro approccio non sta tanto nella produzione e raccolta di dati, quanto nel suo valore pedagogico e di empowerment, nella sua capacità di rendere più coinvolte e partecipi le persone che ne hanno preso parte. Provare a orientarsi - e anche perdersi - rispetto a tutte le fonti e i dati ha permesso di produrre la consapevolezza che il PNRR stia largamente avvenendo senza di noi. Da tale consapevolezza nasce certamente rabbia e frustrazione, ma anche passione e ingaggio diretto per il cambiamento.





## STRUTTURA E STRUMENTI DELL'INCHIESTA PARTECIPATA

Come anticipato, l'inchiesta partecipata "Per il bene di chi?" nasce in risposta a una specifica richiesta dei territori, a cui, come staff del progetto Common - Comunità monitoranti, abbiamo messo a disposizione una concreta metodologia di monitoraggio multilivello.

Il campione scelto è quello dei 109 Comuni capoluogo di provincia, in quanto sufficientemente rappresentativo della situazione nazionale e ragionevolmente perseguibile con un'azione di monitoraggio messa in atto dalle comunità territoriali di Libera.

A seguito di una call to action rilanciata nella rete di Libera grazie al supporto delle coordinatrici e dei coordinatori regionali, abbiamo coinvolto **115 attiviste e attivisti afferenti a 18 regioni italiane**.

Ciascuno/a ha monitorato territori di proprio interesse, mentre i territori rimasti scoperti sono stati monitorati da volontari/e e dallo staff di Common - Comunità monitoranti.

Il lavoro di monitoraggio delle attiviste e degli attivisti si è esteso a **cinque fonti**: Italia Domani, OpenCUP, OpenPNRR, i siti e le pagine social dei Comuni e i media locali. Nel caso del portale dei contratti pubblici di ANAC e di ReGiS abbiamo agito come staff centrale, rispettivamente per una relativa difficoltà nell'accesso al dato (ANAC) o per non utilità (ReGiS è inaccessibile alla società civile).

Consapevoli del fatto che le 115 persone coinvolte nel monitoraggio non partivano tutte dallo stesso livello di esperienza, una volta definita la strategia di monitoraggio da parte dello staff di Common in dialogo con esperti del tema (LIBenter; Master multiateneo in Analisi, Prevenzione e Contrasto della criminalità organizzata e della corruzione), **abbiamo elaborato un vademecum** che accompagnasse gli attivisti e le attiviste passo dopo passo nel monitoraggio. O meglio: click dopo click.

Il vademecum guidava alla compilazione di un **form digitale di raccolta dati** (con tecnologia Limesurvey), che permettesse alle persone di raccogliere il dato in maniera comparabile. Ogni soggetto monitorante

ha quindi redatto una scheda di voci che ci ha permesso di analizzare in forma aggregata quanto da loro raccolto.

Abbiamo quindi realizzato **due formazioni online**, dal carattere sia teorico (rispetto al PNRR e alle fonti da analizzare) che pratico (rispetto alla procedura da svolgere e a come compilare il form) tarate sul vademecum, con una sessione di domande e risposte che ha permesso di risolvere eventuali dubbi. Da segnalare che alle formazioni hanno partecipato circa 130 attiviste e attivisti (quindi più di quanti hanno poi effettivamente monitorato), alcuni/e interessati/e a contribuire, altri/e solamente incuriositi/e dal tema.

Infine, si è dato avvio alla **raccolta dati**, realizzata nel periodo tra lunedì 19 settembre e mercoledì 5 ottobre 2022, durante il quale abbiamo offerto **consulenza e aiuto** a chiunque incontrasse difficoltà tecniche o di contenuto. Quest'ultimo un impegno fondamentale, affinché l'inchiesta fosse davvero partecipata, ovvero, svolta il più possibile insieme e alla pari.

Una volta chiusa la fase di monitoraggio, lo staff di Common si è dedicato **alla validazione, all'analisi e (qualora necessario) all'aggiornamento dei dati raccolti**, ancora una volta grazie al confronto continuo con esperti ed esperte della rete di Libera e di LIBenter.

## I DATI SULLA RETE DI ATTIVISTE E ATTIVISTI CHE HANNO MONITORATO

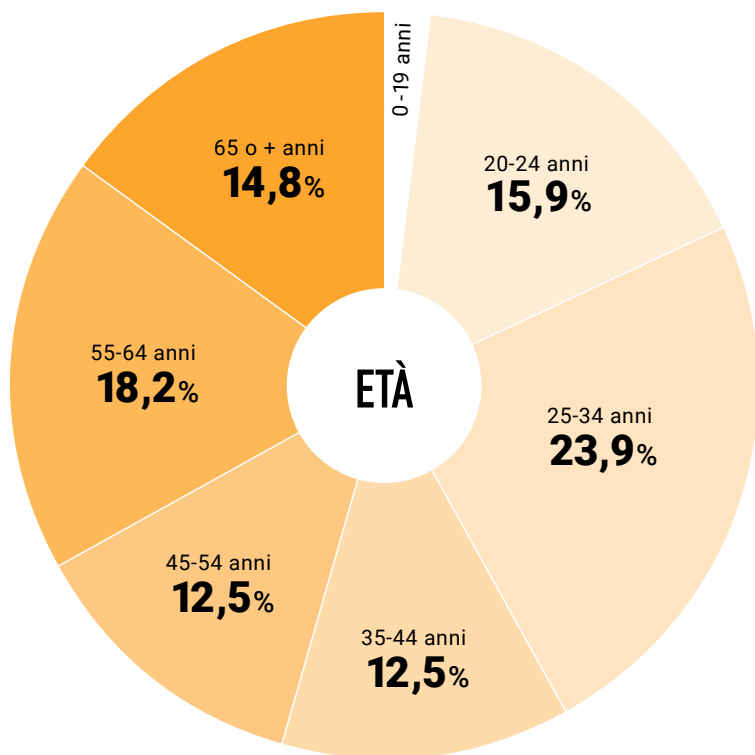
Come già detto, il valore di quest'azione deriva dalla sua capacità di coinvolgimento e responsabilizzazione della base associativa di Libera. D'altronde la forza dell'associazione risiede nei tanti presidi e nei tanti enti civici, organizzazioni e realtà che animano i territori di tutta Italia e che contribuiscono a costruire la cultura dell'integrità e della legalità nel Paese.

A seguito dell'azione di monitoraggio, abbiamo quindi proceduto a **raccolgere un'anagrafica delle persone coinvolte**, al fine di dare rilevanza al loro impegno. I dati raccolti ci aiutano a comprendere il target che, a oggi, s'interessa di questi temi.



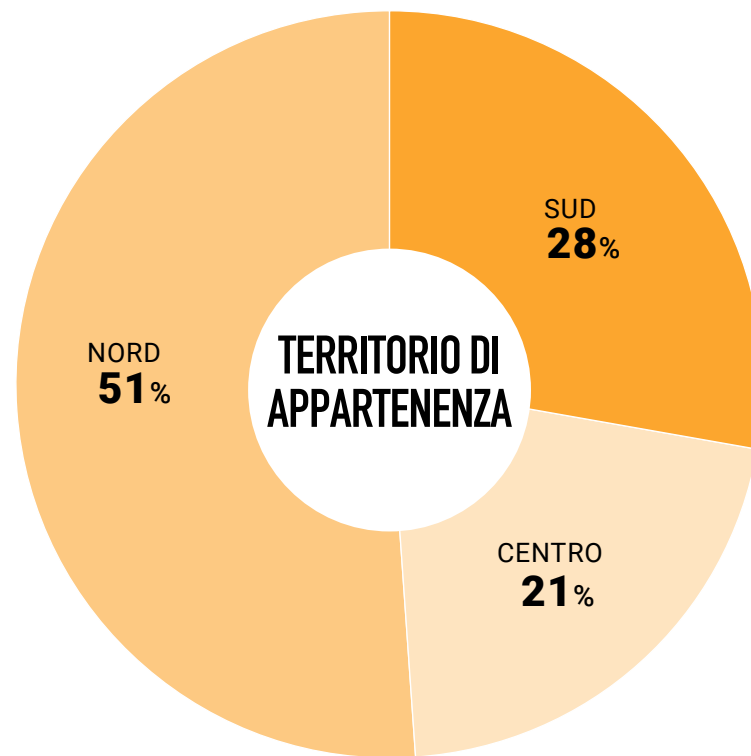


A partire dall'età, estremamente trasversale: **il gruppo più rappresentativo è quello dei/delle 25-34enni (23,9%)**. A livello di dato aggregato, c'è pressoché una divisione a metà tra attiviste e attivisti da meno di 19 a 44 anni (54,5%) e tra i 45 e i 65+ anni (45,5%).

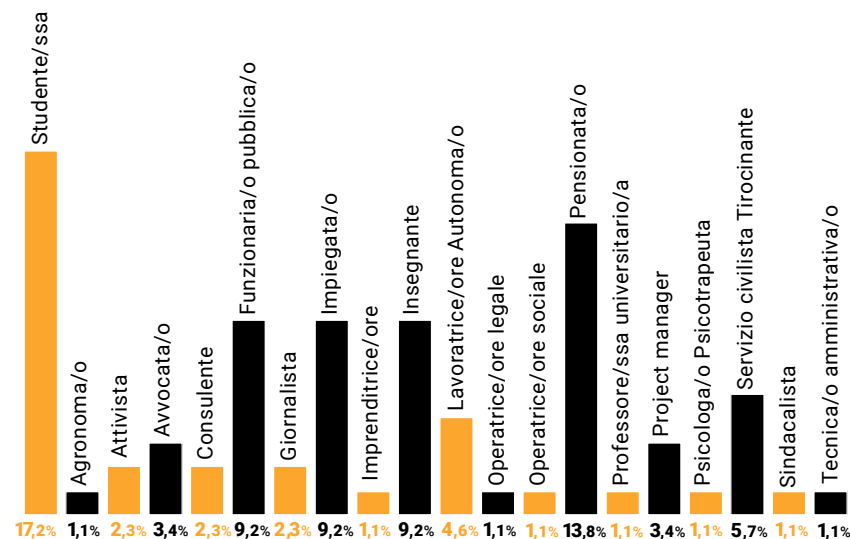


Circa il genere, il gruppo più rappresentativo è quello delle donne: **il 62,5% di donne rispetto al 36,4% di uomini** (con un 1,1% che preferisce non rispondere).

**L'area italiana che ha maggiormente fornito attivisti/e è il Nord Italia**, con un 51% di partecipanti su 115 persone. Nord e Sud si spartiscono quasi in parti uguali (28% Sud, 21% Centro) la restante metà.



Quanto alle professioni: abbiamo riscontrato come **oltre il 17% siano studenti/esse**, mentre il 13,8% sono pensionati/e. Per il resto, c'è grande varietà di professioni, come da grafico che segue.





Per quanto concerne l'appartenenza associativa, **oltre il 90% delle persone è associato a Libera** e oltre l'85% è attivamente impegnato in essa a livello territoriale, in presidi e coordinamenti. In particolare, **circa la metà dei/delle partecipanti associati/e (51,8%) ha la tessera da 6 anni o più**, mentre i/le restanti hanno alle spalle un percorso d'impegno più breve. A ogni modo, il 9,6% dei/delle partecipanti tesserati/e è associato/a a Libera da 2 anni o meno, trovando tuttavia interesse nel portare avanti un'azione di monitoraggio di questo tipo che, di norma, si crede d'interesse di attiviste/i di più lunga esperienza.

Inoltre, è un dato positivo che oltre la metà dei/delle partecipanti attivi/e in Libera non abbia un ruolo di referenza e di responsabilità nelle varie compagini di Libera, ma è un/a socio/a o presidiante che ha voluto seguire questo nuovo percorso di attivazione.

Quanto al livello di coinvolgimento e conoscenza previa sul tema del monitoraggio civico: **il 78,4% aveva già ricevuto una formazione al riguardo** da parte del progetto Common. Il restante ha conosciuto queste tematiche solo tramite materiale informativo o di reportistica. Il 15% dei/delle partecipanti ha ricevuto una formazione di questo tipo anche tramite attività diverse da quelle proposte dalla rete di Libera.

Circa la conoscenza previa del Piano nazionale di ripresa e resilienza: **il 58% ha dichiarato di conoscere solo a grandi linee la questione PNRR**, ma che non avrebbe saputo ricostruire in maniera precisa la questione. **Il 2,3% ha dichiarato di non averne invece proprio mai sentito parlare prima del Piano.** Il 28,4% ha dichiarato di conoscere il tema e d'informarsi soprattutto tramite i media nazionali, mentre il 15,9% si informava anche a livello locale. Solo il 3,4% delle persone partecipanti presentava un livello di coinvolgimento tale da spingerle a farsi promotrici di eventi e/o formazioni sul PNRR già prima di questa mappatura. Oggi, tuttavia, al termine di questa indagine, molte persone sottolineano soddisfazione per una maggiore conoscenza e consapevolezza sui temi.



Sicuramente adesso ho a disposizione maggiori informazioni. Sapevo in maniera generica che il territorio sarebbe stato destinatario di un tot di fondi PNRR, ma non sapevo come sarebbero stati investiti”

*A., di Ravenna*

Il PNRR è una responsabilità di tutti, e questa responsabilità passa anche tramite il suo monitoraggio

*M., di Bologna*



Quanto alla ragione e alle motivazioni a monte della partecipazione all'indagine, lasciamo spazio alle loro stesse parole. Alcune persone hanno dichiarato di essere state mosse ad aderire alla campagna per colmare una lacuna di conoscenza su questi temi.



Questo monitoraggio ha rappresentato un mezzo per approfondire sul campo e sul territorio una tematica importante, ma di cui disponevo solo di informazioni vaghe e generiche apprese dai media e testate giornalistiche nazionali. Inoltre mi ha permesso di conoscere alcune piattaforme e fonti di dati che prima non conoscevo.

*C., di Asti.*



Altri/e hanno preso quest'iniziativa come occasione per approfondire tematiche legate al proprio percorso accademico-lavorativo; chi in coerenza con un'attività di ricerca e/o tirocinio, chi per arricchire il percorso di Servizio Civile Universale, chi per il proprio ruolo all'interno di un'Amministrazione pubblica. Ma anche, indipendentemente dal proprio percorso, per imparare un metodo da spendere in futuro anche in altri contesti.





“

Ho deciso di partecipare per imparare strumenti di monitoraggio da poter attuare localmente a prescindere dal monitoraggio che ci avete proposto.

*M., di Catania*

”

Ha partecipato anche chi da tempo si sperimenta sul tema e opera sul proprio territorio proprio con gli strumenti del monitoraggio civico, desideroso di apprendere metodologie anche rispetto al PNRR.

“

Da sei anni ci occupiamo, sul nostro territorio, di monitoraggio civico e ci è sembrato un modo per cercare di capire qualcosa in più anche su un argomento complicato come il PNRR”

*N., di Palagiano.*

”

In numerosi interventi, si ribadisce l'utilità dello strumento di monitoraggio civico come azione civica diretta anticorruzione e antimafia.

“

“Ho partecipato perché ritengo che la trasparenza amministrativa sia il primo e fondamentale passo per prevenire e contrastare corruzione e radicamento mafioso”.

*R., di Verona*

“Credo che il monitoraggio civico sia uno strumento fondamentale di controllo e partecipazione cittadina”.

*A., di Varese.*

”

Non manca infine chi è stato sollecitato da questa azione tanto da volerne riportare i risultati sul proprio territorio, confermando così un impatto moltiplicatore di interesse, attenzione ma anche di diffusione delle pratiche di monitoraggio.

Quanto alla volontà di continuare l'azione di monitoraggio, oltre il 50% dei/delle partecipanti si dice interessato/a a continuare con un approccio di maggior approfondimento, specialmente circa il monitoraggio diretto dei progetti sul proprio territorio.

“

Ho partecipato perché voglio saperne di più e organizzare altri momenti pubblici di dibattito e monitoraggio nel mio territorio”

*E., di Palermo*

Voglio parlare dei risultati e diffonderli con maggiore consapevolezza. Voglio immaginare iniziative più incisive nel territorio, in modo da saper criticare con competenza le eventuali lacune delle Amministrazioni e poter pretendere dalle stesse maggiori informazioni, discutendone da persone informate, alla pari”.

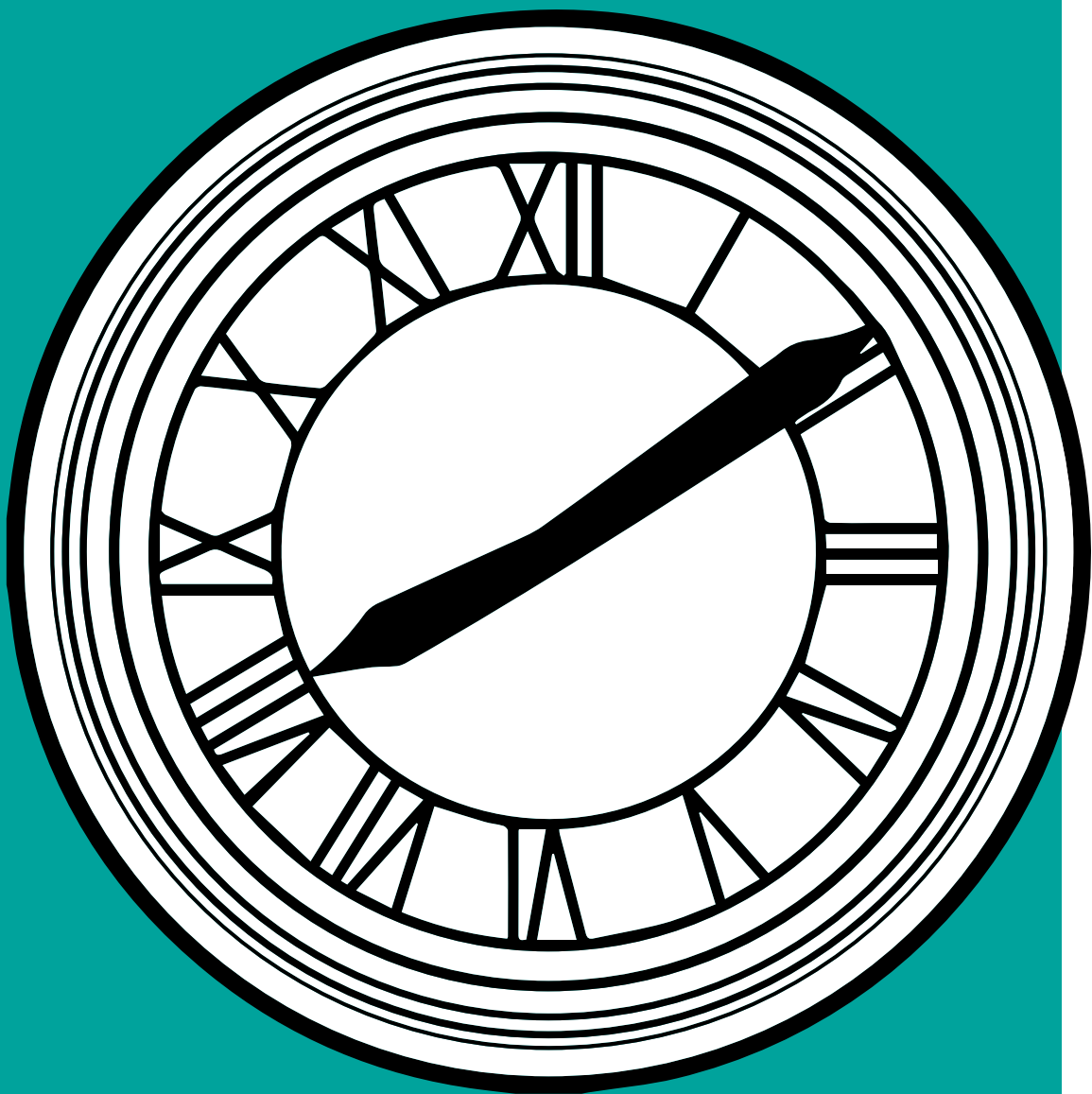
*S., di Vicenza*

”





# ORA È IL NOSTRO TEMPO.



## PROSSIMI PASSI PER MONITORARE L'ATTUAZIONE DEI PROGETTI DI PNRR SUI NOSTRI TERRITORI

“Dobbiamo raggiungere gli obiettivi [...] e dare risposte a una sfida che, come il Presidente Meloni ha ricordato, fa tremare i polsi. All'obiettivo immediato del 31 dicembre dobbiamo cambiare, per quanto ci riguarda, un approccio di legislatura: non arrivare a novembre, o ai primi di dicembre, per porci le modalità per raggiungere l'obiettivo al 31 di dicembre, ma avere la capacità adesso di mettere in campo una visione che non ci porti ad affrontare, con l'idea emergenziale del giorno prima, il raggiungimento del risultato, ma che ci consenta di pianificare per tempo la dimensione degli interventi nel corso della legislatura”.

Sono le parole espresse, dal Salone d'Onore della Guardia di Finanza di Roma, dal Ministro Raffaele Fitto per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR in occasione dell'evento nazionale dedicato al PNRR del 2 dicembre 2022.

Parole che rivelano, ancora una volta, come l'aver fin dall'origine costruito il Piano senza raccogliere il contributo degli stakeholder della società civile, in nome di una velocità iniziale che evidentemente non è stata garanzia di efficacia e rapidità successiva, si sia rivelato un **clamoroso errore di prospettiva**. Errore in cui purtroppo il nostro decisore nazionale continua a cadere ogni volta che si trova di fronte alle sfide programmatiche di lungo periodo. L'idea che la partecipazione e il monitoraggio dal basso siano costi (di tempo e risorse) e non fattori abilitanti di una buona pianificazione e riuscita dell'investimento pubblico è dura da estirpare. Tale resistenza lascia a volte intendere, oltre che l'incapacità di riconoscere competenze al soggetto civico, una **volontà di esclusione dell'interlocutore che le organizzazioni del terzo settore rappresentano** e, nei fatti, di limitazione della trasparenza. Ciò si rivela nella sua gravità specie laddove lo Stato, da solo, non riesca a garantire quell'efficienza (e quella trasparenza) dovuta, per



come ammesso dallo stesso Ministro Fitto relativamente alle tempistiche del PNRR.

Pertanto, **ora è il nostro tempo**. È il tempo di “alzare il volume” dell’azione civica circa la trasparenza del Piano. Non vogliamo divenire la Cassandra del PNRR: annunciatrici e annunciatori di rischi che non si riescono a evitare. Vogliamo viceversa fare di tutto per riorientare la macchina nella giusta direzione.

**Appelli per la trasparenza del PNRR** (l’ultimo dei quali, #ItaliaDomaniDatiOggi, lanciato il 30 novembre da una molteplicità di sigle, inclusa Libera), si susseguono da tempo e vanno garantiti con costanza. Occorre però prendere atto che, finora, vengono puntualmente disattesi da parte del decisore nazionale interpellato.

Non possiamo più metterci seduti/e e attendere i dati, specie quelli relativi a progetti e alla territorializzazione, così strategici per abilitare il monitoraggio delle nostre comunità. Così come non possiamo stare a guardare mentre si moltiplicano i fattori di rischio d’infiltrazione criminale, che siano di stampo mafioso o di natura corruttiva.

Come Libera, abbiamo quindi deciso d’investire su due linee di azione.

## 1 Chiedere dal basso e raccogliere i dati sui progetti ai Comuni attuatori di PNRR

Gli attivisti e le attiviste monitoranti, durante la loro prima indagine di monitoraggio dei siti dei 109 Comuni capoluogo di provincia, hanno riscontrato come non sia poi così vero che i dati dei progetti non ci siano. Se è confermato che non esistono nelle forme di una pagina con schede progetto, di un database o di un dato aperto immediatamente riscontrabile, molto spesso sono **“imprigionati” all’interno di delibere e determine comunali**, laddove esse siano rese disponibili.

Quello che intendiamo condurre quindi è una radicale azione di monitoraggio civico finalizzata a:

- ottenere, per tramite di **domande di accesso generalizzato FOIA** direttamente rivolte ai Comuni, delibere e **determine che riguardano progetti di PNRR** in cui il Comune sia soggetto attuatore;

- **estrapolare, da tali delibere, i dati sui progetti:** il CUP, il loro stato di attuazione, il costo stimato, ma soprattutto il come, perché e con chi il Comune abbia scelto di investire su quel progetto. Nessun portale nazionale unico, infatti, potrà mai informarci sul come la decisione pubblica sia maturata, a differenza invece di questi documenti.
- **confrontare i dati che raccoglieremo con quelli che auspichiamo vengano pubblicati**, oltre che nei portali nazionali, specialmente (come auspicato dalla campagna #ItaliaDomaniDatiOggi) nei portali degli stessi Comuni (ed eventualmente ripresi da altri portali).

Questo metodo di monitoraggio è stato pensato e sperimentato dalla comunità monitorante di Bologna, la prima che si è costituita a seguito di una Scuola Common dedicata al PNRR (9-10 settembre 2022) e che sta raccogliendo dati sui progetti di PNRR a livello cittadino tramite un’azione di **“scraping”**. Indicazioni pratiche su come applicare tale metodo di monitoraggio sono state redatte dalla comunità stessa in una guida, che sarà messa a disposizione di chiunque sia interessato/a ad applicarlo. Ciò dimostra la totale interdipendenza, nelle due direzioni, di territori sperimentatori e gruppo di pensiero centrale rispetto all’azione di monitoraggio che, non a caso, fondiamo sul protagonismo delle comunità.

Ci impegniamo quindi a **replicare quest’azione almeno per 109 Comuni capoluogo di provincia**. Il tempo di questa seconda mappatura partecipata andrà **da qui al 21 marzo 2023**, XXVIII Giornata della Memoria e dell’Impegno in ricordo delle vittime innocenti delle mafie, che il prossimo anno si svolgerà a Milano. In quell’occasione, presenteremo i dati che avremo raccolto e ci prepareremo, finalmente, a monitorare i progetti.

A riguardo, da tempo stiamo lavorando all’interno dell’ATS LIBenter (condotta insieme a Università Cattolica del Sacro Cuore e Fondazione Etica, con il contributo di altre sigle) al fine di dotare le comunità monitoranti di una **griglia in grado di valutare l’integrità e la stessa messa a terra del progetto**, da una prospettiva civica. Griglia che stiamo validando con il contributo delle stesse comunità di monitoraggio, affinché sia loro disponibile dal 21 marzo in poi. Prima, però, occorre risolvere all’origine il problema della disponibilità dei dati: senza di questi, nessun’azione di vigilanza più specifica sarà mai possibile.

## 2 Un canale di raccolta di segnalazioni per far emergere casi di opacità, malamministrazione e malaffare nel PNRR

Contemporaneamente, la rivista lavalibera metterà a disposizione un canale digitale di raccolta di segnalazioni.

Questo portale avrà una **specificata sezione dedicata al PNRR**, che si concretizza in un form da compilare, utile a chiunque voglia inviare alla rivista **segnalazioni (cosiddette leaks) del tutto anonime**, atte a mettere in grado la rivista di condurre eventuali inchieste giornalistiche sull'utilizzo dei fondi del PNRR, nel rispetto dei più efficaci criteri di riservatezza.

Ciò affinché anche il giornalismo possa avere fonti e informazioni più ricche, utili al suo ruolo di watchdog.

Secondo la Direttiva europea 2019/1937, tale piattaforma rappresenterebbe a tutti gli effetti un canale cosiddetto di "divulgazione pubblica". In Italia siamo ancora in attesa del recepimento di questa direttiva, che introdurrebbe ulteriori garanzie per i/le segnalanti, incluse tutele da eventuali ritorsioni sul posto di lavoro, postume alla segnalazione, anche per chi decidesse di utilizzare i canali giornalistici. A oggi, invece, tali tutele vengono riconosciute solo nel caso di segnalazioni tramite i canali istituzionali previsti dalla legislazione in vigore.

Tale canale integra il servizio Linea Libera, numero verde attivato dall'associazione Libera nel 2018, che permette, invece, a chi ha assistito a eventuali opacità sul luogo di lavoro e intenda segnalare ad ANAC o ai suoi responsabili interni, di essere accompagnato alla segnalazione (il cosiddetto whistleblowing) da un punto di vista informativo e di sostegno umano.

Ecco: come anticipato, stiamo provando a inventarci di tutto per fare la nostra parte. Parte che però, da sola, non basterà a impedire che il PNRR, da straordinaria opportunità di rigenerazione dei nostri territori, degeneri in dinamiche opache, sprechi, occasioni perse. **Abbiamo bisogno dello Stato.** Uno Stato che è chiamato a garantire efficacia, trasparenza e integrità.

# RINGRAZIAMENTI

L'idea di quest'azione di monitoraggio nasce dalla collaborazione tra il progetto Common - comunità monitoranti, l'associazione Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie e la rivista lavalibera.

La realizzazione di questo report e la sua diffusione sono il frutto della collaborazione tra la rivista lavalibera e Common - comunità monitoranti, con il supporto di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie e Fondazione Gruppo Abele. L'intero percorso è stato realizzato con il supporto di LIBenter.

Per la realizzazione di questo report si ringraziano:

**Gerardo Illustrazione** di Libera Salerno, per il prezioso supporto informatico nella raccolta e analisi dei dati, mettendo a confronto dataset differenti.

**La comunità monitorante di Libera Bologna**, per il loro impegno sul territorio e nella realizzazione della Guida sul metodo di scraping, che mettono a servizio di altre comunità monitoranti. Questa è per noi la dimostrazione di un percorso di empowerment avvenuto con successo, che ci rende grati/e e orgogliosi/e.

**La tirocinante Enrica Spazzini e il tirocinante Fabio Herold**, che durante il loro percorso formativo presso Common - comunità monitoranti hanno offerto un prezioso supporto nella raccolta dati e nella revisione del report.

Infine, un grande grazie a tutti gli attivisti e a **tutte le attiviste che hanno mostrato interesse e hanno deciso di partecipare a diverse intensità**: sia coloro che hanno solo preso parte alla formazione, sia coloro che hanno portato avanti l'attività di monitoraggio fino alla fine, hanno mostrato grande interesse, supporto, competenza e reattività. Senza il lavoro concreto di questa grande rete, questo monitoraggio non avrebbe mai preso forma. Confidiamo nel fatto che questa esperienza iniziale possa essere generatrice di nuovi percorsi virtuosi di attenzione e azione sul proprio territorio.

*La redazione della pubblicazione è stata chiusa il 7 dicembre 2022 ed è stata resa pubblica il 9 dicembre 2022 in occasione della Giornata internazionale Anticorruzione.*

*L'attività di rilevazione dei dati e di monitoraggio delle fonti citate si è sviluppata in due ricognizioni.*

*La prima, su base territoriale, ha avuto inizio il 19 settembre 2022 e si è chiusa il 12 ottobre 2022.*

*La seconda, su base nazionale e di aggiornamento dei dati precedentemente raccolti, si è conclusa il 3 dicembre 2022.*

*Per entrambe le ricognizioni non si tiene dunque conto delle variazioni intercorse dopo la data di chiusura.*

*Il progetto grafico e l'impaginazione di questo report sono a cura di Davide Romanelli - adv.welaika.com*



lavialibera  
pensierinuovi, parolediverse • 



**GruppoAbele**