



INDAGINE PARTECIPATA DI MONITORAGGIO SUI DATI DEI PROGETTI DI PNRR

IL PNRR AI

RAGGI X

VOL
II



L'indagine è stata realizzata da:

Carlotta Bartolucci, Leonardo Ferrante, Elisa Orlando | Progetto Common - Comunità monitoranti, iniziativa congiunta di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie e Fondazione Gruppo Abele

Si ringraziano per i preziosi contributi:

Andrea Borruso | OnData e Dati Bene Comune

Gerardo Illustrazione | Libera Salerno

Vittorio Martone | Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino

"Il PNRR ai raggi X" nasce dalla collaborazione tra Fondazione Gruppo Abele, Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie e la rivista lavalibera



La redazione della pubblicazione è stata chiusa il 7 luglio 2023.

L'attività di rilevazione dei dati e di monitoraggio dei siti internet istituzionali dei 109 Enti locali si è sviluppata in due ricognizioni. La prima, svolta da volontari/e su base territoriale, ha avuto inizio il 17 gennaio 2023, ha monitorato 143 Comuni (inclusi alcuni non capoluogo di provincia) e si è chiusa il 5 febbraio 2023.

La seconda ricognizione, di completamento di ricontrollo, ha riguardato i soli 109 Comuni capoluogo di provincia non monitorati da volontari e volontarie di Libera e si è svolta tra il 14 aprile 2023 e il 5 maggio 2023.

L'attività di rilevazione dei dati e di monitoraggio dei siti internet istituzionali degli Enti si è sviluppata in due ricognizioni. La prima, su base territoriale, ha avuto inizio il 17 gennaio 2023 e si è chiusa il 5 febbraio 2023.

La seconda ricognizione, che ha riguardato solo i Comuni capoluogo di provincia non monitorati da volontari e volontarie di Libera, si è svolta tra il 14 aprile 2023 e il 5 maggio 2023.

Le istanze di accesso civico generalizzato sono state trasmesse tra l'8 e il 15 febbraio 2023. L'analisi delle risposte alle istanze prende in considerazione le comunicazioni arrivate entro il 30 aprile 2023. Per tutte le ricognizioni, a seconda dei casi, non si tiene dunque conto delle variazioni intercorse dopo la data di chiusura.

Hanno partecipato alla rilevazione 124 volontarie e volontari dei presidi territoriali di Libera a cui va il più sentito ringraziamento.

Hanno collaborato alla rilevazione e analisi dei dati in qualità di tirocinanti:

Antonio Pagnozzi, Federica Rossi, Domenick Spinelli, Martina Zanrosso (Master APC – Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione); Diego Ceronetti (Università degli Studi di Milano); Marco Aghilar, Manuel Confalonieri, Francesco Feraco, Giulia Giammaria, Silvia Lanna, Antonio Tedesco (Università degli Studi di Torino)

Il dataset in formato aperto contenente tutti i dati relativi alla ricerca è disponibile in licenza aperta al link: <https://bit.ly/3rn0tCZ>

Il progetto grafico e l'impaginazione sono a cura di Francesco Iandolo.
Si ringrazia l'autore della copertina Davide Romanelli (adv.welaika.com)

Libera. Associazioni, Nomi e numeri contro le mafie aps
Libera Edizioni
Via Stamira 5
Cap 00162, Roma (RM) - IT

ISBN 9788894611434

INDICE

PREFAZIONE

Che cosa succede quando le montagne civiche vanno dal "Maometto" dei dati: le evidenze principali che emergono in questo report di Leonardo Ferrante

3

Il monitoraggio civico, strumenti di prevenzione della corruzione di Francesca Rispoli e Alberto Vannucci

6

CAPITOLO 1 - IL DATABASE DI COMMON CON I PROGETTI DI PNRR E IL CONFRONTO CON I DATI MESSI A DISPOSIZIONE DALLO STATO

12

1.1 Come abbiamo generato il database civico di progetti di PNRR seguendo il principio del "follow the money"

13

1.2 I principali dati restituiti dal nostro database civico "Common PNRR"

14

1.3 La comparazione del nostro database con quelli forniti dallo Stato sul PNRR - dati nazionali

20

1.4 La comparazione del nostro database con quelli forniti dallo Stato sul PNRR - dati territoriali

23

CAPITOLO 2 - CINQUE DOMANDE E DUE RICHIESTE AL DECISORE NAZIONALE E TERRITORIALE SUI DATI DEI PROGETTI DEL PNRR

27

2.1 Le nostre cinque domande rivolte al decisore nazionale e territoriale

28

2.2 L'allarme civico sta suonando. Lo Stato risponderà?

32

2.3 Le nostre proposte: trasparenza integrale, da parte di ogni decisore, sia esso soggetto titolare o attuatore

33

CAPITOLO 3 - LA METODOLOGIA DI MONITORAGGIO E GLI ALTRI RISULTATI FRUTTO DELL'INDAGINE PARTECIPATA

36

3.1 Il database "Common PNRR": un esempio (atipico) di *citizen science*

37

3.2 Le fasi di monitoraggio che hanno portato all'elenco "Common PNRR" (apprese dalla Comunità Monitorante di Bologna)

38

3.3 I risultati delle Azioni 1 e 2 rilevanti per un dialogo con gli Enti territoriali

43

3.4 Chi ha prodotto il database "Common PNRR"

49

3.5 Come ha funzionato il processo di *empowerment* di abilitazione al monitoraggio delle attiviste e degli attivisti

50

CAPITOLO 4 - I NOSTRI PROSSIMI PASSI: IL MONITORAGGIO DEI PROGETTI CON METODOLOGIA LIBENTER

51

4.1 Un sistema di monitoraggio di progetti PNRR

52

4.2 La futura *release* di questo report

54

APPENDICE

56

Il prototipo di domanda FOIA utilizzato

57

Il prototipo della scheda di monitoraggio (gli *item*)

59

CHE COSA SUCCEDA QUANDO LE MONTAGNE CIVICHE VANNO DAL “MAOMETTO” DEI DATI: LE EVIDENZE PRINCIPALI CHE EMERGONO IN QUESTO REPORT

di Leonardo Ferrante

Responsabile del progetto Common - Comunità monitoranti di Libera e Gruppo Abele

Quando, a metà gennaio 2023, abbiamo avviato il lavoro civico i cui esiti principali sono riportati in questa introduzione, lo stato della conoscibilità dei progetti territoriali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza era pressoché pari a zero.

Lo abbiamo del resto denunciato proprio nella prima edizione di [PNRR ai ragazzi X](#): er oltre un anno e mezzo dall’inizio dei lavori del Piano, ci siamo scontrati con l’impossibilità di sapere con fonte certa dove le risorse europee utili a rigenerare l’Italia dopo fatiche segnate dal COVID-19 stessero prendendo luogo e producendo il loro impatto. I portali nazionali, pur dedicati a dare seguito all’obbligo della conoscibilità, erano inadeguati a rispondere al diritto di sapere che la legge sulla trasparenza assegna alle cittadine e ai cittadini italiani.

Ciò ci ha spinto a generare una nuova strategia di monitoraggio. **Non ci siamo infatti volute/i arrendere all’assenza di dati** e non l’ha fatto la società civile italiana. Se ottime iniziative civiche, come per esempio [Dati Bene Comune](#), [Openpolis](#) e l’[Osservatorio civico PNRR](#), si sono orientate a interpellare il decisore nazionale (anche tramite domande di accesso civico a cui pure abbiamo aderito), come Libera e Gruppo Abele abbiamo specificatamente tentato, non senza fatica e rischi, una via differente: quella di **agire dal basso**, chiedendo conto al decisore locale (nello specifico, ai Comuni italiani, in quanto soggetti di prossimità). **Lo abbiamo fatto per tramite dei presidi e coordinamenti di Libera, associazioni, reti e persone.** Parafrasando un adagio noto, avendo dovuto prendere atto che il “Maometto” rappresentato dalle nostre istituzioni non aveva voglia o modo di andare verso la “montagna” che noi cittadine e cittadini rappresentiamo, **ci siamo mosse/i come montagna.** In altre parole: scontrandoci

con l’assenza sostanziale di conoscibilità da parte delle istituzioni (emergenza, almeno questa, dalla quale siamo finalmente usciti, come racconteremo), **un elenco di progetti di PNRR** riferito ai 109 capoluoghi di provincia **abbiamo provato a crearlo da noi, avendo i Comuni come fonti di dati.** Nello specifico, **abbiamo interpellato questi Enti nel loro ruolo di soggetti attuatori di PNRR, nel momento in cui hanno certificato e messo a bilancio le risorse del Piano** (per tramite di un documento che si chiama “determina di accertamento dell’entrata di risorse PNRR” o documentazione equivalente).

Oggi siamo in grado di restituire quei dati in forma comparativa. Nel corso del nostro lavoro, infatti, **anche lo Stato ha finalmente cominciato a rendicontare di più il suo PNRR** per la parte di localizzazione dei progetti. Lo ha fatto anzitutto nel portale dedicato proprio al PNRR, [Italia Domani](#) con un doppio rilascio di dati (in marzo e in giugno).

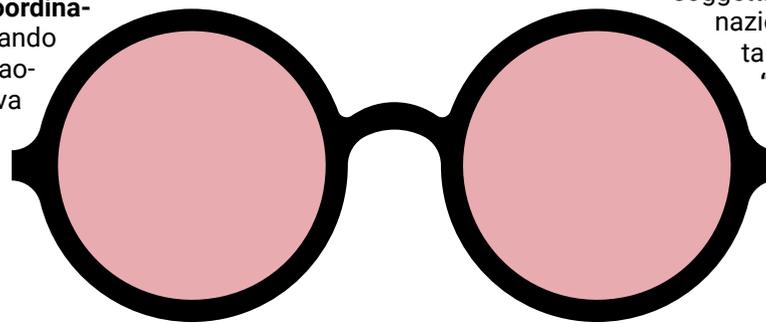
Specie a seguito dell’ultima pubblicazione di giugno, ci aspettavamo che gli esiti del nostro lavoro fossero divenuti pressoché inutili e obsoleti.

Se logica avrebbe voluto infatti che tutti i nostri progetti mappati (e molti di più) fossero contenuti negli elenchi di Italia Domani (specie considerando che il nostro lavoro ha una tempistica fino a febbraio 2023, mentre lo Stato rendiconta a giugno), **l’esito della comparazione sulla scala del CUP** (codice unico di progetto, il quale funge da “codice fiscale” ogni volta che si parla di progetti) **ha restituito uno scenario ben diverso.** Come rivelato in dettaglio nelle pagine che seguono, tra l’ultima pubblicazione di dati sui progetti di PNRR rilasciato in Italia Domani (giugno 2023) e il nostro elenco c’è una gigantesca differenza che non si riesce a spiegare: **900 progetti (o meglio CUP, codici unici di progetto) di 1731 mappati da noi** non sono presenti (o almeno non sono coincidenti) nel database istituzionale. Parliamo di una differenza per il 56% dei progetti del nostro database: ben oltre la metà.

Se usiamo due banche dati, la già citata di Italia Domani e il portale dei contratti pubblici dell’Autorità anticorruzione [ANAC](#) risultano comunque **166 (il 10% del nostro elenco) i progetti (o meglio i CUP) che esistono solamente nel nostro database, ossia che non compaiono** (almeno con quel CUP associato a quel progetto) **negli altri due portali dello Stato.**

Il perché di queste differenze, come meglio riportato in queste pagine, resta, a noi cittadine e cittadini italiani, largamente ignoto, specie alla luce del fatto che anche noi usiamo, come fonte di dati, le istituzioni stesse. Le nostre “montagne” hanno infatti raccolto dati appunto dai Comuni, nella loro funzione di “soggetti attuatori” del Piano¹. Per entrambi i soggetti (decisore nazionale e locale) vige l’obbligo di trasparenza e rendicontabilità, seppur in forme differenti. **Non possono esistere “due trasparenze”: i dati devono essere univoci e coincidere, e devono farlo nel corso del tempo.**

¹ Si rimanda alla lettura di [questo documento](#) di approfondimento dedicato al tema, pubblicato su Italia Domani



L'esito di questo incrocio di dati si traduce in cinque domande, al decisore nazionale e territoriale, rispetto al PNRR. Esse interpellano le istituzioni su una pluralità di temi, che vanno dall'unicità del dato fino ai tempi delle pubblicazioni. Resta comunque una questione di fondo, purtroppo sempre la stessa fin da quando abbiamo cominciato questo lavoro: **quanti e quali sono quindi i progetti di PNRR oggi attivi in Italia?**

Oltre a porre questioni, suggeriamo anche proposte. Se da un lato infatti chiediamo che si **risolva immediatamente ogni problema o dubbio rispetto all'unicità e comparabilità del dato sul PNRR, dall'altro invitiamo tutti i soggetti attuatori (quindi anche i Comuni) a garantire contemporaneamente trasparenza nelle loro stesse pagine digitali**. Questo perché sono questi ultimi ad avere i dati utili a comprendere come si è scelto un progetto piuttosto che un altro, e quindi come fattivamente il PNRR stia producendo il cambiamento promesso.

Di come abbia funzionato il nostro lavoro di monitoraggio, ossia di come le/i **124 attiviste/i dei territori** (e 11 tirocinanti universitari) abbiano condotto quest'indagine, di come i Comuni abbiano risposto alle nostre domande di accesso FOIA e dei risultati prodotti ne parleremo specificatamente nelle pagine che seguono. Quest'attività condotta dal **progetto Common** di **Libera** e **Gruppo Abele** è stata resa possibile dal supporto dell'Università di Torino nella figura del prof. Vittorio Martone, delle/i giornaliste de **lavialibera**, dell'iniziativa Dati bene Comune nella figura di Andrea Borruso dell'associazione **Ondata**, delle esperte dell'iniziativa **LIBenter** a cui Libera aderisce.

Questa introduzione, oltre che di sintesi dei contenuti principali, serve anche a evidenziare come l'azione descritta in queste pagine si fondi sulla **logica del monitoraggio di comunità: un modello di vigilanza civica che mette la tutela del bene comune al suo centro, passando per il protagonismo di chi vive i territori a cui consegniamo strumenti concreti**. A cent'anni dalla nascita di don Lorenzo Milani, vogliamo trasformare quel **"I care"** caro al priore di Barbiana in un **"We care"** che passa anche attraverso la conoscibilità della cosa comune (specie se riguarda l'investimento di 191 miliardi di risorse comunitarie con il PNRR), la messa online dei dati, la nostra capacità di esercitare un effettivo controllo e monitoraggio delle risorse collettive, oltre che del loro impatto sui territori.

Questo **"We care"** ci spinge a essere quei watchdog civici a cui la stessa norma anticorruzione affida il controllo diffuso della cosa pubblica, ma che agiscono nell'esclusivo interesse del bene comune, la cui tutela è il nostro fine ultimo. Tale ruolo si fa determinante, a maggior ragione a fronte della diffusione di una cultura istituzionale ostile a qualunque controllo, sia esso istituzionale e concomitante oppure civico, di processo e di risultato, vedendo in esso il motivo dei ritardi e delle inefficienze. Come vedremo in queste pagine, il ruolo di watchdog è ancor più necessario se **la stessa premessa della trasparenza, ossia l'unicità del dato, è messa in crisi**.

Intendiamo mantenere fede a questo compito, fino all'ultimo progetto di PNRR.

IL MONITORAGGIO CIVICO, STRUMENTI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

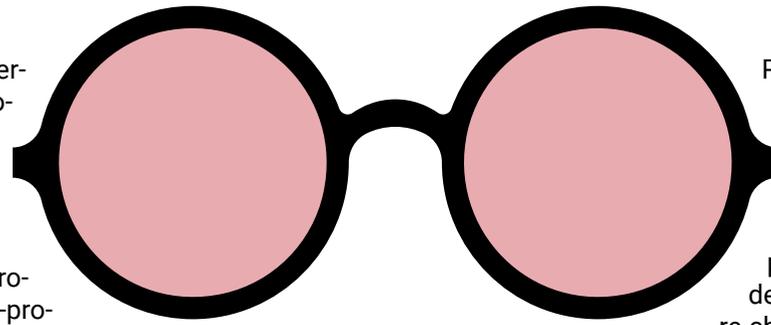
di **Francesca Rispoli e Alberto Vannucci**

Ufficio di presidenza di Libera e Università di Pisa

In una **recente indagine di Demos&Pi. per Libera**, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) viene dipinto come un oggetto misterioso nella percezione delle cittadine e dei cittadini. **Circa sette intervistati su dieci (68%) affermano di averne "nessuna" o "scarsa conoscenza"**. In altri termini, ogni volta che il Piano viene citato in trasmissioni televisive, articoli, dibattiti o documenti, per chi ascolta o legge esso si traduce in un acronimo in cerca di significato. Contestualmente, la stessa indagine mostra che è alta la preoccupazione che la grande mole di denaro impiegata in investimenti pubblici possa favorire infiltrazioni mafiose. Infatti, **ben l'88% degli intervistati ritiene che il PNRR – per quanto avvolto in una nebbia di incertezza sulla sua reale natura – sia comunque a rischio di corruzione e infiltrazioni mafiose**, presumibilmente al pari di ogni altra forma di investimento di risorse pubbliche in Italia.

Dall'indagine emerge dunque la questione, politicamente significativa, della mancata conoscenza da parte della cittadinanza delle caratteristiche del più vasto piano di investimenti pubblici degli ultimi decenni, di certo frutto di un'informazione superficiale sia a livello nazionale, che a livello locale.

Il mancato coinvolgimento delle/dei cittadine/i, anche a livello di informazione, discende da precise responsabilità politiche, frutto dell'impianto – avente una matrice di fatto "emergenziale" – col quale si è deciso di procedere nel tentativo di accelerare i corrispondenti processi decisionali. Senza un coinvolgimento attivo è difficile immaginare uno sforzo di conoscenza. Sarebbe infatti stata auspicabile, fin dall'avvio del percorso di costruzione dei suoi contenuti progettuali, un'opera di co-programmazione del Piano e dei suoi obiettivi, e quindi



di co-progettazione degli interventi specifici. Intercettare domande, istanze, bisogni collettivi e collocarli coerentemente, secondo la scala di priorità definite dal dialogo con la cittadinanza, all'interno del ventaglio di interventi pubblici finanziati con le risorse del PNRR.

Anche nella fase attuale, con i tempi forzosi delle procedure da condurre in porto, accanto alle azioni di co-progettazione, è comunque possibile recuperare e valorizzare attività di coinvolgimento civico. Ciò richiederebbe innanzitutto l'elaborazione di infrastrutture informative che assicurino la massima trasparenza sui lavori da realizzare, in primo luogo attraverso la pubblicazione dei dati, in modo centralizzato, aggiornato e accessibile. Questo sarebbe da attendere ricorrendo alle piattaforme disponibili, prima tra tutte Italia Domani.

Tuttavia, i risultati che presentiamo vanno nella direzione opposta. La sede istituzionalmente delegata a fornire un raccordo tra il Piano e la popolazione è attualmente un sito internet apparentemente aggiornato (l'ultimo aggiornamento di dati è di giugno 2023), ma che non risponde al suo mandato. Infatti, per quanto l'analisi condotta da Libera e Gruppo Abele abbia potuto rilevare, sono centinaia i progetti registrati che non trovano corrispondenza nei database ufficiali. Un vuoto preoccupante, che induce a riflettere sulla mancanza di *accountability* da parte dei decisori pubblici che quelle risorse sono chiamati a utilizzarle nell'interesse collettivo.

In questi ultimi due anni si è riscontrata una crescente difficoltà nell'attivare forme di monitoraggio civico del Piano, in ogni sua fase. La negazione di un reale processo di consultazione e co-progettazione, ha rappresentato soltanto il primo passo di un cammino che, a più riprese, ha formulato e attuato le corrispondenti politiche come espressione di processi decisionali centralizzati e autoreferenziali. Oltre alle mancate risposte dei Governi (i due precedenti e l'attuale) alle richieste di maggior trasparenza e coinvolgimento diffuso formulate dai soggetti civici, è andato maturando un clima di insofferenza verso ogni tipo di supervisione e controllo esterno, tanto quello diffuso, che quelli di carattere istituzionale. Ne è un esempio significativo la recente proposta approvata dal Consiglio dei Ministri di un emendamento che andrà a impedire il "controllo concomitante" (quindi in corso d'opera, ossia in itinere) delle opere previste dal Piano da parte della Corte dei Conti. Il decisionismo forzoso dell'esecutivo, dettato dalla paura delle scadenze incombenti, pare voler rifuggire dai lacci e laccioli – e dunque anche dalle responsabilità – della trasparenza e della verificabilità.

In questa cornice, appare rilevante il richiamo lanciato dal Presidente dell'ANAC, Giuseppe Busia, in occasione della presentazione della [Relazione Annuale 2022](#)², in merito alla necessità di una maggior trasparenza sull'operato della

Pubblica Amministrazione. Il Presidente in particolare si è concentrato sull'importanza di programmare efficaci presidi di prevenzione della corruzione, tenuto conto dell'ingente flusso di denaro che sarà messo a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni, da una parte, ma anche delle molte deroghe alla legislazione ordinaria, introdotte per esigenze di celerità della realizzazione di molti interventi del PNRR, in particolare nel settore degli appalti. Basti pensare che dopo la recente riforma del Codice dei Contratti Pubblici si è calcolato che circa il 98% delle gare saranno assegnate senza competizione, per affidamento diretto o a seguito di consultazione informale di 3 o 5 imprese³.

Entrando nel merito dell'utilizzo dei fondi destinati al PNRR, è necessario poi rilevare criticamente come questi siano stati recentemente allocati, anche per fronteggiare il rischio di sfiorare le rigorose tempistiche da rispettare, in interventi dal discutibile valore etico-sociale, come quelli nel settore degli armamenti o della produzione dell'energia. In relazione agli armamenti, a inizio giugno l'Europarlamento ha approvato con procedura d'urgenza il programma ASAP ("*Act to Support Ammunition Production*"), una normativa a sostegno della produzione di munizioni nella UE, che consente il rifornimento di armamenti per i 27 eserciti nazionali anche con il contributo dei fondi del PNRR e delle politiche di coesione. Il PNRR, nato come strumento di rinascita socio-economica, volto a generare processi di sviluppo sostenibile e circolare dell'economia, rischia di trasformarsi così in potenziale canale di potenziamento bellico.

In tema di energia, sempre a causa dei tempi stringenti delle scadenze, l'esecutivo guidato da Giorgia Meloni sembra intenzionato a puntare su un piano legato alla transizione energetica *REPowerEU*, che potrebbe determinare un trasferimento di fondi pubblici e funzioni alle grandi corporation a partecipazione pubblica che operano nel settore, dilazionando in questo modo i tempi di spesa per una quota minima prevista tra i 3 e i 6 miliardi.

Il tema della trasparenza si pone allora come elemento fondamentale, anche in virtù di incertezza, mutevolezza e contraddittorietà che hanno finora contraddistinto l'elaborazione della *governance* complessiva del Piano. Abbiamo assistito infatti, negli ultimi tre anni, ad almeno quattro modifiche strutturali della *governance* del Piano, ossia dell'impianto di responsabilità, regole e procedure che dovrebbe permettere di condurre a termine con efficacia i diversi obiettivi, e che non può che risultare indebolito dai continui cambi di rotta. Contestualmente, si è iniziato a contrattare sugli obiettivi da raggiungere, aggiungendo ulteriori

² Si veda ANAC, Relazione Annuale 2022, Roma, in www.anticorruzione.it/-/relazione-annuale-2022

³ Si veda Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

elementi di indeterminatezza rispetto alla reale capacità del Piano di portare a compimento gli obiettivi prefissati, e così incidere nel disegno di un nuovo orizzonte economico e sociale, mostrando che gli Stati hanno imparato la lezione della crisi economico-sociale frutto della pandemia, specie per i paesi che ne sono stati maggiormente colpiti e adesso necessitano di rafforzare il proprio tessuto politico-istituzionale.

In questo scenario, desta particolare preoccupazione – come già accennato – la riforma del Codice dei Contratti approvata a marzo 2023, che abbassa il livello di controlli per gli appalti e liberalizza i subappalti, inserendo deroghe e depotenziando istituti e presidi preposti alla prevenzione della corruzione. Pur non essendo un diretto strumento di applicazione del PNRR, la nuova normativa costituisce la cornice regolativa entro la quale sarà spesa una quota ingente delle risorse da esso allocate, contribuendo così a indebolire gli strumenti di analisi del rischio di anomalie e distorsioni nelle gare d'appalto. In un contesto amministrativo nel quale sarà normalizzato il ricorso alle deroghe, l'attenuazione della concorrenza e l'attenuarsi dei controlli non può che far lievitare il rischio di corruzione e di infiltrazioni criminali in un settore reso in cui gli appetiti sono alimentati dall'ammontare straordinario di risorse del PNRR in gioco, oltre 200 miliardi di euro, e dall'accelerazione obbligata delle corrispondenti procedure.

In tutto ciò aleggia lo spettro dei ritardi nella spesa, che sappiamo essere elemento dirimente per validare il trasferimento di risorse europee. Il tema dei ritardi porta con sé quello dell'emergenza, fase nella quale aleggia, come già è valso in passato, il ricorso a un "liberi tutti" che deresponsabilizzi i decisori e vanifichi ogni forma di supervisione di finalità ed esiti della spesa pubblica.

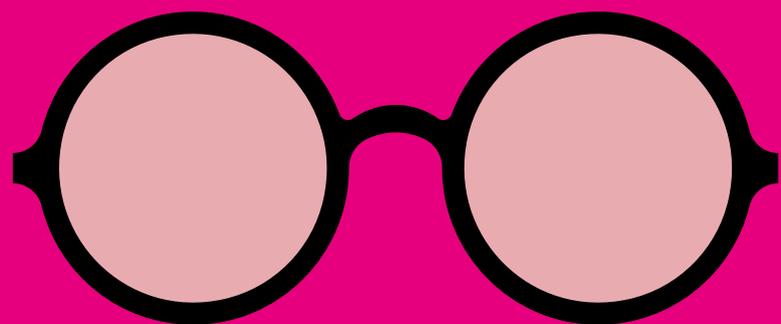
Dall'osservatorio di Libera e Gruppo Abele, le risposte raccolte dagli enti locali sembrano spesso assumere toni di incertezza. Anche i Comuni presso i quali si è proceduto con richieste di accesso civico mostrano difficoltà nel dare risposte esaustive, certe e complete sulle opere finanziate dal Piano, seppure la trasparenza dei bandi PNRR sia formalmente obbligatoria come obbligo di legge anche per i soggetti attuatori. Come spesso accade, i vincoli procedurali che imporrebbero trasparenza e possibilità di controllo civico vengono vissuti – e conseguentemente trattati – dalle Amministrazioni Pubbliche quali oneri inutili ed evitabili.

Un esito analogo, e ugualmente sconcertante, emerge dall'incrocio dei dati presenti nelle piattaforme Italia Domani/ANAC, come si evidenzia nelle pagine che seguono.

In conclusione, ci troviamo in una fase interlocutoria, nella quale è ancora possibile promuovere un'azione congiunta tra istituzioni e società civile, in modo da rendere più consapevole e attiva la cittadinanza circa le opere previste dal Piano e gli interessi collettivi di cui queste dovrebbero farsi carico. Perché questo accada è però necessario che maturi in primo luogo – tanto tra le/i funziona-

rie/i che tra le/i cittadine/i – una vera e propria cultura del dato, in cui trasparenza e accesso alle informazioni su contenuti, forme, modalità di intervento pubblico siano interpretati non come adempimenti formali o fardelli inutili, ma come strumenti fondamentali di prevenzione della penetrazione di fenomeni corruttivi e di presenze mafiose nei processi decisionali.

A nostro avviso, un buon modo per generare un modello di attuazione del PNRR che risulti più resistente all'infiltrazione corruttiva e dei clan è nella ricerca di risposte alle cinque domande che presentiamo in questo report, capaci di attivare un processo virtuoso che può e deve tradursi in soluzioni organizzative concrete da parte dei decisori, tanto a livello nazionale che locale. Noi continueremo a formulare quelle domande e a richiedere le corrispondenti risposte, ma anche a proporre la nostra collaborazione per l'attivazione del piano nelle sue declinazioni progettuali, a monitorare ogni fase in modo attento e meticoloso, grazie all'impegno di tanti volontari/e, a denunciare pubblicamente ogni segnale di incoerenza, distorsione, abuso, indicatori di potenziali condotte criminali.



CAPITOLO 1

IL DATABASE DI COMMON DEI PROGETTI DI PNRR E IL CONFRONTO CON I DATI MESSI A DISPOSIZIONE DALLO STATO

1.1 Come abbiamo generato il database civico di progetti di PNRR seguendo il principio del “follow the money”

Del processo che ci ha permesso di produrre il database civico oggetto della presente indagine, che d'ora in avanti chiameremo *database “Common PNRR”*⁴, ne parleremo in seguito.

Per ora ci limitiamo a evidenziare come esso sia l'esito di un'azione civica di monitoraggio che, in assenza di dati istituzionali utili o soddisfacenti (l'inizio di tale lavoro è precedente ai rilasci dei dati nel portale predisposto, Italia Domani) da parte degli organi centrali dello Stato, sia andato, tramite l'esercizio del diritto di sapere, a **interpellare i Comuni nel loro ruolo di soggetti attuatori di PNRR, nel momento in cui hanno certificato e messo a bilancio le risorse del Piano.**

Ispirate/i dal principio caro al giudice Giovanni Falcone del “*follow the money*”, **abbiamo infatti cercato di intercettare il tempo in cui il decisore locale ha cominciato a parlare di PNRR nei propri conti.** Tale momento, di norma, coincide con l'adozione di quella che si chiama “**determina di accertamento dell'entrata**” **da parte dei Comuni attuatori di PNRR:** è il documento tramite il quale si certifica al bilancio dell'Ente l'entrata derivante dall'ammissione al finanziamento del progetto presentato (in risposta a bandi PNRR) e che abilita a spendere, anche se quelle risorse sono ancora una promessa dello Stato come nel caso del PNRR.

Occorre considerare anche come, all'atto della creazione della nostra strategia di monitoraggio, la fase di esecuzione dei progetti del PNRR da parte dei Comuni era ancora largamente non avviata. In altre parole: non solo non avevamo dati disponibili e aggiornati nei portali di rendicontazione predisposti dallo Stato, ma neanche i Comuni (perché ancora non nella fase di spesa) avevano online dati sul PNRR relativi alla contrattualistica pubblica (che avrebbe potuto darci anche altre informazioni a riguardo).

Seguire il denaro fin da principio, ossia fotografare l'istante del passaggio (anche se solo ipotetico) di risorse dallo Stato ai Comuni, **era quindi uno dei pochi modi per avere la certezza che qualcosa, sul PNRR, cominciava a muoversi in questo senso;** al tempo stesso accedere alle determinazioni di accertamento era la forma concreta di tracciare per quali progetti s'intendeva impiegare quel denaro, assieme ad altri dati fondamentali circa il processo di decisione attivato da parte del Comune.

⁴ Con Common s'intende sia l'acronimo di Comunità Monitoranti, a evidenziare dunque il lavoro dei gruppi di volontarie e volontari che hanno condotto l'indagine, sia il progetto di Libera e Gruppo Abele dedicato al monitoraggio civico



Certamente, tale indagine era poi anche quella più coerente con un ingaggio diretto delle nostre dimensioni locali, le quali ci chiedevano l'attivazione di un'interlocuzione con il decisore territoriale e la conoscenza dei progetti concreti di PNRR.

È opportuno anche precisare che l'identificazione delle determinate nasce dall'esperienza diretta di una realtà civica che, dalla sua fondazione nel settembre 2022, ha messo il monitoraggio del PNRR al centro della sua azione: la Comunità Monitorante di Bologna. Non abbiamo fatto altro che adattare e **moltiplicare l'esperienza bolognese per i restanti 109 Comuni capoluogo di provincia**.

La scelta dei 109 capoluoghi si deve infatti alla necessità di avere una base comparabile che fosse dotata di senso, pur nella consapevolezza che resta una lettura certamente parziale e non scevra da rischi d'interpretazione.

In ultimo: occorre infine considerare che, secondo l'interpretazione della Ragioneria Generale dello Stato del decreto *governance* del PNRR del 2021⁵, le entrate derivanti dal PNRR vengono accertate direttamente sulla base dei decreti ministeriali di assegnazione delle risorse, pertanto non sono necessarie determinate dirigenziali di accertamento ad hoc. Abbiamo però riscontrato come essa sia rimasta comunque una prassi amministrativa, che usualmente i Comuni hanno continuato a mettere in atto anche per il PNRR. A correzione del nostro lavoro, riportiamo come qualora l'Ente ci abbia segnalato di non aver prodotto determinate di accertamento di fondi PNRR per il motivo sopra citato, abbiamo provveduto a entrare in possesso (tramite FOIA, come si vedrà) di documenti "equivalenti" e coerenti con il principio del *"follow the money"*, cioè contenenti gli stessi dati sui progetti utili al monitoraggio.

1.2 I principali dati restituiti dal nostro database civico "Common PNRR"

Prima di restituire qualunque dato, va fatta una specifica squisitamente metodologica (che non va quindi intesa come un giudizio). Per 17 dei 109 Comuni capoluoghi di provincia siamo in assenza di dati relativi **alle determinate dirigenziali di accertamento dell'entrata di risorse PNRR**, siano tali determinate rese disponibili volontariamente in Amministrazione Trasparente o messe a nostra disposizione in risposta alla nostra domanda di acces-

⁵ D.L. n. 77/2021, art. 5, c. 4, come interpretato dalla FAQ n. 48 - ARCONET della Ragioneria Generale dello Stato

so civico FOIA. Sono: Chieti, Teramo, Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria, Avellino, Benevento, Salerno, Viterbo, Genova, Imperia, La Spezia, Ancona, Macerata, Andria, Siracusa, Grosseto. Va considerato, inoltre, come tre di questi (Ancona, Catanzaro e Genova) sono anche capoluoghi di regione.

Specificiamolo ancora meglio: **per questi 17 Comuni**, con la nostra metodologia di monitoraggio, che è andata a indagare il momento iniziale di tracciamento delle risorse del PNRR (tramite documenti rilasciati sui siti dei Comuni o in risposta a domande di accesso), **non siamo riusciti a mappare neanche un progetto**.

Ciò non significa che non si possano trovare dati con altre metodologie, per esempio legate alla ricerca *online* sui contratti di PNRR (indagine che potrebbe essere svolta oggi, ma non all'atto della nostra ricerca perché la fase di messa a terra dei progetti era agli albori). **Non stiamo quindi dicendo che questi Comuni non stiano rendicontando il PNRR**.

Stiamo piuttosto evidenziamo come, seguendo la nostra metodologica in maniera uniforme e standardizzata su tutti i capoluoghi di provincia, per questi Comuni non sia stato possibile raccogliere dati utile a operare una comparazione corretta con tutti gli altri. In questo quadro - ed è il punto più delicato - informarsi sugli interventi concreti del PNRR risulta in questi Comuni ancor più complicato, dispersivo e faticoso.

Pertanto, a fronte dei 109 Comuni monitorati in questa indagine, effettivamente abbiamo potuto raccogliere i dati solo per **92 Comuni**.

I COMUNI MONITORATI

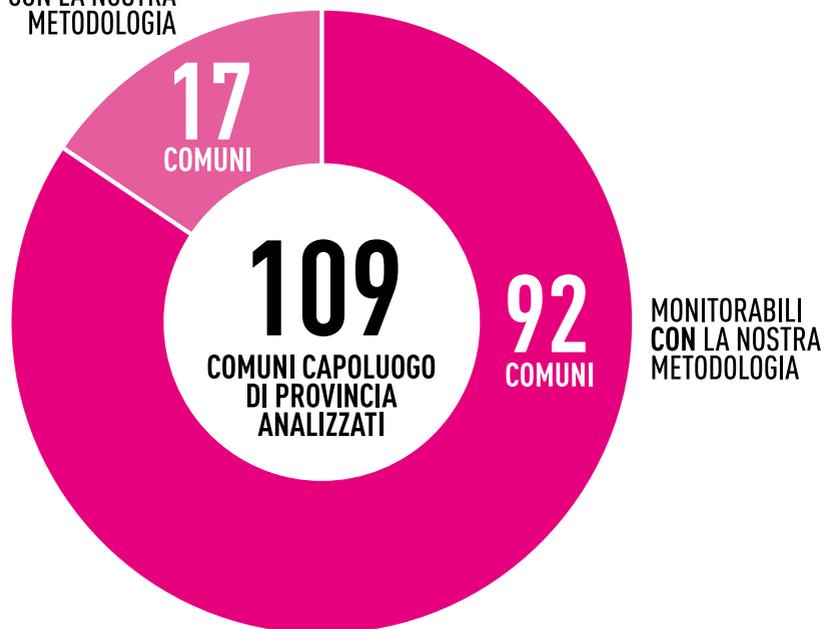
109 COMUNI MONITORATI (tutti capoluoghi di provincia)

92 COMUNI da cui abbiamo potuto raccogliere dati

17 COMUNI per cui non è stato possibile avere dati con la nostra metodologia



NON MONITORABILI
CON LA NOSTRA
METODOLOGIA



Questi 92 Comuni hanno restituito dati per un totale di 1731 progetti di PNRR.

Se vogliamo andare a identificare l'ammontare complessivo di risorse del PNRR corrispondente ai 1731 progetti mappati (qui gioverebbe al lettore ricordare velocemente che questa informazione risale al febbraio 2023) occorre tenere conto che, per 32 Comuni monitorati, il dato economico era assente nelle fonti da noi consultate. Abbiamo comunque contato, per 70 Comuni, una spesa totale di poco meno di **6 miliardi di euro**.

Nelle schede di sintesi che seguono andiamo a riportare il *database* "Common PNRR" su scala regionale e per risorse.

Come vedremo nel paragrafo successivo, il valore effettivo di questo dataset civico emerge non se proviamo ad analizzarlo al fine di verificarne la completezza/esattezza, ma andandolo a comparare con altri elenchi di progetti di PNRR, ossia quelli istituzionali.

Per prepararci alla comparazione stessa, è necessario prima "pulire" il nostro elenco secondo il criterio del CUP (codice unico di progetto) che, come già riportato nella prima edizione di questo report, fa da "codice fiscale" dei progetti, favorendone appunto l'intersezione con altri dataset. A riguardo, al netto dei possibili errori umani nello scraping e raccolta dati

da parte delle attiviste e degli attivisti (ancora si rimanda al capitolo sulla metodologia per comprendere in cosa consiste tale azione), alcune voci sono risultate incomplete proprio per l'impossibilità di reperire i dati a monte, ossia nei documenti forniti dai Comuni e nelle fonti consultate. **Per 111 dei 1731 progetti mappati non è stato infatti possibile individuare tale CUP** (dato essenziale per l'identificazione di un progetto).



Il contenuto delle delibere non è parso sempre puntuale: ho riscontrato difficoltà perché venivano indicati molteplici CUP all'interno di un'unica delibera, ma poi non venivano specificati i relativi importi di finanziamento concessi

P. di Cuneo



A questi si aggiunge un **errore residuale che interessa 22 CUP** (ovvero quando il CUP non risulta composto di 15 caratteri come previsto), non correggibile manualmente anche a seguito dell'attività di ricontrollo e pulitura del dato raccolto dalle volontarie e dai volontari della rete territoriale di Libera. Pertanto, **sono 1598 i progetti provvisti di CUP corretto**, che andremo ora a incrociare con altri *database*.

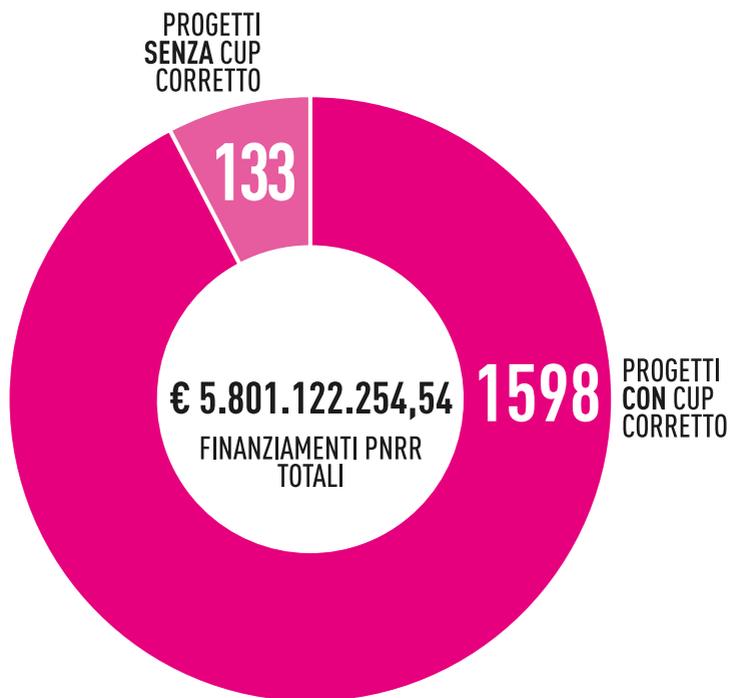
I PROGETTI PER DATI AGGREGATI

1731 PROGETTI DI PNRR MAPPATI

€ 5.801.122.254,54 FINANZIAMENTI PNRR TOTALI (per difetto)

1598 PROGETTI PROVVISI DI CUP CORRETTO (incroceremo con altri database)





In ultimo: per comprendere il dato comparato sulle regioni, non possiamo escludere che una maggiore restituzione di dati da parte di alcuni Comuni o in talune zone territoriali (e di conseguenza la loro mappatura nel nostro database) sia anche dovuta alla vivacità e alla proattività delle nostre comunità monitoranti (su tutte, la Comunità Monitorante di Bologna). Per dirla ancora meglio: laddove le/gli attiviste/i territoriali hanno anche lavorato alla genesi di un'interlocuzione pubblica con il decisore locale (non limitandosi quindi alla sola raccolta di dati) tale processo, ragionevolmente, può aver aumentato *tout court* la trasparenza attorno al PNRR. Sebbene sia oggetto d'indagine di forte interesse, non riusciamo però a condurre ora un'analisi d'impatto a riguardo, che rimandiamo alla futura *release* di questo report.

I PROGETTI DEL DATABASE COMMON PNRR

REGIONE PER REGIONE

Regione	N. Progetti	*CUP non valido o non presente per X progetti
Abruzzo	17	0
Basilicata	10	0
Calabria	4	0
Campania	16	0
Emilia-Romagna	269	32
Friuli Venezia-Giulia	71	1
Lazio	55	0
Liguria	13	0
Lombardia	241	38
Marche	55	0
Molise	20	0
Piemonte	171	6
Puglia	145	13
Sardegna	63	5
Sicilia	84	3
Toscana	215	18
Trentino Alto-Adige	21	0
Umbria	52	6
Valle d'Aosta	3	0
Veneto	206	11



I FINANZIAMENTI PNRR MAPPATI DAL DATABASE COMMON PNRR

REGIONE PER REGIONE

Regione	Finanziamenti totali	*mancano dati economici per x progetti
Abruzzo	€ 32.561.210,88	0
Basilicata	€ 29.046.133,00	0
Calabria	€ 1.723.200,00	0
Campania	€ 115.615.251,29	0
Emilia-Romagna	€ 506.090.892,79	0
Friuli Venezia-Giulia	€ 212.395.970,01	0
Lazio	€ 147.068.366,44	0
Liguria	€ 23.090.817,42	0
Lombardia	€ 531.245.773,75	1
Marche	€ 91.867.209,84	0
Molise	€ 25.595.951,00	0
Piemonte	€ 739.926.615,21	16
Puglia	€ 370.346.764,30	7
Sardegna	€ 129.888.710,33	5
Sicilia	€ 309.571.140,87	0
Toscana	€ 745.362.539,34	0
Trentino Alto-Adige	€ 47.068.964,38	0
Umbria	€ 181.523.863,04	1
Valle d'Aosta	€ 566.118,00	0
Veneto	€ 760.908.006,09	2

1.3

La comparazione del nostro database con quelli forniti dallo Stato sul PNRR - dati nazionali

Veniamo ora al cuore del presente report: **la comparazione del nostro database "Common PNRR" con i dati che lo Stato, nel corso del tempo, ha cominciato a mettere a disposizione.**

Se nella [precedente edizione del report](#) abbiamo comparato tra loro le fonti istituzionali, in questa abbiamo invece fondato l'analisi sul database generato.

Come già riportato, infatti, mentre raccoglievamo i nostri dati civici, [la domanda di trasparenza presentata dalle associazioni della società civile tramite FOIA](#) (probabilmente più ancora che una maturata consapevolezza di *accountability* da parte delle nostre Istituzioni) cominciava a produrre i suoi risultati.

Faremo quindi riferimento a due fonti di dati prese in rassegna già in occasione della prima edizione di "Il PNRR ai raggi X":

> [Italia Domani](#), portale che lo Stato avrebbe appositamente creato per rendicontare il PNRR alla cittadinanza. Per oltre un anno e mezzo l'unico dataset di territorializzazione disponibile sul sito aveva la data del 31 dicembre 2021: solo a marzo 2023 è stato messo a disposizione un nuovo dataset aggiornato sulla ["localizzazione del PNRR"](#). A seguito di quello, il 13 giugno 2023 vi è stata una terza pubblicazione di questo tipo di dati. Va riportato

come tali dati siano un'estrazione dal portale [ReGIS](#) (anche questo descritto nel primo report), che l'Italia si è data per rendicontare il PNRR all'Unione Europea e ancora inaccessibile alla società civile nella sua totalità.

Andremo quindi a comparare il nostro database con i due rilasciati da Italia Domani, riferiti al tempo di marzo (che chiameremo database "Italia Domani marzo") e di giugno (che chiameremo database "Italia Domani giugno");

> [Il portale dei dati aperti di ANAC](#). Tali dati coincidono con quelli riportati nel portale più ampio della Ragioneria Generale dello Stato ([OpenBDAP](#)). Chiameremo database "ANAC/OpenBDAP" quello riferito a tale portale.

L'operazione che abbiamo fatto è stata quella di **verificare quanti e quali progetti del nostro database "Common PNRR" siano o meno presenti in quelli istituzionali, utilizzando a criterio di comparazione il CUP** (codice unico di progetto, già citato nel paragrafo precedente e lungamente descritto nella [prima edizione](#) di questa ricerca).

Nel confronto tra i database, abbiamo necessariamente escluso i progetti mappati nel database "Common PNRR" privi di CUP (111 progetti) e quelli il cui CUP risulta errato (22 progetti).

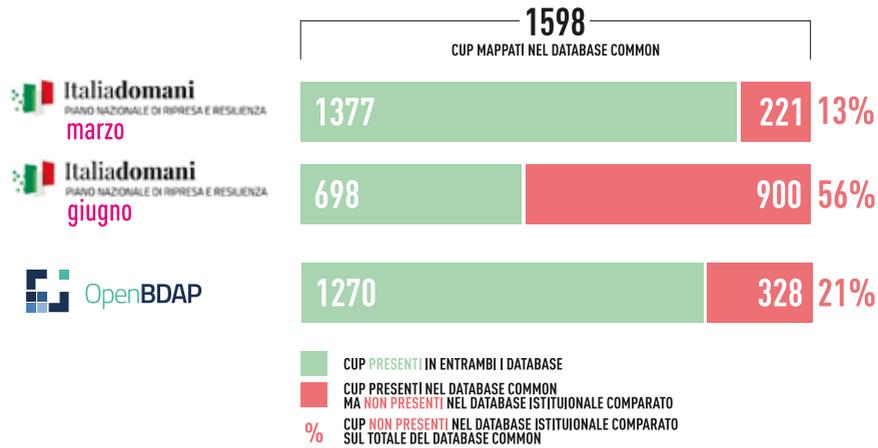
Operando quindi questa comparazione, ne viene che, dei rimanenti 1598 progetti provvisti di CUP corretto del nostro database "Common PNRR":

- > Rispetto al database "Italia Domani marzo":
 - Sono 1377 i CUP che coincidono, ossia che sono presenti in entrambi i database;
 - Risultano **221 progetti** (o meglio CUP) mappati da noi (il 13% di quelli del nostro database) **non presenti o almeno non coincidenti con questo database istituzionale;**
- > Rispetto al database "Italia Domani giugno":
 - Sono solo 698 i CUP che coincidono con il nostro database, ossia che sono presenti in entrambi i database;
 - Risultano **900 progetti** (o meglio CUP) mappati da noi (il 56% di quelli del nostro database) **non presenti o almeno non coincidenti con questo database istituzionale;**
- > Rispetto al database "ANAC/OpenBDAP":
 - Sono 1270 i CUP che coincidono con il nostro database, ossia che sono presenti in entrambi i database;
 - Risultano **328 progetti** (o meglio CUP) mappati da noi (il 21% di quelli del nostro database) **non presenti o almeno non coincidenti con questo database istituzionale, al 05/06/2023 (data di rilevazione);**

> Se proviamo a comparare il *database* "Common PNRR" con entrambi i *database* più aggiornati, ossia "Italia Domani giugno" e il *database* "ANAC/OpenBDAP":

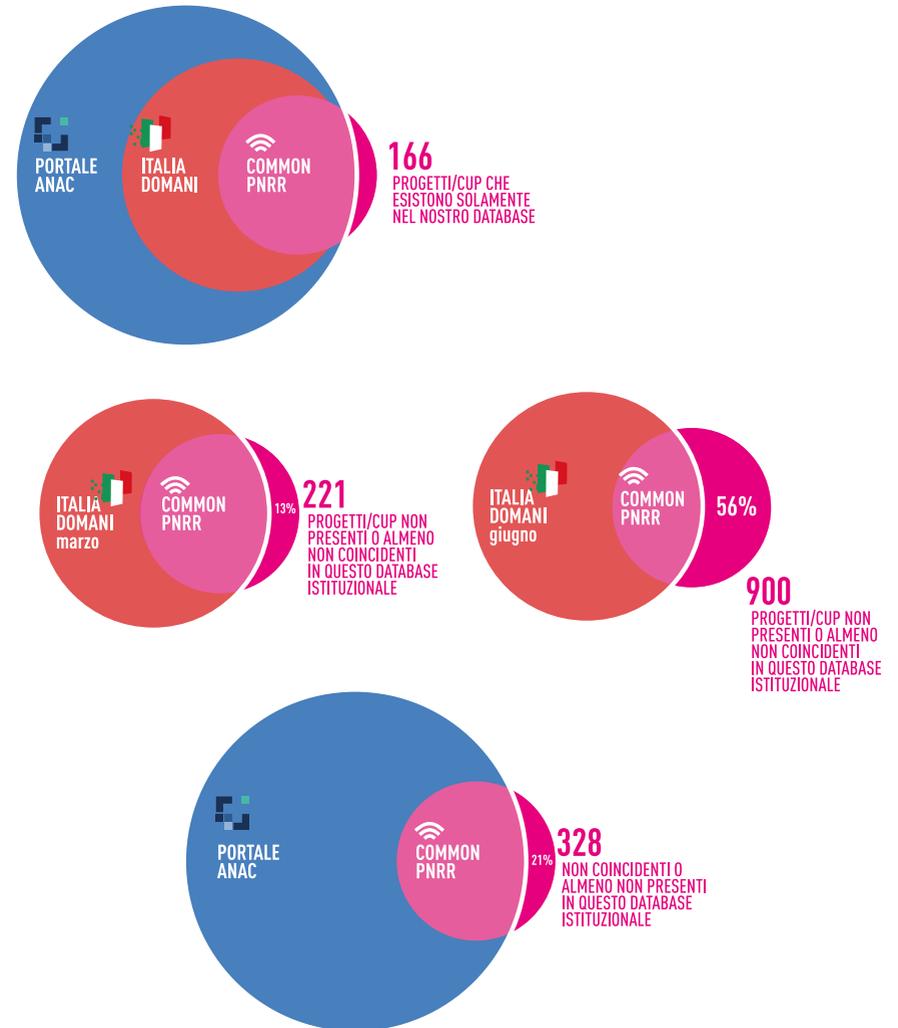
- Sono **166** (10% di quelli del nostro *database*) i **progetti** (o meglio i CUP) che esistono solamente nel nostro *database*.

CONFRONTO DEL NOSTRO DATABASE CIVICO CON LE FONTI ISTITUZIONALI



Ogni commento a questi dati lo abbiamo trasformato in domande di monitoraggio, che seguono nel successivo capitolo.

CONFRONTO DEL NOSTRO DATABASE CIVICO CON LE FONTI ISTITUZIONALI





1.4 La comparazione del nostro database con quelli forniti dallo Stato sul PNRR - dati territoriali

Abbiamo operato la stessa comparazione a livello regionale. Ne vengo i dati per come da grafica seguente.

I PROGETTI DEL DATABASE ITALIA DOMANI MARZO

COINCIDENZA NOSTRO DATABASE

Regione	Progetti che coincidono	Progetti che non coincidono
Abruzzo	17	0
Basilicata	8	2
Calabria	4	0
Campania	12	4
Emilia-Romagna	192	45
Friuli Venezia-Giulia	56	14
Lazio	53	2
Liguria	11	2
Lombardia	168	35
Marche	51	4
Molise	19	1
Piemonte	153	12
Puglia	109	23
Sardegna	54	4
Sicilia	75	6
Toscana	172	25
Trentino Alto-Adige	16	5
Umbria	43	3
Valle d'Aosta	3	0
Veneto	163	32



I PROGETTI DEL DATABASE ITALIA DOMANI GIUGNO

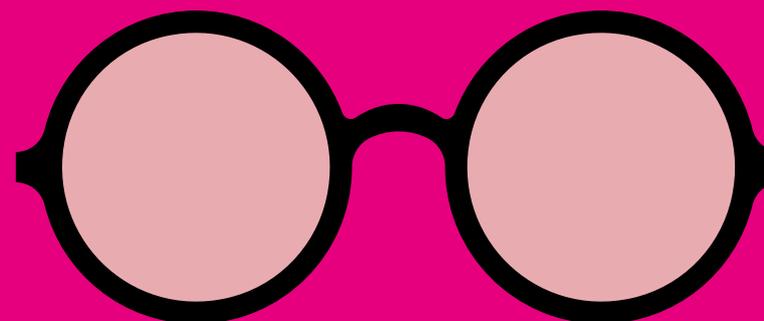
COINCIDENZA NOSTRO DATABASE

Regione	Progetti che coincidono	Progetti che non coincidono
Abruzzo	4	13
Basilicata	5	5
Calabria	2	2
Campania	11	5
Emilia-Romagna	87	150
Friuli Venezia-Giulia	23	47
Lazio	33	22
Liguria	9	4
Lombardia	93	110
Marche	36	19
Molise	6	14
Piemonte	82	83
Puglia	82	50
Sardegna	20	38
Sicilia	43	38
Toscana	53	144
Trentino Alto-Adige	10	11
Umbria	26	20
Valle d'Aosta	2	1
Veneto	71	124



**I PROGETTI
DEL DATABASE
ANAC/
OpenBDAP
COINCIDENZA
NOSTRO DATABASE**

Regione	Progetti che coincidono	Progetti che non coincidono
Abruzzo	16	1
Basilicata	4	6
Calabria	3	1
Campania	16	0
Emilia-Romagna	181	56
Friuli Venezia-Giulia	64	6
Lazio	46	9
Liguria	11	2
Lombardia	155	48
Marche	54	1
Molise	4	16
Piemonte	138	27
Puglia	100	32
Sardegna	50	8
Sicilia	61	20
Toscana	161	36
Trentino Alto-Adige	19	2
Umbria	36	10
Valle d'Aosta	3	0
Veneto	148	47



**CAPITOLO 2
CINQUE DOMANDE E DUE
RICHIESTE AL DECISORE
NAZIONALE E TERRITORIALE
SUI DATI DEI PROGETTI
DEL PNRR**

2.1 Le nostre cinque domande rivolte al decisore nazionale e territoriale

1 Perché i nostri dati non coincidono con quelli istituzionali? E che ne è dell'unicità del dato per i progetti di PNRR?

La comparazione del nostro *database* civico di progetti di PNRR ("Common PNRR") con quelli istituzioni di Italia Domani e di ANAC restituisce **evidenze controintuitive e persino sorprendenti**.

Ci aspettavamo, per esempio, che l'ultimo rilascio di Italia Domani di giugno rendesse del tutto inutile il nostro lavoro di raccolta civica di dati, dal momento che avevamo fotografato la situazione al febbraio 2023. In altre parole: eravamo convinte/i di ritrovare tutti i nostri CUP nell'elenco di Italia Domani, e molti altri in più. **Invece, ci siamo ritrovate/i di fronte a una mancanza di coincidenza per addirittura 900 CUP (il 56% dei progetti) con la pubblicazione di giugno.**

Anche la distanza con i dati ANAC, sebbene minore, non si può ignorare.

Queste discrepanze ci riempiono di dubbi a cui non riusciamo e non possiamo dare risposta da sole/i: a che cosa si deve tale differenza?

Così come non riusciamo a venire a capo di quei **166 CUP che abbiamo mappato solo noi e che non compaiono né nel più recente dataset di Italia Domani, né in quello di ANAC.**

Che ne è di questi progetti, corrispondenti al **10% del totale**? Non è affatto un valore basso, se si considera che sono in riferimento ai soli 109 Comuni capoluoghi di provincia.

Ricordiamo anzi come noi stiamo usando dati che proprio i Comuni ci hanno messo a disposizione, quindi a tutti gli effetti una fonte di dati istituzionale non meno autorevole di ReGiS/Italia domani o OpenBDAP/ANAC.

Che siano cambiati o siano stati aggiornati i CUP senza che ciò ci sia stato finora in qualche modo comunicato?

Lo abbiamo però detto: abbiamo considerato i CUP perché li intendiamo come i "codici fiscali" che ci permettono di ricostruire la filiera del dato dei progetti di PNRR nella loro totalità. Se quella "U" sta per "unico": **che fine ha fatto quindi la necessaria "unicità" dei dati?** A cosa si deve questa mancanza di corrispondenza?

Insomma: **che sta succedendo, durante la fase di rendicontazione del PNRR, ai dati sui progetti?**

Riscontrare tali ambiguità complica la possibilità di una informazione accessibile e lineare sull'attuazione degli interventi del piano, base dell'eserci-

zio di una cittadinanza attiva e consapevole. Se esistono eventuali problemi sorti a riguardo siamo più che disponibili a conoscerli, anche al fine di poter supportare lo Stato stesso nell'identificazione di soluzioni.

Va anche ricordato come ReGiS sia il sistema di rendicontazione delle spese all'Unione Europea, non già alle cittadine e ai cittadini, che richiederebbero altre forme e indicatori: che si generassero problemi era forse prevedibile.

In sostanza: è decisamente inutile provare a tirare a indovinare, da parte nostra, circa la ragione delle mancanze di coincidenza riscontrate, cercando noi di decifrare gli indizi contenuti nei database come fossimo in una escape room. Solo lo Stato ci può (e ci deve) tirare fuori da questa stanza buia.

Pertanto, tale domanda la rivolgiamo anzitutto al decisore nazionale che ha il compito di governare la trasparenza del PNRR: **che fine ha fatto il principio di unicità del dato dei progetti di PNRR? Quali sono i problemi nella rendicontazione a tutte e tutti noi?**

2 Come facciamo a ricostruire la filiera informativa dei progetti di PNRR fin dalla fase decisionale, se vengono cambiati in corsa gli elementi tramite i quali poter confrontare i dati? Come intendono aiutarci i soggetti attuatori a riguardo? Come garantire risposte alle nostre domande di accesso sui dati del PNRR?

Nella produzione del nostro elenco di progetti, abbiamo considerato la determina di accertamento dell'entrata, poiché contenente informazioni determinanti per ricostruire il processo decisionale del Comune relativamente all'investimento, prima ancora della successiva fase contrattuale. Insomma: tutto quello che riguarda il perché e il come un Comune abbia scelto di investire è contenuto in documenti pubblici che rischiano di divenire non coincidenti se vanno a cambiare i CUP. In altre parole: le informazioni e i **dati di un certo progetto di PNRR rischiano di perdersi nel mare magnum di documenti che non si parlano tra loro e della (assenza di) trasparenza.**

A proposito di mancanza di trasparenza: in questo report, abbiamo anche riportato come oltre il 36% dei Comuni a cui abbiamo chiesto dati PNRR tramite FOIA (39 su 109) non abbia dato seguito (alcuno o adeguato) a quello che resta un obbligo di legge, persino sanzionabile dall'Autorità anticorruzione ANAC. Rischiamo quindi lo scenario peggiore possibile: **accesso a dati incerti, a pochi documenti e con mancanza di correlazione tra loro.**



Ho l'impressione che il Comune che ho monitorato sia adeguatamente coinvolto nel PNRR, ma non sia altrettanto in grado di comunicare in maniera lineare e trasparente questo coinvolgimento. L'idea acquisita nel corso della fase di scraping (ma in realtà nel corso di tutto il monitoraggio sui Progetti PNRR del mio territorio) è che i dati ottenuti e messi in chiaro dal sito comunale siano di numero inferiore rispetto alla quantità di progetti nei quali il Comune sembra essere impegnato come soggetto attuatore. A che pro procedere con investimenti per lo più non condivisi con i cittadini che ne usufruiranno?

A. di Bari

Il numero di progetti del Comune che ho monitorato mi sembra adeguato. In un territorio molto fragile, si sarebbe persino potuto sfruttare di più l'opportunità del PNRR? Mi chiedo se esista la capacità reale di gestirli tutti, perché immagino sia necessaria una struttura organizzativa per l'attuazione dei progetti, che non so quanto il Comune abbia.

G. di Nuoro



Noi, viceversa, presto vorremo monitorare i progetti di PNRR, dalla fase decisionale all'attuazione dell'opera. Tale domanda la rivolgiamo quindi specialmente ai decisori territoriali e locali: come intendono garantire, nei propri canali, l'accesso a informazioni complete e certe circa i progetti di PNRR che li vedono soggetti attuatori? E **come intendono evitare, per il futuro, che le nostre domande di accesso ai dati (presenti e future) restino inevase?**

3 Perché questo duplice rilascio con tempistiche inusuali? E con quale frequenza saranno aggiornati i dati d'ora in avanti?

In occasione dell'ultimo rilascio di giugno su Italia Domani, come evidenziato anche dall'iniziativa Dati Bene Comune, lo Stato non si è adeguatamente premurato di informarci (tramite metadati davvero completi) del motivo di questo inusuale rilascio a metà giugno.

Non è certamente un atto di accusa, il nostro: ben venga che lo Stato restituisca dati con tempistiche quanto più vicine tra loro, al fine di avvicinarsi al rispetto del criterio di tempestività.

È però la mancanza di coincidenza di dati, che non ci conforta.

Fa amaramente sorridere come la data dell'ultimo aggiornamento coincida con la ricorrenza di Sant'Antonio (13 giugno), noto per far recuperare cose perdute. Che lo Stato, venendo meno al suo principio di laicità, abbia ritrovato dati (migliori?) in tale occasione?

Ora sul serio: possiamo considerare corretti i dati di Italia Domani di giugno o in futuro ci troveremo di nuovo con tutte le carte in tavola cambiate? E quando lo Stato rilascerà dati in grado di "far effettivamente dialogare" i dataset tra loro (incluso il nostro), ricostruendo l'intera filiera del dato?

Alla luce di queste complicazione chiediamo: il sistema di governance e di rendicontazione del PNRR sta funzionando efficacemente?"

Va precisato che, fin da gennaio 2021, tramite l'iniziativa "[Ripartenza a porte aperte](#)" promossa da Libera assieme a una pluralità di sigle quali [Transparency Italia](#), [Actionaid](#), [The Good Lobby](#), [Cittadini reattivi](#), [Legambiente](#) e molte altre, avevamo chiesto al decisore nazionale di far parte della governance del PNRR proprio per supportare e favorire, tramite le competenze civiche, la rendicontabilità del Piano. Siamo stati del tutto ignorati.

Purtroppo, restiamo tutt'oggi fuori dalla porta della stanza del sistema di governance nazionale, ma bussiamo con forza per chiedere di metterci al corrente delle scelte prese. Vogliamo sapere, infatti, **quali siano le ragioni di rilasci così ravvicinati** (e diversi). Al tempo stesso, **quanti altri rilasci dobbiamo ancora aspettarci? E con quale frequenza?**

4 Quando è prevista la pubblicazione del portale di PNRR fondato su trasparenza, semplicità, immediatezza e personalizzazione, per come promesso nel PNRR stesso?

Vanno moltiplicandosi ottime iniziative civiche che a livello nazionale e locale stanno restituendo, in mappe e tabelle, i dati che lo Stato sta fornendo sul PNRR. In assenza di tale azione da parte dello Stato, queste sussidiarie forme civiche sono sia auspicabili che necessarie.

A oggi, lo Stato infatti si è limitato a rilasciare dataset in formato aperto, ossia a restituire tabelle sui progetti di PNRR. Ci chiediamo se, presto o tardi, lo Stato si assumerà la responsabilità (e la spesa) di un portale unico sul PNRR, che sia intuitivo, semplice, completo, secondo territori e missioni/priorità trasversali, dotato di quello che si chiama "**cruscotto di dati**", in grado di informare tempestivamente e nel dettaglio. Se andiamo a leggere nel PNRR, vi troviamo scritto che il portale relativo al PNRR (appunto, Italia Domani) sarebbe dovuto essere costruito "su quattro principi guida: trasparenza, semplicità, immediatezza e personalizzazione". Siamo decisamente lontane/i da tale obiettivo.

Quanto dobbiamo attendere ancora, per avere il portale promesso?



5 In conclusione: quanti e quali sono quindi i progetti di PNRR oggi attivi in Italia?

In estrema sintesi circa quanto finora detto: **sul PNRR, la trasparenza è (ancora) una chimera, nonostante due rilasci di dati sul sito specificatamente predisposto e i numerosi appelli civici all'accountability.** L'ultima domanda, la più semplice ed elementare che riassume tutte le precedenti, resta quindi quella che ci agita fin dalla prima ora: **quanti e quali sono davvero i progetti di PNRR sui territori?**

2.2 L'allarme civico sta suonando. Lo Stato risponderà?

Ciascuna delle nostre cinque domande richiede una **"buona risposta"** da parte di chi ha l'onore e l'onere di rappresentarci: significa che aspettiamo un riscontro che sia puntuale e non generico, sia tempestivo e, più ancora, **che coincida con una genesi di cambiamento, tramite la previsione e realizzazione di misure organizzative concrete da parte del decisore nazionale e locale.** Tali misure non possono che essere fondate sui quattro criteri di rendicontabilità che lo stesso Stato, come predetto, si è dato all'interno del documento del Piano: **trasparenza, semplicità, immediatezza e personalizzazione.** Evidentemente, in questo quadro delle cose, il silenzio, seppur considerabile una (sciagurata) risposta, non coinciderà con una "buona risposta".

Lo ribadiamo ancora una volta: la nostra intenzione non è quella del conflitto fine a sé stesso. Anche nella produzione del nostro database civico, non abbiamo mai voluto sostituirci allo Stato. Non ne abbiamo le competenze, l'intenzione, la capacità o la forza.

Il nostro ruolo è altro: siamo **"watchdog"**, "cani da guardia" civici i quali, adottando uno stile ugualmente risoluto e collaborativo, indicano il problema nel modo più accurato possibile, affinché esso sia affrontato e possibilmente risolto da parte di chi è obbligato a porvi rimedio.

Non solo: siamo **watchdog** di comunità, mettendo insieme attiviste e attivisti che in tutta Italia lavorano per la tutela del bene comune tramite il monitoraggio a livello locale.

Intendiamo cooperare con lo Stato al fine di garantire che il PNRR sia effettivamente vissuto nell'interesse di tutte e tutti e che ogni risorsa vada investita adeguatamente, fino all'ultimo centesimo. Qualora esistano fatiche nella rendicontabilità pubblica, la società civile interessata a questi temi (come del resto fatto dal primo minuto) si offre sia come interlocutrice che come portatrice di competenze. Senza entrare in conflitti d'interesse, possiamo contribuire a indicare soluzioni e, prima ancora, a identificare verso cosa indirizzare un processo reale di **accountability.** Deve però essere chiaro che

occorre andare tutte e tutti verso la stessa direzione: quella della trasparenza integrale, che unisca dati e fruibilità.

Il lavoro civico che ci ha spinto in origine a raccogliere e analizzare i dati oggetto di questi report è da considerarsi quindi emergenziale: in fase di partenza, avremmo voluto che tutti i dati del PNRR fossero già stati online. Allo stesso modo, non ci saremmo mai immaginati che le analisi fin qui condotte restituissero un'evidenza così preoccupante relativa a quanto "non unici" e confusionari siano i dati pubblici rilasciati a oggi sul PNRR.

La situazione attuale risulta grave specie alla luce dell'obbligo di accountability fissato da quel [Decreto Trasparenza](#) che proprio nel 2023 compie dieci anni.

Difficilmente avremo la forza di aggiornare questo lavoro di creazione di conoscibilità sui dati dei progetti (cosa che confidiamo risulti anche storicamente superata, perché siamo entrati in una fase di attuazione del PNRR) riproponendolo alle nostre comunità monitoranti, anche perché vogliamo cominciare a entrare nello specifico del monitoraggio, ossia dei singoli progetti di PNRR, come diremo a breve. Il fatto però che il dato sulla territorializzazione messo a disposizione dallo Stato sia così impreciso ci rende timorosi a passare a una fase successiva. Per due ragioni: perché quando andremo a monitorare i contratti pubblici legati al PNRR ci occorre che il principio di "unicità del dato" sia garantito all'origine, e perché ci angoscia l'idea di non sapere con esattezza e completezza dove il PNRR stia effettivamente generando i propri cambiamenti.

Ecco perché con le nostre cinque domande intendiamo **far suonare un (ennesimo) allarme civico.** Allarme che si unisce a quello di molte sigle associative che da tempo stanno, come noi e in alcuni casi con noi, lavorando sulla trasparenza del PNRR.

2.3

Le nostre proposte: trasparenza integrale, da parte di ogni decisore, sia esso soggetto titolare o attuatore

Quello che ci auguriamo ora è che lo Stato sia rapido nel rispondere a quest'allarme, non già per metterlo a tacere (in tal caso suoneremo, o meglio urleremo, ancora più forte), ma per garantire davvero piena trasparenza verso tutte/i le/i cittadine/i sull'utilizzo di centinaia di miliardi di fondi europei.

Lo abbiamo detto: la migliore forma di risposta alle nostre domande è che lo Stato metta in atto misure organizzative, tanto a livello centrale che a quello territoriale/locale. Concretamente, **la nostra richiesta a riguardo si**

fa duplice e acquisisce anche un valore di proposta quando prevede azioni in più (rispetto ai normali obblighi di legge).

1 LE RICHIESTE AL DECISORE NAZIONALE: TRASPARENZA INTEGRALE ALL'ORIGINE

Da un lato chiediamo al decisore nazionale (così come da tempo fanno Dati bene Comune, Openpolis, Osservatorio civico PNRR) anzitutto di **risolvere immediatamente ogni problema o dubbio rispetto all'unicità e comparabilità del dato sul PNRR** che la pubblicazione dei due elenchi di Italia Domani sta ponendo.

Fatto questo, suggeriamo di utilizzare Italia Domani per come pensato inizialmente, ossia come un portale capace di offrire piena conoscibilità del PNRR in tutti i suoi progetti, missione per missione. **Conoscibilità, tempestività e unicità devono essere garantite sia tramite il dato rilasciato in formato aperto sia tramite quello che si chiama "cruscotto di dati", ossia un sistema di loro visualizzazione e organizzazione che, senza operare comento di dati, risulti semplice**, fruibile secondo tema (priorità trasversali incluse), territorio e altri possibili focus.

Chiediamo inoltre anche agli altri Enti nazionali, che a diverso titolo si occupano di organizzare e divulgare dati di spesa (come ANAC), di garantire allo stesso modo piena conoscibilità e unicità del dato.

Chiediamo anche a tutti i soggetti titolari di PNRR (quindi i Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri) di facilitare il processo informativo, garantendo tempestività e uniformità nel rilascio e comunicazione dei dati a chi ha responsabilità sull'*accountability*.

2 LE RICHIESTE/PROPOSTE AL DECISORE LOCALE E TERRITORIALE: TRASPARENZA DI DETTAGLIO E PARTECIPAZIONE CIVICA

Allo stesso tempo chiediamo ai **soggetti attuatori di PNRR** (nello specifico ai Comuni, ma anche a Università, Aziende sanitarie, Scuole ...) di garantire tempestività nella comunicazione dei dati a livello nazionale. Contestualmente, chiediamo loro di non sottrarsi agli obblighi di trasparenza e rendicontazione ordinaria della spesa pubblica nei loro stessi portali e nel lavoro di invio di dati. Infatti, è proprio il soggetto attuatore che ha le mani sul rubinetto dei dati relativi ai processi di presa di decisione, organizzazione e spesa attorno ai progetti specifici di PNRR ed è dunque lui che può informarci circa l'intero ciclo dell'appalto e del contratto del progetto (elementi che più interessano alle nostre comunità monitoranti).

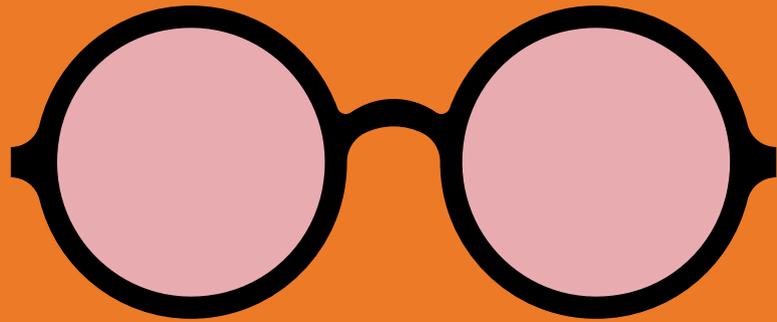
Proponiamo che tali dati, oltre a essere comunicati a terzi e organizzati nell'ordinaria struttura di "Amministrazione Trasparente", siano anche di-

sponibili in una pagina dedicata, dal nome possibile di "Attuazione misure PNRR". Riteniamo infatti che tale pagina non possa più rimanere a discrezione del singolo Ente ma che, anche in assenza di obbligo formale, possa e debba contenere **ogni dato o documento relativo al processo decisionale interno**, affinché possa esserci noto come e perché si sceglie di concorrere per le risorse del PNRR. Come dimostrato dalla nostra indagine, è proprio interrogando il soggetto attuatore che abbiamo ottenuto maggiori e diversi dati rispetto a quelli forniti dai livelli centrali, sebbene auspichiamo che tale discrepanza di dati cessi di esistere immediatamente.

Vogliamo quindi che anche tali Enti sentano la responsabilità dell'*accountability*.

Chiediamo ai soggetti attuatori di mettere *online* quel "di più di dati" (condividendo oltre i meri obblighi di legge) che ci permetta di conoscere in dettaglio il processo decisionale a monte. Dati che i portali nazionali di norma non hanno modo di riportare per non inflazionare il circuito informativo, ma che contengono indicazioni indispensabili per una comunità monitorante locale che, per esempio, voglia **dialogare col decisore locale circa la liceità e la bontà delle scelte fatte**, se non **partecipare alla decisione stessa**.

Ecco un'altra cosa che chiediamo al decisore territoriale: includere, ove ancora possibile, la società civile locale nel processo di presa di decisione attorno al PNRR. Tale inclusione non deve estendersi a poche/i selezionate/i, ma tradursi in concorsi d'idee e iniziative di co-progettazione: anche tale processo deve essere aperto a chiunque e trasparente, e non può mai essere esclusivo.



CAPITOLO 3

LA METODOLOGIA DI MONITORAGGIO E GLI ALTRI RISULTATI FRUTTO DELL'INDAGINE PARTECIPATA

3.1 Il database “Common PNRR” un esempio (atipico) di citizen science

La presente pubblicazione, restituita nelle forme dell'indagine partecipata di monitoraggio, è il risultato di un intenso processo di partecipazione e attivismo coordinato dallo staff di Common - Comunità monitoranti (progetto condotto da Libera e Gruppo Abele in forme congiunte) e messo in atto dalle dimensioni territoriali di Libera, organizzate secondo la logica delle comunità monitoranti.



Per noi giovani monitoranti è stato molto formativo imparare a fare una richiesta FOIA e interfacciarsi con gli uffici del Comune (che si sono mostrati disponibili e attenti alle nostre richieste). L'azione di monitoraggio ci ha permesso di conoscere meglio il nostro territorio e le difficoltà che lo riguardano. Da oggi, quando passeremo in certi luoghi e certe vie, avremo occhi diversi: di cittadini consapevoli

S. di Milano



Il cosa intendiamo con “indagine partecipata di monitoraggio” lo abbiamo raccontato nel [primo report](#) pubblicato a dicembre 2022.

Il valore in più di questa seconda pubblicazione, o meglio di questa seconda tappa di un percorso, organizzato in tappe/azioni di cui essa è *output*, sta appunto nella produzione dell'elenco civico di progetti che abbiamo chiamato *database* “Common PNRR”.

Esso può infatti intendersi un esperimento di quella che si definisce “*citizen science*”, seppur in forme atipiche.

Più in generale, il termine “*citizen science*” afferisce a una ricerca scientifica che si avvale del supporto di cittadine e cittadini non esperte/i che, a diverso titolo, concorrono all'indagine. Evidentemente, il *database* “Common PNRR” è stato prodotto grazie al coinvolgimento di oltre cento attiviste e attivisti di cui diremo meglio a breve. Quella che è meno solida è la scientificità del nostro lavoro (che, del resto, non era il fine dell'indagine).

Il nostro elenco, infatti, non ha alcuna pretesa di precisione o accuratezza. Per tale ragione, non ci permettiamo mai, in questo report, di dire che il nostro *database* sia scevro da errori, né lo abbiamo mai utilizzato come “variabile indipendente” attorno alla quale confrontare tutto il resto dei dati. Facciamo, ragionevolmente, l'esatto contrario: **confrontiamo il nostro lavoro con i dati dello Stato, pur sapendo che può essere impreciso e incom-**



pleto, al fine di porre domande al decisore stesso.

La tipologia di domande che emergono dal confronto dei *database* (il nostro e quelli garantiti dallo Stato), essendo domande politiche (e non scientifiche) “assorbono” ogni rischio di imprecisione eventuale.

Per intendere ancor meglio con un esempio: non abbiamo condotto un’indagine di tipo ambientale, in cui le cittadine e i cittadini raccolgono dati sulla qualità dell’aria per compararla rispetto a quelli rilasciati ufficialmente dallo Stato.

La nostra “*citizen science*” viaggia su binari diversi, perché è frutto di un’analisi civica attorno agli stessi dati che lo Stato, ancor più nelle sue istituzioni locali, rilascia. **Il nostro è, quindi, un dato civico derivato dalla lettura di dati istituzionali.** Tale dato lo utilizziamo quindi per interrogare lo Stato attorno alla sua capacità di *accountability*.

Lavoriamo con quell’approccio internazionalmente noto come *community-based monitoring* (monitoraggio civico fondato sul protagonismo delle comunità).

Non è la prima volta che Libera produce “elenchi civici” di questo tipo: l’esempio migliore è quanto fatto con [RimanDati](#).

Quello che ci interessa qui evidenziare è come negli ultimi due anni sia enormemente cresciuta la capacità, della rete territoriale di Libera, di produrre *output* di monitoraggio civico originali e ancora rari nello scenario nazionale.

3.2 Le fasi di monitoraggio che hanno portato al database “Common PNRR” (apprese dalla Comunità Monitorante di Bologna)

L’elenco civico dei progetti di PNRR è solo uno degli output finali del processo di monitoraggio oggetto della presente ricerca.

Sono infatti tre le tappe che hanno permesso di raccogliere ulteriori dati, dall’enorme valore, specie per il dialogo con il decisore territoriale. Nel processo di *empowerment*⁷, tali tappe le abbiamo chiamate “azioni”. Se la terza azione, quella appunto relativa alla produzione del database, l’abbiamo già anticipata nel primo capitolo (lasciemo qui solo una sintesi per coerenza logica), in questo terzo capitolo andremo a definire meglio come abbiamo avviato e condotto l’intero processo di monitoraggio.

⁷ Sul come funzioni un percorso di empowerment ai fini del monitoraggio civico, si rimanda a L.Ferrante, A. Vannucci, *Anticorruzione pop*, Edizioni Gruppo Abele 2017

Azione 1: Monitoraggio dei siti internet istituzionali dei Comuni di pagine dedicate e di determine di accertamento

Nella prima edizione di “Il PNRR ai raggi X”, avevamo già chiesto ai territori di andare genericamente a verificare come i Comuni stessero raccontando il PNRR alle proprie cittadine e ai propri cittadini.

Siamo ripartiti da quello, migliorando però gli indicatori d’indagine concentrandoci attorno a due richieste:

> **Verificare l’esistenza e il contenuto di un’eventuale pagina dedicata ai progetti PNRR** di cui l’Ente è soggetto attuatore. A riguardo, va detto che a differenza dei soggetti titolari delle misure che, come stabilito in dettaglio dalla circolare del [MEF del 10 Febbraio 2022](#), sono obbligati a dotarsi di una pagina “Attuazione misure PNRR” sul proprio sito, tale obbligo di trasparenza non esiste per i soggetti attuatori, inclusi i Comuni⁸;

> **Verificare l’accessibilità/disponibilità delle determine dirigenziali di accertamento dell’entrata di fondi PNRR**

- Del perché abbiamo scelto questo tipo di documenti (le determine) ne abbiamo approfonditamente parlato nel capitolo 1. In estrema sintesi: esse sono di norma quel documento chiave con cui il Comune accerta al bilancio dell’Ente l’entrata derivante dall’ammissione al finanziamento del progetto e che abilita a spendere;
- Circa il “verificarne l’accessibilità”, abbiamo chiesto ai territori di analizzare anzitutto la sezione “Provvedimenti dirigenti” all’interno della pagina “Amministrazione Trasparente”. A riguardo, va tenuto in conto che tutte le l’Ente è quindi obbligato a tenere *online* (oltre l’obbligo di pubblicazione di 15 giorni in Albo pretorio) in forme prolungate solo l’elenco di questi documenti, ma non il loro testo integrale. Abbiamo chiesto ai territori di verificare se il proprio Comune:
 - Ha scelto volontariamente di tenere pubblicati, per un tempo indeterminato e integralmente, le determine dirigenziali, incluse quelle di accertamento dell’entrata fondi PNRR;
 - Mette a disposizione una funzione di filtro che permetta di ricercare in tutto il *database* dei provvedimenti con la parola chiave “PNRR”;
 - Se, fra queste, ha pubblicato le determine di accertamento dell’entrata di fondi PNRR.

⁸ Si rimanda alla lettura di slide 19 del documento I comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide, disponibile sul sito di Italia Domani o a [questo link](#)

Azione 2: Strategia di accesso civico generalizzato ("FOIA")

Come predetto, i Comuni non sono obbligati a pubblicare le determinate di accertamento in forma integrale.

Pertanto, abbiamo immaginato una seconda azione di monitoraggio per "fare luce" in assenza di dati: una **istanza di accesso civico generalizzato (cosiddetto "FOIA", acronimo di "Freedom Of Information Act")**. Tale richiesta (disponibile in appendice a questo report):

- Ha avuto per oggetto tutte le determinate dirigenziali di accertamento dell'entrata di fondi PNRR prodotte dall'Ente nell'arco temporale che insiste dal 01 gennaio 2022 al 31 gennaio 2023;
- L'abbiamo estesa a tutti i 109 Comuni italiani capoluogo di provincia per l'impossibilità in alcuni casi di risalire alla pubblicazione delle determinate dirigenziali a oggetto della nostra indagine e/o per l'impossibilità di valutare la completezza dei documenti già disponibili online. Sottolineiamo che abbiamo inviato la domanda FOIA anche ai Comuni in cui l'Azione 1 avesse avuto esito positivo, per esigenza di comparabilità.



Dopo la domanda FOIA, abbiamo un quadro molto più completo delle attività che il Comune sta portando avanti.

S. di Belluno

Non avendo l'obbligo i Comuni di creare sul sito una sezione dedicata al PNRR, per noi è difficile risalire alle opere finanziate con il Piano. Bisognerebbe leggere tutte le delibere e tutte le determinate, per rintracciare quelle relative al Piano. Ecco perché è importante che rispondano alla nostra domanda FOIA: per restringere l'ambito di ricerca.

A. di Spinoso (PT)

"Se inizialmente sono stata entusiasta di ricevere repentina risposta da parte del Comune sollecitato tramite FOIA, nel momento in cui ho preso ad analizzare i dati raccolti mi sono resa conto che persino le delibere di giunta inviate dall'Ufficio Relazioni con il Pubblico erano in realtà poca cosa rispetto a ciò che realmente mi sarebbe stato utile: le determinate di accertamento trovate sono infatti di numero esiguo rispetto ai progetti per i quali il Comune sembrerebbe essere impegnato come soggetto attuatore (progetti di cui si viene invece spesso a conoscenza tramite media e pagine locali)".

A. di Bari

Una domanda di accesso generalizzato è uno strumento previsto dalla normativa di prevenzione della corruzione e di trasparenza D.Lgs. 33/2013, art.5, c.2, per come modificato dal D.Lgs. 97/2016. Essa ci permette di richiedere l'accesso a dati, informazioni e documenti in possesso della Pubblica Amministrazione, anche qualora non ci sia un obbligo formale di pubblicazione, ma *nulla osta* che quel certo dato venga fornito.

Abbiamo esercitato in questo modo il nostro diritto di sapere, con il duplice obiettivo di ottenere i dati richiesti (e quindi assumere la responsabilità del controllo diffuso dell'operato della Pubblica Amministrazione, così come affidataci dalla legge), che di verificare la sensibilità da parte degli Enti su tale strumento e la loro capacità di risposta.

Al momento di avvio dell'Azione 2, **utilizzare lo strumento del FOIA nei confronti dei soggetti attuatori del PNRR si presentava come l'unica strategia territoriale possibile per ottenere dati certi rispetto ai progetti che i Comuni si accingevano a realizzare con tali finanziamenti**. Questo perché la fase di esecuzione dei progetti di PNRR era di là da venire. Come abbiamo citato nell'introduzione, questa strategia capillare di accesso ai dati è stata affiancata anche da una richiesta di dati al decisore nazionale (la campagna [#DatiBeneComune](#)), in forme complementari e di supporto l'un l'altra. Con la pubblicazione su Italia Domani dei dati sui progetti aggiornati al 01/03/2023, tale strategia diventa oggi residuale, ma ci permette di fare una comparazione tra i dati istituzionali appena resi disponibili e i dati civici da noi raccolti, i cui risultati presentiamo in questo report.

Come già detto, occorre infine considerare che, secondo l'interpretazione della Ragioneria Generale dello Stato del [Decreto governance del PNRR del 2021](#)⁹, le entrate derivanti dal PNRR vengono accertate direttamente sulla base dei decreti ministeriali di assegnazione delle risorse, pertanto non sono necessarie determinate dirigenziali di accertamento ad hoc. Essa rimane comunque una prassi amministrativa, che usualmente i Comuni hanno continuato a mettere in atto anche per il PNRR. Qualora l'Ente ci abbia segnalato di non aver prodotto determinate di accertamento di fondi PNRR per il motivo sopra citato, abbiamo quindi considerato come soddisfacente della nostra richiesta FOIA anche l'invio di documenti "equivalenti", cioè contenenti gli stessi dati sui progetti utili al monitoraggio.

⁹ D.L. n. 77/2021, art. 5, c. 4, come interpretato dalla FAQ n. 48 - ARCONET della Ragioneria Generale dello Stato

Azione 3: Redazione di un database civico dei progetti di PNRR di cui i Comuni italiani capoluogo di provincia sono soggetti attuatori tramite lo "scraping di dati"

L'Azione 3 è quella che ha effettivamente reso possibile la creazione di quello che abbiamo chiamato *database* "Common PNRR". È consistita nell'analisi, da parte dei territori, dei documenti raccolti a seguito delle Azioni precedentemente descritte al fine di estrarre, dagli stessi documenti e tramite l'azione di un cervello umano, i seguenti **dati sui progetti di PNRR di cui i Comuni italiani capoluogo di provincia sono soggetti attuatori**:

- Intervento
- CUP (Codice Unico Progetto)
- Missione e componente del PNRR
- Investimento del PNRR
- Importo assegnato
- Soggetto titolare
- Numero del decreto del soggetto titolare di assegnazione delle risorse
- Numero atto della determina del soggetto attuatore (Comune capoluogo) considerata
- Anno della determina considerata.

Tali dati sono stati registrati dalle e dai monitoranti all'interno di una scheda di monitoraggio (presente in Appendice a questo report). Solo in forme opzionali sono stati raccolti anche dati relativi a:

- Stato del finanziamento
- Data conclusione intervento
- Numero delibera di giunta contenente l'atto d'obbligo
- Informazioni sulla stazione appaltante
- Appunti eventuali



Lo scraping delle determine mi ha impegnato molto. Inoltre ho deciso di monitorare più Comuni, seppur piccoli, quindi il tempo necessario è stato maggiore. Sono comunque contenta di aver imparato quali sono le modalità per l'esercizio dell'accesso civico, di ricerca nelle diverse sezioni di Amministrazione Trasparente e di raccolta d'informazioni all'interno di documenti pubblici. Credo che ciò che ho appreso mi sarà molto utile sia nella mia vita personale che in ambito lavorativo. Resta però un'attività complessa: penso a un qualsiasi cittadino poco pratico con la tecnologia e meno capace di leggere il burocratese.

G. di Genova



A mera sintesi: le basi documentali per questa azione cosiddetta di *scraping* sono state le determine dirigenziali di accertamento dell'entrata dei fondi PNRR, scaricate dalla sezione "Provvedimenti dirigenti" di Amministrazione Trasparente qualora disponibili (Azione 1), o inviate dall'Ente stesso in risposta all'istanza di accesso civico FOIA (Azione 2). In assenza di tali documenti, lo *scraping* dei dati sui progetti di PNRR di cui il Comune è soggetto attuatore è stato fatto (rispettando il seguente ordine di priorità):

- Sulla base di documenti altri inviati dagli Enti in risposta all'istanza FOIA ed esplicitamente indicati come documenti equivalenti a quelli oggetto della richiesta;
- Sulla base delle informazioni disponibili alla pagina dedicata ai progetti PNRR, se presente sul sito istituzionale dell'Ente.

I risultati dell'Azione 3 non li riportiamo in questa sezione, poiché già presentati nel Capitolo 1.

In conclusione: tale metodologia di monitoraggio è stata in prima battuta ideata e sperimentata dalla Comunità Monitorante di Bologna, limitatamente appunto al Comune petroniano e a cui va reso il merito dello spirito pionieristico. Il gruppo bolognese ha "inventato" la strategia di quello che definiremo "*scraping* di dati" delle determine di accertamento (documento identificato dalla stessa Comunità).

Nell'immaginare di replicare a livello nazionale tale azione, abbiamo aggiunto al percorso l'azione FOIA (nel caso di Bologna, le determine erano già in chiaro) e ridotto gli indicatori dello *scraping*.

3.3 I risultati delle Azioni 1 e 2 rilevanti per un dialogo con gli Enti territoriali

Azione 1: Monitoraggio dei siti internet istituzionali degli Enti

Nonostante non esista un obbligo di trasparenza, sempre più spesso i Comuni si stanno dotando volontariamente di una pagina dedicata al PNRR, sulla falsariga dei soggetti titolari. Queste sezioni presentano contenuti variabili: **alla data della rilevazione, quasi la metà (il 46%, ossia 50 su 109) dei Comuni capoluogo di provincia presentava una pagina di questo tipo**, che contiene informazioni sui progetti finanziati all'Ente (92% dei casi), progetti candidati in attesa dell'esito del bando (26% dei casi) e progetti candidati ma non finanziati (13% dei casi). Sottolineiamo, però, che non sempre le informazioni che abbiamo ritrovato sono veri e propri dati di monitoraggio: per esempio nel caso in cui vengano restituiti solo dati aggregati (come



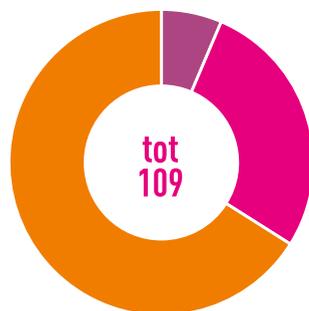
il totale dei finanziamenti ricevuti) oppure manchino dati fondamentali come il CUP, l'entità del finanziamento PNRR, il rimando agli atti amministrativi prodotti dall'Ente in riferimento ai singoli progetti. A volte, ci siamo imbattuti anche in informazioni contrastanti o chiaramente incomplete: citiamo, a titolo di esempio, una pagina che riporta nell'incipit che "sono 30 i progetti presentati e ammessi al finanziamento", ma se ne riportano i dati solo per 17 di questi.

Alla sezione "Provvedimenti dirigenti" di Amministrazione Trasparente, solo nei casi in cui era disponibile un'applicazione che permetteva di fare una ricerca per oggetto/parola chiave "PNRR" abbiamo potuto selezionare, tra tutti i provvedimenti, quelli di nostro interesse: per **46 Enti su 109 abbiamo ottenuto tra i risultati le determine di accertamento** dell'entrata di fondi PNRR. Tra questi 46, **in 8 casi le determine non erano però consultabili** con il loro testo integrale, ma era visibile solo l'oggetto del documento. Restava, di fondo, il dubbio circa la completezza delle determine trovate in Amministrazione Trasparente: non esistendo alcuna pagina dedicata al PNRR ai tempi della rilevazione, non era possibile verificare se le quelle pubblicate *online* fossero esaustive di tutti i progetti finanziati. Questo anche perché capitava che, per alcuni progetti elencati alla pagina PNRR del sito del Comune, non era rintracciabile alcuna determina di accertamento dell'entrata.

Infine, nella nostra ricognizione abbiamo trovato 7 Comuni capoluogo di provincia che non pubblicano né le determine in chiaro né l'elenco sintetico dei provvedimenti adottati dall'Ente, violando di fatto l'obbligo di trasparenza previsto dall'art. 23 del decreto 33/2013.

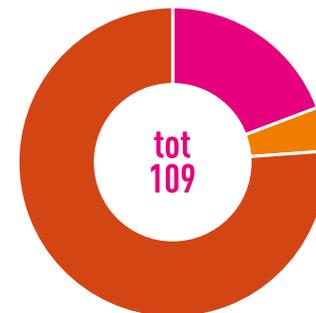
SUL SITO DEL TUO COMUNE, TROVI LE DETERMINE IN CHIARO?

- 7** NO non trovo né le determine in chiaro né l'elenco dei provvedimenti
- 30** NO le determine non sono in chiaro, trovo solo l'elenco dei provvedimenti
- 72** SI le determine sono in chiaro, cioè complete di testo



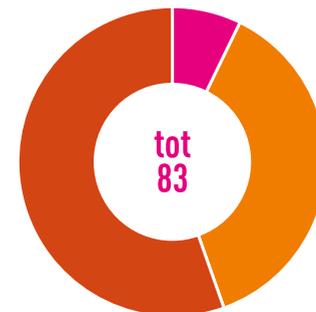
ESISTE UN SISTEMA DI RICERCA DEI PROVVEDIMENTI?

- 21** NO non trovo né le determine in chiaro né l'elenco dei provvedimenti
- 5** SI ma non posso fare una ricerca per oggetto/parola chiave "PNRR"
- 83** SI e posso fare una ricerca per oggetto/parola chiave "PNRR"



FACENDO UNA RICERCA PER OGGETTO/PAROLA CHIAVE «PNRR», TI ESCONO RISULTATI?

- 6** NO non trovo né le determine in chiaro né l'elenco dei provvedimenti
- 31** SI ma nessuna determinazione dirigenziale di accertamento dell'entrata dei fondi PNRR
- 46** SI incluse determinazioni dirigenziali di accertamento dell'entrata dei fondi



Azione 2: Strategia di accesso civico generalizzato¹⁰

Il **64% dei Comuni ha dato riscontro alla nostra istanza FOIA**. Il restante 36% si compone dei Comuni da cui non abbiamo ricevuto alcuna comunicazione a seguito della nostra *e-mail* in cui si trasmetteva l'istanza FOIA (28 Comuni), così come dei Comuni che hanno mandato una comunicazione che non dava riscontro alla nostra richiesta (11 Comuni).

L'indice di risposta varia se andiamo a considerare le regioni suddivise nelle aree Nord, Centro e Sud. Al Sud¹¹, in particolare, il tasso di risposta è quasi invertito rispetto al resto d'Italia, con solo circa 4 Comuni su 10 che hanno dato riscontro all'istanza FOIA.

¹⁰ I dati di quest'azione sono stati presentati in occasione del seminario "È possibile monitorare il PNRR? Una riflessione tra esperienze civiche" tenutosi in occasione della XXVIII Giornata della Memoria e dell'Impegno a Milano. Rispetto a quella presentazione, nel presente report ci sono variazioni dovute a 8 risposte pervenute dopo lo scadere dei 30 giorni dall'invio della domanda FOIA, che risultano essere la prima comunicazione dell'Ente o un secondo invio di documenti che andavano a integrare o migliorare la prima comunicazione.

¹¹ Si fa riferimento alle aree geografiche, prendendo spunto dalla suddivisione proposta di Istat, nel seguente modo: **Nord** - Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Veneto; **Centro** - Lazio, Marche, Toscana, Umbria; **Sud** - Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna.

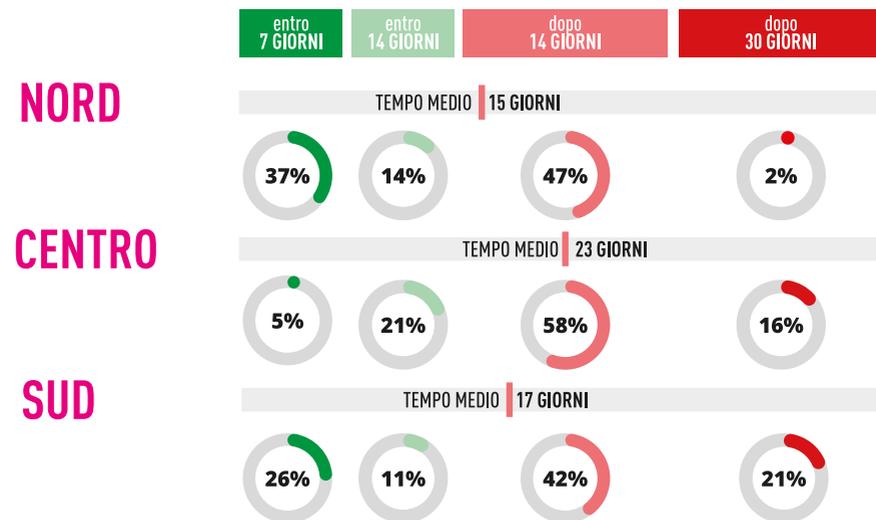


INDICE DI RISPOSTA



Il tempo medio di risposta è stato di 18 giorni, dove il 27% dei Comuni ha risposto entro la prima settimana, il 15% entro la seconda settimana e la maggior parte (il 48%) oltre i 14 giorni. Il rimanente 10% ha risposto dopo lo scadere dei 30 giorni previsti dalla legge.

TEMPESTIVITÀ NELLA RISPOSTA



La casistica delle risposte è varia e può comprendere più di una tipologia di messa a disposizione di dati in coerenza con la nostra richiesta:

- Il 42% dei Comuni ha risposto allegando le determine oggetto dell'istanza, di cui:
 - nel 82% dei casi, sono stati inviati tutti i provvedimenti;
 - nel 18% dei casi, abbiamo avuto dubbi sulla completezza dei documenti allegati;
- Il 36% dei Comuni hanno risposto con *link* alla sezione "Provvedimenti Dirigenti" (Amministrazione Trasparente), di cui:
 - nel 73% dei casi, troviamo tutti i provvedimenti;
 - nel 27% dei casi, abbiamo dovuto chiedere integrazioni per dubbi sulla completezza dei documenti presenti *online*;
- Il 19% dei Comuni hanno risposto con *link* alla pagina PNRR del proprio sito internet, alla quale solo nel 73% dei casi troviamo i documenti sull'accertamento di entrata, oggetto dell'istanza;
- Il 15% dei Comuni che hanno risposto con documenti altri allegati, equivalenti o di supporto alle determine oggetto dell'istanza.

Possiamo quindi dire che **in circa 8 casi su 10 i documenti allegati e le risorse presenti *online* sul sito del Comune, di cui è stato inviato il *link*, soddisfano pienamente la nostra richiesta di informazioni**, mentre in poco più di 2 casi su 10 mancano del tutto i riferimenti ai documenti oggetto dell'istanza o ci rimangono dei dubbi circa la completezza dei documenti indicati.

Oltre alla risposta alla nostra istanza FOIA, nel 64% dei casi non c'è stata alcuna interlocuzione aggiuntiva con gli Enti. Abbiamo registrato dei casi di interlocuzione utile al reperimento del dato, per esempio laddove l'Ente ci ha contattato per chiedere specifiche rispetto ai documenti richiesti (1 Comune) o ci hanno indicato o allegato documenti equivalenti che contenessero i dati richiesti, specificando di non aver prodotto determine (8 Comuni).

Ci sono stati anche casi in cui l'interlocuzione con l'Ente è stata controproducente rispetto ai fini di ottenere il dato:

- 6 Comuni hanno male interpretato la nostra domanda, confondendo per esempio gli strumenti dell'accesso civico semplice e generalizzato;
- 2 Comuni ci hanno chiesto di redigere un apposito modulo, non obbligatorio per legge;
- 2 Comuni hanno giudicato la domanda FOIA non accoglibile perché troppo generica.

I COMUNI CHE HANNO RISPOSTO AL FOIA



Regione	% di Comuni capoluogo di provincia che hanno risposto al FOIA	N. di Comuni capoluogo di provincia che hanno risposto al FOIA
Abruzzo	50%	2 su 4
Basilicata	50%	1 su 2
Calabria	0%	0 su 5
Campania	20%	1 su 5
Emilia-Romagna	89%	8 su 9
Friuli Venezia-Giulia	75%	3 su 4
Lazio	80%	4 su 5
Liguria	50%	2 su 4
Lombardia	67%	8 su 12
Marche	60%	3 su 5
Molise	50%	1 su 2
Piemonte	100%	8 su 8
Puglia	63%	5 su 8
Sardegna	40%	2 su 5
Sicilia	33%	3 su 9
Toscana	80%	8 su 10
Trentino Alto-Adige	100%	2 su 2
Umbria	100%	2 su 2
Valle d'Aosta	100%	1 su 1
Veneto	86%	6 su 7

3.4 Chi ha prodotto database "Common PNRR"

La nostra ricerca sarebbe stata impossibile senza il contributo delle attiviste e degli attivisti di Libera. Va però detto che, anche qualora avessimo avuto le risorse umane atte a gestire l'intero processo di produzione del database da un ufficio centrale, si sarebbe perso l'obiettivo politico principale: quello di **abilitare al monitoraggio del PNRR i territori sui quali lo stesso Piano sta producendo i suoi effetti.**

In dettaglio, hanno aderito all'indagine di monitoraggio:

- **Fase I (raccontata nel primo report): 115 attiviste e attivisti afferenti a 18 regioni;**
- **Fase II (coincidente con questo report): 124 attiviste e attivisti afferenti a 20 regioni.**

Il gruppo iniziale, formatosi all'inizio di questo percorso di monitoraggio, si è quindi non solo consolidato (dei 124 attiviste/i della Fase II, il 67% aveva già partecipato alla Fase I), ma si è anche ampliato e rinnovato (il restante 33% ha partecipato per la prima volta).

Nella Fase II, inoltre, hanno contribuito anche 11 tirocinanti provenienti dal [Master multiateneo in Analisi, Prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione](#) (4 persone), dall'[Università degli Studi di Milano](#) (1 persona) e dall'[Università degli Studi di Torino](#) (6 persone).

Più nello specifico, il gruppo di lavoro si è composto di donne per il 60,5% e di uomini per il 39,5%, tutti e tutte provenienti da percorsi di studio e da professioni molto differenti tra loro: da ambiti umanistico-giuridici ad ambiti scientifico-economici, dal terzo settore all'ambito profit. È interessante rilevare, inoltre, che il 41,8% sono studentesse e studenti e che il 9,3% da persone in pensione. La distribuzione dell'età all'interno del gruppo è altrettanto variegata e trasversale: **il gruppo maggiormente rappresentato è quello delle persone tra i 25 e i 34 anni (46.5%)**, mentre il gruppo più piccolo è rappresentato dalle persone tra i 35 e i 44 anni (4.6%). La restante parte è invece rappresentata dal 18.6% di persone tra i 20-24 anni, dal 9.30% di persone tra i 45 e i 54 anni, dal 11.6% di persone tra i 55 e i 64 anni e dal 9.3% di 65 anni o più.

Le/i 124 attiviste/i hanno monitorato territori di proprio interesse. I capoluoghi di provincia rimasti scoperti sono stati monitorati in parte dallo staff di Common - Comunità monitoranti di Libera e Gruppo Abele e in parte dalle/dagli 11 tirocinanti.

Oltre ai 109 Comuni capoluogo di provincia italiani, da parte delle/dei monitoranti sono stati raccolti dati su ulteriori 34 Comuni non capoluoghi per





ragioni d'interesse. I dati rispetto a questi ultimi non verranno restituiti in questo report, ma saranno territorialmente utilizzati per ragioni di *advocacy*¹².

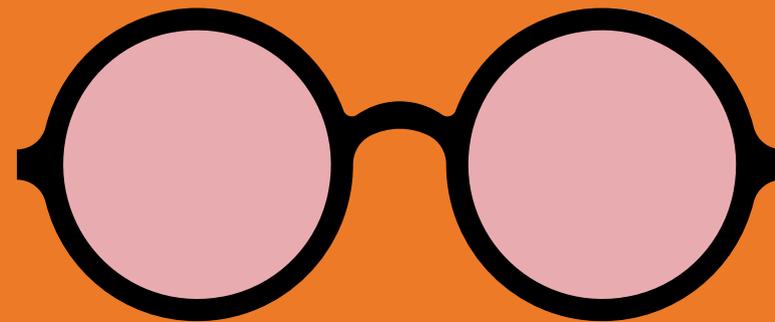
3.5 Come ha funzionato il processo di empowerment di abilitazione al monitoraggio delle attiviste e degli attivisti

Abbiamo già più volte riportato come il gruppo di monitoraggio sia stato formato, accompagnato e sostenuto del progetto Common - comunità monitoranti promosso da Libera e Gruppo Abele.

Al fine di fornire le conoscenze e le competenze necessarie al monitoraggio descritto finora:

- Sono state realizzate cinque formazioni online, che hanno trattato:
 - Il funzionamento del PNRR e dell'iter di approvazione dei progetti dei Comuni da parte dei soggetti titolari;
 - Gli obiettivi generali e specifici della nostra rilevazione;
 - La legislazione anticorruzione e di trasparenza;
 - Gli strumenti di monitoraggio a disposizione, specie l'accesso civico generalizzato (genesì e funzionamento), con laboratorio sul come scrivere e inviare una domanda di accesso civico
 - Come realizzare il monitoraggio sui siti dei Comuni e compilare *form* di raccolta dati;
 - Come usare i dati della ricerca PNRR nel dialogo con le Istituzioni locali e territoriali, come materiale di formazione e informazione di presidi e coordinamenti provinciali e regionali e come materiale di informazione nei confronti della cittadinanza.
- Sono stati forniti tre *vademecum*, costruiti dallo staff Common appositamente, contenenti informazioni sia teoriche che pratiche sulle azioni di monitoraggio e sugli strumenti di trasparenza impiegati;
- Sono stati elaborati tre differenti form e una scheda di monitoraggio, costruiti dallo staff Common appositamente, utili a raccogliere dati ottenuti e considerazioni rispetto allo stato di trasparenza dell'Ente monitorato.

¹² Sul che cosa sia un processo di *advocacy* basato sul monitoraggio civico, si rimanda a L.Ferrante, A. Vannucci, *Anticorruzione pop*, Edizioni Gruppo Abele 2017



CAPITOLO 4 I NOSTRI PROSSIMI PASSI: IL MONITORAGGIO DEI PROGETTI CON METODOLOGIA LIBENTER

4.1 Un sistema di monitoraggio di progetti PNRR

Ci occorre avere a disposizione l'intera filiera informativa sul PNRR (senza doppioni, disallineamenti, mancanza di coincidenze) perché il nostro lavoro, d'ora in avanti, si concentrerà maggiormente sull'accompagnamento di comunità territoriali e di interesse, al fine di metterle in grado di monitorare, nello specifico, uno o più progetti di PNRR. La scelta del progetto sarà a totale discrezione di chi intenderà farlo, sia essa dettata alla volontà di capire come il PNRR stia impattando sul proprio territorio e se stia mantenendo fede alle promesse di cambiamento fatte (specie attorno alle sei missioni o alle priorità trasversali).



Occorre organizzare degli eventi a livello locale di informazione sui progetti attivi così da consapevolizzare la comunità e responsabilizzare di conseguenza le Amministrazioni.

D. di Forlì

Il gruppo ha manifestato interesse verso l'opportunità di continuare l'azione di monitoraggio su uno specifico progetto che verrà scelto insieme. All'interno del gruppo è sorta la proposta di realizzare una campagna informativa verso i cittadini sui progetti finanziati e l'accountability del Comune su tale tema, a seguito di una sistematizzazione/approfondimento dei dati raccolti e chiedendo al Comune i motivi dell'esclusione e poca attenzione verso alcune tematiche/missioni.

C. di Asti

Credo sia necessario trovare un modo efficace di racconto, specie a livello disaggregato e locale. Come coordinamento siamo subissati di richieste da parte dei media e vorremmo dare un quadro il più possibile chiaro. Da questo, poi, vorremmo avviare un processo di coinvolgimento della comunità allargata, con università, gruppi di lavoro, per costituire un osservatorio locale.

E. di Palermo



Quello che forniremo alle comunità monitoranti è una metodologia, frutto di un lungo lavoro di ricerca condotto da tre entità ([Università Cattolica SC](#), [Fondazione Etica](#) e la stessa Libera) che si sono volute riconoscere sotto uno stesso cappello dal nome LIBenter (acronimo di "Italia BENE comune Nuova Trasparente Europea Responsabile").

LIBenter, negli scorsi due anni di azione e sotto il coordinamento della prof. ssa Nicoletta Parisi dell'Università Cattolica SC, ha infatti perseguito due risultati.

Il primo è stato identificare un modello di monitoraggio in grado di verificare come specialmente i Comuni (scelta ancora più sensata, alla luce di quanto emerge dal presente report) vadano a raccontare la "messa a terra" del PNRR nei loro portali, tramite obblighi di trasparenza cruciali, al fine di verificare l'integrità e la conoscibilità dell'intero ciclo dell'appalto e del contratto legato al singolo progetto di PNRR.

Qui intendiamo anche ricordare l'attività chiave svolta da chi, specie nell'Accademia, ha contribuito a generare la metodologia di LIBenter sotto la guida del prof. Dino Rinoldi, ovvero il gruppo di lavoro costituito in Università Cattolica S.C. composto da economisti, giuristi, sociologi, coadiuvati da colleghi dell'Università di Torino, esponenti della società civile e dell'impresa. Il gruppo ha lavorato dal febbraio 2021 con lo scopo di identificare gli indicatori di monitoraggio più utili, anche fondati su criteri scientifici.

Ci auguriamo di andare a integrare nel tempo gli indicatori finora già identificati con altri item (magari già elaborati da altri) dedicati maggiormente alla valutazione d'impatto, in fieri o a conclusione del progetto. Tale lavoro di produzione d'indicatori infatti è da considerarsi in permanente aggiornamento, anche perché non sappiamo per esempio se e quando il decisore nazionale andrà a riorganizzare la materia della trasparenza amministrativa (cambiando tutte le carte in tavola per come finora) e come lo Stato intenderà restituire dati di risultato relativi alle diverse missioni e priorità trasversali.

Il secondo risultato di LIBenter è stato quello di incardinare tale metodologia all'interno di una tecnologia civica, disponibile su libenteritalia.eu, utile a svolgere il monitoraggio in modo quanto più intuitivo possibile, raccogliere dati a più riprese, registrare monitoraggi diversi su periodi diversi, proseguire in base alla capacità e ai tempi di una comunità monitorante.

Tale metodologia ci permetterà di restituire dati di monitoraggio in formato aperto a chiunque, evitando sistemi delle grandi *corporation* (come *google drive*, per citarne uno) che non ci danno garanzie sulla proprietà dei dati e, nel tempo, adattare il sistema alle nostre esigenze. Viceversa, noi (come nel caso del presente report) rilasceremo ogni dato in licenza aperta, favorendone l'utilizzo e il riutilizzo da parte di altre persone.

A riguardo, auspichiamo che gli stessi dati del presente monitoraggio vengano fruiti da chi potrà sviluppare molte altre analisi relative: per esigenza



di sintesi, noi abbiamo indicato solamente le principali questioni che i nostri dati restituiscono.

A conclusione di questo lavoro, una sola nota di chiosa: la società civile italiana, specie quella da tempo impegnata attorno ai temi dell'*accountability* e dell'anticorruzione, sta dimostrando profonda corresponsabilità attorno al PNRR. Dando vita a iniziative diverse, ha evidentemente a cuore la buona riuscita del Piano nazionale di ripresa e resilienza, occasione unica che non possiamo consegnare alla storia come l'ennesima opportunità persa dal nostro Paese.

Viceversa, le nostre istituzioni ancora faticano a obbligare loro stesse all'osservanza di quei criteri di trasparenza e rendicontabilità che pure si sono date da ormai oltre dieci anni. A rischio c'è la coesione sociale, c'è la capacità delle future generazioni di avere stima e fiducia nei confronti del decisore pubblico, chiunque lo rappresenti temporalmente, oltre che l'opportuno utilizzo delle stesse risorse a loro destinate. **A rischio ci sono anche quelle necessarie trasformazioni ambientali, istituzionali, economiche e sociali, che il Piano enuclea tramite le proprie missioni e di cui il Paese ha enorme bisogno.**

Faremo di tutto per continuare a condurre la nostra battaglia civica sul PNRR in forme sempre più efficaci e radicali.

4.2 La futura release di questo report

Per esigenze di tempo e di *advocacy*, il presente report contiene solamente le più necessarie e veloci indagini che la produzione del nostro database "Common PNRR" ha restituito. L'esigenza che avevamo infatti in queste pagine era quella dell'attivazione di un confronto con il decisore, nazionale e locale, attorno alle nostre "cinque domande".

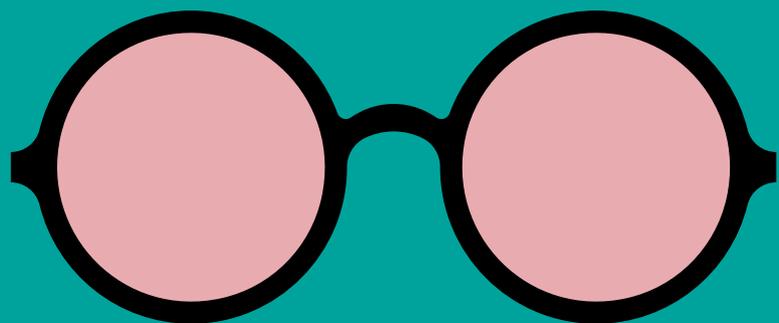
Rimandiamo a una seconda *release* di questo report che avrà luce nell'autunno 2023, per altri approfondimenti che andranno a indagare la comparazione tra dataset circa le risorse economiche, le missioni e le priorità trasversali del PNRR. Ciò anche in coerenza con l'interesse delle nostre comunità monitoranti.



Dall'attività di *scraping*, emerge un coinvolgimento importante del Comune in quasi tutte le missioni del PNRR. Principalmente si tratta di interventi di ristrutturazione. Rispetto ad altre città di analoghe dimensioni, ci sembra che il numero dei progetti sia soddisfacente e adatto alle possibilità di realizzazione della città. A nostro giudizio il Comune sta sfruttando in maniera più che adeguata l'opportunità di questi finanziamenti

S. di Milano





APPENDICE

APPENDICE 1 Il prototipo di domanda FOIA utilizzato

Alla gentile attenzione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico e al Responsabile di Prevenzione della corruzione e della trasparenza

Comune di TUO COMUNE _____

indirizzo/cap/città/provincia _____

Io sottoscritto/a NOME COGNOME _____
_____, nato/a a _____ il _____,
C.F. _____ Residente in _____,
INDIRIZZO E-MAIL _____

ai sensi dell'art. 5 e seguenti del d. lgs. 14/03/2013, n. 33, e successive modificazioni ed integrazioni

CONSIDERATO

Che è valida almeno una di queste possibilità:

- l'impossibilità di risalire alla pubblicazione delle determine dirigenziali a oggetto della presente richiesta sotto riportata (ossia la non rintracciabilità in Amministrazione Trasparente)
- l'impossibilità di risalire a tutte le determine dirigenziali a oggetto della presente richiesta (ossia la rintracciabilità solamente parziale delle determine ad oggetto, in Amministrazione Trasparente)

CHIEDO

l'invio, in forme digitali (tramite link o allegato), di tutte le determine dirigenziali che rispondano al prerequisite di:

- riguardare l'accertamento dell'entrata di fondi PNRR, relative a progetti PNRR di cui il Comune è soggetto attuatore,
- stare nell'arco temporale che va dal 1 gennaio 2022 al 31 gennaio 2023.

Stante l'impossibilità di conoscere il numero e il nome delle determine richieste, si prega di accogliere la predetta formulazione "tutte" come unica alternativa, resa obbligatoria dal contesto.



Dichiaro di essere informato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 13 del D. Lgs. 196/2003, che i dati personali raccolti saranno trattati, con strumenti cartacei e con strumenti informatici, esclusivamente nell'ambito del procedimento di accesso ai documenti amministrativi per il quale la presente dichiarazione viene resa.

IL NOSTRO DIRITTO DI SAPERE

Sebbene non esista alcun vincolo all'informare circa l'utilizzo che faremo di tali dati, informo che stiamo conducendo una ricerca promossa da Libera e Fondazione Gruppo Abele ONLUS sullo stato dell'arte della trasparenza del PNRR in Italia.

Diamo contezza di come, dietro la singola persona che firma formalmente la domanda (in ottemperanza agli obblighi previsti dal decreto 33 del 2013), ci sia il Coordinamento regionale/presidio di Libera che rappresentiamo e lo staff di Common - Comunità monitoranti, iniziativa delle due associazioni predette.

Chiediamo questi dati perché è nostro diritto averli, come comunità a cui il PNRR sta al cuore, al fine di avere piena consapevolezza di come il Comune stia partecipando a quest'opportunità storica, nella certezza che l'Amministrazione che lei rappresenta condivida i nostri intenti.

Allego copia di documento d'identità.

DATA, LUOGO

FIRMA

APPENDICE 2 Il prototipo della scheda di monitoraggio (gli item)

Regione
Provincia
Città

Informazioni richieste (incluse nella determina)

Intervento
CUP
Missione e componente
Investimento
Importo assegnato
Soggetto titolare
N. decreto soggetto titolare
N. atto della determina
Anno della determina

informazioni opzionali

Stato del finanziamento
Data conclusione intervento
N. delibera con atto d'obbligo
Informazioni sulla stazione appaltante

Appunti



lavialibera
pensierinuovi, parolediverse • 



GruppoAbele



9 788894 611434