

Per un monitoraggio del Piano aperto al controllo e alla voce dei cittadini

Quattro requisiti da assicurare

L'emergenza sanitaria e le sue conseguenze ed implicazioni sociali ed economiche hanno dimostrato una volta di più l'importanza di rendere tutte le informazioni e i dati di pubblico interesse, accessibili al mondo della ricerca, del giornalismo, delle associazioni e del grande pubblico. I dati aperti costituiscono la principale base e uno degli strumenti di dialogo tra istituzioni, amministrazioni e cittadinanza, e permettono a quest'ultima di contribuire con saperi e preferenze non solo al controllo e monitoraggio nell'uso delle risorse pubbliche ma anche al disegno dell'attuazione. Questo requisito diventa decisivo per l'efficacia del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

La Commissione Europea, nella Proposta al Consiglio europeo di approvazione del PNRR italiano ha rivolto una chiara raccomandazione al Governo italiano: *“Per garantire la responsabilizzazione dei soggetti interessati, è fondamentale coinvolgere tutte le autorità locali e tutti i portatori di interessi, tra cui le parti sociali, durante l'intera esecuzione degli investimenti e delle riforme inclusi nel piano.”* È una raccomandazione che assume particolare rilievo nel contesto della “Conferenza sul futuro dell'Europa” che ha posto al centro nuove forme di partecipazione dei cittadini per “plasmare il futuro del progetto Europeo”.

Non è questa la prassi dell'amministrazione pubblica italiana. Non è ciò che il PNRR già garantisce. Qui sta l'importanza della raccomandazione. E solo un monitoraggio di elevata qualità può rendere veritieri ed efficaci il “coinvolgimento” e la “responsabilizzazione” richiesti dall'Europa.

Grazie al monitoraggio civico, ovvero alle attività di accompagnamento e controllo diffuso attivate da associazioni e gruppi di cittadini, l'impiego dei fondi del PNRR potrà beneficiare dei saperi diffusi nel paese e tenere conto della diversità dei contesti. Dati aperti e monitoraggio civico possono rafforzare il legame, oggi lasco e frammentato, tra amministrazione e cittadinanza, aiutando la prima ad essere più aperta ed inclusiva, e la seconda a partecipare responsabilmente alla costruzione del futuro di tutte e tutti. Possono contribuire a fare in modo che il PNRR sia effettivamente uno strumento strategico non solo per la crescita economica, ma anche per una maggiore giustizia sociale e ambientale del Paese. E possono farlo anche contribuendo a restituire al “dibattito pubblico” promosso dalle istituzioni pubbliche le condizioni per costituire un'occasione reale di partecipazione e responsabilizzazione dei cittadini.

Perché tutto ciò sia possibile, perché sia data attuazione alla raccomandazione della Commissione, il monitoraggio del PNRR deve rispettare i tre seguenti requisiti:

1. Una comunicazione semplice, diretta ed efficace da parte della Pubblica Amministrazione nei confronti dei cittadini, attraverso una piattaforma online incardinata su quattro principi: trasparenza, esaustività, semplicità e possibilità di riuso. L'informazione disponibile sulla piattaforma dovrà comprendere la **pubblicazione e l'aggiornamento tempestivo di TUTTI i dati - aperti, disaggregati, interoperabili** - relativi agli obiettivi (milestone e target) di ciascuna misura, alle

scadenze amministrative e procedurali previste, alle spese effettivamente sostenute, ai soggetti coinvolti, ai luoghi in cui si realizzano, al contributo alla transizione ecologica e digitale. È fondamentale, inoltre, che siano rese disponibili le **informazioni relative agli atti propedeutici alla selezione dei progetti finanziati** da ciascun investimento, alle gare aperte e agli affidamenti effettuati (inclusi i sub-appaltatori) anche per gli appalti sotto-soglia, nonché i relativi metadati e la documentazione relativa ai processi di produzione. Tutto ciò è fondamentale anche perché avrà effetti positivi sul contrasto della corruzione e delle possibili infiltrazioni delle organizzazioni mafiose.

2. Una capacità di restituzione dei risultati degli investimenti e delle riforme adeguata all'evento storico che il Piano rappresenta, che consenta di rispondere a domande indispensabili per capire il suo impatto su dimensioni prioritarie: quanta occupazione è generata dagli investimenti attivati, quali trasformazioni ambientali, digitali e sociali produce e per chi, quale miglioramento del benessere dei diretti beneficiari e per la popolazione tutta.

3. La promozione di un confronto con soggetti interessati delle società civile e da associazioni di settore, attraverso la piattaforma e i suoi dati, accogliendo anche proposte espresse direttamente da tali soggetti, finalizzate al controllo e all'accountability ma anche all'integrazione delle informazioni disponibili e alla produzione di applicazioni a partire da tali dati che generano valore sociale ed economico. Tra i numerosi esempi per il sostegno di monitoraggio civico citiamo l'applicazione del Patto di Integrità avanzato, per le procedure di affidamento da parte della PA ad alta complessità.

Monitoraggio di cosa? Anche delle "procedure di attuazione"

Nel realizzare l'impegno che chiediamo, occorrerà assicurare anche il rafforzamento delle attività di rilevazione delle informazioni relative alle cosiddette "procedure di attivazione", ovvero gli atti propedeutici alla selezione dei progetti. **La conoscenza in itinere di queste informazioni è infatti fondamentale per sollecitare la correttezza, ed il rispetto della legalità, dei processi selettivi, per canalizzare su di essi, luogo per luogo, tutte le informazioni e i saperi disponibili, per assicurare la destinazione territoriale degli interventi (ud, periferie urbane, aree interne) che il PNRR si è prefisso. Non vi è ragione di scoprire ex-post che sono stati commessi errori quando prima avrebbero potuto essere evitati da una modalità di assunzione trasparente delle decisioni. Questa è la lezione che viene dalle forme più moderne di amministrazione della cosa pubblica.**

Di queste informazioni sulle procedure di attuazione fanno parte, ad esempio: l'articolazione della copertura finanziaria di ciascuna procedura (con particolare riferimento a quelle relative a interventi infrastrutturali frequentemente coperti da risorse provenienti da diversi ambiti di programmazione); la classificazione delle stesse secondo chiavi tematiche, territoriali e di natura degli interventi che poi ad esse saranno associati; l'indicazione delle tipologie di soggetti a cui la procedura è indirizzata.

E' opportuno prevedere un obbligo di tempestiva compilazione della sezione del monitoraggio relativa alle procedure di attivazione tale da garantire la contestualità con quanto previsto dagli obblighi di pubblicazione di bandi, avvisi e altre procedure in specifiche sezioni del sito di ciascuna Amministrazione (obblighi per i quali non sono tra l'altro attualmente previsti standard di formato per la riutilizzabilità delle informazioni). È da queste informazioni che potranno essere infatti rese

note e conoscibili le opportunità di finanziamento, le modalità con le quali esse vengono “messe a terra”, dove e a vantaggio di chi: un insieme di informazioni di notevole interesse tanto per i soggetti attuatori, quanto per i beneficiari degli interventi, e oltremodo utile per alimentare il pubblico confronto, con l’obiettivo di migliorare la qualità delle scelte, e rendere il più possibile scorrevole l’attuazione.

Questo “pacchetto di informazioni” deve essere tempestivamente messo a disposizione in formato aperto e fruibile e fornendo gli elementi base irrinunciabili per attivare conseguentemente il monitoraggio dei progetti, a partire dalla fase di selezione.

Si suggerisce, infine, di facilitare il monitoraggio civico dei progetti finanziati includendo nelle pagine dedicate a ciascun progetto [6] un collegamento agli strumenti che possono essere proposti dalla società civile per la raccolta di valutazioni, idee e suggerimenti. Questo darebbe la possibilità agli utenti della piattaforma di veicolare il loro feedback attraverso modalità standardizzate, facilmente comparabili e basate sulle evidenze disponibili, da considerare nelle sedi formali di decisione sulle politiche.

In questo contesto, il pieno “coinvolgimento” e “responsabilizzazione” della cittadinanza potranno essere promossi e trovare piena attuazione se tra i criteri di selezione di progetti, nel caso di misure che ne prevedano l’individuazione, figure una premialità a favore delle progettualità che sia l’esito di un processo documentato di coinvolgimento della cittadinanza, in forma associata o meno.

Come attuare i requisiti ... muovendo da sistemi esistenti e impegni assunti

Per realizzare i tre requisiti sopra enunciati, non bisogna guardare troppo lontano. Si tratta, in primo luogo, di **muovere dagli impegni assunti dal Governo nel PNRR e nel Decreto Governance (31 maggio 2021, n.77)**. E poi di **farlo con le modalità oggi già adottate come OpenCoesione (<https://opencoesione.gov.it/it/>)**, **compiendo un ulteriore sforzo nella tempestività, qualità e granularità dei dati da mettere a disposizione**. Vediamo in dettaglio i due distinti profili che aiutano a definire la soluzione.

Il PNRR si impegna a utilizzare il sistema di monitoraggio “unitario” ReGiS sviluppato dal Ministero Economia e Finanze (ex art 1/1043, L. 178/2020) al fine di “rilevare tutti i dati relativi all’attuazione del PNRR, sia a livello finanziario (spese sostenute per l’attuazione delle misure e le riforme), sia fisico (attraverso la rilevazione degli appositi indicatori), sia procedurale. Nel sistema sono anche registrati i dati di avanzamento dei Target e Milestone”. Ma il Piano non assume puntuali impegni in merito alla comunicazione pubblica di tali dati, limitandosi a due indicazioni di natura generale: “predisposizione di una piattaforma digitale per fornire un’adeguata informazione sullo stato di avanzamento dei progetti contenuti nel PNRR”; “attività di informazione e comunicazione mirate al coinvolgimento di tutti i target di riferimento, dagli stakeholder fino al grande pubblico, secondo un’apposita strategia rispondente agli indirizzi comunitari in materia” attraverso un “Portale” che “si adatterà nel tempo alle esigenze dei cittadini e faciliterà il coinvolgimento attraverso una comunicazione chiara e accessibile del PNRR e dei suoi benefici per il Paese”.

Un impegno più puntuale, ma ancora non vincolante, è assunto nel Decreto Governance, che affida fra l'altro (art.7) ad un'Unità di Missione costituita presso la Ragioneria Generale dello Stato: a) "predisposizione e attuazione del programma di valutazione in itinere ed ex post del PNRR ...nonché la coerenza dei relativi target e milestone; b) concorso alla "verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema [ReGiS]; e soprattutto, c) valorizzazione del "patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR anche attraverso lo sviluppo di iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle istituzioni e ai cittadini".

Ecco, noi chiediamo che a questi impegni si dia seguito dando a tutti i cittadini la possibilità di accedere facilmente e secondo i principi indicati ai dati rilevati dal Sistema unitario di monitoraggio, con riguardo non solo alle spese e all'attuazione fisica ma anche all'attuazione procedurale.

Come farlo? **Partendo, ad esempio da soluzioni già adottate per i fondi di coesione.** L'Italia negli anni ha rafforzato le prescrizioni europee e ha costruito un **Sistema Nazionale di Monitoraggio** dei progetti finanziati dalle risorse (nazionali e comunitarie) destinate alle politiche di coesione[1] che rileva informazioni di tipo anagrafico, procedurale, finanziario e fisico[2] e vede il coinvolgimento diretto di Amministrazioni nazionali, regionali e locali. La gestione tecnica del Sistema Nazionale di Monitoraggio è assicurata dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS-IGRUE)[4] e tale Sistema ha già rappresentato uno standard de facto nel successivo sviluppo della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)[5], sempre gestita dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS-IGAE) che ne ha adottato struttura e tracciato standard.

E' inoltre definita, sperimentata e ampiamente usata e apprezzata la modalità "aperta" di comunicazione georeferenziata e di facile uso di queste informazioni rappresentata da **OpenCoesione, che dal 2012 garantisce la pubblica disponibilità dei dati presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio**, aggiornati bimestralmente sul portale www.opencoesione.gov.it, e promuove progetti di monitoraggio civico a partire dalle informazioni pubblicate in formato open data. È dunque possibile riutilizzare, adattare, estendere alle procedure di attuazione e migliorare modalità già consolidate di scambio informativo tra le Amministrazioni altrimenti di non immediata realizzazione tantomeno se un eventuale nuovo e diverso sistema non garantisse le stesse prestazioni, in termini di accesso e utilizzabilità, da tempo assicurate per gli interventi finanziati dalle politiche di coesione.

Forum Disuguaglianze e Diversità

Osservatorio Civico PNRR

[1] Al seguente link è disponibile il Vademecum di monitoraggio predisposto per il ciclo 2014-2020 dove sono descritti il quadro di riferimento del monitoraggio, le entità, le dimensioni, le fasi e le macroattività in cui è strutturato il processo di monitoraggio: <https://opencoesione.gov.it/media/uploads/vademecum-monitoraggio-vers-10-21122015.pdf>



OSSERVATORIO CIVICO PNRR



[2] Si tratta di oltre 200 variabili riferite, per ciascun progetto, ai dati anagrafici rilevanti (titolo, sintesi descrittiva, principali classificazioni, CUP), alle diverse fasi procedurali che lo caratterizzano, ai dati finanziari (tra cui il costo pubblico complessivo, gli impegni, i pagamenti, il quadro economico, il piano dei costi, le economie maturate) e a quelli fisici (realizzazioni misurate attraverso valori programmati e valori effettivamente conseguiti).

[3] Si tratta del documento che individua e descrive il set di informazioni oggetto di monitoraggio, prevedendo l'integrazione con i principali sistemi informativi pubblici che contengono ulteriori informazioni riconducibili ai progetti monitorati e ai soggetti ad essi correlati così come definiti dalla normativa (es: sistema del Codice Unico di Progetto – CUP o Banca dati nazionale dei contratti pubblici – ANAC). Al seguente link è disponibile l'ultima versione del Protocollo Unico di Colloquio in vigore per il ciclo di programmazione 2014-2020: https://opencoesione.gov.it/media/uploads/protocollo_unico_di_colloquio_-_vers_2_1.pdf

[4] https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/igrue/index.html

[5] Al seguente link è disponibile il portale da cui può essere consultata la BDAP <https://openbdap.mef.gov.it/>

[6] Esempio di pagina web dedicata al singolo progetto: <https://opencoesione.gov.it/it/progetti/1mise771/>