

Nota inviata il 12 Ottobre 2021 al Direttore Generale del Servizio centrale per il PNRR-Ragioneria Generale dello Stato-MEF e alla Coordinatrice della “Segreteria tecnica del PNRR” presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Osservatorio civico sul PNRR
Forum Disuguaglianze Diversità
Ottobre 2021

Il sito Italia Domani, il PNRR

Servono dati open, di dettaglio, sull'intero processo esecutivo

Obiettivo e Motivazioni

Il successo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il superamento dei suoi limiti, la valorizzazione dei suoi punti di forza dipendono, oltre dalla qualità dell'impegno e rinnovamento amministrativo, dall'attivazione di un monitoraggio civico che possa fruire di dati aperti, disaggregati e interoperabili sulla programmazione delle risorse, sulle riforme, sulle procedure di attivazione dei progetti, sulla spesa e sulle realizzazioni. Questo monitoraggio agirebbe in quattro direzioni: 1) come strumento per la circolazione e l'incontro di conoscenze necessarie a realizzare buoni progetti e riforme; 2) per la responsabilizzazione dei cittadini e la loro tutela, 3) per incalzare gli amministratori responsabili, specie a livello locale, 4) per realizzare una seria valutazione dei risultati (cosa cambia? e come?).

Il primo passo compiuto con il rilascio del sito “Italia Domani” non ha soddisfatto in alcun modo questi requisiti, anche se recenti aggiornamenti di dati e informazioni segnalano un cambiamento di passo. Le informazioni che l'Italia raccoglie ed elabora per la Commissione Europea al fine di soddisfare i requisiti per i finanziamenti previsti, possono e debbono essere rese accessibili a tutti i cittadini in modo elaborabile e riutilizzabile.

La valutazione e le proposte di massima che seguono sono il presupposto per raggiungere questo obiettivo. Sono anche il presupposto, come indicato nella lettera inviata il 23 luglio 2021 al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Economia e Finanze, per dare attuazione alla raccomandazione rivolta al Governo Italiano dalla Commissione Europea nella [Proposta al Consiglio europeo di approvazione del PNRR 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.”* Il solo modo per realizzare questa “responsabilizzazione ... durante l'intera esecuzione” è quello di dare informazione preventiva ed ex post, su procedure e esiti, ai “soggetti interessati”. Non si tratta, del resto, che realizzare quella “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”, prevista nel Decreto Governance (31 maggio 2021, n.77, art 7).

Il sito Italia Domani ... oggi

Italia Domani, il sito di informazione governativa sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rilasciato in agosto, è impostato per comunicare le principali caratteristiche del Piano (priorità trasversali, missioni, risorse, riforme), riportando dati aggregati, immagini a corredo e infografiche che guidino gli utenti tra i contenuti del PNRR. Navigando il sito attualmente si lascia intendere che, una volta disponibili dati di attuazione degli investimenti programmati, anche per questo tipo di informazioni sarà possibile per le diverse tipologie di utenti, disporre di dati aggregati, di infografiche e tabelle predefinite con evidenza degli avanzamenti.

Da agosto a ottobre nel sito è aumentata la disponibilità di informazioni scaricabili anche in formato elaborabile ma non vi sono riferimenti o espliciti impegni per la disponibilità puntuale di dati in formato aperto sui singoli progetti che saranno finanziati. Né vi sono o si prevede vi siano informazioni sugli stadi dei processi decisionali. Né sui risultati (*outcome*) dei progetti stessi (es: non solo quanti asili e per quanti bimbe/bimbi, ma quanti bimbe/bimbi sono effettivamente ospitati).

La note legali del Portale, poi, non solo sono lontane assai dai contenuti delle licenze open data (che prevedono opzioni che abilitano a condividere, modificare, usare e riusare liberamente i dati e le informazioni rilasciate, arrivando, se si vuole, a garantire al contempo la stessa libertà per i prodotti derivanti dal riuso), ma segnalano una presa di distanza dalla correttezza e completezza dei dati presentati² che preoccupa sul fatto che neppure il sito del governo voglia prendersi responsabilità su quanto avviene nel Piano.

In sintesi, allo stato attuale il Portale non presenta le caratteristiche necessarie per abilitare il monitoraggio in itinere necessario a rendere sostanziale la “responsabilizzazione” e “partecipazione”, né assume impegni certi in merito a dati e informazioni disponibili in prospettiva.

La proposta

* Nella sezione *Termini e condizioni* si legge infatti che “l’utente accetta che il sito e tutti i suoi contenuti, ivi compresi i servizi eventualmente offerti, sono forniti “così come sono” e “con tutti gli errori”” e nella sezione *Copyright* “I contenuti del sito - codice di script, grafica, testi, tabelle, immagini, suoni, e ogni altra informazione disponibile in qualunque forma - sono protetti ai sensi della normativa in tema di opere dell’ingegno.”

Per raggiungere l'obiettivo indicato, a Italia Domani deve e essere pertanto affiancato un **portale open data**, collegato al sito di comunicazione già online, da cui gli utenti possano scaricare i dati pubblicati secondo il paradigma dell'open data e dunque questi siano rilasciati in formato elaborabile non proprietario (es. csv), corredati da metadati per la loro corretta interpretazione, e accessibili anche tramite Application Programming Interfaces (APIs). Si tratta dei seguenti dati:

1. **Dati generali di programmazione del PNRR**
2. **Dati sulle procedure di attivazione previste, in corso di realizzazione e attuate in associazione al PNRR**
3. **Dati sui progetti in attuazione: localizzazione, stato di attuazione, risultati**
4. **Dati sullo stato di attuazione delle riforme**

La disponibilità di dataset scaricabili in formato open data prevede che questi siano **tecnicamente interoperabili** ma richiede anche che siano **legalmente abilitati al riuso**. Ciò significa dunque la pubblicazione in un formato aperto e non proprietario ma anche l'adozione di una licenza che permetta modifiche e adattamenti dei dati per realizzare elaborazioni o applicazioni.

Il nuovo portale open data dovrebbe riguardare i diversi livelli del Piano per i quali assumono valore pubblico dati e informazioni. In particolare ci si riferisce a:

1. **Dati generali di programmazione del Piano con indicazione delle riforme da realizzare.** Recentemente sono stati resi scaricabili in formato csv alcuni file che contengono il quadro complessivo del Piano (PNRR e Piano complementare), i contenuti dell'Allegato 1 del DM MEF 6/8/2021 di assegnazione delle risorse con riparto per Amministrazione titolare¹, oltre a traguardi e obiettivi con i tempi previsti per il loro raggiungimento. Ma i file scaricabili non sono corredati da metadati e sono strutturati, in alcuni casi, con righe iniziali che non ne consentono l'immediato riuso². **Tutte le informazioni che al momento risultano solo navigabili interattivamente su Italia Domani dovrebbero divenire anche scaricabili in formato open data per consentire a cittadini, ricercatori ed esponenti della società civile di disporre di file elaborabili.** A tal fine è necessario definire un tracciato standard (la cui stessa impostazione potrebbe essere esito di attività di consultazione anche con rappresentanze tecniche della società civile). La granularità richiesta a questo tipo di informazione dovrebbe essere tale da consentire la

¹ Tale disponibilità è stata successiva rispetto a quanto pubblicato inizialmente da organizzazioni del terzo settore impegnate sul tema della trasparenza. La disponibilità in formato elaborabile della Tabella A e della Tabella B allegate al decreto MEF del 6 agosto 2021 è stata infatti tempestivamente garantita, a seguito della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, nell'ambito dell'iniziativa civica #DatibeneComune, nata da un gruppo di organizzazioni del terzo settore per sostenere la pubblicazione di dati in formato aperto sulla gestione della pandemia da COVID-19. Cfr. www.datibenecomune.it/2021/09/27/il-decreto-del-mef-di-assegnazione-risorse-del-pnrr-e-in-gazzetta-e-datibenecomune-pubblica-i-dati-in-formato-aperto/

² Si tratta di quanto disponibile selezionando la voce "Open data" nella sezione "Documenti": italiadomani.gov.it/it/documenti-pnrr.html

successiva riaggregazione da parte dell'utente a livello delle principali chiavi di articolazione del Piano (missioni, riforme, priorità trasversali, nonché amministrazioni titolari).

In prospettiva dovrebbe essere data chiara evidenza nei dati anche di tutte le **successive riprogrammazioni** del Piano in modo che, oltre a disporre sempre dell'informazione più aggiornata, l'utente riesca a ricostruire puntualmente, anche attraverso dati elaborabili, la sequenza delle decisioni intervenute.

2. **Attuazione delle riforme.** Si tratta dei dati sulle riforme previste dal Piano per le quali devono essere previsti dati elaborabili su norme e atti da promulgare e progressivamente approvati (proposte del governo, dibattito parlamentare, leggi, decreti di attuazione).
3. **Procedure di attivazione associate al Piano.** Si tratta di informazioni relative agli atti propedeutici alla selezione dei progetti finanziati da ciascun investimento, alle gare e agli affidamenti in programma, in corso di attuazione e quindi già effettuati (anche per gli appalti sotto-soglia). Si tratta di uno strumento informativo fondamentale per un'effettiva "responsabilizzazione" di cittadine e cittadini.

Nel sistema di monitoraggio queste informazioni devono essere tracciate in sezione dedicata e con corredo informativo standardizzato. I relativi dati devono quindi essere pubblicati in formato elaborabile consentendo l'associazione alle linee di investimento programmate (dati di programmazione di cui al punto 1).

In questo caso, così come per i progetti in attuazione, la responsabilità circa la qualità di dati e informazioni pubblicate, deve essere correttamente messa in capo alle singole Amministrazioni titolari delle risorse. I dati sulle procedure di attivazione devono essere direttamente associabili alle Amministrazioni/Enti che le avviano e, laddove si tratti di gare pubbliche, devono contenere, nel proprio corredo informativo, anche il Codice Identificativo di Gara (CIG).

4. **Progetti in attuazione.** Si tratta dei dati sui singoli interventi selezionati per la realizzazione, il cui corredo informativo deve rispondere a un tracciato standard che dia evidenza di aspetti procedurali, finanziari e di avanzamento fisico in associazione alla procedura di attivazione che ne ha determinato la selezione, a sua volta collegata alla struttura programmatica del Piano.

In questo ambito devono essere previsti i dati relativi a **beneficiari e realizzatori dei progetti** e quindi gli **appalti** associati a ciascuno devono garantire, l'individuazione di appaltatori e subappaltatori, nonché i dati relativi al rispetto delle clausole su genere e giovani previste dal dl 77/2021 (art 47) e sulla localizzazione del singolo intervento. I dati sui progetti in attuazione devono contenere, nel proprio corredo informativo, anche il Codice Unico di Progetto (CUP) e prevedere l'**associazione con l'indicatore di risultato** che si ritiene possa modificare il proprio valore per effetto

della realizzazione del progetto stesso. L'analisi dei progetti associati ai singoli risultati attesi del Piano, misurati attraverso gli indicatori previsti in fase di programmazione abilita infatti ad una prima forma di valutazione di impatto.

Il salto di qualità che la proposta consente

La disponibilità di questi diversi dataset, tra loro collegati attraverso variabili comuni e contenenti codici che consentono l'integrazione con il corredo informativo proveniente da altre banche dati pubbliche (ANAC attraverso il CIG, CUP attraverso il CUP, Anagrafe tributaria, attraverso i CF e le P. IVA dei soggetti beneficiari, ...) abilita a rispondere alle **principali domande** che, oltre alla verifica dello stato di attuazione delle riforme previste dal PNRR, sostanziano il monitoraggio civico nelle sue diverse forme attivabili sui progetti realizzati con il Piano³.

1. *Come sono state prese le decisioni: chi ha deciso che quel progetto andava finanziato? Come sono state scelte le modalità di realizzazione? C'è coerenza tra obiettivi del piano e obiettivi del progetto?*
2. *Cosa viene finanziato: Qual è l'oggetto del progetto? Quali sono gli obiettivi e le modalità realizzative?*
3. *Le procedure amministrative di "attivazione": quali procedure hanno dato origine al progetto (es. delibere, bandi, contratti...)?*
4. *Le procedure di gara: quali gare pubbliche sono (eventualmente) collegate alla realizzazione del progetto? Quali affidamenti e a chi? Tecnicamente, quali Codici Identificativi di Gara (CIG) sono associati a ciascun Codice Unico di Progetto (CUP)?*
5. *Soggetti coinvolti: quali soggetti pubblici e privati hanno un ruolo (e quale) nel progetto? Es. gli enti locali o le imprese che realizzano opere o servizi, e eventuali subappalti.*
6. *Localizzazione: Qual è l'indirizzo o l'area in cui il progetto si realizza? Quali sono le coordinate dei soggetti coinvolti?*
7. *Stato di avanzamento: a che punto sono le procedure previste? Cosa è stato realizzato e cosa manca da fare? Quanto è già stato speso? Come sono andati gli eventuali audit / controlli amministrativi (evidenze, materiali)?*
8. *Risultati e outcome previsti dal progetto: quali indicatori quantitativi sono utilizzati per verificare che il progetto abbia prodotto risultati?*

In conclusione

³ Questo elenco è stato utilmente costruito e suggerito da Monithon, piattaforma indipendente di monitoraggio civico: www.monithon.eu/blog/2021/10/02/le-8-informazioni-essenziali-per-consentire-il-monitoraggio-civico-dei-progetti-del-pnrr/

Un portale open data non prevede solo una sezione da cui scaricare dataset e metadati ma deve consentire anche la **navigazione interattiva** degli stessi sia in forma disaggregata (a livello di singolo progetto o soggetto ad esso collegato), sia in forma aggregata secondo le principali variabili di classificazione e tematizzazione. Le pagine dinamiche aggregate, che corrispondono a specifiche *query* effettuate sui dati, devono infatti poter consentire agli utenti di scaricare il corrispondente subset di open data associato alle infografiche interattive mostrate.

Il portale è di fatto un'applicazione web costituita da una componente di *front-end* ed una di *back-end* che preveda database per l'archiviazione dei dati con associato motore di indicizzazione dei contenuti e strumento di ricerca di documenti.

Lo sviluppo dell'intero portale con software open source rappresenta un ulteriore elemento distintivo per iniziative di open government. Come modello di riferimento può essere assunto il portale OpenCoesione (www.opencoesione.it), che dal 2012 rende disponibili i dati sull'uso dei fondi strutturali europei e sulla politica di coesione nazionale, garantendo tempestività, continuità nel tempo e modalità tecniche che facilitano il riuso dei dati e l'attivazione di iniziative di monitoraggio civico.