

ITALIA



Vademecum

sull'utilizzo di indicatori, red flags e dati
aperti per il monitoraggio civico e
la prevenzione della corruzione

Sommario

1. Introduzione.....	6
1.1 Trasparenza proattiva in Italia e accesso civico generalizzato.....	8
1.2. Perché indicatori, red flags e dati aperti sono cruciali nella prevenzione della corruzione...	10
1.3. Il legame con il monitoraggio civico dei programmi di investimento pubblici e degli appalti	13
1.3.1 Focus sul PNRR.....	13
1.3.2 Monitoraggio civico	14
1.4 Obiettivi e destinatari del Vademecum (OSC, cittadini attivi, media, accademici).....	15
2. Il contesto di riferimento.....	17
2.1 Un percorso all'interno dei Piani d'Azione Nazionale OGP (Open Government Partnership)	17
2.2 Il ruolo della collaborazione multi-stakeholder: amministrazioni pubbliche, società civile, università.	18
2.3 Risultati raggiunti: dataset integrati (BDNCP, OpenCUP, ReGiS, PA Digitale), API, guida al riuso dei dati.	19
2.4 L'adozione di standard: OCDS e schema.gov.it	20
3. Indicatori, red flags e dati aperti: cosa sono e come usarli.....	23
3.1 Indicatori di trasparenza e integrità: definizione, esempi concreti, cosa misurano.....	23
3.2 Red flags: segnali di rischio nei contratti pubblici (conflitti di interesse, anomalie negli importi, scarsa concorrenza).....	26
3.3 Indicatori di rischio a livello locale.....	27
3.4 Complementarità tra red flags e indicatori locali di rischio	28
3.5 Dati aperti: caratteristiche (machine readable, riutilizzabili), valore per il monitoraggio civico	30
4. Le principali fonti informative per il monitoraggio civico dei progetti ed investimenti pubblici in Italia. Focus sul PNRR.....	34
4.1 Investimenti pubblici in Italia. Una mappa per orientarsi	34
4.2 Il nuovo sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici in Italia.....	36
4.2.1 Sistema CUP: dati di anagrafica dei progetti di investimento pubblico	37
4.2.2 Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici, dataset PNRR, API per i CIG	38
4.2.3 ReGiS: sistema gestionale del MEF per il PNRR	39

4.2.4 BDAP – Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche	39
4.2.5 BDU – Banca Dati Unitaria	40
4.3 Altre fonti informative complementari utili al monitoraggio civico degli investimenti pubblici.....	40
5. Come analizzare i dati pubblici e organizzare un monitoraggio civico.....	47
5.1 Tecniche di base per leggere e collegare i dati	48
5.2 Piattaforme civiche e strumenti accesso e riuso	49
5.3 Come scegliere un progetto da monitorare	50
5.4 Come organizzare un gruppo di monitoraggio locale	50
5.5 Come comunicare i risultati.....	51
5.6 Come costruire alleanze	52
6. Esperienze di monitoraggio delle OSC partecipanti all’impegno.....	53
6.1 Monithon	54
6.2 OnData	59
6.3 Libenter.....	65
6.4 Università degli Studi Milano-Bicocca	69
7. Progressi e sfide degli ultimi due anni	74
8. Conclusioni e prospettive	76
Allegati A1 - GLOSSARIO	79
Allegati A2 – RISORSE WEB	86

Data di rilascio	30/06/2026	Versione 5.5
------------------	------------	--------------

Il documento è stato elaborato nell'ambito del Sesto Piano di azione nazionale per il Governo Aperto, obiettivo "C": "Rafforzare la trasparenza e l'apertura dei dati per creare valore pubblico e aprire il PNRR ai cittadini", impegno 6 "Promuovere il ruolo delle nuove tecnologie e dei dati come bene comune per favorire le pratiche di governo aperto"^[1].

Il coordinamento di questo vademecum è stato effettuato da ANAC.

Organizzazioni responsabili per l'attuazione

PA: Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), PCM - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), PCM - Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD).

OSC: ANORC, Associazione Ondata, Monithon.

Organizzazioni che collaborano all'attuazione

PA: Comune di Nichelino, PCM-Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - Unità di missione NG-EU, Regione Puglia, Osservatorio Open Data-Università degli Studi di Milano-Bicocca.

OSC: Italia Civile ETS, LIBenter, PAsocial, Stati Generali dell'Innovazione, Actionaid.

Il presente documento è distribuito con licenza [CC-BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) international.



^[1] Impegno 6 del Sesto Piano di azione per il Governo Aperto <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/6nap/azione-3/impegno-6>

1. Introduzione

Questo Vademecum nasce con l'obiettivo di mettere a disposizione delle organizzazioni della società civile, dei cittadini attivi e delle comunità monitoranti¹ uno strumento operativo per comprendere e utilizzare al meglio indicatori, red flags e dati aperti nell'ambito del monitoraggio civico e della prevenzione della corruzione. L'attenzione si concentra in particolare sui programmi di investimento pubblico, come il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, e sul settore degli **appalti pubblici**, che rappresentano aree particolarmente esposte a rischi di sprechi, irregolarità, opacità e inefficienze nella spesa.

Il documento si colloca nel quadro del **Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto**² e valorizza l'esperienza maturata dal gruppo di lavoro multi-stakeholder dell'**impegno C6** dedicato ai dati aperti³, nel quale hanno collaborato amministrazioni pubbliche, organizzazioni civiche e comunità di ricerca. Questo Vademecum è il risultato di un lavoro condiviso, fondato sul confronto tra competenze, esperienze e punti di vista differenti di tutti i partecipanti al gruppo di lavoro, accomunati dall'obiettivo di rafforzare trasparenza, integrità e partecipazione civica. La redazione del vademecum è stata coordinata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ed hanno contribuito il Dipartimento Transizione Digitale (DTD) ed il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri Italiana, Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), Regione Puglia, Ondata, LIBenter, Università degli Studi Milano-Bicocca e Monithon.

Inoltre, scopo del presente lavoro è anche quello di rafforzare il valore pubblico delle pagine dedicate all'"Amministrazione Trasparente" sui siti web di ogni ente pubblico, che sono una risorsa preziosa e spesso poco conosciuta. Al loro interno si trovano informazioni su come vengono spesi i soldi pubblici, chi riceve incarichi o appalti, come sono organizzati gli uffici, quali sono i bilanci e i piani di spesa. In pratica, sono delle vere e proprie miniere di dati, accessibili a chiunque, che permettono di capire meglio come funziona la macchina pubblica. Se usati in modo intelligente, questi dati possono aiutare cittadini, giornalisti e

¹ Le comunità monitoranti sono gruppi di cittadini e organizzazioni della società civile che si organizzano per monitorare l'operato della pubblica amministrazione e tutelare il bene comune

² <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-azione-nazionale>

³ <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/6nap/azione-3/impegno-6>

associazioni a fare monitoraggio civico, a individuare sprechi o anomalie e, più in generale, a chiedere più responsabilità e trasparenza alle istituzioni.

Verranno presentati in tale ottica i recenti sviluppi della Piattaforma Unica della Trasparenza⁴ gestita da ANAC, che si propone come un punto di accesso unico a dati, informazioni e documenti relativi agli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013, mettendoli a sistema con il tema del nuovo modello di trasparenza, portato avanti da un altro gruppo di lavoro all'interno del piano⁵.

Esiste una stretta relazione tra la sezione "Amministrazione Trasparente" e i dati aperti, considerato che il decreto trasparenza dispone che tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria debbano essere pubblicati, appunto, come dati di tipo aperto per renderli riutilizzabili, ferme restando le limitazioni relative alla privacy, con il solo obbligo della citazione della fonte e di rispettarne l'integrità. Sulla base di questo, le Linee Guida adottate da AgID e vincolanti per tutte le PA hanno individuato come uno dei criteri da considerare per definire la priorità nell'apertura dei dati l'obbligatorietà di pubblicazione, per alcune tipologie di dati, derivante da specifiche norme.

Accanto a un sintetico resoconto partendo dell'esperienza del 5° NAP (2022-2023)⁶ e delle pratiche collaborative oggi in corso con il 6° NAP (2024-2026)⁷, il Vademecum si propone di fornire strumenti e suggerimenti concreti, spiegati con linguaggio divulgativo e non tecnico, per aiutare le OSC a:

- orientarsi nel panorama delle banche dati pubbliche;
- imparare a leggere e analizzare le informazioni disponibili;
- utilizzare indicatori e red flags per valutare criticamente i progetti;
- valorizzare i progressi compiuti negli ultimi due anni nel campo della trasparenza e dell'apertura dei dati.

Lo scopo non è solo descrittivo, ma anche pratico e abilitante: il documento vuole infatti mostrare come i dati possano diventare risorse realmente fruibili per il monitoraggio civico,

⁴ <https://put.anticorruzione.it/home>

⁵ <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/6nap/azione-3/impegno-7>

⁶ <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/5nap>

⁷ <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/6nap>

stimolando nuove forme di partecipazione e rafforzando la capacità delle comunità di contribuire alla prevenzione della corruzione.

Il monitoraggio civico della spesa pubblica non riguarda soltanto la verifica della correttezza formale delle procedure o della completezza delle informazioni pubblicate, ma anche la valutazione sostanziale della congruità dei costi sostenuti. In molti casi, infatti, una delle criticità più rilevanti è rappresentata dallo scostamento tra i prezzi applicati alle pubbliche amministrazioni e i corrispondenti valori di mercato. Per questa ragione, il Vademecum considera il controllo della spesa in una duplice prospettiva: da un lato la regolarità, la trasparenza e la tracciabilità dei processi; dall'altro l'adeguatezza economica delle condizioni di acquisto, come elemento essenziale per prevenire sprechi, distorsioni e utilizzi inefficienti delle risorse pubbliche.

Il Vademecum include anche esempi di esperienze italiane che mostrano come amministrazioni, organizzazioni della società civile e mondo della ricerca abbiano già utilizzato i dati aperti per produrre conoscenza, far emergere criticità e migliorare le politiche pubbliche.

1.1 Trasparenza proattiva in Italia e accesso civico generalizzato

In Italia la trasparenza amministrativa assume una forma proattiva, perché il d.lgs. 33/2013⁸ prevede la pubblicazione obbligatoria di dati, documenti e informazioni sui siti istituzionali della pubblica amministrazione ed enti equiparati, di regola nella sezione "Amministrazione trasparente".

Per tutti quei dati e documenti per i quali non è previsto o non viene esercitato l'obbligo di pubblicazione proattiva, sono previsti diritti e modalità di accesso su richiesta.

Ma i diritti di accesso non sono tutti uguali e vanno distinti con chiarezza:

⁸ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14:33>

- L'**accesso documentale** (previsto dagli artt. 22-25 della legge n. 241/1990) serve a chi vuole o deve tutelare una propria posizione giuridica e quindi richiede un interesse diretto, concreto e attuale, oltre a una motivazione specifica.
- L'**accesso civico semplice** (previsto dall'art. 5, comma 1 del D. Lgs. n. 33/2013), invece, può essere attivato da chiunque quando un'amministrazione non ha pubblicato dati, documenti o informazioni che la legge impone di rendere disponibili online.
- Diverso ancora è l'**accesso civico generalizzato** (previsto dall'art.5, comma 2 del D. Lgs. n. 33/2013), cioè il FOIA italiano: anche in questo caso la richiesta può essere presentata da chiunque e senza motivazione, ma riguarda dati e documenti ulteriori rispetto a quelli soggetti a pubblicazione obbligatoria, con l'obiettivo di rafforzare il controllo civico diffuso sull'attività pubblica.

In sintesi: **il primo tutela un interesse individuale, il secondo fa valere un obbligo di pubblicazione, il terzo amplia l'ambito della trasparenza amministrativa, rafforzandone la funzione di garanzia dell'accountability e del controllo civico.**

Le richieste di accesso vanno presentate a soggetti differenti a seconda della tipologia di accesso:

- all'amministrazione che ha prodotto il documento o che lo detiene stabilmente nel caso dell'accesso documentale;
- al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) dell'Amministrazione interessata nel caso dell'accesso civico;
- all'Ufficio che detiene i dati, o che è indicato come referente, o all'URP per quanto riguarda l'accesso civico generalizzato.

Anche in caso di silenzio o diniego, ci possono essere differenti rimedi e/o strumenti:

- per l'accesso documentale, in caso di rigetto o di silenzio oltre il termine di 30 gg. dalla presentazione dell'istanza (silenzio-rigetto), è possibile chiedere il riesame amministrativo (Difensore Civico o Commissione per l'Accesso ai documenti amministrativi) o fare ricorso al TAR (entro 30 gg.);

- per l'accesso civico, in caso di inerzia superiore ai 30 gg., è possibile fare ricorso al titolare del potere sostitutivo (di norma, dirigente di rango superiore alla persona cui è stata presentata l'istanza), o fare ricorso al TAR (entro 30 gg.);
- per l'accesso civico generalizzato, in caso di rigetto o inerzia superiore ai 30 gg., si può presentare istanza di riesame al RPCT o al difensore civico territorialmente competente, o fare ricorso al TAR (entro 30 gg.).

Per completezza di informazione, pur in questa necessaria sintesi, ricordiamo che l'art 5 del D. Lgs. n. 36/2006, di "*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE*" prevede la possibilità di presentare richieste di riutilizzo di documenti direttamente all'amministrazione interessata; in caso di diniego, è possibile esperire gli stessi rimedi previsti per l'accesso documentale;

Per orientarsi nella pratica, soprattutto per le richieste di accesso civico generalizzato, è utile anche [FOIAPop](#), **piattaforma civica** che aiuta a individuare l'ente competente e a predisporre in modo semplice un'istanza di FOIA.

1.2. Perché indicatori, red flags e dati aperti sono cruciali nella prevenzione della corruzione

La lotta alla corruzione non si fonda soltanto su strumenti repressivi o sanzionatori, ma principalmente sull'adozione di un approccio preventivo, che richiede la capacità di individuare tempestivamente i segnali di rischio e di rendere l'azione pubblica trasparente, leggibile e verificabile. Gli indicatori e le cosiddette red flags assumono un ruolo centrale. Si tratta infatti di **campanelli d'allarme** che consentono di rilevare anomalie nei processi amministrativi, ad esempio una gara d'appalto con un solo partecipante, procedure di affidamento caratterizzate da scarsa pubblicità, ripetute varianti con conseguente allungamento dei tempi e aumento dei costi: tali anomalie non costituiscono di per sé prove di illecito, ma segnalano la necessità di ulteriori approfondimenti.

Questi strumenti sono essenziali per anticipare l'emersione di situazioni a rischio, orientare i controlli, sia interni sia esterni, e valutare l'efficacia delle misure di prevenzione adottate.

Grazie agli indicatori, è possibile passare da una logica di intervento ex post a una logica di prevenzione, nella quale le amministrazioni pubbliche possono agire in modo più mirato per ridurre le aree di vulnerabilità e rafforzare la propria capacità di presidio.

I dati aperti rappresentano una condizione fondamentale affinché indicatori e red flags possano essere realmente efficaci. La disponibilità di dati completi, accessibili, aggiornati e riutilizzabili, come richiesto dalla normativa vigente e dalle Linee guida di riferimento, nonché richiamato con forza anche dalla campagna civica "[Dati Bene Comune](#)", consente infatti non solo alle istituzioni, ma anche alla società civile, ai cittadini, alle associazioni, ai media e al mondo della ricerca di **monitorare l'uso delle risorse pubbliche**. La trasparenza dei dati rende possibile un controllo diffuso, rafforza la fiducia nelle istituzioni e crea le condizioni per una vigilanza condivisa.

Accanto a questi elementi, occorre però riconoscere un ulteriore fattore essenziale: la **cultura del dato e la conoscenza dei processi amministrativi**. La semplice disponibilità dei dati, infatti, non è sufficiente se non è accompagnata dalla capacità di interpretarli correttamente, contestualizzarli e collegarli alle dinamiche concrete dell'azione amministrativa. Senza una diffusa cultura del dato e senza un'adeguata comprensione delle procedure, dei passaggi decisionali e dei vincoli che caratterizzano l'attività pubblica, diventa difficile attribuire ai dati il loro giusto valore, distinguere le anomalie reali dalle apparenti criticità e utilizzare indicatori e red flags in modo consapevole ed efficace.

La combinazione tra indicatori di rischio, dati aperti e competenze interpretative dà così vita ad un vero e proprio sistema di allerta precoce. Da un lato, offre alle amministrazioni strumenti per intervenire in tempo utile; dall'altro, mette supporto forme di controllo esterno diffuso, che costituiscono uno degli elementi più efficaci ai fini della prevenzione della corruzione. Perché questo sistema funzioni è però necessario che i dati siano di qualità, aggiornati e resi disponibili in formati leggibili da macchina, e che gli indicatori siano costruiti su basi metodologiche solide, validati e costantemente monitorati, così da ridurre il rischio di false segnalazioni o letture parziali.

Elemento	Perché è rilevante
Indicatori e red flags	Gli indicatori sono misure, dirette o indirette, che consentono di individuare rischi potenziali, situazioni anomale o elementi di fragilità nei processi pubblici. Le red flags costituiscono una particolare categoria di indicatori, in quanto operano come “campanelli d’allarme” rispetto a possibili comportamenti corruttivi, irregolarità o situazioni critiche che richiedono ulteriori approfondimenti.
Dati aperti	Per dati aperti si intendono dati resi disponibili secondo modalità che ne consentano l’accesso, l’utilizzo e il riutilizzo da parte di chiunque, anche per finalità ulteriori rispetto a quelle per cui sono stati raccolti, nel rispetto dei limiti previsti dall’ordinamento. Per essere effettivamente aperti e riutilizzabili, i dati devono essere pubblicati con licenze chiare, in formati aperti o interoperabili, accessibili attraverso le tecnologie dell’informazione e della comunicazione e, preferibilmente, leggibili da macchina.
Qualità, completezza e aggiornamento dei dati	Se i dati sono lacunosi, incompleti, non aggiornati o pubblicati in formati che non consentono l’elaborazione automatica, gli indicatori non possono essere calcolati correttamente e le red flags rischiano di produrre risultati distorti o poco affidabili.
Chiarezza e solidità metodologica dei criteri	Gli indicatori devono essere definiti in modo trasparente, coerente e verificabile. È importante che siano costruiti secondo criteri il più possibile oggettivi, validati e comprensibili, così da ridurre il rischio di falsi positivi, falsi negativi o interpretazioni arbitrarie.

Uso attivo e capacità di risposta	Non è sufficiente che i dati siano aperti: occorre che amministrazioni, autorità di controllo, organizzazioni civiche, ricercatori, giornalisti e cittadini siano messi nelle condizioni di analizzarli e interpretarli. Allo stesso tempo, è necessario che all'emersione di segnali di rischio corrispondano forme adeguate di verifica, approfondimento e intervento.
Protezione dei dati personali e limiti legittimi alla diffusione	Non tutti i dati possono essere pubblicati integralmente o senza cautele. L'apertura dei dati deve essere sempre bilanciata con la tutela della riservatezza, dei segreti tutelati dall'ordinamento, della sicurezza e degli interessi pubblici o privati meritevoli di protezione.
Cultura del dato e conoscenza della pubblica amministrazione	La sola disponibilità di dati non basta se non è accompagnata dalla capacità di leggerli, interpretarli e collocarli nel contesto corretto. Senza una conoscenza adeguata del funzionamento della pubblica amministrazione, delle procedure, dei vincoli normativi e delle logiche organizzative, anche dati formalmente aperti e indicatori ben costruiti rischiano di essere sottoutilizzati o male interpretati. La cultura del dato è dunque ciò che consente di attribuire ai dati il loro giusto valore conoscitivo e operativo.

1.3. Il legame con il monitoraggio civico dei programmi di investimento pubblici e degli appalti

1.3.1 Focus sul PNRR

Il [PNRR](#), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, impegna enormi quantità di denaro pubblico e finanzia migliaia di progetti in tutto il Paese. Per questo è importante non solo

controllare a posteriori come vengono spesi i fondi, ma anche riuscire a intercettare in anticipo possibili criticità.

Gli indicatori di rischio servono a segnalare se qualcosa non sta andando come dovrebbe. Per esempio: una gara d'appalto con un solo concorrente, un progetto che accumula ritardi continui, un costo finale molto più alto di quello previsto. Queste situazioni non indicano automaticamente la presenza di corruzione o irregolarità, ma rappresentano segnali che meritano attenzione e ulteriori approfondimenti.

Per individuare questi segnali servono dati aperti e di qualità. Se i dati sugli appalti e sui progetti del PNRR non vengono pubblicati in modo chiaro, strutturato, aggiornato e accessibile, diventa impossibile verificare quante aziende hanno partecipato a una gara, quali enti hanno ricevuto i fondi o in quali territori si concentrano gli investimenti. È proprio questo il punto richiamato dalla [campagna Dati Bene Comune](#): rendere i dati pubblici e riutilizzabili, affinché possano essere usati non solo dalle autorità di controllo, ma anche da cittadini, giornalisti, associazioni, ricercatori e organizzazioni del terzo settore.

Tuttavia, la disponibilità dei dati non basta da sola. Occorrono anche una cultura del dato diffusa e una solida cultura della pubblica amministrazione: la prima è necessaria per leggere, interpretare e utilizzare correttamente le informazioni; la seconda per comprendere procedure, vincoli, tempi e responsabilità che caratterizzano l'azione amministrativa.

1.3.2 Monitoraggio civico

Con dati affidabili e accessibili, la società civile può seguire concretamente l'attuazione dei progetti: verificare se le opere vengono completate nei tempi previsti, se le clausole sociali del PNRR vengono rispettate, se le risorse sono distribuite in modo equilibrato tra territori e destinatari. In questo quadro, indicatori e red flags diventano strumenti utili per leggere i dati e tradurli in osservazioni fondate.

Il monitoraggio civico, però, non coincide soltanto con una funzione di vigilanza o di denuncia. Accanto alla dimensione di watchdog, esiste anche una funzione civica di accompagnamento, partecipazione e apprendimento collettivo: il monitoraggio può contribuire a far emergere bisogni, segnalare ostacoli attuativi, favorire il dialogo tra

amministrazioni e comunità territoriali, e promuovere una più ampia comprensione pubblica di come funzionano le politiche e di quali effetti producono. In questo senso, non si limita a “controllare” l’azione pubblica, ma può anche rafforzare la qualità, aumentando trasparenza, consapevolezza e capacità di correzione.

Questo tipo di monitoraggio non sostituisce i controlli ufficiali, né quelli istituzionali né quelli orientati a finalità scientifiche, ma li integra e li completa. Permette di avere più occhi sugli stessi progetti e più prospettive per analizzarli, riducendo il rischio che problemi, ritardi o comportamenti scorretti passino inosservati. Naturalmente, tutto questo richiede dati affidabili, indicatori ben costruiti e competenze adeguate a interpretarli, ma quando questi elementi si combinano, si rafforza un sistema di prevenzione e controllo molto più solido.

Per il PNRR, dunque, indicatori, red flags, dati aperti e monitoraggio civico sono strumenti strettamente collegati: i dati consentono di costruire e calcolare gli indicatori; gli indicatori aiutano a far emergere anomalie e criticità; il monitoraggio civico permette alla società di osservare, comprendere, valutare e accompagnare il modo in cui vengono impiegate le risorse pubbliche.

Resta però una sfida decisiva: **il divario tra la trasparenza prevista in teoria e la sua applicazione concreta**. In astratto, i dati pubblicati online dovrebbero consentire a chiunque di controllare l’operato delle amministrazioni; nella pratica, invece, le informazioni sono spesso frammentate, difficili da reperire, pubblicate in formati poco accessibili o comprensibili solo a chi possiede competenze tecniche specifiche, ad esempio in materia informatica o di contratti pubblici. È proprio rispetto a queste difficoltà che assume senso la realizzazione di un vademecum: uno strumento semplice e pratico che aiuti un primo orientamento tra le principali fonti, a capire dove trovare i dati e come interpretarli, rendendo il controllo civico realmente più accessibile e inclusivo.

1.4 Obiettivi e destinatari del Vademecum (OSC, cittadini attivi, media, accademici)

Questo vademecum nasce con un obiettivo chiaro: offrire strumenti semplici e concreti per comprendere i dati pubblici, interpretare gli indicatori di rischio e riconoscere i cosiddetti

red flags nei programmi di investimento e negli appalti, con particolare attenzione a quelli legati al PNRR. Non si tratta di un manuale tecnico destinato a pochi esperti, ma di una guida pratica pensata per rendere la lettura della spesa pubblica più accessibile, comprensibile e condivisa.

Prima di tutto, il vademecum si propone di favorire l'informazione e la trasparenza, aiutando a leggere i dati aperti pubblicati dalle amministrazioni, a comprenderne il significato e a coglierne anche limiti, lacune e criticità. La trasparenza non è intesa solo come disponibilità formale di informazioni, ma come reale possibilità di utilizzarle per orientarsi, capire e partecipare in modo consapevole al dibattito pubblico. È anche un modo per valorizzare la comunità di pratica che da anni lavora su questi temi.

Accanto a questo, il vademecum intende rafforzare la prevenzione della corruzione, mostrando come indicatori e red flags possano essere utilizzati per individuare segnali di rischio prima che si traducano in problemi strutturali. L'obiettivo, quindi, non è soltanto "scoprire" anomalie, ma promuovere una maggiore capacità diffusa di lettura dei fenomeni, di attenzione ai processi e di comprensione delle possibili criticità nella gestione delle risorse pubbliche.

Un terzo obiettivo è sostenere il monitoraggio civico, offrendo a cittadini e organizzazioni strumenti utili per seguire l'attuazione dei progetti, confrontare informazioni, formulare osservazioni fondate e contribuire al dibattito pubblico con evidenze solide. Anche in questo caso, il monitoraggio civico non va inteso soltanto come attività di vigilanza o denuncia, ma anche come pratica di partecipazione, conoscenza e confronto, capace di rafforzare il rapporto tra istituzioni, comunità e territori.

I destinatari del vademecum sono diversi, ma accomunati dal desiderio di rendere più trasparente e responsabile l'uso delle risorse pubbliche:

- Le **organizzazioni della società civile** (OSC), che possono utilizzare questi strumenti per rafforzare le proprie attività di advocacy, di controllo e di supporto alle comunità locali.
- I **media e i giornalisti**, che trovano in indicatori e dati aperti una base solida per inchieste, articoli e approfondimenti, contribuendo a rendere il dibattito pubblico più informato.

- Il **mondo accademico e i ricercatori**, che possono utilizzare il vademecum come punto di partenza per analisi più complesse, valutazioni di impatto o confronti tra territori e settori.
- I **cittadini attivi**, interessati a capire come vengono spesi i fondi sul loro territorio e a esercitare un ruolo di controllo dal basso, anche in modo informale.

L'idea di fondo è che la trasparenza, la prevenzione della corruzione e il buon uso delle risorse pubbliche non siano responsabilità esclusiva delle istituzioni. Possono e devono diventare un terreno di **collaborazione tra attori diversi**.

2. Il contesto di riferimento

2.1 Un percorso all'interno dei Piani d'Azione Nazionale OGP (Open Government Partnership)

Questo vademecum si colloca nell'ambito dei risultati previsti dall'[impegno C6 del 6° NAP](#) Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto (2024-2026), che riprende e sviluppa il percorso già avviato nei precedenti cicli di attuazione, con particolare riferimento al lavoro svolto nell'ambito dell'[impegno 5.02 del 5° NAP](#), attuato nel periodo 2022-2023. L'impegno C6 punta infatti sulla valorizzazione dei dati aperti, sul miglioramento dell'interoperabilità semantica, sulla produzione di vademecum e linee guida per rendere i dati più accessibili e comprensibili, nonché sul consolidamento di un tavolo paritetico tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni della società civile, con l'obiettivo di rafforzare accountability, monitoraggio civico e partecipazione informata, con particolare attenzione al PNRR e agli appalti pubblici, a cui dedica un gruppo di lavoro specifico all'interno dell'impegno complessivo.

Per visionare il dettaglio degli impegni previsti dal 6 NAP e le attività realizzate sino a questo momento, si rinvia ad una lettura approfondita dello stesso alla relativa [pagina](#) del portale nazionale dedicato al governo aperto open.gov.it.

2.2 Il ruolo della collaborazione multi-stakeholder: amministrazioni pubbliche, società civile, università.

Già **dal 2022**, all'interno di questo quadro è stato attivato un gruppo di lavoro multi-stakeholder che ha riunito le principali amministrazioni responsabili della gestione delle banche dati nazionali e dei sistemi informativi pubblici, insieme a organizzazioni della società civile, ricercatori e rappresentanti del mondo accademico attivi sui temi degli open data e del monitoraggio civico. Hanno partecipato in questi anni come organizzazioni referenti per l'attuazione degli impegni sui dati aperti, tra gli altri, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), il Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica – OpenCUP, il Dipartimento per le Politiche di Coesione con Opecoesione, nonché soggetti della società civile quali OnData, Monithon, Cittadinanzattiva, Fondazione Etica, Osservatorio civico PNRR, Parliament Watch Italia (PWI) e Transparency International Italia.

Successivamente, **dopo il 2024**, si sono aggiunte altre organizzazioni, Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - Unità di missione per il piano Next Generation EU (NG-EU), Regione Puglia, Osservatorio Open Data-Università degli Studi di Milano-Bicocca, Comune di Nichelino, ANORC, LIBenter, PAsocial, Stati Generali dell'Innovazione, Actionaid, Italia Civile ETS.

Questo spazio di collaborazione ha rappresentato una **piattaforma stabile di confronto tra punti di vista diversi ma complementari**: da un lato, le esigenze organizzative, tecniche e normative delle amministrazioni; dall'altro, i bisogni di chi utilizza i dati per attività di analisi, monitoraggio, ricerca, inchiesta e partecipazione civica. Gli incontri del gruppo, svolti con cadenza regolare, in parte online e in parte in presenza, hanno favorito il dialogo tra tecnici, operatori e decisori non specialisti, mettendo in evidenza tanto le criticità ancora presenti

nei processi di apertura dei dati, quanto le priorità necessarie per renderli effettivamente leggibili, comparabili e utilizzabili.

Il lavoro del gruppo si è concentrato in particolare sulla ricognizione delle principali banche dati utili al monitoraggio del PNRR, sull'integrazione delle informazioni provenienti da fonti diverse e sul miglioramento della qualità e della documentazione (metadati) dei dataset messi a disposizione dalle amministrazioni coinvolte. Il percorso ha contribuito a rafforzare il collegamento tra dati relativi ai finanziamenti, all'attuazione dei progetti e all'affidamento dei contratti, con l'obiettivo di consentire una lettura più completa e integrata del **ciclo di vita degli interventi pubblici**.

2.3 Risultati raggiunti: dataset integrati (BDNCP, OpenCUP, ReGiS, PA Digitale), API, guida al riuso dei dati.

Tra i risultati più rilevanti si collocano l'integrazione e la valorizzazione dei dataset messi a disposizione da ANAC con BDNCP, dal DIPE con OpenCUP, Dal MEF con ReGiS e dal DTD con PA Digitale, il rafforzamento degli strumenti di accesso ai dati, comprese le API (Application Programming Interface) messe a disposizione dalle Amministrazioni, e la produzione di materiali di supporto al riuso, tra cui guide e strumenti operativi rivolti a cittadini, giornalisti, ricercatori e organizzazioni della società civile. Si è trattato di un passaggio importante, perché ha contribuito a superare la frammentarietà delle fonti e a costruire le condizioni per un uso più consapevole ed efficace dei dati pubblici.

Un altro passaggio importante è stato la [realizzazione di una guida al riuso dei dati](#), nel 2023, concepita come supporto pratico per cittadini, giornalisti, ricercatori e organizzazioni della società civile. La guida che illustra, con esempi concreti, come muoversi tra le diverse fonti e come ricostruire le informazioni essenziali per seguire l'attuazione di un progetto sul territorio, ha contribuito a rendere più riusabili i servizi informativi che man mano erano messi a disposizione dai produttori di dati.

Dal confronto maturato nel tavolo è emersa con chiarezza una consapevolezza condivisa: la trasparenza non si esaurisce nella semplice pubblicazione dei dati, ma richiede che questi siano accessibili, comprensibili, collegabili, riutilizzabili, e adeguatamente comunicati. Solo in questo modo i dati possono diventare una reale infrastruttura di conoscenza pubblica,

capace di sostenere accountability, monitoraggio civico e partecipazione democratica alle politiche pubbliche, una misura della reale propensione all'apertura.

2.4 L'adozione di standard: OCDS e schema.gov.it

Un fattore non secondario per il lavoro svolto è stato il riferimento a standard internazionali di pubblicazione dei dati, come l'[Open Contracting Data Standard \(OCDS\)](#) e la catalogazione delle risorse semantiche su [schema.gov.it](#).

L'Open Contracting Data Standard (OCDS) è uno standard internazionale aperto e non proprietario, sviluppato dalla [Open Contracting Partnership \(OCP\)](#), che definisce un modello comune per la pubblicazione strutturata dei dati e dei documenti relativi all'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, dalla programmazione e progettazione della gara fino all'aggiudicazione, alla stipula, all'esecuzione e alle eventuali modifiche contrattuali.

Lo standard individua un insieme di campi informativi, regole, identificativi univoci e schemi dati che consentono di rappresentare in modo uniforme i processi di approvvigionamento pubblico, favorendo l'interoperabilità tra sistemi informativi, il riutilizzo dei dati, l'analisi comparativa e il monitoraggio delle politiche di procurement. L'adozione dell'OCDS mira a rafforzare la trasparenza, la concorrenza, l'integrità e l'accountability nella gestione dei contratti pubblici, rendendo le informazioni accessibili in formato aperto, leggibile dalle macchine e confrontabile a livello internazionale. Lo standard è oggi adottato a livello mondiale da oltre cinquanta amministrazioni ed è riconosciuto come riferimento internazionale per la pubblicazione dei dati sugli appalti pubblici.

L'uso dello standard OCDS per il dominio dei contratti pubblici consente quindi di descrivere gli appalti e i contratti pubblici in maniera uniforme e riconoscibile, favorendo il confronto tra fonti diverse e la possibilità di integrare dati nazionali con quelli di altri Paesi o di organizzazioni internazionali. Per amministrazioni e società civile questo si traduce in maggiore chiarezza, interoperabilità e possibilità di riuso: chi analizza i dati non deve reinventare schemi o procedure, ma può applicare strumenti già esistenti e condivisi a livello globale. In questo modo, la trasparenza diventa non solo un obbligo formale, ma anche un'occasione per facilitare il monitoraggio civico e migliorare la qualità delle analisi.

Un'altra risorsa importante a livello nazionale per l'interoperabilità e la fruibilità delle basi dati esistenti è rappresentata dal **Catalogo Nazionale della Semantica dei Dati**

(<https://schema.gov.it>), che assicura l'interoperabilità tra le basi dati della PA grazie a una semantica condivisa, che permette di definire servizi digitali e sviluppare API interoperabili attraverso standard come RDF e REST.

Il Catalogo è organizzato in modo federato e raccoglie risorse semantiche gestite dai diversi enti (Contributori), garantendo condivisione del significato e un adeguato livello di interoperabilità semantica, in particolare:

- **Schemi Dati**, che descrivono insiemi di dati definendone la serializzazione e validandone la sintassi;
- **Ontologie**, che offrono una rappresentazione formale, condivisa ed esplicita dei concetti di un dominio;
- **Vocabolari controllati**, che comprendono liste, tassonomie, glossari e tesauri con termini validati da autorità competenti.

Il catalogo schema.gov.it, in continua evoluzione, armonizza e standardizza i modelli di dati condivisi e garantisce che formato e significato delle informazioni scambiate siano preservati e compresi durante gli scambi; insieme al catalogo schema.gov.it va menzionata la Piattaforma digitale nazionale dati, che rappresenta l'infrastruttura abilitante per lo scambio sicuro e standardizzato di dati tra Amministrazioni, tramite un punto di accesso unificato.

Per le amministrazioni e per la società civile, il ricorso a standard condivisi si traduce in maggiore chiarezza, interoperabilità e possibilità di riuso. Chi produce o analizza i dati non deve definire ogni volta nuovi schemi, significati o procedure, ma può applicare modelli già esistenti, documentati e riconosciuti.

L'esperienza OpenCUP_LD ha fornito un'applicazione concreta di questo approccio. I dati provenienti da OpenCUP, IndicePA e dagli archivi ANAC sono stati collegati attraverso identificativi condivisi e successivamente ricondotti a ontologie e vocabolari standard. La loro trasformazione in Linked Data ha consentito di rappresentare le informazioni secondo un modello a grafo, nel quale i progetti, le amministrazioni, i soggetti e le procedure non sono trattati come elementi isolati, ma come entità collegate da relazioni esplicite e interrogabili.

La proposta di repository di lavoro tra DTD e DIPE per la conversione dei dati OpenCUP e collegati in LD è visibile su Github⁹.

⁹ <https://github.com/teamdigitale/dati-semantic-OpenCUP-LD/tree/main>

3. Indicatori, red flags e dati aperti: cosa sono e come usarli

3.1 Indicatori di trasparenza e integrità: definizione, esempi concreti, cosa misurano

Gli indicatori di trasparenza e integrità sono strumenti di misurazione che consentono di valutare il livello di apertura, correttezza e affidabilità delle amministrazioni pubbliche. Si traducono in parametri osservabili, come la pubblicazione di bilanci, l'accessibilità dei dati sugli appalti, o l'esistenza di politiche anticorruzione interne. Questi indicatori misurano non solo la disponibilità delle informazioni, ma anche la loro qualità, completezza e aggiornamento, offrendo così una base solida per confronti, monitoraggio delle performance e valutazioni sull'effettiva integrità istituzionale.

La loro funzione non si limita a verificare la presenza formale delle informazioni che devono essere pubblicate per soddisfare gli obblighi normativi, ma permette di comprendere quanto le informazioni siano effettivamente accessibili, utilizzabili e utili al controllo civico. In termini pratici, questi indicatori si traducono in parametri osservabili e comparabili, che vanno dalla pubblicazione dei bilanci e degli atti amministrativi, alla disponibilità di dati sugli appalti e sui fornitori, fino alla presenza di politiche interne di prevenzione della corruzione e alla tracciabilità delle decisioni. L'attenzione non è rivolta soltanto alla disponibilità dei dati, ma anche alla loro qualità: chiarezza, leggibilità, formato aperto, completezza (assenza di omissioni rilevanti) e aggiornamento (informazioni corrente e non obsolete).

L'utilizzo sistematico di questi indicatori consente di:

- monitorare le performance istituzionali nel tempo;
- confrontare i diversi enti pubblici tra loro, individuando buone pratiche e criticità;
- rafforzare la fiducia dei cittadini attraverso evidenze verificabili;
- supportare valutazioni indipendenti da parte di organismi di controllo, società civile e media.

Esempi concreti di indicatori di trasparenza e integrità includono:

- **Bilanci pubblicati:** percentuale di enti che rendono disponibili i propri bilanci in formato aperto e aggiornato;

- **Appalti e contratti:** presenza di dati sugli affidamenti con informazioni su importi, aggiudicatari e criteri di selezione;
- **Conflitti di interesse:** pubblicazione di dichiarazioni patrimoniali e di incompatibilità dei dirigenti;
- **Accessibilità dei dati:** disponibilità delle informazioni in formati machine readable e conformi agli standard open data;
- **Politiche anticorruzione:** esistenza e pubblicazione di piani triennali per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza evoluti nei PIAO¹⁰ (Piano Integrato di Attività e Organizzazione), il documento unico di programmazione e governance delle singole pubbliche amministrazioni;
- **Partecipazione civica:** strumenti messi a disposizione delle organizzazioni della società civile per chiedere informazioni, segnalare irregolarità o per partecipare ai processi decisionali.

Grazie a tali strumenti, è possibile passare da un approccio formale e normativo della trasparenza ad una valutazione più **sostanziale e misurabile**, che rifletta l'effettivo impegno delle amministrazioni nella promozione dell'integrità pubblica.

Alcuni esempi di indicatori sono riportati nella tabella seguente:

Indicatore	Definizione	Esempio di fonte	Criterio di misurazione
Bilanci pubblici	Pubblicazione dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti	Sezione <i>Amministrazione Trasparente</i> ; portali regionali e comunali, OpenBDAP	Presenza/assenza; aggiornamento annuale; formato aperto (CSV, JSON, XML)
Appalti e contratti	Dati sugli affidamenti di lavori, servizi e forniture, con	ANAC – BDNCP (Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici); siti di singoli enti	Completezza delle informazioni; pubblicazione in formato <i>machine readable</i> ; tempi di aggiornamento

¹⁰ <https://piao.dfp.gov.it/piao>

	dettaglio su importi e aggiudicatari		
Incarichi e consulenze	Trasparenza su incarichi esterni e consulenze con compensi	Sezione <i>Amministrazione Trasparente</i>	Percentuale di incarichi pubblicati con dettaglio economico; aggiornamento semestrale
Piani anticorruzione e trasparenza	Esistenza e aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	Siti istituzionali; ANAC	Presenza del piano; aggiornamento annuale; accessibilità del documento
Accessibilità dei dati	Pubblicazione dei dataset in formati aperti e riutilizzabili, conformi a standard open data	Portale nazionale dati.gov.it ; portali open data regionali/comunali	Numero di dataset disponibili; % in formati <i>machine readable</i> ; presenza di metadati
Partecipazione civica	Strumenti di coinvolgimento dei cittadini in decisioni e controlli	Consultazioni pubbliche online; piattaforme di segnalazione civica	Numero di consultazioni attive; modalità di interazione; trasparenza sugli esiti
Qualità e tempestività delle pubblicazioni	Livello di aggiornamento e chiarezza delle informazioni	Valutazione da parte di ANAC, Corte dei Conti, associazioni civiche	Frequenza degli aggiornamenti; linguaggio chiaro; indicatori di leggibilità

3.2 Red flags: segnali di rischio nei contratti pubblici (conflitti di interesse, anomalie negli importi, scarsa concorrenza)

Le **red flags** sono indicatori di rischio che aiutano a individuare possibili irregolarità o fenomeni corruttivi nell'ambito dei contratti pubblici. Tra i principali rientrano la presenza di conflitti di interesse, anomalie negli importi rispetto ai valori di mercato, ricorso eccessivo a procedure negoziate senza bando, o un livello anomalo di concentrazione di aggiudicazioni a pochi operatori. L'analisi sistematica di queste spie di rischio permette di attivare controlli mirati e prevenire pratiche distorsive, garantendo maggiore trasparenza e tutela dell'interesse pubblico.

Non si tratta di prove dirette di illegalità, ma di **campanelli d'allarme** che, se osservati sistematicamente, consentono di orientare controlli e verifiche in modo più mirato ed efficace.

Tra i principali segnali rientrano:

- la presenza di **conflitti di interesse**, ad esempio rapporti personali o economici tra decisori pubblici e imprese aggiudicatarie;
- **anomalie negli importi** rispetto ai valori medi di mercato o rispetto a contratti analoghi in altri enti;
- il ricorso frequente o ingiustificato a **procedure negoziate senza bando**, che riducono la concorrenza;
- una **concentrazione eccessiva di aggiudicazioni** nelle mani di pochi operatori economici, con rischio di favoritismi o cartelli;
- modifiche contrattuali rilevanti in corso d'opera, che aumentano importi o cambiano condizioni in modo non trasparente.

L'analisi delle red flags è oggi parte integrante delle strategie di prevenzione della corruzione promosse da organismi nazionali e internazionali (come ANAC in Italia o l'OCSE a livello globale). Essa permette non solo di **intercettare anomalie prima che degenerino in comportamenti illeciti**, ma anche di rafforzare la **fiducia dei cittadini** nella gestione delle risorse pubbliche.

L'ANAC ha individuato una serie di [indicatori di rischio corruttivo](#) (red flags) che, se presenti in maniera ricorrente o anomala, possono segnalare criticità nella gestione degli appalti. Tra i principali rientrano:

- **Quota ridotta di procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa:** l'uso prevalente del solo prezzo più basso può ridurre la qualità e favorire accordi opachi.
- **Elevata incidenza di procedure negoziate senza gara:** un ricorso frequente e ingiustificato a tali procedure limita la concorrenza e aumenta il rischio di favoritismi.
- **Concentrazione di aggiudicazioni su pochi operatori:** la ripetuta vittoria degli stessi fornitori in uno specifico territorio o settore segnala possibile chiusura del mercato o relazioni privilegiate.
- **Ridotto numero di offerte presentate in gara:** la scarsa partecipazione può indicare barriere all'accesso, pratiche anticoncorrenziali o condizioni poco trasparenti.
- **Variazioni significative in corso d'opera:** modifiche rilevanti ai contratti (soprattutto se comportano incrementi di costo o cambiamenti sostanziali delle prestazioni) sono un segnale di rischio.
- **Indicatori territoriali compositi:** quando più red flags superano determinate soglie statistiche a livello provinciale o settoriale, si attiva un alert che richiede approfondimenti mirati.

Un utilizzo sistematico di queste spie di rischio, supportato da strumenti digitali e open data, consente infatti di costruire **modelli predittivi e sistemi di allerta precoce**, capaci di affiancare l'attività di controllo tradizionale e di aumentare l'efficacia delle politiche di integrità.

3.3 Indicatori di rischio a livello locale

Oltre agli indicatori generali di trasparenza e integrità, ANAC ha sviluppato un sistema di **indicatori di rischio corruttivo a livello locale**, finalizzato a monitorare le aree più esposte a fenomeni di opacità o irregolarità. Si tratta di strumenti che consentono di leggere il contesto territoriale con maggiore dettaglio, individuando criticità che possono variare da provincia a provincia o tra settori specifici della pubblica amministrazione.

Gli indicatori sono costruiti a partire da **banche dati nazionali** (come la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici) e vengono aggregati per restituire un quadro comparativo del rischio corruttivo sul territorio. L'obiettivo è quello di evidenziare situazioni anomale – ad esempio un ricorso eccessivo a procedure negoziate, una scarsa partecipazione alle gare o una concentrazione degli appalti in pochi operatori – e di fornire così **strumenti di allerta precoce** per le amministrazioni, gli organi di controllo e la società civile.

Grazie a questo approccio, i dati entrano in un **cruscotto di monitoraggio** che supporta sia l'attività preventiva (con l'adozione di misure correttive) sia l'attività di vigilanza, rendendo più efficace la strategia di contrasto alla corruzione e migliorando la trasparenza a livello locale.

3.4 Complementarità tra red flags e indicatori locali di rischio

Gli **indicatori di rischio a livello locale** e le **red flags negli appalti** sono strumenti distinti ma complementari. Le red flags operano a livello di singola procedura o contratto, segnalando anomalie specifiche che richiedono un controllo puntuale. Gli indicatori locali, invece, offrono una **visione territoriale più ampia**, evidenziando contesti in cui il rischio corruttivo è statisticamente più elevato. Integrando i due approcci, è possibile combinare la capacità di allerta precoce sui singoli casi con un'analisi strutturale delle condizioni che rendono un territorio più vulnerabile. In questo modo, si crea un quadro multilivello che rafforza la prevenzione e orienta le risorse di vigilanza verso aree e procedure più esposte.

Gli **indicatori di contesto** (indicatori di rischio a livello locale) sviluppati da ANAC hanno l'obiettivo di supportare l'analisi del rischio corruttivo tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche e istituzionali dei territori. Si tratta di un set di **18 indicatori su base provinciale**, organizzati in quattro **domini tematici**:

1. **Istruzione** – livello di capitale umano e accesso alla formazione;
2. **Economia del territorio** – dinamiche produttive e occupazionali;
3. **Capitale sociale** – fiducia, partecipazione civica, coesione sociale;
4. **Criminalità** – incidenza di fenomeni illegali sul territorio.

Questi domini vengono sintetizzati in un **indice composito**, che semplifica la lettura di fenomeni complessi e multidimensionali. A completamento del quadro, sono stati inoltre analizzati altri **25 indicatori di contesto** non inclusi nei domini principali.

Nel **2024** è stato effettuato un aggiornamento metodologico e dei dati: dieci dei diciotto indicatori principali sono stati aggiornati con serie storiche successive al 2017, e lo stesso è stato fatto per diciotto indicatori della sezione "Altri indicatori". I dati sono resi disponibili nella **Dashboard ANAC degli indicatori di contesto**, insieme alla documentazione metodologica.

In sintesi, questi strumenti non misurano direttamente episodi di corruzione, ma aiutano a **comprendere le condizioni di vulnerabilità** di un territorio, fornendo una cornice utile per interpretare i segnali di rischio e orientare politiche di prevenzione più mirate.

La seguente tabella riassume i **quattro domini tematici degli [indicatori di contesto ANAC](#)**, con esempi di indicatori inclusi:

Dominio	Descrizione	Esempi di indicatori
Istruzione	Misura il livello di capitale umano e le opportunità formative nei territori.	- Tasso di abbandono scolastico - Percentuale di diplomati/laureati nella popolazione - Partecipazione alla formazione continua
Economia del territorio	Analizza la struttura economica e la solidità del sistema produttivo locale.	- Tasso di disoccupazione - Tasso di crescita delle imprese - Reddito medio pro capite - Incidenza dell'economia sommersa
Capitale sociale	Riguarda la fiducia, la coesione sociale e la partecipazione civica.	- Tasso di partecipazione elettorale - Densità di associazioni e organizzazioni non profit - Indice di fiducia interpersonale

Criminalità	Rileva la presenza e l'impatto dei fenomeni criminali sul territorio.	- Numero di reati denunciati (furti, rapine, estorsioni) - Reati contro la Pubblica Amministrazione - Presenza di procedimenti per associazione mafiosa
--------------------	---	---

Gli indicatori sviluppati da ANAC si inseriscono in una logica di **trasparenza e apertura totale**, che va oltre la semplice pubblicazione dei dati¹¹. Da un lato, vengono messi a disposizione come **open data**, cioè in formati aperti, riutilizzabili e aggiornati, così da consentire analisi indipendenti da parte di cittadini, ricercatori, giornalisti e società civile. Dall'altro, l'Autorità adotta un approccio **open code**, rendendo pubblici i metodi e gli algoritmi utilizzati per costruire gli indicatori, garantendo così tracciabilità e riproducibilità delle elaborazioni. Infine, questo insieme si traduce in **open knowledge**, ossia nella costruzione di un patrimonio condiviso di conoscenza che non appartiene solo alle istituzioni ma a tutta la collettività, rafforzando il monitoraggio civico e promuovendo un dialogo più maturo e informato tra amministrazioni e cittadini.

3.5 Dati aperti: caratteristiche (machine readable, riutilizzabili), valore per il monitoraggio civico

I dati aperti, noti anche come Open Data, sono informazioni messe a disposizione dalle amministrazioni in formati machine readable, standardizzati e riutilizzabili senza restrizioni. Le loro caratteristiche – rintracciabilità, accessibilità, interoperabilità, riusabilità e licenze aperte – li rendono una risorsa essenziale per analisi, innovazione e partecipazione civica. Nel contesto del monitoraggio civico, i dati aperti consentono a cittadini, giornalisti e organizzazioni della società civile di controllare l'uso delle risorse pubbliche, rilevare criticità e proporre soluzioni, rafforzando così trasparenza e accountability.

¹¹ <https://anac-c1.board.com/#/screen/?capsulePath=Cruscotti%5CIndicatori%20di%20contesto.bcps&showMenu=false>

A livello italiano, il centro di competenza nazionale sugli Open Data è l'[Agenzia per l'Italia Digitale](#) (AgID), che promuove la cultura e le politiche di riutilizzo dei dati pubblici e gestisce il portale [dati.gov.it](#). AgID adotta Linee Guida, in recepimento della normativa europea e nazionale, e ha un ruolo di coordinamento per la pubblicazione di dati aperti, tra cui quelli considerati di elevato valore, da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Con [Determinazione n. 183/2023](#) AgID ha adottato e pubblicato le “[Linee Guida recanti regole tecniche per l’apertura dei dati e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico](#)” ai sensi dell’articolo 12 del [D. Lgs. n. 36/2006](#), disposizione introdotta a seguito delle modifiche del D. Lgs. n. 200/2021, recepimento italiano della [Direttiva 2019/1024](#), cosiddetta Direttiva Open Data.

Le Linee Guida hanno l’obiettivo di supportare le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti interessati al processo di apertura dei dati e di riutilizzo dell’informazione del settore pubblico, fornendo indicazioni per implementare le disposizioni contenute nelle norme sugli open data sopra riportate, secondo le modalità previste. In particolare, tali indicazioni riguardano i formati e le modalità di pubblicazione, i profili dei metadati, le licenze e la tariffazione, le richieste di riutilizzo e gli strumenti di ricerca, tutti aspetti regolamentati dalla Direttiva e dal Decreto legislativo. Il documento fornisce inoltre alcune indicazioni su aspetti organizzativi e qualità dei dati.

L’adozione di queste linee guida segna un passo importante per il consolidamento di una cultura dell’open government, perché favorisce la creazione di ecosistemi informativi trasparenti e realmente orientati al riuso, sia per finalità civiche sia per stimolare l’innovazione economica e sociale.

La tabella seguente presenta una sintesi schematica dei punti chiave delle Linee Guida AgID sugli Open Data (2023):

Ambito	Indicazioni principali
Formati	Uso di formati <i>machine readable</i> (CSV, JSON, XML, RDF) e standard aperti per garantire riutilizzo e interoperabilità.

Pubblicazione	Aggiornamento regolare dei dataset; evidenza dei dati di elevato valore definiti dalla normativa europea.
Metadati	Adozione dello standard nazionale DCAT-AP_IT per uniformare descrizioni e facilitare l'integrazione nei cataloghi.
Licenze	Obbligo di licenze aperte e chiare (es. CC BY 4.0, equivalenti o meno restrittive), con regole per eventuale tariffazione.
Riutilizzo	Procedure trasparenti per le richieste di riutilizzo e per l'accesso a dati non immediatamente disponibili.
Strumenti di ricerca	Accessibilità tramite portali nazionali e locali (in primis dati.gov.it), con motori di ricerca integrati.
Qualità dei dati	Indicazioni su accuratezza, completezza, aggiornamento, coerenza e tempestività dei dataset.
Aspetti organizzativi	Definizione di responsabilità interne alle PA, processi di gestione e piani di apertura dei dati.

A [giugno 2026](#) AgID ha PUBBLICATO il **Cruscotto Italia** e **SIMBA**¹², due strumenti finalizzati a rafforzare l'ecosistema nazionale dei dati aperti.

Cruscotto Italia è una piattaforma di analisi e visualizzazione che riunisce in modo coordinato i principali dati pubblici relativi ai Comuni italiani, provenienti da fonti istituzionali nazionali e organizzati in ambiti quali demografia, ambiente, istruzione, opere pubbliche, redditi, patrimonio e **PNRR**. La piattaforma rende i dati più comprensibili anche ai non addetti ai lavori, offrendo schede comunali chiare e confrontabili e consentendo l'interazione tramite strumenti di intelligenza artificiale basati sul protocollo aperto MCP, con risposte collegate a fonti ufficiali e verificabili.

SIMBA, acronimo di **Sistema Intelligente per la ricerca di Metadati, Bonifica e Arricchimento semantico**, agisce invece sul versante della qualità dei dati prodotti e

¹² <https://www.agid.gov.it/it/notizie/dati-pubblici-piu-accessibili-di-qualita-e-facili-da-consultare-grazie-allia-arrivano>

pubblicati dalle amministrazioni. La suite consente alle PA di caricare file, ad esempio in formato CSV, ottenere un punteggio di qualità, individuare anomalie come campi vuoti, formati incoerenti o codifiche miste, e ricevere supporto per la correzione e l'arricchimento semantico dei dataset. In questo modo, l'apertura del dato non si limita alla pubblicazione formale, ma si collega alla qualità effettiva, alla confrontabilità tra enti e all'interoperabilità, anche attraverso l'uso di vocabolari controllati, ontologie e strumenti di interrogazione in linguaggio naturale del catalogo dati.gov.it.

Questi strumenti rafforzano il valore degli Open Data per il monitoraggio civico: da un lato, **abbassano le barriere tecniche di accesso alle informazioni pubbliche**, permettendo anche a utenti non specialisti di consultare, confrontare e interpretare dati territoriali; dall'altro, migliorano la qualità e l'affidabilità dei dataset disponibili, rendendo più solido il controllo diffuso sull'azione amministrativa.

4. Le principali fonti informative per il monitoraggio civico dei progetti ed investimenti pubblici in Italia. Focus sul PNRR

4.1 Investimenti pubblici in Italia. Una mappa per orientarsi

Per comprendere il funzionamento dei sistemi informativi per il monitoraggio civico degli investimenti pubblici è utile partire da una domanda semplice: **che cosa si intende per investimenti pubblici?**

In termini generali, gli investimenti pubblici corrispondono alle spese sostenute dallo Stato e dalle altre amministrazioni pubbliche per accrescere il capitale fisico, tecnologico e, in senso più ampio, la capacità produttiva e infrastrutturale del Paese. Si tratta di spese la cui utilità non si esaurisce nell'arco di un solo esercizio finanziario, ma produce effetti nel tempo, contribuendo allo sviluppo dei territori, al miglioramento dei servizi e alla competitività del sistema economico.

Gli **investimenti pubblici** rappresentano da tempo una leva fondamentale per le politiche di crescita. Rientrano in questa categoria, ad esempio, gli interventi per infrastrutture, trasporti, edilizia pubblica, innovazione tecnologica, digitalizzazione, ricerca e sviluppo. In tutti questi casi, la spesa pubblica non ha soltanto una funzione amministrativa, ma concorre a costruire **condizioni strutturali favorevoli allo sviluppo economico e sociale**.

Differenza tra Spese in **Conto Capitale** e **Spese Correnti**

- Spese in Conto Capitale (Investimenti): Incrementano il patrimonio netto o la produttività (es. costruire una nuova ala di una scuola, formazione del personale).

- Spese Correnti (Funzionamento): Riguardano la gestione quotidiana e non incrementano il patrimonio (es. stipendi, utenze, manutenzione ordinaria)

Il concetto di investimento può essere declinato in modi diversi. Si può distinguere, ad esempio, tra investimenti **pubblici e privati**; tra investimenti destinati a **singoli beneficiari o all'intera collettività**; tra investimenti **localizzati in specifiche aree del territorio o diffusi** a livello nazionale; tra investimenti **rivolti a particolari settori**, come sanità, istruzione, ambiente o mobilità.

Negli investimenti pubblici, il perimetro si definisce in modo più preciso considerando tre aspetti: **chi spende, che cosa viene finanziato/realizzato e con quali risorse finanziarie**. Considerare questi tre elementi è essenziale per comprendere i dati disponibili, orientarsi tra le banche dati pubbliche e sviluppare attività di monitoraggio civico più consapevoli ed efficaci.

Un **primo criterio** riguarda i **soggetti che effettuano l'investimento**. Si tratta delle amministrazioni pubbliche appartenenti al settore istituzionale della pubblica amministrazione, che comprende amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed altri enti e unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni Pubbliche ([Elenco S13 predisposto da ISTAT](#)).

Un **secondo criterio** riguarda la **natura della spesa**. Gli investimenti pubblici coincidono, in linea generale, con le spese in conto capitale, cioè con quelle spese finalizzate a generare beni o utilità durevoli. Una componente importante è costituita dagli **investimenti fissi lordi**, vale a dire le acquisizioni di beni materiali e immateriali destinati a essere utilizzati in modo durevole: edifici, impianti, infrastrutture, mezzi di trasporto, terreni, ma anche software, brevetti e incarichi professionali funzionali alla realizzazione degli investimenti. Accanto a questi, rientrano nel conto capitale anche altre forme di spesa, come i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale destinati a imprese, famiglie o altri soggetti, nonché alcune acquisizioni di attività finanziarie con finalità produttive.

Un **terzo criterio** per orientarsi nel perimetro degli investimenti pubblici riguarda le **fonti di finanziamento**, cioè l'origine delle risorse che sostengono la realizzazione degli interventi. Gli investimenti possono essere finanziati con **risorse nazionali**, con **risorse europee**

oppure con combinazioni di risorse europee, nazionali, regionali e locali. Questo criterio è rilevante perché la fonte finanziaria non individua soltanto “da dove arrivano i fondi”, ma determina anche regole di programmazione, vincoli di destinazione, tempi di utilizzo, obblighi di rendicontazione, **sistemi informativi di monitoraggio** e responsabilità dei soggetti coinvolti.

4.2 Il nuovo sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici in Italia

Il monitoraggio degli investimenti pubblici in Italia è ancora caratterizzato da una certa frammentazione, dovuta alla coesistenza di diverse fonti di finanziamento, differenti sistemi informativi e una pluralità di soggetti responsabili della raccolta e gestione dei dati. Questa articolazione ha portato nel tempo alla presenza di più sistemi di monitoraggio, ciascuno riferito a specifici ambiti di intervento.

Attualmente, i principali sistemi di riferimento sono tre. Il primo è **ReGiS**¹³, utilizzato per il monitoraggio dei progetti finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (**PNRR**) ed oggi centrale anche nel percorso di evoluzione del monitoraggio pubblico degli investimenti. Il secondo è la **Banca Dati Unitaria (BDU)**, che continua a rappresentare il riferimento per il monitoraggio delle politiche di coesione relative ai cicli di programmazione precedenti, con pubblicazione dei dati tramite [OpenCoesione](#). Il terzo è il **Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP)**, gestito nell’ambito della **BDAP**, che riguarda gli investimenti pubblici nazionali non finanziati dal PNRR o dalle politiche di coesione e include anche interventi del Piano Nazionale Complementare (**PNC**) nei casi previsti dalla normativa vigente.

La tendenza attuale è però quella di una **progressiva convergenza**. ReGiS, nato come sistema gestionale del PNRR, è destinato a svolgere un ruolo sempre più ampio anche nel monitoraggio della programmazione 2021-2027 delle politiche di coesione. La Ragioneria Generale dello Stato sta lavorando ad un modello più integrato, fondato sul principio dell’**unicità dell’invio dei dati** e sulla definizione di standard comuni di colloquio tra i

¹³ <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/regis---il-sistema-gestionale-unico-del-pnrr.html>

sistemi. Il **Protocollo Unico di Colloquio (PUC)**¹⁴ rappresenta uno degli strumenti chiave di questo processo di armonizzazione.

La pluralità dei sistemi si riflette anche nei portali attraverso cui i dati sono resi pubblici: [Italia Domani](#) per il PNRR, [OpenBDAP](#) per il MOP e [OpenCoesione](#) per la politica di coesione. Questa articolazione, se da un lato risponde a esigenze amministrative differenti, dall'altro rende più complessa una lettura unitaria degli investimenti pubblici, soprattutto nei casi in cui uno stesso progetto sia finanziato da più fonti o compaia in più basi dati.

Il sistema italiano si trova dunque in una fase intermedia. Da un lato, permane una configurazione ancora composita, nella quale convivono ReGiS, BDU/OpenCoesione e BDAP-MOP/OpenBDAP. Dall'altro, è già visibile una traiettoria di convergenza che punta a superare progressivamente la frammentazione del monitoraggio. Per chi si occupa di trasparenza, **analisi dei dati e monitoraggio civico degli investimenti pubblici**, ciò significa che la capacità di ricostruire un quadro unitario degli investimenti dipende ancora in larga misura dalla conoscenza delle relazioni tra i diversi sistemi, delle rispettive logiche di funzionamento e dei limiti propri di ciascuna fonte.

4.2.1 Sistema CUP: dati di anagrafica dei progetti di investimento pubblico

In Italia, ogni progetto di investimento pubblico è identificato da un codice unico, il **Codice Unico di Progetto (CUP)**. Il CUP accompagna il progetto lungo tutto il suo ciclo di vita e svolge una funzione essenziale di tracciabilità, perché rappresenta anche la principale chiave di collegamento tra le diverse banche dati pubbliche che raccolgono informazioni su finanziamenti, attuazione, monitoraggio e spesa. Tale collegamento avviene attraverso regole di interoperabilità tra le banche dati stesse.

L'**Anagrafe dei progetti del Sistema CUP** è gestita dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (**DIPE**) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Attraverso il sito [OpenCUP](#) è possibile accedere alla scheda dell'anagrafica di base dei progetti, che fornisce dati su finalità, localizzazione, settore di intervento, soggetti coinvolti

¹⁴ https://opencoesione.gov.it/it/sistema_monitoraggio/

e quadro finanziario dei progetti. La pubblicazione in [formato aperto](#) dei dati CUP rafforza la trasparenza dell'azione pubblica, promuove il riutilizzo delle informazioni e rende più agevole ricostruire i collegamenti tra le diverse fonti informative relative agli investimenti finanziati con risorse pubbliche, nazionali ed europee, inclusi quelli connessi al PNRR. Sul portale sono presenti anche specifiche [API per i CUP](#), per l'accesso automatico tra sistemi.

4.2.2 Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici, dataset PNRR, API per i CIG

[ANAC](#) mette a disposizione diverse banche dati e strumenti digitali che costituiscono un punto di riferimento essenziale per chi vuole monitorare il settore degli **appalti pubblici**. La **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)** raccoglie in maniera centralizzata le informazioni su tutte le procedure di gara e sugli affidamenti realizzati dalle stazioni appaltanti, consentendo di seguire l'intero ciclo di vita del contratto¹⁵. Un patrimonio informativo di particolare rilievo è rappresentato anche dai **dataset dedicati al PNRR**, che permettono di tracciare l'utilizzo delle risorse straordinarie messe a disposizione dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, favorendo trasparenza e controllo sull'attuazione degli interventi. Infine, ANAC ha sviluppato specifiche **API per i Codici Identificativi di Gara (CIG)**, che consentono un accesso automatizzato e aggiornato ai dati sugli appalti, facilitando l'integrazione con sistemi informativi esterni e rendendo possibile la costruzione di strumenti di analisi avanzata oltre che la possibilità di scaricare [dataset in open data](#). Un particolare [servizio per avere i dati di un CIG](#) è attivo sul sito dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Per facilitare la comprensione e l'accesso ai dati degli appalti pubblici italiani ANAC ha adottato l'**Open Contracting Data Standard (OCDS)** lo standard internazionale per la [pubblicazione in formato aperto](#) e la comparabilità con altri paesi. I dati sono disponibili nel **Catalogo open data di ANAC**. Il suo obiettivo è rendere leggibili e collegabili le informazioni relative all'intero ciclo di vita del contratto pubblico — dalla programmazione alla gara, dall'aggiudicazione all'esecuzione, fino ai pagamenti — così da facilitare trasparenza, riuso e analisi dei dati. Dal punto di vista del monitoraggio civico, il valore di OCDS sta soprattutto nella possibilità di collegare informazioni che altrimenti resterebbero disperse in sistemi

¹⁵ <https://dati.anticorruzione.it/superset/dashboard/appalti/>

diversi e difficilmente confrontabili. L'adozione di uno standard comune, insieme a soluzioni di interoperabilità tecnica e semantica, consente infatti di ricostruire con maggiore chiarezza il percorso delle risorse pubbliche e di leggere gli appalti non come eventi isolati, ma come processi completi e analizzabili.

4.2.3 ReGiS: sistema gestionale del MEF per il PNRR

ReGiS è il sistema gestionale unico sviluppato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per supportare le attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (**PNRR**). Attraverso questa piattaforma, le amministrazioni centrali e territoriali registrano e aggiornano le informazioni relative all'attuazione delle misure e dei singoli progetti, seguendone l'avanzamento finanziario, procedurale e fisico. ReGiS non costituisce quindi un semplice archivio documentale, ma una vera e propria infrastruttura di gestione e presidio dell'attuazione del Piano, funzionale anche al rispetto degli obblighi previsti dalla normativa nazionale ed europea in materia di monitoraggio e controllo. I dataset in formato aperto del PNRR sono messi a disposizione in una sezione dedicata su [Italiadomani](#).

Nel tempo, il ruolo di ReGiS si è progressivamente ampliato. Nato per il PNRR, il sistema è oggi al centro anche del processo di evoluzione del **Sistema Nazionale di Monitoraggio delle politiche di coesione per il ciclo 2021-2027**, secondo quanto previsto dalla manualistica e dalle circolari della Ragioneria Generale dello Stato.

4.2.4 BDAP – Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche

Nell'ambito della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (**BDAP**) gestita dalla Ragioneria dello Stato, sono presenti i dati degli investimenti pubblici nazionali rientranti nel perimetro definito dal decreto legislativo n. 229 del 2011. Il sistema raccoglie informazioni sull'intero ciclo di vita dell'intervento, dalla programmazione e progettazione fino all'avanzamento procedurale, fisico e finanziario. Originariamente utilizzato soprattutto per il monitoraggio delle opere pubbliche finanziate con risorse nazionali, il **MOP** ha visto un progressivo ampliamento del proprio ambito di utilizzo. In particolare, la documentazione più recente della Ragioneria Generale dello Stato conferma il suo impiego

anche per il **Piano Nazionale Complementare (PNC)** e per altri interventi di investimento pubblico non riconducibili al PNRR o alle politiche di coesione. La consultazione pubblica dei dati PNC avviene attraverso [ItaliaDomani](#), che rende accessibili, ad oggi non con regolarità, le informazioni raccolte nel sistema sullo stato di avanzamento delle opere.

4.2.5 BDU - Banca Dati Unitaria

La Banca Dati Unitaria (BDU) è stata per anni il sistema centrale della Ragioneria Generale dello Stato (MEF) per il monitoraggio degli interventi finanziati nell'ambito delle politiche di coesione. In questo quadro, la BDU ha raccolto e organizzato in forma standardizzata i dati finanziari, fisici e procedurali trasmessi dalle amministrazioni centrali, regionali e dagli altri soggetti titolari dei programmi, consentendo di seguire lo stato di attuazione dei progetti cofinanziati con risorse europee e nazionali. I dati così acquisiti hanno costituito, e continuano a costituire per i cicli precedenti, la base informativa utilizzata anche per la pubblicazione sul portale OpenCoesione.

Oggi, tuttavia, il quadro è in evoluzione. Per le programmazioni concluse o in chiusura, in particolare il ciclo 2014-2020 e quelli precedenti, la BDU resta il riferimento storico del monitoraggio. Per la programmazione 2021-2027, invece, la normativa e la manualistica più recente della Ragioneria Generale dello Stato hanno avviato un nuovo impianto fondato sul Sistema Nazionale di Monitoraggio integrato in ReGiS, con l'obiettivo di uniformare procedure, regole e contenuti informativi e di superare progressivamente la frammentazione dei sistemi. In questo nuovo assetto, il [Protocollo Unico di Colloquio \(PUC\)](#) definisce il tracciato comune dei dati di monitoraggio per i progetti della coesione 2021-2027 e per quelli del PNRR, segnando il passaggio da una logica centrata sulla BDU a un modello più integrato e interoperabile.

4.3 Altre fonti informative complementari utili al monitoraggio civico degli investimenti pubblici

Accanto ai principali sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici esistono altre fonti informative che possono rivelarsi particolarmente utili per il monitoraggio civico. Si tratta di banche dati, portali e sezioni informative che, pur non essendo sempre nate con una

finalità specifica di monitoraggio degli investimenti, consentono di integrare il quadro conoscitivo con elementi essenziali relativi ai beneficiari, agli atti amministrativi, ai soggetti responsabili, alle strutture organizzative e alle misure di sostegno economico.

Il loro valore, in chiave civica, consiste nel permettere una lettura più completa dell'azione pubblica, in particolare sui documenti ed atti. Un progetto di investimento, infatti, non si comprende pienamente osservando soltanto il finanziamento o lo stato di avanzamento: spesso è necessario sapere quale amministrazione ne è responsabile con certezza, quali atti sono stati pubblicati, se vi sono benefici economici collegati, quali soggetti privati sono coinvolti e quali altre misure insistono sullo stesso territorio o sullo stesso beneficiario. In questo senso, le fonti complementari svolgono una funzione di arricchimento, raccordo e approfondimento.

4.3.1 RNA - Registro Nazionale degli Aiuti di Stato

Il Registro Nazionale degli Aiuti di Stato (RNA) è la banca dati pubblica che raccoglie le informazioni sugli **aiuti concessi alle imprese**, come incentivi, agevolazioni e contributi. Il Registro è gestito dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), in particolare nell'ambito della Direzione generale per gli incentivi alle imprese. Oltre a garantire il rispetto delle regole europee sugli aiuti di Stato e il controllo del cumulo e del regime de minimis, il RNA rappresenta anche una fonte utile per il monitoraggio civico, perché consente di osservare come vengono distribuite le risorse pubbliche destinate al sistema produttivo. Attraverso la sezione trasparenza del portale è possibile consultare le misure e gli aiuti individuali registrati e [scaricare i relativi dati](#), rendendo possibili analisi su beneficiari, importi, misure attivate, settori e territori coinvolti.

4.3.2 La sezione “Amministrazione trasparente” nei siti delle PA e Piattaforma Unica della Trasparenza (PUT)

Una fonte complementare di grande importanza è rappresentata dalle sezioni **“Amministrazione trasparente”** presenti nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni. Il decreto legislativo n. 33 del 2013 disciplina infatti gli obblighi di pubblicazione e, anche attraverso l'articolo 9-bis, consente di assolvere ad alcuni obblighi

mediante collegamenti ipertestuali a banche dati pubbliche, con l'obiettivo di ridurre duplicazioni e migliorare la qualità delle informazioni rese disponibili.

A questo quadro si collega oggi anche la [Piattaforma Unica della Trasparenza \(PUT\)](#), gestita da ANAC, che si presenta come un punto unico di accesso a dati, informazioni e documenti pubblicati nelle sezioni "Amministrazione trasparente" delle amministrazioni e in altre banche dati pubbliche collegate. La piattaforma è online e consente già la consultazione di diverse sezioni informative, comprese quelle relative a bandi e contratti e ad altri obblighi di pubblicazione, con l'obiettivo di centralizzare, standardizzare e rendere più facilmente consultabile il patrimonio informativo della trasparenza pubblica.

4.3.3 IPA – Indice dei domicili digitali della Pubblica Amministrazione

L'**Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA)**, gestito da AgID, costituisce un'altra fonte complementare particolarmente utile. [IPA](#) mette a disposizione dati aperti sui soggetti pubblici, inclusi dati anagrafici delle amministrazioni, codici identificativi, strutture organizzative, domicili digitali e servizi erogati in rete, con dataset scaricabili in diversi formati aperti. Queste informazioni aiutano a identificare correttamente gli enti coinvolti nei progetti e nei procedimenti e a ricondurre una struttura amministrativa al relativo ente di appartenenza.

Dal punto di vista del monitoraggio civico, IPA è prezioso perché consente di "mappare" l'universo amministrativo che sta dietro agli investimenti pubblici. Può essere utilizzato per individuare con precisione i soggetti responsabili, ricostruire articolazioni organizzative e reperire riferimenti istituzionali utili per richieste di chiarimento, accesso civico o approfondimenti documentali.

4.3.4 PA Digitale 2026

Nel caso specifico del PNRR, nel finanziamento di alcune misure della missione 1 per la **transizione digitale** della PA, una fonte complementare molto utile è il portale **PA Digitale 2026**, che rende disponibili [open data](#) e statistiche sui fondi e sui progetti legati alla digitalizzazione della pubblica amministrazione. Il portale è promosso dal **Dipartimento per**

la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri e si colloca nel quadro delle misure del PNRR dedicate alla trasformazione digitale della PA.

Attraverso la sezione dedicata agli open data, PA Digitale 2026 pubblica dataset completi e aggiornati con regolarità, utili per analizzare l'adesione degli enti, la distribuzione territoriale dei finanziamenti, lo stato delle candidature e le caratteristiche dei progetti finanziati. In questo modo, il portale integra le informazioni più generali disponibili su Italia Domani o in altri sistemi istituzionali e rende più leggibile una componente particolarmente significativa degli investimenti pubblici dedicati alla digitalizzazione.

4.3.5 PNRR. Piattaforme nazionali e regionali di accesso ai dati pubblici

Un elemento essenziale per il monitoraggio civico del PNRR è costituito dalle piattaforme digitali, nazionali e regionali, che rendono accessibili informazioni sui finanziamenti, sui progetti, sui soggetti attuatori, sulla localizzazione territoriale e sullo stato di avanzamento degli interventi.

A livello nazionale, il portale istituzionale Italia Domani rappresenta la fonte ufficiale del Governo per seguire le missioni, le componenti, le misure e l'avanzamento complessivo del Piano. A esso si affiancano strumenti dedicati al riuso, all'elaborazione e all'analisi civica dei dati. Tra questi rientrano OpenPNRR, promosso dalla Fondazione Openpolis in collaborazione con il Gran Sasso Science Institute (GSSI); le basi dati diffuse nell'ambito di iniziative come datiBeneComune, che agevolano l'accesso e la lettura delle informazioni provenienti dai sistemi informativi nazionali, tra cui ReGiS; e i dati messi a disposizione da LIBenter, relativi al monitoraggio civico dei progetti di investimento del PNRR nei 112 Comuni capoluogo di provincia.

[OpenPNRR](#) costituisce uno dei principali strumenti indipendenti di monitoraggio del Piano. La piattaforma rende disponibili dati sottoposti a processi di raccolta, integrazione e arricchimento, consentendo di consultare e analizzare misure, progetti, scadenze, territori e organizzazioni coinvolte. Attraverso aggiornamenti periodici, collegati ai rilasci di ItaliaDomani e specifici strumenti di analisi, contribuisce a rendere più trasparente e comprensibile lo stato di attuazione del PNRR. L'elevata indicizzazione dei suoi contenuti nei motori di ricerca ne accresce inoltre la visibilità e l'accessibilità, facendo di OpenPNRR

uno dei principali punti di accesso online diretto ed indiretto alle informazioni relative al Piano. La piattaforma si configura, pertanto, come uno strumento di informazione, monitoraggio e valutazione rivolto sia ai cittadini sia a coloro che operano nei settori dell'analisi, della ricerca e del monitoraggio civico.

Accanto a queste fonti generali, diverse Regioni e Province autonome hanno sviluppato portali o sezioni dedicate al PNRR, con dashboard, mappe, schede progetto, monitoraggi finanziari e aggiornamenti sugli interventi attivi nei rispettivi territori. È il caso, tra gli altri, di Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Sardegna, che mettono a disposizione strumenti utili per comprendere la distribuzione delle risorse e l'avanzamento degli investimenti su scala locale. Dove non esistono portali regionali autonomi o sistematicamente aggiornati, il monitoraggio territoriale può comunque essere svolto ricorrendo alle piattaforme nazionali, interrogando i dati per Regione, Provincia, Comune, missione, misura o soggetto attuatore. L'integrazione tra fonti nazionali e regionali consente così di superare la frammentazione informativa, ricostruire il ciclo di vita degli interventi e rendere più accessibile ai cittadini la conoscenza su come le risorse del PNRR incidono concretamente sui territori, sui servizi e sulla qualità della vita delle comunità.

Tabella: Esempi di regioni ed info PNRR

Regione / Provincia autonoma	Portale o sezione PNRR	Link
Toscana	Portale "PNRR in Toscana", pensato come guida e strumento di conoscenza per cittadini, enti e territori.	https://pnrr.toscana.it
Liguria	Piattaforma che illustra i dati degli interventi liguri finanziati	https://pnrr.regione.liguria.it

	dal PNRR e dal Piano Nazionale Complementare.	
Puglia		Home - Attuazione Misure PNRR - Regione Puglia
Piemonte	Portale PNRR ufficiale, con informazioni su missioni, interventi e monitoraggio.	https://pnrr.regione.piemonte.it
Valle d'Aosta	Sezione PNRR all'interno del sito istituzionale regionale.	https://www.regione.vda.it/PNRR
Lombardia	Dashboard digitale per visualizzare dove ricadono le risorse PNRR e PNC e lo stato di avanzamento degli investimenti sul territorio regionale.	https://pnrr.regione.lombardia.it
Veneto	Portale regionale dedicato al PNRR, con monitoraggio delle risorse finanziarie e degli interventi.	https://pnrr.regione.veneto.it
Provincia autonoma di Trento	Sezione dedicata al PNRR all'interno del sito istituzionale provinciale.	https://www.provincia.tn.it

Emilia-Romagna	Sito dedicato al PNRR, orientato a valorizzare le opportunità del Piano per rendere il territorio più competitivo, attrattivo e coeso.	https://pnrr.regione.emilia-romagna.it
Lazio	Sezione PNRR/PNC del portale LazioEuropa, con informazioni su misure, bandi e monitoraggi.	https://www.lazioeuropa.it/pnrr-pnc
Sardegna	Sezione con relazioni periodiche di monitoraggio dei progetti PNRR attivi sul territorio regionale, anche con georeferenziazione per singolo Comune.	https://www.regione.sardegna.it

5. Come analizzare i dati pubblici e organizzare un monitoraggio civico

Analizzare i dati pubblici e utilizzarli per il monitoraggio civico non richiede necessariamente competenze specialistiche. È possibile iniziare da un progetto concreto, consultare le informazioni disponibili online e collegare progressivamente dati, documenti e osservazioni raccolte sul territorio. L'obiettivo non è soltanto individuare eventuali criticità, ma comprendere come vengono utilizzate le risorse pubbliche, verificare lo stato di attuazione degli interventi e favorire un confronto informato tra cittadini, organizzazioni della società civile e amministrazioni.

Il punto di partenza può essere un intervento vicino al proprio territorio: un'opera pubblica, una scuola, una strada, un centro sportivo, un servizio sanitario o un progetto di digitalizzazione. Le prime informazioni possono essere ricercate:

- nella sezione Amministrazione trasparente del sito dell'ente;
- nei portali istituzionali dedicati agli investimenti e ai contratti pubblici;
- nelle piattaforme civiche che raccolgono ed elaborano dati provenienti da fonti pubbliche.

Prima di procedere è utile registrare almeno il titolo e la descrizione del progetto, l'amministrazione responsabile, il territorio interessato, l'importo, la fonte di finanziamento, il CUP, gli eventuali CIG, le fonti consultate e la data della verifica.

I portali istituzionali della pubblica amministrazione costituiscono la fonte primaria delle informazioni, ma spesso le piattaforme civiche facilitano la ricerca, il collegamento e la comprensione dei dati.

Il percorso può essere sintetizzato nel modo seguente:

Scegliere un progetto → registrare il CUP → individuare i CIG collegati → consultare le fonti istituzionali → confrontare i dati con le piattaforme civiche → verificare i segnali di attenzione → osservare il progetto sul territorio → chiedere chiarimenti → documentare e comunicare i risultati.

La qualità del monitoraggio non dipende dalla quantità dei dati raccolti, ma dalla chiarezza delle domande, dalla tracciabilità delle fonti, dalla correttezza del metodo e dalla capacità di trasformare le informazioni in un confronto pubblico fondato e costruttivo.

5.1 Tecniche di base per leggere e collegare i dati

Negli investimenti pubblici è centrale trovare la chiave di collegamento tra le informazioni. È il CUP – Codice Unico di Progetto identifica un progetto di investimento pubblico, l'elemento principale da trovare. Attraverso OpenCUP è possibile reperire alcune informazioni sulla finalità dell'intervento, sulla localizzazione, sui soggetti coinvolti e sul costo previsto.

Il CIG – Codice Identificativo di Gara identifica invece una procedura di affidamento o un contratto pubblico ed è gestito dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di ANAC dove è possibile ricercare informazioni sulla stazione appaltante, sull'importo, sulla procedura utilizzata e sull'operatore economico aggiudicatario, in relazione ai dati disponibili e alla fase della procedura.

Tra progetto e contratto non sussiste una relazione biunivoca: un progetto può essere attuato attraverso una pluralità di contratti, mentre un medesimo contratto può contribuire all'attuazione di più progetti. Il modello relazionale è pertanto di tipo **n:m (multi-a-multi)**. Collegare CUP e CIG permette comunque di ricostruire il rapporto tra il progetto finanziato e gli affidamenti utilizzati per attuarlo.

Un dataset è generalmente organizzato come una tabella:

- le righe rappresentano progetti, contratti o altre unità osservate;
- le colonne contengono informazioni quali importo, data, ente, CUP, CIG e stato di avanzamento.

I file in formato CSV o XLSX possono essere aperti con un comune foglio elettronico. Per una prima analisi è sufficiente utilizzare le funzioni di ricerca, ordinamento e filtro. Occorre però verificare:

- la data di aggiornamento;
- la completezza delle informazioni;
- la presenza di valori mancanti o duplicati;
- la coerenza tra fonti diverse;
- il significato degli importi e delle date.

Conoscere il dominio di riferimento dei dati è fondamentale. Per esempio, importi programmati, finanziati, posti a base di gara, aggiudicati e pagati descrivono fasi differenti e non devono essere confrontati come se rappresentassero la stessa grandezza nello stesso momento, ma vanno esaminati per capire come gli importi sono variati durante il ciclo di vita del contratto.

Quando due fonti riportano valori diversi per la stessa grandezza, la divergenza deve essere documentata e approfondita: può dipendere da differenti date di aggiornamento, fasi del progetto, livelli di dettaglio o errori di registrazione.

Dati mancanti, ritardi, variazioni dei costi, ridotta concorrenza o difficoltà nel collegare progetto e contratti possono costituire segnali di attenzione. Tali elementi non dimostrano automaticamente la presenza di irregolarità. Prima di formulare una valutazione è necessario:

- controllare l'aggiornamento e la completezza dei dati;
- confrontare più fonti;
- consultare gli atti amministrativi disponibili;
- verificare se i valori si riferiscono alla stessa fase;
- considerare possibili spiegazioni alternative;
- chiedere chiarimenti all'amministrazione.

È importante distinguere sempre tra fatti documentati, elaborazioni, incongruenze, ipotesi e valutazioni. **Una red flag indica dove approfondire.**

5.2 Piattaforme civiche e strumenti accesso e riuso

La disponibilità di alcune piattaforme rende più semplice la consultazione e la comprensione dei dati pubblici degli investimenti:

- **OpenPNRR**, per [esplorare](#) misure, risorse e progetti del PNRR;
- **OpenCoesione**, per consultare i [progetti finanziati](#) dalle politiche di coesione;
- **PNRR – Dati Bene Comune**, per accedere a [materiali e indicazioni](#) sul riuso dei dati;
- **Monithon**, per utilizzare metodi e strumenti di [monitoraggio civico](#) e pubblicare rapporti sui progetti osservati;

- **LIBenter**, per monitorare [gli investimenti](#) pubblici oggi collegati al PNRR, domani ai finanziamenti pubblici europei e nazionali.

Questi strumenti rappresentano un buon punto di partenza per chi non ha esperienza con i dataset grezzi. Le informazioni rilevanti devono comunque essere ricondotte, quando possibile, alle rispettive fonti istituzionali.

5.3 Come scegliere un progetto da monitorare

È consigliabile iniziare da uno o pochi interventi, evitando di raccogliere una quantità di dati superiore alle capacità del gruppo di monitoraggio. La scelta può essere effettuata considerando:

- **Rilevanza territoriale.** Il progetto riguarda un bisogno concreto o un servizio importante per la comunità?
- **Disponibilità delle informazioni.** Sono reperibili almeno CUP, amministrazione responsabile, localizzazione, importo e stato del progetto?
- **Possibilità di osservazione.** È possibile effettuare un sopralluogo o coinvolgere i destinatari dell'intervento?
- **Fase di attuazione.** Il progetto è programmato, in corso o concluso? La fase è coerente con le domande del monitoraggio?
- **Presenza di elementi da approfondire.** Sono emersi ritardi, variazioni di costo, carenze informative o altri segnali di attenzione?
- **Sostenibilità del monitoraggio.** Il monitoraggio è compatibile con il tempo, le competenze e le risorse disponibili?

L'obiettivo deve essere formulato attraverso una domanda circoscritta, ad esempio: Verificare lo stato di avanzamento, i costi e l'accessibilità di un'opera finanziata nel territorio, confrontando i dati pubblicati con lo stato effettivamente osservabile.

5.4 Come organizzare un gruppo di monitoraggio locale

Il monitoraggio civico beneficia della presenza di competenze diverse. Il gruppo può distribuire le attività tra coordinamento, ricerca di dati e documenti, analisi delle informazioni, sopralluoghi, rapporti con l'amministrazione, comunicazione e verifica delle

fonti e dei calcoli. In un gruppo di piccole dimensioni una stessa persona può svolgere più funzioni; è comunque utile stabilire con chiarezza responsabilità, scadenze e modalità di validazione.

Il lavoro può articolarsi in cinque passaggi:

1. identificare il progetto e i relativi codici;
2. raccogliere dati, atti e documenti;
3. verificare lo stato dell'intervento, anche mediante sopralluoghi;
4. chiedere chiarimenti all'amministrazione;
5. elaborare e comunicare i risultati.

È opportuno conservare in un archivio condiviso:

- dataset originali ed elaborati;
- documenti amministrativi;
- collegamenti alle fonti;
- fotografie e note dei sopralluoghi;
- richieste inviate e risposte ricevute;
- calcoli, indicatori e versioni successive del rapporto.

I **dati originali devono essere tenuti separati dalle elaborazioni**, in modo da garantire la tracciabilità del lavoro.

5.5 Come comunicare i risultati

La comunicazione deve rendere comprensibili i risultati senza semplificare in modo fuorviante. Un rapporto di monitoraggio può contenere:

- descrizione sintetica del progetto e domande iniziali;
- fonti utilizzate e metodo adottato;
- principali risultati, criticità ed elementi positivi;
- chiarimenti forniti dall'amministrazione;
- limiti dell'analisi e raccomandazioni;
- dati e documenti di supporto.

Accanto al rapporto completo possono essere realizzati una scheda sintetica, un'infografica, una presentazione, una pagina web o un incontro pubblico. Grafici, mappe e

tabelle devono indicare fonte, periodo, data di aggiornamento e unità di misura. Lo storytelling civico può aiutare a raccontare gli effetti di un investimento sulle persone e sui territori, ma deve essere sempre fondato su dati e osservazioni verificabili.

Prima della pubblicazione è opportuno controllare che:

- ogni affermazione sia associata a una fonte;
- i calcoli siano replicabili;
- le incongruenze siano state approfondite;
- fatti e ipotesi siano distinti;
- l'amministrazione abbia potuto fornire chiarimenti;
- i limiti dell'analisi siano esplicitati.

5.6 Come costruire alleanze

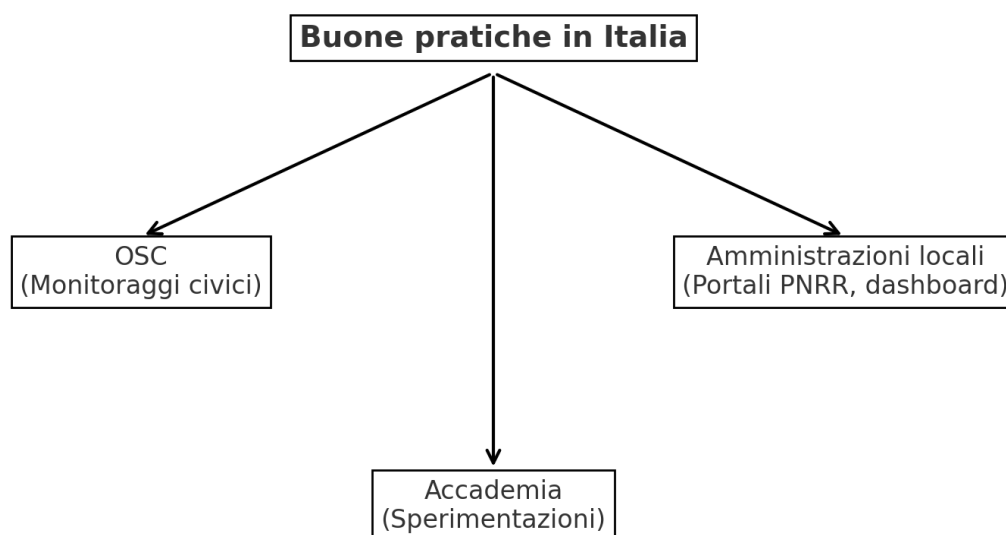
La **collaborazione con altri soggetti può rafforzare la qualità e l'impatto del monitoraggio**. Le organizzazioni territoriali possono facilitare il coinvolgimento dei cittadini e dei destinatari degli interventi; le università e i centri di ricerca possono contribuire alla validazione del metodo e degli indicatori; i giornalisti possono aiutare a rendere accessibili e diffondere i risultati; le comunità tecnologiche possono sostenere l'elaborazione e la visualizzazione dei dati; le amministrazioni possono fornire chiarimenti e informazioni sulle procedure.

Le collaborazioni devono essere trasparenti. È opportuno dichiarare eventuali finanziamenti, incarichi o relazioni che possano generare conflitti di interesse o influenzare la percezione di indipendenza del monitoraggio.

6. Esperienze di monitoraggio delle OSC partecipanti all'impegno

Negli ultimi anni si sono sviluppate in Italia numerose buone pratiche che mostrano come i dati pubblici possano diventare strumenti concreti di trasparenza e partecipazione. Un primo ambito è quello dei monitoraggi civici promossi dalle organizzazioni della società civile (OSC), come le esperienze di **Monithon**, **OnData** e **LIBenter**, che hanno saputo tradurre i dataset in indagini territoriali e in progetti di cittadinanza attiva. Un secondo filone è rappresentato dalle iniziative di amministrazioni locali, che hanno realizzato portali e dashboard dedicate al PNRR, offrendo a cittadini e stakeholder strumenti più immediati per seguire lo stato di avanzamento degli interventi. Infine, si registrano anche diverse sperimentazioni accademiche, come l'**Università degli Studi Milano-Bicocca**, in cui università e centri di ricerca hanno utilizzato i dati aperti per analisi indipendenti e per progetti didattici innovativi. Nei paragrafi successivi verranno presentati in dettaglio alcuni di questi casi, così da evidenziare approcci, risultati e lezioni utili a consolidare una cultura della trasparenza.

Mappa sinottica delle buone pratiche



6.1 Monithon

Tra le esperienze italiane più consolidate nel campo del monitoraggio civico, della trasparenza e della partecipazione basate sui dati pubblici figura [Monithon](#), iniziativa indipendente nata nel 2013 e costituita dal 2020 come Monithon Europe ETS. Il nome, che combina le parole *monitoring* e *marathon*, richiama l'idea di un'attività continuativa e strutturata di osservazione delle politiche pubbliche. Monithon non si limita infatti a rendere accessibili informazioni già pubblicate dalle amministrazioni, ma sviluppa metodi e strumenti attraverso i quali cittadini, organizzazioni della società civile, studenti, ricercatori e giornalisti possono verificare sul campo l'attuazione degli interventi finanziati e valutarne i risultati dal punto di vista delle comunità e dei destinatari finali. Il monitoraggio civico viene così concepito come una forma di valutazione partecipata delle politiche pubbliche, complementare al monitoraggio amministrativo e alle attività di valutazione condotte dalle istituzioni e dalla ricerca. Il principale contributo di Monithon consiste nell'avere costruito e progressivamente consolidato un metodo aperto, rigoroso e replicabile, formalizzato nel [documento metodologico](#). Il documento descrive il monitoraggio civico come una pratica di

partecipazione pubblica finalizzata a verificare l'avanzamento, i risultati e l'efficacia dei singoli interventi finanziati, raccogliendo al tempo stesso idee e proposte da discutere con le amministrazioni responsabili. Il metodo si articola in sette fasi: selezione del progetto, costruzione della comunità monitorante, analisi documentale e dei dati, ricerca sul campo, redazione del report, diffusione dei risultati e dialogo con le istituzioni, valutazione degli effetti prodotti dall'attività di monitoraggio.

Il punto di osservazione è il singolo progetto finanziato, identificato nei sistemi amministrativi attraverso informazioni quali il Codice unico di progetto, la localizzazione, il soggetto attuatore, le risorse assegnate e lo stato di avanzamento. A partire dai dati pubblicati da OpenCoesione e da altre fonti istituzionali, i gruppi di monitoraggio civico ricostruiscono gli obiettivi e la storia amministrativa dell'intervento, analizzano dati e documenti, individuano soggetti responsabili, stakeholder e beneficiari e verificano direttamente quanto è stato realizzato. L'approccio è prevalentemente qualitativo e combina analisi desk, visite sul campo, raccolta di documentazione, osservazione diretta e interviste semistrutturate con amministratori, soggetti attuatori, esperti e destinatari finali. I risultati vengono organizzati in report di monitoraggio civico standardizzati, nei quali le informazioni amministrative sono integrate con evidenze territoriali, valutazioni sull'efficacia degli interventi, problemi riscontrati e proposte di miglioramento. I report sono sottoposti a revisione prima della pubblicazione e successivamente presentati alle amministrazioni, ai media e alle comunità interessate. Il valore del monitoraggio non risiede quindi soltanto nell'individuazione delle criticità, ma anche nella capacità di attivare un confronto pubblico informato e di verificare se le indicazioni formulate abbiano prodotto risposte, cambiamenti o nuove forme di collaborazione.

A sostegno del metodo, Monithon ha sviluppato una vera e propria infrastruttura civica digitale. Il Project Finder permette di individuare gli interventi finanziati a partire dalle banche dati pubbliche; la MoniTutor accompagna i gruppi nelle fasi di analisi, ricerca sul campo e redazione; la piattaforma consente di pubblicare e consultare i report attraverso archivi e mappe territoriali. La metodologia, gli strumenti, i materiali formativi e i dati prodotti sono distribuiti con licenza aperta Creative Commons BY-SA, così da poter essere riutilizzati e adattati da organizzazioni civiche, scuole, università e amministrazioni.

Il riconoscimento del modello si è manifestato già nei primi anni di attività. Nel 2014 la collaborazione tra OpenCoesione e Monithon si è classificata quarta a livello mondiale agli Open Government Partnership Awards; nel 2017 Monithon è stata inclusa tra le buone

pratiche del Toolbox europeo sulla qualità della pubblica amministrazione. La metodologia ha trovato una delle sue applicazioni più estese nel programma A Scuola di OpenCoesione, attraverso il quale il monitoraggio civico è entrato stabilmente nei percorsi educativi, permettendo a migliaia di studenti di lavorare su dati reali, visitare i progetti finanziati nei propri territori e confrontarsi con amministrazioni e beneficiari. Una recente applicazione significativa ha riguardato le Strategie territoriali della Regione Lazio, nell'ambito dell'iniziativa *Innovative Implementation of the Partnership Principle in Cohesion Policy*, promossa dalla Commissione europea – DG REGIO e dall'OCSE insieme alla Regione Lazio e ad ANCI Lazio. Il progetto ha interessato le strategie territoriali dei Comuni di Latina, Frosinone, Rieti e Viterbo e ha utilizzato il metodo Monithon per accompagnare organizzazioni civiche, rappresentanze sociali e attori locali nell'analisi di specifici interventi finanziati. La stessa presentazione del progetto definisce il metodo Monithon come validato e consolidato attraverso la collaborazione con l'OCSE. Il percorso ha combinato formazione, analisi dei dati, ricerca documentale, sopralluoghi e interviste, conducendo alla produzione di report discussi con rappresentanti delle amministrazioni locali, regionali ed europee all'interno di laboratori partecipativi. L'esperienza mostra come il monitoraggio civico possa essere integrato non soltanto nella verifica di singoli progetti, ma anche nei processi di attuazione e valutazione delle strategie di sviluppo territoriale, facendo emergere conoscenze, bisogni e valutazioni delle comunità che difficilmente possono essere ricavati dai soli indicatori amministrativi.

Un altro ambito centrale è rappresentato dalle collaborazioni con il sistema universitario. Il metodo è stato applicato in percorsi didattici sviluppati con le Università di Torino e Bergamo e, più recentemente, nei laboratori realizzati presso l'Università degli Studi di Siena e Sapienza Università di Roma. Gli studenti sono stati coinvolti nell'analisi delle politiche di coesione, nell'uso dei dati aperti, nella selezione degli interventi, nella ricerca sul campo e nella produzione di report destinati alla pubblicazione. Il monitoraggio civico è diventato così una metodologia didattica interdisciplinare capace di integrare analisi delle politiche pubbliche, ricerca sociale, competenze sui dati, comunicazione e relazione con i territori. Le esperienze di Siena e Roma sono state sviluppate nell'ambito di Cohesion4Climate, progetto realizzato da Il Sole 24 Ore, CNR-ISSIRFA, Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa, PressOne e Monithon e cofinanziato dalla Commissione europea. Il progetto ha messo in relazione giornalisti, ricercatori, analisti e professionisti del monitoraggio per raccontare il contributo delle politiche di coesione alle sfide climatiche

e ambientali. Presso Siena e Sapienza sono stati attivati due laboratori universitari da tre crediti formativi, nei quali gli studenti hanno analizzato progetti europei attraverso dati pubblici, documenti, interviste e sopralluoghi, producendo rapporti sull'attuazione degli interventi e contenuti destinati alla comunicazione pubblica. La collaborazione con Il Sole 24 Ore e CNR-ISSIRFA ha consentito di collegare il monitoraggio civico a una filiera più ampia di produzione della conoscenza: dai dati amministrativi alla ricerca territoriale, dalla ricerca all'analisi scientifica e dalla raccolta delle evidenze alla comunicazione giornalistica. L'esperienza prosegue con Cohesion Shapes the Future, che utilizza il monitoraggio e il confronto con le comunità per alimentare il dibattito sul futuro delle politiche di coesione dopo il 2027.

Il rapporto tra monitoraggio civico e informazione giornalistica è stato ulteriormente sviluppato attraverso AwareEU – Achieve Wide Awareness of EU Results, progetto promosso da ActionAid Italia insieme a Info.Nodes, Monithon e OnData. AwareEU aveva l'obiettivo di ridurre la distanza tra cittadini e istituzioni europee attraverso la produzione e la diffusione di informazioni sull'impatto della politica di coesione e del PNRR. I report pubblicati sulla piattaforma Monithon e realizzati da studenti e organizzazioni civiche sono stati utilizzati come punto di partenza per approfondimenti e inchieste condotte da giovani giornalisti e giornaliste. Attraverso un percorso di mentoring curato da Info.Nodes, i partecipanti hanno acquisito competenze di storytelling, data journalism e data visualization, trasformando le evidenze raccolte nei monitoraggi in contenuti accessibili a un pubblico più ampio. OnData ha contribuito all'analisi e alla visualizzazione dei dati, mentre Monithon ha supervisionato la realizzazione di videopillole dedicate alle politiche di coesione, al PNRR, a OpenCoesione e al monitoraggio civico. Il progetto ha prodotto anche il podcast "La mia parte", realizzato da Flavia Carlini per Chora Media, nel quale insegnanti e studenti raccontano le proprie esperienze di monitoraggio civico di progetti finanziati dall'Unione europea. AwareEU mostra quindi come i report civici possano diventare fonti per il giornalismo, alimentando nuove narrazioni, approfondimenti e prodotti informativi basati su evidenze territoriali.

Un'ulteriore evoluzione del modello riguarda iMonitor, progetto europeo nel quale il monitoraggio civico è stato applicato agli appalti pubblici e alla prevenzione dei rischi di corruzione. Il progetto ha combinato l'analisi quantitativa dei dati sugli appalti e degli indicatori di rischio disponibili su [OpenTender](#) con il monitoraggio qualitativo condotto sul campo da cittadini e organizzazioni. In Italia, grazie ai dati pubblicati da ANAC, è stato

possibile collegare i progetti finanziati identificati dal CUP alle relative procedure di gara identificate dal CIG, ricostruendo il percorso che va dal finanziamento dell'intervento all'affidamento e all'esecuzione del contratto. La prima edizione di iMonitor, realizzata tra il 2023 e il 2025 in Italia, Lituania, Romania e Catalogna, ha coinvolto complessivamente 120 monitori civici e 27 organizzazioni e ha portato all'analisi di 96 contratti. In Italia tredici gruppi hanno completato l'intero percorso e prodotto sedici report, evidenziando ritardi, problemi di trasparenza e situazioni meritevoli di ulteriori approfondimenti. L'esperienza prosegue con iMonitor 2.0, finanziato dal Fondo Sicurezza Interna dell'Unione europea per il periodo 2025-2027 da un partenariato coordinato dal Government Transparency Institute, che riunisce istituzioni pubbliche e organizzazioni della società civile di diversi Paesi europei. Per l'Italia partecipano Monithon Europe ETS e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC); per la Catalogna (Spagna), l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC); per la Romania, la Romanian Academic Society (SAR) e la National Agency for Public Procurement (ANAP); per l'Albania, Instituti Shqiptar I Shkencave (AIS); per la Bulgaria, Transparency International Bulgaria; per la Francia, l'associazione Solution: Solidarite & Inclusion; e per la Polonia, Akademia Antykorupcyjna. La composizione del partenariato riflette un approccio multidisciplinare, che integra amministrazioni pubbliche, autorità indipendenti e organizzazioni della società civile impegnate nella promozione della trasparenza, dell'integrità e dell'accountability negli appalti pubblici. Il progetto rafforza la collaborazione tra organizzazioni della società civile, media, autorità anticorruzione e amministrazioni pubbliche, concentrandosi in particolare sugli appalti nei settori delle costruzioni, delle infrastrutture minori e degli investimenti legati al clima. L'obiettivo è rendere gli strumenti di analisi e monitoraggio più accessibili e scalabili, così da produrre evidenze utilizzabili per prevenire, segnalare e approfondire eventuali irregolarità. L'evoluzione di iMonitor testimonia anche un risultato più ampio: il consolidamento di una collaborazione stabile tra ANAC e organizzazioni della società civile, che ha trasformato le esperienze sviluppate in Italia in modelli operativi riutilizzabili come buone pratiche anche in iniziative europee.

Tra gli sviluppi più recenti di iMonitor 2.0 rientra la creazione di una [piattaforma e-learning dedicata al monitoraggio civico degli appalti pubblici](#). La piattaforma trasferisce online il patrimonio formativo sviluppato dal progetto e accompagna i partecipanti nell'acquisizione delle conoscenze necessarie per comprendere il ciclo degli appalti, individuare i principali fattori di rischio, utilizzare i dati disponibili, selezionare i contratti da approfondire e

applicare il metodo di monitoraggio sul campo. La formazione online amplia la possibilità di utilizzare il modello in Paesi e contesti diversi, rendendo più stabile e replicabile la costruzione di comunità monitoranti. Il sito di Monithon integra il percorso formativo sul monitoraggio degli appalti tra i propri strumenti permanenti. Le pratiche sperimentate nell'ambito di queste collaborazioni sono state inoltre valorizzate da ANAC anche in iniziative di cooperazione istituzionale con autorità anticorruzione di altri Paesi, tra cui Bosnia ed Erzegovina e Palestina, confermando la capacità del modello di produrre valore e di essere adattato anche oltre il contesto nazionale.

Nel complesso, Monithon mostra come i dati pubblici possano diventare la base di un vero e proprio ecosistema di valutazione civica. Il suo valore non risiede soltanto nel numero dei progetti osservati, ma nella capacità di mettere in relazione dati amministrativi, ricerca sul campo, conoscenza territoriale, formazione, università, giornalismo e dialogo istituzionale. Il metodo è stato applicato nelle scuole e nelle università, nelle politiche di coesione e nelle strategie territoriali, nei progetti climatici e ambientali e nel monitoraggio degli appalti pubblici. In tutti questi contesti, la trasparenza non coincide con la semplice pubblicazione di dataset: diventa effettiva quando le informazioni sono rese comprensibili, verificate sul campo, trasformate in evidenze pubbliche e utilizzate per formulare valutazioni e proposte capaci di migliorare l'azione delle istituzioni.

6.2 OnData

OnData è un'associazione nata nel 2015, quando un gruppo di attiviste e attivisti avviò una campagna per rendere accessibili, in formato aperto, i dati sui beni immobili confiscati alle mafie, allora "intrappolati" in migliaia di pagine web non riutilizzabili. Da allora OnData riunisce soci e socie con profili diversi — giornalisti, sviluppatori, funzionari pubblici, ricercatori, attiviste e attivisti — accomunati dall'obiettivo di promuovere l'**apertura dei dati pubblici come bene comune**, stimolando le amministrazioni a pubblicarli in formato aperto e a correggerne le licenze d'uso, e costruendo processi partecipativi, online e offline, per diffondere la cultura del dato.

Con l'avvio del PNRR, OnData ha indirizzato buona parte del proprio lavoro di advocacy sulla qualità e l'apertura dei dati del Piano, promuovendo insieme ad altre realtà la campagna **#DatiBeneComune**, che chiede a Governo e Parlamento dati aperti e leggibili da un

elaboratore sui temi di maggiore interesse pubblico. Su questo fronte, a partire da settembre 2021 e con il sostegno della Open Society Foundation, OnData ha contribuito ad attivare un **tavolo di coordinamento della società civile per il monitoraggio del PNRR** — distinto dal tavolo multi-stakeholder PA-OSC descritto al §2.2 di questo documento — insieme ad ActionAid Italia, Fondazione Openpolis, info.nodes, Monithon Europe e Period Think Tank: uno spazio in cui le organizzazioni condividono regolarmente stato dell'arte e criticità delle proprie iniziative e concordano azioni comuni. In questo contesto è nata, nel novembre 2022, la campagna **#italiadomanidatioggi**, una lettera aperta al Governo per chiedere la pubblicazione dei dati e delle informazioni sui progetti del PNRR, sottoscritta da 67 organizzazioni e reti della società civile.

Dall'intreccio di questi spazi di confronto — la campagna #DatiBeneComune, i tavoli dell'impegno 5.02 del 5° Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto e le scuole di monitoraggio dell'Osservatorio Civico PNRR — è nata l'idea del [Vademecum sui dati aperti del PNRR](#), curato da OnData in collaborazione con le altre organizzazioni della rete e distribuito con licenza CC BY 4.0: una guida pensata per accompagnare cittadine e cittadini nel monitoraggio civico del Piano attraverso i dati via via resi disponibili — la stessa guida richiamata al §2.3 come uno dei risultati raggiunti dal tavolo. Il Vademecum è stato utilizzato come fonte informativa per costruire la *PNRR Data Monitoring App* di Period Think Tank ed è citato da Monithon tra gli strumenti di supporto ai propri report di monitoraggio civico — un esempio di come uno strumento nato dal confronto tra OSC possa alimentare, a sua volta, altri progetti di monitoraggio, incluso il presente documento.

Dal 2022 OnData partecipa inoltre, insieme alle amministrazioni pubbliche titolari delle banche dati, al tavolo multi-stakeholder dei Piani d'Azione Nazionali per il governo aperto (impegno 5.02 del 5° NAP, poi confluito nell'impegno C6 del 6° NAP), dedicato agli standard aperti per l'inclusività e la partecipazione della società civile nel monitoraggio della spesa pubblica, portando proposte concrete di pubblicazione e documentazione dei dati. Nel 2022, sempre nell'ambito della campagna #DatiBeneComune, l'associazione ha promosso un piccolo bando con tre mini-grant da 500 euro, accompagnati da sessioni di coaching, rivolti a ricercatori, attivisti, giornalisti e piccole associazioni interessati a sperimentare attività di monitoraggio civico del PNRR sui temi della parità di genere, del divario generazionale e del divario di cittadinanza.

L'attività di OnData si è tradotta anche in **azioni dirette di sollecito verso le amministrazioni titolari dei dati**. Nel 2023, a seguito di segnalazioni della campagna #DatiBeneComune — sollecitate a loro volta dall'Associazione Donne 4.0 — ANAC ha pubblicato sul proprio portale open data il dataset "Bandi PNRR", arricchito con le informazioni sulle quote di assunzione riservate alle pari opportunità; su questi stessi dati Period Think Tank ha poi costruito la propria PNRR Data Monitoring App.

Un esempio emblematico di questo **presidio sui dati** — inteso come attività di verifica costante di vuoti, lacune e mancati aggiornamenti delle fonti ufficiali — riguarda il Catalogo Open Data di Italiadomani. Il portale non pubblica il proprio catalogo in un formato standard, né lo espone sul Catalogo Nazionale dei Dati Aperti: **non esiste così alcun modo automatico — "da macchina a macchina" — per accorgersi se e quando i dati vengono aggiornati**, e a chi vuole monitorare non resterebbe che controllare le pagine a mano, una per una. Per colmare questo vuoto OnData ha costruito, con una punta di artigianato tecnologico, un [piccolo programma](#) che esegue quel controllo al posto nostro: a intervalli regolari legge le pagine ufficiali del catalogo — comportandosi come farebbe una persona che le apre nel proprio browser — e ne ricava l'elenco completo dei file pubblicati, con titolo, indirizzo di scaricamento, descrizione e data. Questo elenco non viene sovrascritto a ogni controllo, ma conservato con la sua storia, così da mettere in evidenza **soltanto ciò che è cambiato** rispetto alla volta precedente. Su questo meccanismo OnData ha poi acceso un [feed RSS](#): uno strumento semplice e ormai "vintage", ma efficace, che avvisa automaticamente chiunque voglia monitorare il Piano ogni volta che il catalogo cambia. Le criticità individuate in questo modo — dati incompleti o incoerenti provenienti dal sistema ReGiS, metadati non conformi allo standard nazionale dei dati aperti (il profilo DCAT-AP_IT) — sono state segnalate nel giugno 2023 al Ministero dell'Economia e delle Finanze; e perché quelle informazioni pubbliche non andassero perdute in caso di rimozioni o modifiche, l'associazione ne ha conservato una copia su Internet Archive.

Dal presidio al dialogo diretto con la PA. Questo lavoro di monitoraggio non si esaurisce nella segnalazione pubblica delle criticità, ma alimenta un dialogo diretto e continuativo con le amministrazioni che i dati li producono — reso possibile sia dal tavolo di lavoro OGP, che ha creato canali di confronto stabili tra OSC e PA, sia dalle opportunità offerte dalla

tecnologia, che permette di intercettare in modo tempestivo e puntuale anomalie che a un controllo manuale resterebbero invisibili. OnData ha infatti abilitato un sistema automatico che esegue periodicamente una serie di controlli di qualità sui dataset più rilevanti del PNRR: uno di questi è il dataset dei *progetti*, cuore informativo del monitoraggio del Piano.

Un caso concreto è emerso proprio da questi controlli. In una delle estrazioni dei dati aperti PNRR (Italia Domani, da fonte ReGiS), i campi finanziari del dataset progetti (*Finanziamento Totale*, *Finanziamento PNRR* e altri) risultavano pubblicati nel CSV in formato valuta italiano *come testo*, ad esempio 2.299.193,71 €: con il punto come separatore delle migliaia, la virgola come separatore decimale e il simbolo € in coda. In estrazioni precedenti gli stessi campi erano invece numeri "puri" (2299193.71). Si tratta di un caso da manuale di *presentation formatting* che sfonda nel livello di serializzazione: un CSV dovrebbe trasportare i numeri in forma **leggibile da un elaboratore e indipendente dalla lingua** (idealmente con il solo punto decimale, senza separatori di migliaia e senza unità di misura), lasciando la formattazione al livello di visualizzazione. Qui, al contrario, l'internazionalizzazione era finita dentro il dato, trasformando una colonna numerica in una stringa non convertibile e facendo fallire la pipeline automatica di lettura (il *cast* a numero in DuckDB si interrompeva alla prima riga con un errore di conversione).

L'anomalia sarebbe stata gestibile lato OnData con una normalizzazione difensiva (leggere quei campi come testo e ripulirli — togliere €, spazi e punti delle migliaia, convertire la virgola in punto — prima della conversione a numero), ma non è stato necessario: segnalata la criticità, l'ente ha ripubblicato la stessa estrazione con i numeri già ripuliti (2299193,71, con la sola virgola decimale, senza simbolo di valuta né separatore delle migliaia). In questa forma la pipeline è tornata a girare senza alcuna modifica. È un esempio piccolo ma emblematico di come un presidio tecnico automatizzato, unito a un canale di dialogo diretto con la PA e a **una PA in ascolto**, produca un **miglioramento concreto e verificabile della qualità del dato pubblicato**.

Un secondo esempio nasce a cascata dal sistema di monitoraggio descritto sopra. Una volta ricevuto l'avviso di un aggiornamento dei dati del PNRR, si attiva a valle un ulteriore controllo automatico, questa volta di *coerenza* tra Italia Domani e altre banche dati pubbliche di riferimento, come quella di **OpenCUP**. Il collante che rende possibile questo

confronto è il **Codice Unico di Progetto (CUP)**, presente in entrambe le fonti: preso l'insieme dei CUP riferiti a una determinata amministrazione (scelta tra quelle medio-grandi, che gestiscono un numero significativo di progetti), il sistema incrocia i dataset PNRR dei *progetti* e delle *localizzazioni* con i corrispondenti record su OpenCUP e verifica, progetto per progetto, la congruenza di attributi chiave come la classificazione geografica. Proprio questo controllo ha permesso di individuare progetti che su OpenCUP risultavano associati a una localizzazione errata rispetto a quanto riportato nell'altra fonte: un'incoerenza che a occhio nudo sarebbe stata impossibile da scovare, ma che l'**interoperabilità garantita dal CUP** rende verificabile in modo automatico e sistematico. Anche in questo caso OnData ha colto l'opportunità di segnalare l'anomalia al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che è l'amministrazione che gestisce OpenCUP in contitolarità con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato, trasformando così un controllo tecnico in un contributo concreto alla qualità dei dati pubblici.

Un terzo esempio mostra come questo dialogo, pur intrattenuto con il MEF che pubblica Italia Domani, si intrecci con i dati di un'altra autorità, l'ANAC, e produca strumenti concretamente riusabili. Il collegamento tra il progetto finanziato (identificato dal **CUP**) e le gare che ne discendono (identificate dal **CIG**) è infatti il **perno del monitoraggio degli appalti**, ma su Italia Domani questa associazione è disponibile solo in parte. OnData ha allora incrociato in modo sistematico due fonti: il dataset dei CUP pubblicato da ANAC, che contiene le coppie CUP-CIG, e i progetti del PNRR pubblicati su Italia Domani, effettuando un join sul CUP per associare a ciascun progetto i CIG documentati da ANAC. Il risultato ha fatto emergere uno scarto notevole di copertura: l'incrocio con i dati ANAC restituisce CIG per circa **113.000 CUP distinti**, contro i circa **46.000** ricavabili dal dataset delle *Gare dei progetti del PNRR* di Italia Domani — più del doppio. Sono inoltre emersi circa **5.800 CUP presenti su Italia Domani ma privi di riscontro nel file CUP di ANAC**, un disallineamento su cui OnData ha chiesto chiarimenti al Ministero (aggiornamento meno frequente? gare non ancora comunicate? progetti privi di traccia presso l'Autorità?). Da questo lavoro è nato un dataset pubblico e riusabile — il progetto [liberiamoli-tutti/pnrr_cup_cig](https://github.com/liberiamoli-tutti/pnrr_cup_cig) — che raccoglie le coppie CUP-CIG provenienti da entrambe le fonti, con l'indicazione esplicita della provenienza di ciascun record. È un esempio di come il dialogo con la PA e l'interoperabilità tra banche dati diverse non servano solo a segnalare errori, ma anche a

colmare lacune informative e a restituire alla collettività un dato più completo di quello disponibile in ciascuna singola fonte.

In connessione con questo, va sottolineato un tratto ricorrente del modo di lavorare di OnData: la trasformazione delle proprie analisi in **output pronti all'uso**, pensati perché anche altri possano monitorare più comodamente. L'incrocio CUP–CIG non è rimasto un esercizio interno, ma è stato pubblicato come **dataset scaricabile con URL stabili**. Sono stati prodotti due file in formato CSV, uno con le sole coppie CUP–CIG ricavate dai dati ANAC e uno "unificato" che affianca le coppie provenienti da ANAC e da Italia Domani marcando per ciascun record la fonte, così che qualunque cittadino, giornalista, ricercatore o organizzazione possa partire da lì senza dover rifare da capo la raccolta e il collegamento delle fonti. Il fine è dichiaratamente pratico: permettere di **seguire un numero molto maggiore di progetti** e quindi vigilare più da vicino sulla spesa pubblica. A rendere davvero utilizzabile questo strumento è l'onestà con cui ne vengono documentati i limiti: collegare progetti e gare non è un'operazione meccanica, perché la relazione tra CUP e CIG può essere di tipo uno-a-molti o molti-a-uno, alcune gare riguardano servizi accessori o spese non direttamente legate al progetto, e alcune misure del PNRR non prevedono affatto una gara d'appalto (ad esempio le assunzioni di personale, gli strumenti finanziari, le attività di ricerca e formazione, i crediti d'imposta o gli incentivi): esplicitare questi casi evita letture ingenuie del dato e mette chi lo riusa nelle condizioni di interpretarlo correttamente. In questo modo OnData non si limita ad analizzare i dati pubblici, ma produce vera e propria **infrastruttura civica per il monitoraggio**: risorse aperte, documentate e immediatamente riutilizzabili, che abbassano la soglia di accesso per chiunque voglia esercitare un controllo informato sulle risorse del PNRR.

Questi episodi, presi singolarmente, possono sembrare minuti; è invece la loro somma a raccontare la natura reale del monitoraggio civico dei dati. Ottenere risultati stabili richiede alle organizzazioni un **presidio ampio e intenso** e, sull'altro versante, la **disponibilità della PA** a raccogliarlo: nell'arco di circa due anni il solo dialogo di OnData con il MEF sui dati di Italia Domani è passato per **oltre cento messaggi di posta elettronica**, un lavoro fatto di tempo, cura e attenzione ai dettagli. È un impegno che raramente fa notizia, ma senza il quale è difficile produrre risultati duraturi e capaci di "fare cultura" — non solo per le amministrazioni che imparano a pubblicare dati migliori, ma soprattutto per le stesse

organizzazioni della società civile, che in questo modo consolidano metodo, competenze e memoria.

Tutto ciò fa comprendere come il ruolo della società civile nella promozione dei dati aperti del PNRR non si esaurisca nell'attività di advocacy o nella richiesta di pubblicazione delle informazioni. Perché la trasparenza produca un effettivo valore pubblico, è necessario accompagnare l'apertura dei dati con la realizzazione di strumenti che ne facilitino il riuso, con il monitoraggio continuo della qualità, della completezza e dell'aggiornamento delle informazioni rese disponibili e con il rafforzamento delle reti di collaborazione tra le organizzazioni impegnate nel monitoraggio civico. Attraverso questo approccio la società civile può contribuire non solo ad accrescere la disponibilità dei dati, ma anche a renderli realmente utilizzabili per sostenere il controllo diffuso, favorire la partecipazione informata e rafforzare l'accountability nell'attuazione del PNRR. Solo in questo modo i dati possono trasformarsi da semplice adempimento formale in una leva concreta di trasparenza, partecipazione e accountability sull'attuazione del Piano.

6.3 Libenter

L'esperienza di monitoraggio civico promossa da [LIBenter](#) (L'Italia Bene comune Nuova Trasparente Europea Responsabile) nasce dall'idea che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non possa restare materia per soli addetti ai lavori: riguarda la vita quotidiana delle comunità e delle persone perché coinvolge l'utilizzo di risorse pubbliche che hanno impatto sul futuro del Paese.

Per questo l'Associazione ha costruito un modello di monitoraggio che consente anche ai cittadini non specialisti di osservare e valutare la trasparenza e l'efficacia dei progetti finanziati, partendo da un approccio rigoroso e facilmente replicabile. L'idea di fondo è che la trasparenza e l'integrità degli investimenti pubblici non possano essere valutate in maniera impressionistica, soggettiva, ma necessitino di strumenti concreti, comparabili e facilmente utilizzabili, in grado di restituire una fotografia attendibile dei punti di forza e delle criticità degli investimenti pubblici.

Il modello di monitoraggio di LIBenter consiste in una lista di indicatori (posti al cittadino sotto forma di domanda) che mettono sotto osservazione istituti e snodi procedurali che si incontrano nello svolgimento del ciclo di vita di un appalto pubblico e che interessano la

persona desiderosa di conoscere gli aspetti che più da vicino lo coinvolgono. Le domande riguardano per esempio la predisposizione da parte della Pubblica Amministrazione interessata di un canale di *whistleblowing* per segnalare condotte illecite; il fatto che l'appalto sia rafforzato da un patto di integrità; l'esistenza, nella sezione Amministrazione Trasparente (AT) di un ente pubblico, di un'apposita pagina che dia conto di tutti i progetti del PNRR che esso sta attuando; le modalità per il rispetto del principio "non arrecare danno significativo" (DNSH); il ricorso dell'imprenditore alla richiesta di varianti, che possono prolungare i tempi dell'esecuzione dell'opera e conseguentemente anche i suoi costi; la partecipazione di subappaltatori; e così via.

Gli indicatori sono stati suddivisi in sei schede, corrispondenti alle aree tematiche che contraddistinguono il ciclo di vita di un appalto pubblico. Le prime due schede riguardano la trasparenza generale dell'ente pubblico (ovvero l'assetto della sua sezione AT) e la trasparenza specifica del progetto scelto. Le successive quattro schede riguardano lo studio di fattibilità, il progetto esecutivo, le procedure di affidamento del contratto, la sua esecuzione.

L'iniziativa ha coinvolto i 112 Comuni capoluoghi di provincia italiani: in ciascuno di essi è stato selezionato un progetto PNRR, scelto dal cittadino in base alle sue caratteristiche, al suo importo (superiore ai 100.000 euro) e all'interesse pubblico che esso riveste.

I dati raccolti ad oggi hanno restituito un quadro complesso. Da un lato emergono elementi incoraggianti: molti Comuni hanno raggiunto livelli elevati di trasparenza; la maggior parte ha attivato sezioni web dedicate al PNRR e reso disponibili informazioni sui progetti; oltre il 90% ha garantito accessibilità ai bandi di gara. Si tratta di segnali che smentiscono il luogo comune secondo cui la qualità amministrativa sarebbe concentrata solo nel Nord del Paese, mostrando invece buone pratiche diffuse anche al Centro e al Sud. Non è dunque il territorio che condiziona la buona performance amministrativa!

Dall'altro lato, sono emerse criticità non trascurabili: meno della metà dei Comuni ha attivato tutte le forme di *whistleblowing* previste e diversi enti risultano del tutto inadempienti; inoltre, pur in presenza di obblighi normativi, le dichiarazioni sui conflitti di interesse non sempre sono pubblicate o aggiornate; soltanto 11 Comuni su 112 hanno portato a termine l'esecuzione del progetto a giugno 2025. Questi limiti rivelano quanto sia

ancora fragile la capacità delle amministrazioni di garantire trasparenza piena e di mettere i cittadini nelle condizioni di esercitare un controllo informato.

L'esperienza ha tuttavia permesso di individuare buone pratiche replicabili. Alcuni Comuni, come Modena, Perugia e Pescara, si distinguono per la chiarezza e la completezza delle sezioni PNRR dei loro siti web, rese accessibili e comprensibili anche a chi non ha conoscenze tecniche approfondite; significativa è la cura del Comune di Foggia nel promuovere le clausole sociali; da valorizzare è l'adempimento non meramente formale alle norme sulla trasparenza manifestato dal Comune di Macerata. Sono esempi che dimostrano come la trasparenza, se ben organizzata, possa tradursi in uno strumento concreto di partecipazione, capace di costruire fiducia fra PA e cittadini, in definitiva di legittimare la funzione istituzionale.

I risultati del monitoraggio sono stati pubblicati in due diversi Rapporti presentati in Camera dei deputati, il primo l'8 gennaio 2025, il secondo l'11 dicembre 2025. Il terzo e conclusivo Rapporto sarà presentato alla fine di questo anno 2026.

Il dato di sistema, di portata generale, che LIBenter ha raccolto nei cinque anni della propria attività evidenzia l'interesse dei cittadini a conoscere l'agire della Pubblica Amministrazione, ma anche le difficoltà che incontra chi si accinge a monitorare. Molti sono gli ostacoli che si incontrano nel percorso: l'appalto è un procedimento complesso (anche per chi si occupa di esso sul piano professionale); il Legislatore è "bulimico": tante le norme e spessissimo modificate; il monitoraggio deve avvenire con strumenti informatici (altrimenti non è possibile incrociare i dati); i dati, gli atti e le informazioni pubbliche non sono sempre di facile reperimento. LIBenter ha maturato la convinzione che la trasparenza amministrativa attuata attraverso il monitoraggio non "analogico" ma basato su indicatori oggettivi resti ancora una questione per chi ha sofisticate competenze e grande interesse a conoscere. Esprime inoltre un suggerimento per il regolatore della trasparenza: sarebbe utile produrre una migliore standardizzazione delle modalità di pubblicazione dei dati e delle informazioni cosicché la trasparenza non sia solo un principio affermato, ma soprattutto un principio praticato.

Da questa convinzione è scaturito il secondo filone di attività di LIBenter, che si è concretato in iniziative di formazione del cittadino per rafforzare la cultura della trasparenza.

Anzitutto a partire dalle attività di monitoraggio civico dei progetti finanziati dal PNRR sono stati prodotti alcuni strumenti operativi pensati per accompagnare cittadini, comunità e organizzazioni interessate a esercitare un controllo informato sull'attuazione degli investimenti pubblici (pubblicati nel sito www.libenteritalia.eu). Due vademecum in particolare rappresentano un passo significativo in questa direzione: uno dedicato alla scelta del progetto da monitorare, l'altro all'uso delle banche dati pubbliche. Entrambi nascono dall'esperienza concreta di cittadini monitoranti e dal confronto con soggetti attivi nel campo della trasparenza, con l'obiettivo di tradurre procedure complesse in indicazioni semplici e praticabili.

LIBenter ha poi avviato percorsi formativi territoriali che hanno coinvolto, congiuntamente, cittadini e amministrazioni locali. Tre esperienze pilota – una nell'area metropolitana di Milano e due nell'area vasta di Alessandria – mostrano un approccio comune: costruire spazi di collaborazione strutturata tra comunità civiche e Pubblica Amministrazione, in modo che entrambe le parti sviluppino competenze, responsabilità e strumenti per garantire un uso efficace e integro delle risorse del PNRR. L'iniziativa (portata avanti in collaborazione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore, l'Università del Piemonte Orientale, Cittadinanzattiva Lombardia APS e Avviso Pubblico) ha prodotto nel 2025-3036 tre corsi della durata complessiva di 30 ore, articolati ciascuno in tre moduli: un primo dedicato a un inquadramento del PNRR; un secondo differenziato (per cittadini e PA) sulle modalità per fare trasparenza amministrativa; un terzo (congiunto) dedicato al monitoraggio dei progetti in corso di attuazione dai Comuni implicati e scelti dai cittadini monitoranti. L'obiettivo è stato quello di far sì che i cittadini acquisissero autonomia nell'uso dei dati e degli strumenti di accesso civico; e che le amministrazioni imparassero a rendere più comprensibili e fruibili le proprie informazioni. L'esperienza è stata anche un laboratorio di cittadinanza attiva, capace di rafforzare la fiducia reciproca e di sviluppare pratiche concrete di collaborazione istituzionale. Questa iniziativa ha permesso tra l'altro anche il miglioramento delle sezioni "Amministrazione trasparente" di alcuni dei comuni coinvolti, su sollecitazione dei cittadini implicati, rivelando come la collaborazione fra PA e cittadini possa dare utili risultati in termini di trasparenza amministrativa e di *accountability* delle istituzioni pubbliche.

I tre progetti hanno dimostrato la volontà di superare la distanza tra istituzioni e cittadini, trasformando la trasparenza da obbligo formale a pratica condivisa. In tutti questi corsi il

valore aggiunto è stato rappresentato dalla creazione di comunità monitoranti, capaci di proseguire l'attività di controllo anche oltre la durata dei progetti, contribuendo così a una *governance* più aperta, partecipata e sostenibile del PNRR.

È stato nel frattempo perfezionato (gennaio-aprile 2026) un analogo progetto di formazione riservato ai "quadri" regionali della CISL: esso coinvolge le realtà sindacali regionali di Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Marche. L'iniziativa ha la stessa struttura dei corsi milanese e alessandrini.

Per tutta la durata della propria attività (2021-2026) LIBenter ha inoltre offerto a tutti coloro con i quali ha avuto occasione di lavorare un'iniziativa di formazione con sessioni quindicinali di dibattito in web sui temi più rilevanti per comprendere come sia organizzata la trasparenza amministrativa in Italia (e più in generale gli istituti di democrazia partecipata) nonché come funzioni un contratto pubblico di investimento nel quadro del PNRR, con la partecipazione di esperti del settore che hanno affiancato lo *staff* dell'Associazione.

Nel complesso, il percorso avviato da LIBenter mostra come il monitoraggio civico possa diventare parte integrante della *governance* pubblica, a condizione che sia sostenuto da una solida formazione dei cittadini e da un dialogo costante con le amministrazioni locali. In questo senso, la trasparenza non si riduce a un adempimento burocratico, ma diventa un motore di integrità, efficacia e responsabilità condivisa nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

6.4 Università degli Studi Milano-Bicocca

Il [Progetto "Open Government Data](#) – Studiare la società attraverso i dati della Pubblica Amministrazione", finanziato dal bando del Ministero dell'Università e della Ricerca "Dipartimenti di Eccellenza 2023–2027" e promosso dal Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, nasce con l'obiettivo di valutare in che modo gli Open Data possano essere impiegati nelle pratiche di ricerca scientifica. L'utilizzo dei dati pubblici in ambito accademico richiede, infatti, che essi soddisfino elevati standard di qualità, in termini di completezza, comprensibilità e livello di dettaglio, così da poter essere integrati in percorsi di ricerca rigorosi e replicabili.

Il progetto si propone, tuttavia, di andare oltre i confini della comunità scientifica, ponendosi come strumento al servizio di un pubblico più ampio di stakeholder – tra cui esperti, giornalisti, imprese e cittadini – che desiderano utilizzare i dati aperti per analizzare fenomeni sociali complessi e contribuire alla progettazione di politiche pubbliche più efficaci. In tale prospettiva, il dialogo e la collaborazione tra ricercatori e Pubblica Amministrazione assumono un ruolo centrale, poiché rappresentano la condizione necessaria per migliorare reciprocamente le rispettive attività e, di conseguenza, accrescere il valore pubblico dei dati.

Il progetto si articola in tre principali ambiti di attività, ciascuno dei quali esprime una specifica dimensione del lavoro di ricerca, innovazione e disseminazione.

La prima componente comprende le **linee di ricerca** che, a partire dalle competenze scientifiche maturate all'interno del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, mirano a contribuire al dibattito accademico attraverso l'utilizzo sistematico degli Open Data. Ogni linea ha individuato i dataset più rilevanti in relazione al proprio campo tematico e, integrandoli con altre fonti, ha sviluppato progetti di ricerca finalizzati all'analisi di fenomeni sociali specifici.

Le linee attivate sono le seguenti:

- Trasformazioni del lavoro: analizza il mercato del lavoro legato all'economia degli eventi a Milano, con un approccio integrato di metodi quantitativi e qualitativi per studiare carriere, condizioni occupazionali e meccanismi di inclusione;
- Nuovi scenari e sfide educative: indaga l'impatto delle caratteristiche territoriali e delle dotazioni scolastiche sui risultati di apprendimento e sulle scelte formative, con particolare attenzione alle disuguaglianze socio-economiche;
- Welfare e salute di comunità: esamina la costruzione, il funzionamento e la governance dei servizi socio-sanitari, ponendo l'accento sui processi di integrazione e partecipazione civica;
- Trasformazioni della città e del territorio: studia le dinamiche urbane milanesi, con attenzione alle politiche ambientali e all'impatto dei Giochi Olimpici Invernali 2026 come leva di rigenerazione territoriale;

- Sicurezza, devianza e gestione dei rischi: analizza l'evoluzione della criminalità economica e la responsabilità organizzativa delle imprese attraverso l'uso di dati giudiziari e analisi longitudinali;
- Sorveglianza e sistemi di controllo: esplora l'uso delle tecnologie digitali, dei Big Data e degli algoritmi nella governance della sicurezza urbana, valutandone le implicazioni etiche e sociali;
- Forme di mutamento organizzativo: approfondisce i processi di innovazione nelle collaborazioni tra attori pubblici, privati e del terzo settore, evidenziando nuove modalità di governance e co-progettazione;
- Cittadinanza digitale: studia come le tecnologie digitali possano ridefinire la partecipazione politica e sociale, analizzando i rischi di esclusione e le disuguaglianze legate alla transizione digitale ed ecologica;
- Epistemologia degli Open Data: affronta in chiave critica i processi di produzione, diffusione e utilizzo dei dati pubblici, analizzando le relazioni tra conoscenza, potere e trasparenza, nonché il ruolo dei diversi soggetti coinvolti – dalle istituzioni ai cittadini – nella costruzione del sapere pubblico;
- L'Open Government Data nel dibattito pubblico: studia la rappresentazione degli OGD nei media italiani ed europei, analizzando le narrative e le cornici interpretative che plasmano la percezione del dato pubblico.

La seconda area di attività ha condotto alla creazione dell'**Osservatorio Open Data**, uno spazio di ricerca e infrastrutturazione finalizzato alla raccolta, selezione e sistematizzazione dei dati aperti prodotti dalle Pubbliche Amministrazioni. L'obiettivo è quello di trasformarli in risorse pronte all'uso per la ricerca scientifica, attraverso processi di validazione, documentazione e metadatazione conformi agli standard internazionali di data curation.

Grazie all'esperienza maturata dal Dipartimento nella gestione di archivi di dati di ricerca, l'Osservatorio ha implementato procedure di controllo e formati interoperabili che consentono di integrare le fonti e garantire la qualità. I dataset, una volta validati e normalizzati, vengono trasferiti all'interno di un database dedicato e resi disponibili tramite API REST, favorendo la realizzazione di strumenti applicativi quali dashboard, librerie software e chatbot. Questi servizi permettono di modulare l'accesso ai dati in base al livello

di competenza degli utenti, supportando al contempo nuove forme di analisi e di divulgazione scientifica.

La terza dimensione del progetto è rappresentata dal **Laboratorio Multimediale**, concepito come spazio di sperimentazione e innovazione comunicativa. Esso costituisce una componente strategica per la valorizzazione e la diffusione delle attività di ricerca, promuovendo una comunicazione chiara e accessibile dei risultati scientifici.

Attraverso la produzione di video, podcast e contenuti digitali, il Laboratorio contribuisce a rendere più visibili i processi di ricerca e a favorire un dialogo diretto tra università e cittadinanza. In questo modo, sostiene la costruzione di una cultura della conoscenza aperta e inclusiva, in cui la scienza sociale assume un ruolo pubblico nel comprendere e interpretare i mutamenti della società contemporanea.

L'analisi degli appalti locali attraverso i dati dell'ANAC

L'ultima linea di ricerca citata studia le innovazioni nelle relazioni tra attori pubblici (in primis i Comuni) ed attori privati (imprese, organizzazioni non profit e fondazioni), per indagare come possano svilupparsi e strutturarsi nuove forme di collaborazione, e più in generale il mutamento degli appalti comunali nel corso del decennio 2014-2023. Per farlo si avvale dei dati provenienti proprio dalla Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici, pubblicata da ANAC in formato aperto.

La forza degli open data di Anac sul fronte della ricerca accademica è che permettono di lavorare non su un "campione" ma, teoricamente, sul totale degli appalti banditi in quel periodo: nel caso Comuni si tratta ad esempio di oltre 18 milioni di bandi in 10 anni. Analizzarli permette di raccontarne e comprenderne il mutamento di lungo periodo.

Ci si scontra d'altra parte con una serie di limiti legati al fatto che, seppure obbligatoria, la comunicazione degli esiti dei bandi da parte degli enti locali non è scontata: di molti bandi mancano informazioni e in altri casi queste sono errate o incomplete. La stessa tendenza a non trasmettere le informazioni ad Anac è infatti considerata dalla stessa un indicatore di rischio corruttivo.

Grazie al riferimento dei Codici CIG e CUP è possibile ottenere informazioni ricchissime sugli appalti per poterli osservare da molteplici prospettive. La ricerca si sta concentrando su una serie di tendenze riscontrate nel decennio e sulle loro possibili cause e implicazioni:

- La forte crescita nel volume complessivo degli appalti comunali a livello nazionale;
- La progressiva (ma per nulla lineare) delega delle funzioni di stazione appaltante dai Comuni a società partecipate ed enti intercomunali;
- La progressiva diminuzione del numero di offerte pervenute alle procedure competitive indette dai Comuni, e la crescita dei casi nei quali l'appalto venga assegnato in presenza di un solo concorrente (impresa o rete di imprese). Anche questo è un'importante redflag che indica che qualcosa non stia funzionando per il meglio;
- Le forti differenze territoriali che mostrano come gli appalti vengano gestiti con stili molto diversi a seconda delle caratteristiche demografiche, economiche e sociali delle province.
- Le caratteristiche e i livelli di innovatività dei soggetti aggiudicatari.

La rivista Agenda Digitale raccoglie una serie di articoli divulgativi stesi in seno al progetto e utili per avvicinarsi alla materia degli open government data e degli appalti comunali:

- [Open Government Data: il valore per scienza, cittadini e imprese](#)
- [Open Government Data: i dati pubblici per conoscere la società](#)
- [Open data e appalti pubblici, perché i dati sono leva di trasparenza](#)
- [Appalti comunali e concorrenza: cosa dicono i dati](#)

7. Progressi e sfide degli ultimi due anni

Negli ultimi due anni, nell'ambito del Sesto Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto, si è **consolidata la collaborazione tra amministrazioni pubbliche, società civile e mondo della ricerca**. Il confronto ha coinvolto un numero crescente di soggetti e ha favorito una maggiore attenzione alla qualità, all'interoperabilità e all'effettivo riuso dei dati relativi agli investimenti pubblici, al PNRR e ai contratti pubblici.

Tra i progressi più rilevanti rientrano la valorizzazione delle informazioni provenienti dai principali sistemi informativi come BDNCP, OpenCUP, ReGiS e PA Digitale, il rafforzamento dell'accesso tramite API e dataset scaricabili e la produzione di guide e strumenti operativi per cittadini, giornalisti, ricercatori e organizzazioni civiche. È inoltre cresciuta l'attenzione verso standard condivisi, come l'Open Contracting Data Standard e le risorse semantiche di schema.gov.it, utili per collegare e confrontare dati provenienti da fonti diverse.

Il dialogo tra PA e società civile ha contribuito a superare una concezione della trasparenza limitata alla semplice pubblicazione. Le amministrazioni hanno potuto comprendere meglio le esigenze di chi utilizza i dati, mentre le organizzazioni civiche hanno acquisito una maggiore conoscenza dei vincoli tecnici, normativi e organizzativi della PA. Ne è derivata una consapevolezza comune: i dati producono valore pubblico solo quando sono reperibili, comprensibili, collegabili e riutilizzabili.

Nonostante i progressi, **restano aperte alcune criticità**. L'aggiornamento dei dati è ancora talvolta irregolare o tardivo, riducendo la possibilità di seguire tempestivamente progetti e interventi. La mancanza di una piena standardizzazione dei formati, delle classificazioni e degli identificativi rende difficile integrare e confrontare banche dati diverse. Anche la qualità dei metadati è spesso insufficiente: descrizioni incomplete, date di aggiornamento poco chiare e assenza di informazioni sul significato dei campi ostacolano la comprensione e il riuso.

Rimane centrale la sfida dell'usabilità per i cittadini non esperti. File complessi, linguaggio tecnico e interfacce poco intuitive rischiano di trasformare la trasparenza in un adempimento formale. Occorre quindi affiancare ai dati aperti strumenti più semplici che

diano elementi di contesto e di processo delle decisioni, come schede sintetiche, mappe, grafici, un glossario condiviso e funzioni di ricerca, affinché le informazioni pubbliche possano sostenere concretamente partecipazione, monitoraggio civico e prevenzione della corruzione.

8. Conclusioni e prospettive

Il percorso proposto in questo Vademecum mostra come la disponibilità di dati aperti rappresenti una condizione necessaria, ma non sufficiente, per promuovere trasparenza, partecipazione e accountability.

I dati da soli non bastano: affinché il patrimonio informativo prodotto dalle amministrazioni possa generare un effettivo valore pubblico, è necessario che esso sia accompagnato da strumenti di analisi, competenze diffuse e pratiche collaborative capaci di trasformare i dati in conoscenza e la conoscenza in partecipazione consapevole.

In questa prospettiva, il monitoraggio civico assume un ruolo che va oltre la semplice verifica del rispetto degli obblighi di pubblicazione. Esso rappresenta uno degli strumenti più significativi attraverso cui la trasparenza amministrativa può tradursi in **conoscenza pubblica, partecipazione consapevole e miglioramento concreto** della vita dei cittadini. Rendere visibili e comprensibili dati, decisioni, tempi di attuazione e risultati degli interventi pubblici non significa soltanto favorire il controllo sull'operato delle amministrazioni, ma anche mettere le comunità nelle condizioni di capire come vengono utilizzate le risorse, quali effetti producono le politiche pubbliche e dove emergono ritardi, disuguaglianze o bisogni non adeguatamente soddisfatti. In questo senso, il monitoraggio civico contribuisce a **rafforzare la fiducia istituzionale**, promuove una maggiore consapevolezza collettiva e può diventare un fattore di miglioramento della qualità dei servizi, degli investimenti e delle decisioni pubbliche.

Il monitoraggio civico si sta affermando anche come uno strumento concreto di **prevenzione della corruzione e di miglioramento della governance**. Consentendo ai cittadini e alle organizzazioni di seguire passo dopo passo l'attuazione di progetti e investimenti pubblici, esso aumenta la trasparenza e riduce gli spazi di opacità che possono favorire pratiche distorsive. Non si tratta solo di un'attività di controllo, ma di un vero e proprio **processo di responsabilizzazione reciproca**, in cui le amministrazioni sono spinte a migliorare la qualità delle informazioni rese disponibili e i cittadini possono diventare parte attiva della vita pubblica.

In questo percorso assume un **ruolo decisivo la collaborazione multi-stakeholder**: l'efficacia del monitoraggio cresce quando coinvolge, accanto alle organizzazioni della società civile, anche università, media, imprese e le stesse amministrazioni pubbliche.

L'esperienza sviluppata nell'ambito del Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto dimostra come la collaborazione tra amministrazioni pubbliche, organizzazioni della società civile, comunità di ricerca e cittadini attivi costituisca un elemento essenziale per migliorare non solo la disponibilità dei dati, ma anche la loro qualità, interoperabilità e riusabilità. Questo approccio aperto genera un ecosistema più resiliente, nel quale i dati vengono letti, interpretati e utilizzati da prospettive diverse, favorendo un miglioramento sistemico della governance e una maggiore capacità di individuare criticità, soluzioni e opportunità di innovazione. La costruzione di un ecosistema della trasparenza richiede infatti un impegno condiviso che non si esaurisce nell'advocacy per una maggiore apertura delle informazioni, ma comprende la progettazione di strumenti di riuso, il monitoraggio continuo della qualità dei dati, la sperimentazione di nuove metodologie di analisi e il consolidamento di reti collaborative capaci di valorizzare il patrimonio informativo pubblico.

I recenti sviluppi del nuovo modello di trasparenza e della Piattaforma Unica della Trasparenza, insieme alle iniziative promosse nel quadro del 6° Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto, rappresentano un'opportunità per consolidare questo percorso. La piena valorizzazione delle informazioni pubblicate nelle sezioni "Amministrazione Trasparente", l'integrazione con le principali banche dati pubbliche e la crescente disponibilità di dati aperti possono infatti favorire forme di monitoraggio civico sempre più efficaci, basate sull'utilizzo sistematico delle evidenze disponibili.

Guardando al futuro, i prossimi passi si inseriscono in un percorso già delineato a livello internazionale e nazionale: dal V Piano d'Azione dell'Open Government Partnership, che ha consolidato l'impegno dell'Italia su open data e partecipazione civica, al VI Piano d'Azione, che rafforza ulteriormente il **modello italiano di apertura e riuso dei dati**, in particolare quando si tratta di investimenti pubblici.

L'orizzonte è quello di una maggiore attenzione alla qualità a 360 gradi del processo di produzione e messa a disposizione dei dati, che non resti un adempimento formale, ma diventi parte integrante di un **modello di governance aperta, collaborativa** e orientata al valore pubblico di quello che può essere considerato un bene comune.

La qualità dei dati assume un'importanza ancora maggiore con la crescente diffusione dei sistemi di **intelligenza artificiale, basati sul patrimonio informativo pubblico**. Per questa ragione, in futuro, le politiche di apertura dei dati e quelle relative all'intelligenza artificiale¹⁶ non possono essere sviluppate separatamente.

L'auspicio è che questo Vademecum possa costituire non soltanto uno strumento di consultazione, ma anche un punto di partenza per nuove iniziative di collaborazione tra istituzioni e società civile. Rendere i dati realmente accessibili, comprensibili e riutilizzabili significa infatti creare le condizioni affinché cittadini, associazioni, ricercatori e giornalisti possano contribuire, ciascuno secondo il proprio ruolo, a una gestione più trasparente, efficiente e responsabile delle risorse pubbliche e, più in generale, al rafforzamento della qualità della democrazia.

¹⁶ 6NAP Impegno B5 Promozione dell'inclusività e dei diritti nell'accesso alle tecnologie e nell'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale
<https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/6nap/azione-2/impegno-5>

ITALIA



Allegati

A1 - GLOSSARIO

Termine	Definizione
Accessibilità dei dati	Condizione per cui dati e informazioni pubbliche sono facilmente reperibili, consultabili, scaricabili e comprensibili anche da utenti non specialisti.
Accesso civico generalizzato	Diritto di chiunque di richiedere dati e documenti ulteriori rispetto a quelli soggetti a pubblicazione obbligatoria, senza obbligo di motivazione. È il modello italiano ispirato al FOIA.
Accesso civico semplice	Diritto di richiedere la pubblicazione di dati, documenti o informazioni che l'amministrazione era tenuta a pubblicare ma non ha reso disponibili online.
Accesso documentale	Forma di accesso prevista per chi deve tutelare una posizione giuridica specifica e ha un interesse diretto, concreto e attuale al documento richiesto.
Accountability	Responsabilità dell'amministrazione di rendere conto delle proprie decisioni, dell'uso delle risorse pubbliche e dei risultati ottenuti.
AgID	Agenzia per l'Italia Digitale. Nel documento è richiamata per il ruolo sulle linee guida, sugli standard digitali, sull'interoperabilità e sui dati della pubblica amministrazione.
Amministrazione trasparente	Sezione obbligatoria dei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni in cui sono pubblicati dati, documenti e informazioni su organizzazione, incarichi, bilanci, appalti, provvedimenti e altri obblighi di trasparenza.
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione. È un soggetto centrale per la prevenzione della corruzione, la trasparenza e la raccolta dei dati sui contratti pubblici.
API	Application Programming Interface. Strumento tecnico che consente a sistemi informatici diversi di interrogare banche dati e riutilizzare informazioni in modo automatico e strutturato.

Appalti pubblici

Procedure attraverso cui una pubblica amministrazione affida lavori, servizi o forniture a operatori economici. Sono un ambito particolarmente rilevante per il monitoraggio civico e la prevenzione di sprechi, anomalie e rischi corruttivi.

BDAP

Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche. Raccoglie informazioni rilevanti sulla finanza pubblica e sugli investimenti, utili per seguire aspetti finanziari e attuativi degli interventi.

BDNCP

Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici. Banca dati gestita da ANAC che raccoglie informazioni sui contratti pubblici, sugli affidamenti, sulle stazioni appaltanti e sugli operatori economici.

BDU

Banca Dati Unitaria. Sistema storicamente utilizzato per il monitoraggio degli interventi finanziati dalle politiche di coesione, con dati finanziari, fisici e procedurali.

CIG

Codice Identificativo Gara. Codice associato alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, utile per tracciare gare, contratti e flussi informativi collegati.

Conflitto di interessi

Situazione in cui un interesse personale, professionale o economico può interferire, anche solo potenzialmente, con l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Controllo civico diffuso

Attività di osservazione e verifica svolta da cittadini, associazioni, media, ricercatori e comunità locali sull'operato delle amministrazioni e sull'uso delle risorse pubbliche.

CUP

Codice Unico di Progetto. Identificativo attribuito ai progetti di investimento pubblico, utile per collegare informazioni su finanziamenti, attuazione, soggetti responsabili e avanzamento.

Cultura del dato

Capacità di leggere, interpretare, contestualizzare e utilizzare i dati in modo consapevole, distinguendo anomalie reali, limiti informativi e possibili errori di interpretazione.

Dati aperti

Dati accessibili, riutilizzabili e condivisibili da chiunque, pubblicati con licenze chiare e in formati aperti o interoperabili, nel rispetto dei limiti di legge.

Dataset

Insieme strutturato di dati organizzati secondo uno schema, ad esempio un elenco di progetti, appalti, beneficiari, importi o amministrazioni.

DCAT-AP_IT

Profilo nazionale per la descrizione dei cataloghi di dati. Serve a uniformare i metadati e a facilitare la ricerca, l'integrazione e il riuso dei dataset pubblici.

FOIA

Freedom of Information Act. Nel contesto italiano indica l'accesso civico generalizzato, cioè la possibilità per chiunque di chiedere dati e documenti pubblici non già soggetti a pubblicazione obbligatoria.

Formato aperto

Formato che consente l'accesso, l'elaborazione e il riutilizzo dei dati senza vincoli tecnici o proprietari ingiustificati. Esempi: CSV, JSON, XML, RDF.

Formato machine readable

Formato leggibile da macchina, cioè idoneo all'elaborazione automatica da parte di software, applicazioni o strumenti di analisi dati.

Indicatori di rischio

Misure che aiutano a individuare situazioni potenzialmente anomale o fragili nei processi pubblici, senza costituire di per sé prova di irregolarità.

Indicatori di trasparenza e integrità

Parametri che misurano il livello di apertura, correttezza, aggiornamento e affidabilità delle informazioni pubblicate dalle amministrazioni.

Indicatori locali di rischio

Indicatori collegati alle caratteristiche del territorio, come istruzione, economia locale, capitale sociale e criminalità, utili per comprendere il contesto in cui si attuano investimenti e appalti.

Interoperabilità

Capacità di sistemi, banche dati e amministrazioni diverse di scambiare, collegare e comprendere dati secondo standard comuni.

Metadati	Informazioni descrittive di un dataset, come titolo, fonte, data di aggiornamento, formato, licenza, copertura territoriale e responsabile della pubblicazione.
Monitoraggio civico	Attività con cui cittadini, organizzazioni civiche, media e ricercatori seguono l'attuazione di politiche, progetti e investimenti pubblici, verificando dati, tempi, costi, risultati e criticità.
Multi-stakeholder	Approccio basato sulla collaborazione tra soggetti diversi, come amministrazioni pubbliche, organizzazioni della società civile, università, ricercatori, cittadini e media.
NAP	National Action Plan, o Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto. È il quadro programmatico in cui si collocano impegni su trasparenza, partecipazione, dati aperti e accountability.
OCDS	Open Contracting Data Standard. Standard internazionale per pubblicare dati sui contratti pubblici in modo uniforme, comparabile e riutilizzabile.
OpenCUP	Portale collegato al Sistema CUP, utile per consultare informazioni anagrafiche sui progetti di investimento pubblico.
Open data	Espressione inglese equivalente a dati aperti. Indica dati pubblicati in modo da favorirne accesso, utilizzo, riuso e condivisione.
OSC	Organizzazioni della società civile. Comprendono associazioni, reti civiche, fondazioni, gruppi informali e soggetti del terzo settore impegnati in attività di partecipazione, monitoraggio, advocacy e controllo civico.
PA Digitale 2026	Portale relativo agli investimenti per la digitalizzazione della pubblica amministrazione, con dati e informazioni sui progetti finanziati nell'ambito del PNRR.
PNC	Piano Nazionale Complementare. Programma di investimenti collegato al PNRR, destinato a finanziare interventi complementari con risorse nazionali.

PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Programma di investimenti e riforme finanziato nell'ambito di Next Generation EU, con numerosi progetti pubblici da monitorare per tempi, costi, attuazione e impatti.
PTPCT	Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza. Documento di programmazione con cui le amministrazioni definiscono misure organizzative per prevenire rischi corruttivi e rafforzare la trasparenza.
PUC	Protocollo Unico di Colloquio. Tracciato comune per lo scambio dei dati di monitoraggio, rilevante per l'integrazione dei sistemi relativi a PNRR e politiche di coesione.
PUT	Piattaforma Unica della Trasparenza. Piattaforma gestita da ANAC che mira a centralizzare e rendere più facilmente consultabili dati, informazioni e documenti pubblicati nell'ambito della trasparenza amministrativa.
Qualità dei dati	Insieme delle caratteristiche che rendono un dato affidabile e utile: accuratezza, completezza, aggiornamento, coerenza, tempestività, chiarezza e riutilizzabilità.
Red flags	Segnali di allarme che indicano possibili anomalie, criticità o rischi nei processi pubblici. Non provano automaticamente un illecito, ma richiedono ulteriori verifiche.
ReGiS	Sistema gestionale del MEF per il monitoraggio del PNRR e di altri interventi, utile a seguire dati di attuazione, avanzamento e rendicontazione.
Riutilizzo dei dati	Uso dei dati pubblici per finalità ulteriori rispetto a quelle originarie, ad esempio analisi civiche, inchieste giornalistiche, studi accademici, applicazioni digitali o monitoraggio territoriale.
RNA	Registro Nazionale degli Aiuti di Stato. Banca dati che raccoglie informazioni su aiuti, incentivi, agevolazioni e contributi concessi alle imprese.

RPCT

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza. Figura interna all'amministrazione con compiti di presidio sulle misure anticorruzione, sulla trasparenza e, in alcuni casi, sul riesame delle richieste di accesso civico.

Schema.gov.it

Catalogo nazionale della semantica dei dati. Raccoglie schemi dati, ontologie e vocabolari controllati per favorire l'interoperabilità semantica tra banche dati pubbliche.

Sistema CUP

Sistema che gestisce il Codice Unico di Progetto e le informazioni anagrafiche relative ai progetti di investimento pubblico.

Sistema di allerta precoce

Insieme di dati, indicatori e red flags che permette di intercettare tempestivamente possibili rischi o anomalie prima che si traducano in problemi strutturali.

Società civile

Insieme di cittadini, associazioni, organizzazioni, reti civiche, media, ricercatori e altri soggetti non istituzionali che partecipano alla vita pubblica e al controllo democratico.

Stazione appaltante

Amministrazione o soggetto pubblico che avvia e gestisce una procedura di affidamento di lavori, servizi o forniture.

Trasparenza proattiva

Pubblicazione preventiva e obbligatoria di dati, documenti e informazioni da parte delle amministrazioni, senza necessità di una richiesta individuale.

URP

Ufficio Relazioni con il Pubblico. Può rappresentare un punto di riferimento per richieste di accesso, informazioni e orientamento nei rapporti con l'amministrazione.

Valore pubblico

Beneficio prodotto dall'azione amministrativa per cittadini, comunità e territori, anche attraverso maggiore trasparenza, qualità della spesa, partecipazione e fiducia istituzionale.

Watchdog civico

Funzione di vigilanza esercitata da cittadini, media e organizzazioni civiche per osservare l'operato pubblico, segnalare criticità e contribuire alla responsabilizzazione delle istituzioni.

ITALIA



Allegati

A2 – RISORSE WEB



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di coesione
e per il sud



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

pcc PROGRAMMA
OPERATIVO
COMPLEMENTARE

pon GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020

Testo	Link
AgID - Agenzia per l'Italia Digitale	https://www.agid.gov.it/it
AgID - Catalogo dati.gov.it	https://www.dati.gov.it/
ANAC - dataset in open data	https://dati.anticorruzione.it/opendata/
ANAC - Dati OCDS	https://dati.anticorruzione.it/opendata/ocds
ANAC - indicatori di contesto	https://www.anticorruzione.it/indicatori-di-contesto
ANAC - indicatori di rischio corruttivo	https://www.anticorruzione.it/documents/91439/39343313/Scheda_INDICATORI_RISCHIO_CORRUTTIVO_APPALTI.pdf/ea4ddb99-bbb1-7000-29cf-280a853bbb0c?t=1658141962383
ANAC - Servizio scheda CIG	https://dettaglio-cig.anticorruzione.it/
CC-BY 4.0	https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.it
Dati Bene Comune	https://pnrr.datibenecomune.it/datibenecomune.html
FOIAPop	https://www.foiipop.it/
IPA - Indice della PA	https://www.indicepa.gov.it/ipa-portale/
ItaliaDomani - Catalogo open data PNC	https://www.italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/piano-complementare/piano-nazionale-complementare.html

ItaliaDomani - Catalogo open data PNRR	https://www.italiadomani.gov.it/it/catalogo-open-data.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2FobservationDateInEvidence&sort=desc
ItaliaDomani - FAQ open data PNRR	https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/faq/opendata.html
Linee Guida apertura dati e riutilizzo informazione settore pubblico	https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/lg-open-data_v.1.0_1.pdf
Ondata - Guida al riuso dei dati PNRR	https://pnrr.datibenecomune.it/
Open Contracting Data Standard (OCDS)	https://www.open-contracting.org/data-standard/
OpenBDAP	https://openbdap.rgs.mef.gov.it/
OpenCoesione	https://opencoesione.gov.it/it/
OpenCUP	https://www.opencup.gov.it/portale/web/opencup/cos-%C3%A8-opencup
OPENCUP - API per i CUP	https://www.opencup.gov.it/portale/web/opencup/le-api-di-opencup
OPENCUP - Dati aperti	https://www.opencup.gov.it/portale/web/opencup/accesso-agli-open-data
OpenPNRR - OpenPolis	https://openpnrr.it/
PA Digitale 2026 - open data	https://padigitale2026.gov.it/open-data

Piattaforma Unica della Trasparenza	https://put.anticorruzione.it/home
Protocollo Unico di Colloquio (PUC)	https://opencoesione.gov.it/it/sistema_monitoraggio/
RNA Registro nazionale aiuti	https://www.rna.gov.it/open-data
Sito open.gov.it	http://open.gov.it
Sito open.gov.it - Impegno 5.02 del 5° NAP	https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/5nap/azione-5/impegno-502
Sito open.gov.it - Impegno C6 del 6° NAP	https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/6nap/azione-3/impegno-6
Sito schema.gov.it	http://schema.gov.it
Cruscotto Italia	https://cruscotto-italia.dati.gov.it/
SIMBA	https://chatbot.dati.gov.it/chatbot/

ITALIA

 open gov