LIBenter

L'Italia BEne comune Nuova, Trasparente, Europea, Responsabile

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

FARE IN FRETTA E FARE BENE

Soluzioni per il buon uso delle risorse del PNRR

Prof. Nicoletta Parisi

Cuneo, 9 dicembre 2021

© Riproduzione riservata

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

AGENDA 2030 – NAZIONI UNITE

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs – in un grande programma d'azione per un totale di 169 'target' o traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Obiettivo 16: Pace, giustizia e istituzioni forti

L'obiettivo numero 16 degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile è dedicato alla promozione di società pacifiche ed inclusive ai fini dello sviluppo sostenibile, e si propone inoltre di fornire l'accesso universale alla giustizia, e a costruire istituzioni responsabili ed efficaci a tutti i livelli.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Traguardi dell'obiettivo 16

16.1 Ridurre ovunque e in maniera significativa tutte le forme di violenza e il tasso di mortalità ad esse correlato

16.2 Porre fine all'abuso, allo sfruttamento, al traffico di bambini e a tutte le forme di violenza e tortura nei loro confronti

16.3 Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti

16.4 Entro il 2030, ridurre in maniera significativa il finanziamento illecito e il traffico di armi, potenziare il recupero e la restituzione dei beni rubati e combattere tutte le forme di crimine organizzato

16.5 Ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme

16.6 Sviluppare a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti

16.7 Garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli

16.8 Allargare e rafforzare la partecipazione dei paesi in via di sviluppo nelle istituzioni di governance globale

16.9 Entro il 2030, fornire identità giuridica per tutti, inclusa la registrazione delle nascite

16.10 Garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali

16.a Consolidare le istituzioni nazionali più importanti, anche attraverso la cooperazione internazionale, per sviluppare ad ogni livello, in particolare nei paesi in via di sviluppo, capacità per prevenire la violenza e per combattere il terrorismo e il crimine

16.b Promuovere e applicare leggi non discriminatorie e politiche di sviluppo sostenibile

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

NextGeneration EU

Il bilancio a lungo termine dell'UE, unito a NextGenerationEU (NGEU), lo strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa, costituirà il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato in Europa. Per ricostruire l'Europa dopo la pandemia di COVID-19 verrà stanziato un totale di 2 018 miliardi di euro a prezzi correnti. L'obiettivo è un'Europa più ecologica, digitale e resiliente.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Il PNRR italiano

IL PNRR ITALIA DOMANI: UN QUADRO D'INSIEME

RISORSE DESTINATE ALL'ITALIA

Nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU, l'Italia ha ricevuto risorse afferenti al **Dispositivo di Ripresa e Resilienza (PNRR)** per un importo complessivo pari a € 191,5 miliardi da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del PNRR (di cui **51,4 mld** per Progetti in Essere).

Al fine di finanziare tutti i progetti ritenuti validi e in linea con la strategia del PNRR Italia:

- parte delle risorse sono state stanziate tramite il **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)** per 15,6 mld di €;
- è stato istituito un **Fondo Nazionale Complementare**, per un importo complessivo pari a 30,6 mld di €;
- risorse pari a 13 mld di € sono state assegnate per il tramite del **Fondo React EU**.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

I numeri del PNRR italiano
Una struttura “ad albero”

6	16	197	63	134*
Missioni	Componenti	Misure	Riforme	Investimenti

527
Traguardi & Obiettivi

€ 191,5 Mld
€ 68,9 Mld di sovvenzioni
€ 122,6 Mld di prestiti

* Considerando anche i sub-investimenti il numero sale a 235

L'Italia si sta preparando dunque a «mettere a terra» 63 riforme normative e 134 progetti di investimento, divisi nelle sei "missioni" identificate dall'Unione:

digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo
rivoluzione verde e transizione ecologica
infrastrutture per una mobilità sostenibile
istruzione e ricerca
inclusione e coesione
salute

Sul fronte interno italiano un'impresa come quella rappresentata dal PNRR deve essere governata in modo stringente in tutte le sue diverse fasi, al fine di garantirne il successo tenendo fra l'altro conto dei termini temporali ravvicinati di conclusione per i finanziamenti derivanti da *NextGenerationEU,* a cui il Piano fa riferimento.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Esistono al proposito problemi di:

- I. Velocità
- II. Efficienza dell'azione della P.A.
- III. Efficacia dei progetti di investimento e delle riforme
- IV. Contrasto alla corruzione e alla infiltrazione criminale
- V. Governo nell'esecuzione dell'intero PNRR
- come coinvolgere le amministrazioni territoriali
- VI.. Il ruolo della società civile (impresa e terzo settore)

(si veda il contributo a stampa di a N.Parisi-D.Rinoldi, in *EUROJUS*, 4 agosto 2021)

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

I. (1) VELOCITA'

Il PNRR dovrà essere eseguito entro il 2026, almeno per quanto concerne i finanziamenti dal pacchetto *NextGenerationEU* (NGEU*)*: se non si riusciranno a comprimere i tempi di esecuzione dei contratti pubblici «in modo straordinario» (Ministro Giovannini), le risorse europee non saranno accordate.

Peraltro non è da ora – ovvero dall'occasione creata dal PNRR – che, al fine di rendere più agile l'intero processo che coinvolge l'affidamento di un contratto pubblico, si parla della necessità di una radicale (ma anche efficace ed efficiente) **semplificazione delle procedure.**

Il sistema per rendere più rapide le procedure di affidamento e di esecuzione dei **contratti pubblici** è:

(a) già scritto nel Codice di settore del 2016, derivato direttamente dalla necessità di adempiere alla disciplina dell'UE (direttive) in materia: la qualificazione delle stazioni appaltanti e la digitalizzazione delle procedure sarebbero in grado di assicurare effettiva semplificazione e congiuntamente anche velocità delle procedure. A oggi è mancata però evidentemente la volontà politica di procedervi;

(b) scrivere norme chiare: l'oscurità delle regole richiede infatti interventi normativi ulteriori; e fonte di ritardi è pure la continua modifica dell'assetto disciplinare in una materia così tecnica.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

I. (2) VELOCITA'

Dunque dovrebbe rappresentare un viatico per il PNRR

- la valorizzazione dell'esistente (il Codice del 2016, su cui del resto da subito si è vorticosamente messa mano),
- arricchito dalla prassi e dall'esperienza maturate in cinque anni di sua (dovremmo qui dire *non*?) applicazione.

Il che significherebbe lavorare, nel brevissimo periodo, nel quadro codicistico,

- intervenendo sulla riduzione dei cosiddetti tempi di attraversamento,
- investendo sulla digitalizzazione delle procedure,
- individuando stazioni appaltanti già qualificate che possano trainare il processo di esecuzione di esso, nel solco della disciplina di semplificazione che **la pandemia** ha determinato,
- senza abbassare i controlli contro le infiltrazioni criminali.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

I. (3) VELOCITA'

Il decreto legge "*semplificazioni bis e governance del PNRR*" (n. 77/2021: legge conv. 108/2021) ha escluso la sospensione del Codice dei contratti.

Adotta un "meccanismo" che viene correntemente definito "modello PNRR". È un sistema che, tra l'altro, è fatto proprio anche dal disegno di legge delega che il Governo ha approvato il 29 giugno scorso: esso intende non «azzerare» il Codice attuale, ma aggiornarlo con «uno o più decreti legislativi anche al fine di (…) razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente», secondo 19 principi e criteri direttivi. Si tratta di principi e criteri che generalizzano il "modello PNRR", integrandolo opportunamente con la conferma di alcuni istituti già vigenti ancorché non attuati (la qualificazione tanto delle stazioni appaltanti quanto degli operatori economici), con il rafforzamento di altri (le clausole sociali e ambientali), con la tipizzazione dei casi in cui può darsi valutazione dell'offerta secondo il criterio del massimo ribasso.

Per ora, dunque, si applica il decreto "*semplificazioni bis*", dove si affronta il tema del «rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti» (art. 11) e delle «prime misure di riduzione» di esse (art. 52).

.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

II. (1) EFFICIENZA DELL'AZIONE DELLA P.A.

Già in via generale la «ricerca della qualità» delle stazioni appaltanti è un imperativo categorico alla luce delle direttive europee in materia di contratti pubblici: esse mirano ad accrescere i livelli di efficienza delle pubbliche amministrazioni nazionali, in funzione dell'esigenza di promuovere una crescita economica intelligente, sostenibile e inclusiva, attenta alle implicazioni sociali e ambientali.

Nella contingenza attuale è necessario (anzi vitale) avere un "compratore" pubblico professionale attrezzato ad affrontare la sfida posta dall'esecuzione del PNRR, garantendo l'efficienza per assicurare la ripresa economica e la sostenibilità sociale "a valle" del periodo di pandemia. Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti prefigurato nel Codice dei contratti pubblici avrebbe potuto essere una soluzione capace di trovare il sistema-Paese Italia preparato alla sfida attuale.

L'articolato sistema di erogazione dei fondi europei è sottoposto a un meccanismo di condizionalità che ha una funzione eminentemente preventiva: mira cioè a far sì che le risorse impegnate dall'Unione europea siano utilizzate sul piano nazionale in modo virtuoso, alla luce, fra gli altri, del criterio dell'efficienza. Essa deve tener conto della normativa europea adottata per sovraintendere all'erogazione delle risorse finanziarie:
*(a) dell'Unione europea in generale (*reg.UE 2020/2092)
(b) *del Recovery and Resilience Facility* (reg. 2021/241)

II. (2) EFFICIENZA DELL'AZIONE DELLA P.A.

L'Italia dovrebbe dunque anzitutto dotarsi di un presidio suo proprio per garantire il buon utilizzo di queste risorse, prima ancora che intervenga il sistema dei controlli dell'Unione europea: perché a quel punto un danno sarebbe compiuto e sarebbero non rimediabili conseguenze come quelle di perdita di reputazione "comunitaria" nonché internazionale del Paese (senza pensare al danno reale ai cittadini, alle imprese, al sistema socio-economico nazionale in generale). Occorre insomma un sistema di controlli che sia interno al nostro Paese e che corredi il Piano accompagnandone la "*governance*" pubblica (V. punto V).

La situazione di crisi in cui versa indubitabilmente il modello italiano della **contrattualistica pubblica** – che investe soprattutto la fase di esecuzione – deve essere fronteggiato nell'emergenza attuale individuando modalità e procedure che conseguano un grado maggiore di affidabilità nelle prestazioni contrattualizzate, anche grazie a un maggior grado di loro adattabilità.

Occorre lavorare intorno a **strumenti di accompagnamento della fase esecutiva** ispirati alla massima trasparenza dei flussi e degli avanzamenti. Bisogna creare un contesto flessibile, facilmente adattabile e sinergico su tutta la filiera dei soggetti, pubblici e privati, che saranno coinvolti nell'esecuzione dei singoli progetti contenuti nel PNRR.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

III. (1) L'EFFICACIA DEI PROGETTI DI INVESTIMENTO

Occorre che i progetti siano anche utili per il Paese, per la sua crescita economica e per la sua coesione sociale. L'Unione europea richiede, infatti, che ciascuno dei progetti contenuti nel PNRR - nonché il PNRR nel suo complesso - sia in grado di produrre nel Paese **effetti duraturi**, di cui - in corrispondenza binaria o, se si vuole, **reciproca integrazione -** beneficino tanto l'Italia quanto il resto dell'UE, dunque tutta la UE.

L'art. 19 del reg. UE 2021/241 è esplicito nell'individuare i parametri di efficacia che il PNRR globalmente e ogni singolo progetto in esso contenuto singolarmente devono raggiungere.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

III. (2) L'EFFICACIA DEI PROGETTI DI INVESTIMENTO

Ivi si prevede che **l'intero Piano**:

- dimostri a priori di poter avere un **impatto duraturo** sullo Stato, contemplando misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentino azioni coerenti
- sia una **risposta globale e adeguatamente equilibrata** alla situazione economica e sociale, contribuendo in modo appropriato a tutti e sei i pilastri stabiliti dalle linee strategiche europee
- affronti **in modo efficace** le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per Paese
- **rafforzi efficacemente** il potenziale di crescita, contribuendo anche alla riduzione delle disuguaglianze e alla coesione economica, sociale e territoriale senza che alcuna misura arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali
- **risponda efficacemente** alla transizione verde, oltre che alla transizione digitale, **affrontando ancora una volta efficacemente** le sfide che ne conseguono.

Per quanto riguarda il **singolo progetto** si stabilisce che lo Stato membro deve contemplare modalità (ivi compresi il calendario, i traguardi, gli obiettivi e i relativi indicatori) tali da **garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci dell'intero Piano.**

IV. (1) IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Vi è poi una questione che non riguarda specificamente l'assetto del nostro Paese, ma che certo deve essere attentamente presidiata alla luce del criterio dell'efficacia del Piano. Il regolamento 2021/241 richiede che le modalità proposte dallo Stato membro nel proprio PNRR siano tali da prevenire, individuare e contrastare anche sul piano penale la **corruzione**, la **frode** e i **conflitti di interesse** nell'utilizzo dei fondi, comprendendo le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo di ripresa e resilienza e di altri programmi dell'Unione.

In Italia (come all'estero) vi è la consapevolezza - maturata dalla prassi rilevata nel corso del primo anno di pandemia, ma peraltro ben presente a chi anche in epoca precedente vigilava sul mercato dei contratti pubblici - che non sia possibile abbassare la guardia a fronte del rischio di infiltrazioni criminose (organizzate e non) nell'uso dell'ingentissimo ammontare di risorse finanziarie impegnate a fronteggiare i danni economici e sociali determinati dalla pandemia.

V. Rapporto di Libera, *La tempesta perfetta - Le mani della criminalità organizzata sulla pandemia,* del 30 novembre 2020.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

IV. (2) IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Il regolamento UE è sostenuto da un denso impianto normativo posto in generale a protezione degli interessi finanziari (PIF) dell'Unione, che si avvale altresì di strumenti operativi assai incisivi:

- direttiva PIF 2017/1371 (adempimento italiano con d. lgs. 75/2020)
- regolamento 2017/1939 che istituisce l'Ufficio della Procura europea (adempimento italiano con d. lgs. 9/2021).

Nel passaggio più sopra richiamato il PNRR afferma anche che è «necessario eliminare le duplicazioni e le interferenze tra diverse tipologie» di procedure (nel caso si parla delle ispezioni amministrative), le quali «da antidoti della corruzione sono divenute spesso occasione di corruzione».

Sul punto del contrasto alla corruzione si possono manifestare serie preoccupazioni. **Nel Piano italiano la parola «corruzione» appare 17 volte**. La ricorrenza sistematica della parola avviene nella smilza paginetta (p. 69) dove, sotto il titolo «Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione», se ne enunciano «obiettivo», nonché «modalità» e «tempi di attuazione». Il tema è compreso nel capitolo (p. 64 ss.) dedicato a «Le riforme abilitanti: semplificazione e concorrenza».

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

IV. (1) IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Il nostro PNRR ha da questa prospettiva **contenuti sorprendenti**.

Sorprendono le affermazioni generiche, vaghe e in controtendenza con quanto le valutazioni internazionali (apprezzate dallo stesso PNRR!) accreditano come un efficace **antidoto alla cattiva amministrazione e alle condotte illegali**: pensiamo al GRECO (*Group d'États contre la Corruption*) del Consiglio d'Europa, all'OCSE, alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e complessivamente alla stessa UE.

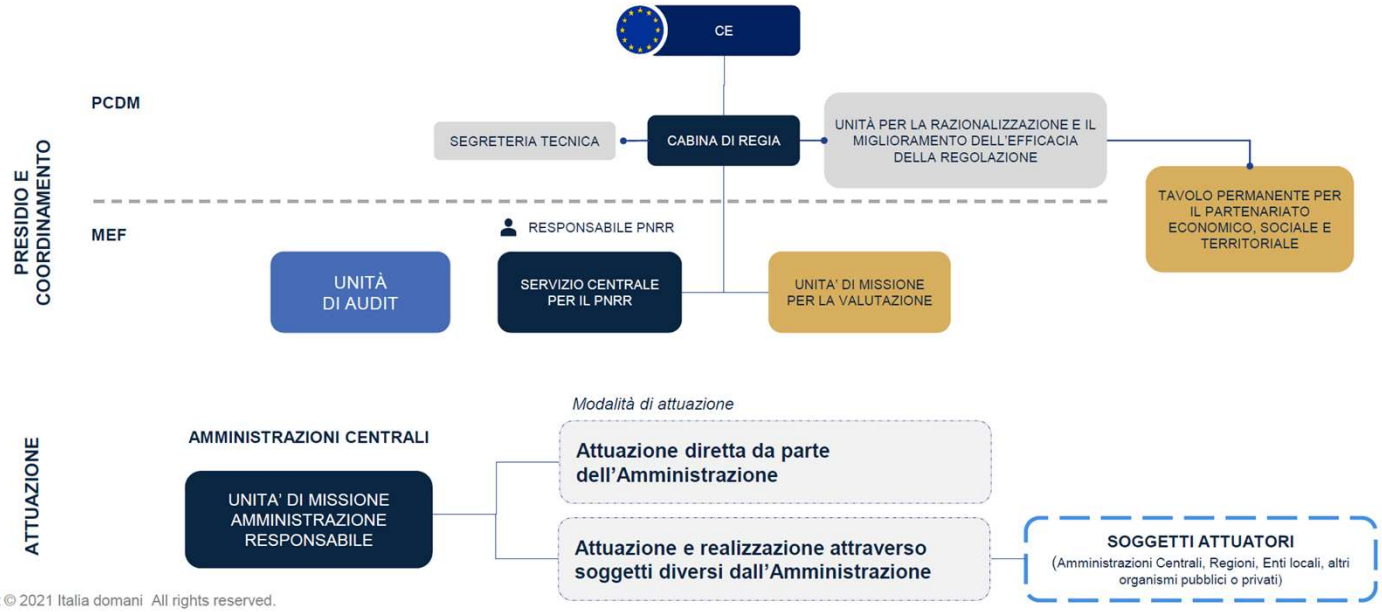
Il nostro Piano afferma infatti che «occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti»: ma al riguardo esemplificativamente si mettono **nel mirino lo strumento della trasparenza amministrativa** e i «ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative».
Per attuare questa riforma, definita «abilitante», la medicina sarebbe dunque quella di semplificare la disciplina contenuta nella "legge Severino", nonché nei suoi due decreti delegati: quello sulle inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni (n. 39/2013) e quello, appunto, sulla trasparenza amministrativa (n. 33/2013).

V. Come "GOVERNARE" il PNRR ITALIANO ...

IL MODELLO ORGANIZZATIVO DEL PNRR

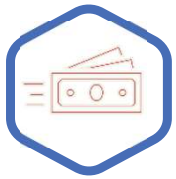
IL MODELLO ORGANIZZATIVO DEL PNRR

Al fine di garantire l'efficace attuazione del PNRR e il conseguimento di Traguardi e Obiettivi, con la **Legge n. 108 del 29 luglio 2021** (ex Decreto Legge n. 77 del 31 maggio 2021), è stato definito un modello Organizzativo articolato su **2 livelli di gestione** (presidio e coordinamento, attuazione delle misure) che favorirà le interlocuzioni con la CE in tutte le fasi di **attuazione, controllo e rendicontazione** conseguenti al pieno conseguimento di Traguardi e Obiettivi.



Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore



Al momento della **richiesta di finanziamento** (e della richiesta del CUP), oltre al costo del progetto va indicato quanto si prevede di realizzare secondo la stessa metrica del target, per es.:

- numero di km costruiti
- numero di beneficiari di borse di studio (per sesso)
- metri quadri di spazi efficientati
- numero di nuovi posti disponibili in asilo nido
- etc.

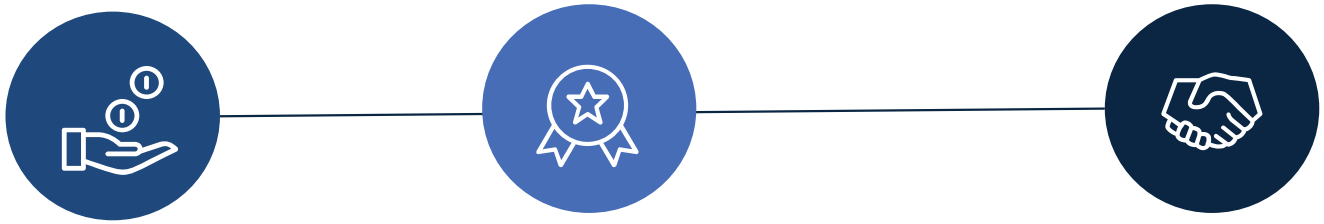
La **tempistica dell'attuazione** è nella maggior parte dei casi dettata dalle milestones della misura, che si configurano come per es.:

- aggiudicazione di tutti i contratti pubblici
- completamento di una percentuale del totale dei progetti
- etc.

Milestone e target sono oggetti complessi, non si limitato alla verifica di una tappa procedurale compiuta o alla misurazione di una realizzazione fisica, ma prevedono diversi requisiti che condizionano i criteri di selezione degli interventi:

- sulle caratteristiche delle opere o dei beneficiari
- sulla localizzazione degli interventi
- sul DNSH
- sul tagging climatico/digitale
- etc.

Le Amministrazioni territoriali **sono coinvolte nelle iniziative del PNRR** attraverso:



La titolarità di specifiche progettualità (attuatori/beneficiari), afferenti materie di competenza istituzionale e la loro concreta realizzazione (es. asili nido, progetti di rigenerazione urbana, edilizia scolastica, interventi per il sociale).

La partecipazione a iniziative finanziate dall'Amministrazione centrale che destinano agli Enti locali risorse per realizzare progetti specifici che contribuiscono all'obiettivo nazionale (es. in materia di digitalizzazione).

La localizzazione sul proprio territorio di investimenti previsti nel PNRR la cui responsabilità di realizzazione è demandata a livelli superiori (es. in materia di mobilità, ferrovie/porti, sistemi irrigui, banda larga, ecc.).

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

SOGGETTI BENEFICIARI – ATTUATORI DIRETTI

Nel ruolo di ***Soggetti attuatori/Beneficiari***, gli Enti Locali assumono la **responsabilità della gestione dei singoli Progetti**, sulla base degli specifici criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse. Tali provvedimenti sono adottati dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi, in coerenza con quanto previsto dalla normativa vigente per i singoli settori di riferimento.

In tal caso, gli Enti Locali:

Accedono ai finanziamenti partecipando ai Bandi/Avvisi emanati dai Ministeri competenti per la selezione dei progetti, ovvero ai provvedimenti di riparto fondi ove previsto.

Ricevono, di norma, direttamente dal MEF le risorse occorrenti per realizzare i progetti, mediante versamenti nei conti di tesoreria, salvo il caso di risorse già giacenti sui capitoli di bilancio dei Ministeri.

Devono rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e concorrere al conseguimento di ***traguardi e obiettivi*** associati al progetto.

Devono realizzare gli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il PNRR (es. DNSH, spese entro il mese di giugno 2026, ecc.).

Devono prevenire e correggere eventuali irregolarità e restituire le **risorse** indebitamente utilizzate.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

DESTINATARI DI RISORSE FINALIZZATE

La partecipazione in qualità di destinatari di risorse per la realizzazione di progetti specifici che contribuiscono a perseguire obiettivi strategici definiti a livello di PNRR la cui responsabilità è in capo ad Amministrazioni centrali, avviene mediante la partecipazione alle specifiche procedure di chiamata (bandi/avvisi) attivate dai Ministeri responsabili.

Esempio: **Obiettivo per la messa in sicurezza dei Data Center delle PA e l'erogazione di servizi cloud. Tale obiettivo si realizza attraverso l'assegnazione, da parte del MITD, di finanziamenti in favore di progetti di migrazione al cloud pubblico (Polo Strategico Nazionale - PSN) presentati da Pubbliche amministrazioni centrali e locali.**

In questo caso, il titolare dell'iniziativa è il MITD. Gli Enti Locali che intendono migrare i propri data Center sul PSN riceveranno dal MITD un apposito finanziamento secondo le condizioni che saranno stabilite nel relativo bando/avviso pubblico.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

INVESTIMENTI LOCALIZZATI SUL TERRITORIO

Gli Enti Locali sono destinatari di interventi del PNRR localizzati sui rispettivi territori.
In questi casi si tratta di interventi che, di norma, fanno parte della programmazione strategica definita a livello nazionale e/o regionale, secondo procedure e modalità stabilite nell'ambito dei singoli settori. In relazione al settore specifico di riferimento, la definizione di tali interventi tiene conto delle istanze delle Amministrazioni e delle collettività locali nell'ambito di specifici tavoli di concertazione

Esempio: Potenziamento della rete ferroviaria nazionale e relative interconnessioni con le linee di comunicazione territoriali.
In questo caso, il titolare dell'iniziativa è il MIMS e gli interventi sono realizzati da Rete Ferroviaria Italiana (RFI), sulla base di Accordi di Programma pluriennali. I benefici di tali interventi impattano direttamente sui territori e le popolazioni ivi residenti in termini di miglioramento dei servizi di trasporto.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

PNRR - LE PROCEDURE FINANZIARIE

La **gestione finanziaria** del PNRR si basa su procedure volte ad agevolare l'utilizzo delle risorse da parte dei **soggetti titolari delle iniziative ai diversi livelli.** In particolare:

È possibile ricevere **anticipazioni**, seguite da **tranche** di **pagamenti intermedi** basate sui SAL di progetto.

I **pagamenti** saranno effettuati **direttamente** in favore dei **Comuni**.

Le risorse saranno tracciate in bilancio tramite apposite **codificazioni**.

La **rendicontazione** periodica va presentata al **Ministero titolare** della misura di riferimento.

Eventuali risorse indebitamente utilizzare andranno **recuperate e restituite** al **MEF**.

VI (1) ... MA DOV'E' LA SOCIETA' CIVILE?

La legge n. 108/2021 istituisce un **Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**, composto dai rappresentanti delle parti sociali, di Governo, Regioni, Provincie autonome, enti locali, Roma Capitale, rispettivi organismi associativi, categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica, nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva.

Il Tavolo svolge una **funzione consultiva** nelle materie collegate all'attuazione del PNRR e può **segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del Piano stesso,** anche al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e facilitare l'efficace e celere attuazione degli interventi (art. 3).

VI. (2) ... PERO' DOVE E' LA SOCIETA' CIVILE?

Si reputa che tale strumento non basti, ammesso che la sua pletoricità consenta l'emersione di soluzioni condivise ed efficaci.

- Proprio perché il PNRR li riguarda direttamente, i cittadini devono anzitutto poter essere al corrente pressoché "in tempo reale", dunque essere immediatamente consapevoli di come sono utilizzate le risorse messe a disposizione dall'Unione europea; essi devono poter anche partecipare, tramite **strumenti di monitoraggio**, alla valutazione dell'agire della pubblica amministrazione all'atto dell'esecuzione dei progetti contenuti nel PNRR. **La trasparenza è uno strumento di democrazia**.

- In secondo luogo l'efficacia del Piano dovrebbe poter essere valutata dai destinatari delle azioni contenute in esso, dai cittadini individualmente ovvero dalle associazioni esponenziali entro le quali essi si organizzano. Questi dovrebbero poter contribuire all'esecuzione del PNRR tramite gli strumenti che lo Stato di diritto riconosce come funzionali all'esercizio della vita democratica di un Paese.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

VI. (3) ... ECCO DOV' E' LA SOCIETA' CIVILE

Allora **perché non utilizzare il PNRR proprio per avviare pure un percorso di conoscenza, partecipazione, responsabilità della società civile?**

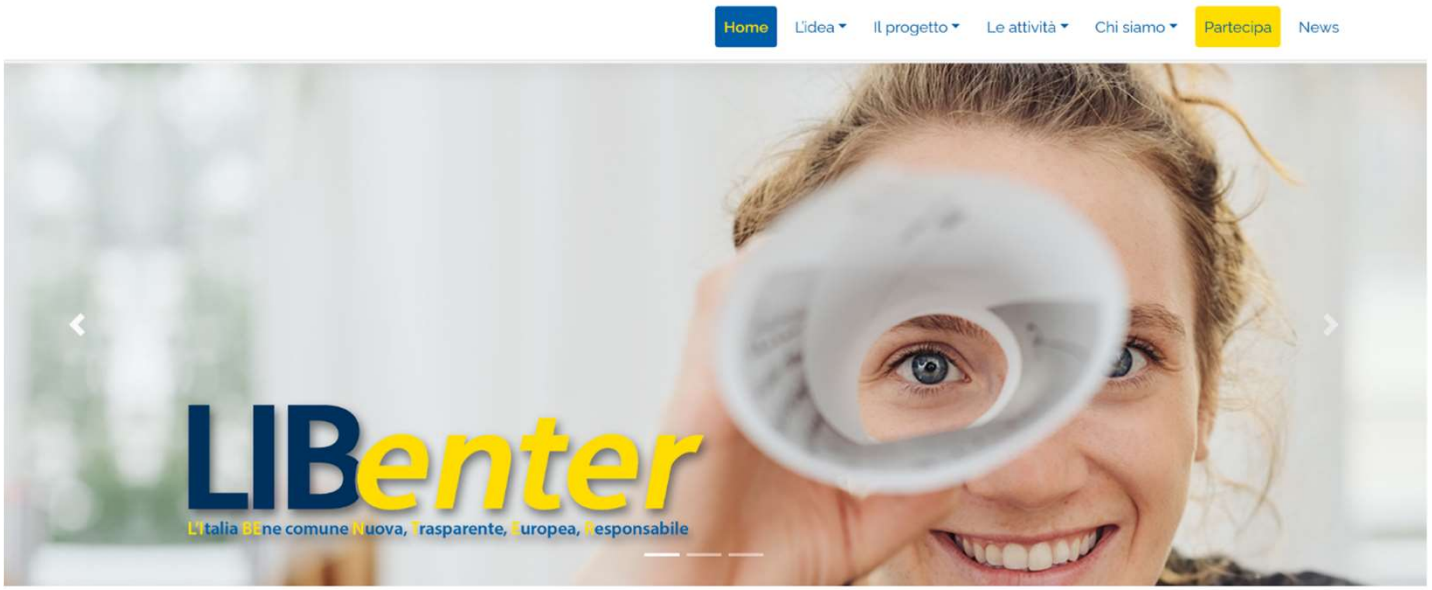
A questo fine stanno nascendo molti progetti di cittadini.

Ne indichiamo uno, per il quale si sta intensamente lavorando fra Università Cattolica S.C., Libera, Fondazione Etica e Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL). L'iniziativa è denominata

LIBenter - Italia Bene comune
Nuova, Transparente, Responsabile, Europea

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

il sito web di LIBenter



https://libenteritalia.eu/

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

LIB*enter* è un processo, **un cantiere permanente**, che muove dal contributo di quanti, a vario titolo, vogliono **partecipare all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (PNRR) italiano.

È un'iniziativa che si propone di garantire la trasparenza nell'esecuzione del PNRR e dare alla pubblica amministrazione la consapevolezza di un controllo sociale diffuso esercitato proprio dai cittadini, nel quadro di un diritto di cittadinanza sostanziale, responsabile, fondata sulla conoscenza.

LIB*enter* ha dunque un **obiettivo**, semplice da comprendere ma di ambiziosa realizzazione: **rendere valutabili i progetti (almeno i più significativi) contenuti nel PNRR**.

Per raggiungere quest'obiettivo si lavorerà su tutto l'arco temporale (2021-2026 e oltre) di attuazione del PNRR, affinché **ciascun progetto scelto sia ben eseguito, osservandone e valutandone l'esecuzione tramite il coinvolgimento della cittadinanza** organizzata in *équipes* di esperti e in comunità monitoranti.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

OBIETTIVI GENERALI AI QUALI LIBENTER CONCORRE

LIb*enter* intende contribuire con altri attori istituzionali e della società civile a tre obiettivi di portata generale:

- **garantire un uso efficiente ed efficace delle risorse destinate al PNRR nazionale**;
- assicurare **piena trasparenza** nell'esecuzione del PNRR;
- dare alla Pubblica Amministrazione la consapevolezza di un **controllo sociale diffuso** esercitato dai cittadini, nel quadro di un diritto di cittadinanza sostanziale, responsabile, fondata sulla conoscenza

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

OBIETTIVI SPECIFICI CHE LIBENTER INTENDE GARANTIRE

LIB*enter* intende:

- rendere **valutabile il PNRR da parte della società civile organizzata in comunità monitoranti e in *équipes* di esperti ….**

- **…** sulla base di un **modello scientifico uniforme elaborato da un Gruppo di lavoro costituito in Università Cattolica S.C.,** contenente linee guida indirizzate anzitutto ai valutatori, ma anche alle stazioni appaltanti e a**i commissari straordinari, così da orientare l'attività stessa di valutazione**

- **condividere dati e informazioni** che permettano **all'opinione pubblica** di essere **aggiornata sull'attuazione del PNRR**

- **accompagnare le Pubbliche Amministrazioni** che lo vorranno nel lavoro di **comprensione del PNRR** per mettersi in grado di ottenere le risorse per i propri investimenti

Un primo RISULTATO atteso consiste

nel rendere valutabile e vigilato da parte degli attori della società civile (imprese, società civile, fondazioni, ecc.) lo **stato di avanzamento delle riforme** propedeutiche previste nel PNRR.

A questo fine concorrono:

- la **mappatura complessiva delle riforme** contenute nel PNRR e genesi di una comunicazione semplificata al riguardo,
- l'identificazione dei **criteri di vigilanza** delle **riforme normative,**
- l'identificazione dei **criteri di vigilanza** delle **riforme in fase attuativa,**
- la valutazione di **merito di riforme-chiave** utili a sviluppare un'azione di ***advocacy*** **condivisa,**
- la strutturazione di **una piattaforma digitale dedicata**.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Un secondo RISULTATO atteso consiste

nella predisposizione di un progetto di supporto delle pubbliche amministrazioni italiane, in particolare delle più piccole, tramite un programma di **formazione** e di **supporto** per incrementare la loro capacità di spesa e di investimento, per usare al meglio le risorse finanziarie del PNRR, spiegando:

- come funziona il PNRR
- come si inserisca nel sistema di finanziamento dell'Unione europea
- con quali modalità tecnico-giuridiche sono attribuite le risorse finanziarie del PNRR
- come raggiungere le risorse del PNRR
- come valutare l'efficienza e l'efficacia del proprio agire
- come comunicare ai cittadini l'agire virtuoso dell'ente pubblico

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Un terzo RISULTATO atteso consiste

nel **costruire un modello scientifico di valutazione** contenente **linee guida per l'attività di monitoraggio e di valutazione svolto da parte della società civile**, ovvero un sistema di "accompagnamento" nell'impiego delle risorse *NextGenerationEU* e dell'esecuzione dei singoli progetti contenuti nel PNRR italiano.

A questo fine concorrono:

- la costituzione di un **Gruppo di lavoro che lavora entro l'Università Cattolica S.C.,** composto da *economisti, sociologi, giuristi ed esperti nell'attività di monitoraggio e valutazione d'impatto di progetti*;
- l'individuazione di **criteri/indici sintetici** (giuridici e di sostenibilità socio-economica) utili al monitoraggio civico del PNRR;
- la messa a sistema dei criteri in uno **strumento di monitoraggio civico e di valutazione**
- la restituzione in forme digitali dello strumento di valutazione nella **piattaforma di progetto,**

Un quarto RISULTATO atteso consiste

nella costruzione di un **metodo in *engagement* della società civile** atta a valutare i progetti del PNRR tramite il modello prodotto in R2, in forme di **comunità monitoranti o di equipes di esperti**.

A questo fine concorrono:

- la costituzione di una **rete di soggetti** già potenzialmente in grado di monitorare, anche al fine di sperimentazioni pilota;
- un **test del metodo di valutazione** su OSC e dimensioni locali già strutturate;
- la produzione di un **modello teorico-pratico** atto a far sorgere e incoraggiare comunità monitoranti/equipe di esperti/comunità territoriali di monitoraggio;
- **l'attivazione del modello di engagement** a livello diffuso su tutto il territorio nazionale e supporto permanente ai valutatori;

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

LIBenter

LIBenter

L'Italia BEne comune Nuova, Trasparente, Europea, Responsabile

INTRODUZIONE

Questa scheda ha il fine di illustrare sinteticamente l'iniziativa LIB*enter* al fine di spiegarne gli obiettivi da raggiungere, i **risultati** da attendersi, le **macro-attività strutturali** da mettere in campo e le **risorse** necessarie alla loro realizzazione.

LIB*enter* è un cantiere permanente, che si avvale del contributo di chi, a diverso titolo, concorre a definirlo, e ancor più va adattandosi all'evoluzione delle modalità di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, ad oggi privo di un cronoprogramma di dettaglio.

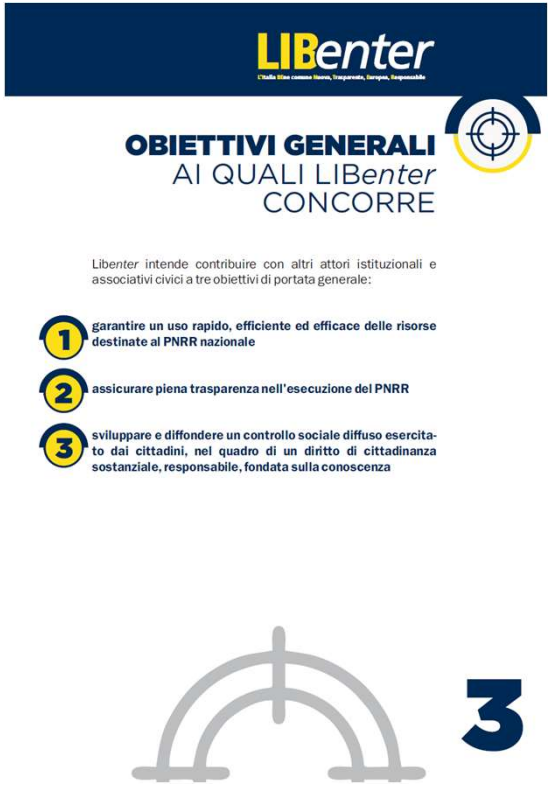
La scheda, pertanto, si rivolge a:

- i partner di LIB*enter*, i quali contribuiscono in virtù delle proprie competenze e del proprio ruolo;
- i potenziali finanziatori, i quali potranno meglio decidere come e dove intervenire.

CHI SIAMO

La quattro realtà fondatrici di LIBenter sono Università Cattolica del Sacro Cuore, Fondazione Etica, Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, CNEL. Il progetto è aperto ad adesioni e partecipazioni: per maggiori informazioni scrivere a **info@libenteritalia.eu**

2



LIBenter

L'Italia BEne comune Nuova, Trasparente, Europea, Responsabile

OBIETTIVI GENERALI AI QUALI LIB*enter* CONCORRE

Lib*enter* intende contribuire con altri attori istituzionali e associativi civici a tre obiettivi di portata generale:

1. **garantire un uso rapido, efficiente ed efficace delle risorse destinate al PNRR nazionale**
2. **assicurare piena trasparenza nell'esecuzione del PNRR**
3. **sviluppare e diffondere un controllo sociale diffuso esercitato dai cittadini, nel quadro di un diritto di cittadinanza sostanziale, responsabile, fondata sulla conoscenza**

3

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

LIBenter

LIBenter

OBIETTIVI SPECIFICI CHE LIB*enter* INTENDE ASSICURARE

- il **monitoraggio** del PNRR da parte della società civile organizzata in comunità monitoranti e in équipes di esperti ...
- ... sulla base di un **modello scientifico** uniforme elaborato da un Gruppo di lavoro costituito in Università Cattolica S.C., contenente linee guida indirizzate a orientare l'attività stessa di monitoraggio
- **divulgando** dati e informazioni che permettano all'opinione pubblica di essere aggiornata sullo stato di attuazione del PNRR

4

LIBenter

RISULTATI ATTESI E RELATIVE ATTIVITÀ

1 **Un primo RISULTATO atteso consiste nel rendere vigilabile e vigilato da parte degli attori della società civile lo stato delle riforme propedeutiche previste nel PNRR**

A questo fine concorrono:

- la mappatura complessiva delle riforme contenute nel PNRR e genesi di una comunicazione semplificata al riguardo
- l'identificazione dei criteri di vigilanza delle riforme normative
- l'identificazione dei criteri di vigilanza delle riforme in fase attuativa
- la valutazione di merito di riforme-chiave utili a sviluppare un'azione di advocacy condivisa
- la strutturazione di una piattaforma digitale dedicata

5

LIBenter

RISULTATI ATTESI E RELATIVE ATTIVITÀ

2 **Un secondo RISULTATO atteso consiste nel costruire un modello scientifico di monitoraggio contenente linee guida per l'attività di monitoraggio svolto dalla società civile, ovvero un sistema di "accompagnamento" nell'impiego delle risorse *NextGenerationEU* e dell'esecuzione dei singoli progetti contenuti nel PNRR italiano**

A questo fine concorrono:

- la costituzione di un Gruppo di lavoro presso l'Università Cattolica S.C., composto da economisti, sociologi, giuristi ed esperti nell'attività di monitoraggio e valutazione d'impatto di progetti
- l'individuazione tramite il suo lavoro di criteri/indici sintetici (giuridici e di sostenibilità socio-economica) utili al monitoraggio civico del PNRR
- la messa a sistema dei criteri in un unico strumento di monitoraggio civico
- la restituzione in forme digitali dello strumento di monitoraggio nella piattaforma di progetto

6

LIBenter

RISULTATI ATTESI E RELATIVE ATTIVITÀ

3 **Un terzo RISULTATO atteso consiste nella costruzione di un metodo in *engagement* della società civile atta a monitorare i progetti del PNRR tramite il modello prodotto in R2, in forme di comunità monitoranti o di equipe di esperti**

A questo fine concorrono:

- la costituzione di una rete di soggetti già potenzialmente in grado di monitorare, anche al fine di sperimentazioni pilota
- un test del metodo di monitoraggio su Organizzazioni della società civile (OSC) e dimensioni locali già strutturate
- la produzione di un modello teorico-pratico atto a far sorgere e incoraggiare comunità monitoranti/equipe di esperti/comunità territoriali di monitoraggio
- l'attivazione del modello di engagement a livello diffuso su tutto il territorio nazionale e supporto permanente alle comunità ingaggiate
- la valutazione comparata della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche locali, la condivisione dei risultati con le comunità e l'avvio di un'azione di monitoraggio sulla loro trasparenza ed efficienza come premessa della buona attuazione del PNRR;
- la restituzione del metodo di engagement, dei dati civici raccolti e delle comunità monitoranti strutturatesi nella piattaforma di progetto dedicata.

7

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Fondatori dell'iniziativa LIBenter

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

TICA FONDAZIONE

LIBERA ASSOCIAZIONI, NOMI E NUMERI CONTRO LE MAFIE

REPUBBLICA ITALIANA CNEL CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA E LAVORO

Partner dell'iniziativa LIBenter

ASeS Agricoltori Solidarietà e Sviluppo

openpolis

OSSERVATORIO CIVICO PNRR

ISTEA Italian Society of Science, Technology and Engineering of Architecture

GSSI GRAN SASSO SCIENCE INSTITUTE CENTER FOR ADVANCED STUDIES INFN

RINASCIMENTOGREEN

COMPETENZE E RISORSE PER LA MOBILITÀ ISFORT

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

Grazie per la Vostra attenzione

©Riproduzione riservata