

## IL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEI PROGETTI DI INVESTIMENTO DEL PNRR

### ▪ *CHI*

Le linee guida sul monitoraggio delle riforme da attuare nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sono il frutto dell'attività scientifica del Gruppo di lavoro<sup>1</sup> – coordinato dal Professor Dino G. Rinoldi, con il supporto del CNEL – costituito presso l'Università Cattolica S.C. nel quadro del progetto MIUR PRIN “*PolitiCanti?*” e di «LIBenter».

**LIBenter** (L'Italia **BE**ne comune, **N**uova, **T**rasparente, **E**uropea, **R**esponsabile – [www.libenteritalia.eu](http://www.libenteritalia.eu)) è una ATS<sup>2</sup> costituita presso l'Università Cattolica, in collaborazione con «Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie» e «Fondazione Etica». Conta numerosi partners, fra cui<sup>3</sup>: Università degli studi di Torino, Gran Sasso Science Institute, ISTeA, ISFORT, ASeS – Agricoltori Solidarietà e Sviluppo, Cittadini Reattivi, Rinascimento Green.

### *LIBenter: scopi e azioni*

LIBenter è nata per:

- contribuire al **buon utilizzo delle risorse** europee stanziare con il programma *NextGenerationEU* in favore dell'Italia e, in particolare, del suo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR);
- promuovere lo **sforzo congiunto** di soggetti associativi e istituzionali del Paese, ciascuno secondo il proprio ruolo e le proprie responsabilità, nonché dei cittadini e delle comunità che vogliono contribuire alla cura del ben comune.

Per raggiungere questi obiettivi, LIBenter ha cominciato a lavorare, già dai primi mesi del 2021, con l'obiettivo di **rendere anzitutto monitorabili e poi valutabili le principali misure previste nel PNRR**, attribuendo un ruolo chiave al “**controllo diffuso**” operato dai cittadini attraverso la creazione e divulgazione di specifici strumenti conoscitivi.

Più in dettaglio, la “missione” di LIBenter si articola in **tre azioni**:

---

<sup>1</sup> Hanno partecipato, in qualità di membri del Gruppo di lavoro: Roberto Aloisio, Vittorio Alvino, Paolo Balduzzi, Massimo Bordignon, Adriana Bruno, Paola Caporossi, Carlo Carminucci, Luca Colombo, Martina Dal Molin, Ettore Di Cesare, Giuseppe Martino Di Giuda, Leonardo Ferrante, Gabrio Forti, Francesco Gorgerino, Elisa Gulizzi, Marta Lamanuzzi, Silvia Meschini, Berardo Naticchia, Cinzia Pagni, Ivana Pais, Alberto Pampalone, Nicoletta Parisi, Giulia Pattini, Luigi Reggi, Dino G. Rinoldi, Damiano Sabuzi, Antonello Scialdone, Giovanni Vetrutto.

<sup>2</sup> Associazione Temporanea di Scopo.

<sup>3</sup> Elenco completo dei partner è consultabile qui: <https://libenteritalia.eu/chi-siamo/>

- 1) un'azione **scientifica** – condotta dal già menzionato Gruppo di lavoro costituito presso l'Università Cattolica e composto da economisti, giuristi, sociologi, membri di associazioni di settore ed esponenti della società civile – che si articola in due momenti:
  - dapprima, la stesura di “linee guida”, già disponibili, e di due modelli di monitoraggio: uno per gli investimenti e uno per le riforme
  - successivamente, la valutazione dei risultati del monitoraggio in un rapporto finale;
- 2) un'azione **civica**, che mira a coinvolgere nelle attività di monitoraggio la cosiddetta società civile, organizzata in «comunità monitoranti»<sup>4</sup>, preventivamente formate;
- 3) un'azione **amministrativa**, che prevede attività di formazione e di supporto indirizzate alle amministrazioni pubbliche che sono chiamate a utilizzare le risorse del PNRR, ma che, spesso, versano in difficoltà organizzative e funzionali tali da necessitare di un affiancamento.

## ▪ **PERCHÉ**

L'idea di studiare e individuare contenuti e forme per il monitoraggio di progetti di investimento è nata già durante la fase di scrittura del PNRR, anzitutto su stimolo della società civile organizzata tramite la campagna «Ripartenza a porte aperte», che enfatizzava il «diritto di sapere, monitorare e partecipare al PNRR».

L'obiettivo di **costruire una «democrazia monitorante»** si era affacciato già nel 2012, quando, con la cd. legge Severino (legge 6 novembre 2012, n. 190) di riforma della normativa anticorruzione era stato imposto alle pubbliche amministrazioni italiane di essere *accountable*. Oggi serve progredire ulteriormente e velocemente verso quell'obiettivo: in un Paese in cui malaffare e corruzione sono considerate “endemiche”, il PNRR può costituire una preziosa occasione per ricostruire un rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

Ciò passa inevitabilmente dalla possibilità per i primi di esercitare forme di “controllo diffuso” sull'operato delle seconde: da un lato, serve che le istituzioni rendano decisioni e spese effettivamente trasparenti e rendicontate in modo fruibile; dall'altro, che i cittadini, organizzati in «comunità monitoranti» o in organizzazioni della società civile, possano usufruire di strumenti conoscitivi per monitorare. Non è solo una questione di principio: laddove c'è monitoraggio diffuso si innesca un meccanismo virtuoso di collaborazione tra amministratori pubblici e amministrati che rende migliore la spesa e più efficienti i servizi. A dieci anni dal decreto legislativo n. 33 del 2013, attuativo della legge n. 190, molti passi avanti sono stati fatti, ma siamo ancora lontani da quanto previsto all'art. 1: «accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle Pubbliche amministrazioni, allo scopo di

---

<sup>4</sup> Il termine è stato coniato da «Libera».

tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche».

Il sistema di monitoraggio di *LIBenter* contribuisce ad andare in quella direzione.

## ▪ **COSA**

Il «Sistema di monitoraggio del PNRR a cura di comunità, associazioni, cittadini, per la tutela della trasparenza, integrità e realizzazione degli investimenti pubblici relativi al PNRR» è un documento elaborato dal suddetto GdL e articolato in **due parti**:

- 1) **analisi degli strumenti conoscitivi** disponibili in materia di contratti pubblici;
- 2) **costruzione di un metodo di monitoraggio** per il PNRR.

### *Strumenti conoscitivi*

Al fine di dotare i soggetti monitoranti delle **necessarie conoscenze** che il metodo di monitoraggio presuppone **prima** del suo utilizzo, il suddetto documento illustra:

- il **quadro normativo interno ed europeo** nel settore degli appalti pubblici, evidenziano rischi, tempi e modalità di erogazione dei pagamenti;
- la **disciplina antiriciclaggio** con riferimento alle norme sull'effettiva titolarità di società;
- le fasi della **trasformazione digitale** nel settore delle costruzioni;
- i più diffusi **strumenti di tutela della trasparenza e dell'integrità** (banche dati dei contratti pubblici; obblighi di pubblicazione; *Open Data* e *Open Contracting Data Standard*; aggregazione degli acquisti della PA.; il diritto d'accesso civico; la prevenzione del conflitto di interessi; il *whistleblowing*; i patti d'integrità; il “dibattito pubblico”; gli accordi collaborativi; le certificazioni di qualità quali *Standard UNI-ISO 37001*);
- l'inquadramento delle procedure di monitoraggio previste a livello europeo sul PNRR.

### *Metodo di monitoraggio*

Il monitoraggio si articola in fasi, comprendendo:

1. **domande a risposta chiusa** (Sì, Parzialmente, No), le cui risposte vengono valorizzate in fasi successive, per assegnare un punteggio al progetto/investimento;

## 2. domande di tipo qualitativo,

per dare conto delle specificità del progetto/investimento sotto osservazione.

Per ogni domanda è indicata anche **almeno una fonte ufficiale *online*** per la ricerca delle informazioni. Nel caso in cui siano indicate più fonti, il monitorante dovrà scegliere quella più pertinente. Non è escluso il ricorso ad altre fonti, purché verificabili e attendibili.

Il processo di monitoraggio verifica 5 aspetti del progetto/investimento:

1) **coerenza,**

ossia la pertinenza del progetto alla missione in cui si inserisce;

2) **trasparenza,**

da valutare anche sulla base del grado di digitalizzazione dei processi;

3) **avanzamento burocratico,**

relativo al completamento dei passaggi burocratici formali previsti;

4) **avanzamento finanziario,**

coerente con le previsioni di spesa;

5) **avanzamento fisico,**

relativo ai progressi compiuti in direzione dei *target* e dei *milestones*.

### *Set di indicatori*

Il metodo di monitoraggio è stato elaborato sulla base degli orientamenti generali dell'Unione europea e si articola in 2 componenti:

1. **monitoraggio della trasparenza e integrità degli appalti pubblici;**
2. **monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti e degli investimenti.**

Per ciascuna componente è previsto un set di indicatori dedicato.

1) Monitoraggio della trasparenza e integrità degli appalti pubblici

Tra gli indicatori:

- la **trasformazione digitale dei processi**, essenziale per garantire la trasparenza delle procedure amministrative e il loro snellimento, in particolare verificando l'adozione del BIM - *Building Information Modeling*;
- l'adozione di strumenti come i **patti di integrità** e gli **accordi collaborativi**;
- l'accessibilità delle **informazioni sui contratti pubblici**;
- la verifica del rispetto degli **obblighi informativi verso le banche dati** previste per il monitoraggio (ad es. la Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC);
- l'ottemperanza agli **obblighi di pubblicazione** sui portali «Amministrazione trasparente»;

- il rispetto della **disciplina sull'antiriciclaggio**;
- la possibilità di ricorrere all'**aggregazione nei contratti pubblici**.

## 2) Stato di avanzamento dei progetti e degli investimenti

Il set di indicatori si basa su un **approccio metodologico “misto”**, con **indicatori quantitativi e qualitativi**, ispirandosi alla suddivisione operata dalla Commissione europea in “*target*” (obiettivi quantitativi) e in “*milestone*” (obiettivi qualitativi).

Gli indicatori sono stati redatti con riferimento al d.lgs. 50/2016 (integrato dal d.m. 312/2021) e al d.l. 77/2021, oltre che in conformità alla serie UNI EN ISO 19650.

Questo secondo set comprende indicatori per:

- a) il **monitoraggio dell'investimento**,  
che ha una portata ampia, potendo comprendere più progetti;
- b) il **monitoraggio del progetto**,  
che costituisce un elemento dell'investimento, con caratteristiche più specifiche.

Gli indicatori sono:

- alcuni **comuni a tutte le fasi**:  
sono quelli, ad esempio, relativi all'adozione di strumenti elettronici per la gestione delle informazioni;
- altri sono **specifici** per ciascuna delle 4 fasi del processo individuate, ossia:
  - progetto di fattibilità tecnica ed economica,
  - progetto definitivo ed esecutivo,
  - gara,
  - realizzazione.

### ▪ **QUANDO**

Il sistema di monitoraggio delle riforme, così come quello degli investimenti, è operativo da febbraio 2022. Il suo “test sul campo” consentirà aggiornamenti e integrazioni periodiche, sulla base sia dei *feedback* degli esperti e dei cittadini dedicati alle attività di monitoraggio, sia dell'evoluzione delle variabili economiche, politiche e sociali. È per questo che il Gruppo di lavoro in Università Cattolica continuerà ad essere operativo per tutta la durata dell'esecuzione del PNRR.