LIBenter

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

METODO DI VALUTAZIONE PER IL MONITORAGGIO DEI PROGETTI DEL PNRR

Guida al set di indicatori

La presente guida, esplicativa della griglia di valutazione di LIBenter, è soggetta a copyright.
Il testo può essere usato gratuitamente a fini di attività di sostegno, campagne di opinione, formazione e ricerca, a condizione che venga citata integralmente la fonte. Il titolare del diritto d'autore chiede che ogni utilizzo gli sia notificato ai fini della valutazione di impatto.

I contenuti sono stati elaborati da: Maria Capalbo Gabriele, Paola Caporossi, Leonardo Ferrante, Silvia Meschini e Nicoletta Parisi.

Si ringraziano Elisa Gulizzi e Marta Venturelli per la fattiva, costante e intelligente partecipazione al progetto.

Il progetto grafico è di Anastasia Marano per SEMAR srl

INDICE

CHE COS'È LIBenter 4

COME NASCE LA GRIGLIA DI VALUTAZIONE DI LIBenter 6

CHE COSA È LA GUIDA AL SET DI INDICATORI DI LIBenter 9

COME È COSTRUITA LA GRIGLIA DI VALUTAZIONE DI LIBenter 11

- SCHEDA N. 1: TRASPARENZA GENERALE 11
- SCHEDA N. 2: TRASPARENZA SPECIFICA 15
- SCHEDA N. 3: APPALTI DIGITALI 15
- SCHEDA N. 4: PROGETTO DI FATTIBILITÀ 16
- SCHEDA N. 5: PROGETTO ESECUTIVO 17
- SCHEDA N. 6: GARA 17
- SCHEDA N. 7: ESECUZIONE ED EX POST 18
- SCHEDE ACCESSORIE 19

COME SI USA LA GRIGLIA DI MONITORAGGIO DI LIBenter 20

DA DOVE ESTRARRE I DATI NECESSARI ALL'INSERIMENTO
DELLE INFORMAZIONI NELLE SCHEDE DI VALUTAZIONE 25

FUTURI SVILUPPI E APPROFONDIMENTI DEL METODO DI VALUTAZIONE 27

CHE COS'È
LIBenter

Who we are

LIBenter è un'associazione temporanea di scopo fondata da Università Cattolica S.C., Libera e Fondazione Etica, e sostenuta dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

Il suo nome ha due significati: libenter è un noto avverbio latino che significa "volentieri"; LIBenter è anche un acronimo che sintetizza lo scopo dell'esistenza stessa di questa Associazione.

Essa intende occuparsi di un bene comune, l'Italia, e della responsabilità che ciascuno di noi ha nei confronti della buona esecuzione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR):

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

" LIBENTER È UN NOTO AVVERBIO LATINO CHE SIGNIFICA "VOLENTIERI""

COME NASCE LA GRIGLIA DI VALUTAZIONE DI LIBenter

Per far fronte a questa responsabilità che ciascuna persona ha nei confronti della buona esecuzione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, LIBenter si propone di coinvolgere i cittadini e le cittadine, specie se organizzati nelle forme di una cosiddetta "comunità monitorante", in un'azione di monitoraggio dei progetti avviati grazie ai fondi del PNRR.

> **" La produzione di tale metodo ha richiesto tempo e competenze multidisciplinari "**

Per il tramite di un'unica griglia di monitoraggio LIBenter intende garantire un doppio risultato: a livello del singolo progetto sarà possibile verificare l'integrità e l'evoluzione nel tempo di esso; a livello aggregato (ossia su più progetti) sarà possibile raccogliere evidenze attorno a particolari indicatori.

Tuttavia, ciò può avvenire soltanto se tutti coloro che vogliano applicarsi al monitoraggio civico usano lo stesso metodo scientifico.
La produzione di tale metodo ha richiesto tempo e competenze multidisciplinari, unendo quelle propriamente scientifiche a capacità civiche. LIBenter ha infatti costituito un gruppo di lavoro diretto dal Prof. Dino Rinoldi: un'equipe di ricerca che ha lavorato dal 2021 e continua ancor oggi a lavorare entro il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica S.C., in coordinamento con componenti del Dipartimento di Economia e Finanza. Tale gruppo è composto da giuristi, economisti, sociologi ed è integrato da esponenti delle associazioni della società civile e delle imprese, così che le diverse professionalità e competenze possano concorrere nell'impresa di dar vita a linee guida utili a indirizzare l'attività di monitoraggio e a un set di indicatori.

Questa attività di ricerca ha prodotto, nel dicembre 2021, linee guida di monitoraggio del PNRR, che si compongono di due documenti, uno destinato ai progetti di investimento (https://libenteritalia.eu/il-sistema-di-monitoraggio-dei-progetti-di-investimento/), l'altro alle riforme (https://libenteritalia.eu/il-sistema-di-monitoraggio-delle-riforme-in-sintesi/), entrambi pubblicati sul sito di LIBenter.

A partire dalle linee guida alcuni componenti del gruppo di lavoro hanno costruito nel corso del 2022 una griglia di valutazione dei progetti di PNRR che contiene un set di indicatori. La griglia è lo strumento che permetterà - a tutte le comunità monitoranti e a tutti coloro che, nel quadro di LIBenter, vogliano contribuire al monitoraggio civico - di poter contare su una metodologia solida, che si intende aggiornare e perfezionare continuamente.

Al momento, tale operazione di monitoraggio risulta molto ostica in quanto, come si vedrà, i dati necessari non sono pubblicati diffusamente, sono difficilmente rintracciabili sui siti web istituzionali degli enti pubblici attuatori dei progetti di investimento PNRR, né sono disponibili in un'unica banca dati digitale. Occorre dunque armarsi di coraggio e di pazienza, intraprendendo l'opera come se ci si accingesse a iniziare una caccia al tesoro: il tesoro è la conoscenza, unico presupposto perché ciascuno di noi possa esercitare i propri diritti di cittadinanza in modo consapevole.

La griglia, dunque, consta di un set di indicatori. Essa contiene anche una metodologia per l'attribuzione di un punteggio.

La griglia è costruita ripercorrendo le fasi più importanti in cui si articola un contratto pubblico che come noto sono: la programmazione del fabbisogno; la progettazione (composta di diversi livelli, come stabilito dall'art. 23 dell'attuale Codice dei contratti pubblici); la gara per l'affidamento dell'esecuzione del contratto pubblico; l'esecuzione di esso; la sua rendicontazione.

Come si vedrà, nulla troveremo in questa griglia sulla programmazione del fabbisogno, fase purtroppo assai carente di dati amministrativi resi pubblici, mentre troveremo in aggiunta alcune schede che consentono di valutare la trasparenza dell'ente pubblico, in generale e specificamente per il progetto di investimento pubblico individuato per il monitoraggio.

È da aggiungere, infine, che la griglia non è soltanto un prodotto scientifico: essa ha anche il valore di "griglia partecipata di monitoraggio", in quanto è stata già discussa, limata, adattata e corretta grazie al confronto con un piccolo gruppo di monitoranti, nell'arco temporale che va da ottobre a dicembre 2022: al fine di testare il prodotto e coordinarlo con le capacità, le esigenze e le intenzioni di reali gruppi di monitoraggio che organizzati vanno formandosi, a partire dal primo incontro fisico del gruppo (avvenuto nel corso della Scuola Common tenutasi all'Oasi di Cavoretto fra il 13 e il 16 ottobre 2022) sono stati organizzati cinque incontri in digitale.

CHE COSA È LA GUIDA AL SET DI INDICATORI DI LIBenter

Il presente documento ha la finalità di mettere a disposizione di chiunque, in licenza sharing commons, una griglia di valutazione dei progetti di investimento contenuti nel PNRR italiano.

Ha infatti la funzione di spiegare a una platea ampia (fatta di ricercatrici e ricercatori, attiviste e attivisti, associazioni civiche con competenze mirate a specifici settori o di carattere generale, gruppi formali e informali) gli indicatori finora individuati da LIBenter come chiave per una buona azione di monitoraggio finalizzata alla verifica dell'integrità e trasparenza di un progetto del PNRR, oltre che di congruità rispetto ai bisogni territoriali e di coerenza rispetto all'impalcatura generale del PNRR stesso.
Esso si offre, dunque, non solo come un compendio di riferimento per chiunque intenda, fin d'ora, confrontarsi rispetto al tema del PNRR e della sua monitorabilità nel dettaglio dei suoi progetti, ma anche come guida per l'utilizzo concreto del set di indicatori.
Questa guida accompagnerà i gruppi di monitoraggio fino al 2026. Essa consente di seguire passo a passo la "messa a terra" dei progetti di investimento del PNRR: è importante infatti comprendere che l'azione di monitoraggio ha una tempistica che non dipende dalla volontà della persona che monitora; tale azione si deve sviluppare seguendo il cronoprogramma del singolo progetto.

Inoltre, successivi documenti che LIBenter produrrà aiuteranno ad accompagnare, passo dopo passo, chi vorrà monitorare: documenti che grazie al contributo insostituibile del Progetto Common (di Libera) saranno in grado di semplificare il lavoro, suggerendo ad esempio strategie d'ingaggio territoriale, confronto istituzionale, attivismo locale e nazionale, advocacy, eccetera.

Come ogni set di indicatori, anche questo di LIBenter sarà nel tempo aggiornato, con l'aggiunta di altri indicatori che potranno emergere tramite il confronto con chi leggerà queste pagine e intenderà partecipare a un metodo aperto. Ma potrà anche capitare che si finisca a rinunciare a qualcuno di essi, per

eccessiva eventuale complessità nel recepimento o nella lettura del dato.

LIBenter metterà anche a disposizione, presumibilmente entro il mese di marzo, una tecnologia digitale che aiuterà il lavoro di monitoraggio della singola persona, ma consentirà anche di lavorare sul complesso dei dati raccolti e di riversarli verso l'esterno in forma aggregata.

LIBenter
L'Italia Bene comune Nuova, Trasparente, Europea, Responsabile

COME È COSTRUITA LA GRIGLIA DI VALUTAZIONE DI LIBenter

La griglia di LIBenter è organizzata in diverse "sezioni/schede": d'ora in poi sarà sempre usata l'espressione "scheda". Ciascuna di essa corrisponde a una specifica fase in cui si concreta il ciclo di vita di un progetto di investimento che usa risorse pubbliche, che sia di PNRR o meno.

SCHEDA N. 1: TRASPARENZA GENERALE

La prima scheda – intitolata "TRASPARENZA GENERALE" - è propedeutica a tutto l'esercizio di monitoraggio: essa consente la valutazione della misura della trasparenza del sito web dell'ente pubblico chiamato ad attuare un progetto di investimento PNRR.

Sono qui raccolti gli indicatori che aiutano a trovare la risposta al quesito se sia stato costruito un sito web abbastanza chiaro e completo per dare conto di come quel determinato ente sotto osservazione partecipi all'attuazione del PNRR e se si sia dotato di alcuni presidi importanti per mantenersi integro l'ente stesso, prevenendo condotte di cattiva amministrazione o addirittura illecite. Insomma, con questa prima scheda si intende perseguire l'obiettivo di verificare quella che si potrebbe definire la "territorializzazione" del PNRR.

LIBenter
L'Italia Bene comune Nuova, Trasparente, Europea, Responsabile

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 - Trasparenza generale	**Indicatore**		**Riferimento normativo dell'indicatore**	**Fonte del dato**	**Link alla fonte del dato**	**Note**	**Note del rilevatore**	**Presente**= 0 (nd), 1(no), 2(parzialmente), 3 (si)	**Accessibile**= 1(no), 2(parzialmente), 3 (si)	**Fruibile** = 1(no), 2(parzialmente), 3 (si)	**Aggiornato**= 1(no), 2(parzialmente), 3 (si)	**Premio o penale** = +/- 0,5	**Ultima data di rilevazione**
1	**Sezione dedicata a PNRR su sito web**	**Esiste sul sito web dell'Amministrazione una pagina dedicata al PNRR e ai relativi bandi?**	Assente	Sito web dell'Amministrazione e motori di ricerca		NON deve trattarsi di news (esempio Prato)							
2	**Sezione Bandi di Gara e Contratti**	**Nella sezione AT del sito web dell'Amministrazione la sezione bandi è chiara e fruibile?**	D.lgs. 33/2013	Sito web SA - Sez. AT - Sottosezione Bandi di gara e contratti		In particolare, si tratta di poter accedere in modo semplice e chiaro a elenco dei bandi (non solo quelli PNRR), potendo identificare tutti gli elementi informativi e gli allegati (esempio Roma e Bari)							
3	**Amministrazione Trasparente**	**E' individuabile il progetto da monitorare sul sito web dell'ente?**	Assente	Sito web SA		La Circolare MEF 10 febbraio 2022 prescrive alle Amministrazioni titolari di pubblicare una pagina web sul proprio sito dedicata alle misure PNRR. Non pone alcun obbligo per enti attuatori, ma alcuni lo fanno comunque sulla base del Regolamento 2021/241 (art.34).							
4	**Whistleblowing**	**L'ente attuatore ha predisposto canali interni?**	D.lgs. n. 165 del 2001 art. 54-bis (*whistleblowing*); art. 42 del d.lgs. n. 50 del 2016 (conflitto d'interessi)	Sito web SA - Sez. AT - Sottosezione Altri contenuti									
		Se sì, la SA mette a disposizione per le segnalazioni una	D.lgs. n. 165 del 2001 art. 54-bis (*whistleblowing*); art. 42 del d.lgs. n. 50 del 2016 (conflitto d'interessi)	Sito web SA - Sez. AT - Sottosezione Altri contenuti		La piattaforma non è obbligatoria, ma solo uno dei canali previsti dalle norme.							
		Se sì, la piattaforma è disponibile in internet, accessibile a tutti (non in intranet)?	D.lgs. n. 165 del 2001 art. 54-bis (*whistleblowing*); art. 42 del d.lgs. n. 50 del 2016 (conflitto d'interessi)	Sito web SA - Sez. AT - Sottosezione Altri contenuti		La piattaforma non è obbligatoria, ma solo uno dei canali previsti dalle norme.							
5	**Conflitto di interessi**	**Sul sito web del soggetto attuatore sono pubblicate le dichiarazioni dei dirigenti amministrativi in materia di conflitto di interesse?**	D.lgs. 39/2013 artt. 3 e seguenti	Sito web SA - Sez. AT - Sottosezione Personale - Dirigenti + Incarichi amministrativi di vertice		Non vengano considerati i vertici politici in questo indicatore, perché non direttamente rilevanti al tema (nel caso, la fonte è: d.lgs. 235/2012 per tutte le cariche elettive). Sono inece da considerare più dirigenti, qualora presenti, per stabilire il grado di aggiornamento							

Si tenga conto che la richiesta di trasparenza non è peregrina: è un diritto fondamentale della persona come riconosciuto dall'ordinamento giuridico italiano (artt. 1 e 21 Cost.; Codice della trasparenza amministrativa, adottato con decreto legislativo 33/2013).
Neppure essa è un adempimento richiesto dal solo ordinamento italiano: è la stessa Unione europea che pretende la diffusione delle informazioni sulle modalità di partecipazione del singolo Stato membro all'esecuzione del PNRR.
Lo precisa tramite l'art. 34 del regolamento UE 241/2021 – quell'atto dell'Unione che dispone in tema di "Dispositivo di Ripresa e Resilienza", ovvero delle modalità con cui i 27 Piani nazionali possono attingere alle risorse pubbliche europee messe a disposizione nel quadro di NextGenerationEU – e che si intitola: Informazione, comunicazione e pubblicità. I contenuti di questa disposizione sono molto interessanti per i monitoranti e qui li si riportano, attirando l'attenzione sul capoverso n. 2 della disposizione:

«**1.** *La Commissione può avviare attività di comunicazione per garantire la* ***visibilità del finanziamento dell'Unione*** *per il sostegno finanziario previsto nel pertinente piano per la ripresa e la resilienza, anche attraverso* ***attività di comunicazione congiunte con le autorità nazionali*** *interessate. La Commissione può, se del caso, garantire che il sostegno nell'ambito*

del dispositivo sia comunicato e riconosciuto mediante una dichiarazione di finanziamento.
2. ***I destinatari dei finanziamenti dell'Unione*** *rendono nota l'**origine degli stessi** e ne garantiscono la **visibilità**, anche, ove opportuno, attraverso il logo dell'Unione e una dichiarazione adeguata sul finanziamento che recita «finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU», in particolare quando promuovono azioni e risultati, **diffondendo informazioni** coerenti, efficaci e proporzionate destinate a pubblici diversi, tra cui i media e il vasto pubblico.*
3. *La Commissione conduce **azioni di informazione e comunicazione sul dispositivo**, sulle azioni intraprese a norma dello stesso e sui risultati ottenuti. La Commissione, ove opportuno, informa gli uffici di rappresentanza del Parlamento europeo in merito alle sue azioni e li coinvolge nelle stesse. Le risorse finanziarie destinate al dispositivo contribuiscono anche alla comunicazione istituzionale delle priorità politiche dell'Unione nella misura in cui si riferiscono agli obiettivi di cui all'articolo 4».*

È interessante considerare - e ciò si farà "navigando" fra vari siti web di enti pubblici

- in quanti differenti modi l'ente pubblico dia conto della propria partecipazione al PNRR:
- alcuni Comuni (come quello di Savona) sono molto utili dalla prospettiva che qui si utilizza perché pubblicano i documenti di attuazione dei progetti finanziati nel quadro del PNRR, consentendone la lettura integrale;
- altri enti (come il Comune di Lecce) pubblicano soltanto notizie di tipo divulgativo, pur utili a conoscere l'esistenza di progetti di partecipazione al PNRR, ma in modo non esaustivo né esauriente;
- altri enti ancora (come il Comune di Milano) danno conto di progetti di investimento PNRR, ma non consentono la lettura dei contenuti delle delibere di Giunta e dirigenziali pertinenti.

Per far fronte alle difficoltà che emergono in sede di individuazione del grado di partecipazione dell'ente pubblico al PNRR e delle modalità con cui esso fa trasparenza in via generale (in questo senso parliamo di conoscenza della **"territorializzazione"** del PNRR), la **comunità monitorante di Libera, basata a Bologna**, ha predisposto un metodo di ricerca in via sperimentale: è un metodo che si applica per espandere le nostre conoscenze e capacità di ricerca dei dati **a partire dal primo indicatore del primo foglio della griglia di LIBenter**. Chi volesse leggere la guida redatta dalla Comunità Monitorante di Bologna può scrivere a:
comunicazione@liberabologna.it

LIBenter
L'Italia Bene comune Nuova, Trasparente, Europea, Responsabile

SCHEDA N. 2: TRASPARENZA SPECIFICA

La seconda scheda – intitolata **"TRASPARENZA SPECIFICA"** - si occupa del **progetto di investimento del PNRR scelto da ciascuno per l'attività di monitoraggio e dalla sua trasparenza**. Inutile tornare sui motivi che fanno della trasparenza un elemento fondante della cittadinanza consapevole. Basti soltanto aggiungere quanto scriveva Einaudi nelle proprie "Prediche inutili" (1955): è necessario conoscere per deliberare; il cittadino deve dunque poter deliberare consapevolmente. Quindi la Pubblica Amministrazione deve proattivamente metterlo in grado di conoscere, adempiendo agli obblighi di pubblicazione che la legge prescrive e mettendo a disposizione del cittadino il diritto di **accesso civico semplice** per il caso di inadempimento di quegli obblighi. Il nostro ordinamento fa un passo in più a vantaggio della trasparenza dell'agire pubblico: consente al cittadino (tramite propria richiesta, senza motivazione alcuna) l'esercizio del diritto di **accesso civico cosiddetto generalizzato** ai dati, alle informazioni, ai documenti che non sono di obbligatoria pubblicazione.
Come detto in altra sede, si imparerà a maneggiare questi due strumenti, se necessario.

In questa scheda, dunque, sono raccolti gli indicatori che danno conto della trasparenza del progetto di investimento: gli indicatori riguardano l'utilizzo di specifici strumenti utilizzati dalla Pubblica Amministrazione (quali i patti di integrità, gli accordi collaborativi, la comunicazione di dati alle istituzioni dedicate), ma anche di quelli azionabili per iniziativa dei cittadini (appunto l'accesso civico semplice e generalizzato).

SCHEDA N. 3: APPALTI DIGITALI

La terza scheda – intitolata **"APPALTI DIGITALI"** – deve essere utilizzata esclusivamente se il progetto sia progettato ed eseguito utilizzando tecnologie digitali (per esempio il Building Information Modeling-BIM) e/o procedure native digitali (per esempio mediante una piattaforma telematica di negoziazione).
Questa scheda esaurisce tutte le successive che sono invece dedicate agli appalti non digitali.

BIM è l'acronimo che indica un tipo di **sistema informativo digitale della costruzione di opere**. Esso è composto da un modello 3D integrato con **i dati fisici, prestazionali e funzionali** dell'opera da costruire. E' un sistema

digitale che è in grado di generare un **modello informativo dinamico, interdisciplinare e condiviso** fra tutti coloro che partecipano a un progetto di investimento dalla fase della progettazione a quella della rendicontazione, estendendosi anche alla fase della manutenzione e della eventuale dismissione dell'opera: contiene infatti le informazioni **sull'intero ciclo di vita dell'opera**.

La tecnologia digitale è un traguardo al quale gli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea devono tendere per svariati ordini di motivi. Il BIM in particolare presenta una serie di pregi: **migliora la crescita aziendale** perché si fonda sulla costante collaborazione di tutti gli "attori" del processo e sulla conoscenza immediata di ogni modifica che intervenga nella realizzazione o nella vita dell'opera; consente di **ridurre gli sprechi e il consumo di materiale**, nonché di **progettare opere di alta efficienza**; contribuisce a ridurre gli errori, poiché tutti lavorano su di un unico modello condividendolo in tempo reale; consente maggiore **rapidità di progettazione ed esecuzione**; assicura **trasparenza per i cittadini che vogliano conoscere** le modalità di progettazione, esecuzione e manutenzione di un progetto di investimento.

SCHEDA N. 4: PROGETTO DI FATTIBILITÀ

La quarta scheda – intitolata **"PROGETTO DI FATTIBILITÁ"** tecnica ed economica di un'opera – contiene indicatori che attengono al primo livello della progettazione, quello immediatamente successivo alla programmazione di un investimento da parte dell'ente pubblico.
È una fase nella quale l'ente pubblico individua la soluzione che risponde alle esigenze della collettività perché presenta il miglior rapporto costi/benefici. A questa fase di progettazione seguono il progetto definitivo (che non sarà monitorato, anche perché destinato ad essere eliminato ai sensi del Codice dei contratti pubblici in via di approvazione) e il progetto esecutivo, al quale è dedicata la quinta scheda.

LIBenter
L'Italia Bene comune Nuova, Trasparente, Europea, Responsabile

SCHEDA N. 5: PROGETTO ESECUTIVO

La quinta scheda – intitolata **"PROGETTO ESECUTIVO"** – contiene indicatori che riguardano quella fase del ciclo di vita di un contratto pubblico che ha ad oggetto la redazione di un progetto che contenga tutte le soluzioni tecnico-architettoniche richieste nel progetto di fattibilità e congruenti con il progetto definitivo, individuando dunque ogni singolo dettaglio (tra cui il costo dell'opera, la qualità e il tipo di materiali, ecc.).

Sarebbe interessante in questa fase poter fare un confronto con il progetto di fattibilità per vedere la congruenza fra la prima progettazione e quest'ultima, che è destinata a condizionare tanto l'esito della gara quanto l'esecuzione del progetto segnalato.

A tal proposito sarebbe anche interessante poter fare un confronto fra il progetto esecutivo e il documento che dà conto dell'analisi dei fabbisogni (che rappresenta la fase preliminare dell'operazione di programmazione): poiché l'analisi dei fabbisogni e il progetto di fattibilità sono di difficile reperimento, è possibile che si dovrà ricorrere allo strumento dell'accesso civico per avere accesso ai dati.

SCHEDA N. 6: PROGETTO ESECUTIVO

La sesta scheda – intitolata **"GARA"** – contiene gli indicatori che riguardano il modo in cui viene scelto dall'ente pubblico l'operatore (pubblico o privato) al quale affidare l'esecuzione dell'opera. Questi indicatori danno conto della minore o maggiore evidenza pubblica grazie alla quale un ente pubblico individua a quale operatore affidare l'esecuzione di un'opera, la fornitura di un servizio o di un bene. Danno anche conto della misura in cui nella scelta dell'operatore vengano utilizzati criteri puramente economici ("massimo ribasso") o venga data rilevanza alla qualità ("offerta economicamente più vantaggiosa")

SCHEDA N. 7: ESECUZIONE ED EX POST

La settima scheda – intitolata **"ESECUZIONE ed EX POST"** – contiene gli indicatori che mettono in grado il soggetto monitorante di conoscere anzitutto come viene eseguita l'opera (ivi compresa la valutazione del rispetto dei tempi e dei costi) e gli indicatori relativi alla fase della rendicontazione dell'esecuzione stessa alla stazione appaltante pubblica (ovvero all'ente pubblico che ha commissionato l'esecuzione del contratto pubblico). In sede di rendicontazione, di necessità, sono usati gli stessi indicatori utili a monitorare la fase dell'esecuzione: si tratta infatti di verificare al termine di quest'ultima se l'operatore sia rimasto aderente ai contenuti dell'accordo di esecuzione intervenuto con l'ente pubblico stazione appaltante.
Nella piattaforma digitale dedicata alla griglia di monitoraggio vi sarà una sezione apposita per le informazioni che si traggono dalla valutazione della rendicontazione.

SCHEDE ACCESSORIE

La griglia è corredata da alcune schede accessorie.

La prima scheda accessoria
è un vero e proprio **QUADRO SINTETICO DELL'ATTIVITÁ DI MONITORAGGIO**. Essa fornisce i riferimenti dell'analista e della comunità monitorante di sua appartenenza, nonché dell'analisi realizzata. Viene riempita compilata, dunque, inserendo il nome del soggetto monitorante, la data di avvio e di termine del monitoraggio, il tempo impiegato, i dati sintetici per individuare il progetto monitorato, una valutazione sintetica riassuntiva del monitoraggio, identificando i punti di forza e di criticità di esso, etc. etc...
La scheda è destinata a essere compilata progressivamente, a mano a mano che si procede nell'attività di monitoraggio e mano a mano che emergono i dati richiesti da tale attività.

La seconda scheda accessoria
fornisce una guida per **l'ATTRIBUZIONE** dei punteggi (anche detti "score") da assegnare agli indicatori durante l'attività di analisi e monitoraggio.
Perché è importante dare un voto? **Per più motivi**:

- non si tratta certo di dare pagelle, ma di tradurre la mole di dati e informazioni pubblicate e valutate in un **indice sintetico immediatamente accessibile a tutti**. Come avviene sui mercati finanziari, dove ogni giorno si decidono investimenti milionari in società quotate o stati sovrani sulla base di rating espressi in lettere dell'alfabeto (AA+ o B-). Se gli score vengono usati per le società quotate, che spendono soldi privati, perché non applicarli anche alle PA, che spendono soldi di tutti?

- grazie agli score il cittadino, che non ha né tempo né voglia di leggere l'intera valutazione di un progetto PNRR realizzata da una comunità monitorante, potrà farsi comunque **un'idea di esso sulla base di un indice sintetico**. È un po' come le bandiere blu che valutano le spiagge: all'inizio erano oggetti sconosciuti, ma poi pian piano esse hanno finito per rappresentare una bussola per chi vuole informarsi su dove conviene passare le estati;

- infine, gli score rendono **comparabili** le **valutazioni realizzate sui territori**. Non basta valutare il singolo progetto in sé: occorre anche compararlo con altri, e gli score favoriscono questo processo, anche producendo una sorta di graduatoria che aiuta la cittadinanza a capire se, ad esempio, il proprio Comune ha investito le risorse pubbliche europee del PNRR meglio o peggio di un altro Comune. Gli score sono insomma anche uno strumento di valutazione della classe politica e amministrativa che opera su un territorio.

COME SI USA LA GRIGLIA DI MONITORAGGIO DI LIBenter

La griglia costituisce una sorta di bussola che guida il "viaggio" del monitorante nella valutazione dei progetti finanziati dal PNRR. Tutte le schede della griglia (escluse le due accessorie) hanno la stessa struttura. Contengono 12 colonne e sono ripartite in due sezioni: una azzurra precompilata; e una verde, da riempire a cura del monitorante.

Esemplificativamente, considerando la scheda dedicata alla TRASPARENZA:

SEZIONE AZZURRA

	1		2	3	4	5
1 - Trasparenza generale	**Indicatore**		**Riferimento normativo dell'indicatore**	**Fonte del dato**	**Link alla fonte del dato**	**Note**
1	**Sezione dedicata a PNRR su sito web**	**Esiste sul sito web dell'Amministrazione una pagina dedicata al PNRR e ai relativi bandi?**	Assente	Sito web dell'Amministrazione e motori di ricerca		NON deve trattarsi di news (esempio Prato)
2	**Sezione Bandi di Gara e Contratti**	**Nella sezione AT del sito web dell'Amministrazione la sezione bandi è chiara e fruibile?**	D.lgs. 33/2013	Sito web SA - Sez. AT - Sottosezione Bandi di gara e contratti		In particolare, si tratta di poter accedere in modo semplice e chiaro a elenco dei bandi (non solo quelli PNRR), potendo identificare tutti gli elementi informativi e gli allegati (esempio Roma e Bari)
3	**Amministrazione Trasparente**	**E' individuabile il progetto da monitorare sul sito web dell'ente?**	Assente	Sito web SA		La Circolare MEF 10 febbraio 2022 prescrive alle Amministrazioni titolari di pubblicare una pagina web sul proprio sito dedicata alle misure PNRR. Non pone alcun obbligo per enti attuatori, ma alcuni lo fanno comunque sulla base del Regolamento 2021/241 (art.34).
4	**Whistleblowing**	**L'ente attuatore ha predisposto canali interni?**	D.lgs. n. 165 del 2001 art. 54-bis (*whistleblowing*); art. 42 del d.lgs. n. 50 del 2016 (conflitto d'interessi)	Sito web SA - Sez. AT - Sottosezione Altri contenuti		
		Se sì, la SA mette a disposizione per le segnalazioni una	D.lgs. n. 165 del 2001 art. 54-bis (*whistleblowing*); art. 42 del d.lgs. n. 50 del 2016 (conflitto d'interessi)	Sito web SA - Sez. AT - Sottosezione Altri contenuti		La piattaforma non è obbligatoria, ma solo uno dei canali previsti dalle norme.
		Se sì, la piattaforma è disponibile in internet, accessibile a tutti (non in intranet)?	D.lgs. n. 165 del 2001 art. 54-bis (*whistleblowing*); art. 42 del d.lgs. n. 50 del 2016 (conflitto d'interessi)	Sito web SA - Sez. AT - Sottosezione Altri contenuti		La piattaforma non è obbligatoria, ma solo uno dei canali previsti dalle norme.
5	**Conflitto di interessi**	**Sul sito web del soggetto attuatore sono pubblicate le dichiarazioni dei dirigenti amministrativi in materia di conflitto di interesse?**	D.lgs. 39/2013 artt. 3 e seguenti	Sito web SA - Sez. AT - Sottosezione Personale - Dirigenti + Incarichi amministrativi di vertice		Non vengano considerati i vertici politici in questo indicatore, perché non direttamente rilevanti al tema (nel caso, la fonte è: d.lgs. 235/2012 per tutte le cariche elettive). Sono inece da considerare più dirigenti, qualora presenti, per stabilire il grado di aggiornamento

COLONNA N. 1 - vengono indicati cinque indicatori:

- SEZIONE DEDICATA A PNRR SU SITO WEB
(RIGA 1): È presente una sezione del sito web del Comune che raccoglie la sua attività in materia di PNRR?
- SEZIONE BANDI DI GARA E CONTRATTI
(RIGA 2): la sezione "bandi e contratti pubblici" del Comune è chiara e fruibile?
- AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE
(RIGA 3): il progetto da monitorare è presente in quella sezione?
- WHISTLEBLOWING
(RIGA 4): il Comune dispone di un canale di segnalazioni di whistleblowing?
- CONFLITTO DI INTERESSI
(RIGA 5): la documentazione sui conflitti di interesse è presente nel sito web del Comune?

COLONNE NN. 2-5 - per ciascun indicatore sono specificati:

- **N. 2** - la fonte normativa che regola il singolo indicatore
- **N. 3** - il sito informatico ove si può avere conoscenza del dato relativo al singolo indicatore
- **N. 4** - il link (se già disponibile) alla fonte del dato
- **N. 5** - eventuali note su specificità che riguardano il singolo indicatore, apposte dal Gruppo di lavoro di LIBenter per avvertire il monitorante di caratteristiche peculiari legate a quell'indicatore.

SEZIONE VERDE

	1		6	7	8	9	10	11	12
1 - Trasparenza generale	Indicatore		Note del rilevatore	Presente= 0 (nd), 1(no), 2(parzialmente), 3 (si)	Accessibile= 1(no), 2(parzialmente), 3 (si)	Fruibile = 1(no), 2(parzialmente), 3 (si)	Aggiornato= 1(no), 2(parzialmente), 3 (si)	Premio o penale = +/- 0,5	Ultima data di rilevazione
1	Sezione dedicata a PNRR su sito web	Esiste sul sito web dell'Amministrazione una pagina dedicata al PNRR e ai relativi bandi?							
2	Sezione Bandi di Gara e Contratti	Nella sezione AT del sito web dell'Amministrazione la sezione bandi è chiara e fruibile?							
3	Amministrazione Trasparente	E' individuabile il progetto da monitorare sul sito web dell'ente?							
4	Whistleblowing	L'ente attuatore ha predisposto canali interni?							
		Se sì, la SA mette a disposizione per le segnalazioni una							
		Se sì, la piattaforma è disponibile in internet, accessibile a tutti (non in intranet)?							
5	Conflitto di interessi	Sul sito web del soggetto attuatore sono pubblicate le dichiarazioni dei dirigenti amministrativi in materia di conflitto di interesse?							

Le 7 COLONNE della sezione verde (numerate da 6 a 12) sono il contenitore della valutazione che il monitorante è richiesto di fare.

COLONNA N. 6 – è dedicata ad apporre eventuali osservazioni su quanto rilevato per il singolo indicatore:

ad esempio, le difficoltà incontrate per reperire il dato. Si noti che più note si scrivono, più è avvalorato lo score che il monitorante assegna in sede finale. Inoltre, le informazioni qui riportate possono essere molto utili a chi dovrà poi valutare l'impatto dell'opera/servizio/fornitura pubblica realizzata grazie al finanziamento del PNRR.

COLONNE NN. 7-11 – le successive 5 colonne servono ad accertare:

- la presenza dell'indicatore
- la valutazione della accessibilità del dato/informazione
- la valutazione sulla sua fruibilità
- il grado di aggiornamento del dato/informazione
- la possibilità di attribuire un premio o una penalità. Si tratta di una situazione eccezionale: nella normalità, se l'indicatore è presente, non merita una menzione speciale in senso negativo o positivo; questa menzione speciale deriva da particolari qualità (appunto negative o positive) rinvenute dal monitorante nel caso in cui un indicatore si distingua particolarmente nella sua applicazione concreta

COLONNA N. 12 – la data di ultima rilevazione:

data che sarà continuamente aggiornata dal monitorante e che sarà estremamente utile in sede di rendicontazione.

Infine, vi sono alcune indicazioni di compilazione che si chiede vengano osservate dal monitorante per facilitare l'attività di LIBenter nell'assemblare ed elaborare i dati raccolti:

a) se una casella non viene compilata dal monitorante per impossibilità di indicare l'informazione (perché per esempio la domanda non si adatta a quell'indicatore: si veda il caso del dibattito pubblico, il quale è previsto soltanto per alcune tipologie di progetti; esso dunque non ricorre nella grande generalità dei casi), **essa deve essere colorata di grigio**, così in sede di rilevazione e "incrocio" dei dati ricavati dall'attività di tanti monitoranti l'operatore sa che la casella non è riempita non per dimenticanza del monitorante;

b) se la risposta data per un indicatore è "NO", **tutti gli altri campi si escludono completamente**, e quindi devono essere colorati **in grigio**;

c) se il valore della colonna N. 7 è (1) o (=), i campi delle colonne successive **non devono essere compilati**, dunque vanno **in grigio**.

LIBenter
L'Italia Bene comune Nuova, Trasparente, Europea, Responsabile

DA DOVE ESTRARRE I DATI NECESSARI ALL'INSERMENTO DELLE INFORMAZIONI NELLE SCHEDE DI VALUTAZIONE

Raccogliere tutti i dati necessari alla compilazione delle schede di valutazione è la sfida maggiore.

Anzitutto, ecco un consiglio molto concreto, ricavato dall'attività di monitoraggio svolta per validare questo set di indicatori: conviene impostare fin dall'inizio un archivio telematico dove inserire tutti i documenti/atti/ecc. che volta a volta vengono individuati per cercare le informazioni, anche se a prima vista essi potrebbero sembrare inutili. Accade, infatti, che all'inizio del lavoro di monitoraggio non si sappia esattamente quali sono le informazioni che servono nel prosieguo, ma procedendo nell'attività di monitoraggio può accadere di ricordarsi di aver visto in un certo documento proprio quell'informazione: se il documento è archiviato, è più facile recuperare l'informazione necessaria.

Il punto di partenza è che l'informazione/il dato pubblico dovrebbe poter essere trovato là dove la legge dice che deve essere pubblicato: quindi, se si tratta di informazione, dato o documento di obbligatoria pubblicazione si dovrebbe poterlo trovare nel sito "Amministrazione trasparente" del singolo ente pubblico, nelle diverse sezioni di cui esso si compone. Già questo assetto presenta una prima difficoltà: quale sarà la sezione pertinente? La Guida redatta dalla Comunità Monitorante di Bologna di cui si è detto nella Sezione III di questo Manuale può essere utile per orientare il cittadino monitorante.

Senonché non tutti i dati, le informazioni, i documenti che riguardano un progetto di investimento pubblico sono di obbligatoria pubblicazione, né vi è perfetta congruenza fra il Codice della trasparenza (decreto legislativo 33/2013) e il Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 50/2016). Per fare un esempio per tutti: non è previsto dalla legge l'obbligo di pubblicare le informazioni sulla programmazione di un investimento pubblico; dunque , sebbene in via di principio sia molto interessante conoscere i criteri che indirizzano le scelte di investimento di un ente, questa fase richiede energie sproporzionate a quelle disponibili da chi esercita monitoraggio civico.

Il sito web "Amministrazione trasparente" non può nemmeno essere l'unica fonte utile per la raccolta delle informazioni necessarie all'azione di monitoraggio informazioni. Si dovrà fare ricorso ad altre banche dati. In particolare:

- se il progetto monitorato rientra in una misura

PNRR di cui un Ministero è l'ente titolare, sul sito di quest'ultimo deve esistere un "luogo" dedicato al PNRR e dentro ad esso dovremmo poter trovare il progetto da monitorare;

- se si tratta di un'opera pubblica è possibile ricorrere alla "Banca dati delle opere pubbliche" (https://openbdap.rgs.mef.gov.it);
- la "Banca dati nazionale dei contratti pubblici" (BDNCP, situata presso ANAC: https://dati.anticorruzione.it) può dare informazioni su un contratto a partire dal momento della gara, non prima,
- anche il "Servizio Contratti Pubblici" del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) può dare informazioni, se il progetto è pertinente con le competenze di questo Ministero (https://www.serviziocontrattipubblici.it);
- se l'opera è terminata (per il PNRR nessun progetto è stato ad ora terminato!) si potrà consultare la Relazione sul "conto finale", nella quale si riferisce su tutto il ciclo di vita del progetto;
- anche il Piano Triennale per le Opere Pubbliche contiene informazioni (ma solo sulle opere pubbliche, non sui servizi e le forniture) In generale, si riescono a trovare molte informazioni/dati/documenti utili al monitoraggio anche utilizzando il CIG (codice identificativo gara) e il CUP (codice unico di progetto).

È importante non utilizzare mai fonti non ufficiali per ricavare l'informazione per non pregiudicare la scientificità del sistema di monitoraggio: i risultati non sarebbero più comparabili perché dipenderebbero da informazioni ufficiose, non convalidate e spesso motivate da sensazionalismo giornalistico.

LIBENTER ACCOMPAGNERÁ IN TUTTO IL PERCORSO DI MONITORAGGIO
PER AIUTARE A RISOLVERE I PROBLEMI CHE, DI VOLTA IN VOLTA, SI INCONTRERANNO NELLA RILEVAZIONE DEI DATI

LIBenter
L'Italia Bene comune Nuova, Trasparente, Europea, Responsabile

FUTURI SVILUPPI E APPROFONDIMENTI DEL METODO DI VALUTAZIONE

A mano a mano che sorgeranno problemi, queste linee guida di monitoraggio verranno aggiornate e arricchite grazie alle soluzioni che verranno ricavate dalla stessa attività di monitoraggio svolta entro LIBenter.

a) Per esempio, già si profila un problema all'orizzonte: la legge consente ai più piccoli e meno attrezzati enti pubblici di rivolgersi a società o enti privati, come INVITALIA e Cassa Depositi e Prestiti, per svolgere le procedure di gara e affidare l'esecuzione di un contratto pubblico. Questi sono enti privati e i privati non sono tenuti ad applicare le regole sulla trasparenza amministrativa, non hanno obblighi di legge relativi alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni, ovvero alla loro conservazione, non sono tenuti a rispondere adempiendo alle richieste di accesso civico semplice o generalizzato, etc. etc… Come fare dunque a monitorare un progetto di cui per esempio il piccolo Comune dove si risiede ha affidato a un privato l'attuazione?

Occorre aspettare che il Governo ponga rimedio a questa carenza, per esempio mettendo a disposizione anche dei cittadini (non solo degli enti titolari e degli enti attuatori pubblici) il sistema informatico ReGiS: si tratta di uno strumento applicativo - costruito e affidato alla cura della Ragioneria Generale dello Stato - tendenzialmente unico, di supporto per tutti i processi che riguardano la "messa a terra" delle misure del PNRR, tanto delle riforme, quanto degli investimenti, dalla fase della progettazione a quella della rendicontazione passando per l'attuazione, il monitoraggio e il controllo. La sua utilità è indubbia: consente di intercettare in tempo reale le criticità che sorgessero nell'esecuzione delle singole misure in tema di ritardi, di distorto uso delle risorse, se non addirittura di mancata "messa a terra" della misura stessa.

Allo stato dell'arte la responsabilità di presidiare l'agire dei privati attuatori del PNRR è affidata alla singola Amministrazione centrale titolare della misura: le linee guida del Servizio centrale PNRR del MEF suggeriscono che quest'ultima preveda obblighi e adempimenti specifici all'interno dei singoli dispositivi attuativi, nelle convenzioni e nei disciplinari, negli atti d'obbligo, privilegiando

nella selezione dell'ente privato al quale affidare l'attuazione della misura quello che possegga un Sistema di Gestione per la Qualità (SGQ) o comunque un sistema di gestione e di controlli interni sia gestionali che contabili in grado di effettivamente assicurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione e di contrastare condotte di reato imputabili all'ente privato in virtù del decreto legislativo 231/2001. Ma la situazione è in continua evoluzione.
Anche il Legislatore sta imparando a gestire il Piano di Ripresa e Resilienza e deve farlo in fretta dal momento che il Piano deve essere esaurito entro il 31 dicembre 2026: dunque è possibile che la situazione possa evolvere rapidamente.
Il consiglio è di raccogliere le criticità che si incontrano scheda per scheda e di scrivere una mail a info@libenteritalia.eu, magari richiedendo un incontro telefonico: nell'arco di una settimana LIBenter vi risponderà. L'Associazione Imparerà dal lavoro dei cittadini monitoranti.

b) Un'attenzione specifica - anche a fini di una più completa conoscenza del tipo di indicatore che dovrà essere applicato durante il nostro monitoraggio - deve essere riservata al principio Do Not Significant Harm (DNSH). Il principio DNSH mira a consentire la valutazione del se una misura nazionale possa o meno arrecare un danno a uno dei sei obiettivi ambientali individuati nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (2015) e, conseguentemente, fatti propri dal Green Deal europeo, pacchetto di iniziative strategiche adottato dalla Commissione europea (giugno 2019) e confermato dal Consiglio europeo (dicembre dello stesso anno). Lo scopo è quello di avviare progressivamente l'Unione sulla via della transizione verde, per conseguire la neutralità climatica entro il 2050.
I sei obiettivi ambientali sono: mitigazione dei cambiamenti climatici; adattamento ai cambiamenti climatici; uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine; transizione verso l'economia circolare, con riferimento anche alla riduzione e al riciclo dei rifiuti; prevenzione e riduzione dell'inquinamento di aria, acqua e suolo; protezione e ripristino della biodiversità e della salute degli eco-sistemi.
Ai sensi del diritto dell'Unione europea, un'attività economica può arrecare un danno significativo se determina conseguenze negative a uno dei sei obiettivi ambientali, secondo parametri che sono specificamente individuati nell'art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852 e nell'allegato tecnico della "Tassonomia per la finanza sostenibile": quest'ultimo rappresenta dunque una guida per valutare la sostenibilità delle decisioni nazionali di investimento. Specificazioni sono anche dettate nel Regolamento di esecuzione (UE) 2021/2139.
L'erogazione di tutte le risorse finanziarie europee è condizionata al rispetto di questi parametri.
Dunque, anche le risorse messe a disposizione degli Stati membri nel quadro dei rispettivi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza sono assoggettate a questa condizionalità (art. 5.2 Regolamento UE 2021/241). La Commissione ha adottato (febbraio 2021) ulteriori Linee guida per orientare specificamente in materia di PNRR le decisioni delle amministrazioni statali.
Ne deriva che ogni Stato (ovvero ogni autorità dello Stato che contribuisca a "mettere a terra" il PNRR) deve monitorare continuativamente il rispetto dei criteri di applicazione del principio DNSH alla luce dei criteri tassonomici dettati dalla disciplina europea di portata generale appena sopra ricordata.
Come si vedrà consultando la "griglia di valutazione", il Gruppo di lavoro di LIBenter ha inserito indicatori di monitoraggio anche in materia di DNSH. Tuttavia - nonostante l'obbligo fatto agli Stati di valutare continuativamente il rispetto del principio nella "messa a terra" del PNRR - il Gruppo ha considerato che, ai fini del monitoraggio civico, sia sufficiente verificare da parte del monitorante il rispetto di questo principio in due sole fasi: nel progetto esecutivo (poiché esso discende dal progetto di fattibilità e dunque, se in sede di progetto esecutivo viene assicurata la valutazione del principio è perché tale valutazione viene già contemplata nella fase "a monte", rappresentata dal progetto di fattibilità) e nell' esecuzione dell'intervento. La valutazione del rispetto del principio DNSH verrà infine estesa, nella fase finale del lavoro di monitoraggio, anche alla rendicontazione del progetto di investimento eseguito.
Resta da dire che il principio DNSH si applica anche alle altre misure del PNRR, quelle che si concretano in provvedimenti normativi. Essi, pur estremamente rilevanti nel quadro della strategia di attuazione del PNRR (tanto da essere talvolta addirittura definite "riforme (normative) abilitanti", cioè strumentali alla "messa a terra" di progetti di investimento), non sono oggetto di questa griglia di monitoraggio civico, pur avendo meritato uno studio specifico da parte di LIBenter, come già ricordato (supra, Sezione II).

LIBenter

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

Contatti :

LIBenter
www.libenteritalia.eu
info@libenteritalia.eu
parisi@libenteritalia.eu

Indirizzo :

Milano, Largo Agostino Gemelli, 1
20123
Italia