

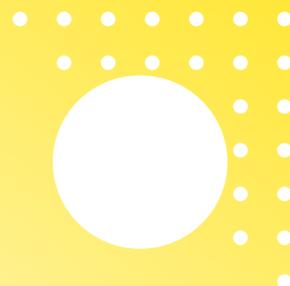
LIBenter

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

RAPPORTO DI MONITORAGGIO CIVICO DEL PNRR

Primi risultati
per non addetti ai lavori

DICEMBRE 2024



Questo rapporto è frutto del lavoro, dell'impegno e della passione di molte persone che, secondo le proprie competenze e compatibilmente con il tempo disponibile, hanno contribuito in maniera significativa al raggiungimento di questo primo importante traguardo.

Il gruppo di lavoro di LIBenter che si è occupato di realizzare il rapporto è composto da Nicoletta Parisi (Coordinatrice nazionale dell'Associazione), Paola Caporossi e Dino Rinoldi (componenti del Comitato di gestione dell'Associazione), Irene Colosio, Giorgia Ficorilli, Camilla Turelli e Marta Venturelli (Team di ricerca dell'Associazione).

Il progetto grafico è di Anastasia Marano per SEMAR srl.

INDICE

Abstract	4
PARTE I. INTRODUZIONE	5
1. Perché monitorare il PNRR	5
2. La trasparenza che conviene	8
3. Perché LIBenter	9
4. Sintesi metodologica	11
PARTE II. I RISULTATI DEL MONITORAGGIO CIVICO	15
CAPITOLO 1. La trasparenza dei Comuni capoluogo di Provincia	15
1. I risultati in sintesi	16
2. I risultati per indicatore	19
2.1. Sezione <i>web</i> PNRR	19
2.2. Accessibilità al progetto monitorato	21
2.3. Bandi di gara	22
2.4. <i>Whistleblowing</i>	23
2.5. Conflitto di interessi	25
3. Le buone pratiche	26
CAPITOLO 2. La trasparenza nei singoli progetti PNRR	33
1. I risultati in sintesi	33
2. I risultati per indicatore	36
2.1. Patto di integrità	36
2.2. Accordo collaborativo	37
2.3. Portale dei Contratti Pubblici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	38
2.4. Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici ANAC	39
2.5. Accesso civico semplice	39
2.6. Accesso civico generalizzato	40
3. Le buone pratiche	40
CAPITOLO 3. Il progetto di fattibilità	44
1. I risultati in sintesi	44
2. I risultati per indicatore	47
2.1. Conflitto di interessi del Responsabile Unico di Procedimento/Progetto (RUP)	48
2.2. Messa a disposizione del progetto	49
2.3. Comunicazione sui progetti	50
2.4. Piattaforma pubblica digitale di monitoraggio	51
3. Le buone pratiche	52
PARTE III. CONCLUSIONI	55
Cosa ci raccontano i dati: i risultati complessivi	55
PARTE IV. APPENDICE	58
1. Come lavora LIBenter	58
2. Nota metodologica	60
3. Aree di analisi	61
4. Fonti dei dati	67
5. Riferimenti normativi	67
Ringraziamenti	70

ABSTRACT

Questo Rapporto (il primo prodotto da LIBenter) dà conto dell'esito del monitoraggio civico - compiuto da cittadini grazie agli strumenti di trasparenza amministrativa - di progetti di investimento contenuti nel Piano (italiano) di Ripresa e Resilienza (PNRR) attuati dai 112 Comuni capoluogo di Provincia italiani.

Un progetto per ognuno dei
Comuni Capoluogo di Provincia

Il PNRR è estremamente complesso e anche solo seguirne lo stato di avanzamento richiede una preparazione che non si improvvisa. Tuttavia, non può e non deve riguardare solo gli addetti ai lavori: riguarda ciascuno di noi, come cittadini, perché viene speso il denaro di tutti per finalità di interesse generale. Ha impatto diretto e immediato sulla nostra quotidianità e sul futuro anche delle prossime generazioni.

Per questo conviene a tutti preoccuparsene e contribuire a che possa avere un esito positivo. Nondimeno, non basta verificare che un progetto finanziato dai fondi europei venga realizzato: occorre anche che sia realizzato in modo efficace, perché è giuridicamente ed eticamente giusto che un ente pubblico si preoccupi di conseguire lo scopo al quale il finanziamento è preordinato, dato che spen-

de appunto soldi pubblici.

La trasparenza in un appalto consente di perseguire meglio l'efficacia dell'agire pubblico perché coinvolge i cittadini: essa rende infatti possibile monitorare come vengono realizzati i progetti finanziati dal PNRR. Non solo, è anche in grado di formare cittadini consapevoli.

In questo modo, come si evince da questo primo Rapporto, è possibile deviare dalla convinzione sul malfunzionamento generalizzato della Pubblica Amministrazione e sfatare il luogo comune per cui il Nord è sempre più performante del Sud. Certamente vi sono dei chiaroscuri e ampi margini di miglioramento ma, ad esempio, imparare dalle buone pratiche messe in atto da un Comune può essere un modo efficace per altri Comuni per intraprendere un percorso di maggior efficienza e trasparenza.

Per questo motivo LIBenter si propone come luogo operativo di monitoraggio civico del PNRR da parte di cittadini che vogliono «conoscere per deliberare», come diceva Luigi Einaudi, utilizzando gli strumenti necessari ad assicurare una partecipazione informata, e come stimolo agli enti perché, anche attraverso una rendicontazione chiara e fruibile, possano guadagnare la fiducia dei propri cittadini.

PARTE PRIMA

INTRODUZIONE

1. Perché monitorare il PNRR

1. Perché mai ai cittadini italiani dovrebbe interessare conoscere come si sta attuando il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)?

2. Perché è importante sapere quali progetti di investimento riusciranno ad essere attuati entro il 30 giugno 2026 (salvo proroghe concesse dall'Unione europea-UE, al momento non prevedibili)?

3. Perché è utile comprendere quante risorse, fra quelle messe a disposizione dall'UE, l'Italia stia riuscendo a utilizzare?

4. Perché è interessante conoscere se gli investimenti pubblici che si stanno facendo in opere e servizi, nonché le riforme della Pubblica Amministrazione (PA), dell'Università, dell'amministrazione della giustizia, e così via, grazie alle risorse europee stanno conseguendo gli obiettivi di efficienza, efficacia e coerenza previsti nella progettualità europea stabilita con lo strumento *Next Generation EU*?

Il primo Rapporto di monitoraggio del PNRR predisposto da LIBenter prende avvio da queste semplici domande



Le risposte a queste domande devono interessare il cittadino perché il Piano riguarda direttamente e immediatamente la sua quotidianità e pure il futuro delle prossime generazioni. Ciascuno dei Piani dei 27 Stati membri dell'Unione europea contiene misure che, tutte insieme, dovrebbero restituire una società europea (e dunque anche nazionale) più attenta ai bisogni dell'uomo, capace di risolvere le criticità e le crisi che si stanno incontrando e che si incontreranno in futuro.

Vi è un'altra ragione per cui il cittadino dovrebbe essere interessato a tali risposte. I cittadini hanno una responsabilità nel governo della "cosa pubblica". Negli ordinamenti giuridici di impronta democratica - in specie di democrazia liberale - essi sono infatti i depositari della sovranità¹ che, per essere esercitata consapevolmente, necessita di conoscenze. Non è un caso che in questi stes-

si ordinamenti si sia affermato fra gli altri il principio di trasparenza amministrativa, ovvero della migliore conoscibilità dell'azione pubblica tramite l'accesso agli atti, ai dati e alle informazioni della PA².

L'auspicio è che i poteri pubblici siano proattivi e incoraggino e valorizzino il coinvolgimento dei cittadini in ogni fase del processo decisionale dentro gli Stati.

A questo proposito, si ricorda l'immagine fornita da un modello elaborato dagli studiosi dell'economia della conoscenza³, utile a favorire e realizzare processi di innovazione attraverso la collaborazione trasversale fra tutte le diverse componenti di un sistema e la condivisione dei saperi e delle esperienze: quello della "quadrupla elica".

A fianco del lavoro delle istituzioni pubbliche (prima elica), dell'azione imprenditoriale (seconda elica), dell'attività di ricerca

1 Art. 1 della Costituzione italiana.

2 Art. 1 del Codice della trasparenza adottato con decreto legislativo n. 33/2013 (d.lgs. n. 33/2013).

3 Carayannis e Campbell.

(terza elica) dovrebbe esserci la componente democratica della società civile (quarta elica) che, con il proprio bagaglio di conoscenze, è capace di orientare verso soluzioni innovative, contribuendo al buon funzionamento di quel “motore” che è l’ordinamento giuridico di una società opportunamente organizzata.

Senonché il coinvolgimento strategico della società civile nell’elaborazione, prima, e nell’attuazione, poi, del PNRR italiano non è avvenuto, nonostante le non poche raccomandazioni internazionali, come quelle, esemplificativamente, dell’*Independent Reporting Mechanism* (IRM) dell’*Open Government Partnership*⁴ e della Commissione europea⁵.

Ben poco si è fatto a livello istituzionale in Italia: nonostante il portale ItaliaDomani⁶ pubblici dati sull’attuazione delle misure contenute nel PNRR italiano, il “fermo-immagine” che il sito restituisce è di difficile decifrazione.

D’altronde anche il sistema informativo messo a punto dal Governo per attuare il monitoraggio istituzionale dell’attuazione del PNRR (battezzato ReGiS) non aiuta: esso non è accessibile al cittadino, ma solo alle istituzioni pubbliche implicate nel governo del PNRR stesso.

Ecco perché LIBenter sta cercando di “ribaltare il tavolo”, proponendosi come luogo operativo di monitoraggio civico del PNRR da parte di cittadini che vogliano «conoscere per deliberare» utilizzando una celebre espressione del secondo Presidente della Repubblica italiana, Luigi Einaudi.

In questo primo Rapporto si vuole così dare conto dei risultati del primo ciclo di monitoraggio civico compiuto da un gruppo di volenterosi cittadini; più che volenterosi, consapevoli grazie allo strumento della trasparenza amministrativa.

⁴ <https://www.opengovpartnership.org/actions-for-a-secure-and-open-civic-space/>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32023H2836>

⁶ <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>.

2. La trasparenza che conviene

Di trasparenza si parla molto in Italia, ma per lo più relegandola a principio etico, doveroso ma sostanzialmente inutile. Non è così.

La trasparenza è, innanzitutto, la premessa indispensabile per prevenire la corruzione, che non ha conseguenze solo in ambito giudiziario, ma anche e soprattutto nella vita quotidiana dei cittadini. La corruzione, infatti, comporta sprechi di denaro pubblico, di fatto sottratto all'erogazione di servizi.

In secondo luogo, la trasparenza serve a migliorare il funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni. Grazie al d.lgs. n. 33/2013 queste ultime hanno l'obbligo di pubblicare tutte gli stessi dati, nello stesso formato, con la stessa cadenza temporale: esse diventano così valutabili e confrontabili, econsentendo di individuarne i punti di debolezza su cui intervenire miratamente a supporto.

Non solo. Gli obblighi di trasparenza introdotti dal suddetto decreto sono stati pensati dal legislatore per coinvolgere i cittadini in forme diffuse di monitoraggio e da dotare, a

tal fine, di quegli strumenti informativi che sono alla base di una partecipazione informata ed incisiva.

Dunque, la trasparenza è uno strumento utilissimo e che conviene a tutti imparare ad utilizzare. E riguarda anche il PNRR.

Non basta, infatti, verificare che un progetto finanziato dai fondi europei venga realizzato: occorre anche che sia realizzato in modo trasparente. Da un lato perché è eticamente giusto che un ente si preoccupi di evitare opacità negli appalti, dato che spende soldi pubblici, e dall'altro perché la trasparenza in un appalto consente di coinvolgere i cittadini in un'azione di monitoraggio.

Il PNRR non riguarda solo gli addetti ai lavori: riguarda ciascuno di noi, come cittadino, perché viene speso il denaro di tutti per finalità di interesse generale. Per questo conviene a tutti preoccuparsene e contribuire a che possa avere un esito positivo. Prima che sia troppo tardi.

3. Perché LIBenter

Tuttavia, va detto con molta chiarezza e onestà intellettuale: il PNRR è estremamente complesso e anche solo seguirne lo stato di avanzamento richiede una preparazione che non si improvvisa.

Negli ultimi pochi anni si sono moltiplicate in Italia le iniziative della società civile per monitorare la realizzazione del PNRR: ciò è sicuramente un segnale rassicurante. Serve, però, essere cauti: coinvolgere i cittadini, questa volta, non può limitarsi a un invito alla partecipazione, neanche se preceduto dal quel *civic engagement* così tanto enfatizzato nei convegni e sui media.

Stavolta sia l'ingaggio che la formazione dei cittadini, per comprendere e seguire l'attuazione di un Piano che non ha precedenti nel nostro Paese, richiedono una preparazione profonda e specifica, che parta dallo studio del Piano anche da un punto di vista tecnico, e dalla produzione di una strumentazione *ad hoc* che renda il monitoraggio serio ed affidabile.

Ciò non significa che il seguimento dello stato di avanzamento del Piano debba restare materia da addetti ai lavori. Al contrario, esso deve e può essere esteso a chiunque voglia aggiungere alla propria buona volontà e competenza anche uno sforzo ulteriore: quello di dotarsi di una cassetta degli attrezzi mirata sul PNRR.

È per questo che è nata LIBenter. L'intento non è stato quello di aggiungersi alle tante e validissime organizzazioni della società civile (OSC) del nostro Paese, quanto piuttosto di rendersi complementare ad esse.

Per fare cosa?

Innanzitutto, per elaborare un modello di monitoraggio e valutazione dell'attuazione del Piano, basato su linee guida comprensibili a chiunque, che garantisca l'omogeneità del monitoraggio ai fini della valutazione finale complessiva circa il suo reale impatto nel Paese.

In secondo luogo, LIBenter si propone di formare sia i cittadini e le OSC, sia gli enti locali territoriali chiamati ad attuare il PNRR, in una prospettiva di reciproca collaborazione. Questo Piano, infatti, prima ancora di essere valutato, ha bisogno di gambe per camminare, e queste gambe sono le Amministrazioni Pubbliche. Conosciamo tutti, però, lo "stato di salute" di molti Comuni italiani, soprattutto di quelli piccoli: il rischio concreto è che molti di loro non riescano neppure ad aggiudicarsi le tante risorse che sono messe a bando, anziché distribuite fra tutti essi a seconda del bisogno, oppure che, pur essendosene aggiudicate alcune, non riescano poi a spenderle.



La Pubblica Amministrazione italiana, così variegata e frammentata, sta manifestando molte difficoltà nel comprendere le dinamiche sottostanti al funzionamento del PNRR. È da qui che LIBenter ha deciso di preparare un'attività di formazione al PNRR e di supporto operativo mirato ai cittadini che vogliono attrezzarsi per monitorare e ai piccoli Comuni (ma non solo), con capofila le rispettive "aree vaste" di dimensione provinciale e metropolitana. È evidente che tutte queste attività costituiscono un'opera di portata enorme, che può

riuscire solo se corale: per questo LIBenter si è posta, sin dall'inizio, come aperta e inclusiva, riscuotendo così l'adesione di partner di grande valore.

Non è il momento di competere, ma di collaborare fattivamente per una "call to action" che riguardi non solo le istituzioni ma anche cittadini, associazioni di categoria, imprese, fondazioni bancarie, operatori finanziari e ogni altro soggetto che abbia a cuore il Paese e l'occasione di ripresa che ha davanti.

4. Sintesi metodologica

L'analisi è stata effettuata secondo una metodologia creata da LIBenter sulla base delle disposizioni normative vigenti e delle linee guida appositamente elaborate da un team composto da professori universitari, esperti e rappresentanti di organizzazioni della società civile.

Come già evidenziato in precedenza, la metodologia di LIBenter si fonda sull'esistenza nel diritto italiano del principio della trasparenza amministrativa, disciplinato dal d.lgs. n. 33/2013, da cui deriva la maggior parte dei riferimenti normativi degli indicatori elaborati.

I progetti PNRR monitorati ad oggi, in quanto scelti dai cittadini nel corso del periodo 2022-2023, sono principalmente governati dal "vecchio" Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) come modificato dalla normativa di sua semplificazione (d.l. n. 77/2021). Tuttavia, dal 1° gennaio 2024 a tutti gli appalti pubblici deve applicarsi la disciplina introdotta dal "nuovo" Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023); di conseguenza negli indicatori di monitoraggio si rinvengono i riferimenti ad ambedue le codificazioni.

Il processo di revisione degli indicatori di monitoraggio rimane in continua evoluzione, non soltanto perché il legislatore è "bulimico", ma anche nell'ottica di un costante processo di loro semplificazione.

La normativa primaria è integrata dal riferimento ad atti di regolazione ministeriali e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

La metodologia di LIBenter è raccolta e spiegata in una Griglia di valutazione⁷ e in una Guida al set di indicatori⁸, supportate da vademecum operativi⁹, redatti per accompagnare i cittadini nel processo di monitoraggio, che prevede la compilazione di sette schede, disponibili in una piattaforma informatica sviluppata *ad hoc* e così denominate:

- **Sintesi**, che raccoglie i dati "anagrafici" del progetto monitorato;
- **Trasparenza generale**, volta a definire il livello generale di trasparenza amministrativa dell'ente pubblico attuatore del progetto di investimento monitorato;
- **Trasparenza specifica**, che intende valutare il livello di trasparenza dell'ente in relazione al singolo progetto monitorato;

⁷ <https://libenteritalia.eu/griglia-di-valutazione/>.

⁸ <https://libenteritalia.eu/guida-al-set-di-indicatori/>.

⁹ <https://monitoraggio.libenteritalia.eu/index.php/pages/pag/2>.

- ▶ **Progetto di fattibilità**, indirizzata a valutare il livello di compliance della stazione appaltante con i riferimenti normativi e le indicazioni operative degli organi di governo relativi alla prima fase della progettazione, quella dello studio di fattibilità tecnico-economica;
- ▶ **Progetto esecutivo**, dedicata al monitoraggio della fase di realizzazione del progetto esecutivo;
- ▶ **Procedure di aggiudicazione**, che ha l'obiettivo di verificare le modalità di gestione da parte della stazione appaltante della procedura per l'affidamento del progetto monitorato;
- ▶ **Esecuzione**, pensata con lo scopo di valutare le modalità di attuazione del progetto PNRR monitorato.

Le principali fasi del procedimento di monitoraggio e valutazione, che i cittadini hanno svolto, sono le seguenti:

- 1.** individuazione delle informazioni necessarie per rispondere agli indicatori e loro inserimento nella piattaforma;
- 2.** caricamento in piattaforma delle risposte, corredate di note e *link* relativi ai singoli indicatori;

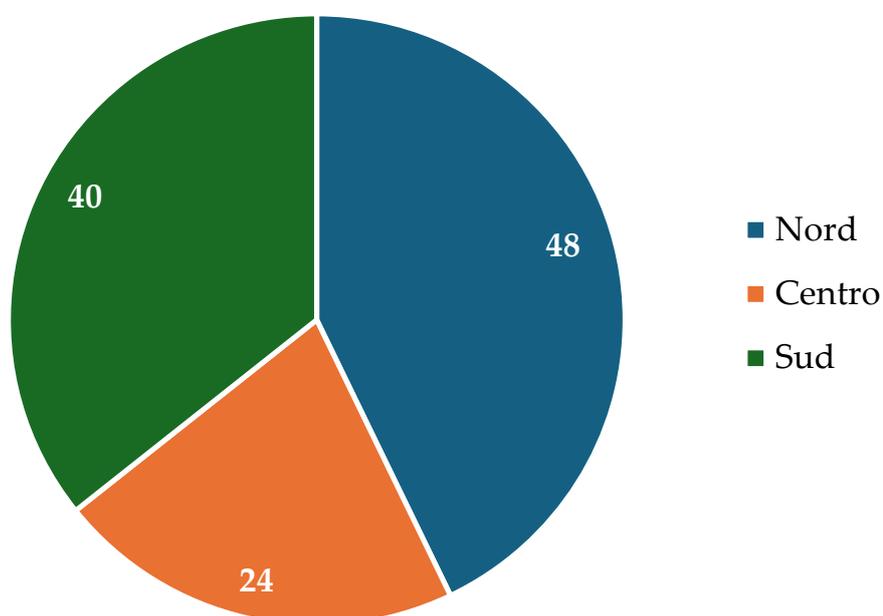
- 3.** assegnazione del punteggio a ciascun indicatore sulla base del sistema di calcolo meglio illustrato nella nota metodologica;
- 4.** valutazione del livello di trasparenza e integrità della singola PA;
- 5.** comparazione delle PA analizzate;
- 6.** individuazione delle buone pratiche e delle criticità esistenti tra le PA analizzate.

È da precisare che, per lavorare su progetti aventi come enti attuatori Pubbliche Amministrazioni della stessa tipologia, è stato monitorato un solo progetto per Comune capoluogo di Provincia, per un totale di 112 progetti avviati nel periodo antecedente il 1° gennaio 2024.

Pertanto, ad essere valutato non è il Comune come ente, ma il progetto PNRR che è stato finanziato e che è stato selezionato in piena autonomia dal singolo cittadino monitorante, sulla base del proprio territorio di residenza, della finalità del progetto, dell'interesse che ricopre la relativa missione PNRR, prediligendo progetti con importi superiori ai 100.000€ di investimento previsto.

La suddivisione dei Comuni capoluogo di Provincia per area geografica è rappresentata nella figura che segue:

Fig. 1 - Distribuzione (numerica) dei Comuni per area geografica



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

Ad oggi, stante lo stato di attuazione del Piano, il monitoraggio si è concentrato sulla rilevazione degli indicatori inclusi nelle seguenti schede:

- 1) sintesi anagrafica;
- 2) trasparenza generale;
- 3) trasparenza specifica;
- 4) progetto di fattibilità.

In altre parole, il presente Rapporto non esaurisce il lavoro di analisi e valutazione dei progetti finanziati dal PNRR, né tanto meno della *performance* complessiva di una PA, ma vuole mettere a disposizione dei lettori una prima fotografia basata sulle informazioni e sui dati oggettivi e indipendenti ad oggi disponibili, in quanto pubblicati dagli enti stessi nei rispettivi siti *web* e trasmessi alle banche dati pubbliche di riferimento.

PARTE SECONDA I RISULTATI DEL MONITORAGGIO CIVICO

Capitolo 1. La trasparenza dei Comuni capoluogo di Provincia

Il monitoraggio di LIBenter sul PNRR dedica molta attenzione alla trasparenza: da un lato, agli aspetti più generali della trasparenza del singolo Comune capoluogo di Provincia (di seguito, Comune CP) attuatore del progetto PNRR analizzato; dall'altro, come meglio illustrato nel prossimo capitolo, specificamente alla trasparenza dell'appalto relativo al progetto stesso¹⁰.

Con riferimento alla trasparenza del Comune attuatore, sono stati analizzati 5 indicatori e 2 sotto-indicatori¹¹ allo scopo di valutare la trasparenza dell'ente nel dare conto della propria implicazione nel PNRR. Per ogni indicatore è stato verificato anche il livello di fruibilità e aggiornamento, caratteristiche essenziali affinché i dati, le informazioni e gli atti pubblicati risultino accessibili non solo agli addetti ai lavori, ma anche ai cittadini.

¹⁰ La domanda da porsi è se un Comune che adempie agli obblighi di trasparenza previsti dal suddetto decreto, lo è anche negli appalti relativi ai progetti PNRR di cui risulta beneficiario.

¹¹ Cfr. nella nota metodologica il set di indicatori generali su trasparenza: 1. Sezione dedicata al PNRR: esiste sul sito web dell'Amministrazione una pagina dedicata ai bandi PNRR? 2. Sezione bandi di gara e contratti: nella sezione AT del sito web dell'ente la sezione bandi è chiara e fruibile? 3. Amministrazione Trasparente: è individuabile il progetto da monitorare sul sito web dell'ente? 4. Whistleblowing: l'ente attuatore ha predisposto canali interni di segnalazione? Se sì, la stazione appaltante mette a disposizione per le segnalazioni una piattaforma crittografata? Se sì, la piattaforma è disponibile in internet, accessibile a tutti (non in intranet)? 5. Conflitto d'interessi: sul sito web del soggetto attuatore sono pubblicate le dichiarazioni dei dirigenti amministrativi in materia di conflitto d'interesse?



1. I RISULTATI IN SINTESI

Il primo *set* di indicatori ha riguardato aspetti relativi, più in generale, alla trasparenza del Comune capoluogo di Provincia analizzato, per quanto connessi al PNRR.

Ad esempio, il Comune CP ha messo a disposizione sul proprio sito web una sezione riservata ai progetti del PNRR presentati e vinti? E il progetto monitorato dai cittadini con LIBenter è facilmente individuabile?

Ha reso disponibile un canale utile perché il cittadino segnali come *whistleblower*?

I risultati complessivi del monitoraggio restituiscono un quadro variegato, con dati positivi e dati negativi.

Innanzitutto, sono solo 24 i Comuni che dimostrano un livello massimo di trasparenza generale, con un punteggio pari a 100 su 100¹²: ciò vuol dire che sette indicatori su sette sono risultati positivi, ovverosia presenti, fruibili e aggiornati.

Ad essi si aggiungono 29 Comuni che vi si avvicinano con un punteggio tra 90 e 100. Sul fronte opposto, risultano soltanto 9 i Comuni con punteggio inferiore a 50 su 100.

E questo è il primo dato positivo: i Comuni attenti alla trasparenza su aspetti connessi al PNRR prevalgono numericamente su quelli meno trasparenti.

Considerando che oltre la metà dei Comuni ha un punteggio compreso tra 50 e 90, risulta positivo anche (ecco il secondo buon risultato) il punteggio medio riportato dai Comuni CP, pari a 82 su 100: un punteggio alto, sul quale, plausibilmente, incidono gli effetti del citato decreto trasparenza, le cui prescrizioni, dopo più di dieci anni dalla sua approvazione, risultano in buona parte attuate.

Supportano tale interpretazione i risultati relativi agli indicatori di trasparenza più specifici sul PNRR, riportati più avanti, in cui il punteggio massimo assegnato è invece 45 su 100.

Più in dettaglio, nella pagina accanto c'è l'elenco dei Comuni per livello di trasparenza, dal più alto/migliore (100) al più basso/peggiore (23).

Come si vede dalla tabella, nessun Comune del Nord ottiene un punteggio inferiore a 60 su 100; punteggio che riguarda, invece, i Comuni del Sud, ma anche del Centro Italia.

Ciò non significa che i Comuni più virtuosi, limitatamente ai primi indicatori monitorati, siano solo al Nord: tra quelli con punteggio massimo se ne contano anche diversi del Meridione.

¹² Cfr. nella nota metodologica.


Tab. 1 - Trasparenza generale dei Comuni CP

Comune CP	Punteggio	Comune CP	Punteggio
CARRARA	100	BERGAMO	86
FOGGIA	100	COMO	86
FORLI'	100	L'AQUILA	86
GENOVA	100	TERAMO	86
PADOVA	100	BRESCIA	86
SIENA	100	SAVONA	86
PESCARA	100	VENEZIA	86
REGGIO NELL'EMILIA	100	LODI	85
TREVISO	100	PESARO	84
ALESSANDRIA	100	PAVIA	84
ANDRIA	100	PRATO	84
GROSSETO	100	CESENA	84
ISERNIA	100	FERRARA	82
MASSA	100	PISA	82
SALERNO	100	BRINDISI	80
TERNI	100	AOSTA	78
TRENTO	100	URBINO	78
BOLOGNA	100	BARI	77
PISTOIA	100	ASTI	77
ROMA	100	BENEVENTO	77
UDINE	100	GORIZIA	77
TARANTO	100	SONDRIO	77
VERCELLI	100	AVELLINO	77
PORDENONE	100	RIETI	77
MACERATA	98	IMPERIA	77
LIVORNO	98	ORISTANO	77
NAPOLI	98	PERUGIA	76
RAGUSA	98	MESSINA	76
TRAPANI	98	LA SPEZIA	76
ROVIGO	98	CASERTA	76
RAVENNA	96	VERBANIA	74
CUNEO	94	MILANO	71
MODENA	92	PIACENZA	70
TRANI	92	NOVARA	68
RIMINI	92	TORINO	65
FERMO	92	MATERA	63
LECCO	92	CREMONA	61
MANTOVA	92	TRIESTE	61
REGGIO DI CALABRIA	92	CAMPOBASSO	61
BELLUNO	92	VERONA	61
CATANZARO	92	CARBONIA	61
LECCE	92	BOLZANO	61
VITERBO	92	PARMA	60
VICENZA	92	COSENZA	60
AGRIGENTO	92	LUCCA	57
CAGLIARI	92	CROTONE	55
LATINA	90	PALERMO	55
SIRACUSA	90	VIBO VALENTIA	55
NUORO	90	CATANIA	47
AREZZO	90	ASCOLI PICENO	47
CALTANISSETTA	90	CHIETI	47
VARESE	90	FROSINONE	47
ENNA	90	SASSARI	42
BIELLA	88	POTENZA	35
FIRENZE	87	ANCONA	29
MONZA	87	BARLETTA	23
Punteggio medio		82	

Fonte: Elaborazione dati LIBenter

Il primo *set* di indicatori ha riguardato aspetti relativi, più in generale, alla trasparenza del Comune capoluogo di Provincia analizzato, per quanto connessi al PNRR.

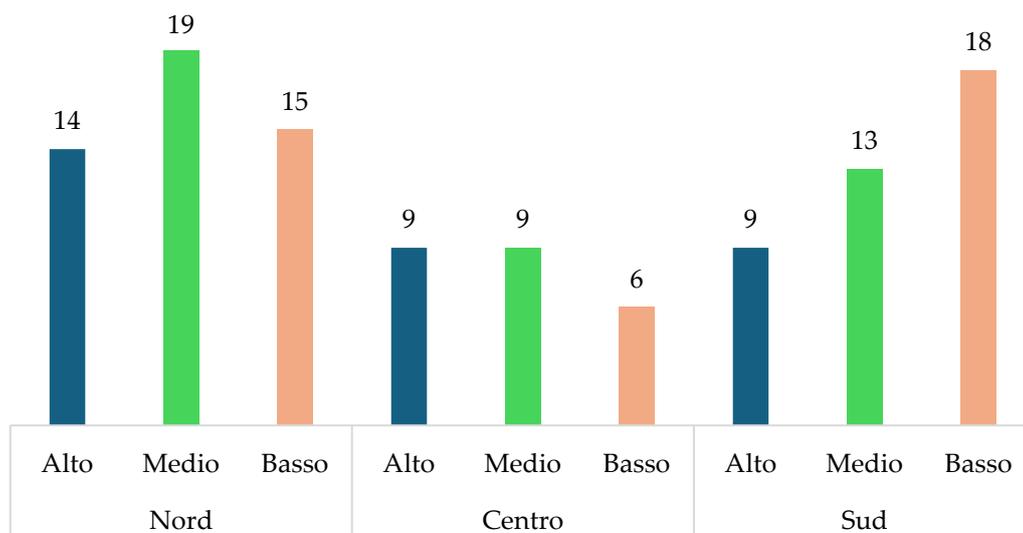
Ad esempio, il Comune CP ha messo a disposizione sul proprio sito web una sezione riservata ai progetti del PNRR presentati e vinti? E il progetto monitorato dai cittadini

con LIBenter è facilmente individuabile?

Ha reso disponibile un canale utile perché il cittadino segnali come *whistleblower*?

I risultati complessivi del monitoraggio restituiscono un quadro variegato, con dati positivi e dati negativi.

Fig. 3 - Distribuzione (numerica) dei Comuni per livello di trasparenza generale e area geografica



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

2. I RISULTATI PER INDICATORE

Gli aspetti generali della trasparenza dei Comuni monitorati sono stati declinati negli indicatori e sotto-indicatori riportati nei paragrafi successivi, restituendo un quadro eterogeneo, con tratti sia positivi che negativi.

2.1. SEZIONE WEB PNRR

Partendo dal punto di vista del cittadino, il primo indicatore verifica se il singolo Comune abbia dedicato una sezione del proprio sito *web* ai progetti PNRR presentati e finanziati. Il risultato è positivo: sono 97 su 112 i Comuni che hanno pubblicato una sezione sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

E ciò è ancora più rilevante se si considera che ciò è avvenuto in assenza di prescrizioni normative specifiche: come noto soltanto per gli enti “titolari” dei progetti PNRR e non per gli enti “attuatori” questo è adempimento obbligatorio¹³.

Naturalmente, proprio quella assenza spiega

perché la sezione PNRR, quando presente sui siti *web* comunali, vari molto da un Comune all’altro: alcuni, ad esempio, la pubblicano in *homepage*, altri all’interno della sezione Amministrazione Trasparente¹⁴.

Così come varia anche la relativa completezza e chiarezza.

Ciò purtroppo accade nonostante il Dipartimento per la trasformazione digitale abbia pubblicato alcuni “suggerimenti” agli enti attuatori perché essi diano «informazioni aggiornate e organizzate sullo stato di attuazione delle misure del PNRR»¹⁵.

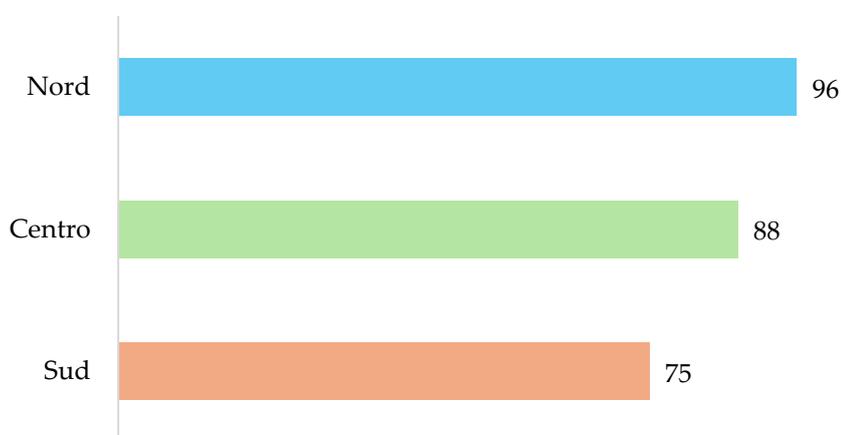
¹³ Circolare MEF/Ragioneria generale dello Stato 11 agosto 2022, contenente Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori, come anche integrate dalle Circolari dello stesso organo del 15 settembre 2023, n. 27 e del 15 luglio 2024, n. 33.

¹⁴ La sottosezione in Amministrazione Trasparente è “Altri contenuti”.

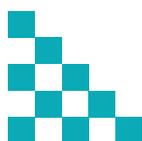
¹⁵ <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/pnrr-obblighi-di-pubblicita-indicazioni-operative-per-i-soggetti-attuatori/>, che contengono due layout (una pagina di primo livello «Attuazione misure PNRR» dove pubblicare la lista dei progetti finanziati dal PNRR, divisi per missione; un template di pagina «Progetto PNRR», per presentare al pubblico le informazioni su di essi).

La figura che segue mostra la distribuzione geografica dei Comuni provvisti di una sezione *web* PNRR: come si vede, è il Nord a contare la percentuale più elevata di Comuni, percentuale che risulta comunque positiva anche al Centro e al Sud.

Fig. 4 - Comuni con sezione web dedicata a PNRR
distribuzione per area geografica (% di Comuni su quelli della stessa area geografica)¹⁶



Fonte: Elaborazione dati LIBenter



¹⁶ Per questo motivo la somma della tre percentuali non è uguale a 100.

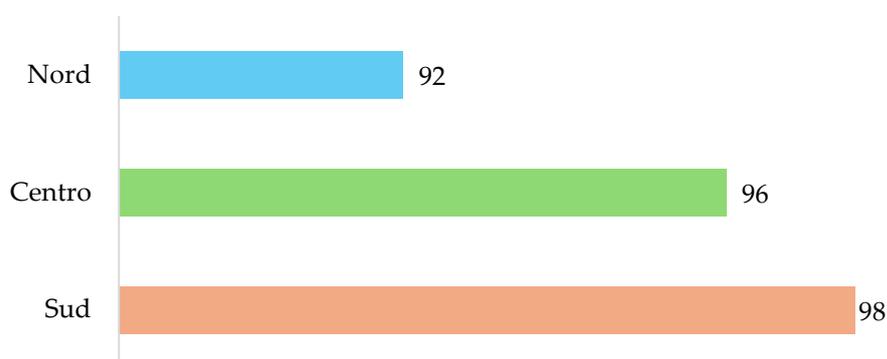
2.2. ACCESSIBILITÀ AL PROGETTO

Ancora migliori sono i risultati relativi all'individuazione del progetto selezionato all'interno del sito *web* del Comune: sono, infatti, 106 su 112 i Comuni che hanno pubblicato almeno le informazioni principali concernenti il progetto stesso. In questo caso è il Sud a registrare la percentuale

di Comuni più virtuosi, come dimostra la figura seguente.

Si tratta di dati positivi, che, tuttavia, non combaciano, come si vedrà più avanti, con il livello di trasparenza specifica sui progetti del Piano.

Fig. 5 - Comuni con accessibilità al progetto monitorato - distribuzione per area geografica (% di Comuni su quelli della stessa area geografica)¹⁷



Fonte: Elaborazione dati LIBenter



¹⁷ Per questo motivo la somma della tre percentuali non è uguale a 100.

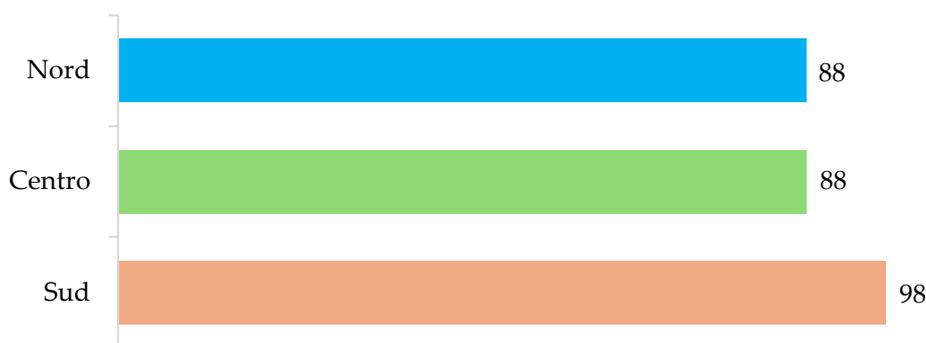
2.3. BANDI DI GARA

Un buon livello di *accountability* risulta confermato, nel campione, anche in merito alla chiarezza e alla fruibilità della sezione “Bandi di gara e contratti” che ogni PA deve pubblicare sul proprio sito in Amministrazione Trasparente, in base a quanto disposto dalla cosiddetta legge anticorruzione (l. n. 190/2012). Quest’ultima, all’art. 1 comma 32, dispone che le stazioni appaltanti pubblichino annualmente, in formato aperto, la struttura proponente, l’oggetto del bando, l’elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l’aggiudicatario, l’importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dell’opera, servizio o fornitura, l’importo delle somme li-

quidate. Tale obbligo è venuto meno a partire dal 1° gennaio 2024, assorbito dai dati contenuti nel portale Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici, ma resta vigente per il periodo di osservazione della presente analisi.

Il risultato è che il 91% dei Comuni, corrispondente a 102 Comuni su 112, ha soddisfatto i requisiti richiesti, ovvero l’accessibilità all’elenco dei bandi (non solo quelli PNRR), agli elementi informativi essenziali e agli allegati inerenti al bando stesso. Anche in questo caso sono i Comuni del Sud a prevalere in termini percentuali, con il 98% a fronte dell’88% dei Comuni del Centro e del Nord.

Fig. 6 - Comuni con accessibilità alla sezione “bandi di gara” - distribuzione per area geografica (% di Comuni su quelli della stessa area geografica)¹⁸



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

¹⁸ Per questo motivo la somma della tre percentuali non è uguale a 100.



2.4. WHISTLEBLOWING

La trasparenza è la premessa indispensabile per prevenire l'opacità degli appalti, non solo di quelli PNRR, ed è supportata anche da specifiche misure che favoriscono la prevenzione della corruzione, della cattiva amministrazione, più in generale dell'illegalità.

Tra queste spicca il *whistleblowing*¹⁹: si tratta, in estrema sintesi, della rivelazione spontanea da parte di un individuo, detto "segnalante" (in inglese "*whistleblower*") di un illecito commesso all'interno dell'ente (o anche solo del rischio che si verifichi), del quale lo stesso sia stato testimone nell'esercizio delle proprie funzioni.

L'istituto è stato normato, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1937, dal d.lgs. n. 24/2023

riguardante «la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali».

Questo indicatore e i relativi sotto-indicatori hanno pertanto verificato la messa a disposizione da parte dell'ente non solo dei canali di segnalazione interni, come definiti dalla normativa (comunicazione scritta, messaggio vocale, colloquio) ma, in particolar modo, l'adozione di una piattaforma informatica crittografata, ritenuta più idonea in termini di riservatezza e protezione del segnalante. Il quadro complessivo al riguardo presenta risultati sia positivi che negativi.

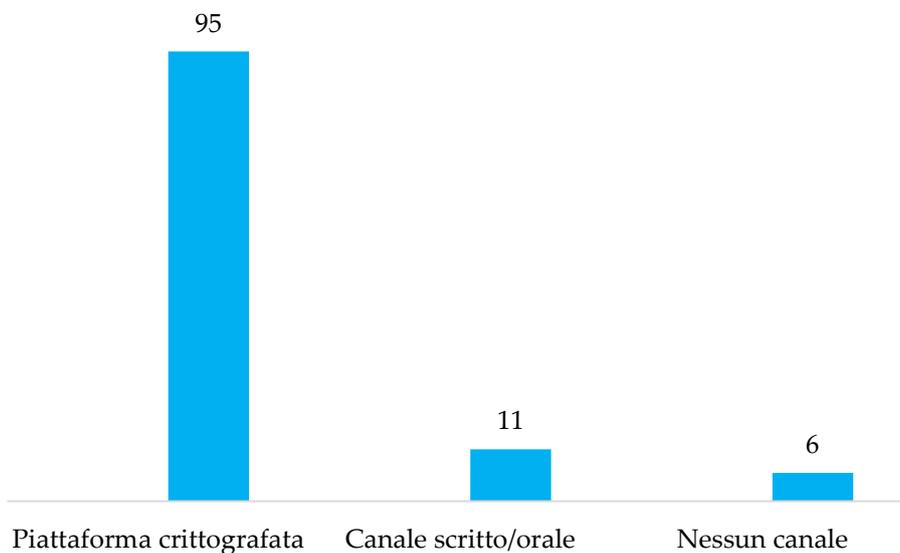
¹⁹ Secondo quanto pubblicato dall'Agenzia delle Entrate https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/3756672/Procedura_Whistleblowing.pdf/c86be352-9909-cfcf-f4b5-9c8ed3904ec7 (agenziaentrate.gov.it), costituiscono segnalazioni *whistleblowing* quelle compiute da un lavoratore che, nello svolgimento delle proprie mansioni, si accorge di situazioni, fatti, circostanze che, ragionevolmente, possono portare a ritenere che un'irregolarità o un fatto illecito si sia verificato. Il contenuto della segnalazione deve sempre rispondere alla salvaguardia dell'interesse all'integrità della Pubblica Amministrazione e, proprio per tale motivo, l'ordinamento conferisce al segnalante una serie di tutele.

Partendo da questi ultimi, si evidenzia che 6 Comuni non hanno adottato alcun canale di segnalazione, risultando pertanto completamente inadempienti rispetto alla norma. Inoltre, sono ancora pochi i Comuni che hanno adottato tutti i canali di segnalazione previsti: corrispondono a meno della metà del campione (44%, pari a 49 enti). Rileva comunque il dato positivo per cui il 94% del campione (106 enti) mette a disposizione almeno uno strumento atto alle segna-

lazioni di illeciti e che, di questi 106 Comuni, 95 hanno attivato una piattaforma crittografata che, solo in due casi, risulta accessibile solamente in intranet, e non in internet.

Un dettaglio non di poco conto se si pensa che l'accessibilità diffusa, prevista anche dal d.lgs. n. 24/2023, deve permettere la segnalazione anche a terzi quali, ad esempio, i fornitori.

Fig. 7 - Distribuzione (numerica) dei Comuni per canale di segnalazione



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

2.5. CONFLITTO DI INTERESSI

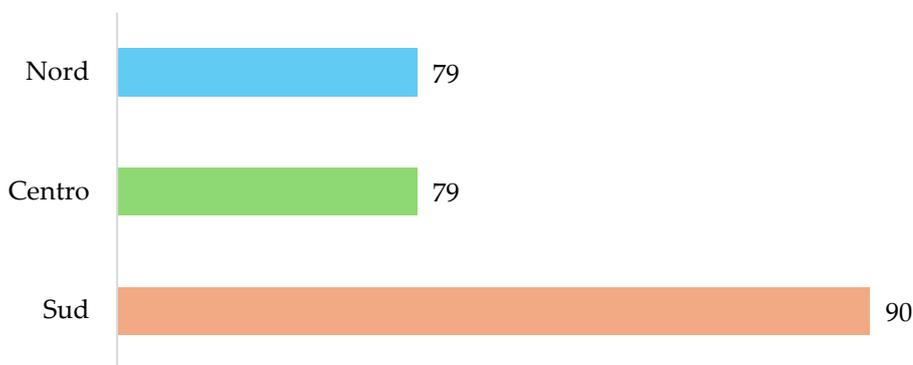
Infine, l'indicatore relativo al conflitto di interessi risponde alla seguente domanda: quanti sono i Comuni che hanno adempiuto all'obbligo di pubblicare, sul proprio sito *web*, le dichiarazioni dei dirigenti amministrativi in materia di conflitto d'interessi?

Sono 17 i Comuni che non vi hanno adempiuto, e 2 quelli che hanno adempiuto parzialmente, nel senso che la suddetta dichiarazione è stata pubblicata sul sito *web* istituzionale ma soltanto per un dirigente sui due soggetti a rendicontazione.

Sono, invece, 93 i Comuni, pari all'83% del campione, che hanno adempiuto compiutamente al suddetto obbligo normativo: un dato sicuramente positivo, ma sminuito dal fatto che il 40% dei capoluoghi di Provincia ha reso disponibili dichiarazioni non aggiornate²⁰, nonostante le norme²¹ ne dispongano l'aggiornamento annuale.

La percentuale maggiore dei Comuni adempienti è situata nel Sud Italia.

Fig. 8 - Comuni adempienti sugli obblighi relativi al conflitto di interessi distribuzione per area geografica (% di Comuni su quelli della stessa area geografica)²²



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

²⁰ Considerando l'assenza di disposizioni normative sul periodo in cui vadano effettuati gli aggiornamenti, per valutare l'indicatore sono state ritenute aggiornate le dichiarazioni che, al momento della rilevazione, risultavano consultabili nel mese in cui erano state pubblicate dall'Ente nell'anno precedente, considerando invece come assenti le dichiarazioni pubblicate nel 2022 o in anni precedenti.

²¹ Si legga all'art. 20, comma 3 del d.lgs. n. 39/2013: «1. All'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al presente decreto. 2. Nel corso dell'incarico l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità di cui al presente decreto. 3. Le dichiarazioni di cui ai commi 1 e 2 sono pubblicate nel sito della pubblica amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che ha conferito l'incarico. 4. La dichiarazione di cui al comma 1 è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico».

²² Per questo motivo la somma della tre percentuali non è uguale a 100.



3. LE BUONE PRATICHE

Dall'analisi sono emerse alcune buone pratiche, a ulteriore dimostrazione del fatto che non tutto va male nella Pubblica Amministrazione. Ad esse possono ispirarsi quegli enti che vogliono sempre migliorarsi.

Tra quelli monitorati, sono da segnalare tre Comuni, che si distinguono soprattutto per la ricchezza e la chiarezza delle informazioni: Modena al Nord, Perugia al Centro, Pescara al Sud. Come si vede, rappresentano le tre diverse aree geografiche del Paese, a dimostrazione ulteriore che anche al Sud ci sono Amministrazioni virtuose.

Il Comune di Modena mette a disposizione dei cittadini, sul proprio sito *web*, una sezione PNRR con un'interfaccia grafica intuitiva, che raccoglie i progetti suddivisi per Missione.

Accedendo a ciascuna Missione, il cittadino può consultare ogni singolo progetto finanziato nell'ambito PNRR e del Piano Nazionale Complementare (PNC) adottato dal Governo italiano a completamento del PNRR, rilevando, ad esempio, la tipologia di investimento, i fondi stanziati, lo stato di attuazione.

Estratto dal sito web del Comune di Modena²³



Home / Argomenti / Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza / Interventi ammessi a finanziamento

Interventi ammessi a finanziamento

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si articola in 6 missioni, declinate in 16 componenti, 63 riforme, 134 investimenti.



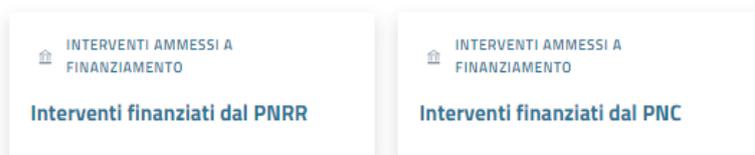
Il Comune di Modena ha candidato proposte progettuali a valere su 4 delle 6 Missioni del Piano, rispettivamente

- **MISSIONE 1** DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO
- **MISSIONE 2** RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA
- **MISSIONE 4** ISTRUZIONE E RICERCA
- **MISSIONE 5** INCLUSIONE E COESIONE

oltre che sul Piano Nazionale Complementare.

Il totale delle risorse assegnate a marzo 2024 è di €77.526.092,81

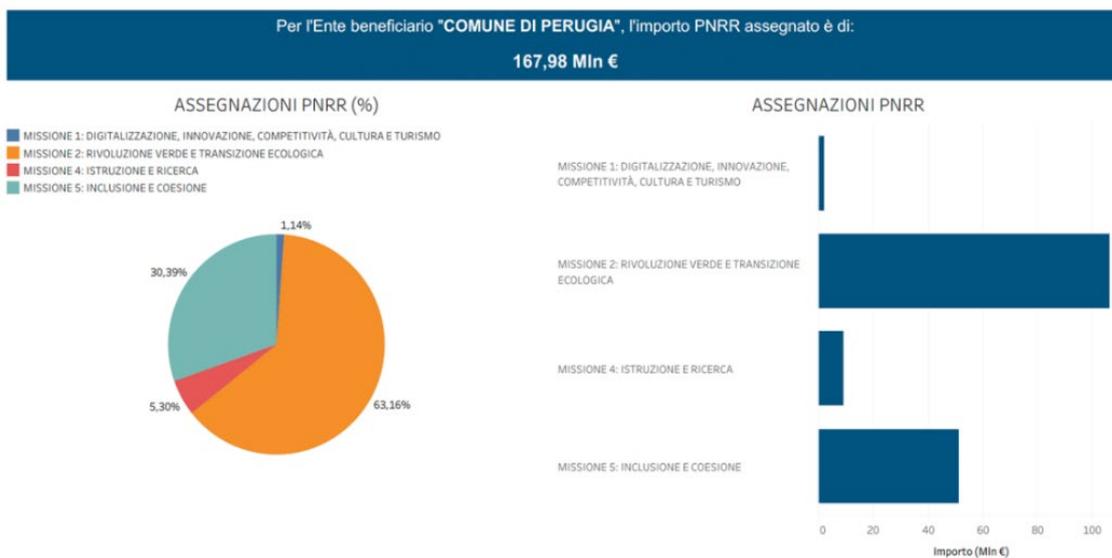
Dati di sintesi degli interventi ammessi a finanziamento



²³ <https://www.comune.modena.it/argomenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/interventi-ammessi-a-finanziamento>.

Anche il Comune di Perugia rendiconta in modo chiaro i progetti del Piano finanziati, ordinandoli per Missione, importo finanziabile, tipologia di intervento, stato di attuazione e documentazione di gara allegata.

Estratto dal sito web del Comune di Perugia²⁵



La descrizione del singolo progetto è inoltre accurata²⁶.

REALIZZAZIONE DELLA LINEA BUS RAPID TRANSIT (BRT) - INFRASTRUTTURAZIONE CORRIDOIO PIEVAIOLA - SETTEVALLI (LINEA CASTEL DEL PIANO - FONTIVEGGE)

COSTO COMPLESSIVO
€ 104.054.091,31. Fondi PNRR
• € 5.000.000 Cofinanzi

STATO
In corso di esecuzione

Il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS), approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 56 del 08/04/2019, prevede il rafforzamento della rete del Trasporto Pubblico Locale anche mediante la realizzazione di un nuovo sistema di trasporto rapido di massa di tipo Bus Rapid Transit (BRT).

Il BRT è un innovativo sistema di trasporto elettrico, che si basa su un concetto avanzato di trasporto su gomma, quindi tramite bus, con standard di particolare qualità, caratterizzato da un basso livello di emissione ed elevata capacità di trasporto: prevede l'uso di veicoli elettrici su gomma, che viaggiano su strada in sede propria o promiscua.

Oltre all'infrastrutturazione del corridoio percorso dalla linea di trasporto, il progetto prevede anche la riqualificazione degli spazi contigui alla sede stradale come i percorsi ciclabili e i marciapiedi, la realizzazione di fermate di rilevante qualità architettonica atto a garantire l'accessibilità universale, di interazioni semaforiche per garantire al bus un flusso preferenziale, parcheggi di interscambio e un sistema avanzato di informabilità, nonché la realizzazione del deposito per i veicoli.

Con DM n. 448/2021 l'intervento è stato ammesso a finanziamento a valere su fondi PNRR per l'importo totale di € 91.711.742,76; tale decreto ha imposto, quale termine di ultimazione dell'opera, il 30 settembre 2024.

A seguito dell'entrata in vigore il D.L. 50/2022, di adeguamento dei prezzi al rincaro dei materiali, il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile ha inoltre previsto un

Rivoluzione verde e transizione ecologica

MISSIONE 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica - IMPORTO PNRR ASSEGNATO 106,10 Mln €

- INTERVENTI PER RESILIENZA, VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO E EFFICIENZA ENERGETICA DEI COMUNI
- Realizzazione di una nuova scuola primaria nel sito di San Martino in Campo
- REALIZZAZIONE DELLA LINEA BUS RAPID TRANSIT (BRT) - INFRASTRUTTURAZIONE CORRIDOIO PIEVAIOLA - SETTEVALLI (LINEA CASTEL DEL PIANO - FONTIVEGGE)**
- Rinnovo del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con veicoli a combustibili puliti
- Ciclovia urbana rete ciclabile in Ponte San Giovanni
- Ciclovia urbana collegamento tra zone universitarie e nodi ferroviari
- INTERVENTI DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO FOSCO VILLA - IN LOC. ULLA PITTOGNAIO
- MITIGAZIONE RISCHIO IDROGEOLOGICO RIPA DI PIETOLA
- INFRASTRUTTURAZIONE EDILIZIA CENTRO SERVIZI PREPO VIA GANDHI
- EFFICIENTAMENTO ENERGETICO VIA SANTI ORFETO
- EFFICIENTAMENTO ENERGETICO VIA FRATTICOLA SELVATICA
- EFFICIENTAMENTO ENERGETICO VIA RAMAZZANO
- EFFICIENTAMENTO ENERGETICO VIA SANTI EGIDIO

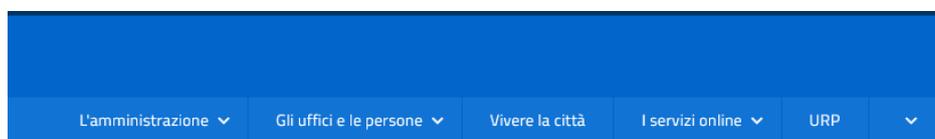
25 <https://www.comune.perugia.it/pagine/pnrr>.

26 <https://www.comune.perugia.it/pagine/m2c2-i-4-2-realizzazione-della-linea-bus-rapid-transit-brt-infrastrutturazione-corridoio-pievaiola-settevalle-linea-castel-del-piano-fontivegge>

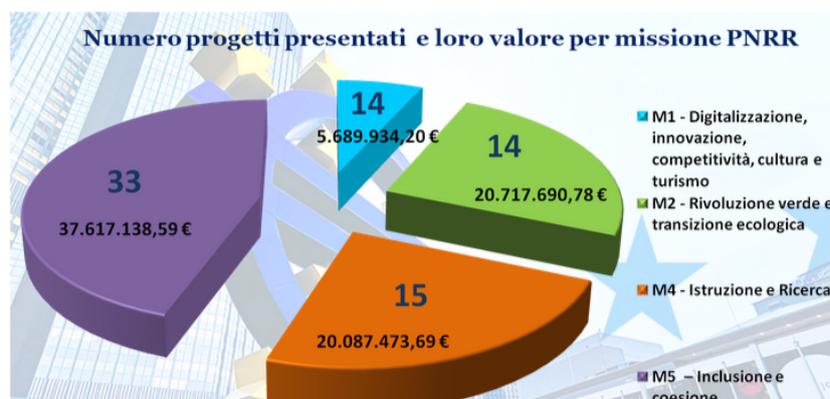
Ancora più chiara e dettagliata appare la sezione web PNRR del Comune di Pescara: come si vede sotto, essa si presenta ricca di informazioni e grafici molto utili anche per chi sappia poco di PNRR.

I progetti vengono distinti per Missione e per fase di attuazione (in attesa di finanziamento, ammessi a finanziamento, finanziati).

Estratto dal sito web del Comune di Pescara²⁷



Finora sono stati presentati 76 progetti



²⁷ Per tutti gli estratti relativi al Comune di Pescara, cfr. il seguente link: www.comune.pescara.it/PNRR.

Lo *screenshot* sotto riportato offre un cruscotto grafico che consente di seguire lo stato di avanzamento dei progetti, dalla progettazione alla esecuzione dei lavori, oltre che la loro

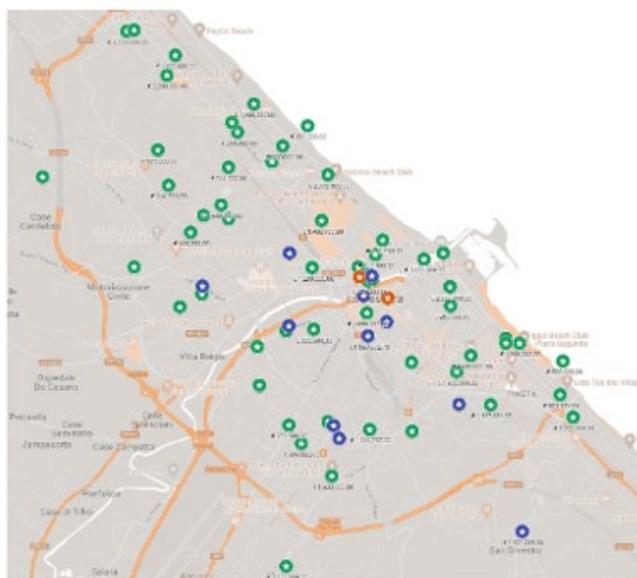
geolocalizzazione tramite mappe interattive. Infine, il Comune pubblica persino i video dello stato dei lavori del singolo progetto in PNRR in corso (cfr. *screenshot* sotto).

Estratto dal sito web del Comune di Pescara



La mappa di seguito mostra la localizzazione e lo stato dei progetti del Comune di Pescara. Legendi simboli:

- progetti presentati al PNRR in attesa di finanziamento
- progetti finanziati dal PNRR
- progetti ammessi a finanziamento al PNRR



Ciò testimonia non solo l'attenzione dell'ente alla comunicazione esterna, ma anche la rilevanza che attribuisce ai propri doveri di

accountability, interpretata non come mero adempimento normativo.

Estratto dal sito web del Comune di Pescara

Guarda i **lavori in corso** del PNRR del Comune di Pescara

Nuove scuole ed asili



Biciplan corso Vittorio Emanuele



Capitolo 2.

La trasparenza nei singoli progetti PNRR

Un secondo *set* di indicatori²⁸ sulla trasparenza riguarda aspetti più specifici relativi ai singoli progetti monitorati: tra essi, il ricorso dell'ente ai patti di integrità e/o agli accordi collaborativi, la trasmissione dei dati a istituzioni centrali

quali ANAC e il ricorso dei cittadini all'accesso civico, semplice e/o generalizzato. Complessivamente sono 6 indicatori e 6 sotto-indicatori.

1. I RISULTATI IN SINTESI

Anche in questo ambito, i risultati complessivi del monitoraggio restituiscono un quadro variegato: tuttavia, in questo caso, a differenza del primo set di indicatori sugli aspetti più generali della trasparenza, il primo dato a emergere è negativo.

Come anticipato, infatti, il punteggio massimo ottenuto dai Comuni CP si ferma a 45 su 100, ed appartiene a Biella. Non solo: i Comuni con punteggio pari o superiore a 40 sono soltanto un decimo del campione (12 su 112), mentre i Comuni

che non arrivano a 30 sono oltre la metà (63). Il punteggio medio si attesta a 29, a fronte di 82 che, si è visto nel capitolo precedente, è il punteggio medio nel primo set di indicatori. Tutto ciò lascia ipotizzare, come già accennato, che laddove vige un obbligo normativo di trasparenza gli enti sono più *accountable*.

Più in dettaglio, nella pagina a seguire l'elenco dei Comuni per livello di trasparenza in relazione agli specifici progetti monitorati, dal più alto/migliore (45) al più basso/peggiore (18):

²⁸ Nella nota metodologica è presente l'elenco degli indicatori, qui anticipato: 1. Patto d'integrità: è stato sottoscritto fra stazione appaltante ed aggiudicatario per il progetto monitorato? Se sì, il patto d'integrità è di tipologia avanzata su sollecitazione della UE (comprende un soggetto terzo ed imparziale in funzione di ente monitorante)? 2. Accordo collaborativo: sono stati adottati accordi collaborativi per il progetto monitorato? 3. Portale dei Contratti Pubblici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: sono presenti le comunicazioni degli atti per il progetto monitorato? 4. Invio dati Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici: la stazione appaltante ha inviato i dati relativi all'appalto analizzato alla Banca Dati di ANAC? 5. Accesso civico semplice: in assenza di pubblicazione dei dati e documenti ai sensi del d.lgs. 33/2013, è stata inoltrata qualche istanza di accesso civico semplice per il progetto monitorato? Se sì, la stazione appaltante ha fornito risposta? È stata chiesta, indebitamente, la motivazione della richiesta di accesso o la compilazione di un modulo o altre formalità? In caso di mancata risposta, è stata presentata la domanda di accesso al titolare del potere sostitutivo? Se sì, è stata fornita risposta? 6. Accesso civico generalizzato: è stata presentata una richiesta di accesso civico generalizzato? Se sì, la richiesta è stata accolta o rifiutata?

Tab. 2 - Trasparenza dei progetti monitorati

Comune CP	Punteggio	Comune CP	Punteggio
BIELLA	45	LA SPEZIA	26
PADOVA	42	MATERA	26
SIENA	42	CAMPOBASSO	26
BOLOGNA	42	FORLI'	25
VENEZIA	42	GENOVA	25
LODI	42	TREVISO	25
TORINO	42	ANDRIA	25
VIBO VALENTIA	42	GROSSETO	25
BRESCIA	41	SALERNO	25
NUORO	40	UDINE	25
TERAMO	40	TARANTO	25
CREMONA	40	VERCELLI	25
TRIESTE	36	LIVORNO	25
PERUGIA	35	TRAPANI	25
FOGGIA	33	ROVIGO	25
REGGIO NELL'EMILIA	33	CUNEO	25
ALESSANDRIA	33	RIMINI	25
MASSA	33	FERMO	25
TERNI	33	BELLUNO	25
PISTOIA	33	VITERBO	25
ROMA	33	CAGLIARI	25
PORDENONE	33	LATINA	25
MACERATA	33	CALTANISSETTA	25
NAPOLI	33	MONZA	25
RAVENNA	33	BERGAMO	25
MODENA	33	COMO	25
LECCO	33	SAVONA	25
MANTOVA	33	PAVIA	25
REGGIO DI CALABRIA	33	PRATO	25
CATANZARO	33	URBINO	25
AREZZO	33	AVELLINO	25
VARESE	33	ORISTANO	25
FERRARA	33	VERONA	25
PISA	33	CARBONIA	25
NOVARA	33	LUCCA	25
BOLZANO	33	CATANIA	25
CHIETI	33	ASCOLI PICENO	25
PESCARA	32	VICENZA	25
AGRIGENTO	32	FIRENZE	24
VERBANIA	32	AOSTA	24
MILANO	32	ISERNIA	23
TRANI	31	PESARO	23
ENNA	31	BENEVENTO	23
BRINDISI	31	IMPERIA	23
PIACENZA	31	MESSINA	23
COSENZA	31	CASERTA	23
ANCONA	31	CROTONE	20
SIRACUSA	31	SASSARI	20
BARLETTA	30	CESENA	19
BARI	28	POTENZA	19
FROSINONE	27	RAGUSA	18
CARRARA	26	LECCE	18
TRENTO	26	GORIZIA	18
L'AQUILA	26	RIETI	18
ASTI	26	PARMA	18
SONDRIO	26	PALERMO	18
Punteggio medio		29	

Fonte: Elaborazione dati LIBenter

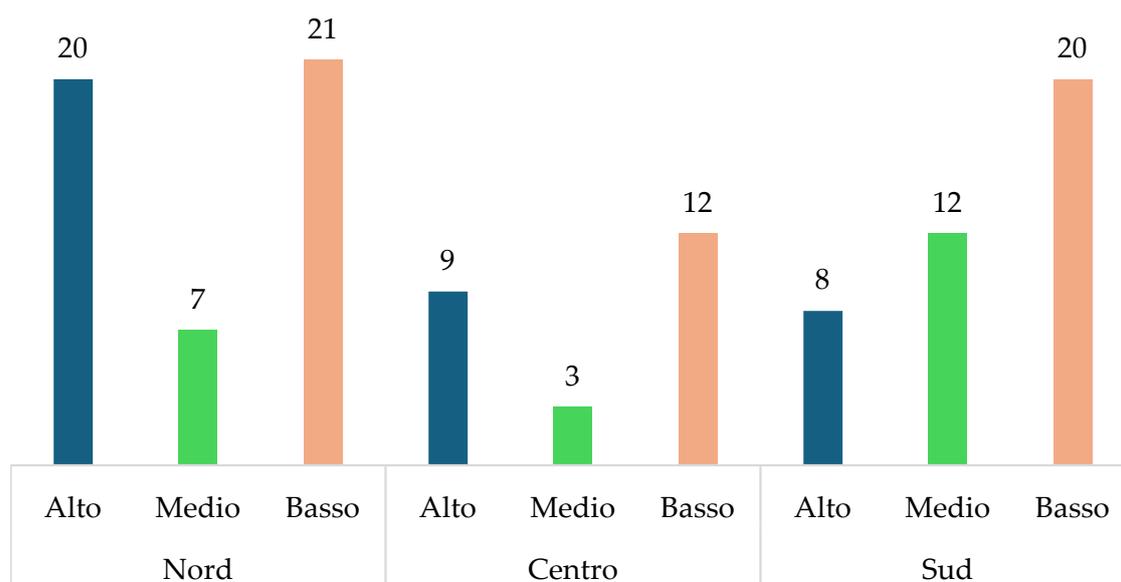
Come si vede dalla tabella sopra, il punteggio più basso va a Comuni del Sud (Palermo e Lecce), ma anche a Comuni del Nord (Parma e Gorizia) e del Centro (Rieti).

Parimenti, il punteggio più alto/migliore va prevalentemente a Comuni del Nord, ma anche ad alcuni del Sud (Vibo Valentia, Teramo, Nuoro).

La figura che segue conferma quanto detto sopra: in tutte e tre le macroaree geografiche a prevalere sono i Comuni con un livello di trasparenza bassa sul progetto monitorato.

Al Nord, tuttavia, è alto anche il numero di Comuni con un livello di trasparenza elevata (20 Comuni su 48).

Fig. 9 - Comuni per livello di trasparenza dei progetti - distribuzione (numerica) per area geografica



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

2. I RISULTATI PER INDICATORE

Gli aspetti più specifici della trasparenza relativamente ai progetti monitorati sono stati declinati nei seguenti indicatori e sotto-indicatori, restituendo un quadro eterogeneo, con tratti, come detto, più negativi che positivi.

2.1. PATTO DI INTEGRITÀ

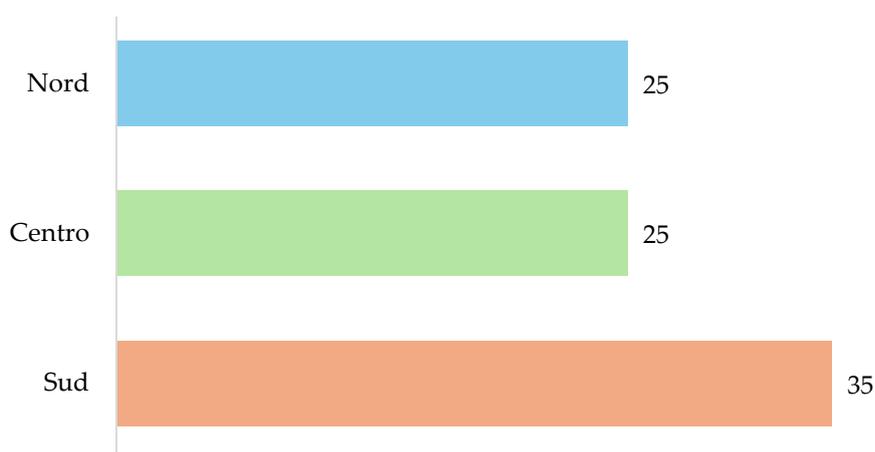
Il primo indicatore verifica se per il progetto monitorato sia stato sottoscritto un patto d'integrità fra la stazione appaltante e l'aggiudicatario²⁹.

Secondo la definizione di ANAC, il patto «rappresenta una misura di prevenzione nei confronti di pratiche corruttive, concussive o comunque tendenti ad inficiare il corretto svolgimento dell'azione amministrativa nell'ambito dei pubblici appalti banditi dall'Amministrazione»³⁰.

Il risultato è negativo per quasi due terzi del campione: in 80 progetti su 112 (71% dei Comuni) non è stato adottato un patto di integrità, che – lo ricordiamo – ha portata volontaria, ma si è rivelato molto utile quando utilizzato³¹.

Tra i CP che, invece, lo hanno adottato per il progetto monitorato, la percentuale maggiore si trova al Sud, ed è pari al 35% (14 su 40 Comuni dell'area geografica).

Fig. 10 - Comuni che hanno adottato un patto di integrità nel progetto PNRR - distribuzione per area geografica (% di Comuni su quelli della stessa area geografica)³²



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

29 Art. 1, comma 17, l. n. 190/2021

30 https://lavialibera.it/it-schede-593-madonie_monitoraggio_civico_appalto

31 Per iniziativa dei cittadini (ovvero di un'associazione partner di LIBenter, Amapola) è stato bloccato un appalto, a seguito di violazione di un patto di integrità, nella parte in cui prevedeva il monitoraggio dell'organigramma dell'impresa aggiudicataria e in particolare del profilo del direttore tecnico, colpevole di aver più volte violato le norme in materia ambientale. Il TAR Sicilia (con sentenza 2888/2020) ha respinto il ricorso dell'operatore economico escluso per questi motivi.

https://lavialibera.it/it-schede-593-madonie_monitoraggio_civico_appalto

<http://monitorappalti.it/progetto/madonie-resilienti-laboratorio-di-futuro/una-importante-sentenza-del-tar-sicilia-riconosce-il-patto-dintegrita-e-il-ruolo-del-monitoratore-indipendente-nelle-procedure-di-gara/>

32 Per questo motivo la somma della tre percentuali non è uguale a 100.

L'analisi mostra che solitamente il patto di integrità viene inserito nel bando di gara o nel contratto di esecuzione, tra gli allegati da compilare da parte dell'operatore economico. È da segnalare che nessuno dei patti di in-

tegrità contenuti nei 32 progetti che l'hanno previsto rientra in quella tipologia avanzata sollecitata dall'Unione europea, che include la presenza di almeno un soggetto terzo e imparziale in funzione di ente monitorante³³.

2.2. ACCORDO COLLABORATIVO

Ancora meno soddisfacente è il risultato dell'indicatore seguente, che verifica se, per il singolo progetto PNRR, sia stato adottato un accordo collaborativo, così definito: «si tratta di un accordo, non necessariamente avente contenuto patrimoniale, volto a disciplinare le relazioni di rete, ossia quelle interazioni che, per la presenza di elementi giuridici o di fatto, si creano tra diversi rapporti giuridici, regolati da fonti autonome, ma reciprocamente interferenti»³⁴.

Per nessuno dei progetti monitorati risulta

adottato un accordo collaborativo: eppure è innegabile il suo contributo all'integrità dell'appalto³⁵.

Ciò significa che patto di integrità e accordo collaborativo, non essendo oggetto di obblighi normativi, sono ancora lontani dall'essere considerati "stampelle" utili a garantire che il finanziamento pubblico non incorra in incidenti di percorso dovuto a infiltrazioni criminali o a cattiva amministrazione delle procedure: non sono, insomma, patrimonio comune e condiviso nei contratti pubblici.

33 Commissione europea, Salvaguardare gli investimenti finanziati dall'UE con i Patti d'integrità. Una guida al monitoraggio collaborativo degli appalti pensata per i decisori pubblici, https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/guides/2022/safeguarding-eu-funded-investments-with-integrity-pacts-a-decision-maker-s-guide-to-collaborative-public-contracting-monitoring_en

34 S. Valaguzza, La collaborazione nei contratti pubblici spiegata in 10 punti, cfr. il seguente link:

<https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/651218/1245123/Articolo.pdf>

35 Cfr. il seguente link: www.anticorruzione.it/-/gli-accordi-collaborativi-come-elemento-cruciale-per-una-regolazione-strategica-nel-settore-delle-costruzioni.

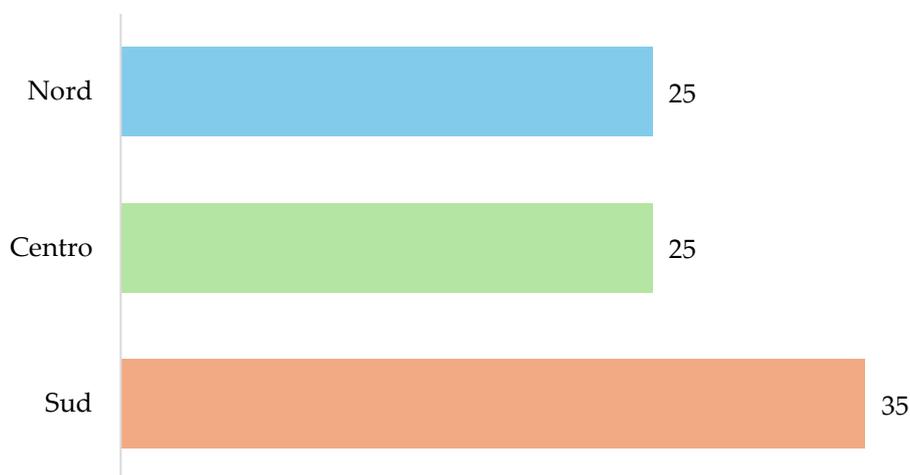
2.3. PORTALE DEI CONTRATTI PUBBLICI DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

In ottemperanza al d.lgs. n. 50/2016³⁶- che ancora si applica agli investimenti monitorati dai cittadini di LIBenter perché scelti prima del 1° gennaio 2024 - i Comuni sono tenuti³⁷ ad inviare la documentazione di gara dei progetti PNRR finanziati al portale Servizio Contratti Pubblici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (in seguito anche "MIT"³⁸).

Anche in questo caso, il risultato è deludente: il 64% del campione (72 Comuni) risulta non avere inviato la documentazione richiesta. Non si tratta di un semplice adempimento formale, ma di un'azione sostanziale di *accountability*.

Con riferimento alla distribuzione geografica, la maggiore percentuale di Comuni adempienti sull'indicatore si trova al Nord (58%).

**Fig. 11 - Comuni che hanno inviato documentazione di gara a MIT
distribuzione per area geografica (% di Comuni su quelli della stessa area geografica)**



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

³⁶ Art. 29, comma 2, d.lgs. n. 50/2016.

³⁷ L'indicatore è utilizzabile soltanto per gli appalti avviati prima del 1° gennaio 2024.

³⁸ www.serviziocontrattipubblici.it.

2.4. BANCA DATI NAZIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI ANAC

L'indicatore verifica se il Comune, in quanto stazione appaltante, abbia inviato i dati relativi all'appalto monitorato alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (anche BDNCP) detenuta da ANAC⁴⁰. In questo caso la totalità del campione è risultata

adempiente. Se ci rapportiamo al precedente indicatore, risulta evidente una discrasia di comportamenti, forse spiegabile dal fatto che il contatto con la BDNCP sia necessario, per esempio, per l'ottenimento del CIG.

2.5. ACCESSO CIVICO SEMPLICE

Gli ultimi due indicatori di trasparenza specifica sui progetti PNRR riguardano il caso in cui il cittadino voglia conoscere dati, informazioni e atti che l'ente analizzato o non ha pubblicato (violando dunque gli obblighi di trasparenza), o conservi senza pubblicarli, perché così la legge gli consente.

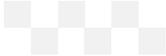
Il cittadino può attivare due strumenti, di cui il primo è l'accesso civico semplice, così definito dall'art. 5 comma 1, del d.lgs. n. 33/2013: «(L') obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione»⁴¹.

Va da sé che è da considerare positivamente l'ipotesi in cui la risposta emersa dal monitoraggio dell'ente sia negativa: può significare, infatti, che non è stato necessario attivare alcuna richiesta di accesso civico semplice, presumibilmente perché l'ente stesso ha rispettato gli obblighi di pubblicazione delle informazioni, gli atti e i dati di gara inerenti al progetto finanziato dal PNRR.

Solo per i due Comuni di Biella e di Trieste risulta presentata una domanda di accesso civico semplice da parte dei cittadini. In entrambi i casi, il Comune interessato ha fornito la risposta senza che sia stata indebitamente richiesta la motivazione dell'istanza di accesso o imposto l'espletamento di altre formalità.

⁴⁰ <https://dati.anticorruzione.it/superset/dashboard/appalti/>.

⁴¹ Art. 5, comma 1, d. lgs. n. 33/2013.



2.6. ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Lo stesso articolo 5 del d. lgs. n. 33/2013, al comma 2, introduce il diritto di utilizzare l'accesso civico generalizzato:

«Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti rela-

tivi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis».

Si comprende dunque che esso può essere utilizzato dai cittadini per ottenere informazioni ulteriori oltre quelle che sono già oggetto dell'obbligo di pubblicazione.

Anche per questo indicatore il risultato è da considerare positivo, in quanto non risulta attivata alcuna richiesta di accesso civico generalizzato.



3. LE BUONE PRATICHE

Considerando che la normativa applicabile⁴² prevede la facoltà della stazione appaltante di richiedere all'operatore economico aggiudicatario la sottoscrizione di un patto d'integrità, la previsione dello stesso nella documentazione di gara costituisce di per sé una buona pratica.

A questo riguardo, sono da segnalare tre Comuni, uno per macro-zona geografica: Brescia al Nord, Arezzo al Centro e Matera al Sud. Pur distinguendosi per chiarezza e accessibilità del documento, ciascun Comune adotta soluzioni diverse.

Ad esempio, per il Comune di Brescia il patto di integrità è citato nel contratto di esecuzione con il riferimento alla deliberazione della Giunta comunale che lo ha approvato: risulta significativo perché questa previsione obbliga gli operatori economici a presentare un'offerta in cui sia presente il patto di integrità, facendo sì che si impegnino ulteriormente rispetto a quanto già previsto nel bando di gara.

⁴² Art. 1, comma 17, legge n. 190/2012.

Estratto dal Portale gare del Comune di Brescia ⁴³

Altri atti e documenti



Di seguito viene presentata la lista degli eventuali documenti e atti previsti ai fini della trasparenza.

DOCUMENTI

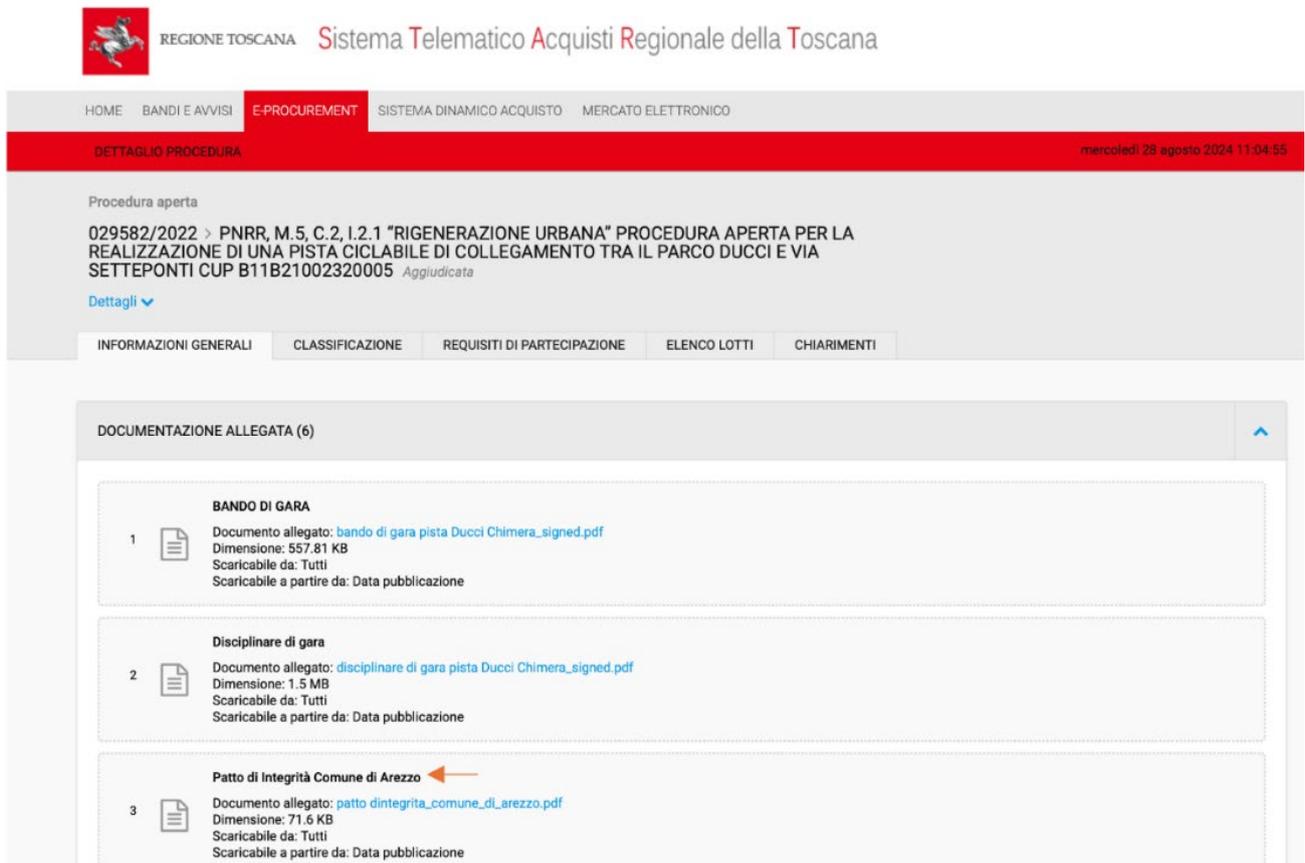
-  **determina a contrarre n. 3438 del 16.12.2022** (Pubblicato il 16/12/2022)
-  **avviso avvio procedura negoziata** (Pubblicato il 19/12/2022)
-  **VERBALE I SEDUTA** (Pubblicato il 17/01/2023)
-  **VERBALE II SEDUTA** (Pubblicato il 25/01/2023)
-  **DETERMINA AGGIUDICAZIONE** (Pubblicato il 17/02/2023)
-  **ContrattoRep1652_Lavori riqualificazione centro civico Casazza** (Pubblicato il 07/07/2023) 
-  **VARIANTE N.1 AI SENSI DEL 106 COMMA 1 LETT. C)** (Pubblicato il 16/10/2023)
-  **nomina DL** (Pubblicato il 16/10/2023)
-  **CRE** (Pubblicato il 22/05/2024)

⁴³ https://infogare.comune.brescia.it/PortaleAppalti/it/ppgare_bandi_scaduti_lista.wp?actionPath=/ExtStr2/do/FrontEnd/Bandi/viewAttiDocumenti.action¤tFrame=7&codice=G08341&ext=&_csrf=1EFW64CP7VRM0SS2JT69HUD23U6T1P1H.



Anche il Comune di Arezzo si allinea alla buona pratica già descritta, includendo il patto di integrità tra la documentazione di gara.

Estratto dal portale gare della Regione Toscana - START ⁴⁴



The screenshot displays the 'Sistema Telematico Acquisti Regionale della Toscana' interface. The main navigation bar includes 'HOME', 'BANDI E AVVISI', 'E-PROCUREMENT', 'SISTEMA DINAMICO ACQUISTO', and 'MERCATO ELETTRONICO'. The current page is 'DETTAGLIO PROCEDURA', dated 'mercoledì 28 agosto 2024 11:04:55'. The tender details are for procedure '029582/2022 > PNRR, M.5, C.2, I.2.1 "RIGENERAZIONE URBANA" PROCEDURA APERTA PER LA REALIZZAZIONE DI UNA PISTA CICLABILE DI COLLEGAMENTO TRA IL PARCO DUCCI E VIA SETTEPONTI CUP B11B21002320005', which is 'Aggiudicata'. A 'Dettagli' dropdown menu is visible. Below this, a horizontal menu contains 'INFORMAZIONI GENERALI', 'CLASSIFICAZIONE', 'REQUISITI DI PARTECIPAZIONE', 'ELENCO LOTTI', and 'CHIARIMENTI'. The 'DOCUMENTAZIONE ALLEGATA (6)' section lists three documents: 1. 'BANDO DI GARA' (557.81 KB), 2. 'Disciplinare di gara' (1.5 MB), and 3. 'Patto di Integrità Comune di Arezzo' (71.6 KB), which is highlighted with an orange arrow.

⁴⁴ <https://start.toscana.it/tendering/tenders/029582-2022/view/detail/1>.

Anche il Comune di Matera riporta il patto di integrità tra la documentazione di gara, con riferimento al CUP e al CIG del progetto PNRR

finanziato: come già illustrato poc'anzi, è da ritenere una buona prassi per gli impegni che vengono richiesti agli operatori economici.

Estratto dal sito Comune di Matera ⁴⁵

SCADENZE PRECEDENTI ALLA RETTIFICA		
Data scadenza	Ora scadenza	Data e ora operazione rettifica
27/12/2023	10:30	22/12/2023 10:44:42

Data termine richiesta chiarimenti : 21/12/2023
 Data termine risposta chiarimenti agli operatori : 21/12/2023
 Riferimento procedura : G00298
 Stato : Conclusa - Emesso contratto/ordine

- Lotti
- Altri atti e documenti

DOCUMENTAZIONE DI INVITO
LETTERA DI INVITO
DOMANDA DI PARTECIPAZIONE
DGUE
PATTO DI INTEGRITA'
PROTOCOLLO D'INTESA PER LA LEGALITA'
INFORMATIVA PRIVACY
ELABORATI TECNICO PROGETTUALI



Finanziato dall'Unione europea
NextGenerationEU

Intervento PNRR – Missione 4 - istruzione e ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università – investimento 1.3 “Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole” “Demolizione e Ricostruzione della palestra a servizio della scuola di via d’Alessio” - CUP I15E2200000006. CIG: A03F769239.



COMUNE DI MATERA

Patto di Integrità (art. 1 co. 17, legge 190/2012)

tra l'AMMINISTRAZIONE COMUNALE di MATERA rappresentata dal Dirigente del Settore OO.PP. e l'OPERATORE ECONOMICO – in qualità di PARTECIPANTE/I alla gara:

OGGETTO: Intervento PNRR – Missione 4 - istruzione e ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università – investimento 1.3 “Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole” “Demolizione e Ricostruzione della palestra a servizio della scuola di via d’Alessio” - CUP I15E2200000006. CIG: A03F769239

PREMESSA

Il presente documento deve essere obbligatoriamente sottoscritto e presentato insieme all’offerta da ciascun partecipante alla gara, ovvero allegato al verbale di negoziazione dell’offerta nei casi di affidamento diretto ex art. 50, comma 1, lettere a) e b) del D.lgs. n° 36/2023.

La mancata consegna di questo documento, debitamente sottoscritto dal titolare – legale rappresentante/procuratore del soggetto concorrente, comporterà l’esclusione automatica dalla gara o dall’affidamento diretto del servizio.

- Articolo 1 –

Il presente Patto d’integrità, obbliga stazione appaltante ed operatore economico ad improntare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza, nonché l’espresso impegno anticorruzione di non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente tramite interlocutori, al fine dell’assegnazione del contratto e/o al fine di distorcerne la relativa corretta esecuzione;

Nel caso l’operatore economico sia un consorzio ordinario, un raggruppamento temporaneo o altra aggregazione d’imprese, le obbligazioni del presente investono tutti i partecipanti al consorzio, al raggruppamento, all’aggregazione.

45 https://gare.comune.matera.it/PortaleAppalti/it/ppgare_bandi_scaduti_lista.wp?actionPath=/ExtStr2/do/FrontEnd/Bandi/view.action#tFrame=e=7&codice=G00298&_csrf=H0KBKKZKOSMV5SDGVUFKIA86

Capitolo 3.

Il progetto di fattibilità

Dopo aver analizzato alcuni aspetti relativi alla trasparenza dell'ente attuatore del PNRR e del singolo progetto monitorato, il *focus* ora viene posto sull'appalto vero e proprio che, come noto, è un procedimento diviso in più fasi.

La prima presa in considerazione da *LIBenter* riguarda il progetto di fattibilità tecnica ed economica di un'opera, ovvero il livello di progettazione immediatamente successivo alla programmazione dell'investimento da parte del singolo ente.



1. I RISULTATI IN SINTESI

La valutazione del progetto di fattibilità è stata svolta attraverso 4 indicatori e 1 sub-indicatore⁴⁶, che hanno restituito un quadro complessivo fatto di chiaroscuri.

Infatti, se dal lato del dibattito pubblico emerge un quadro decisamente negativo, in quanto non praticato dalla quasi totalità dei Comuni CP (95%); dal lato della verifica dell'assenza dell'ipotesi di conflitto di interessi in capo al RUP, il dato finale è confortante in quanto nel 62% dei casi è sta-

to possibile escludere l'ipotesi di conflitto di interessi. Complessivamente, il punteggio medio di questi ultimi si ferma a 50 su 100, segnando un miglioramento rispetto al punteggio medio (29) della trasparenza sul progetto analizzata nel capitolo precedente. Lì, inoltre, il punteggio massimo arrivava a 45, qui a 92.

Sono comunque solo 14 i Comuni che ottengono punteggi complessivi sul progetto di fattibilità superiori a 80 su 100.

⁴⁶ Nella nota metodologica è presente l'elenco degli indicatori, qui anticipato: 1. Conflitto d'interessi in capo al dirigente responsabile: è assente l'ipotesi di conflitto d'interessi in capo al dirigente responsabile (RUP)? 2. Messa a disposizione del progetto: il progetto è stato messo a disposizione (anche per un eventuale sopralluogo) dei potenziali operatori economici? 3. Sistemi di comunicazione per la conoscibilità dei progetti: sono stati adottati sistemi di comunicazione per l'illustrazione e la promozione dei progetti alla cittadinanza? Se sì, è stato previsto un dibattito pubblico? 4. Piattaforma pubblica digitale per il monitoraggio della fase di appalto: è stata predisposta una piattaforma pubblica digitale per il monitoraggio della fase di appalto?



Sul fronte opposto della scala di valutazione, sono ben 50 i Comuni CP che non raggiungono 50 su 100. Per tre Comuni, inoltre, non è stato possibile rispondere ad alcun indicatore: sono Urbino, Potenza e Frosinone.

Il Comune *benchmark* per virtuosità negli indicatori relativi al progetto di fattibilità del progetto monitorato è Carrara, che conferma così il buon risultato riportato negli indicatori di trasparenza generale⁴⁷.

In termini di collocazione geografica, Nord, Centro e Sud popolano sia il vertice che il fondo della graduatoria: tra i Comuni più virtuosi, ad esempio, si segnalano Bergamo, Firenze, Crotone, e tra quelli che meno virtuosi si segnalano Pordenone, Urbino, Oristano.

Ancora una volta, dunque, pare incrinarsi il luogo comune secondo cui il Sud va sempre male e il Nord sempre bene.

47 Cfr. Parte Seconda Capitolo 1.



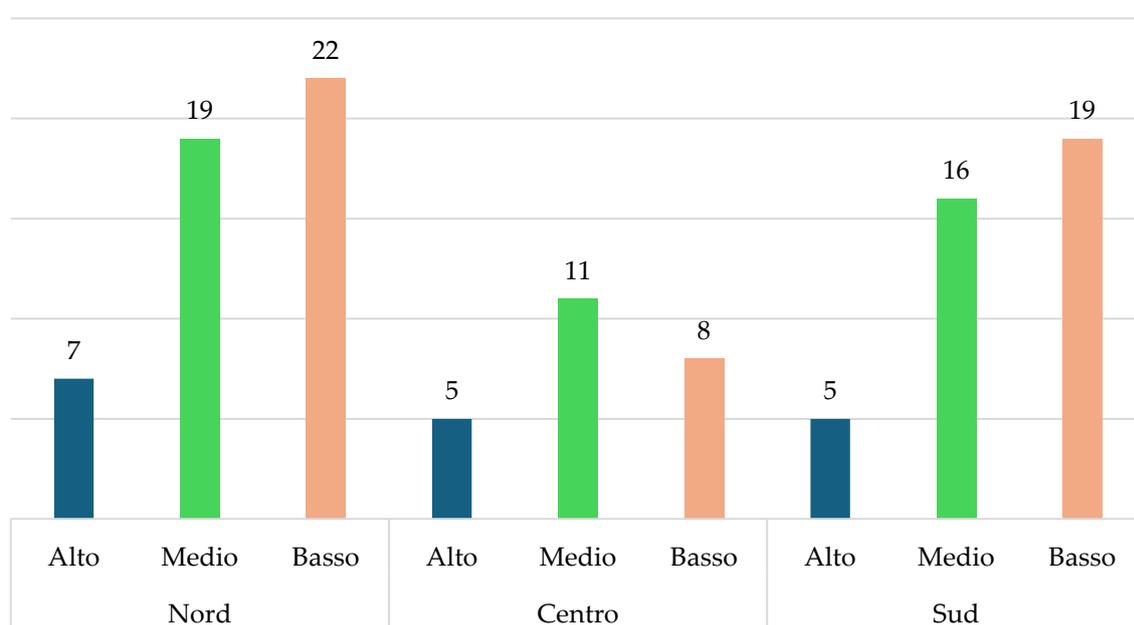
Tab. 3 - Livello di gestione del progetto di fattibilità

Comune CP	Punteggio	Comune CP	Punteggio
CARRARA	92	BOLOGNA	58
BERGAMO	80	PISTOIA	58
CREMONA	80	VERBANIA	55
CROTONE	80	ASTI	54
FERRARA	80	LUCCA	54
FIRENZE	80	COSENZA	52
MACERATA	80	ROMA	48
PERUGIA	80	BARLETTA	40
BARI	80	BIELLA	40
CATANIA	80	GORIZIA	40
FORLI'	80	LA SPEZIA	40
GENOVA	80	REGGIO DI CALABRIA	40
LATINA	80	SASSARI	40
MESSINA	80	AOSTA	40
RIMINI	78	AREZZO	40
SIRACUSA	74	AVELLINO	40
RAVENNA	72	BELLUNO	40
FOGGIA	60	CALTANISSETTA	40
LODI	60	CARBONIA	40
MODENA	60	CATANZARO	40
PADOVA	60	PAVIA	40
PARMA	60	PRATO	40
SIENA	60	RIETI	40
TORINO	60	SAVONA	40
TRANI	60	TRAPANI	40
TRIESTE	60	UDINE	40
PESCARA	60	VARESE	40
ALESSANDRIA	60	VIBO VALENTIA	40
ANDRIA	60	CESENA	40
ASCOLI PICENO	60	ANCONA	38
BENEVENTO	60	BRESCIA	38
CAMPOBASSO	60	PISA	38
CHIETI	60	VERONA	38
COMO	60	CASERTA	38
FERMO	60	LECCE	38
GROSSETO	60	VENEZIA	38
ISERNIA	60	VITERBO	38
L'AQUILA	60	MONZA	34
LECCO	60	VICENZA	32
LIVORNO	60	PIACENZA	29
MANTOVA	60	AGRIGENTO	20
MASSA	60	BOLZANO	20
NAPOLI	60	BRINDISI	20
NOVARA	60	ENNA	20
NUORO	60	IMPERIA	20
PALERMO	60	MATERA	20
PESARO	60	ROVIGO	20
RAGUSA	60	TARANTO	20
SALERNO	60	VERCELLI	20
SONDRIO	60	MILANO	18
TERAMO	60	CAGLIARI	14
TERNI	60	PORDENONE	14
TRENTO	60	ORISTANO	12
CUNEO	58	FROSINONE	0
REGGIO NELL'EMILIA	58	POTENZA	0
TREVISO	58	URBINO	0
Punteggio medio		50	

Fonte: Elaborazione dati LIBenter

La figura che segue, infatti, mostra che al Nord come al Sud il numero di Comuni a prevalere sono i Comuni con punteggio basso, mentre al Centro prevalgono i Comuni con punteggio medio.

Fig. 12 - Comuni per livello di gestione del progetto di fattibilità - distribuzione (numerica) per area geografica



Fonte: Elaborazione dati LIBenter



2. I RISULTATI PER INDICATORE

Di seguito vengono riassunti i risultati del monitoraggio effettuato sui singoli indicatori e sotto-indicatori relativi al progetto di fattibilità del progetto PNRR selezionato dai monitoranti. Come anticipato, gli esiti sono molto diversi tra i Comuni capoluogo di Provincia.

2.1. CONFLITTO DI INTERESSI DEL RESPONSABILE UNICO DI PROCEDIMENTO/PROGETTO (RUP)

L'indicatore verifica l'assenza dell'ipotesi di conflitto di interesse in capo al RUP (prima Responsabile Unico di Procedimento e ora, alla luce del d.lgs. n. 36/2023, Responsabile Unico di Progetto): si tratta, come evidente, di uno degli aspetti più delicati di un appalto. Il RUP è individuabile nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di ANAC e/o nel sito *web* del singolo Comune in Amministrazione Trasparente⁴⁸, mentre la sua dichiarazione di assenza di conflitto di interesse si trova solitamente tra gli allegati della documentazione di gara oppure, in modo indiretto, nella determina dirigenziale di aggiudicazione della gara, anch'essa pubblicata in Amministrazione Trasparente⁴⁹. In tal modo

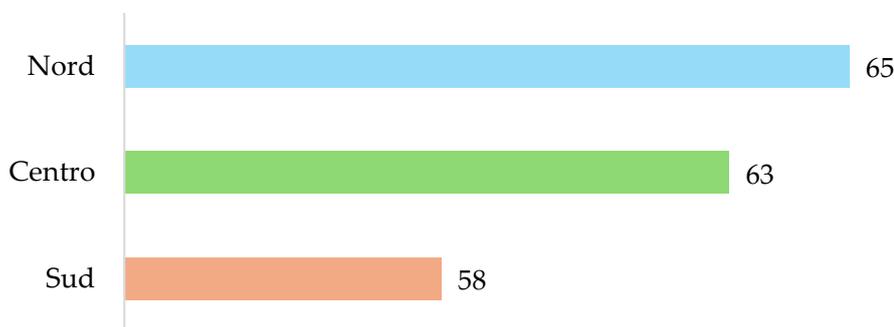
è possibile verificare anche l'aggiornamento della suddetta dichiarazione.

I risultati sono negativi per meno della metà dei progetti monitorati, corrispondenti al 38% dei Comuni: per essi non è stato possibile individuare la dichiarazione di assenza di conflitto di interessi in capo al RUP.

Per il restante 62% del campione (69 Comuni su 100), invece, è stato possibile individuare la dichiarazione in esame che, tuttavia, risulta aggiornata solamente nel 54% dei casi.

La figura seguente conferma che la percentuale maggiore di Comuni virtuosi nell'indicatore è al Nord, al Sud la minore.

Fig. 13 - Comuni con dichiarazione di conflitto di interessi del RUP - distribuzione per area geografica (% di Comuni su quelli della stessa area geografica)⁵⁰



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

⁴⁸ La sottosezione in Amministrazione Trasparente è: Provvedimenti - Atti dirigenti.

⁴⁹ La sottosezione in Amministrazione Trasparente è: Bandi di gara e contratti.

⁵⁰ Per questo motivo la somma della tre percentuali non è uguale a 100.

2.2. MESSA A DISPOSIZIONE DEL PROGETTO

L'indicatore verifica se il progetto di fattibilità sia stato messo a disposizione dei potenziali operatori economici, anche per un eventuale sopralluogo. L'informazione è stata desunta dai rispettivi siti *web* degli enti interessati, nella sezione di Amministrazione Trasparente⁵¹, principalmente in questi casi:

- nelle determine e nel bando di gara è presente un espresso riferimento alla possibilità di un sopralluogo ovvero è presente un modulo di avvenuto sopralluogo per gli operatori economici;
- il luogo dell'intervento è pubblico e, dunque, il sopralluogo può essere liberamente svolto dall'operatore economico.

Almeno una di tali ipotesi positive è stato riscontrato per il 62,5% del campione (70 Comuni), e in questo caso la percentuale coincide so-

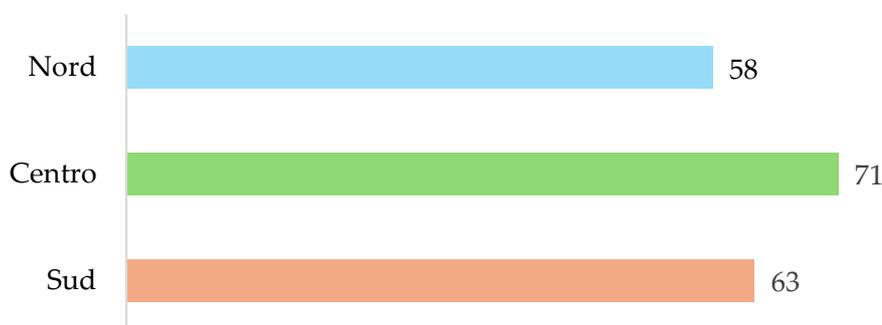
stanzialmente con quella dell'aggiornamento dell'informazione: 62%.

Per il restante 37,5% (42 Comuni) la risposta è stata negativa.

Ciò significa che il progetto di fattibilità non è stato messo a disposizione dei potenziali operatori economici. L'analisi ha mostrato che ciò avviene per la mancata pubblicazione del progetto di fattibilità sul portale gare del Comune interessato dal progetto PNRR o anche nei casi in cui la determina di aggiudicazione o, più in generale, la documentazione di gara non prevede sopralluoghi ai fini della partecipazione alla gara di appalto.

La figura seguente, infine, vede una prevalenza percentuale di Comuni virtuosi nell'indicatore al Centro Italia, mentre la percentuale minore riguarda i Comuni del Nord.

Fig. 14 - Comuni con messa a disposizione del progetto - distribuzione per area geografica (% di Comuni su quelli della stessa area geografica) ⁵²



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

⁵¹ La sottosezione è Bandi di gara e contratti.

⁵² Per questo motivo la somma della tre percentuali non è uguale a 100.

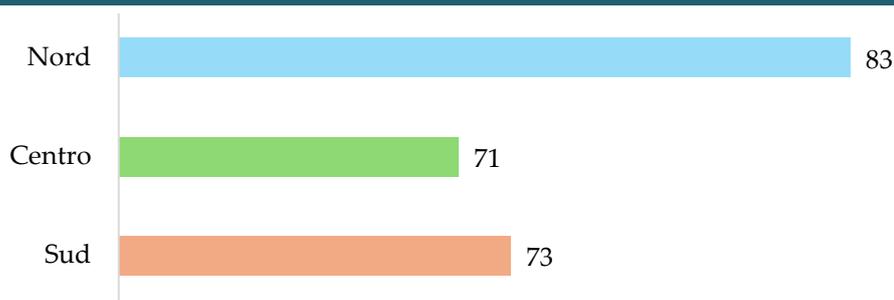
2.3. COMUNICAZIONE SUI PROGETTI

L'indicatore verifica se il singolo Comune capoluogo di Provincia abbia provveduto ad adottare sistemi di comunicazione per far conoscere il progetto di fattibilità ai cittadini, nel cui interesse il progetto stesso deve essere realizzato. Il 77% del campione (86 Comuni) ha pubblicato sul proprio sito web notizie relative al progetto e, tra questi, 80 Comuni si sono premurati di fornire anche ag-

giornamenti nel tempo. Il restante 23% (26 Comuni), invece, non risulta avere pubblicato notizie inerenti ai progetti finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La figura seguente mostra che è al Nord la maggiore percentuale di Comuni che hanno attivato i suddetti sistemi informativi per la cittadinanza.

Fig. 15 - Comuni con comunicazione dei progetti - distribuzione per area geografica (% di Comuni su quelli della stessa area geografica)⁵³



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

Più in dettaglio, l'indicatore si propone di valutare anche l'utilizzo di uno specifico strumento di coinvolgimento attivo dei cittadini nella realizzazione di un'opera: il dibattito pubblico. Il risultato è molto deludente. Solo 6 Comuni, pari al 5% del campione, hanno previsto incontri pubblici per rendere partecipe la cittadinanza: 3 Comuni al Nord, 2 al Centro e 1 al Sud. L'attivazione del dibattito pubblico dipende tuttavia dalla natura e tipologia dell'investimento e del possibile impatto sulla comunità. Dal punto di vista di LIBenter,

alla luce della normativa di riferimento⁵⁴, pare ragionevole concludere dunque che, per andare incontro a esigenze di trasparenza e di *accountability*, l'ente pubblico implicato in un progetto di investimento del PNRR potrebbe ricorrere al dibattito pubblico anche se non sono esistenti i requisiti per attivarlo obbligatoriamente: vi sono infatti opere che, pur essendo di dimensione economica ridotta, hanno per una certa comunità territoriale un grande impatto sociale che meriterebbe il coinvolgimento della cittadinanza.

⁵³ Per questo motivo la somma della tre percentuali non è uguale a 100.

⁵⁴ Il ricorso ad esso era previsto come obbligatorio dal Codice dei contratti pubblici del 2016 solo per certe categorie di opere pubbliche (quindi mai per beni e servizi), in particolare per «i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio» e che superassero determinate soglie dimensionali.

Il d.l. n. 77/2021 – adottato per semplificare le procedure di investimento del PNRR – ha aumentato i casi di sua obbligarietà, abbassando le soglie dimensionali. Poiché in via di principio questo decreto si applica al PNRR anche scartando l'applicazione del Codice del 2023, lo spirito della norma avrebbe dovuto determinare un aumento dei casi di suo ricorso. Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha modificato la disciplina dell'istituto. La regola generale è la facoltatività della procedura, la quale deve obbligatoriamente tenersi oltre certe soglie dimensionali e per alcune tipologie di opere.

2.4. PIATTAFORMA PUBBLICA DIGITALE DI MONITORAGGIO

L'indicatore verifica se l'ente attuatore del progetto monitorato ha predisposto una piattaforma pubblica digitale che consenta in generale il monitoraggio delle varie fasi di un appalto. Il campione dei Comuni si presenta diviso in due parti pressoché uguali: il 49% (55 Comuni) ha adottato una piattaforma per le gare, mentre il 51% (57 Comuni) non vi ha provveduto. La ricerca ha portato all'individuazione dei portali di gara attivi, alcuni dei quali sono consultabili dalla sezione Amministrazione Trasparente⁵⁵ tramite *link* che reindirizza al portale, mentre per altri Comuni il *link* è stato reperito attraverso una ricerca libera su *web*, rendendo più complicato, per il cittadino, il reperimento delle informazioni sul progetto.

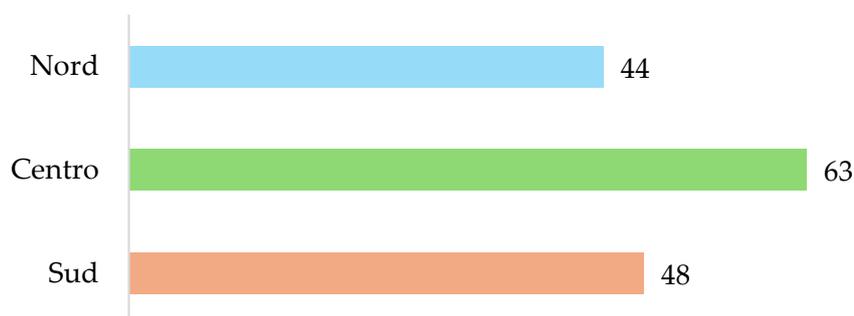
Tra i portali di gara consultati, alcuni sono di pertinenza regionale, come nel caso, ad esem-

pio, del portale START (Sistema Telematico Acquisti Regionali della Toscana) e del portale Sintel, che opera in Lombardia, Piemonte, Veneto, Liguria, Abruzzo, gestito dalla omonima società partecipata.

Anche quando pubblicata, la piattaforma digitale sugli appalti non manca di criticità. Infatti, anche tra i Comuni che ne sono dotati è risultato difficoltoso individuare il progetto PNRR in esame: poche e poco fruibili le funzioni messe a disposizione. Non a caso, la facilità di accesso alle informazioni ha riguardato il 46% dei Comuni CP, mentre l'aggiornamento ha riguardato il 42%.

La figura che segue vede concentrata al Centro la maggiore percentuale di Comuni con piattaforma pubblica digitale sugli appalti.

Fig. 16 - Comuni con piattaforma pubblica digitale - distribuzione per area geografica (% di Comuni su quelli della stessa area geografica) ⁵⁶



Fonte: Elaborazione dati LIBenter

⁵⁵ La sottosezione della sezione Amministrazione Trasparente è Bandi di gara e contratti.

⁵⁶ Per questo motivo la somma della tre percentuali non è uguale a 100.

3. LE BUONE PRATICHE

In relazione al set di indicatori utilizzato per valutare la fase inerente al progetto di fattibilità, si rilevano buone pratiche nella comunicazione e nella promozione dei progetti: si citano i Comuni

di Agrigento e La Spezia che hanno alimentato la sezione "News" del proprio sito con aggiornamenti puntuali, come evidente dalle immagini sotto riportate.

Estratto dal sito Comune di Agrigento ⁵⁷



The screenshot shows the website of the Comune di Agrigento. The header includes the city's logo and name, along with a search bar. The main navigation menu contains links for Amministrazione, Novità, Servizi, and Vivere il Comune. The article title is "Aggiudicati i lavori per la realizzazione di una scuola materna Villa del Sole". Below the title, it indicates the date as "26 Settembre 2023" and the reading time as "3 min". There are also options to "Condividi" and "Vedi azioni".

Estratto dal sito Comune di La Spezia ⁵⁸



The screenshot shows the website of the Città della Spezia. The header includes the city's logo and name, along with a search bar. The main navigation menu contains links for Amministrazione, Novità, Servizi, and Vivere il Comune. The article title is "Presentato il progetto della nuova palestra a servizio del palazzetto dello sport 'G.Mariotti'". Below the title, it indicates the date as "28 aprile 2023" and the reading time as "4 min". There are also options to "Seguici su" and "Certificati Anagrafici".

57 <https://comune.agrigento.it/novita/aggiudicati-i-lavori-per-la-realizzazione-di-una-scuola-materna-villa-del-sole/>.

58 <https://www.comune.laspezia.it/novita/comunicati/presentato-il-progetto-della-nuova-palestra-a-servizio-del-palazzetto-dello-sport-g-mariotti>.

Inoltre, tra i Comuni che hanno predisposto una piattaforma pubblica digitale per il monitoraggio degli appalti, si sono distinti, in particolare, i Comuni di Alessandria, Pistoia e Matera, appartenenti alle tre macroaree geografiche Nord, Centro e Sud.

Gli screenshot sotto riportati sono estratti dai seguenti portali:

► da Sintel per il progetto monitorato ad Alessandria,

► da START per il progetto monitorato a Pistoia,
 ► dal portale di gara del Comune di Matera.

Ciascun portale, per il singolo progetto PNRR monitorato, mette a disposizione, oltre alle informazioni necessarie all'identificazione del bando, anche gli allegati relativi alla documentazione di gara, in modo completo ed esaustivo.

Estratto da piattaforma Sintel per il Comune di Alessandria ⁵⁹

BANDI DI GARA SU SINTEL			
ID SINTEL:	170181680	VALORE ECONOMICO:	850.000,00 €
CODICE CIG:	9824782297		
STAZIONE APPALTANTE:	Comune di Alessandria	AMBITO DELLA PROCEDURA:	Procedura per lavori.
CODICE GARA:	9098120		
NOME PROCEDURA:	Lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico asilo nido denominato Il Girotondo	CATEGORIE MERCEOLOGICHE:	lavori di ristrutturazione, edifici civili e industriali (classe iii).
TIPO PROCEDURA:	Procedura negoziata senza pubblicazione di un bando	DATA INIZIO RICEZIONE OFFERTE:	06/06/2023
STATO PROCEDURA:	Aggiudicata	DATA FINE RICEZIONE OFFERTE:	15/06/2023 08:00
REQUISITI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE:	No	CLAUSOLA SOCIALE:	No
AMBITO PNRR:	No		

[TORNA ALLA LISTA](#)

 [Link](#) ^

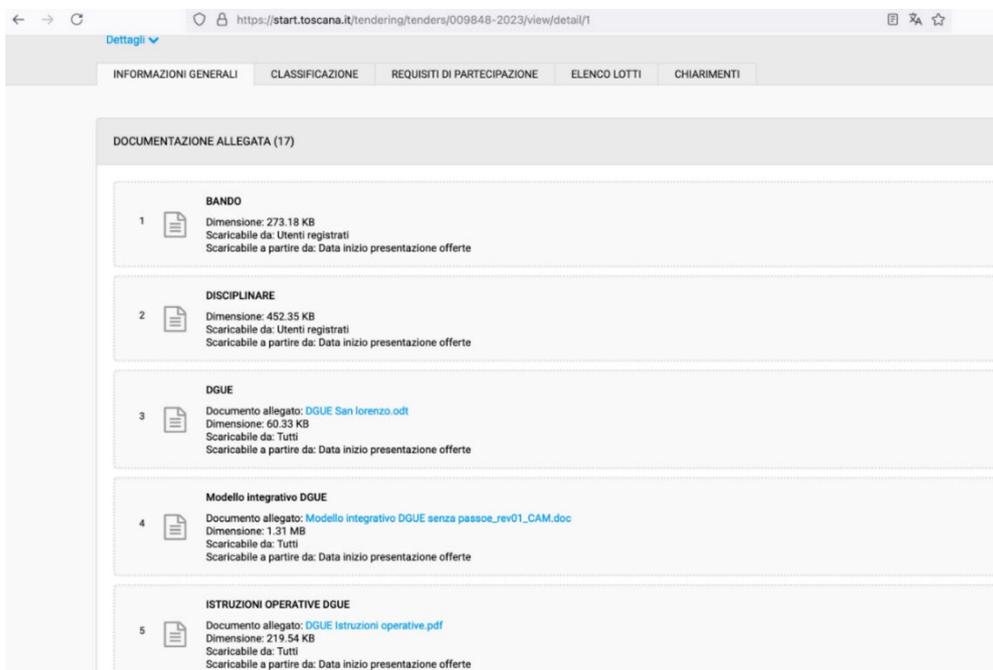
 [Accedi alla piattaforma Sintel](#)

 [Consulta i manuali](#)

 [Allegati](#) v

⁵⁹ <https://www.sintel.regione.lombardia.it/eprocdata/auctionDetail.xhtml?id=170181680>.

Estratto da portale START per il Comune di Pistoia ⁶⁰



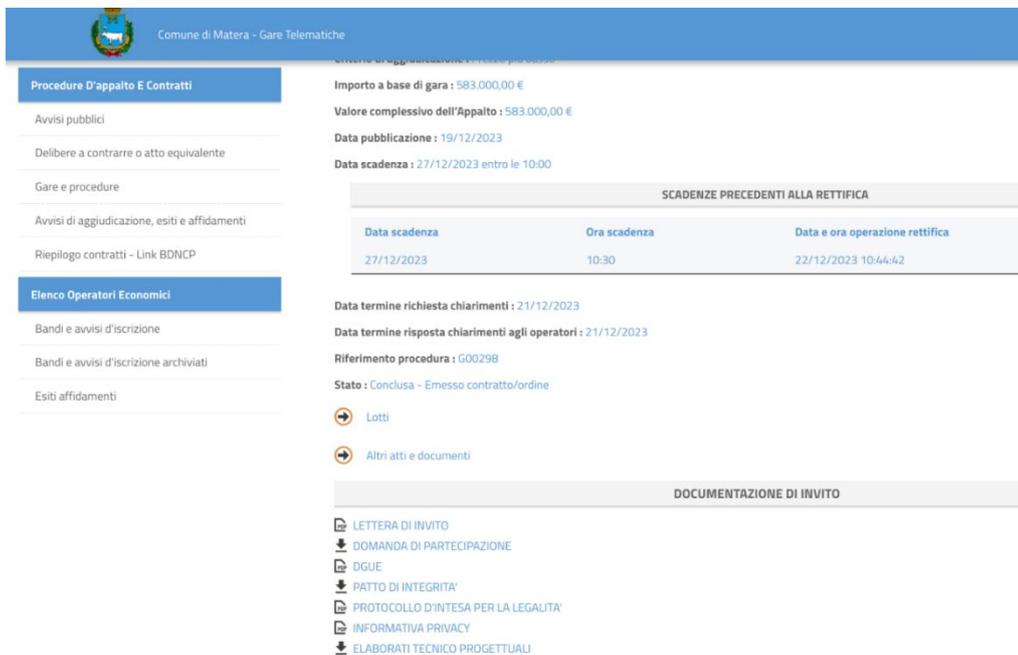
Dettagli

INFORMAZIONI GENERALI CLASSIFICAZIONE REQUISITI DI PARTECIPAZIONE ELENCO LOTTI CHIARIMENTI

DOCUMENTAZIONE ALLEGATA (17)

- BANDO**
Dimensione: 273.18 KB
Scaricabile da: Utenti registrati
Scaricabile a partire da: Data inizio presentazione offerte
- DISCIPLINARE**
Dimensione: 452.35 KB
Scaricabile da: Utenti registrati
Scaricabile a partire da: Data inizio presentazione offerte
- DGUE**
Documento allegato: [DGUE San lorenzo.odt](#)
Dimensione: 60.33 KB
Scaricabile da: Tutti
Scaricabile a partire da: Data inizio presentazione offerte
- Modello integrativo DGUE**
Documento allegato: [Modello integrativo DGUE senza passoe_rev01_CAM.doc](#)
Dimensione: 1.31 MB
Scaricabile da: Tutti
Scaricabile a partire da: Data inizio presentazione offerte
- ISTRUZIONI OPERATIVE DGUE**
Documento allegato: [DGUE Istruzioni operative.pdf](#)
Dimensione: 219.54 KB
Scaricabile da: Tutti
Scaricabile a partire da: Data inizio presentazione offerte

Estratto da piattaforma gare per il Comune di Matera ⁶¹



Comune di Matera - Gare Telematiche

Procedure D'appalto E Contratti

- Avvisi pubblici
- Delibere a contrarre o atto equivalente
- Gare e procedure
- Avvisi di aggiudicazione, esiti e affidamenti
- Riepilogo contratti - Link BDNCP

Elenco Operatori Economici

- Bandi e avvisi d'iscrizione
- Bandi e avvisi d'iscrizione archiviati
- Esiti affidamenti

Importo a base di gara : 583.000,00 €

Valore complessivo dell'Appalto : 583.000,00 €

Data pubblicazione : 19/12/2023

Data scadenza : 27/12/2023 entro le 10:00

SCADENZE PRECEDENTI ALLA RETTIFICA		
Data scadenza	Ora scadenza	Data e ora operazione rettifica
27/12/2023	10:30	22/12/2023 10:44:42

Data termine richiesta chiarimenti : 21/12/2023

Data termine risposta chiarimenti agli operatori : 21/12/2023

Riferimento procedura : G00298

Stato : Conclusa - Emesso contratto/ordine

- Lotti
- Altri atti e documenti

DOCUMENTAZIONE DI INVITO

- LETTERA DI INVITO
- DOMANDA DI PARTECIPAZIONE
- DGUE
- PATTO DI INTEGRITA'
- PROTOCOLLO D'INTESA PER LA LEGALITA'
- INFORMATIVA PRIVACY
- ELABORATI TECNICO PROGETTUALI

⁶⁰ <https://start.toscana.it/tendering/tenders/009848-2023/view/detail/1>.

⁶¹ https://gare.comune.matera.it/PortaleAppalti/it/ppgare_bandi_scaduti_lista.wp?actionPath=/ExtStr2/do/FrontEnd/Bandi/view.action?tFrame=7&codice=G00298&_csrf=A07R25YH39JQDC0NT4E9LR2O6P6IDDNF.



PARTE TERZA

CONCLUSIONI

Cosa ci raccontano i dati: i risultati complessivi

1. Al termine della rilevazione e valutazione dei dati di questo primo ciclo di monitoraggio alcune considerazioni conclusive sono necessarie.

Anzitutto questo è stato un esercizio civico: non si tratta di un monitoraggio istituzionale o tecnico, o a fini di ricerca scientifica. È l'esito di una proposta che abbiamo fatto ai cittadini italiani e alle persone che qui vivono per mettere alla prova la nostra capacità di conoscere l'agire della Pubblica Amministrazione nazionale e la sua disponibilità a farsi conoscere anche al di fuori di quanto obbligatoriamente stabilito per legge. Ecco perché, tra l'altro, alcuni indicatori non trovano una fonte normativa di riferimento; e altri riguardano comportamenti soltanto facoltativi della nostra PA.

I nostri cittadini si sono rivelati determinati: settimana dopo settimana, anche (ma non solo) seguendo le sessioni di formazione predisposte da LIBenter, non si sono fatti scoraggiare dalla difficoltà di cercare dati, atti e informazioni di difficile reperimento, "saltando" da una banca dati

pubblica ad un'altra, dimostrando anche una notevole elasticità mentale. Questa loro capacità ci ha consentito di arrivare in fondo al primo ciclo di monitoraggio.

Da tale prima conclusione scaturisce una raccomandazione al regolatore della trasparenza: sarebbe necessaria una migliore standardizzazione delle modalità di pubblicazione dei dati, delle informazioni e degli atti che attuano la trasparenza amministrativa cosicché questa sia non solo un principio affermato, ma anche e soprattutto un principio praticato.

2. I risultati del monitoraggio sul primo set di 15 indicatori e 9 sotto-indicatori, disponibili al momento dell'analisi, restituiscono una fotografia complessiva non scontata, con alcuni punti da sottolineare.

Innanzitutto, il PNRR non pare avere conferito una spinta in più al sistema amministrativo italiano: i Comuni continuano a dimostrare carenze di trasparenza e di efficienza, non importa che si tratti di un investimento finanziato da PNRR oppure da altre tipologie di risorse.

Questo era ampiamente prevedibile: senza migliorare la capacità di funzionamento delle Amministrazioni Pubbliche è difficile immaginare che esse possano diventare improvvisamente capaci di investire bene soltanto perché sono a disposizione ingenti finanziamenti europei. Se il motore della macchina amministrativa è inceppato, immettere benzina non serve a risolvere il problema. E questo è un tema

rilevante di portata generale: il PNRR è stato pensato non per finanziare singoli progetti di investimento, quanto per portare cambiamenti strutturali nel Paese.

LIBenter aveva ammonito al riguardo già nel 2021, in modo preveggente: si sarebbe dovuto intervenire sulla PA prima dell'arrivo dei fondi europei, non dopo, e non con grandi riforme ma con diverse formule organizzative. Tuttavia, qualcosa forse si può ancora tentare: è l'intento di questo primo Rapporto di monitoraggio.

Un secondo aspetto non scontato che emerge dalla fotografia complessiva dei primi risultati di monitoraggio riguarda il divario tra Nord e Sud. Pur persistendo, i dati rilevati dimostrano che quel divario non è granitico come in passato. Nei vari indicatori analizzati il Sud è risultato talora virtuoso al pari del Nord, e il Nord talora meno virtuoso del Sud. Lo si è visto nei capitoli precedenti a proposito di diversi indicatori.

Un terzo aspetto riguarda il livello di trasparenza sia dell'ente, limitatamente ad alcuni aspetti significativi per gli appalti, sia dello specifico progetto monitorato. Dall'analisi è emerso che laddove c'è un preciso obbligo normativo di pubblicare un dato, gli enti adempiono più diffusamente. Ed è ragionevole presupporre che a influire positivamente sul comportamento virtuoso dell'ente non sia tanto l'obbligo normativo in sé, quanto la disponibilità di un'indicazione precisa che lo guidi in cosa, come e dove pubblicare. Non a caso, fra i tre set di indicatori qui analizzati, quello in

cui è maggiore il numero di Comuni virtuosi è il primo, che riguarda alcuni aspetti di trasparenza generale.

Torna ad essere d'attualità la già menzionata raccomandazione al regolatore della trasparenza per un migliore standardizzazione delle modalità di pubblicazione di atti, dati, informazioni.

3. Da questo primo esercizio di monitoraggio attuato dai cittadini con LIBenter scaturisce anche un ultimo risultato che occorre valorizzare. Vi sono Comuni che sono andati oltre gli adempimenti formali richiesti dalla normativa di settore e hanno interpretato in modo pregevole le esigenze di conoscenza provenienti dal cittadino.

Si consideri ad esempio la chiarezza informativa e comunicativa che hanno le sezioni Amministrazione Trasparente di alcuni Comuni, quali Modena, Perugia e Pescara; il ricorso allo strumento (volontario) dei patti di integrità da

parte dei Comuni di Brescia, Arezzo e Matera; le modalità di comunicazione e di promozione dei progetti di investimento adottate dai Comuni di Agrigento e di La Spezia; la predisposizione di una piattaforma digitale (anch'essa volontaria) per il monitoraggio istituzionale e civico dei progetti di investimento dei Comuni di Alessandria, Pistoia e ancora Matera.

Si tratta di buone prassi la cui conoscenza è utile che circoli: con l'auspicio che altre Pubbliche Amministrazioni considerino l'utilità della trasparenza amministrativa, per rafforzare la propria *accountability* e per godere dei benefici derivanti dalle competenze che i cittadini (la "quarta elica") mettono a loro disposizione per il perseguimento del bene comune, in questo caso di un'efficace e coerente attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

PARTE QUARTA APPENDICE



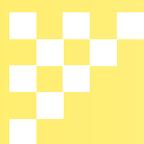
1. COME LAVORA LIBenter

LIBenter è un'Associazione Temporanea di Scopo fondata nel 2021 dall'Università Cattolica del Sacro Cuore, in *partnership* con Fondazione Etica, il CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e Libera contro le Mafie, con il duplice obiettivo di affiancare la società civile nel difficile compito di monitorare l'attuazione dei progetti di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e di cooperare con le Pubbliche Amministrazioni al fine di rendere l'esecuzione del Piano il più trasparente ed efficace possibile.

Attualmente, LIBenter è guidato dalla Coordinatrice nazionale, Nicoletta Parisi, coadiuvata dal Comitato di Gestione, composto da Dino Rinoldi e Paola Caporossi, da uno staff operativo di quattro persone e da tre cittadine dedicate al monitoraggio degli in-

vestimenti. Conta 19 associazioni *partner*, che, a diverso titolo e secondo le proprie competenze, supportano le attività dell'organizzazione e circa 90 cittadini monitoranti, che vengono accompagnati con sessioni di formazione e avviamento al monitoraggio civico. Nel corso del 2021 e 2022, LIBenter si è occupata di produrre un modello standardizzato di valutazione della trasparenza e dell'efficienza delle stazioni appaltanti nella gestione dei progetti del PNRR, e del coinvolgimento della società civile.

Nel 2023 è stata, poi, realizzata una Piattaforma digitale di monitoraggio, nella quale sono stati trasposti gli indicatori di monitoraggio individuati, e che costituisce l'ambiente di lavoro e la banca dati necessaria per la valutazione e l'analisi quali-quantitativa dei risultati.



*LIBenter è un noto avverbio latino
che significa "volentieri"*

È, senza dubbio, da segnalare la complessità riscontrata nell'approccio a una materia (quella degli appalti pubblici e della trasparenza amministrativa) molto tecnica e a strumenti (sezioni Amministrazione Trasparente e banche dati nazionali) non sempre facilmente fruibili, ma è altresì significativo sottolineare che, anche grazie al supporto e al contributo dei *partner* dell'Associazione, tra cui Fondazione Etica, Università degli Studi di Torino, INAPP, React e AseS, è stato possibile "fare una caccia al tesoro" attraverso le diverse fonti e applicare la metodologia formando, allo stesso tempo, nuove persone.

Per permettere la comparazione tra livelli di trasparenza e *performance* di enti della stessa tipologia, LIBenter si è posta un primo obiettivo operativo, ovvero il monitoraggio di un progetto per ciascuno dei 112 Comuni capoluogo di Provincia italiani, caratterizzato dalle seguenti peculiarità:

- è stato monitorato **un solo progetto per ciascun Comune capoluogo di Provincia**; dunque, il presente Rapporto non esaurisce il lavoro di analisi e valutazione dei progetti finanziati dal PNRR, né tanto meno vuole rappresentare la valutazione della *performance* complessiva di una PA. Ha soltanto la pretesa di mettere a disposizione dei lettori una prima fotografia basata sulle informa-

zioni e sui dati oggettivi e indipendenti ad oggi disponibili, in quanto pubblicati dagli enti stessi nei rispettivi siti *web* e trasmessi alle banche dati di riferimento;

- i progetti monitorati **sono stati scelti in funzione del territorio di riferimento, della finalità o della missione PNRR di maggior interesse per il monitorante**, privilegiando i progetti con un investimento previsto superiore ai 100.000 euro.

- la rilevazione è stata effettuata nei mesi **da gennaio 2024 a inizio giugno 2024**;

- poiché i progetti PNRR sono ancora in fase di attuazione e la maggior parte di essi non ha raggiunto ancora la fase effettiva di esecuzione, si è scelto di suddividere la rilevazione in fasi e seguire le tempistiche dell'attuazione del Piano e, ad oggi, si è proceduto alla **compilazione solo delle seguenti schede: Anagrafica; "1. Trasparenza generale"; "2. Trasparenza specifica" e "3. Progetto di fattibilità"**. Seguirà una seconda rilevazione sulle successive schede;

- **non sono stati monitorati progetti afferenti al Codice del Terzo Settore**, perché disciplinati da normativa differente da quella presa in considerazione nella metodologia di monitoraggio di LIBenter basata sulla disciplina degli appalti pubblici.

Per noi vuol dire anche:
**L'Italia BENE comune, Nuova,
 Trasparente, Europea, Responsabile**



2. NOTA METODOLOGICA

Come anticipato nella sintesi metodologica, per lavorare su progetti aventi come enti attuatori Pubbliche Amministrazioni della stessa tipologia, il monitoraggio è stato effettuato su un solo progetto per Comune capoluogo di Provincia, per un totale di 112 progetti avviati nel periodo antecedente il 1° gennaio 2024 e selezionati in piena autonomia dal singolo cittadino monitorante, sulla base del proprio territorio di residenza, della finalità del progetto, dell'interesse che ricopre la relativa missione PNRR, prediligendo progetti con importi superiori ai 100.000€ di investimento previsto.

La metodologia di LIBenter si concentra sull'analisi di sei aree di indagine, per ciascuna delle quali è stato sviluppato un set di indicatori, qui sotto riportati, che consentono una valutazione quantitativa delle informazioni raccolte.

Gli indicatori di monitoraggio sono formulati sotto forma di domande ed eventuali sottodomande che attengono non solo alla presenza dell'indicatore, ma anche alla facilità con cui il dato è stato trovato e all'aggiornamento del dato stesso.

Per facilitare la rilevazione, ciascun indicatore è accompagnato da una serie di indicazioni fornite dal *team* di esperti di LIBenter, che comprendono: i "Riferimenti normativi" da cui è stato dedotto l'indicatore; la cosiddetta "Fonte dato", ovvero l'indicazione circa il "luogo" dove trovare l'indicatore; eventuali "Link" forniti dal *team* da utilizza-

re per la ricerca dell'indicatore; ed eventuali "Note" per meglio definire il contenuto ed il significato dell'indicatore.

Per ciascuna area di analisi viene calcolato il relativo punteggio. A ogni scheda è assegnato uno *score* massimo su base 100. Per creare lo *score*, per ogni scheda, viene considerata una ponderazione tra tre variabili relative alla presenza del dato, alla facilità di individuazione dello stesso e al suo aggiornamento ("Presente", "Facile" e "Aggiornato").

Le domande sono a risposta chiusa (sì/no), e solo per alcune domande è prevista anche l'opzione "parzialmente". La variabile con maggior peso è "Presente", perché fornisce un'informazione dirimente ai fini della valutazione, e la variabile con minor peso è "Aggiornato", posto che è intrinsecamente legata alla variabile "Presente".

Al termine del processo di elaborazione dei dati e di normalizzazione dello *score*, specifici algoritmi matematici restituiscono lo *score* per ogni ente, disaggregandolo in *score* alto, medio e basso. In base allo *score* complessivo ottenuto per ogni singola scheda, è possibile individuare l'ente *benchmark* e, pertanto, la distanza degli altri enti rispetto al valore massimo.

3. AREE DI ANALISI

SINTESI

La scheda di sintesi non è una scheda di monitoraggio in senso proprio: ha lo scopo di registrare le informazioni anagrafiche del progetto, affinché sia univocamente identificabile.

Tuttavia, non tutte le informazioni in essa contenute sono disponibili all'inizio del monitoraggio, pertanto deve essere compilata in *itinere*, man mano che la procedura di appalto si dipana. Le informazioni richieste sono le seguenti:

- Codice Identificativo Gara (CIG)
- Descrizione sintetica dell'intervento
- Data di avvio/fine dell'analisi
- Amministrazione centrale titolare del progetto
 - Tipo di procedura di affidamento, tipo di gara d'appalto e criterio di aggiudicazione
 - Numero di offerenti
 - Denominazione, forma giuridica e CF dell'impresa aggiudicataria
 - Numero di subappalti
 - Data di pubblicazione e di scadenza del bando e relativa data di aggiudicazione
 - Data di conclusione prevista per il progetto e data di conclusione effettiva
 - Importo base d'asta, importo di aggiudicazione e costo totale finale del progetto
 - Valutazione sintetica sui dati inseriti: punti di forza e criticità
 - *Link* al contratto sulla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)

1) TRASPARENZA GENERALE

Questa scheda è volta a definire il livello generale di trasparenza amministrativa dell'ente pubblico e contiene i seguenti indicatori.

1. Sezione dedicata al PNRR sul 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

È individuabile il progetto da monitorare sul sito *web* dell'ente?

4. Whistleblowing

L'ente attuatore ha predisposto canali interni di segnalazione?

Se sì, la stazione appaltante mette a disposizione per le segnalazioni una piattaforma crittografata?

Se sì, la piattaforma è disponibile in *internet*, accessibile a tutti (non in *intranet*)?

5. Conflitto d'interessi

Sul sito *web* del soggetto attuatore sono pubblicate le dichiarazioni dei dirigenti amministrativi in materia di conflitto d'interessi?

2) TRASPARENZA SPECIFICA

Questa scheda è indirizzata a valutare il livello di trasparenza specifica dell'ente per il progetto monitorato.

Contiene i seguenti indicatori.

1. Patto d'integrità

È stato sottoscritto un patto d'integrità fra stazione appaltante ed aggiudicatario per il progetto monitorato?

Se sì, il patto d'integrità è di tipologia avanzata su sollecitazione della UE (comprende un soggetto terzo ed imparziale in funzione di ente monitorante)?

2. Accordo collaborativo

Sono stati adottati accordi collaborativi per il progetto monitorato?

3. Portale dei Contratti Pubblici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Sono presenti le comunicazioni degli atti per il progetto monitorato al portale Servizio Contratti Pubblici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti?

4. Invio dati Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di ANAC

La stazione appaltante ha inviato i dati relativi all'appalto da monitorare alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di ANAC?

5. Accesso civico semplice

In assenza di pubblicazione dei dati e documenti che devono essere pubblicati in base al d.lgs. n. 33/2013, è stata inoltrata qualche

istanza di accesso civico semplice per il progetto monitorato?

Se sì, la stazione appaltante ha fornito risposta?

È stata chiesta, indebitamente, la motivazione della richiesta di accesso o la compilazione di un modulo o altre formalità?

In caso di mancata risposta, è stata presentata la domanda di accesso al titolare del potere sostitutivo?

Se sì, è stata fornita risposta?

6. Accesso civico generalizzato

In caso di necessità di ulteriori informazioni, è stata presentata una richiesta di accesso civico generalizzato?

Se sì, la richiesta è stata accolta o rifiutata?

3) PROGETTO DI FATTIBILITÀ

A partire da questa scheda, il monitoraggio si sviluppa secondo le fasi del ciclo di vita di un appalto pubblico.

Questa scheda, in particolare, mira a valutare il livello di *compliance* della stazione appaltante con i riferimenti normativi e le indicazioni operative degli organi di governo relativi alla prima fase della progettazione: quella dello studio di fattibilità tecnico-economica.

La presente scheda contiene i seguenti indicatori:

1. Conflitto d'interessi in capo al dirigente responsabile

È assente l'ipotesi di conflitto d'interessi in capo al dirigente responsabile (RUP)?

2. Messa a disposizione del progetto

Il progetto è stato messo a disposizione (anche per un eventuale sopralluogo) dei potenziali operatori economici?

3. Sistemi di comunicazione per la conoscibilità dei progetti

Sono stati adottati sistemi di comunicazione per l'illustrazione e la promozione dei progetti alla cittadinanza?

Se sì, è stato previsto un dibattito pubblico?

4. Piattaforma pubblica digitale per il monitoraggio della fase di appalto

È stata predisposta una piattaforma pubblica digitale per il monitoraggio della fase di appalto?

4) PROGETTO ESECUTIVO

È dedicata alla fase esecutiva della progettazione, in conformità a quanto previsto dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), che articola la progettazione in materia di lavori pubblici in due livelli di successivi approfondimenti tecnici: il progetto di fattibilità tecnico-economica e il progetto esecutivo.

Contiene i seguenti indicatori:

1. Pubblicazione del progetto esecutivo

Hai trovato il progetto esecutivo del progetto monitorato? Se sì, inserisci il *link* nelle note.

2. Pubblicazione degli atti di approvazione del progetto esecutivo

Hai trovato gli atti di approvazione del pro-

getto esecutivo nei provvedimenti di approvazione? Se sì, questi atti contengono informazioni di dettaglio sul progetto esecutivo? Hai trovato informazioni di dettaglio sul progetto esecutivo in altri provvedimenti amministrativi (successivi all'approvazione del progetto esecutivo)?

3. Tempi di esecuzione del progetto esecutivo

Sono stati rispettati i tempi di sviluppo previsti per la progettazione esecutiva?

4. Sostenibilità ambientale del progetto esecutivo

Hai trovato qualche indicazione circa la volontà della stazione appaltante di realizzare il progetto in modo sostenibile ed ecologico?

Se sì, è previsto il rispetto dei criteri di sostenibilità energetica ed ambientale (CAM) da parte della stazione appaltante nel progetto esecutivo? Se sì, è previsto il rispetto del principio *Do No Significant Harm* (DNSH, i.e. non arrecare danno ambientale significativo) nel progetto esecutivo?

Se sì, hai trovato indicazioni sulle azioni predisposte dalla stazione appaltante per rispettare i 6 obiettivi ambientali DNSH? (in caso, specificare quali nelle note)

5. Adozione di sistemi di comunicazione per la conoscibilità dei progetti

Sono stati adottati sistemi di comunicazione per illustrare e promuovere (nello specifico) il progetto esecutivo alla cittadinanza?

5) PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE

Gli indicatori sono volti a valutare il tipo di procedura adottata dall'Amministrazione aggiudicatrice, il grado di trasparenza della fase del ciclo di vita dell'appalto in cui il contratto viene affidato ad un operatore economico e la presenza di criteri per il mantenimento dell'integrità pubblica dell'ente e per la valutazione della *performance* dell'appalto.

Gli indicatori presenti sono i seguenti:

1. Esistenza di una procedura di aggiudicazione con gara

La procedura di aggiudicazione del progetto monitorato è stata effettuata con una gara?

2. Pubblicazione della documentazione della procedura di aggiudicazione

È presente il bando di gara, lettera di invito o determina di affidamento diretto sul sito *web* della stazione appaltante?

3. Verifica da parte del cittadino dell'iscrizione dell'operatore economico alla *white list* contro l'infiltrazione mafiosa

L'operatore economico aggiudicatario è iscritto alla *white list* contro l'infiltrazione mafiosa?

4. Iscrizione alla *white list* come criterio di ammissione alla gara

È stata richiesta dalla stazione appaltante l'iscrizione alla *white list* contro l'infiltra-

zione mafiosa agli operatori economici come criterio di ammissione alla gara?

5. Sistema di *e-procurement* per la gestione della procedura

È stato utilizzato un sistema di *e-procurement* per la gestione della procedura di aggiudicazione?

6. Premi e penali in funzione dell'andamento dell'appalto

Sono stati definiti premi e penali da attribuire in funzione dell'andamento dell'appalto?

7. Clausola sociale volta ad assicurare una quota pari ad almeno il 30% riservata all'occupazione femminile

È presente nel bando di gara, nell'avviso o invito, la clausola volta ad assicurare una quota pari ad almeno il 30% riservata all'occupazione femminile?

Il concorrente, presentando l'offerta, si è impegnato a pena di esclusione ad assicurare questa quota in caso di aggiudicazione del contratto?

8. Eventuale deroga alla clausola sociale volta ad assicurare una quota pari ad almeno il 30% riservata all'occupazione femminile

Nel caso in cui si indichi una quota percentuale inferiore al 30% o in cui non si prevedesse da tale quota, sono espresse le ragioni della deroga?



9. Clausola volta ad assicurare una quota pari ad almeno il 30% riservata all'occupazione giovanile

È presente nel bando di gara, nell'avviso o invito, la clausola volta ad assicurare una quota pari ad almeno il 30% riservata all'occupazione giovanile?

Il concorrente, presentando l'offerta, si è impegnato a pena di esclusione ad assicurare questa quota in caso di aggiudicazione del contratto?

10. Eventuale deroga alla clausola sociale volta ad assicurare una quota pari ad almeno il 30% riservata all'occupazione giovanile

Nel caso in cui si indichi una quota percentuale inferiore al 30% o in cui non si preveda da tale quota, sono espresse le ragioni della deroga?

11. Clausola sociale volta ad assicurare una quota pari ad almeno il 30% riservata ai disabili

È presente nel bando di gara, nell'avviso o invito, la clausola volta ad assicurare una quota pari ad almeno il 30% riservata ai disabili?

Il concorrente, presentando l'offerta, si è impegnato a pena di esclusione ad assicurare questa quota in caso di aggiudicazione del contratto?

12. Eventuale deroga alla clausola sociale

volta ad assicurare una quota pari ad almeno il 30% riservata ai disabili

Nel caso in cui si indichi una quota percentuale inferiore al 30% o in cui non si preveda tale quota, sono espresse le ragioni della deroga?

13. Indicatori di performance (KPI) per misurare le prestazioni dell'appalto

Sono presenti nel bando o nella documentazione di gara indicatori di performance (KPI) per misurare le prestazioni dell'appalto?

6) ESECUZIONE

Oltre agli indicatori volti a valutare lo stato di trasparenza e di integrità della fase di appalto, ne sono previsti altri con l'obiettivo di verificare l'andamento della fase attuativa vera e propria.

Gli indicatori attualmente presenti nella scheda sono i seguenti:

1. Pubblicazione del contratto di esecuzione

È pubblicato sul sito *web* della stazione appaltante il contratto di esecuzione?

2. Presenza di subappalti

Sono intervenuti dei subappalti durante l'esecuzione del contratto?

3. Iscrizione alla *white list* del subappaltatore

La stazione appaltante ha verificato l'iscri-

zione dei subappaltatori alla white list contro l'infiltrazione mafiosa?

4. Verifica da parte del cittadino dell'iscrizione del subappaltatore alla white list

L'operatore economico aggiudicatario è iscritto alla *white list* contro l'infiltrazione mafiosa?

5. Incremento del costo totale

Il costo totale del lavoro, servizio o fornitura è rimasto invariato durante l'esecuzione rispetto a quanto preventivato dal contratto di esecuzione?

6. Varianti in corso d'opera

L'esecuzione del contratto è stata immune da varianti in corso d'opera?

7. Proroghe in corso d'opera

L'esecuzione è stata immune da proroghe in corso d'opera?

8. Sospensioni in corso d'opera

L'esecuzione del contratto è stata immune da sospensioni in corso d'opera?

9. Variazione dei tempi complessivi rispetto a quelli preventivati

I tempi complessivi di esecuzione del contratto corrispondono a quelli preventivati?

10. Effettiva applicazione di premi e penali per il rispetto dell'andamento previsto per l'appalto

I premi e penali, se previsti, sono stati effet-

tivamente applicati per il rispetto o meno dell'andamento previsto per l'appalto?

11. Rispetto dei tempi di erogazione dei pagamenti

I tempi di erogazione dei pagamenti sono stati rispettati?

12. Contenziosi intervenuti

Sono intervenuti contenziosi in corso d'opera?

13. Sostenibilità ambientale della fase di esecuzione

Vi è qualche indicazione circa l'effettiva esecuzione del progetto in modo sostenibile ed ecologico?

La stazione appaltante ha pubblicato una relazione conclusiva circa il rispetto del principio *Do No Significant Harm (DNSH)*, i.e. non arrecare danno ambientale significativo)?

14. Indicatori di performance (KPI) per misurare le prestazioni dell'appalto

Sono presenti nel contratto indicatori di *performance* (KPI) per misurare le prestazioni dell'appalto?

Se sì, vi è la previsione di vincolare i pagamenti al raggiungimento dei KPI?



4. FONTI DEI DATI

La fonte dei dati principalmente utilizzata è la sezione Amministrazione Trasparente sui siti *web* delle Amministrazioni Pubbliche, dove queste ultime devono pubblicare i dati, i documenti e le informazioni indicati dal d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal successivo d.lgs. n. 97/2016.

Tra le sottosezioni più “frequentate” vi sono: Bandi di gara e contratti; Provvedimenti/Provvedimenti amministrativi o dirigenziali; Personale/Titolari di incarichi dirigenziali amministrativi di vertice; Altri contenuti/Attuazione misure PNRR; Altri contenuti/Prevenzione della corruzione; Portale Appalti o Portale Gare.

Sono state utilizzate inoltre le principali Banche dati pubbliche utili per il monitoraggio della gestione degli affidamenti di contratti pubblici e dello stato di avanzamento delle opere pubbliche, ovvero la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) di ANAC, la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) del MEF, nella sua sezione sul Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP), il Servizio Contratti Pubblici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il portale ItaliaDomani e la banca dati predisposta da Fondazione OpenPolis, OpenPNRR.



5. RIFERIMENTI NORMATIVI

I principali riferimenti normativi sono il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e relativi allegati, e il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), a cui si è aggiunto il nuovo Codice dei contratti pubblici, adottato con decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici).

Sono state prese in considerazione, inoltre, le seguenti disposizioni normative e regolamentari:

- Decreto legislativo n. 165 del 2001, “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;
- Legge n. 190 del 6 novembre 2012, “Disposi-

zioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”;

- Decreto legislativo n. 39 del 2013, “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico”;
- Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 76 del 10 maggio 2018, “Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico”;
- Decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 1° luglio 2021, n.101, recante “Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e

altre misure urgenti per gli investimenti”;

- Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante “Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”;

- Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”;

- Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze 6 agosto 2021, adottato ai sensi dell’articolo 7, prima comma, ultimo periodo, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante l’individuazione delle amministrazioni titolari degli interventi previsti nel PNRR e i *target* e i *milestone* da raggiungere per ciascun investimento e sub-investimento;

- Decreto-legge 21 settembre 2021, n. 121 ed, in particolare, l’articolo 10 recante “Procedure di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni”;

- Circolare del 14 ottobre 2021, n. 21 della Ragioneria Generale dello Stato recante “Trasmissione delle Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”;

- Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione dell’infiltrazione mafiosa”;

- Circolare 30 dicembre 2021, n. 32 della Ragioneria Generale dello Stato recante “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all’ambiente (DNSH)”;

- Circolare 10 febbraio 2022, n. 9 della Ragioneria Generale dello Stato recante “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR”;

- Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 “Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”;

- Circolare 21 giugno 2022, n. 27 della Ragioneria Generale dello Stato recante “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Monitoraggio delle misure PNRR”;

- Circolare 26 luglio 2022, n. 29 della Ragioneria Generale dello Stato recante “Circolare delle procedure finanziarie PNRR”;

- Circolare 11 agosto 2022, n. 30 della Ragioneria Generale dello Stato recante “Circolare sulle procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR”;

- Decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito con modificazioni dalla Legge 17 novembre 2022, n. 175 - “Ulteriori misure urgen-

ti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”;

- Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”;

- Decreto legislativo del 10 marzo 2023, n. 24 su “la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali»”;

- Circolare 14 aprile 2023, n. 16 della Ragioneria Generale dello Stato recante “Integrazione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori - Rilascio in esercizio sul sistema informativo ReGIS delle Attestazioni dei controlli svolti su procedure e spese e del collegamento alla banca dati ORBIS nonché alle piattaforme antifrode ARACHNE e PIAF-IT”;

- Circolare ministeriale 13 luglio 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti recante “Regime giuridico applicabile agli affidamenti relativi a procedure afferenti alle opere PNRR e PNC successivamente al 1° luglio 2023

- Chiarimenti interpretativi e prime indicazio-

ni operative”;

- Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante “Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”.

Con particolare riferimento alle fonti dell’Unione europea, sono stati presi in considerazione i seguenti regolamenti e decisioni:

Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088;

Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza;

Decisione di esecuzione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, recante “Approvazione della Valutazione del Piano per la ripresa e resilienza dell’Italia”, notificata all’Italia dal Segretariato generale del Consiglio ECOFIN con nota LT161/21, del 14 luglio 2021;

Decisione di esecuzione del Consiglio europeo dell’8 dicembre 2023 “che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all’approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia”;

Decisione di esecuzione del Consiglio ECOFIN del 14 maggio 2024 “che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all’approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia”.



RINGRAZIAMENTI

Questo Rapporto è frutto del lavoro, dell'impegno e della passione di molte persone che, secondo le proprie competenze e compatibilmente con il tempo disponibile, hanno contribuito in maniera significativa al raggiungimento di questo primo importante traguardo.

Il primo ringraziamento va, naturalmente, ai cittadini che, con passione gratuita, si sono dedicati al monitoraggio di almeno un progetto e ci hanno indirizzato con preziose indicazioni e utili suggerimenti. Ricordiamo in particolare: Emanuela Andreis, Cristina Barbieri, Sandra Basti, Federica Bianchi, Miriam Bisagni, Nicola Bordini, Massimo Caldarone, Sabrina Cavatorto, Jessica Coppa, Gaia de Lisi, Valentina Dominicis, Carmelita Dromi, Irene Fabbro, Luciana Favaro, Anna Carola Freschi, Roberto Fallerini, Elisa Gulizzi, Grazia Lerco, Sara Mance, Serena Manzani, Cristina Massarente, Daniela Minicelli, Paola Moretti, Caterina Pagani, Luciano Peccianti, Sabina Polidori, Veronica Polin, Mariaelisabetta Realdon, Brunella Scamardi, Lorenzo Segato, Mauro Spadafora, Francesca Tramarin, Daniela Vellutino, Chiara Viola, i componenti del Presidio Ilaria Alpi Miran Hrovatin e della Rete Comitati per Pavia, e Mariella Nocenzi, con la classe del primo anno del corso di "Innovazione sociale, Sostenibilità e Innovazione di genere" presso il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca

sociale della Sapienza Università di Roma. Siamo inoltre riconoscenti ai nostri *partner* per il supporto ricevuto: Associazione Analisti Ambientali; Agricoltori Solidarietà e Sviluppo (ASeS); Amapola srl; Cittadini Reattivi; Comunicazione Pubblica – Associazione italiana di comunicazione pubblica e istituzionale; Gran Sasso Science Institute (GSSI); Isfort S.PA – Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti; Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP); Italian Society of Science, Technology and Engineering of Architecture (ISTeA); Monithon; Movimento Europeo Italia; Openpolis; Osservatorio Civico PNRR; Osservatorio per la Comunicazione e l'Informazione nella Pubblica Amministrazione in Italia ed in Europa (OCIPA) presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione dell'Università degli Studi di Salerno; REACT – The integrity company; Rinascimento Green; Stati Generali delle donne; Università degli Studi di Torino; WeStart ODV.

Ringraziamo poi i finanziatori di LIBenter: il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), il Ministero dell'Università e della Ricerca, la Fondazione Banca Popolare di Milano e la Fondazione Cassa di Risparmio di Alessandria.

Si vogliono anche ringraziare gli enti pubblici che hanno raccolto la nostra proposta

di trasparenza attuata tramite il monitoraggio civico: in particolare i Comuni dell'area metropolitana di Milano e dell'area vasta di Alessandria che hanno avviato con LIBenter un percorso di formazione congiunta per il monitoraggio di progetti di investimento del PNRR.

A questo riguardo, non possiamo non citare le due associazioni che – facendo rete nei confronti della società civile e della Pubblica Amministrazione – stanno accompagnando il nostro percorso di monitoraggio: Cittadinanzattiva e Avviso pubblico, impegnate attivamente con LIBenter in Lombardia e in Piemonte.

Siamo molto grati a Domenico Saggese, efficiente e paziente sviluppatore della piattaforma.

La nostra speranza è che i dati che emergono dal primo Rapporto di monitoraggio civico di LIBenter incuriosiscano cittadini e istituzioni e che altre persone ed enti si affianchino al nostro faticoso lavoro.



Il gruppo di lavoro di LIBenter è composto da Nicoletta Parisi (Coordinatrice nazionale dell'Associazione), Paola Caporossi e Dino Rinoldi (componenti del Comitato di gestione dell'Associazione), Irene Colosio, Giorgia Ficorilli, Camilla Turelli e Marta Venturilli (Team di ricerca dell'Associazione).

LIBenter

L'Italia **BE**ne comune **N**uova, **T**rasparente, **E**uropea, **R**esponsabile

Contatti :

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

Indirizzo :

Milano, Largo Agostino Gemelli, 1
20123
Italia