

# L'IMPORTANZA DEL MONITORAGGIO DELLA SPESA PUBBLICA IN UN'OTTICA DI PROMOZIONE DELL'INTEGRITÀ NELLA RICERCA: IL CODICE UNICO DI PROGETTO (CUP) E IL PORTALE OPENCUP

Sara Berselli\*, Marco Doglia\*\*

\*Ufficio Supporto alla Ricerca e Grant – CNR; \*\* Presidenza del Consiglio dei Ministri

[sara.berselli@cnr.it](mailto:sara.berselli@cnr.it); [m.doglia@governo.it](mailto:m.doglia@governo.it)

## INTRODUZIONE

La ricerca scientifica è fondamentale per lo sviluppo economico e sociale del Paese e, in quanto tale, deve essere condotta nel rispetto di principi e regole etici e morali atti a preservarne la credibilità.

Il concetto di integrità nella ricerca scientifica si riferisce all'insieme dei principi etici e dei doveri deontologici su cui si fonda l'attività di ricerca. I principi di onestà, trasparenza e il rispetto di standard etici e norme vanno osservati durante tutto il processo di realizzazione dell'attività di ricerca, a partire dalla sua iniziale progettazione fino alla pubblicazione dei risultati. Il mancato rispetto di tali principi e valori mina la credibilità e la reputazione delle Istituzioni che fanno ricerca e di quelle che la finanziano ed è per questo che è fondamentale che tutti gli attori coinvolti nel processo promuovano e adottino comportamenti in linea con una cultura di integrità.

In letteratura molto è stato scritto sui processi di falsificazione, di fabbricazione e di plagio, che, in questo ambito, vengono considerati i tre "peccati capitali". Tuttavia, un aspetto che merita attenzione è l'utilizzo trasparente delle risorse destinate alla ricerca, compreso un loro adeguato monitoraggio per permetterne l'accountability. Un uso non corretto delle risorse, sia che esse provengano da fondi pubblici, quindi pagati con le tasse dei cittadini, sia che esse siano private, danneggiano la credibilità della ricerca, minando la fiducia che in essa viene riposta da parte della società.

In questo contesto, è di fondamentale importanza l'adozione di soluzioni atte ad agevolare il monitoraggio delle risorse investite, connettendo i sistemi informativi deputati a raccogliere le relative informazioni. In Italia, uno strumento utile per poter perseguire tale finalità è rappresentato dal Codice Unico di Progetto (CUP).

## IL CUP E IL PORTALE OPENCUP

Il CUP identifica univocamente un investimento pubblico (ivi compresi investimenti anche solo parzialmente finanziati con risorse dell'Unione Europea), rendendo tracciabili le risorse messe a disposizione per la sua realizzazione. Tra gli investimenti pubblici rientrano a pieno titolo gli investimenti in ricerca e formazione ed è per questo che il CUP può assumere un ruolo centrale per la promozione di una cultura dell'integrità nella ricerca.

Il CUP è un codice alfanumerico di 15 cifre, acquisibile attraverso il portale "Sistema CUP" ([https://cupweb.rgs.mef.gov.it/CUPWeb/home\\_cup.jsp](https://cupweb.rgs.mef.gov.it/CUPWeb/home_cup.jsp)) che rappresenta una sorta di "Codice Fiscale" del progetto di investimento. Tale codice deve essere riportato in ogni documento amministrativo e contabile cartaceo e informatico, relativo al progetto e deve essere utilizzato nelle banche dati dei vari sistemi informativi connessi alla gestione dello stesso. Nella Figura 1 è riportata la Struttura del CUP.



Figura 1

La Legge n. 3/2003, all'art. 11, prevede l'obbligatorietà del codice CUP per tutti i progetti d'investimento pubblico. A seguito della **Riforma del CUP del 2020** (articolo 41 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120), al fine di rafforzare i sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici, con modifica all'art. 11 della Legge n. 3/2020, è stata disposta la **nullità di tutti gli atti amministrativi di finanziamento o di autorizzazione** degli investimenti pubblici derivante dalla mancata apposizione del CUP negli stessi. Il CUP è quindi un **elemento essenziale** dell'atto di finanziamento o di autorizzazione all'esecuzione dei progetti.

Le informazioni che possono essere acquisite nel corredo informativo di un CUP relativo ad un progetto di ricerca sono le seguenti:

- **Soggetto titolare del progetto** – soggetto che è responsabile della realizzazione dell'attività di ricerca e del relativo budget;
- **Settore, sottosettore e categoria** – caratterizzano l'ambito di intervento del progetto;
- **Anno di decisione**;
- **Denominazione** del progetto di ricerca;
- **Descrizione** del progetto (informazioni sintetiche sull'attività prevista dal progetto);

- **Ammontare delle risorse pubbliche e private** con le quali si realizzeranno le attività di ricerca;
- **Tipologia delle risorse pubbliche** utilizzate (ad es. comunitaria, statale, regionale etc.);
- **Strumento di programmazione**, se presente.

Al fine di garantire l'univoca identificabilità delle risorse assegnate ad ogni partner, nel caso di progetti di ricerca complessi, il progetto di ricerca viene assimilato ad un "programma", nel quale ogni partner è responsabile di uno specifico progetto che consiste nell'insieme delle attività a suo carico, alle quali è associato un budget. Da qui ne deriva che, sulla base del quadro economico del progetto, sia attribuito **un CUP ad ogni singolo partner**. L'unitarietà del monitoraggio dell'attività di ricerca viene garantita attraverso lo strumento del collegamento, sia amministrativo che informatico, via **CUP Master**. Il CUP Master è il primo CUP acquisito in ordine temporale, solitamente quello che fa capo al Coordinatore del progetto, a cui si collegano i CUP dei partner di progetto. I corredi informativi dei CUP riportano i codici con i quali sussiste tale collegamento, ma anche le principali informazioni finanziarie del progetto-programma di ricerca nella sua interezza.

Il Progetto OPENCUP, finanziato mediante il Programma PON Governance e Assistenza Tecnica (GAT) 2007-2013 e successivamente rifinanziato mediante il PON Governance e Capacità istituzionale (GOV) 2014-2020, ha lo scopo di mettere a disposizione, in formato aperto, i dati della piattaforma del Sistema CUP per rendere accessibili ai cittadini i dati sugli investimenti pubblici. Tale obiettivo è stato raggiunto mediante la creazione del **Portale OpenCUP** (<https://www.opencup.gov.it/portale/web/opencup/home>). Inoltre, il progetto ha lo scopo di esporre informazioni complesse mediante l'interoperabilità con le altre banche dati e sistemi di altri soggetti, pubblici e privati, che è resa possibile grazie al CUP che funge da chiave esterna per collegare detti sistemi.

Una delle **forme di interoperabilità** più interessanti per il monitoraggio dell'utilizzo di risorse per la ricerca è attualmente quella tra il CUP (programmazione) e il CIG (gestito da Anac e relativo ad ogni gara e affidamento effettuati), finalizzato a raccordare tutte le informazioni necessarie per tracciare la prima fase del ciclo della spesa per progetti di ricerca in Italia, collegando il processo di programmazione delle risorse pubbliche con quello di affidamento mediante gara ai diversi soggetti. Il collegamento con i sistemi di spesa, i.e. fatturazione elettronica, ancora in fase di piena attuazione, permetterà un monitoraggio ancora più completo dell'intero ciclo della spesa e il collegamento tra input

(risorse) ed output della ricerca, nonché la loro possibile condivisione in modalità open consentendo ai cittadini la conoscenza dell'evoluzione della spesa pubblica anche nello specifico settore della ricerca (Figura 2).



## RISULTATI

Attraverso il Sistema CUP è stato possibile effettuare un'analisi sui CUP generati dalle Strutture CNR negli anni 2022-2024, focalizzandosi sui codici generati per i progetti di ricerca.

Nel periodo considerato, il CNR ha generato complessivamente 4475 CUP, di cui 3861 codici per i progetti di ricerca (tale valore corrisponde all'86% del totale). Dei 3861 CUP relativi ai progetti di ricerca, 3787 risultano attivi, 47 chiusi, 21 cancellati e 6 revocati (da estrazione del 10/01/2025). È interessante osservare un picco di generazione di CUP (circa il 56% del totale) nell'anno 2023 dovuto alle progettualità a valere sul PNRR. Sul totale dei CUP generati nel triennio, 1113 codici (circa il 29%) sono collegati ad altri CUP mediante CUP Master.

Dall'analisi della "categoria", alla quale fanno riferimento i suddetti CUP, emerge che il 77% dei codici è ascrivibile alle voci "altre ricerche" e "altre aree tecnologiche". Inoltre 320 CUP fanno riferimento alla categoria "Protezione e promozione della salute umana" e circa 290 a "Controllo dell'ambiente terrestre e marino". Nella Figura 3 è riportata la ripartizione completa. Si osserva che sarebbe utile specificare le categorie di intervento in maniera più puntuale per consentire una maggiore conoscenza dell'ambito di attuazione dell'investimento.

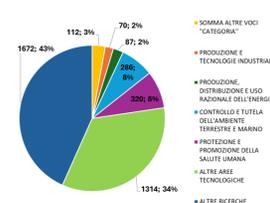
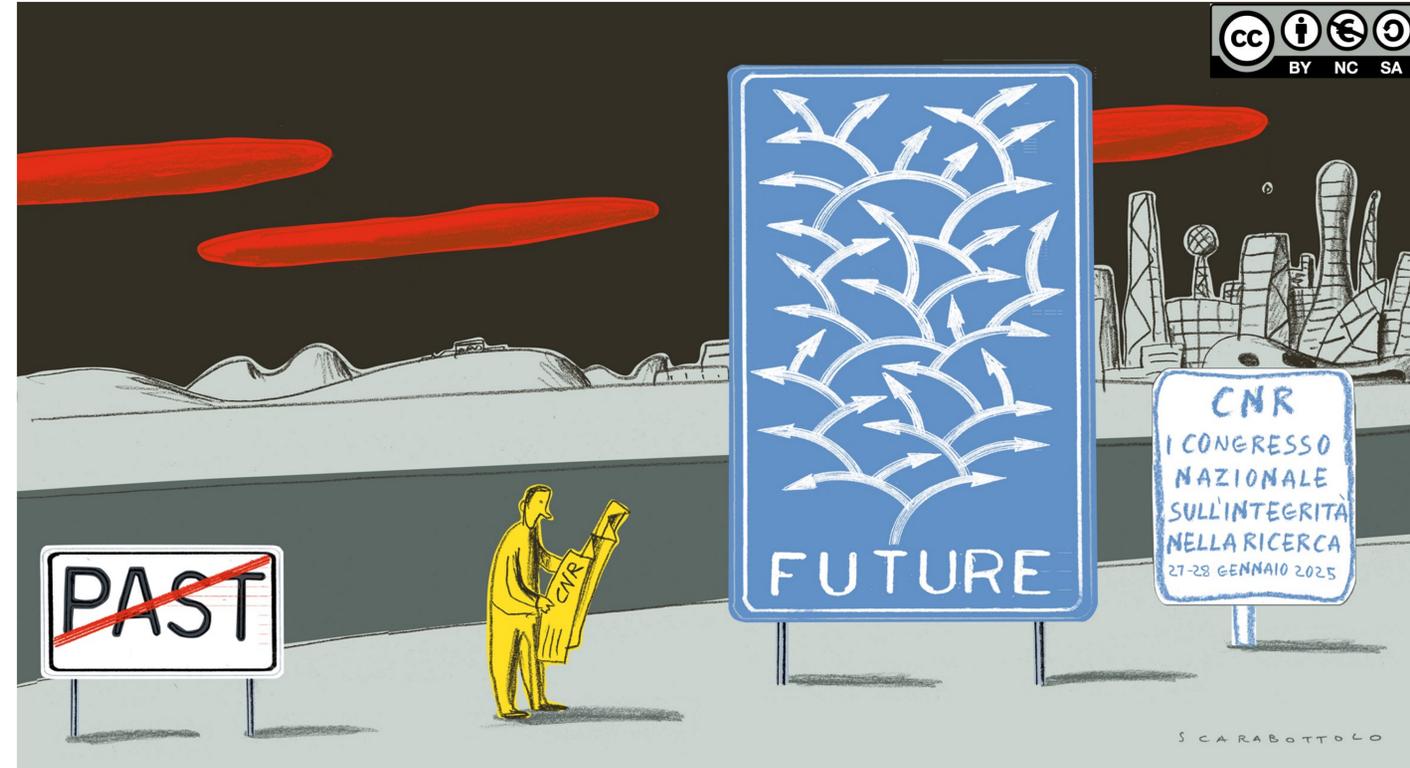


Figura 3



Con riferimento alle gare di appalto, è oggi possibile associare i CIG (Codici Identificativi di Gara) al CUP relativo al progetto di ricerca nell'ambito del quale è stata indetta la gara. Tale aspetto è importante al fine del monitoraggio dell'andamento della spesa e potrà essere utilmente estesa anche a tutte le spese effettuate, anche a quelle che non prevedono l'utilizzo del CIG.

Come precedentemente detto, il Portale OPENCUP ha messo a disposizione dei cittadini gran parte della banca dati CUP. Ad oggi è possibile accedere ai dati relativi ai progetti di ricerca generati a partire dal 2003. L'aggiornamento dei dati avviene mensilmente e i dati qui proposti sono aggiornati alla data del 1/1/2025. La Figura 4 riporta i dati visibili attraverso il Portale selezionando i progetti di ricerca. In aggiunta a questa vista, è possibile osservare la distribuzione dei progetti in base alla localizzazione (Figura 5) e alla tipologia (Figura 6) del soggetto titolare. Il Portale OpenCUP permette inoltre di fare ricerche per parole chiave e di scaricare in formato Excel i dati dei corredi informativi CUP.

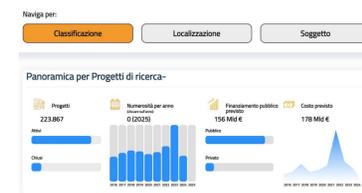


Figura 4



Figura 5

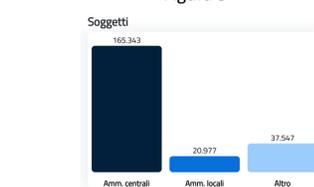


Figura 6

## DISCUSSIONE E CONCLUSIONI

Il CUP, identificando in maniera univoca ciascun progetto di investimento pubblico, anche nell'ambito della ricerca scientifica, accompagnandolo in tutte le sue fasi di vita e permettendo l'interoperabilità tra le differenti banche dati, costituisce l'architettura del sistema di programmazione e monitoraggio della spesa pubblica italiana finalizzata alla realizzazione di investimenti. Tale sistema permette anche la valutazione del loro stato di attuazione nonché, in prospettiva, la loro efficienza collegando input e output del singolo progetto di investimento.

Affinché la ricerca scientifica continui a godere di credibilità da parte dell'opinione pubblica è fondamentale garantire l'accountability delle risorse impiegate ed il collegamento delle stesse agli output, anche per ridurre il rischio di doppio finanziamento.

Con riferimento al tema dell'integrità nella ricerca, un aspetto importante è quindi rappresentato dalla necessità che tutte le risorse impiegate per la realizzazione dei progetti di ricerca siano utilizzate in modo trasparente ed efficiente e nel pieno rispetto della normativa vigente e delle regole di rendicontazione. Al fine di perseguire tali obiettivi di trasparenza e di controllo dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, il CUP rappresenta un importante strumento di conoscenza dell'evoluzione della spesa pubblica destinata a ciascun progetto di ricerca scientifica. Dall'analisi dei CUP generati per i progetti di ricerca, è possibile risalire alle Istituzioni scientifiche che ne possiedono la titolarità, al tipo di strumento di programmazione nell'ambito del quale il CUP è stato richiesto e alla tematica a cui si riferisce quella determinata iniziativa progettuale.

Oggi, gran parte della banca dati CUP è stata pubblicata all'interno del Portale Open CUP ed è accessibile ai cittadini. Il Portale consente di conoscere, ad esempio, la distribuzione della titolarità dei progetti di ricerca sul territorio e il budget inizialmente stato destinato a tali interventi. Inoltre, consente di accedere a diversi dataset utili alla comprensione dell'andamento della spesa pubblica per la ricerca e di effettuare indagini attraverso delle parole chiave.

Alla luce di quanto sopra esposto, è evidente che il CUP e la conoscenza del suo corredo informativo possano rappresentare elementi essenziali per il perseguimento di un uso trasparente ed efficiente delle risorse pubbliche destinate alla ricerca. Il CUP, consente potenzialmente una piena interoperabilità tra le banche dati relative ai progetti di ricerca, che, una volta che sarà implementata,

così come avviene ad esempio nel campo delle Opere Pubbliche per il Sistema MOP-BDAP del MEF, potrà costituire un elemento utile al perseguimento dell'integrità nella ricerca consentendo un monitoraggio puntuale delle risorse destinate a ciascun progetto. Il coinvolgimento dei cittadini attraverso la condivisione dei dati è la base per la costruzione e il consolidamento di un rapporto di fiducia con il mondo della ricerca e con i soggetti pubblici e privati che la finanziano.

## BIBLIOGRAFIA

- Resnik, David B. *Scientific Research and the Public Trust*. Science and Engineering Ethics, 17(3) p 399-409 (2011)
- Resnik, David B. *Stewardship of research resources. Accountability in Research*, 26 (3), p 246-251 (2019)
- Commissione per l'Etica e l'Integrità della Ricerca del CNR. *Linee guida per l'integrità nella ricerca*, revisione dell'11/04/2019 (Protocollo n. 0067798/2019).
- Robshaw Janet D. et al. *Establishing and Maintaining Research Integrity at Academic Institutions: Challenges and Opportunities*. The American Journal of Medicine, 133 (3) e87-e90 (2020)
- Zhaksylyk Alikhan et al. *Research Integrity: where we are and where we are heading*. Journal of Korean Medical Science, 38 (47), p 1-11 (2023)
- Science Europe. *Seven reasons to care about integrity in research*. [https://www.scienceeurope.org/media/42sphqqt/20150617\\_seven-reasons\\_web2\\_final.pdf](https://www.scienceeurope.org/media/42sphqqt/20150617_seven-reasons_web2_final.pdf). Updated 2015. Accessed October 2, 2023.
- ALLEA, All European Academies. *The European Code of Conduct for Research Integrity*. Revised Edition 2023