

Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di Laurea Magistrale in Governo, Amministrazione e Politica
Cattedra di Contabilità Pubblica

L'evoluzione del monitoraggio dei progetti d'investimento
pubblici, dal controllo sulla spesa alla logica *performance-based*
L'utilizzo del sistema ReGiS nell'ambito del PNRR

Relatore
Daria Perrotta

Correlatore
Efisio Gonario Espa

Candidato
Alma Petitto
Matricola 649602

Anno Accademico: 2022/2023

Indice

0. Introduzione.....	4
1. Il monitoraggio delle spese in conto capitale.....	12
1.1.Premessa: la spesa pubblica.....	12
1.2.La spesa per investimenti.....	20
1.3.L'origine dei sistemi di monitoraggio: la legge n. 144 del 1999.....	30
1.3.1. L'utilizzo del Codice Unico di Progetto (CUP) e la delibera CIPE n. 143 del 2002	33
1.3.2. La delibera del CIPE n. 25 del 2004: la nascita del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici.....	35
1.4.La governance del Sistema MIP.....	38
1.5.Il rapporto tra MIP e SIOPE per il monitoraggio dell'avanzamento finanziario dei progetti di investimento pubblico.....	41
1.6.La legge n. 196 del 2009 e l'obiettivo di razionalizzazione e ottimizzazione della spesa per investimenti: <i>focus</i> sulle opere pubbliche.....	44
1.7.Il decreto legislativo n. 228 del 2011: la programmazione e la valutazione delle opere.....	46
1.8.Il decreto legislativo n. 229 del 2011: finanziamento, monitoraggio e definanziamento....	51
1.8.1. L'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione.....	57
1.8.2. Il ciclo di vita di un'opera pubblica: il monitoraggio di carattere finanziario, fisico e procedurale ai sensi del Decreto del MEF del 26 febbraio 2013.....	61
1.8.3. La convergenza dei sistemi di monitoraggio verso l'univocità delle informazioni rilevate: la circolare n. 14 del 2014 della RGS.....	69
1.9.Cenni al Monitoraggio Grandi Opere (MGO) di cui al Codice dei Contratti Pubblici.....	73
2. La nuova logica della spesa per investimenti nel PNRR.....	77
2.1.Come cambia la governance del Piano tra il D.L. 77/2021 ed il D.L. 13/2023.....	82
2.2.La struttura del piano: L'interconnessione tra riforme e investimenti.....	93

2.2.1. Le spese correnti nel PNRR come strumento per la realizzazione di riforme e investimenti.....	97
2.3.L’attuazione del Piano secondo la logica <i>performance-based</i>	99
2.4.Il Piano Nazionale per gli investimenti Complementari e le scelte sul monitoraggio dei suoi interventi.....	106
3. Il monitoraggio del PNRR.....	113
3.1.Il PNRR come occasione per sviluppare un sistema efficiente di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche.....	113
3.2.Il processo di monitoraggio del PNRR.....	116
3.3.La circolare n. 27 del 2022 della RGS e l’introduzione del sistema ReGiS per l’adempimento agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR.....	121
3.4.La struttura del sistema ReGiS: Misure, Milestone e Target, Progetti.....	125
3.4.1. Il primo livello di osservazione: il monitoraggio delle Misure.....	127
3.4.2. Il secondo livello di osservazione: il monitoraggio di avanzamento <i>Milestone</i> e <i>Target</i>	133
3.4.3. Il terzo livello di osservazione: il censimento dei Progetti su ReGiS a carico delle Amministrazioni centrali titolari di Misura.....	136
3.4.4. Il terzo livello di osservazione: il monitoraggio dei Progetti a carico dei Soggetti Attuatori.....	141
3.5.Le funzionalità del sistema ReGiS nell’assicurare un efficace presidio del processo di monitoraggio: la validazione dei dati e i controlli automatici.....	145
3.6.Il ruolo del monitoraggio nell’assicurare il raggiungimento degli obiettivi del Piano e lo stanziamento delle somme.....	149
4. Prospettive evolutive della spesa per investimenti e del suo monitoraggio nel <i>post-PNRR</i>.....	155
4.1.La proposta di riforma della <i>governance</i> economica europea: prospettive evolutive della spesa per investimenti europea e nazionale.....	155

4.2. Il monitoraggio dei piani strutturali di bilancio a medio termine: il rafforzamento della sorveglianza europea.....	161
4.3. Il livello nazionale del monitoraggio delle riforme e degli investimenti dei piani strutturali nazionali: considerazioni conclusive sull'applicabilità del ReGiS come sistema unico di monitoraggio.....	163
5. Conclusione:	168
6. Bibliografia.....	175
7. Sitografia.....	186
8. Appendice 1: Intervista a Nunzia Vecchione, Ispettore Generale Capo dell'IGAE, Marco Piepoli, dirigente Ufficio II e Giovanni Rizzo, dirigente Ufficio V.....	187
9. Riassunto.....	195

0. Introduzione

Il presente elaborato ha l'obiettivo di analizzare l'evoluzione dei sistemi di monitoraggio dei progetti d'investimento pubblici, le loro modalità di funzionamento, le caratteristiche che li contraddistinguono e la relativa evoluzione correlata al mutamento della logica sottostante alla spesa pubblica nel settore degli investimenti. L'obiettivo è quello di dimostrare l'esistenza di un filo rosso tra i meccanismi sottostanti ai processi di spesa per investimenti e i sistemi deputati al loro monitoraggio.

L'analisi ha preso le mosse da una ricostruzione teorica del concetto di spesa pubblica, la cui definizione si rinviene nella voce a essa dedicata nell'Enciclopedia del diritto, che la definisce come lo strumento con cui lo Stato moderno risponde ai bisogni della collettività ed espleta il proprio indirizzo politico, traducendolo in obiettivi di politica economica. Dalla successiva classificazione economica della spesa pubblica è emersa la sostanziale differenza insita nella sua parte corrente rispetto a quella in conto capitale: le spese correnti, infatti, rappresentano le risorse destinate al funzionamento della pubblica amministrazione e alla redistribuzione dei redditi per fini non produttivi, mentre le spese in conto capitale rappresentano le erogazioni destinate agli investimenti, alle partecipazioni azionarie e alla concessione di crediti, ossia all'insieme di esborsi con cui lo Stato vuole rilanciare la propria economia.

L'elaborato ha poi proseguito con un'analisi quantitativa della spesa pubblica a partire dagli anni Sessanta del Novecento, fino alle dinamiche attuali legate all'introduzione del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza che finanzia il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, facendo emergere un disallineamento sempre più marcato tra le spese dello Stato, in costante aumento fino ai picchi degli anni Novanta, e le sue entrate, il cui adeguamento è stato più lento: questa sproporzione ha portato a un aumento del debito pubblico, che nel 1992 ha addirittura superato il 100% del PIL. La descritta dinamica dell'andamento della spesa pubblica ha determinato l'avvio di una serie di politiche di risanamento delle finanze pubbliche, sviluppatasi, *in primis*, con una sostanziale contrazione delle spese della pubblica amministrazione e con l'introduzione di meccanismi volti alla sua riqualificazione e razionalizzazione.

È in questo contesto che il legislatore ha predisposto l'implementazione di un sistema di monitoraggio della spesa pubblica che ne garantisca un controllo qualitativo e quantitativo per un suo efficientamento e ottimizzazione. Il monitoraggio assume quindi, in questa fase, la finalità di aiutare il decisore pubblico nell'allocazione delle risorse, così da evitare ulteriori incrementi del debito pubblico, e garantire la crescita dell'economia e della produttività. In proposito, si è rilevata la diversa finalità sottostante al monitoraggio delle due principali categorie di spesa oggetto della classificazione

economica, ossia il monitoraggio delle spese correnti rispetto a quello delle spese in conto capitale, e che è stata oggetto d'analisi nel primo paragrafo del presente elaborato.

In seguito a questo inquadramento teorico, l'elaborato si è focalizzato, anzitutto, sull'analisi dei processi di spesa per investimenti¹, a partire dalle sue fonti di finanziamento nazionali ed europee, per poi analizzarne l'andamento negli ultimi tre decenni e il grado di successo della loro realizzazione rispetto agli obiettivi programmati nei documenti di DEF e NADEF. È dall'andamento poco incoraggiante del grado di effettiva realizzazione degli investimenti italiani che ha preso le mosse l'analisi dei meccanismi di monitoraggio a essi dedicati, di cui la pubblica amministrazione si è dotata per perseguire un efficientamento della spesa in questo settore, così da ridurre gli sprechi, e per garantirne l'effettiva implementazione degli obiettivi d'investimento prefissati.

Il seguito del primo capitolo è stato quindi volto ad analizzare i sistemi di monitoraggio degli investimenti che si sono susseguiti nel corso degli anni, a partire dal Sistema di Monitoraggio per gli Investimenti Pubblici, per poi analizzare il Sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche, con dei cenni al Sistema di Monitoraggio Nazionale utilizzato nell'ambito dei programmi finanziati dai fondi d'investimento europei, per occuparsi, infine, del Monitoraggio finanziario delle Grandi Opere.

Il primo dei sistemi analizzati, relativo al Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP), è stato introdotto con la legge 17 maggio 1999, n. 144, la quale ha previsto l'avvio di un sistema di programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici italiani, così da migliorare la qualità e l'efficienza della pianificazione e realizzazione delle politiche di sviluppo del Paese. Si sono quindi analizzate le principali caratteristiche del sistema MIP e, in particolare, le delibere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) che ne hanno disciplinato il funzionamento: si è approfondito, in particolar modo, l'utilizzo innovativo, introdotto da questo sistema di monitoraggio, del Codice Unico di Progetto (CUP), che per la prima volta è stato associato, in questo contesto, a ogni progetto d'investimento programmato e grazie al quale le amministrazioni deputate al monitoraggio sono diventate in grado di risalire a un'ampia gamma di informazioni relative a ciascun investimento.

L'analisi ha poi proceduto con l'enucleazione delle caratteristiche principali del sistema MIP, in relazione all'ambizione del decisore pubblico di collegarvi una banca dati unitaria della pubblica amministrazione, alla *governance* del suo funzionamento e facendo un approfondimento sul monitoraggio dell'avanzamento finanziario che, grazie al sistema MIP, si è potuto per la prima volta realizzare. Su quest'ultimo punto, l'elaborato si è focalizzato sulla connessione tra i CUP e i dati di avanzamento finanziario forniti dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti pubblici (SIOPE), che rileva, a sua volta, i dati relativi agli incassi e ai pagamenti delle amministrazioni

¹ Principale componente della spesa in conto capitale del bilancio statale.

pubbliche e che ha rappresentato l'inizio dei processi di monitoraggio di carattere finanziario degli investimenti pubblici.

La seconda sezione del primo capitolo si è poi focalizzata sul nuovo sistema di monitoraggio della spesa per investimenti infrastrutturali introdotta ad opera della nuova legge di contabilità, la n. 196 del 2009. Quest'ultima, nell'ottica di razionalizzare e rendere più trasparenti, efficienti ed efficaci i processi di spesa, ha introdotto una serie di strumenti di programmazione, analisi, monitoraggio e valutazione della stessa, e ha dato vita a una banca dati unitaria, tuttora perno dei processi di monitoraggio dei progetti d'investimento pubblici: la banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP).

La legge di contabilità, infatti, nella consapevolezza dell'importanza strategica degli investimenti infrastrutturali per la crescita del Paese, dedica particolare attenzione all'efficientamento delle procedure di spesa per la realizzazione delle opere pubbliche, definendo un quadro normativo volto a regolare "l'intero processo di realizzazione delle infrastrutture in Italia con la finalità di migliorare la qualità delle decisioni pubbliche, la razionalizzazione e l'ottimizzazione della spesa per investimenti"². Sono stati quindi analizzati i cardini di questa riforma, volta a introdurre nel nostro ordinamento un ciclo integrale di programmazione, monitoraggio e valutazione degli investimenti infrastrutturali, tramite l'esame dei due decreti legislativi che hanno applicato i principi da essa posti: il decreto legislativo n. 228 del 2011, che delinea le norme in materia di programmazione e valutazione, e il n. 229 dello stesso anno, che invece si occupa del monitoraggio delle opere e sul quale poggia la sua base giuridica il nuovo Sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP).

Si è posta particolare attenzione alle specifiche del sistema MOP, a partire dal suo ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, per poi focalizzarsi sul tracciato informativo da esso rilevato e sulla prima attuazione del principio dell'unicità dell'invio delle informazioni rilevate, principio cardine di tutti i sistemi di monitoraggio che si sarebbero sviluppati successivamente e che poggia la sua applicabilità sull'interoperabilità tra le banche dati utilizzate dalle amministrazioni e i loro sistemi informativi con la *neo*-istituita BDAP.

In questa sezione, si è posta particolare enfasi sull'evoluzione che il MOP ha rappresentato rispetto al precedente sistema MIP, avendo dato l'avvio, per i progetti pubblici finanziati da risorse nazionali³, alla rilevazione dei dati di carattere fisico, procedurale e finanziario relativi alla

² https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_per_le_opere_publiche/index.html, cit.

³ La specifica relativa agli interventi finanziati da risorse nazionali è dovuta al fatto che il corredo informativo rilevato dal sistema MOP riprende gli oggetti di osservazione del SNM di cui ai fondi strutturali europei, non costituendo quindi una novità assoluta nel nostro ordinamento. Si tratta, a ben vedere, di estendere le logiche di programmazione, monitoraggio e valutazione già utilizzate per i progetti finanziati da risorse europee a tutti i progetti d'investimento pubblico realizzati sul territorio nazionale.

realizzazione delle opere pubbliche, in un'ottica volta non solo a controllare i processi di spesa, ma a razionalizzare e migliorare i processi allocativi fin dalle fasi programmatiche, per far sì che le risorse destinate a questo settore vengano effettivamente spese e, di conseguenza, che le opere vengano effettivamente realizzate.

L'ultimo paragrafo del primo capitolo è stato dedicato, infine, al Sistema di Monitoraggio finanziario delle Grandi Opere (MGO), previsto dall'articolo 203 del decreto legislativo n. 50 del 2016, e alle sue peculiarità rispetto ai due sistemi analizzati precedentemente, focalizzandosi, in particolare, sulla sua finalità di controllo dei flussi finanziari afferenti alle infrastrutture strategiche e prioritarie del Paese e di prevenzione dai rischi di infiltrazione mafiosa.

L'analisi del primo capitolo è risultata propedeutica per risaltare l'evoluzione subita dai sistemi di monitoraggio e dalla logica stessa sottostante alla spesa per investimenti, con l'adozione, in Italia, del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)⁴, all'interno della strategia europea del *Next Generation EU*. Il PNRR è un piano integrale di riforme e investimenti che ha l'obiettivo di superare la crisi economica derivata dalla crisi pandemica da Covid-19 e di rendere l'economia nazionale più produttiva, sostenibile e resiliente, in accordo ai macro-obiettivi di politica economica dettati dall'Unione Europea nel Regolamento che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, dal quale si attingono i finanziamenti dei piani nazionali, e riassunti nei sei pilastri di cui al suo articolo 3.

Il secondo capitolo ha fatto una ricognizione delle principali caratteristiche del PNRR, sottolineando, in particolare, gli elementi che lo caratterizzano come programma di *performance*, e non di spesa, nonché della sua struttura peculiare, articolata su più livelli attuativi e dalla quale si evince la diffusione di una nuova logica della spesa in conto capitale, che vede investimenti e riforme indissolubilmente interconnessi.

Il Piano si caratterizza, infatti, per la sua peculiarità di prevedere un meccanismo di finanziamento connesso al raggiungimento di precisi obiettivi di risultato concordati con l'Unione Europea⁵, per il quale, nei casi di ritardi o inerzie degli Stati membri nell'attuazione degli stessi, i pagamenti europei verranno temporaneamente sospesi o addirittura ridotti in maniera proporzionale agli inadempimenti rendicontati.

Dopo una breve delineazione del percorso europeo di approvazione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, l'elaborato si è concentrato sull'analisi della struttura di *governance* del Piano, in particolare su come questa sia cambiata tra il decreto-legge n. 77 del 2021 e il n. 13 del 2023, e sui

⁴ Approvato con la Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione del 13 luglio 2021.

⁵ Allegati alla Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021 e ulteriormente specificati dagli *Operational Arrangements* con la Commissione Europea del 22 dicembre 2021.

meccanismi grazie ai quali garantisce il conseguimento dei risultati di *performance* concordati in sede europea.

In seguito, nel secondo paragrafo, la trattazione si concentra sulla struttura del Piano su più livelli attuativi e programmatori, a partire dall'individuazione di sei Missioni, che fanno riferimento ai macro-obiettivi del Piano, per il raggiungimento dei quali esse vengono suddivise in 16 Componenti, che specificano ulteriormente gli obiettivi di ciascuna Missione e che, a loro volta, articolano in una serie di Misure, ossia un insieme di riforme e investimenti che, laddove conseguiti, portano al raggiungimento degli obiettivi finali. Si è quindi approfondita, successivamente, l'interconnessione delle riforme e degli investimenti, secondo una logica che attribuisce alle prime il compito di creare le condizioni regolatorie per l'efficace impatto dei secondi sul contesto economico-sociale di intervento. Si è fatta, infine, con una digressione sull'utilizzo delle spese correnti come strumento per la corretta realizzazione delle riforme e degli investimenti del Piano.

Il terzo paragrafo si è concentrato poi sulle caratteristiche che garantiscono l'attuazione del Piano secondo una logica *performance-based*, concentrando l'analisi sui traguardi qualitativi e quantitativi concordati in sede europea, che prendono il nome di *milestone* e *target*, ai quali si legano i meccanismi di finanziamento del Piano.

L'ultimo paragrafo del secondo capitolo è stato dedicato, infine, al Piano Nazionale degli investimenti Complementari (PNC) e al sistema di monitoraggio da esso adottato, che si pone a cavallo tra il modello utilizzato per la realizzazione delle opere pubbliche, il sistema MOP, e il sistema di monitoraggio utilizzato per gli interventi del PNRR, ruotante attorno al sistema ReGiS.

Il terzo capitolo dell'elaborato si è focalizzato sulle peculiarità del monitoraggio del PNRR e sui suoi tratti distintivi rispetto ai sistemi analizzati nel primo capitolo, sottolineando, in particolare, l'utilizzo che dello stesso si sta facendo per supportare le amministrazioni nei propri obblighi di rendicontazione davanti alla Commissione Europea, dalla cui valutazione positiva degli avanzamenti del Piano dipende il rilascio delle risorse afferenti al Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

Il primo paragrafo ha fatto una ricognizione sui livelli ai quali viene effettuato il monitoraggio, a partire dall'osservazione dell'andamento del Dispositivo nel suo complesso, fondato sull'individuazione di un *set* di indicatori comuni a tutti gli Stati membri e imputato alla Commissione Europea. La seconda parte del paragrafo introduce, invece, i capisaldi della disciplina italiana in materia di monitoraggio del PNRR, ruotante attorno all'articolo 1, comma 1043 della legge n. 178 del 2020, il quale incarica il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato di realizzare un sistema informatico deputato al supporto delle attività amministrative di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo di tutti i livelli attuativi del Piano. L'impianto così delineato dal legislatore ha visto la propria implementazione con la creazione

del sistema ReGiS, entrato ufficialmente in funzione in seguito all'emanazione della circolare n. 27 del 2022 della Ragioneria Generale dello Stato.

Nel secondo e terzo paragrafo si sono analizzate le modalità con cui si effettua il monitoraggio, nonché i soggetti ad esso deputati, sottolineando come non sia tanto il corredo informativo oggetto di rilevazione a distinguerlo dai sistemi precedenti, che risulta anzi in buona parte sovrapponibile, quanto piuttosto la diversa finalità perseguita, non tanto di controllo della spesa o di suo efficientamento allocativo, ma di garanzia del corretto raggiungimento dei risultati programmati, in virtù del rilascio dei pagamenti europei.

Il quarto paragrafo e i relativi sottoparagrafi si sono focalizzati sulla struttura del sistema ReGiS, che riflette i livelli attuativi del Piano, articolando il monitoraggio su tre livelli di osservazione: *Misure*, *Milestone* e *Target* e *Progetti*. A ognuna di queste sezioni del sistema sono associati i soggetti della *governance* del Piano che, a vario titolo, sono deputati alla rilevazione dei dati e alla loro immissione sul sistema: le Amministrazioni centrali titolari di misure quali responsabili dei livelli di osservazione relativi alle Misure nel loro complesso e ai *milestone* e *target* di propria competenza; i Soggetti attuatori per quanto riguarda, invece, la rilevazione delle informazioni afferenti ai progetti di propria competenza. L'analisi è stata corredata dall'inserimento di alcune schermate estrapolate direttamente dal sistema ReGiS, che hanno l'obiettivo di far visualizzare graficamente l'architettura del sistema, progettata proprio per essere il più possibile funzionale all'assistenza alle amministrazioni nelle proprie attività realizzative.

Il quinto paragrafo ha poi analizzato i principali meccanismi del sistema ReGiS volti a garantire un presidio efficace all'attuazione del Piano attraverso il monitoraggio, quali le attività di validazione da parte delle Amministrazioni titolari di misure rispetto ai dati inseriti dai Soggetti attuatori, e la predisposizione, da parte del sistema, di una serie di controlli automatici volti a informare costantemente le amministrazioni sui problemi rilevati nel corso del monitoraggio dei Progetti, delle *Milestone* e *Target* e delle Misure.

L'ultimo paragrafo del terzo capitolo, infine, si è occupato di alcune considerazioni conclusive sul nuovo sistema di monitoraggio elaborato per la realizzazione del PNRR, approfondendo i meccanismi sanzionatori adottati dall'Unione Europea per garantire il corretto conseguimento degli obiettivi prefissati, e rilevando come il sistema ReGiS sia riuscito a intercettare questa esigenza di assicurazione della *performance* realizzativa degli interventi del Piano, grazie al suo orientamento alla rendicontazione dei risultati conseguiti. L'ultima parte del paragrafo è stata infine dedicata ad alcune critiche mosse dalla Corte dei conti e dall'Autorità di audit al concreto funzionamento del sistema e al percorso da intraprendere per superare queste criticità, anche nell'ottica di una sua possibile estensione al monitoraggio di tutti gli investimenti pubblici realizzati in Italia e ai piani

strutturali di bilancio a medio termine che, plausibilmente, verranno introdotti dall'Unione Europea nei prossimi anni. È infatti proprio sull'interrogativo posto dall'opportunità di adottare il sistema ReGiS come sistema univoco di monitoraggio che si concentra la finalità ultima del presente elaborato che, nell'ultimo capitolo, provando a rispondervi, ha valutato la sua estendibilità ai programmi di investimento e riforma futuri, individuabili nei piani a medio termine di cui alla riforma europea *in itinere*.

È quindi sui piani di bilancio a medio termine di cui al processo di riforma della *governance* economica europea in atto che si è incentrato il quarto e ultimo capitolo del presente elaborato, suddiviso in tre paragrafi.

Il primo paragrafo ha analizzato i cardini della proposta di riforma, basandosi sulla Comunicazione al riguardo della Commissione Europea del 9 novembre 2022 e focalizzandosi, in particolare, sui piani di bilancio a medio termine dei quali si prevede l'adozione da parte degli Stati membri nel nuovo assetto delineato. La ragione di questa scelta metodologica è da ascrivere al fatto che tali piani, che avranno carattere pluriennale, ingloberanno al loro interno gli attuali programmi nazionali per la stabilità e per la crescita con i piani nazionali di riforma, in un'ottica per la quale non può esserci stabilità economica se non accompagnata a interventi di promozione della sua crescita. Tali obiettivi verrebbero individuati nell'insieme integrato di riforme e investimenti, grazie ai quali gli Stati membri potranno perseguire quegli obiettivi di sviluppo, sostenibilità ambientale, digitalizzazione e resilienza, introdotti con il *Next Generation EU* e grazie ai quali potranno rispondere alle attuali sfide economiche, geopolitiche e sociali dell'Europa.

Il secondo paragrafo ha analizzato le modalità di sorveglianza europea su questi piani e sui meccanismi sanzionatori previsti in caso di scostamenti da parte degli Stati membri, secondo una logica attenta al raggiungimento dei risultati programmati, anch'essa affine agli attuali piani per la ripresa e la resilienza nazionali.

Il terzo paragrafo, infine, contiene considerazioni conclusive circa l'applicabilità del sistema ReGiS per il monitoraggio delle riforme e degli investimenti dei suddetti piani, verificandone l'applicabilità a oltre l'ambito applicativo del PNRR, con il fine ultimo di razionalizzare gli oneri informativi delle pubbliche amministrazioni e migliorare i processi di rilevazione dei dati relativi a un settore economico fondamentale per l'economia di un Paese, quale quello degli investimenti.

Dal punto di vista metodologico, l'analisi è stata effettuata sulla base di una ricognizione delle principali voci dottrinali espresse sulle tematiche relative agli andamenti della spesa pubblica e ai suoi meccanismi di monitoraggio, oltre che della normativa, primaria e secondaria a essi dedicata. Nello specifico, si è fatto ampio utilizzo delle fonti normative istitutive dei sistemi di monitoraggio analizzati e della disciplina dettata dalle fonti secondarie, quali, in particolare, le delibere del CIPE e

del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In aggiunta alle delibere, e con specifico riguardo al sistema di monitoraggio adottato per gli investimenti e le riforme del PNRR e del PNC, sono state utilizzate, quale strumento fondamentale dell'analisi, le numerose circolari emesse dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, le quali hanno impostato e strutturato il funzionamento del sistema ReGiS, i soggetti che vi hanno accesso, nonché le informazioni con cui esso viene alimentato.

Per quanto riguarda gli aspetti regolamentati dal diritto dell'Unione Europea, sia rispetto all'iniziativa del *Next Generation EU* che alla riforma della *governance* economica, sono state utilizzate fonti normative, Comunicazioni, Accordi, Decisioni di esecuzione ed estratti di discorsi della Presidente della Commissione Europea.

Strumento fondamentale per l'analisi del sistema MOP e del ReGiS è stata poi l'intervista fatta all'Ispettore Generale Capo dell'Ispettorato Generale per gli Affari Economici (IGAE) del Ministero dell'economia e delle finanze, Nunzia Vecchione, la quale, insieme ai suoi colleghi Marco Piepoli e Giovanni Rizzo, dirigenti rispettivamente dell'Ufficio II e dell'Ufficio V dell'IGAE⁶, ha offerto la propria disponibilità nel rispondere ad alcune domande sorte dallo studio dei decreti legislativi n. 228 e n. 229 del 2011, istitutivi del sistema MOP.

La ricerca è stata supportata, inoltre, da un tirocinio svolto presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nell'ambito dell'Ufficio XIII dell'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE), nonché Autorità di Audit del PNRR. Durante questa esperienza è stato possibile avere accesso al sistema ReGiS, oggetto fondamentale della presente trattazione, attraverso il cono di visibilità dell'Autorità di audit, che può accedere al sistema in modalità di sola visualizzazione, non essendo esso nel novero dei soggetti deputati alla concreta gestione e al monitoraggio degli interventi del Piano, quanto piuttosto uno dei soggetti preposti alla verifica del corretto funzionamento dei suoi processi attuativi.

A titolo esemplificativo sono state, infine, inserite nell'elaborato alcune schermate estrapolate dal sistema ReGiS, grazie alle quali è stato possibile rendere più efficace la narrazione del suo funzionamento e del suo orientamento al raggiungimento dei risultati di *performance*, oggetto di rendicontazione alla Commissione Europea per il rilascio dei pagamenti semestrali.

⁶ L'intervista integrale all'Ispettore Vecchione e ai dottori Piepoli e Rizzo è stata allegata in appendice.

1. Il monitoraggio delle spese in conto capitale

1.1. Premessa: la spesa pubblica

“La spesa pubblica rappresenta il trasferimento dall'economia di un qualsivoglia soggetto pubblico ad un altro soggetto pubblico o privato o ad una qualsiasi persona fisica per il raggiungimento dei fini della collettività cui il soggetto pubblico è preposto o di cui cura particolari interessi, attraverso l'uso effettivo di parte della ricchezza della collettività stessa”¹. Dalla definizione in esame, rileva la concezione di fondo insita nella spesa pubblica, derivante dallo sviluppo dello Stato moderno e consistente nella risposta dello Stato ai bisogni della collettività: lo Stato diventa così “responsabile dello sviluppo della società nazionale”² e “la spesa è il mezzo più importante per raggiungere i fini di politica economica”³ e, più in generale, per l’espletamento del proprio indirizzo politico.

Nell’assetto costituzionale la spesa pubblica è strettamente connessa alle entrate, cioè al reperimento dei fondi necessari per provvedervi e proprio da questa correlazione ne deriva una disciplina che impone un controllo sulla spesa pubblica, non suscettibile di essere lasciata “alla discrezionalità e all’arbitrio”⁴ e che viene consacrata nella redazione del bilancio dello Stato, approvato dal Parlamento nazionale e visto come documento che non solo accerta le entrate, ma determina la ripartizione delle spese⁵. La disciplina costituzionale della spesa, proprio in virtù di quel collegamento con le entrate, trova fondamento nell’articolo 81 della Costituzione, nel quale si evidenzia come la funzione del bilancio sia proprio quella di “concorre alla copertura finanziaria del complesso delle spese pubbliche”⁶, principio sul quale il presente elaborato tornerà più avanti.

Per quanto riguarda la classificazione della spesa pubblica, si possono applicare il criterio giuridico, quello prettamente contabilistico o quello economico. Già il Regio decreto 23 maggio 1924 n. 827 dà una definizione normativa delle spese dello Stato, connotandole come “quelle alle quali si deve provvedere a carico dell’erario a norma di legge, decreti, regolamenti o altri atti di qualsiasi specie e quelle, in genere, necessarie per il funzionamento dei servizi pubblici che dipendono dalle Amministrazioni dello Stato”⁷, per poi disciplinarne, all’articolo successivo, il regime giuridico,

¹ Sepe, O., in *Enciclopedia del diritto*, Volume XLIII, voce: “spese dello Stato”, pag. 386, Giuffrè, Francis, Lefebvre, 1990, cit.

² Ibidem.

³ Graziani, A., *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino, 1929, cit.

⁴ Sepe, O., ibidem, pag. 392, cit.

⁵ Ibidem.

⁶ Barettoni Arleri, A., *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Editore Giuffrè, Milano, pag. 33, 1986.

⁷ Regio decreto del 23 maggio 1924 n. 827, *Regolamento per l’amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*, cit.

ovvero l'*iter* di effettuazione della spesa, che conta le fasi dell'impegno, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento⁸.

Altre distinzioni interessanti sono quelle tratte dalla dottrina economica, che distingue, ad esempio, tra spese produttive e redistributive⁹, ovvero tra spese di carattere generale e spese di carattere speciale¹⁰, o ancora fra spesa di esercizio e spese di governo¹¹⁻¹².

Per quanto riguarda l'articolazione delle spese nel bilancio dello Stato, si riscontra, già a partire dalla legge 1° marzo 1964 n. 62, una classificazione non solo economica, ma anche funzionale¹³ della spesa, mettendone in evidenza una funzione propriamente programmatica tramite il bilancio dello Stato, che doveva evidenziare lo scopo della spesa statale in termini di funzioni e programmi da realizzare per il raggiungimento dei fini istituzionali dello Stato¹⁴. Con la riforma della contabilità di Stato, effettuata con la legge 31 dicembre 2009 n. 196 e con le modificazioni successive¹⁵ e i decreti attuativi¹⁶ della stessa, nonché con l'introduzione del principio di pareggio di bilancio ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, la spesa nel bilancio dello Stato oggi, perseguendo il fine di "favorire la piena conoscenza della allocazione e utilizzazione delle risorse pubbliche"¹⁷ è articolata su tre livelli: missioni, programmi e azioni.

Le missioni, infatti, rappresentano le "funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica"¹⁸; i programmi, rappresentando l'unità di voto parlamentare¹⁹, fanno riferimento alle politiche pubbliche perseguite con la spesa pubblica; le azioni costituiscono, infine, un'ulteriore specificazione della "finalità della spesa rispetto a quella individuata in ciascun programma legislazione vigente"²⁰.

⁸ Bolognino, D., *Manuale di contabilità di Stato*, Cacucci Editore, Bari, 2019.

⁹ Le spese produttive sono considerate direttamente correlate all'aumento del reddito nazionale, in quanto danno luogo alla creazione di beni economici, mentre le spese redistributive non creano direttamente beni economici, ma redistribuiscono la ricchezza tramite trasferimenti da classi e individui più abbienti a classi e individui meno abbienti. In ultima analisi, è una distinzione tra spese che producono reddito e spese che non ne producono. Cfr. Sepe O., *ibidem*.

¹⁰ Questa distinzione fa riferimento ai destinatari del beneficio della spesa: nel caso delle spese di carattere generale il beneficio è collettivo, nel caso delle spese di carattere speciale, il beneficio è ristretto solo ad alcune categorie. Cfr. Sepe, O., *ibidem*.

¹¹ Sono spese di esercizio quelle effettuate per la riscossione, l'amministrazione e l'erogazione delle entrate, mentre sono spese di governo quelle deputate a soddisfare bisogni collettivi. Cfr. Sepe, O., *ibidem*.

¹² Sepe, O., pagg. 387-388, *ibidem*.

¹³ *Ibidem*, pagg. 388-389.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Legge 7 aprile 2011 n. 39. Legge 4 agosto 2016 n. 163.

¹⁶ Decreto legislativo 12 maggio 2016 n. 90, decreto legislativo 12 maggio 2016 n. 93.

¹⁷ Bolognino, D., *Manuale di contabilità di Stato*, Cacucci Editore, Bari, 2019, cit.

¹⁸ *Ibidem*, cit.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, cit.

Le classificazioni sin qui elencate forniscono informazioni importanti sulla spesa pubblica e sulla sua articolazione ai fini programmatori nel bilancio dello Stato, ma quella ritenuta più rilevante ai fini dell'analisi del presente elaborato è la classificazione economica delle spese, presente nei bilanci pubblici e che fa riferimento alla distinzione tra spese correnti, spese in conto capitale e spese per rimborso di prestiti²¹.

Le spese correnti sono le spese di funzionamento delle amministrazioni e fanno riferimento a tutte le emissioni volte alla produzione e funzionamento dei servizi statali e alla redistribuzione dei redditi per fini non strettamente produttivi.²²

Le spese in conto capitale sono invece tutte le “erogazioni per investimenti, diretti o indiretti, partecipazioni azionarie, conferimenti o concessione di crediti”²³, ovvero tutti quegli esborsi con cui la pubblica amministrazione vuole potenziare l'economia del Paese²⁴; la componente principale delle spese in conto capitale è data dalle risorse destinate alla realizzazione di investimenti, infrastrutture e acquisto di beni durevoli da parte delle amministrazioni²⁵.

Le spese per rimborso prestiti sono, infine, quelle “per il rimborso dei titoli a medio-lungo termine [...], e che, già emessi, scadranno nell'esercizio cui il bilancio di previsione si riferisce”.²⁶

Dunque, la spesa pubblica rappresenta, in ultima analisi, la destinazione delle risorse statali al perseguimento dei suoi fini istituzionali, a loro volta scaturiti dai bisogni collettivi, e proprio per questo rappresenta una parte importante dell'economia italiana, costituendo una delle componenti del PIL.

L'analisi quantitativa della spesa pubblica a partire dalla seconda metà del Novecento, e in particolare nel trentennio 1960-1990, rileva che l'incidenza di quest'ultima sul PIL è passata dal 29 per cento al 53,5 per cento toccando quasi i 58 punti percentuali tra il 1992 e il 1993, con un adeguamento delle entrate più lento. Questo ha portato ad una crescita del debito pubblico, che ha toccato e superato, nel 1992, il 100% del PIL e ha aperto una lunga stagione di risanamento della finanza pubblica, che avrebbe portato all'ingresso dell'Italia nell'eurozona²⁷. Infatti, la sottoscrizione del Trattato di Maastricht nel 1992 imponeva all'Italia di adottare una politica di risanamento delle finanze pubbliche²⁸ tramite una riduzione strutturale delle spese delle pubbliche amministrazioni,

²¹ Ibidem.

²² Sepe, O., pag. 388, ibidem.

²³ Ibidem, cit.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Bolognino, D., ibidem.

²⁶ Ibidem, cit.

²⁷ Cerniglia, F., *La spesa pubblica in Italia: articolazioni, dinamica e un confronto con gli altri Paesi*, Università Cattolica del Sacro Cuore-Centro di ricerca di analisi economica e sviluppo economico internazionale, Vita e Pensiero Editrice, 2005.

²⁸ Ibidem.

fenomeno interconnesso al processo di privatizzazione e di riforma dell'amministrazione italiana, secondo moduli atti al perseguimento dell'efficienza. Negli anni Novanta si attua quel cambiamento nella pubblica amministrazione che porta la stessa a presentarsi non più come emanatrice di atti, ma erogatrice di servizi²⁹, secondo una logica di *performance* fino a quel momento assente nel mondo pubblicistico.

Sulla scia di questi processi di managerializzazione e contenimento della spesa della pubblica amministrazione, tale da assicurare il rapporto tra il disavanzo pubblico annuale ed il Pil non superasse il 3 per cento ed il rapporto tra debito pubblico lordo ed il Pil non superasse il 60 per cento³⁰ ai fini dell'appartenenza italiana all'eurozona, il legislatore ha iniziato a mostrare un interesse analitico nei confronti dei meccanismi che incidono sull'andamento della spesa pubblica, attuando interventi mirati al suo contenimento e alla sua progressiva riqualificazione³¹. Queste esigenze hanno assunto, a partire dal 2007, un ruolo crescente nelle decisioni di finanza pubblica, anche alla luce delle difficoltà riscontrate nel perseguire il raffreddamento delle dinamiche della spesa, e hanno portato all'introduzione e al rafforzamento di sistemi di monitoraggio della spesa che garantissero un controllo penetrante qualitativo-quantitativo dei flussi di finanza pubblica³²: “in questa prospettiva, è stato avviato un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa, comunemente denominato *spending review*”³³.

Il miglioramento dei meccanismi di controllo qualitativo e quantitativo della spesa pubblica è diventato così uno dei principali obiettivi della politica economica recente, tanto che la *spending review* forma adesso oggetto del processo di bilancio, tramite l'assegnazione di obiettivi annuali di risparmio dei singoli ministeri e tramite il processo di “revisione e valutazione della spesa all'interno della programmazione economico-finanziaria e del bilancio annuale e pluriennale”³⁴.

Il processo di revisione della spesa pubblica è diventato recentemente oggetto anche di una Riforma³⁵ del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, volta a rafforzare il processo di revisione e valutazione della spesa pubblica nell'ambito della programmazione economica pluriennale fatta con legge di bilancio³⁶. Il Piano prevede, inoltre, la redazione di una revisione annuale della spesa nel

²⁹ Cucciniello, M., Fattore, G., Longo, F., Ricciuti, E., Turrini, A., *Management Pubblico*, Milano, Egea, 2018.

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l25014&from=BG#:~:text=I%20criteri%20di%20convergenza%20sono,di%20interesse%20a%20lungo%20termine.>

³¹ Camera dei deputati – Servizi studi – Dipartimento Bilancio – Documentazioni e ricerche, *La spending review-Evoluzione normativa*, 2019.

³² Ibidem.

³³ Ibidem, cit.

³⁴ Camera dei deputati – Servizio studi – Dipartimento Bilancio – Documentazioni e ricerche, *Il controllo della spesa pubblica e la spending review*, 2022, cit.

³⁵ Si tratta della Riforma 1.13 del Piano.

³⁶ Camera dei deputati (2022).

periodo tra il 2023 e il 2025, in modo che i risparmi di bilancio rilevati sostengano le finanze pubbliche o vengano utilizzati per finanziare processi di riforma del fisco o della spesa pubblica favorevole alla crescita. In attuazione di tale previsione, a partire dalla legge di bilancio relativa al 2023 e in accordo con le previsioni del Documento di Economia e Finanza (di seguito DEF), si predispongono riduzioni di spesa per ciascun Ministero per assicurare il raggiungimento degli obiettivi previsti di contenimento della spesa. La legge di bilancio relativa al 2023³⁷, in attuazione del DEF relativo al 2022, ha previsto per il triennio di riferimento i seguenti risparmi: 800 milioni per il 2023, 1200 milioni per il 2024 e 1500 milioni per il 2025³⁸. A questi, si aggiunge l'ulteriore obiettivo di risparmio previsto dal DEF relativo al 2023, riportato nella tabella a seguire:

	<i>(milioni di euro)</i>			
	2023	2024	2025	dal 2026
DEF 2022	800	1.200	1.500	1.500
DEF 2023	-	300	500	700
TOTALE	800	1.500	2.000	2.200

Fonte: <https://temi.camera.it/leg19/>

L'obiettivo di lungo termine della Riforma è quello di elaborare e attuare dei veri e propri piani di risparmio da parte delle amministrazioni che diventeranno, nei semestri futuri, oggetto di una relazione del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF) sul conseguimento degli obiettivi di revisione della spesa prefissati³⁹.

L'origine dei processi di analisi della spesa pubblica si rinviene nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica⁴⁰, che ha attribuito un ruolo di primaria importanza alle attività di analisi⁴¹, monitoraggio e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali⁴², da estendere gradualmente alle altre amministrazioni pubbliche.

La legge n. 196 del 2009 dedica al monitoraggio dei conti pubblici tutto il Titolo IV, articoli dal 13 al 16, nel quale pone norme volte a promuovere un controllo efficace sugli andamenti di finanza pubblica e sulla ricognizione delle pubbliche amministrazioni effettuata dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1 commi 2 e 3 della legge medesima⁴³. Lo strumento individuato dalla legge di contabilità per effettuare il suddetto monitoraggio dei conti pubblici consiste nella creazione di una

³⁷ Legge 29 dicembre 2022, n. 197, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*.

³⁸ Camera dei deputati (2022).

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*.

⁴¹ Camera dei deputati (2022).

⁴² Come si vedrà più approfonditamente nel seguito della trattazione.

⁴³ Legge n. 196 del 2009.

banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni⁴⁴ presso il MEF, accessibile all'ISTAT e a tutte le amministrazioni pubbliche, e nella quale queste ultime inseriranno i dati concernenti “i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni”⁴⁵ necessarie ad attuare il controllo dei conti pubblici di cui alla legge in questione. Non solo, per garantire il monitoraggio del ciclo completo delle entrate e delle spese, la legge di contabilità prevede che le pubbliche amministrazioni, tramite i propri tesoriери, trasmettano quotidianamente alla banca dati SIOPE⁴⁶ presso la Banca d'Italia, gli incassi e i pagamenti effettuati⁴⁷ attraverso ordini informatici emessi secondo criteri uniformi sull'intero territorio nazionale, e in particolare secondo lo *standard* Ordinativo Informatico emanato dall'AGID⁴⁸. Inoltre, per garantire l'uniformità della trasmissione delle informazioni, lo stesso articolo prevede che, laddove le amministrazioni non provvedano all'adempimento degli obblighi informativi, necessari per un monitoraggio efficace, non sarà loro possibile effettuare prelevamenti dai conti aperti presso la tesoreria dello Stato⁴⁹.

Con la legge n. 196 del 2009 si istituzionalizza il sistema di monitoraggio della spesa pubblica, legato, da un lato, a esigenze di efficientamento dell'amministrazione nell'espletamento dei propri fini istituzionali, così da garantire servizi ed infrastrutture efficienti ai cittadini, dall'altro, a esigenze di contenimento della spesa, con l'affermazione di processi di *spending review*⁵⁰. In ogni caso, ciò che emerge dalla legge di contabilità è la volontà di rafforzare la programmazione finanziaria, conseguendo al tempo stesso un maggior grado di strutturazione e sistematicità della spesa⁵¹: in questo senso, i meccanismi di monitoraggio sono inseriti proprio con l'obiettivo di controllare in modo continuo e sistematico l'andamento della spesa pubblica.

Al riguardo, è necessario effettuare una distinzione tra le finalità del monitoraggio delle spese correnti rispetto alle finalità del monitoraggio delle spese in conto capitale. Infatti, sebbene il presente elaborato abbia ad oggetto l'evoluzione del monitoraggio delle spese in conto capitale, e in particolare delle spese per investimenti e opere pubbliche, è opportuna una digressione sulle finalità del

⁴⁴ Il riferimento è alla Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP) di cui si parlerà più approfonditamente in seguito.

⁴⁵ Legge n. 196 del 2009, cit.

⁴⁶ Al SIOPE è dedicato il paragrafo 1.5.

⁴⁷ Legge n. 196 del 2009, art. 14, co. 6, 8-bis.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem, co. 11.

⁵⁰ Il processo di *spending review* è stato poi oggetto di numerosi decreti-legge negli anni successivi alla crisi finanziaria mondiale del 2008-2012, tra i quali il decreto-legge n. 78 del 2010, il decreto-legge n. 95 del 2012, il decreto-legge n. 101 del 2013, il decreto-legge n. 66 del 2014, il decreto-legge n. 90 del 2014. Tali decreti hanno fortemente limitato la capacità della spesa delle amministrazioni pubbliche, specialmente per quanto riguarda le spese correnti.

⁵¹ Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020.

monitoraggio delle spese di parte corrente, ovvero delle spese di funzionamento della pubblica amministrazione.

Mentre il monitoraggio delle spese in conto capitale risponde alla finalità di prevenire la generazione di residui di bilancio, assicurando quindi la spesa effettiva delle risorse stanziata e funzionali ad una crescita economica di lungo periodo, il monitoraggio delle spese correnti ha l'obiettivo di assicurare il contenimento della spesa pubblica e di non eccedere i limiti di spesa.

La questione del monitoraggio della spesa si collega all'obbligo costituzionale, *ex* articolo 81, di copertura di ogni legge che determini dei costi a carico delle finanze pubbliche, con conseguente obbligo di quantificazione degli oneri di ciascun provvedimento di questo tipo tramite una relazione tecnica⁵². Quest'ultima deve individuare gli effetti onerosi di ogni legge di spesa in termini quantitativi, gli esercizi finanziari in cui in cui gli oneri si manifesteranno, e classificare la spesa come capitale o corrente⁵³.

La disciplina sulla quantificazione degli oneri è contenuta nell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, come novellata dalla legge n. 163 del 2016. Prima della modifica operata dalla suddetta legge del 2016, l'articolo 17 della legge di contabilità⁵⁴ prevedeva che ciascuna legge onerosa indicasse espressamente la spesa autorizzata, intesa o come limite massimo di spesa o come previsione di spesa: in quest'ultimo caso, si prevedeva che la legge in questione contenesse una c.d. clausola di salvaguardia⁵⁵ per la compensazione degli effetti che, eventualmente, avessero ecceduto le previsioni medesime⁵⁶. La normativa previgente prevedeva un sistema di monitoraggio costante delle leggi contenenti le suddette clausole, così che, al verificarsi delle condizioni sopra descritte, il Ministro dell'economia e delle finanze, adottasse, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia, per darne poi atto alle Camere con apposita relazione che rendesse conto delle cause che ne determinavano gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi⁵⁷.

⁵² https://temi.camera.it/leg17/temi/la_copertura_delle_leggi_di_spesa

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Legge n. 196 del 2009, art. 17, co. 1, 12.

⁵⁵ Le clausole di salvaguardia sono norme che prevedono la variazione automatica di specifiche voci di aumento delle entrate o di riduzione delle spese, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa, la cui efficacia è quindi differita nel tempo rispetto all'entrata in vigore della legge che le contiene. Sono dette di salvaguardia in quanto finalizzate a salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica del Governo negli anni in cui le variazioni diventano efficaci. Cfr. Senato della Repubblica – Servizio del bilancio, Dossier – *Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, 2016;

https://temi.camera.it/leg17/temi/inizio_leg_le_clausole_di_salvaguardia

⁵⁶ Senato della Repubblica (2016).

⁵⁷ *Ibidem*.

La legge n. 163 del 2016 novella l'articolo 17 della legge di contabilità⁵⁸, eliminando il meccanismo delle clausole di salvaguardia⁵⁹ nel caso delle previsioni di spesa, riguardanti tipicamente spese di parte corrente, e sostituendolo con un nuovo meccanismo di cui ai nuovi commi 12-bis, 12-ter e 12-quater. La nuova procedura punta al rafforzamento del sistema di monitoraggio degli oneri individuati mediante previsioni di spesa, con l'obiettivo di prevenire il verificarsi di loro eventuali scostamenti rispetto alle previsioni⁶⁰. Per far questo, il nuovo sistema di monitoraggio pur non eliminando il ruolo di monitoraggio dei ministri competenti su questa tipologia di oneri, rafforza il ruolo del MEF. Il Ministro dell'economia, infatti, sulla base delle informazioni di monitoraggio trasmesse dai ministri competenti e sentiti questi ultimi, tramite proprio decreto, riduce gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del ministro competente, seppur nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti da oneri inderogabili⁶¹. Qualora risulti che i suddetti stanziamenti non siano sufficienti alla copertura finanziaria del maggior onere, è prevista la riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa anche di altri Ministeri tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e previa delibera del Consiglio dei ministri⁶². Nel caso in cui, infine, gli scostamenti non siano compensabili nel corso dell'esercizio con tali misure, il comma 12-ter dispone che si debba provvedere tramite iniziative legislative, ai sensi del comma 13 dell'articolo 17.

Le innovazioni apportate alla legge di contabilità dalla legge n. 163 del 2016, eliminando formalmente le clausole di salvaguardia, prevedono dei meccanismi correttivi del Ministro dell'economia ritenuti più diretti ed efficaci⁶³ e suffragati proprio dal rafforzamento del sistema di monitoraggio delle spese correnti, cui le previsioni di spesa tendenzialmente si riferiscono.

La disciplina introdotta nella legge di contabilità rende quindi evidente la finalità del monitoraggio di questa categoria di spese, che vuole limitare l'esplosione della spesa pubblica e garantire che le spese correnti non eccedano le previsioni di spesa, perseguendo quindi il filone del controllo della spesa pubblica introdotto con i processi di *spending review*.

⁵⁸ Il nuovo meccanismo non è stato avallato dalla prassi operativa, ancora legata allo strumento delle clausole di salvaguardia.

⁵⁹ Di fatto lo strumento della clausola di salvaguardia è stato riproposto dai Governi negli anni successivi la formale abolizione, seppur si è perseguito un intento di "sterilizzazione" delle stesse, ovvero di neutralizzazione dei loro effetti economici restrittivi (dal momento che lo scatto delle clausole comporterebbe tendenzialmente un aumento della pressione fiscale, a scapito del potere d'acquisto dei cittadini).

Cfr. https://temi.camera.it/leg17/temi/inizio_leg_le_clausole_di_salvaguardia;

⁶⁰ Art. 17, co. 12 della legge 196 del 2009, come modificato dall'art. 3 della legge 163 del 2016.

⁶¹ Art. 17, co. 12-bis, ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Mancando una prassi operativa degli strumenti introdotti con la legge n. 163 del 2016 non è possibile fare un bilancio del suo funzionamento reale.

1.2. La spesa per investimenti

Le spese in conto capitale costituiscono il Titolo II del bilancio di spesa ed individuano “tutte le spese che incidono direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale nazionale”⁶⁴, comprendendo le spese per investimenti, sia diretti che indiretti, e le spese per l’acquisizione di partecipazioni, azioni, conferimenti e concessioni di crediti per finalità produttive.

Le spese per investimento rappresentano, a loro volta, tutte le “spese che lo Stato, le Regioni, gli enti locali e le altre Amministrazioni pubbliche sostengono al fine di incrementare lo *stock* di capitale fisico o tecnologico a disposizione del territorio e del sistema produttivo”⁶⁵, la cui utilità non si esaurisce nel corso di un solo esercizio finanziario⁶⁶. Nel bilancio dello Stato le spese per investimenti sono classificate nelle seguenti categorie economiche del Titolo II:

- Investimenti fissi lordi: si tratta delle “acquisizioni, al netto delle cessioni, di capitale fisso, consistente in beni materiali o immateriali”⁶⁷⁶⁸, effettuate in maniera diretta dalle amministrazioni pubbliche, a differenza dalle spese in conto capitale indirette, con le quali le pubbliche amministrazioni finanziano gli investimenti di altri soggetti⁶⁹;
- Contributi agli investimenti: si tratta di trasferimenti in conto capitale effettuati dalle pubbliche amministrazioni ad altre realtà istituzionali allo scopo di finanziarne, in tutto o in parte, i costi per l’acquisizione di capitale fisso, costituendo quindi un sostegno all’ampliamento della loro capacità produttiva⁷⁰.
- Altri trasferimenti in conto capitale: si tratta di tutte “le operazioni di trasferimento, non comprese nella voce contributi agli investimenti, che operano una redistribuzione del risparmio o della ricchezza degli altri settori istituzionali”⁷¹;
- Acquisizione di attività finanziarie: si fa riferimento all’acquisizione “di partecipazioni e azioni conferimenti di capitale e concessioni di crediti per finalità produttive”⁷².

⁶⁴ https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/2018-06/2018_-_GLOSSARIO.pdf

⁶⁵ <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/PerimetroInvestimentiPubblici>, cit.

⁶⁶ MEF-RGS, Circolare del 28 aprile 2022, n. 19, *Nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa in conto capitale a carattere non permanente – adempimenti previsti dall’art. 10-bis della Legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni*.

⁶⁷ I beni materiali e immateriali da un lato rappresentano il prodotto del processo di produzione, dall’altro vengono utilizzati per quegli stessi processi per un periodo superiore all’anno finanziario.

⁶⁸ <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/PerimetroInvestimentiPubblici>, cit.

⁶⁹ <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/PerimetroInvestimentiPubblici>

⁷⁰ ISTAT, Conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche, *Glossario*, anni 1980-2010.

⁷¹ *Ibidem*, cit.

⁷² <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/PerimetroInvestimentiPubblici>, cit.

Sono invece escluse dalle spese per investimenti, le spese in conto capitale utilizzate per l'acquisto di beni e servizi volti esclusivamente al funzionamento dell'Amministrazione⁷³.

Dal punto di vista delle fonti di finanziamento, gli investimenti pubblici possono essere effettuati con risorse nazionali, iscritte nel bilancio dello Stato, o tramite i fondi strutturali di investimento europei (Fondi SIE) e il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento nazionali con le leggi di bilancio per il 2017, 2019 e 2020, sono stati istituiti ad esempio tre fondi distinti destinati agli investimenti e allo sviluppo infrastrutturale del Paese⁷⁴:

- Il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, istituito dalla legge di bilancio del 2017⁷⁵ con un orizzonte temporale pari a venticinque anni – dal 2017 al 2032 – ed una dotazione finanziaria iniziale di 47 miliardi di euro, con un rifinanziamento, ad opera della legge di bilancio per il 2018⁷⁶, pari a 36,115 miliardi di euro a decorrere dal 2018, fino al 2033⁷⁷. Tale Fondo viene ripartito con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (di seguito D.P.C.M.) previa parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, e finanzia interventi in settori specifici di spesa, quali infrastrutture, trasporti, ricerca, difesa del suolo edilizia pubblica e riqualificazione urbana.
- Il Fondo per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, istituito dalla legge di bilancio per il 2019⁷⁸, con un orizzonte temporale che va dal 2019 al 2033 ed una dotazione finanziaria pari a 43,6 miliardi di euro⁷⁹. Le risorse di questo Fondo sono destinate al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali e allo sviluppo del Paese, con una quota dedicata alla realizzazione, sviluppo e sicurezza dei sistemi di trasporto pubblico di massa. La particolarità del fondo in questione sta nel fatto che la norma istitutiva prevede la possibilità di revocare stanziamenti, anche pluriennali, con i decreti di riparto del fondo, laddove quegli stanziamenti non venissero utilizzati entro 18 mesi dalla loro assegnazione, con conseguente differente destinazione, nell'ambito delle finalità previste dalla norma⁸⁰. La norma istitutiva prevede, inoltre, un sistema di monitoraggio degli

⁷³ MEF-RGS, circolare n. 19 del 2022.

⁷⁴ Camera dei deputati – Servizio Studi, *I Fondi per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato*, 25 settembre 2020.

⁷⁵ Legge 11 dicembre 2016, n. 232, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*, art. 1, co. 140.

⁷⁶ Legge 27 dicembre 2017, n. 205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*, art. 1, co. 1072.

⁷⁷ Camera dei deputati (2020).

⁷⁸ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*, art. 1, co. 95-96.

⁷⁹ Camera dei deputati (2020).

⁸⁰ *Ibidem*.

interventi finanziati dal Fondo, cui si applicano le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche di cui al decreto legislativo n. 229 del 2011, cui si parlerà approfonditamente nei paragrafi a seguire.

- Il Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, istituito con la legge di bilancio per il 2020⁸¹, con una dotazione finanziaria pari a 20,8 miliardi di euro per gli anni 2020-2034. Questo Fondo, a differenza del precedente, focalizza i propri finanziamenti “all’economia circolare, alla decarbonizzazione dell’economia, alla riduzione delle emissioni, al risparmio energetico, alla sostenibilità ambientale e, in generale, ai programmi di investimento e ai progetti a carattere innovativo, anche attraverso contributi ad imprese, a elevata sostenibilità e che tengano conto degli impatti sociali”⁸². Per quanto riguarda le modalità di ripartizione del Fondo, a questa si provvede con D.P.C.M., su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, o, laddove si tratti di interventi di competenza regionale, con appositi decreti previa intesa con gli enti interessati, in sede di Conferenza Stato-regioni e province autonome di Trento e Bolzano. Anche per l’attuazione degli interventi finanziati dal suddetto Fondo è previsto il sistema di monitoraggio di cui al decreto legislativo n. 229 del 2011. Ad esiti negativi del monitoraggio, la legge istitutiva prevede una revoca degli stanziamenti non utilizzati entro 24 mesi dalla loro assegnazione, ma l’applicazione della norma suddetta è in stato di disapplicazione⁸³.

Oltre all’utilizzo di appositi fondi⁸⁴ per il finanziamento degli investimenti, tramite trasferimenti a fondo perduto in conto capitale ed in conto esercizio, questi vengono supportati anche dalle entrate dello Stato, in conto capitale o in conto corrente, dalle operazioni di cartolarizzazione dei cespiti, con privatizzazione di beni immobiliari pubblici o tramite il cambiamento di destinazione d’uso dei beni privati, tramite il ricorso al mercato finanziario, così come attraverso l’indebitamento⁸⁵ presso

⁸¹ Legge 27 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*, art. 1 co. 15-15, 18-25, 27.

⁸² Camera dei deputati (2020), cit.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Nonostante sia possibile finanziare gli investimenti in diversi modi, il legislatore preferisce il finanziamento tramite l’istituzione di fondi per rispondere ad una logica programmatica di un tipo di spesa che comporta l’utilizzo di ingenti risorse finanziarie e con riflessi socioeconomici rilevanti.

⁸⁵ La possibilità di ricorrere ad indebitamento è, tuttavia, oggi limitata ai soli fini di considerare gli effetti del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, previa autorizzazione al ricorrervi delle Camere da approvare a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, ai sensi dell’art. 81 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

istituzioni finanziarie pubbliche o presso operatori finanziari privati⁸⁶. È, infine, possibile operare la scelta di finanziamenti basati sulle *partnership* tra pubblico e privato, sfruttando quindi il capitale del soggetto privato e contabilizzando eventualmente l'investimento *off balance* laddove il rischio economico ricada sul *partner* privato⁸⁷.

Per quanto riguarda i finanziamenti comunitari agli investimenti, questi sono erogati sulla base di quote contributive a carico dell'UE, accompagnate da quote di cofinanziamento nazionale, ed il loro impiego viene coordinato dalla Commissione europea e dai Paesi membri⁸⁸. Le fonti principali dei finanziamenti di questo tipo sono il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) ed i Fondi strutturali di investimento europei⁸⁹ (Fondi SIE).

Il FSC è lo strumento principale per l'attuazione delle politiche per lo sviluppo e la coesione economica dei territori degli Stati membri⁹⁰ e risponde ad una "finalità di riequilibrio economico e sociale"⁹¹. È regolato dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88⁹², che ne prevede: la durata pluriennale, coerentemente con l'articolazione temporale della programmazione dei fondi strutturali europei; la destinazione per l'80 per cento alle aree del Mezzogiorno, essendo finalizzato allo sviluppo economico-ambientale; ed infine il principio dell'addizionalità, per il quale le risorse in oggetto sono aggiuntive e non sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati⁹³. La normativa prevede, inoltre, che l'individuazione delle "aree tematiche nazionali"⁹⁴ e la ripartizione del fondo siano attribuita al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)⁹⁵, che provvede con propria delibera.

I Fondi SIE si inseriscono anch'essi nella politica di coesione dell'Unione Europea, ai sensi del TUE che definisce tra i suoi obiettivi fondamentali quello del processo di integrazione economica

⁸⁶ Natale, F. (a cura di), *Gli investimenti pubblici: programmazione, monitoraggio e valutazione*, Università del Salento, 2020.

⁸⁷ Botto, A., Castrovinci Zenna S., *Diritto e Regolazione dei Contratti Pubblici*, Giappichelli, 2020.

⁸⁸ <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/PerimetroInvestimentiPubblici>

⁸⁹ Trattasi dei seguenti fondi: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale ed il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. Cfr.

<https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/PerimetroInvestimentiPubblici>

⁹⁰ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-3/>

⁹¹ <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/PerimetroInvestimentiPubblici>, cit.

⁹² Il Fondo, come disposto dall'articolo 4 del presente decreto, è finalizzato a fornire "unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento nazionale ordinario, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese". Cfr. PCM-DIPE-Ufficio III, dossier di approfondimento: *Il Fondo di sviluppo e coesione (FSC) e i Piani per lo sviluppo e la coesione (PSC)*, gennaio 2022.

⁹³ PCM-DIPE-Ufficio III (2022).

⁹⁴ Ibidem, cit.

⁹⁵ Ibidem.

europea⁹⁶, e fanno riferimento al periodo finanziario andato dal 2014 al 2020⁹⁷, seppure il loro utilizzo sia concesso agli Stati membri fino alla fine del 2023⁹⁸. Gli interventi dei fondi in questione sono destinati al finanziamento di progetti strategici di rilievo nazionale, regionale e interregionale “aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi”⁹⁹ e, vista la loro portata, se ne è previsto un monitoraggio degli andamenti tramite l’istituzione di un sistema informatizzato – Banca Dati Unitari (BDU) – per la registrazione e conservazione dei dati finanziari, fisici e procedurali degli interventi finanziati nell’ambito delle politiche di coesione¹⁰⁰. Per quanto riguarda infine la gestione dei fondi SIE, questa è demandata agli Stati membri tramite la sottoscrizione di accordi di partenariato¹⁰¹.

Non c’è dubbio che gli investimenti siano una componente essenziale dello sviluppo e della crescita dell’economia di uno Stato, dal momento che promuovono la realizzazione di progetti, interventi ed opere a favore della collettività e, per questo, non deve sorprendere che la spesa pubblica per gli investimenti sia uno degli indicatori più utilizzati per cogliere il contributo dell’intervento pubblico alla suddetta crescita economica.¹⁰² Per questo motivo, nel corso dell’analisi a seguire, ci si focalizzerà su una delle più importanti destinazioni degli investimenti pubblici, consistente nella spesa in opere pubbliche, che promuove la realizzazione di importanti opere infrastrutturali, come edifici pubblici, costruzioni, opere stradali e interventi sul territorio essenziali allo sviluppo socio-economico di un paese¹⁰³.

Infine, è utile analizzare l’andamento della spesa destinata agli investimenti pubblici in Italia, con particolare *focus* rispetto agli ultimi dieci anni, rilevando, in particolare, le differenze tra quanto previsto dai documenti programmatori – DEF e NADEF – e quanto effettivamente realizzato dal settore pubblico.

Nel grafico a seguire è raffigurato l’andamento della spesa per investimenti pubblici in Italia, comparato alla media degli investimenti nell’eurozona¹⁰⁴:

⁹⁶ [https://www.miur.gov.it/documents/20182/884386/Cosa_sono_Fondi_Strutturali.pdf/354b3476-1d9b-4d36-bef8-8f7dcf38e6b6#:~:text=I%20Fondi%20strutturali%20e%20di,in%20ritardo%20di%20sviluppo%20\(art.](https://www.miur.gov.it/documents/20182/884386/Cosa_sono_Fondi_Strutturali.pdf/354b3476-1d9b-4d36-bef8-8f7dcf38e6b6#:~:text=I%20Fondi%20strutturali%20e%20di,in%20ritardo%20di%20sviluppo%20(art.)

⁹⁷ Ad oggi i Fondi strutturali sono sostituiti dal *Next Generation EU*, a supporto del *Recovery Plan for Europe*. Cfr. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/2014-2020-european-structural-and-investment-funds_it

⁹⁸ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/2014-2020-european-structural-and-investment-funds_it

⁹⁹ <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/PerimetroInvestimentiPubblici>

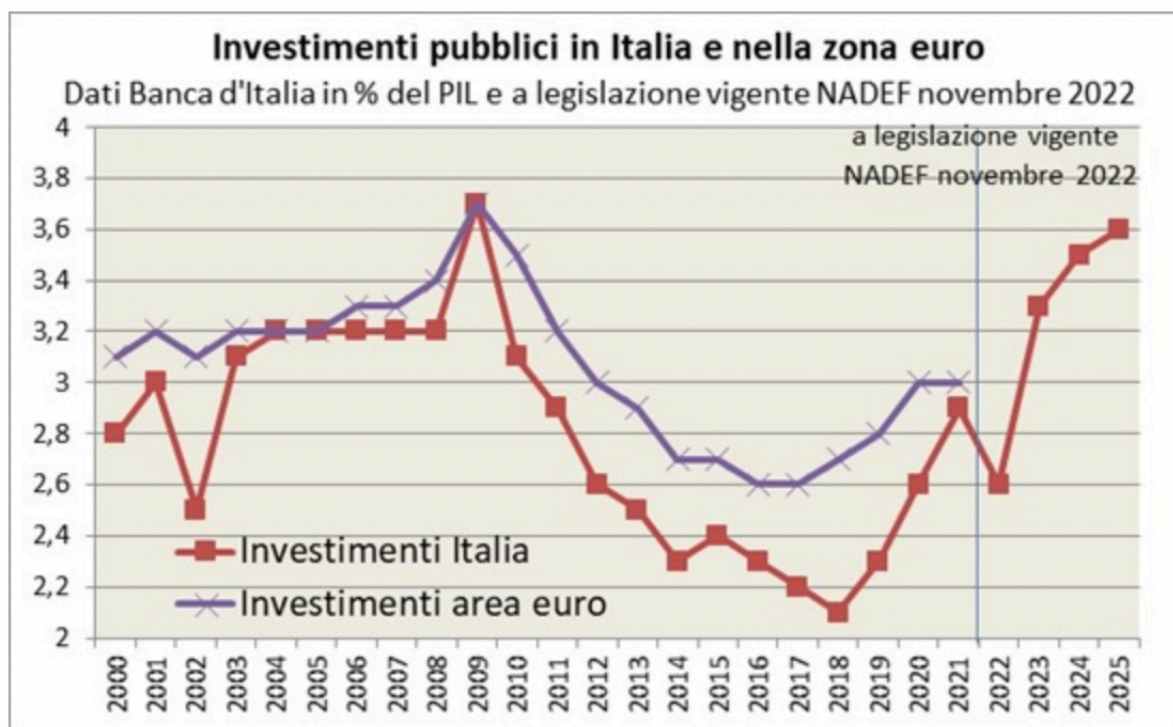
¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/2014-2020-european-structural-and-investment-funds_it

¹⁰² <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/IPu/Scopri>

¹⁰³ <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/PerimetroInvestimentiPubblici>

¹⁰⁴ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/andamenti-lungo-periodo-economia-italiana/#Investimenti%20pubblici%20in%20Italia%20e%20nella%20zona%20euro>



Fonte: Elaborazione DIPE sui dati forniti dalla Banca d'Italia a legislazione vigente NADEF, novembre 2022.

Il grafico mostra i dati afferenti agli anni 2000-2022, con delle proiezioni di spesa nazionale al 2025, sulla base della legislazione vigente riferita alla NADEF approvata nel novembre 2022. I dati che emergono sugli investimenti riflettono il generale ridimensionamento che ha caratterizzato la spesa pubblica negli ultimi vent'anni, con una minore incidenza della stessa sul PIL. Questo è avvenuto in conseguenza delle misure di consolidamento fiscale attuate in Europa successivamente alla firma del Trattato di Maastricht e, soprattutto, in seguito alla crisi finanziaria del 2009¹⁰⁵. Le politiche di *spending review*, cui si è fatto cenno nel primo paragrafo, hanno perseguito l'obiettivo del risanamento delle finanze pubbliche, tramite una forte riduzione della spesa pubblica discrezionale, compresa quella per investimenti; questo ha fatto sì che, dopo un picco di spesa per investimenti raggiunto nel 2009, con il 3,7 per cento di incidenza sul PIL, si è arrivati, dopo una leggera ripresa nel 2015, ad un'incidenza nel 2018 del solo 2,1 per cento¹⁰⁶, per poi tornare a salire a partire dal 2019 al 2,3 per cento¹⁰⁷, grazie al ciclo economico favorevole e, dal 2021, alla messa in campo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza che ha promosso un rilancio degli investimenti.

Nonostante l'importanza rivestita dalla spesa per investimenti per la crescita economica di

¹⁰⁵ Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo – Unità Tecnica Centrale Conti Pubblici Territoriali, *Relazione annuale CPT 2020. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*, 2020.

¹⁰⁶ Cottarelli, C., Gottardo, G., *La ripresa degli investimenti pubblici*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, 21 giugno 2021.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

lungo periodo, questa ha risentito non solo dei provvedimenti di *spending review*, che inevitabilmente hanno portato ad un suo calo, ma anche delle scelte politiche, spesso sottostanti alle decisioni di spesa, che prediligono la contrazione della spesa per investimenti piuttosto che quella di parte corrente, come viene dimostrato dalla “forbice”¹⁰⁸ esistente tra l’andamento di queste due categorie di spese nel tempo rispetto al PIL. Si tratta di un fenomeno ascrivibile tendenza del *policy-maker* italiano di fare scelte politiche di breve periodo e di evitare quelle di ampio respiro che dispieghino i loro effetti in lassi temporali più lunghi, quali piani di riforme strutturali ed investimenti¹⁰⁹.

Si riporta, nelle tabelle a seguire, l’incidenza della spesa corrente e di quella in conto capitale rispetto al PIL, dalla quale si evince la preferenza di lungo corso del legislatore verso le spese correnti rispetto a quelle in conto capitale:

	1996	2000	2003	2008	2009	2012	2013
Italia	52,4	45,9	48,4	49,2	52,5	51,1	51,2

Spese correnti in percentuale sul PIL. Fonte: Banca d’Italia.

	1996	2000	2003	2008	2009	2012	2013
Italia	3,7	2,6	4,3	3,8	4,4	3,1	2,7

Spese in conto capitale in percentuale sul PIL. Fonte: Banca d’Italia.

Dal momento che in Italia un forte freno alla realizzazione degli investimenti, oltre all’attuazione di politiche economiche restrittive e a scelte politiche poco lungimiranti, è dato dal tasso di mancata realizzazione degli stessi rispetto a quanto programmato, si farà di seguito una breve analisi dell’andamento delle *performance* degli investimenti fissi lordi dal 2015 al 2021, ovvero del grado di realizzazione degli stessi a fronte delle somme stanziare.

Facendo riferimento ai dati emersi dal monitoraggio annuale degli investimenti fissi lordi del settore pubblico, si rileva come la media degli stanziamenti annui per gli investimenti fissi lordi

¹⁰⁸ Forgione, G., *Controllo della spesa pubblica e spending review*, <https://www.forgionegianluca.it/>.

¹⁰⁹ Non è un caso che si tratti proprio delle scelte di *policy* richieste dall’Unione Europea dai piani nazionali di ripresa e resilienza degli Stati membri, volendo essa finanziare progetti che portino a una prospettiva di crescita in termini economici e di produttività di lungo periodo.

ammonti a circa 22,9 miliardi, considerando il quinquennio 2015-2020¹¹⁰, e a 23,8 miliardi, considerando il quinquennio 2016-2021¹¹¹. Rispetto agli anni considerati risulta che le *performance* migliori si sono avute tra il 2019 ed il 2021, mentre gli anni 2015-2018 hanno avuto i maggiori tassi di mancata realizzazione degli investimenti programmati. Dalle elaborazioni della Ragioneria Generale risulta infatti come tra il 2015 ed il 2020 ci sia uno strutturale divario di circa 1,6 miliardi di euro annui tra le previsioni di spesa nei DEF e nelle rispettive Note di Aggiornamento e gli interventi effettivamente realizzati, portando la quota di mancata realizzazione degli investimenti al -6.4%¹¹². La tendenza sembra in miglioramento, passando dalla mancata realizzazione della spesa per investimenti del 2016 pari al -19 per cento, con circa 5 miliardi di euro di differenziale tra attuazioni e previsioni, fino al 2019, quando invece il risultato a consuntivo annuale ha superato le previsioni di spesa del DEF in misura pari al 3 per cento¹¹³. Il dato si conferma nel 2020, quando la realizzazione supera di 1,3 miliardi le previsioni DEF.

Nella tabella a seguire si riportano i dati appena descritti, così come elaborati dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (di seguito DRGS o RGS) del MEF, in cui sono riportati i consuntivi degli investimenti fissi lordi del Settore pubblico¹¹⁴, le previsioni DEF e NADEF degli anni presi in considerazione (2015-2020), nonché i differenziali tra previsioni e livelli attuativi:

¹¹⁰ MEF-RGS, *Monitoraggio annuale degli investimenti fissi lordi del settore pubblico. Dati relativi al periodo 2015-2020*, Quaderni OpenBDAP n.3, 2021.

¹¹¹ MEF-RGS, *Monitoraggio annuale degli investimenti fissi lordi del settore pubblico. Dati relativi al periodo 2016-2021*, Quaderni OpenBDAP n. 5, 2022.

¹¹² MEF-RGS, Quaderni OpenBDAP (2021).

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Il Settore pubblico è considerato come la sommatoria dei suoi sottosettori: Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza. Cfr. ibidem.

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Valore medio annuo
Consuntivo (A)	SETTORE PUBBLICO	25.597	21.483	20.736	20.644	22.947	25.921	22.888
	Amministrazioni centrali	6.970	5.792	6.405	6.042	6.894	9.247	6.249
	Amministrazioni locali	17.897	15.264	13.835	14.078	15.682	16.378	15.522
	Enti di previdenza	730	427	496	524	371	296	474
Previsioni DEF (B)	SETTORE PUBBLICO	27.659	26.544	23.902	21.681	22.297	24.651	24.456
	Amministrazioni centrali	8.124	6.270	6.686	6.727	6.526	7.888	7.037
	Amministrazioni locali	18.615	19.193	16.066	14.154	14.861	16.281	16.528
	Enti di previdenza	920	1.081	1.150	800	910	482	891
Previsioni NADEF* (C)	SETTORE PUBBLICO			22.861	20.379	23.277	24.747	22.816
	Amministrazioni centrali			6.436	6.123	7.052	8.368	6.995
	Amministrazioni locali			15.475	13.703	15.555	15.896	15.157
	Enti di previdenza			950	553	670	482	664
Differenza dalle previsioni DEF (A) - (B)	SETTORE PUBBLICO	-2.062	-5.061	-3.166	-1.037	650	1.270	-1.568
	Amministrazioni centrali	-1.154	-478	-281	-685	368	1.359	-145
	Amministrazioni locali	-718	-3.929	-2.231	-76	821	97	-1.006
	Enti di previdenza	-190	-654	-654	-276	-539	-186	-417
Differenza dalle previsioni NADEF (A) - (C)	SETTORE PUBBLICO			-2.125	265	-330	1.174	-254
	Amministrazioni centrali			-31	-81	-158	879	152
	Amministrazioni locali			-1.640	375	127	482	-164
	Enti di previdenza			-454	-29	-299	-186	-242

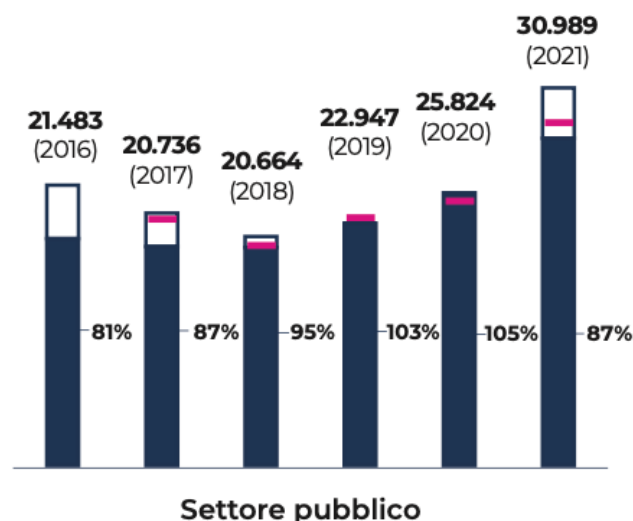
Programmazione e risultati degli investimenti fissi lordi del Settore pubblico. Fonte: elaborazioni RGS su dati amministrativi e dati SIOPE.

Per quanto riguarda i risultati del 2021, invece risulta una spesa per investimenti fissi lordi attestata a 31 miliardi, segnando un aumento di oltre 5 miliardi rispetto al livello di 25,8 miliardi del 2020, il che implica che, in termini percentuali, l'incremento è stato del 20 per cento, contro il 12,5 per cento dell'anno precedente¹¹⁵. A questo aumento della spesa in termini assoluti corrisponde, però, un peggioramento della performance attuativa, dal momento che, dopo due anni di performance positiva, il dato di consuntivo è risultato inferiore al valore programmato per l'anno, segnando un differenziale negativo di circa 4,8 miliardi, ovvero al -13 per cento¹¹⁶.

Nel grafico a seguire si mostra l'andamento degli investimenti fissi lordi in termini di percentuali di realizzazione rispetto alla programmazione in sede di DEF e NADEF, dal quale si evince un ritorno nel 2021, in termini percentuali, ad un tasso di mancata realizzazione degli investimenti rispetto al DEF pari al 13 per cento.

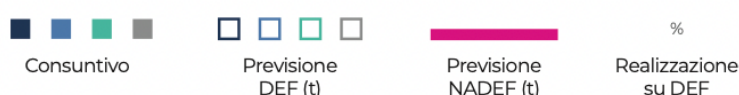
¹¹⁵ MEF-RGS, Quaderni OpenBDAP (2022).

¹¹⁶ Ibidem.



Pagamenti degli IFL e percentuali di realizzo rispetto alla programmazione
(valori in milioni di euro).

Fonte: elaborazioni RGS su dati amministrativi e dati SIOPE.



In conclusione, si può affermare che uno dei problemi principali connessi agli investimenti riguarda la fase attuativa, cioè il momento legato all’effettiva spesa delle somme stanziare. La criticità segnalata appare piuttosto rilevante, dal momento che “gli investimenti pubblici rappresentano una delle leve con le quali le politiche pubbliche concorrono al benessere dei cittadini e in quanto tali sono oggetto di analisi e di studi tesi a osservarne la quantità, la qualità e l’impatto sugli indicatori di sviluppo dei territori e delle comunità nelle quali vengono effettuati”¹¹⁷.

Per questo motivo, è quanto mai importante che il nostro Paese si doti di sistemi di monitoraggio e valutazione degli investimenti che garantisca, da un lato, l’efficienza della spesa pubblica, e dall’altro la restituzione alla cittadinanza di infrastrutture e servizi efficaci.

Nei capitoli a seguire si analizzeranno, in particolare, gli strumenti di monitoraggio di cui la pubblica amministrazione si è dotata per raggiungere gli obiettivi in questione, e si analizzerà come la logica stessa sottesa al monitoraggio sia sensibilmente mutata a partire dal PNRR.

¹¹⁷ Agenzia per la Coesione Territoriale – Nucleo di Verifica e Controllo – Unità Tecnica Centrale Conti Pubblici Territoriali, *Analisi degli investimenti pubblici. Dati, indagine diretta ai Responsabili Unici del Procedimento e casi studio*, 8 marzo 2021.

1.3. *L'origine dei sistemi di monitoraggio: la legge n. 144 del 1999*

Come si è detto precedentemente, l'evoluzione della spesa pubblica ha visto un forte rallentamento negli anni Novanta, quando, in funzione dell'adesione futura alla zona euro, l'Italia ha dovuto effettuare delle manovre finanziarie restrittive, in funzione dell'allineamento ai criteri di convergenza europei, adeguando l'andamento della propria spesa all'andamento negativo della crescita del PIL¹¹⁸.

A partire dalla sottoscrizione dell'Atto Unico Europeo nel 1986 da parte degli Stati membri, la Comunità europea ha fatto della coesione territoriale tra i Paesi membri uno dei suoi obiettivi principali, dando l'avvio alla politica di coesione economica, sociale e territoriale tramite l'istituzione di appositi fondi di investimento destinati ai territori sottosviluppati della CE¹¹⁹. Questo obiettivo, diventato poi uno dei capisaldi della politica europea con i Trattati di Lisbona del 2008, ha portato l'Europa a dedicare un'importante parte del proprio bilancio ed attività alla riduzione del divario tra le proprie regioni, specialmente quelle sottosviluppate e, per conseguire questi obiettivi, ha adottato i Fondi strutturali e di investimento europei, precedentemente richiamati, destinandoli agli Stati membri, in proporzione al fabbisogno, per ridurre il divario tra i livelli di sviluppo degli stessi¹²⁰.

L'assegnazione delle risorse finanziarie dei Fondi strutturali è volta alla promozione degli investimenti, per favorire la crescita economica e l'occupazione delle regioni europee e rafforzarne le economie¹²¹. L'utilizzo dei Fondi da parte degli Stati viene, tuttavia, assoggettato ad una logica improntata alla pianificazione, programmazione, attuazione e monitoraggio¹²² degli investimenti finanziati dalle risorse europee, logica fino a quel momento estranea a un Paese come l'Italia, sprovvisto di adeguati meccanismi programmatori e di monitoraggio della spesa per investimenti. Nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali europei del 1994/1999 si è quindi vista l'introduzione del monitoraggio, fatto innovativo anche a livello comunitario, rendendo in questo modo possibile la definizione di un quadro unico di riferimento sull'andamento finanziario delle politiche cofinanziate nel Paese¹²³.

¹¹⁸ Il marcato discostamento tra le politiche di spesa del Governo italiano, accompagnati da un andamento del PIL più lento, ed in alcuni periodi storici addirittura negativo, ha fatto sì che il debito italiano superasse il 100% del PIL nel 1992, per arrivare ad un record di indebitamento pubblico pari al 121.8% del PIL nel 1994. Cfr. Ministro dell'economia e delle finanze, Tavolo di lavoro delle parti sociali su "bilancio e patrimonio pubblico", Giarda, P., *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, 24 gennaio 2012.

¹¹⁹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/93/coesione-economica-sociale-e-territoriale>

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem.

¹²³ MEF-RGS, *Vademecum per il monitoraggio dei fondi strutturali*, Periodo di programmazione 2007-2013, 2011.

È quindi con l'intenzione di estendere le tecniche proprie della gestione dei fondi strutturali europei "all'insieme dei programmi e dei progetti attuativi a livello territoriale"¹²⁴, che l'Italia si dota, con la legge 17 maggio 1999, n. 144, di un sistema di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica della totalità degli investimenti pubblici nazionali¹²⁵. All'articolo 1 della suddetta legge, si prevede che le amministrazioni centrali e regionali, per migliorare la qualità e l'efficienza della programmazione delle politiche di sviluppo del Paese, si dotino di nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che le supportino "nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione"¹²⁶. L'istituzione dei suddetti nuclei è subordinata all'approvazione di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni-Province autonome di Trento e Bolzano ed è previsto il loro raccordo con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica¹²⁷, oggi inglobato nel Ministero dell'economia e delle finanze. Al fine di assicurare lo svolgimento ottimale delle funzioni ad alto grado di specializzazione affidate a questi nuclei, la legge n. 144 del 1999 prevede che questi operino in collegamento con gli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale, specialmente per quanto riguarda le fasi di valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti e per la gestione del Sistema di monitoraggio istituito *ad hoc* con la legge medesima¹²⁸.

Grazie alla legge n. 144 del 1999 l'Italia, consapevole non solo della centralità delle politiche di investimento ai fini della crescita del Paese, ma dell'importanza delle fasi programmatiche, attuative e valutative degli investimenti stessi, si è dotata per la prima volta di un Sistema di Monitoraggio degli investimenti pubblici che ne verificasse l'avanzamento tecnico-procedurale, fisico e finanziario, e che fosse in grado di fornire informazioni fondamentali sull'attuazione delle politiche di sviluppo¹²⁹. Il Sistema di monitoraggio viene istituito presso il Comitato per la programmazione economica (di seguito CIPE)¹³⁰, organo quest'ultimo demandato a costituire e definire la struttura del Sistema e a disciplinarne il funzionamento e l'attività, tramite propria

¹²⁴ Legge 17 maggio 1999, n. 144, *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*, art. 1, co. 2, c), cit.

¹²⁵ *Ibidem*, co. 1.

¹²⁶ *Ibidem*, cit.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*, art. 1, co. 2.

¹²⁹ *Ibidem*, art. 1, co. 5.

¹³⁰ Oggi Comitato per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPRESS), ai sensi del decreto-legge n. 11 del 2019.

deliberazione e previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano¹³¹.

Ai sensi della legge n. 144 del 1999 si prevede che il Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici sia flessibile ed integrabile ad una banca dati comune a tutte le amministrazioni¹³², tenuta dal CIPE stesso, ed al Sistema informativo integrato del Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica, così da essere funzionale al progetto “Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni”, di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 settembre 1995¹³³.

Per assicurare la funzionalità del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, di cui alla legge n. 144 del 1999, ed in particolare per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari connessi ai progetti di investimento, la legge 16 gennaio 2003, n. 3 prevede, all’articolo 11, un meccanismo di associazione ad ogni progetto di investimento pubblico, nuovo o in corso di attuazione, di un “Codice unico di progetto”¹³⁴ (CUP). Il suddetto codice è richiesto in via telematica dalle amministrazioni competenti o dai soggetti aggiudicatori, secondo una procedura definita dal CIPE¹³⁵, che si pronuncerà sulla questione con la delibera del 27 dicembre 2002, n. 143¹³⁶. La legge n. 3 del 2003 garantisce, in questo modo, una tracciabilità della spesa più efficiente, prevedendo che, in ogni atto amministrativo di autorizzazione ad un finanziamento pubblico o all’esecuzione di un progetto di investimento pubblico, sia associato il CUP dei progetti autorizzati a quel programma di spesa, con l’onere, per le amministrazioni, di indicare quali sono i finanziamenti concessi sulle misure predisposte, la data di efficacia di quei finanziamenti, nonché il valore complessivo dei singoli investimenti¹³⁷: si riesce in questo modo a garantire un rapporto più stringente tra la spesa programmata ed i flussi finanziari adoperati per i progetti di investimento, consentendo così al MIP di dare informazioni precise sulla rispondenza tra quanto programmato e quanto speso. L’associazione di un CUP per ogni progetto di investimento risponde, infine, all’esigenza di controllo dei conti pubblici, in accordo alla normativa europea¹³⁸, per il quale gli incassi ed i pagamenti, nonché i dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche amministrazioni “devono essere codificati

¹³¹ Legge n. 144 del 1999, art. 1, co. 5.

¹³² CIPE, Delibera n. 143, del 27 dicembre 2002, *Sistema per l’attribuzione del Codice Unico di Progetto di investimento pubblico (CUP)*.

¹³³ Legge n. 144 del 1999, art. 1, co. 5-6.

¹³⁴ Legge 16 gennaio 2003, n. 3, *Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*, art. 11, co. 1.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ La deliberazione in questione si basa invero non sulla legge n. 3 del 2003, in quanto al 27 dicembre 2002 non ancora promulgata, ma ai sensi del disegno di legge recante “Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione” (A.S. n. 1271-B), approvato definitivamente dal Senato il 20 dicembre 2002.

¹³⁷ Legge n. 3 del 2003, art. 11, co. 2-ter.

¹³⁸ Il riferimento è all’art. 104 del Trattato di Maastricht, che istituisce la Comunità Europea.

con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale”¹³⁹. Dettando disposizioni in tal senso, la legge finanziaria del 2003¹⁴⁰ prevede che le banche esercenti servizi di tesoreria non possano accettare disposizioni di pagamento per progetti privi della codificazione di cui al comma 3 dell’articolo 28¹⁴¹, e che con la legge 3 del 2003 e la delibera CIPE n. 143 del 2002, vedrà attuazione come CUP.

1.3.1. L’utilizzo del Codice Unico di Progetto (CUP) e la delibera CIPE n. 143 del 2002

I primi riferimenti a un codice identificativo degli investimenti pubblici si hanno con la delibera del CIPE del 15 febbraio 2000, n. 12, che attua la legge n. 144 del 1999, nella parte in cui, all’articolo 1 comma 5 prevede che il sistema di monitoraggio (di seguito MIP) sia funzionale all’alimentazione di una banca dati comune a tutte le amministrazioni, gestita dal CIPE stesso¹⁴².

Con la delibera in questione, il CIPE dispone che tutti gli investimenti pubblici da implementare sul territorio nazionale siano associati ad un codice identificativo di progetto fin dalla fase iniziale dell’iniziativa, prevedendo una corrispondenza biunivoca tra codice ed investimento¹⁴³. Si prevede poi che l’assegnazione di tale codice avvenga su richiesta del soggetto attuatore dell’investimento, secondo una procedura informatica nell’ambito del sistema informativo MIP¹⁴⁴.

Con la delibera del 2000 si dispone quindi l’ossatura del sistema MIP-CUP, prevedendo un’attuazione divisa in due *step*:

- a) una fase sperimentale di 12 mesi, in cui prendere in considerazione solo “le opere pubbliche di importo superiore a 20 miliardi di lire”¹⁴⁵,
- b) una fase di piena attuazione, a decorrere dalla fine dei 12 mesi di sperimentazione, in cui il sistema si estenda a tutti gli investimenti pubblici¹⁴⁶.

Con la delibera CIPE n. 143 del 2002, il sistema CUP, propedeutico all’istituzione di un sistema di monitoraggio investimenti efficiente ed efficace, vede la sua definitiva istituzionalizzazione, con riferimento all’ambito oggettivo di applicazione, alla sua struttura, ai soggetti responsabili della sua richiesta, nonché alle modalità e ai tempi di registrazione degli investimenti al suo interno. Inoltre, si prevede l’obbligatorietà dell’associazione tra progetto di investimento e CUP, in assenza della quale la legge n. 3 del 2003 prevede la nullità degli atti

¹³⁹ Legge 27 dicembre 2002, n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)*, art. 28, co. 3., cit.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *Ibidem*, art. 28, co. 4.

¹⁴² CIPE, Delibera n. 12, del 15 febbraio 2000, *Banca dati investimenti pubblici: codifica*.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*, cit.

¹⁴⁶ *Ibidem*, cit.

amministrativi, anche di natura regolamentare, che dispongano finanziamenti pubblici o ne autorizzino l'esecuzione¹⁴⁷.

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo di applicazione del CUP, questo fa riferimento a tutti quei "progetti di investimento pubblico"¹⁴⁸, finanziati con risorse provenienti da bilanci di enti pubblici [...] o di società partecipate [...] da capitale pubblico, destinate al finanziamento o cofinanziamento di lavori pubblici [...] ed all'agevolazione di servizi ed attività produttive e finalizzate alla promozione delle politiche di sviluppo"¹⁴⁹; la registrazione nel Sistema CUP viene prevista, inoltre, per tutti quei progetti cofinanziati dai fondi strutturali o appartenenti agli strumenti di programmazione negoziata.

Per quanto riguarda invece i soggetti responsabili della richiesta di associazione del CUP al singolo progetto di investimento, questi sono individuati, dalla delibera in oggetto, nei soggetti titolari del progetto di investimento che abbiano competenza nella sua attuazione e nell'erogazione delle somme per la sua realizzazione¹⁵⁰. Questi soggetti sono abilitati ad accedere al sistema con procedura di accreditamento delineata dal CIPE, mentre è resa possibile l'interazione con il Sistema anche ad altri soggetti pubblici, che hanno facoltà di immettere o leggere informazioni, secondo il profilo di utenza attribuito¹⁵¹.

Per quanto concerne i tempi di registrazione dei progetti di investimento sul Sistema, questi sono diversi a seconda dell'entità della spesa connessa all'investimento:

- per gli investimenti di importo superiore a 100.000 euro entro il momento di emissione dei provvedimenti amministrativi che ne prevedono il finanziamento¹⁵²;
- per gli investimenti di entità inferiore a 100.00 euro si applicano le indicazioni di cui al punto precedente, ma l'entrata in vigore veniva rimandata al 2004¹⁵³;

¹⁴⁷ Legge n. 3 del 2003, art. 11, co. 2-bis.

¹⁴⁸ Per la definizione di "progetto" si fa riferimento all'Allegato 1 alla delibera CIPE n. 143 del 2002, che lo identifica come "un complesso di attività realizzative e/o di strumenti di sostegno economico afferenti a un medesimo quadro economico di spesa, oggetto della decisione di finanziamento pubblico". Per quanto riguarda, nello specifico, la definizione di "progetto di investimento pubblico", questo si definisce come "un complesso di azioni o di strumenti di sostegno, afferenti ad un medesimo quadro economico di spesa e collegati tra loro da quattro elementi:

- Deve essere presente un decisore pubblico;
- Deve essere previsto un finanziamento con risorse pubbliche – almeno parziale -, anche se minimo, diretto o indiretto;
- Le azioni o gli strumenti di sostegno suddetti devono avere un comune obiettivo di sviluppo economico e sociale;
- Deve essere specificato un tempo entro il quale l'obiettivo va raggiunto".

Cfr. PCM-DIPE, *Monitoraggio degli investimenti pubblici: il Sistema MIP-CUP*, gennaio 2010, cit.

¹⁴⁹ CIPE (2002), Allegato 1, cit.

¹⁵⁰ CIPE (2002).

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ *Ibidem*.

- per gli investimenti di particolare complessità realizzativa, che integrino cioè la necessità di predisporre fasi progettuali distinte, ma funzionalmente connesse, viene previsto un CUP per ogni articolazione progettuale, ma questi CUP fanno a loro volta riferimento ad un CUP riferito alla globalità del progetto di investimento, corrispondente a quello della prima articolazione, e che prende la denominazione di CUP master¹⁵⁴.

Infine, per quanto riguarda la struttura del CUP, questo si delinea come un codice alfanumerico a 15 caratteri, articolato in due componenti:

1. una componente che permette il riconoscimento del progetto tramite informazioni circa il soggetto richiedente, la localizzazione e la categoria dell'investimento e la descrizione del progetto¹⁵⁵;
2. una seconda componente concernente gli aspetti finanziari del progetto, con informazioni relative all'anno cui il finanziamento si riferisce e al costo complessivo dell'investimento¹⁵⁶.

In definitiva, la logica di associare un codice identificativo ad un progetto di investimento risulta essenziale per il loro efficace monitoraggio, dal momento che le informazioni fornite dal CUP consentono un parametro identificativo univoco dell'investimento, recando con sé tre importanti tipologie di dati: dati anagrafici del progetto; dati qualificati, riferiti alla ricognizione del soggetto titolare, della descrizione del progetto, della sua classificazione e localizzazione; dati relativi ai flussi finanziari connessi all'investimento; infine, il CUP consente un'alimentazione del sistema di monitoraggio più snella ed efficace, laddove questa viene accompagnata dall'interoperabilità, come si vedrà in seguito, con le informazioni relative ai pagamenti e alle fatture elettroniche¹⁵⁷.

1.3.2. La delibera del CIPE n. 25 del 2004: la nascita del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici

Seppure l'istituzione del Sistema di monitoraggio degli investimenti fosse prevista fin dalla legge n. 144 del 1999, la disciplina del suo funzionamento era stata rimessa ad una delibera del CIPE, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Il CIPE, dopo le delibere del 2000 e del 2002 già citate, con cui aveva impostato lo scheletro della disciplina di un sistema di monitoraggio che integrasse tra loro i progetti di investimento ed i rispettivi codici identificativi CUP, detta in modo sistematico la disciplina del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici con la delibera n. 25 del 2004.

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ Si fa riferimento al Sistema SIOPE, analizzato nei paragrafi a seguire.

La delibera prevede che il sistema MIP debba consentire “il monitoraggio di tutti i progetti d’investimento¹⁵⁸, in corso alla data di entrata in funzione dello stesso, e per la cui copertura sia richiesta, direttamente o indirettamente, una componente finanziaria pubblica”¹⁵⁹. L’obiettivo che si intendeva raggiungere era quello di un sistema di monitoraggio che, a regime, fornisse al CIPE, alle Amministrazioni e a tutti i soggetti diversamente interessati, informazioni affidabili ed immediate sull’evoluzione di ogni singolo progetto d’investimento pubblico¹⁶⁰, da cui la necessità di un codice unico di riferimento per il reperimento delle informazioni essenziali al monitoraggio. Per il raggiungimento di questa finalità, la delibera del 2004 prevedeva un’integrazione tra il Sistema MIP, il Sistema CUP e gli altri sistemi contenenti flussi informativi relativi al ciclo di vita dei progetti di investimento pubblico, così che non solo si rendesse possibile un monitoraggio fisico, procedurale e finanziario degli investimenti, ma si ottenesse, nel contempo uno snellimento delle procedure amministrative, tramite la formulazione del principio dell’unicità dell’invio delle informazioni¹⁶¹.

Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi si pone la necessità di creare una banca dati unica per tutte le amministrazioni nella quale rendere disponibili le informazioni relative ai progetti di investimento e garantirne il costante aggiornamento in tempo reale¹⁶². Le informazioni con cui alimentare la banca dati devono riferirsi, anzitutto, al soggetto responsabile, oltre che agli altri dati anagrafici del progetto, relativi alla sua localizzazione e alle fonti di finanziamento; in secondo luogo, all’inquadramento del progetto nell’ambito degli strumenti programmatori; in terzo luogo, ai dati afferenti all’avanzamento finanziario, fisico e tecnico-procedurale¹⁶³.

Perché la suddetta banca dati risulti funzionale agli obiettivi di garantire un costante flusso informativo e di semplificazione delle procedure amministrative, tramite il principio dell’unicità dell’invio, è necessario che questa abbia al suo fondamento la collaborazione tra i soggetti appartenenti alla PA, gli enti pubblici e le società comunque individuate come soggetti responsabili del progetto, garantendo una “federazione fra i sistemi di monitoraggio-banche dati esistenti o future”¹⁶⁴. I dati quindi forniti dai vari soggetti accreditati ad accedere alla banca dati così impostata

¹⁵⁸ Per la definizione di “progetti di investimento” cfr. PCM-DIPE (2010).

¹⁵⁹ CIPE, Delibera n. 25, del 29 settembre 2004, *Sviluppo del sistema CUP ed introduzione del Sistema per il Monitoraggio degli Investimenti Pubblici*, cit.

¹⁶⁰ PCM-DIPE (2010).

¹⁶¹ L’obiettivo dell’unicità dell’invio risulta essere una costante nell’impostazione dei sistemi di monitoraggio pubblico, ma ad ora non si può dire che si siano raggiunti i risultati sperati, mancando ancora, al 2023, una completa interoperabilità tra le banche dati contenenti le informazioni legate ai progetti di investimento, anche se il sistema ReGiS adottato per il PNRR, sembra fare dei passi avanti. Sulla questione si approfondirà comunque in seguito. CIPE (2004).

¹⁶² CIPE, d’intesa con Conferenza unificata Stato – Regioni e Stato, Città ed Autonomie locali, *Sistema MIP. Elementi per un progetto*, 26 gennaio 2004.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*, cit.

dovranno essere contemporaneamente disponibili a tutti i soggetti pubblici a loro volta accreditati al Sistema MIP ed interessati alla attività di valutazione, monitoraggio e controllo economico, tecnico ed amministrativo¹⁶⁵. “La soluzione applicativa alla base del progetto deve pertanto consentire ai soggetti partecipanti di condividere le informazioni d’interesse comune”¹⁶⁶, assicurando però al contempo la massima sicurezza nell’accesso a dette informazioni e non ledendo l’operatività dei sistemi informatici dei soggetti partecipanti¹⁶⁷.

Per quanto riguarda i soggetti partecipanti al sistema MIP, la delibera del 2004 ne individua quattro categorie:

1. Le amministrazioni, gli enti e le società responsabili della pianificazione degli investimenti e dei successivi livelli attuativi¹⁶⁸;
2. Un’Unità centrale istituita *ad hoc* presso il CIPE, con funzioni di supporto tecnico per quanto concerne la gestione del sistema CUP, cui si collegano i dati anagrafici dei progetti, e l’accreditamento al MIP dei sistemi informatici, per arrivare a quella federazione dei sistemi informativi, centrali e periferici¹⁶⁹;
3. Il Gruppo tecnico di coordinamento che era stato istituito con deliberazione del CIPE 143/2002, con funzioni di indirizzo e verifica per l’implementazione del sistema delineato dalla delibera in oggetto, e per il monitoraggio del suo funzionamento una volta implementato¹⁷⁰;
4. I Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici previsti dalla Legge 144/1999, articolo 1, comma 1¹⁷¹.

In definitiva, l’auspicio del CIPE era quello di dar vita ad un sistema che, sfruttando le informazioni immesse dalle amministrazioni in una banca dati unitaria tra PA, enti e società responsabili di realizzare progetti di investimento, ed integrandovi le informazioni derivanti dal Sistema CUP, garantisse che questo flusso informativo, afferente a tutto il ciclo di vita di un progetto di investimento pubblico, fosse disponibile a tutti i soggetti a diverso titoli interessati, garantendo

¹⁶⁵ CIPE (2004).

¹⁶⁶ CIPE, d’intesa con Conferenza unificata Stato – Regioni e Stato, Città ed Autonomie locali (2004), cit.

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ CIPE (2004).

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Ibidem.

loro un monitoraggio dell'andamento fisico, finanziario e procedurale dello stesso¹⁷². Per far questo il MIP si pone tre linee di intervento:

- Ambisce ad inglobare i dati forniti dal Sistema CUP, così da rendere “individuabili e riconoscibili i singoli progetti di investimento pubblico”¹⁷³, con tutti i dati afferenti ai progetti in questione;
- Vuole rendere le informazioni disponibili a tutti i sistemi informatici interessati in modo automatico, trasparente e tempestivo¹⁷⁴, grazie alla federazione tra i sistemi in questione;
- Vuole implementare il principio dell'unicità dell'invio, così da effettuare il monitoraggio in modo più snello e razionalizzare gli oneri informativi incombenti sui soggetti responsabili.

Il Sistema MIP non risulta aver raggiunto questi obiettivi, ma sicuramente ha segnato una tappa fondamentale nella strutturazione dei sistemi di monitoraggio, entrando nell'ottica che questi possono essere utilizzati non solo come strumento informativo sullo stato di avanzamento degli interventi, ma come importante leva di supporto alle attività programmatiche dei diversi soggetti responsabili della realizzazione di investimenti pubblici¹⁷⁵. Come si vedrà in seguito, il sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche, cui viene dedicata la seconda parte del presente capitolo, esprimerà chiaramente quest'ambizione, grazie alla sua correlazione, quanto meno formalmente, ai processi di programmazione e valutazione delle opere pubbliche.

1.4. *La governance del Sistema MIP*

Per quanto riguarda la *governance* del nuovo Sistema MIP-CUP, questa si incentra sulle attività svolte dai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, istituiti presso le amministrazioni centrali e regionali dalla legge n. 144 del 1999 “al fine di monitorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo”¹⁷⁶. Ai sensi della legge del 1999, questi nuclei hanno il compito di garantire alle amministrazioni un supporto tecnico nelle attività di programmazione, valutazione e attuazione dei piani e delle politiche di intervento pubblico, raccordandosi con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici¹⁷⁷ dell'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Questi uffici,

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ DIPE (2010).

¹⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁵ MEF-RGS-IGRUE, *Programmazione 2007/2013 dei Fondi Strutturali Comunitari. Vademecum per il monitoraggio, periodo di programmazione 2007-2013*, 2011.

¹⁷⁶ Legge n. 144 del 1999, art. 1, co. 1, cit.

¹⁷⁷ Ibidem.

inoltre, operano in raccordo con gli uffici di statistica centrali e periferici delle amministrazioni statali, degli enti locali e degli enti pubblici¹⁷⁸.

Questi nuclei svolgono una funzione altamente specializzata e di supporto alle amministrazioni presso cui sono istituiti, dal momento che è su di loro che viene incentrato il complesso di attività volte ad instradare l'Italia ad una gestione degli investimenti pubblici secondo logiche programmatiche, di monitoraggio e valutazione degli investimenti pubblici, analogamente alle tecniche utilizzate per la gestione delle risorse provenienti dai fondi strutturali europei. Per far questo, ai Nuclei viene affidata una funzione di assistenza alle amministrazioni per quanto riguarda “le fasi di programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma, per le analisi di opportunità e fallibilità degli investimenti e per la valutazione *ex ante* di progetti e interventi”¹⁷⁹, nonché la gestione del sistema MIP.

Per quanto riguarda la costituzione dei nuclei, la legge del 1999 ne affida le attività amministrative, organizzative e funzionali alle singole amministrazioni, cui viene dato il compito di elaborare un programma di attuazione delle attività necessarie per la loro messa in funzione¹⁸⁰.

I Nuclei di valutazione così istituiti hanno il compito di effettuare l'attività di monitoraggio circa le modalità attuative dei programmi di investimento e l'avanzamento fisico, finanziario e tecnico-procedurale dei singoli interventi¹⁸¹, alimentando le informazioni presenti sul Sistema MIP, che a sua volta ambisce a fornire informazioni alla banca dati delle amministrazioni di cui al paragrafo precedente.

Per quanto riguarda gli indicatori utilizzati dal sistema MIP e poi rilevati dai Nuclei, questi fanno riferimento a due categorie:

- Un indice di avanzamento fisico, che viene calcolato con il rapporto percentuale tra lo Stato di Avanzamento dei Lavori (SAL) e l'importo stanziato al momento della rilevazione per i “lavori più gli oneri di sicurezza”, e che consente una stima su quanto effettivamente realizzato rispetto al programmato al momento della rilevazione¹⁸².
- Un indice di avanzamento finanziario, calcolato dal rapporto percentuale tra il totale dei pagamenti effettuati alla data di rilevazione ed il costo totale dell'opera¹⁸³; questo indicatore

¹⁷⁸ Il riferimento normativo è al decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, art. 2, con il quali si opera una riorganizzazione del Sistema statistico nazionale.

¹⁷⁹ Legge n. 144 del 1999, art. 1 co. 2, a).

¹⁸⁰ *Ibidem*, co. 3.

¹⁸¹ *Ibidem*, co. 5.

¹⁸² <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/indici-di-avanzamento-del-sistema-mip/>

¹⁸³ L'avanzamento finanziario è calcolato in base ai pagamenti effettuati a favore di terzi [...] rapportati al costo totale al netto del costo – e delle risorse finanziarie – che restano nella disponibilità della stazione appaltante”, cfr. <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/indici-di-avanzamento-del-sistema-mip/> cit.

permette di stimare l'avanzamento della spesa al momento della rilevazione, ovvero l'incidenza della spesa effettuata rispetto a quella programmata¹⁸⁴.

Al fine di favorire un raccordo circa l'organizzazione e la metodologia d'intervento utilizzata dai Nuclei delle varie amministrazioni, e tra questi ed il Nucleo di valutazione e verifica del MEF, con l'accordo siglato in sede di Conferenza Stato-Regioni-Province autonome di Trento e Bolzano, è stata istituita la Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici¹⁸⁵. Questa rete risponde all'esigenza, sottesa alla logica del Sistema MIP, di creare una piattaforma unica di comunicazione e condivisione di esperienze ed informazioni tra le amministrazioni coinvolte nei processi di monitoraggio agli investimenti, operando un raccordo strutturato tra le stesse per le proprie attività. Inoltre, la Rete, proprio grazie alla condivisione di expertise e prassi tra diverse amministrazioni, diventa uno degli strumenti con cui creare una professionalizzazione dei processi di monitoraggio e valutazione degli investimenti pubblici¹⁸⁶, in linea con quell'aspirazione del MIP di diffondere nelle amministrazioni la logica programmatica-valutativa degli investimenti, utilizzata per l'utilizzazione delle risorse derivanti dai fondi europei.

Altra struttura importantissima nella governance del sistema MIP-CUP è, come intuibile, il CIPE, presso il quale il Sistema MIP viene istituito e al quale ne viene demandata la definizione e strutturazione, oltre che la disciplina del suo funzionamento e di indirizzo della sua attività, anche ai fini dell'alimentazione di una banca dati sugli investimenti pubblici, anch'essa istituita presso il Comitato¹⁸⁷.

Oltre ai compiti definitivi, il CIPE invia un rapporto semestrale al Parlamento circa le attività di monitoraggio rilevate dal Sistema MIP e si vede attribuito il compito di ripartire tra le diverse amministrazioni le risorse di un fondo, istituito ad hoc con la legge in analisi, volto a raggiungere le finalità della stessa¹⁸⁸.

Il CIPE, con le delibere analizzate nei paragrafi precedenti e sulla base di intese stipulate tramite il sistema delle Conferenze tra lo Stato e le autonomie territoriali, ha strutturato il sistema MIP come già analizzato e ha dettato importanti linee guida circa l'integrazione tra il sistema MIP ed il sistema CUP, sui soggetti coinvolti, sulle modalità di accreditamento presso i suddetti sistemi informatici, nonché sulle modalità di circolazione delle informazioni.

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ <https://www.mase.gov.it/pagina/la-rete-dei-nuclei-di-valutazione-e-verifica-degli-investimenti-pubblici>

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ Legge n. 144 del 1999, art. 1, co. 5.

¹⁸⁸ Ibidem, co. 6-7.

1.5. *Il rapporto tra MIP e SIOPE per il monitoraggio dell'avanzamento finanziario dei progetti di investimento pubblici*

Sulla base degli elementi sin qui analizzati, il CIPE, con delibera n. 151 del 2006 ha avviato una fase di sperimentazione del sistema MIP basata sul collegamento tra i dati relativi ai progetti di investimento, forniti dal sistema CUP, i dati forniti dagli altri sistemi di monitoraggio delle infrastrutture d'interesse nazionale esistenti, nonché, soprattutto, i dati relativi ai flussi finanziari forniti dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti pubblici (SIOPE)¹⁸⁹.

Il SIOPE “è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche”¹⁹⁰, previsto dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289¹⁹¹ ed attuato con la circolare del MEF-RGS n. 15 del 2003. La legge in questione, infatti, ha previsto, all'articolo 28, la necessità di acquisire ogni informazione utile sul comportamento di enti ed organismi pubblici, garantendo in particolare, ai fini di perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di rispondenza dei conti pubblici, la tracciabilità degli incassi, dei pagamenti e di tutti i dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche amministrazioni, codificandoli secondo criteri uniformi su tutto il territorio nazionale, ed impedendo l'accettazione delle disposizioni di pagamento prive della suddetta codificazione da parte degli enti incaricati dei servizi di tesoreria¹⁹². L'obiettivo dell'istituzione del SIOPE sta quindi nel miglioramento delle informazioni afferenti ai conti pubblici nazionali, rendendo, da un lato, il suddetto sistema “la principale fonte informativa per l'elaborazione dei conti di cassa delle Amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato”¹⁹³, e dall'altro, superando le differenziazioni esistenti tra i sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni, tramite la predisposizione di una codifica uniforme per tipologia di enti¹⁹⁴.

Il SIOPE ha visto il proprio avvio nel 2003, con riferimento ai pagamenti afferenti al bilancio statale, mentre è stato oggetto di sperimentazione a partire dal 2005 per 49 enti tra università, enti locali e regioni, per poi essere esteso, nel 2009, con la legge n. 196, alle amministrazioni da essa elencate all'articolo 1, comma 2¹⁹⁵. La legge di contabilità del 2009 affida poi al Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, la definizione della codifica gestionale con la

¹⁸⁹ CIPE, Delibera n. 151, del 17 novembre 2006, *Legge n. 144/1999: relazione al Parlamento sull'evoluzione dei sistemi CUP (Codice Unico di Progetto) e MIP (Monitoraggio Investimenti Pubblici) nel semestre gennaio giugno 2006, ed implementazione dei due sistemi.*

¹⁹⁰ MEF-RGS, Circolare 10 giugno 2008 n. 15, *SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici).*

¹⁹¹ Legge finanziaria per il 2003.

¹⁹² Legge n. 289 del 2002, art. 28, co. 1, 3, 4.

¹⁹³ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_publiche/siope, cit.

¹⁹⁴ *Ibidem.*

¹⁹⁵ *Ibidem.*

quale trasmettere i dati su incassi e pagamenti alla banca dati SIOPE, nonché le modalità ed i tempi di attuazione del suo utilizzo da parte delle amministrazioni coinvolte, prevedendo inoltre l'ordinazione di incassi e pagamenti ai tesoriери da parte delle pubbliche amministrazioni attraverso ordini informatici uniformi¹⁹⁶, scambiati poi con l'infrastruttura SIOPE¹⁹⁷.

La raccolta dei dati SIOPE, come disciplinata dalle citate leggi del 2002 e del 2009, risulta quindi uno strumento fondamentale per il monitoraggio dei conti pubblici, dal momento che consente “la rilevazione in tempo reale del fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche e l'acquisizione delle informazioni necessarie ad una puntuale predisposizione delle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario”¹⁹⁸. SIOPE diventa un importantissimo strumento per il monitoraggio e la gestione delle risorse pubbliche¹⁹⁹, grazie ad alcune componenti innovative che lo caratterizzano, quali: la tempestività delle informazioni, rilevate nel momento stesso in cui vengono eseguite, senza necessità di successiva elaborazione dei dati contabili; l'uniformità dei dati rilevati secondo criteri uniformi su tutto il territorio nazionale; l'aggiornamento in tempo reale dell'archivio dati, vista la sua interconnessione con la Rete Nazionale Interbancaria e la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione; l'accessibilità delle informazioni a tutte le PA presenti sul sistema; nonché, infine, il tipo stesso delle informazioni contabili rilevate, afferenti sia ai flussi di cassa di entrata e spesa, che agli *stock* delle disponibilità finanziarie²⁰⁰.

In virtù delle caratteristiche appena delineate, il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri ha dato avvio ad una fase di progettazione del MIP fondata sull'integrazione tra Sistema CUP, SIOPE ed altri sistemi di monitoraggio già esistenti, attuando quanto previsto dalle delibere CIPE n. 151 del 2006 e n. 34 del 2009²⁰¹, e attuando così il monitoraggio finanziario degli investimenti pubblici previsto dal decreto legislativo n. 163 del 2006, all'articolo 176, comma 3, lettera e)²⁰². Per questo tipo di

¹⁹⁶ Emessi secondo lo standard Ordinativo Informatico emanato dall'AGID.

¹⁹⁷ Legge n. 289 del 2002, art. 28, co. 8-*bis*.

¹⁹⁸ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/siope, cit.

¹⁹⁹ MEF-RGS-IGEPA, *Il monitoraggio della spesa per investimenti pubblici attraverso SIOPE*. 2008, Anno 2009.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/progettazione-e-protocolli/>

²⁰² La norma in questione, oggi abrogata dal decreto legislativo n. 50 del 2016, prevedeva il controllo dei flussi finanziari collegati alla realizzazione delle opere e dava al CIPE il compito di definire l'articolazione di detto monitoraggio finanziario, “indicando i soggetti sottoposti a tale forma di controllo, le modalità attraverso le quali esercitare il monitoraggio, nonché le soglie di valore delle transazioni finanziarie oggetto del monitoraggio stesso”, cfr. decreto legislativo n. 163 del 2006, art. 176, co. 3, lett. e).

Il CIPE si è espresso in materia con la delibera 50/2008, circoscrivendo la sperimentazione all'esecuzione dei lavori della Metro C di Roma, ed affidandone l'attuazione al DIPE, secondo i criteri della tracciabilità dei movimenti finanziari, tramite conti correnti bancari dedicati da utilizzare per contabilizzare incassi e pagamenti relativi all'opera; dell'obbligo di pagamento elettronico, con predisposizione di una stringa di caratteri contenenti informazioni circa il

monitoraggio, il DIPE è stato autorizzato a stipulare Protocolli d'Intesa con le Amministrazioni con poteri di spesa, facendo partire la progettazione del sistema MIP-CUP-SIOPE nel settore dei Lavori pubblici²⁰³, con la prospettiva di estenderla poi agli altri settori di investimento. I suddetti Protocolli hanno l'obiettivo di instaurare una collaborazione tra le Amministrazioni, così da condividere le informazioni rilevate nei diversi ambiti di competenza e creare orientamenti comuni al monitoraggio della spesa per investimenti, definendone gli indicatori di carattere fisico, procedurale e finanziario da considerare, nonché le modalità ed i tempi di attuazione per rendere disponibili sul sistema le informazioni rilevate²⁰⁴.

Un cenno va infine agli sviluppi più recenti del SIOPE che, a partire dal 2008 ha visto l'avvio di SIOPE+, infrastruttura che, ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 196 del 2009, per la quale i tesoreri non possono accordare pagamenti alle amministrazioni che non utilizzino gli ordinativi informatici emanati dall'AGID, ha consentito "l'acquisizione di tutte le informazioni presenti sui singoli ordinativi di incasso e pagamento delle amministrazioni pubbliche, quali i codici CIG²⁰⁵ e CUP"²⁰⁶. Ulteriore evoluzione di detto sistema ha portato, nel 2022 ad utilizzare esclusivamente l'utilizzo delle rilevazioni SIOPE+ per l'alimentazione della banca dati SIOPE, superando il precedente sistema di alimentazione che prevedeva l'intermediazione della Rete Nazionale Interbancaria tra i cassieri e tesoreri delle amministrazioni e la banca dati in analisi²⁰⁷.

In conclusione, si può affermare che, grazie all'integrazione tra i sistemi informativi fin qui analizzati è stato possibile implementare per la prima volta in Italia un sistema di monitoraggio integrato che, seppur riservando un'attenzione prioritaria all'andamento della spesa e volto a garantire la legalità e regolarità dei flussi, ha dato l'avvio ad una stagione di interventi su tal fronte volti a sviluppare le tecniche di monitoraggio, come si vedrà nei paragrafi a seguire, volte ad orientare le scelte in materia di investimenti e a promuovere un'idea di controllo ed efficienza della spesa che ne eviti gli sprechi e, al tempo stesso, ne semplifichi le procedure di rendicontazione e controllo.

conto addebitato, il soggetto ordinante, il CUP di progetto ed il beneficiario del pagamento, prevedendo inoltre una bacheca degli esiti dei singoli pagamenti; ed infine obbligando i titolari dei suddetti conti correnti di autorizzare i soggetti coinvolti nel monitoraggio a richiedere gli estratti conto della propria banca. Cfr. CIPE, Delibera n. 50, del 27 marzo 2008, *Sperimentazione del monitoraggio finanziario nell'ambito dell'"alta sorveglianza delle grandi opere"* (art. 176, comma 3, lett. e) del D.Lgs. n. 163/2006 e s.m.i.).

²⁰³ DIPE (2010).

²⁰⁴ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/progettazione-e-protocolli/>

²⁰⁵ Codice Identificativo di Gara (CIG), rilasciato dall'ANAC nell'ambito del Sistema di Monitoraggio delle Gare (SIMOG), con il quale si associa ad ogni progetto pubblico la relativa gara e che garantisce la tracciabilità dei pagamenti effettuati dalle Pubbliche Amministrazioni, ai sensi di quanto previsto dalla Legge 13 agosto 2010, n. 136, art. 3.

²⁰⁶ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_publiche/siope, cit.

²⁰⁷ Ibidem.

1.6. La legge n. 196 del 2009 e l'obiettivo di razionalizzazione e ottimizzazione della spesa per investimenti: focus sulle opere pubbliche

Nell'ottica di razionalizzare e rendere più trasparenti, efficienti ed efficaci i processi di spesa, la legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha introdotto una serie di strumenti di programmazione, analisi, monitoraggio e valutazione della stessa.

La legge in esame, riformando il sistema di contabilità nazionale, si pone l'obiettivo di promuovere il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica dello Stato da parte delle pubbliche amministrazioni, secondo i principi dell'armonizzazione contabile e del coordinamento della finanza pubblica²⁰⁸, conformando l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci pubblici al metodo della programmazione²⁰⁹ e introducendo forme di controllo e monitoraggio dei conti pubblici²¹⁰.

In particolare, quest'ultima forma di monitoraggio prevede l'alimentazione di una banca dati unitaria, istituita presso il MEF, con "i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della presente legge"²¹¹, assicurando in questo modo un controllo efficace sugli andamenti di finanza pubblica "definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea"²¹².

Per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, la legge n. 196 del 2009 dedica particolare attenzione all'efficientamento delle procedure di spesa dei finanziamenti in conto capitale in una loro componente fondamentale: la realizzazione di investimenti in opere pubbliche²¹³. Infatti, in virtù dell'importanza del ruolo rivestito dalla spesa per investimenti nel rafforzamento dell'economia e nel contributo che riveste per la sua crescita, la riforma del 2009 ha definito un quadro normativo volto a regolare "l'intero processo di realizzazione delle infrastrutture in Italia con la finalità di migliorare la qualità delle decisioni pubbliche, la razionalizzazione e l'ottimizzazione della spesa per investimenti"²¹⁴, concentrandosi, in particolar modo, sulla realizzazione delle opere pubbliche in virtù del loro impatto economico-sociale sul territorio²¹⁵.

²⁰⁸ Legge n. 196 del 2009, art. 1, co. 1.

²⁰⁹ Ibidem, art. 7, co. 1.

²¹⁰ Ibidem, artt. 13-16.

²¹¹ Ibidem, art. 13, co. 1, cit.

²¹² Ibidem, art. 1, co. 1, cit.

²¹³ Ibidem, art. 30, co. 8.

²¹⁴ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_per_le_opere_pubbliche/index.html, cit.

²¹⁵ L'impatto delle opere pubbliche nel produrre un valore socioeconomico dipende ovviamente dalla loro capacità di rispondere ai fabbisogni della società e dalla qualità della loro implementazione.

Quando si parla di “opera pubblica” si fa riferimento a “ogni intervento del pubblico potere volto ad ottenere una modificazione durevole del mondo fisico che interessa la collettività”²¹⁶; gli investimenti nel settore delle opere pubbliche comprendono quindi tutti quegli interventi connessi a opere stradali, edifici pubblici ed altri interventi sul territorio volti alla costruzione di infrastrutture²¹⁷.

L’articolo 30, comma 8 della legge di contabilità prevede una delega al Governo volta a razionalizzare e rendere più trasparente ed efficiente il ciclo di realizzazione delle opere pubbliche, fissando, al comma successivo, i criteri direttivi che lo stesso avrebbe dovuto perseguire per l’emanazione dei pertinenti decreti legislativi. In particolare, il comma 9, nell’elencare i principi e criteri da seguire per il Governo, immagina un impianto degli investimenti in opere pubbliche fondato sui concetti di programmazione, monitoraggio e valutazione²¹⁸ delle stesse, disponendo:

- una fase valutativa antistante la realizzazione delle opere, volta a promuovere la pianificazione delle stesse e la definizione dei progetti ritenuti prioritari, con conseguente predisposizione, da parte dei ministeri competenti, di linee guida circa le attività valutative in questione;
- la garanzia dell’indipendenza e professionalità dei soggetti valutatori delle opere oggetto di pianificazione;
- il rafforzamento e la sistematicità delle attività di valutazione *ex post* delle opere realizzate rispetto alla loro efficacia ed utilità e rispetto alle previsioni fatte antecedentemente alla realizzazione;
- la trasparenza delle informazioni circa finanziamenti e costi delle opere, delle quali si prevede il monitoraggio, oltre che dei costi sostenuti, anche sul loro stato di attuazione e sui risultati effettivamente realizzati;
- la verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e l’automatico definanziamento in caso di ritardo nell’avvio dell’opera rispetto a quanto stabilito;
- la costituzione di due fondi separati attinenti al finanziamento, rispettivamente, della fase di progettazione delle opere e della fase di realizzazione delle stesse²¹⁹.

L’impianto immaginato dal legislatore del 2009 vede attuazione con i decreti legislativi n. 228 e n. 229 del 2011, che si occupano, rispettivamente, di programmazione e valutazione delle opere pubbliche, e di monitoraggio e dei risultati concreti della spesa investita. Tali decreti hanno dato vita a un sistema basato sulla raccolta di tutte le informazioni afferenti al ciclo di vita delle opere

Cfr. https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_per_le_opere_publiche/

²¹⁶ Carnevale Venchi, M. A., in *Enciclopedia del diritto*, Volume XXX, voce: “Opere pubbliche (ordinamento)”, Giuffrè, Francis, Lefebvre, pag. 342, 1980, cit.

²¹⁷ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_per_le_opere_publiche/

²¹⁸ Ibidem.

²¹⁹ Legge n. 196 del 2009, art. 30, co. 9, lett. a)-g).

pubbliche, dalla loro programmazione alla realizzazione, così da garantirne un controllo più stringente ed un utilizzo più efficiente dei finanziamenti contenuti in leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente e ad esse destinati²²⁰. I decreti legislativi in questione confermano la necessità di adottare una logica programmatoria e valutativa delle opere da realizzare per consentire all'amministrazione di allocare i finanziamenti "sulla base di progetti capaci di affrontare obiettivi di sviluppo"²²¹ che creino opportunità economiche e migliorino la qualità della vita dei cittadini: per far questo è non solo necessario che i finanziamenti localizzino la spesa sulla base di valutazioni fatte prima della concreta realizzazione degli investimenti, ma è vitale che sulla loro attuazione si effettui un monitoraggio che permetta di raccogliere, allo stato dell'arte, tutte le informazioni ruotanti intorno al processo di realizzazione delle opere²²²; informazioni che diventeranno poi la base per aggiustamenti in corso di realizzazione dell'opera; per eventuali definanziamenti in caso di mancato rispetto delle tempistiche previste nella programmazione; per le valutazioni *ex post* da fare al completamento dell'opera.

1.7. *Il decreto legislativo n. 228 del 2011: la programmazione e valutazione delle opere*

Il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 è il primo dei due principali decreti di attuazione dell'impianto voluto dalla legge n. 196 del 2009 e si occupa della programmazione e della valutazione delle opere pubbliche. La disciplina da esso dettata si applica limitatamente alle opere finanziate con fondi statali²²³ "a valere sulle risorse iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri ovvero oggetto di trasferimento da parte degli stessi a favore dei soggetti attuatori"²²⁴.

Lo strumento individuato dal decreto legislativo n. 228 del 2011 per attuare la programmazione e la valutazione delle opere è il Documento Pluriennale di Pianificazione²²⁵ (di seguito DPP), "che include e rende coerenti tutti i piani e i programmi di investimento per opere

²²⁰ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_per_le_opere_publiche/

²²¹ Gallia, R. (a cura di), *Opere pubbliche. Il controllo della spesa per il finanziamento e la realizzazione delle opere pubbliche*, in Quaderni di legislazione tecnica – n. 1/2012, cit.

²²² *Ibidem*.

²²³ Il DPP non trova infatti applicazione nel caso delle opere realizzate sulla base dei finanziamenti di cui al Fondo per lo sviluppo e la coesione, della cui programmazione si occupano il DEF ed il Quadro strategico nazionale, ai sensi del decreto legislativo n. 88 del 2011.

²²⁴ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, *Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche*, art. 1, co. 2, cit.

²²⁵ Di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 228 del 2011.

pubbliche”²²⁶ e che ingloba, senza però sostituirlo, il *Programma triennale dei lavori*²²⁷ di cui al vecchio Codice degli appalti²²⁸.

Il DPP viene predisposto dai singoli Ministeri, con cadenza triennale ed eventuali modifiche e aggiornamenti annuali, con il fine di ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio e di migliorare la programmazione dei propri investimenti infrastrutturali²²⁹ ed è sottoposto al vaglio del CIPE prima della sua entrata in vigore²³⁰. Si compone di tre sezioni, corrispondenti alle informazioni sulla valutazione delle opere programmate, ai sensi dei criteri direttivi della legge n. 196 del 2009 di cui all’articolo 30, comma 9, lettere *a)* e *d)*. In particolare:

1. la Prima Sezione contiene la valutazione *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali²³¹ nei settori di propria competenza, così da identificare gli interventi da realizzare per soddisfarli, nonché la valutazione *ex ante* delle singole opere²³² da realizzare per rispondere ai fabbisogni di infrastrutture e servizi previamente valutati. Queste valutazioni sono fatte sulla base di indicatori specifici e misurabili, che consentano la misurazione degli obiettivi da conseguire, e di studi di fattibilità, che nella valutazione dei fabbisogni, aiutino nell’individuazione degli interventi funzionali al raggiungimento degli obiettivi, mentre nella valutazione delle singole opere, individuino le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi individuati²³³.

²²⁶ Ibidem, cit.

²²⁷ Ai sensi del D.P.C.M. del 3 agosto 2012, il DPP contiene il lavoro tecnico-valutativo necessario per la redazione del Programma triennale e l’elenco annuale dei lavori. Suscita perplessità la scelta di predisporre un nuovo strumento programmatico, quale il DPP, senza eliminare il già esistente Programma triennale dei lavori, che già costituiva di per sé un’analisi dei fabbisogni in termini di identificazione e quantificazione delle opere da realizzare per soddisfarli. Cfr. Gallia, R. (2012).

²²⁸ Decreto legislativo n. 163 del 2006, al cui articolo 128 si prevedeva una programmazione triennale, con aggiornamento annuale, dei lavori pubblici di importo superiore a 100.000 euro da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, nel rispetto degli altri documenti programmatici previsti dalla legislazione vigente. Tale programma enucleava le opere secondo un ordine di priorità e disponeva un elenco annuale delle opere da realizzare: tale elenco, diventando parte integrante del bilancio preventivo, doveva indicare i mezzi finanziari stanziati nello stato di previsione dell’amministrazione che lo predisponesse ed essere approvato insieme al bilancio.

La disciplina sulla programmazione dei lavori pubblici fa oggi riferimento al nuovo Codice degli Appalti, decreto legislativo n. 50 del 2016, che nel Titolo III si occupa della pianificazione, programmazione e progettazione.

²²⁹ Decreto legislativo n. 228 del 2011, art. 2.

²³⁰ Il DPP è trasmesso al CIPE, previa istruttoria del DIPE, entro il 31 ottobre dell’anno precedente al suo triennio di riferimento.

²³¹ Si tratta dell’attività “distinta per settori, sub-settori e aree territoriali, avente ad oggetto il confronto tra segmenti omogenei di domanda e offerta di infrastrutture, finalizzata ad identificare obiettivi ed interventi necessari al loro soddisfacimento”. Cfr. D.P.C.M. 3 agosto 2012, art. 2, cit.

²³² È l’attività di valutazione “effettuata, di regola, attraverso tecniche proprie dell’analisi costi-benefici, finalizzata ad individuare le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione dei fabbisogni infrastrutturali”. Cfr. ibidem, cit.

²³³ Decreto legislativo n. 228 del 2011, artt. 3-4.

2. La Seconda Sezione contiene la selezione delle opere²³⁴ da realizzare sulla base della valutazione di cui alla Prima Sezione, indicandone la metodologia utilizzata e la sintesi degli studi di fattibilità effettuati, l'elencazione delle opere da realizzare, predisposta secondo un ordine di priorità e con associazione del relativo CUP, la localizzazione delle opere e i problemi riscontrabili nella loro realizzazione, nonché, infine, i tempi previsti per l'attuazione del programma e delle singole opere e la stima del loro costo e delle coperture finanziarie previste²³⁵.
3. La Terza Sezione contiene i criteri e le procedure per la valutazione *ex post*²³⁶ delle opere da realizzare, oltre alle risultanze delle valutazioni *ex post* già effettuate. Questo tipo di valutazione misura l'efficacia e l'utilità delle opere realizzate dal momento in cui esse iniziano ad esplicare i propri effetti, misurandone l'impatto, l'efficienza e l'economicità e rilevando eventuali scostamenti riscontrati rispetto alla fase programmatica²³⁷.

Il DPP risponde quindi a quell'esigenza di efficientare l'impiego delle risorse in conto capitale destinate agli investimenti introducendo, da un lato, una logica di programmazione delle opere pubbliche così da rispondere al meglio ai fabbisogni nei settori di competenza e, dall'altro lato, dando l'avvio a processi valutativi degli interventi da realizzare, volti a sondarne l'opportunità di realizzazione, secondo analisi rispondenti alla logica costi-benefici, e a misurarne i risultati raggiunti, che diventano a loro volta la base per la programmazione successiva.

L'adozione delle regole da seguire per le valutazioni è rimessa ai singoli Ministeri tramite l'emanazione di linee guida, cui ne viene demandata la definizione di criteri e procedure, secondo un modello di riferimento adottato a sua volta dal Presidente del Consiglio con proprio decreto²³⁸. Quest'ultimo D.P.C.M. è stato emanato il 3 agosto del 2012 e contiene, oltre a una serie di definizioni circa le varie valutazioni, il modello di riferimento per la redazione delle linee guida per la valutazione da parte dei Ministeri ed uno schema-tipo di DPP²³⁹.

Le suddette linee guida hanno l'obiettivo di fornire regole di valutazione standardizzate che possano essere prese a modello dai Ministeri per l'elaborazione di proprie linee guida, utilizzando

²³⁴ Si tratta dell'attività "funzionale all'individuazione, in via definitiva, delle opere da realizzare nei diversi settori di competenza di ciascun Ministero, da includere nel Documento, ordinate per priorità e risultati attesi, anche al fine di identificare la soglia al di sotto della quale le istanze di finanziamento non possono essere accolte". Cfr. D.P.C.M. del 3 agosto 2012, cit.

²³⁵ Ibidem, art. 5.

²³⁶ Consistente in una serie di attività finalizzate a "a misurare l'utilità delle opere realizzate, allo scopo di migliorare l'efficienza del processo programmatico e la complessiva efficacia degli investimenti pubblici". Cfr. D.P.C.M. del 3 agosto del 2012, cit.

²³⁷ Ibidem, art. 6.

²³⁸ Ai sensi del decreto legislativo n. 228 del 2011, art. 8, co. 3.

²³⁹ Rispettivamente Allegato I e Allegato II al D.P.C.M. del 3 agosto del 2012.

quale metodologia di valutazione l'analisi costi-benefici o, laddove i benefici non siano misurabili in termini monetari, l'analisi costi-efficacia²⁴⁰.

Per quanto riguarda la valutazione dei fabbisogni infrastrutturali, le linee guida prevedono che questa abbia ad oggetto il confronto tra la domanda e l'offerta di infrastrutture e servizi, analizzate con indicatori tra loro confrontabili e tenendo in considerazione un arco temporale che va dai tre ai dieci anni. L'analisi della domanda fa riferimento alla domanda attuale, potenziale e sostitutiva, mentre quella dell'offerta considera l'offerta in essere, quella in corso di realizzazione e quella già programmata, ed il confronto tra le due fornisce indicazioni circa il "fabbisogno infrastrutturale relativo a settori, sub-settori e aree territoriali"²⁴¹, così da identificare gli interventi necessari per il suo soddisfacimento.

Per quanto riguarda la valutazione *ex ante* delle singole opere, questa avviene, come già previsto dal decreto legislativo n. 228 del 2011, attraverso l'elaborazione di studi di fattibilità, con i quali individuare "le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi"²⁴². Questo tipo di valutazione si effettua con il metodo dell'analisi costi-benefici, con il quale si valuta la convenienza dell'opera come risultante della comparazione tra i vantaggi e gli svantaggi dalla stessa derivanti²⁴³: si tratta di un tipo di analisi che suggerisce la realizzazione dell'opera laddove questa rechi maggiori benefici rispetto ai costi di realizzazione e che presenta il vantaggio di fornire adeguati indicatori di realizzazione per la predisposizione della successiva valutazione *ex post*²⁴⁴.

Questo tipo di analisi prevede: l'identificazione di indicatori di *outcomes* e di *outputs* misurabili; la stima degli impatti finanziari dell'opera rispetto alla scelta di non attuarla, nonché gli impatti socioeconomici incrementali; un'analisi dei rischi adeguata che si basi su evidenze empiriche derivanti da progetti già realizzati; un'enucleazione delle modalità e procedure necessarie per l'implementazione del progetto²⁴⁵.

Per quanto concerne la fase di selezione delle opere, le linee guida individuano tra i criteri di selezione una serie di indicatori afferenti: alla redditività sociale che deriva dall'analisi economica dell'opera; all'analisi finanziaria nel caso di progetti a tariffa; al contributo dell'opera agli altri obiettivi di politica economica. Questa fase, in particolare, prevede il confronto tra i diversi schemi progettuali in termini della loro convenienza economica e sostenibilità finanziaria e di rispondenza ai

²⁴⁰ D.P.C.M. del 3 agosto del 2012, Allegato I.

²⁴¹ *Ibidem*, cit.

²⁴² *Ibidem*, cit.

²⁴³ La Spina, A. (a cura di), *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, cap. 8.8, Il Mulino, 2020.

²⁴⁴ D.P.C.M. del 3 agosto del 2012, Allegato I.

²⁴⁵ *Ibidem*.

fabbisogni di cui al primo livello di valutazione²⁴⁶. Il confronto avviene su progetti omogenei dal punto di vista della tipologia progettuale o dell'appartenenza ad un determinato settore o sub-settore²⁴⁷.

Sulla valutazione *ex post*, infine, le linee guida prevedono la verifica del grado di conseguimento degli obiettivi di realizzazione fisica, l'entrata in funzione dell'opera, i risultati connessi alla sua realizzazione, gli effetti sul contesto socio-territoriale di riferimento, nonché, infine, un'analisi di efficienza ed economicità della fase programmatica e attuativa dell'opera²⁴⁸. Questa verifica è strettamente connessa all'efficienza dei processi di monitoraggio, oggetto del presente elaborato e sui quali ci si soffermerà nel prossimo paragrafo, dal momento che in mancanza di un sistema di rilevazione dei dati e delle informazioni su cui costruire l'impianto valutativo, questa attività diviene impossibile. Ai sensi delle linee guida della Presidenza del Consiglio dei ministri (di seguito PCM) i dati che il monitoraggio deve fornire per la costruzione della valutazione *ex post* fanno riferimento:

- ai dati di realizzazione fisica, in termini di conformità tra quanto programmato e quanto realizzato;
- ai dati sulla funzionalità dell'intervento in termini di efficacia;
- agli impatti reali rispetto alle stime effettuate nella valutazione *ex ante*, distinguendo gli effetti direttamente riconducibili all'opera rispetto ad altri impatti estranei alla stessa;
- ai dati sull'efficienza e l'economicità degli investimenti²⁴⁹, utilizzati per confrontare le risorse utilizzate rispetto ai risultati ottenuti, anche in vista di implementare miglioramenti per i cicli programmatici successivi.

Nella valutazione *ex post* si verifica, infine, il processo valutativo fatto *ex ante*, per dare all'amministrazione una panoramica su come si è condotto il processo decisionale che ha portato alla selezione di un determinato schema progettuale e alla scelta dei mezzi utilizzati, facendo di questa rivalutazione la base per l'avvio di una nuova valutazione, sempre nell'ottica di miglioramento continuo della programmazione degli investimenti in opere pubbliche.

Ultimo elemento da tenere in considerazione circa la fase di programmazione e valutazione delle opere riguarda i soggetti deputati ad effettuare le attività di valutazione: gli organismi responsabili delle attività di valutazione²⁵⁰, individuati dai Ministeri all'interno dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici²⁵¹. Questi Organismi operano in condizione di

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ Ibidem.

²⁴⁸ Ibidem.

²⁴⁹ Ibidem.

²⁵⁰ Decreto legislativo n. 228 del 2011, art. 7, co. 1.

²⁵¹ Ai sensi della legge n. 144 del 1999, art. 1.

indipendenza nelle loro funzioni valutative e sono composti da adeguate professionalità, interne all'amministrazione, per l'esercizio delle proprie mansioni. I nuclei hanno una funzione di supporto tecnico alla programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici, ai sensi della legge n. 144 del 1999, e si occupano, per quanto concerne le attività previste dal decreto legislativo n. 228 del 2011, delle valutazioni *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali e delle singole opere e della loro valutazione *ex post*²⁵². I nuclei sono "organismi autonomi sotto il profilo amministrativo, organizzativo e funzionale"²⁵³ e sono inquadrati nelle strutture responsabili delle attività programmatiche dell'amministrazione di riferimento e, per garantirne l'indipendenza del giudizio nella valutazione, le competenze di valutazione *ex ante* ed *ex post* sono affidate, dall'amministrazione di appartenenza, a componenti o comunque soggetti distinti all'interno del nucleo²⁵⁴.

1.8. Il decreto legislativo n. 229 del 2011: finanziamento, monitoraggio e definanziamento

Il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 rappresenta il secondo tassello per la costruzione dell'impianto ruotante attorno alle opere pubbliche di cui alla legge 196 del 2009, della quale fornisce attuazione rispetto alle procedure del loro monitoraggio e finanziamento. Il decreto in analisi, infatti, attua la delega di cui all'articolo 30, comma 8 della legge di contabilità, secondo i criteri direttivi di cui al comma 9, lettere e), f) e g), che prevedevano rispettivamente:

- l'implementazione di un meccanismo di finanziamento separato per la fase progettuale e per le opere, tramite la costituzione di un "fondo progetti" e un "fondo opere";
- l'adozione di un sistema di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi effettuati che rendesse conto dei finanziamenti ricevuti, dei costi sostenuti e del loro stato di realizzazione;
- la predisposizione di un meccanismo di definanziamento automatico in presenza di ritardi nell'avvio delle opere rispetto ai tempi prestabiliti.

Il decreto legislativo n. 229 del 2011, quindi, in attuazione della delega e, al fine di garantire la razionalizzazione, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa riguardanti i finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche²⁵⁵, definisce: le procedure riguardanti la raccolta dei dati e delle informazioni necessarie per l'alimentazione del sistema di monitoraggio, stabilendone regole e modalità per la trasmissione; detta la disciplina sul definanziamento per

²⁵² D.P.C.M. del 3 agosto 2012, Allegato I.

²⁵³ D.P.C.M. del 21 dicembre 2012, art.2.

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ MEF-RGS, Circolare del 23 luglio 2012, n. 24, *Previsioni di bilancio per l'anno 2013 e per il triennio 2013 – 2015 e Budget per il triennio 2013 - 2015 - Indicazioni per l'attuazione delle riduzioni di spesa, di cui agli articoli 1, 7 e 8 del decreto-legge n. 95 del 2012.*

mancato avvio dell'opera; indica ai Ministri le regole da seguire per arrivare alla distinzione degli stanziamenti nei due fondi delle autorizzazioni di spesa per la progettazione e per la realizzazione delle opere.

L'obiettivo della disciplina così delineata è quello di garantire, tramite il monitoraggio, la tracciabilità dei flussi finanziari destinati all'attuazione delle opere pubbliche e dei risultati concreti della spesa effettuata, sfruttando poi queste informazioni per la valutazione *ex post*²⁵⁶ e, in ultima analisi, per la rimodulazione della programmazione successiva²⁵⁷, perseguendo quello schema di programmazione-monitoraggio-valutazione, mosso da un desiderio efficientamento del controllo e dell'utilizzo delle risorse destinate agli investimenti²⁵⁸, di cui la legge n. 196 del 2009 pone le basi.

Per quanto riguarda il finanziamento delle opere e la costituzione dei due fondi, il decreto legislativo n. 229 del 2011 prevede anzitutto che ciascun Ministro individui, tra le autorizzazioni di spesa sul finanziamento delle opere pubbliche, le spese relative alla loro progettazione e quelle relative invece alla loro realizzazione, così da considerarle poi, ai fini della gestione, come appartenenti a due fondi separati e denominati rispettivamente "Fondo progetti" e "Fondo opere"²⁵⁹. L'esito di queste ricognizioni diventa poi allegato alla legge di bilancio e al Rendiconto generale dello Stato, nel quale ciascuna amministrazione indica l'ammontare delle risorse afferenti ai due Fondi²⁶⁰. Ai fini dell'attuazione delle presenti disposizioni, la RGS, con circolare n. 24 del 2012, ha previsto che le amministrazioni effettuassero una ricognizione delle autorizzazioni di spesa in conto capitale destinate al finanziamento delle opere pubbliche e individuassero capitoli e piani di gestione in cui le risorse erano stanziare, così da distinguere quelle per la progettazione da quelle per la realizzazione; in seguito, le amministrazioni avrebbero comunicato al MEF-RGS-Ispettorato Generale per il Bilancio i piani gestionali costituenti il Fondo progetti e quelli costituenti il Fondo Opere, specificandone gli stanziamenti per il successivo triennio²⁶¹. Sulla base della suddetta ricognizione, l'ammontare dei Fondi per ciascun ministero è stato allegato per la prima volta al Disegno di legge di Bilancio relativo al triennio

²⁵⁶ Di cui al decreto legislativo n. 228 del 2011.

²⁵⁷ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_per_le_opere_pubbliche/

²⁵⁸ Ibidem.

²⁵⁹ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, *Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti*, art. 10, co. 1-2.

²⁶⁰ Ibidem, co. 3.

²⁶¹ MEF-RGS, Circolare n. 24 del 2012.

2013-2015 e al Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario del 2013²⁶².

Per quanto riguarda l'ammissione delle opere a finanziamento, questa è preordinata, a prescindere dal fondo da cui da cui le risorse provengono, all'assegnazione alle stesse del CUP²⁶³, dopodiché:

- per l'ammissione dei finanziamenti a valere sul Fondo progetti è necessario che il modello progettuale venga valutato positivamente dagli studi di fattibilità sotto il versante tecnico-economico o che, in alternativa, si sia già approvato il progetto preliminare²⁶⁴;
- per l'ammissione a finanziamento delle opere a valere sul Fondo opere sono invece necessari il completamento e l'approvazione della progettazione definitiva²⁶⁵.

Questo meccanismo di finanziamento, insieme alle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 228 del 2011 sul sistema di valutazione, persegue in definitiva l'obiettivo di impiegare risorse in infrastrutture laddove le valutazioni *ex ante* lo ritengano necessario e prioritario e sulla base delle condizioni di fattibilità della sua realizzazione²⁶⁶, tutti elementi sottostanti le fasi progettuali cui il rilascio dei finanziamenti si legano.

Come si è detto inizialmente, le disposizioni in materia di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche costituiscono il cardine della disciplina del decreto in analisi, che elabora un sistema gestionale informatizzato contenente tutti i dati e le informazioni inerenti al ciclo dell'opera pubblica²⁶⁷, dalla realizzazione fisica ai finanziamenti, e che poggia su una banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni (la BDAP).

L'articolo 1 del decreto si occupa anzitutto dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione²⁶⁸ delle disposizioni in materia di monitoraggio, prevedendo una serie di oneri amministrativi per i soggetti tenuti a implementarli, quali: l'alimentazione di "un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere"²⁶⁹ e alla fase di attuazione delle stesse, oltre ai dati relativi ai costi sostenuti; l'alimentazione e gestione di un sistema informatizzato su cui registrare e conservare i dati

²⁶² MEF-RGS, Circolare del 17 luglio 2013, n. 32, *Previsioni di bilancio per l'anno 2014 e per il triennio 2014-2016 e Budget per il triennio 2014-2016*.

²⁶³ Ai sensi della legge n. 3 del 2003, art. 11, co.1, per il quale "ogni nuovo progetto di investimento pubblico [...] è dotato di un *Codice Unico di Progetto*, che le competenti amministrazioni o i soggetti aggiudicatori richiedono in via telematica secondo la procedura definita dal CIPE".

²⁶⁴ Decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 10, co. 4.

²⁶⁵ *Ibidem*, co. 5.

²⁶⁶ Gallia, R. (2012).

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ L'argomento verrà trattato in modo più approfondito nel paragrafo 1.8.1.

²⁶⁹ Decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 1, co. 1, lett. a), cit.

contabili delle operazioni effettuate, tale da garantire la tracciabilità delle transazioni²⁷⁰; l'implementazione di meccanismi che subordinassero l'erogazione dei finanziamenti pubblici all'adempimento degli obblighi di comunicazione delle stazioni appaltanti all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici²⁷¹ circa le informazioni sui dati di realizzazione fisica, finanziaria e procedurale rilevati²⁷²; l'obbligo di associazione di ogni opera ad un CUP per l'ottenimento dei finanziamenti e per il rilascio del Codice Identificativo di Gara (CIG) da parte dell'Autorità²⁷³.

L'articolo 2 del decreto si occupa della comunicazione dei dati del monitoraggio alla BDAP introdotta dalla legge n. 196 del 2009 "al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica"²⁷⁴. I dati soggetti agli obblighi di comunicazione alla BDAP, con cadenza almeno trimestrale, sono "i dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali relativi alle opere pubbliche"²⁷⁵ e rilevati tramite i sistemi informatizzati predisposti dalle amministrazioni per assolvere agli adempimenti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 229 del 2011. Per la definizione di dettaglio del *set* informativo da rilevare tramite i sistemi informatizzati e da comunicare successivamente alla BDAP, il decreto legislativo rimanda all'adozione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze²⁷⁶, limitandosi a dettare, all'articolo 5, il contenuto informativo minimo relativo alle opere, che fa riferimento: alla data di inizio dei lavori, alla localizzazione territoriale, alla scelta dell'offerente e, in generale, ai soggetti correlati, al quadro economico, allo stato di avanzamento dei lavori (SAL), ai valori di realizzazione fisici previsti e realizzati, alla ultimazione e collaudo dell'opera e, infine, al CUP e CIG²⁷⁷.

Il decreto legislativo n. 229 del 2011 disciplina poi le modalità e le regole di trasmissione dei dati alla BDAP per l'attivazione del sistema di monitoraggio²⁷⁸. In particolare, l'articolo 6 del decreto considera gli obblighi informativi adempiuti laddove: le informazioni minime richieste dall'articolo 5 vengano comunicate ad altre banche dati esistenti, dal momento che queste confluiscono poi nella BDAP; le suddette informazioni vengano trasmesse all'ANAC o al CIPE, che si impegnano poi a trasmetterle alla BDAP; i dati di monitoraggio riguardino opere rientranti nel Quadro Strategico

²⁷⁰ Ibidem, lett. *b*).

²⁷¹ Oggi Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

²⁷² Decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 1, co. 1, lett. *c*).

²⁷³ Ibidem, lett. *d*).

²⁷⁴ Legge n. 196 del 2009, art 13, co. 1, cit.

²⁷⁵ Decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 2, cit.

²⁷⁶ Il decreto ministeriale di attuazione dell'art 5 del decreto legislativo n. 229 del 2011 è stato adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze il 26 febbraio del 2013 e verrà analizzato in modo approfondito nel seguito della presente trattazione, al paragrafo 1.8.2.

²⁷⁷ Decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 5.

²⁷⁸ Ibidem, art. 6.

Nazionale (QSN)²⁷⁹ istituito presso il MEF-RGS e siano stati già validati dal sistema di monitoraggio da esso attuato²⁸⁰. Si tratta a ben vedere di un meccanismo che si fonda sulla trasmissione dei dati e delle informazioni alla BDAP da parte delle banche dati già esistenti presso le amministrazioni²⁸¹ ed essa a sua volta mette le informazioni confluite a disposizione di tutte le amministrazioni che concorrono alla sua alimentazione, consentendo così la trasparenza e la tracciabilità delle informazioni relative allo stato di attuazione degli investimenti in opere pubbliche²⁸² e aprendo la strada verso l'interoperabilità delle banche dati contenenti dati di monitoraggio relativi agli investimenti in opere pubbliche. La BDAP viene quindi ad essere la base di riferimento ufficiale per una serie di attività legate al monitoraggio delle opere pubbliche, quali la divulgazione sullo stato di attuazione delle opere, l'attività di valutazione degli investimenti pubblici, già prevista dalla legislazione vigente²⁸³, l'elaborazione dei documenti di contabilità e finanza pubblica²⁸⁴ e l'invio alle Camere delle relazioni annuali sulle leggi di spesa pluriennali e a carattere permanente²⁸⁵.

Ultimo aspetto trattato dal decreto legislativo n. 229 del 2011 riguarda la disciplina sul definanziamento automatico per mancato avvio dell'opera²⁸⁶, che ha subito profonde modificazioni ad opera della legge di stabilità relativa al 2016²⁸⁷. Il meccanismo del definanziamento automatico risponde a un'esigenza, posta dalla legge n. 196 del 2009, di efficientare e razionalizzare i processi di spesa per investimenti in opere pubbliche, effettuando un controllo sull'utilizzo dei mezzi di

²⁷⁹ Il QSN è uno strumento di programmazione degli strumenti finanziari di attuazione della politica di coesione e sviluppo europea, finanziata dai fondi strutturali e da quote di cofinanziamento nazionali. Questo sistema è sorretto da un Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), gestito dal MEF-RGS-IGRUE, nel quale le amministrazioni centrali e regionali titolari dei programmi trasferiscono le informazioni di carattere fisico, procedurale e finanziario circa il raggiungimento degli obiettivi programmati. Il perno di questo sistema di monitoraggio è la Banca Dati Unitaria (BDU), alimentata dai sistemi gestionali delle singole amministrazioni, nella quale confluiscono i suddetti dati di monitoraggio che consentono così, a livello centrale, un controllo globale sull'andamento degli investimenti di cui al QSN, seppur declinato in distinte banche dati. Cfr.:

- https://temi.camera.it/leg17/post/OCD25-103.html?tema=temi/politica_coesione_d
- https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/igrue/Attivita/Monitoraggio/index.html
- https://opencoesione.gov.it/it/sistema_monitoraggio/

²⁸⁰ Decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 6.

²⁸¹ Ibidem, art. 7.

²⁸² Ibidem, art. 8.

²⁸³ Si fa in particolare riferimento alla legge n. 144 del 1999.

²⁸⁴ Ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 196 del 2009.

²⁸⁵ Camera dei deputati – Servizio studi – Dipartimento Ambiente, Dossier per documentazione n. 375/0, *Monitoraggio sull'attuazione delle opere pubbliche, verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del "Fondo opere" e del "Fondo progetti". Schema di D.Lgs. n. 415 (art. 30, commi 8 e 10, L. 196/2009)*, 5 dicembre 2011.

²⁸⁶ Decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 4.

²⁸⁷ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, che con l'art. 1, co. 805, lett. a), b), c), d) ha modificato i commi 1, 2, 3 dell'art. 4 del presente decreto legislativo ed introdotto con novella legislativa i commi 1-bis e 1-ter.

finanziamento²⁸⁸, da un alto, e incentivando la realizzazione delle opere nei tempi previsti, dall'altro. L'attuale disciplina sull'istituto in esame prevede l'implementazione di un sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche tramite l'emanazione di un D.P.C.M., nel quale definire le procedure di definanziamento dei programmi pubblici laddove questi non rispettino le scadenze temporali di riferimento, distinguendo *timelines* di riferimento differenti a seconda del livello progettuale e della classificazione dell'opera, del costo complessivo, della tipologia di aggiudicazione e delle procedure di spesa a partire dall'impegno contabile²⁸⁹. Le quote di finanziamento revocate vengono versate in un fondo *ad hoc* per la riprogrammazione degli investimenti per la crescita, la cui istituzione è a valere sullo stato di previsione del MEF e la cui ripartizione è effettuata dal CIPE²⁹⁰ alle amministrazioni per le spese in conto capitale senza vincoli programmatici delle stesse. L'assegnazione delle risorse del fondo deve assicurare la neutralità rispetto ai saldi di finanza pubblica e per questo può svilupparsi su archi temporali pluriennali²⁹¹.

La disciplina sul definanziamento si collega strettamente ai dati emersi dal sistema di monitoraggio, grazie al quale le amministrazioni competenti possono verificare le modalità e le tempistiche nell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione degli investimenti pubblici e di queste verifiche rendono conto annualmente al MEF²⁹².

Il D.P.C.M. attuativo della disciplina sul definanziamento automatico non è mai stato portato ad esecuzione, ma non per questo è mancata una prassi applicativa che, di fatto, ne ha garantito la concreta applicazione tramite il meccanismo della revoca²⁹³. Si tratta di un meccanismo che attua il definanziamento, ma non in modo automatico, come era previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 229: la revoca è infatti la conseguenza di un procedimento amministrativo che, sulla base dell'avanzamento procedurale degli interventi, rilevato dal monitoraggio, provvede al definanziamento di un'opera che non rispetti il cronoprogramma procedurale²⁹⁴. In questo modo, si assicura la gestione efficiente delle risorse che vengono ricollocate laddove l'amministrazione che si occupa dell'opera non rispetti le scadenze previste per i vari adempimenti, garantendo alle risorse di non essere mai ferme su progetti inefficienti e su amministrazioni inerti, ma di venire di volta in volta ricollocate, in modo da assicurare l'effettivo conseguimento della spesa e di impedire la generazione di residui di bilancio.

²⁸⁸ La presente disciplina si applica solo alle quote di finanziamento nazionale e a carico del bilancio dello Stato.

²⁸⁹ Decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 4, co. 1.

²⁹⁰ Su proposta del Presidente del Consiglio e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'art. 4, co. 1-ter del decreto legislativo n. 229 del 2011.

²⁹¹ Ibidem.

²⁹² Decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 4, co. 2.

²⁹³ Piepoli M., Rizzo, G., Vecchione, N., Intervista del 9 maggio 2023.

²⁹⁴ Ibidem.

Dopo aver ripercorso i tratti fondamentali della disciplina prevista dal decreto legislativo n. 229 del 2011, nei prossimi paragrafi verranno trattati gli aspetti riguardanti il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche, con un *focus* riguardante l'ambito di applicazione della disciplina, la definizione delle informazioni fondamentali da trasmettere alla BDAP da parte delle amministrazioni interessate e la messa in operatività del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche ad opera della circolare n. 14 del 2014 della RGS.

1.8.1. L'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione, questo viene delineato, come già accennato, dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 229 del 2011 e ha visto con gli anni un ampliamento della platea dei soggetti cui vi si applica la disciplina in conseguenza delle modifiche apportate dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33²⁹⁵. A oggi sono responsabili dell'attuazione della disciplina dettata dal decreto legislativo n. 229 del 2011:

- le pubbliche amministrazioni propriamente dette, ossia quelle riferite all'elenco di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, articolo 1, comma 2;
- le autorità portuali, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione²⁹⁶;
- gli enti pubblici economici e gli ordini professionali²⁹⁷;
- le società in controllo pubblico di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175²⁹⁸;
- le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato la cui attività venga finanziata in modo maggioritario da una pubblica amministrazione o i cui componenti degli organi di indirizzo o di amministrazione siano designati da pubbliche amministrazioni²⁹⁹;
- le società partecipate, le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato con bilanci superiori a cinquecentomila euro cui sono devolute funzioni amministrative, che esplicino attività di produzione di beni e servizi per conto di altre pubbliche amministrazioni o che gestiscano servizi pubblici³⁰⁰;
- tutti gli altri enti e soggetti rientranti nella ricognizione annuale delle pubbliche amministrazioni fatta dall'ISTAT a fini statistici³⁰¹.

²⁹⁵ A sua volta modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

²⁹⁶ Decreto legislativo n. 33 del 2013, art. 2-bis co. 1.

²⁹⁷ *Ibidem*, co. 2, a).

²⁹⁸ *Ibidem*, co. 2, b).

²⁹⁹ *Ibidem*, co. 2, c).

³⁰⁰ *Ibidem*, co. 3.

³⁰¹ Legge n. 196 del 2009, art. 1, co. 2.

Per quanto riguarda invece l'ambito oggettivo di applicazione della disciplina sul monitoraggio delle opere pubbliche, sono oggetto di rilevazione i dati riguardanti la realizzazione dei lavori pubblici che abbiano ad oggetto "le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione urbanistica ed edilizia, sostituzione, restauro, manutenzione di opere"³⁰² che abbiano un CUP identificativo³⁰³ e che siano "in corso di esecuzione o avviati successivamente alla data del 21/02/2012 o del 01/01/2016"³⁰⁴, a seconda di quando sono insorti gli obblighi di monitoraggio per i soggetti che si occupano degli interventi in questione³⁰⁵. Ai sensi della disciplina in esame, infatti, si utilizza la definizione di opera pubblica di cui al Codice dei contratti pubblici del 2016³⁰⁶, per il quale un'opera è "il risultato di un insieme di lavori, che di per sé espliciti una funzione economica o tecnica. Le opere comprendono sia quelle che sono il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile, sia quelle di difesa e di presidio ambientale, di presidio agronomico e forestale, paesaggistica e di ingegneria naturalistica"³⁰⁷.

Sono oggetto di monitoraggio le sole opere finanziate da risorse pubbliche nazionali (sia statali che regionali e locali), o da risorse private e miste, ai sensi dell'inclusione nella disciplina di cui al decreto legislativo n. 229 del 2011 anche delle informazioni e dei dati relativi ai contratti di partenariato pubblico-privato per la realizzazione di interventi infrastrutturali³⁰⁸.

Per quanto finora isolata, appare interessante la riflessione di Roberto Gallia scaturita dal confronto degli ambiti di applicazione dei decreti legislativi n. 228 e n. 229 del 2011³⁰⁹. Egli, in proposito, rileva la differenza delle scelte fatte per i due decreti che, a suo avviso, rischiano di suscitare problematiche interpretative nell'applicazione di una disciplina che sembrava nata, avendo attuato la stessa delega, per dare un quadro integrato dei processi di programmazione, monitoraggio e valutazione degli investimenti infrastrutturali del Paese. L'autore ha espresso quindi delle remore rispetto alla scelta del legislatore di non mantenere gli stessi ambiti applicativi, specialmente in materia di finanziamento, dal momento che sarebbe forse stata questa una scelta più orientata alla definizione di un sistema integrato per tutti i processi ruotanti attorno alle opere pubbliche.

³⁰² Decreto legislativo n. 50 del 2016, art. 3, lettera *m*).

³⁰³ Sono esclusi dal monitoraggio gli interventi di manutenzione ordinaria.

³⁰⁴ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_per_le_opere_publiche/il_monitoraggio/, cit.

³⁰⁵ E quindi a seconda che si tratti di soggetti fin da subito sottoposti all'applicazione delle norme sul monitoraggio, ai sensi della versione originaria del decreto legislativo n. 229 del 2011, ovvero di soggetti tenuti al monitoraggio in seguito all'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione delle norme medesime. Cfr. *ibidem*.

³⁰⁶ Decreto legislativo n. 50 del 2016, art. 3, co. 1, lettera *pp*).

³⁰⁷ *Ibidem*, cit.

³⁰⁸ Decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 9.

³⁰⁹ Gallia, R. (2012).

La differenza fondamentale tra i due decreti sta nella scelta del decreto legislativo n. 228 del 2011 di far rientrare nell'ambito della valutazione dei progetti infrastrutturali, al fine del finanziamento, le sole opere finanziate con fondi statali e realizzate dai ministeri (o con risorse trasferite dagli stessi a favore dei soggetti attuatori pubblici o privati) o quelle per le quali sia prevista l'emissione di garanzie statali³¹⁰; il decreto legislativo n. 229 del 2011, invece, fa una scelta più inclusiva, facendo rientrare nei soggetti tenuti a rispettare gli obblighi di monitoraggio tutta l'ampia categoria delle pubbliche amministrazioni³¹¹ e degli altri soggetti sopra-elencati. In questo modo, secondo l'autore, aumenterebbero gli oneri amministrativi di monitoraggio per tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione di opere pubbliche, ma si limiterebbero le esigenze di programmazione e valutazione, necessarie per un processo riformatore e di efficientamento della spesa in infrastrutture, alle sole opere realizzate dai singoli ministeri con fondi statali. Inoltre, il decreto legislativo n. 229 del 2011 fa rientrare nel proprio ambito di applicazione oggettivo anche le opere finanziate da risorse private o miste, con particolare riferimento alle forme di partenariato, mai menzionate nel decreto n. 228, che non dà un'elencazione sistematica del tipo di opere oggetto di valutazione³¹².

In virtù di questi disallineamenti, l'autore giudica l'architettura implementata coerente, laddove ci sia sovrapposizione degli ambiti di applicazione, ma non in grado di essere unitaria né esclusiva nell'ambito di riferimento, visti i continui rimandi ad altre discipline che toccano le infrastrutture: il risultato sarebbe quello di un sistema incerto che manca di una regolazione univoca, a causa dell'accavallamento con altre norme, e omogenea, visti gli ambiti soggettivi di applicazione differenti³¹³.

La critica di Gallia è stata oggetto di intervista alla Dott.ssa Nunzia Vecchione, Ispettore Generale Capo dell'Ispettorato Generale per gli Affari Economici (di seguito IGAE) del MEF, e ai Dottori Giovanni Rizzo e Marco Piepoli, entrambi dirigenti, rispettivamente dell'Ufficio V e dell'Ufficio II dell'IGAE, ed esperti del sistema di monitoraggio fuoriuscito dalla delega di cui alla legge n. 196 del 2009.

Gli esperti, sulla questione, hanno espresso una visione molto diversa da quella suggerita da Gallia, rilevando la *ratio* della scelta di differenziare gli ambiti di applicazione nella sostanziale differenza sottostante alla fase di programmazione, afferente al decreto n. 228, e quella di monitoraggio, afferente al decreto n. 229.

Infatti, il Dott. Piepoli ha rilevato che la programmazione, per come immaginata dalla legge delega del 2009, dovesse essere fatta dai Ministeri tramite il DPP, individuando gli interventi da fare

³¹⁰ Ibidem.

³¹¹ Ibidem.

³¹² Ibidem.

³¹³ Cfr. Gallia, R. (2012).

con le risorse disponibili. La programmazione, però, per essere efficace e rispondere ai fabbisogni infrastrutturali, deve essere sorretta da un insieme di dati di monitoraggio,³¹⁴ sui quali impostare la valutazione *ex ante*, che non sono in possesso dei ministeri, ma di altri enti, pubblici e privati, che si occupano nel concreto di effettuare gli investimenti infrastrutturali. È quindi sulla base di questa differenza tra i soggetti programmatori e i soggetti deputati al monitoraggio, che deve supportare la programmazione, che si spiega la differenza degli ambiti applicativi tra i due decreti³¹⁵.

Gli esperti intervistati hanno rilevato come i problemi applicativi della disciplina dettata dai due decreti, nata per essere univoca e unitaria secondo lo schema circolare della programmazione-monitoraggio-valutazione, non derivino quindi da una differenza degli ambiti di applicazione, che ha la sua *ratio*, quanto piuttosto dalla mancata applicazione del decreto legislativo n. 228 del 2011, che ha portato di fatto a svuotare lo schema logico di cui sopra, facendo venir meno il momento programmatico³¹⁶.

La fase di programmazione ha, infatti, la funzione di contestualizzare le opere da realizzare rispetto ai fabbisogni e di predisporre gli indicatori sulla base dei quali fare le adeguate valutazioni, *ex ante* ed *ex post*, grazie alle quali è possibile formulare, in un momento successivo alla realizzazione, le giuste considerazioni sull'efficacia degli interventi finanziati e sulla risposta ai fabbisogni precedentemente individuati. In assenza di questo contesto, che consente di fare una programmazione adeguata su tutti i livelli di governo³¹⁷, il monitoraggio risulta “sterile”³¹⁸, in quanto svuotato della sua funzione di fornire informazioni necessarie a predisporre le valutazioni qualitative di impatto degli interventi, e, in definitiva, del compito di supportare le successive programmazioni³¹⁹.

I dottori intervistati rilevano, quindi, come il vero problema dell'applicazione della disciplina di cui alla legge n. 196 sia l'assenza del momento programmatico, dal momento che da essa deriva l'impossibilità di contestualizzare i dati del monitoraggio e che, in definitiva, impedisce di effettuare una valutazione di *policy* complessiva, restituendo le sole informazioni quantitative sull'utilizzo dei finanziamenti pubblici³²⁰.

³¹⁴ Delineati dal D.M. del 26 febbraio del 2013.

³¹⁵ Piepoli, M., (2023).

³¹⁶ Piepoli, M., Rizzo, G., Vecchione, N., (2023).

³¹⁷ Il fatto che la programmazione sia di competenza dei ministeri consente di centralizzarne la funzione, riconducendo le decisioni ad un unico soggetto programmatore, che predisporrà poi gli interventi da realizzare su tutti i livelli di governo.

³¹⁸ Vecchione, N., (2023), cit.

³¹⁹ Ibidem.

³²⁰ Ibidem.

1.8.2. Il ciclo di vita di un'opera pubblica: il monitoraggio di carattere finanziario, fisico e procedurale ai sensi del Decreto del MEF del 26 febbraio 2013

Come è stato precedentemente evidenziato, la definizione del tracciato informativo, e in particolare delle regole di dettaglio sulla rilevazione dei dati anagrafici, fisici, finanziari e procedurali relativi alle opere pubbliche³²¹, nonché delle indicazioni per lo scambio dei dati tra le varie amministrazioni³²², è stata demandata ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (di seguito MEF-RGS), da adottarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo³²³, il quale si era limitato a indicare le informazioni ritenute fondamentali per l'adempimento agli obblighi di monitoraggio³²⁴.

Il decreto in applicazione della suddetta disciplina è stato adottato dal Ragioniere Generale dello Stato il 26 febbraio 2013 con l'ambizione di assicurare: un efficace monitoraggio della spesa in conto capitale per opere pubbliche; una definizione del monitoraggio fisico, finanziario e procedurale delle opere valida su tutto il territorio nazionale; la razionalizzazione degli oneri di rendicontazione e monitoraggio incombenti sulle amministrazioni pubbliche³²⁵.

Per la definizione dei dati che le amministrazioni pubbliche³²⁶ devono trasmettere per l'alimentazione del sistema di monitoraggio, il Decreto MEF (di seguito D.M.) del 26 febbraio del 2013 si rifà alle informazioni minime rilevate per il monitoraggio degli investimenti finanziati da Fondi strutturali europei nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013³²⁷. Le informazioni da immettere nei sistemi gestionali fanno riferimento all'anagrafica dei progetti e ai dati finanziari, fisici e procedurali relativi alla pianificazione, programmazione e realizzazione delle opere, a partire dal momento in cui le risorse sono iscritte in bilancio, fino al momento conclusivo della loro attuazione³²⁸.

Le informazioni relative ai dati anagrafici hanno la funzione di vero e proprio "censimento"³²⁹ del progetto, propedeuticamente alle fasi del successivo monitoraggio fisico, finanziario e

³²¹ Decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 2.

³²² *Ibidem*, art. 6.

³²³ *Ibidem*, art. 5.

³²⁴ Si rimanda al paragrafo 1.8 per l'elencazione esaustiva dei suddetti dati.

³²⁵ Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 febbraio 2013.

³²⁶ Di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 229 del 2011.

³²⁷ D.M. del 26 febbraio 2013, *Attuazione dell'art. 5 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, concernente la definizione dei dati riguardanti le opere pubbliche, oggetto del contenuto informativo minimo dei sistemi gestionali informatizzati che le Amministrazioni e i soggetti aggiudicatori sono tenute a detenere e a comunicare alla banca dati delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.*

³²⁸ MEF-RGS, Circolare dell'8 aprile 2014, n. 14, *Monitoraggio opere pubbliche in attuazione del decreto legislativo del 29/12/2011 n. 229: esplicitazione delle modalità operative e prima rilevazione.*

³²⁹ D.M. del 26 febbraio 2013, cit.

procedurale³³⁰. L'obiettivo del D.M. è quello di identificare in modo univoco la singola opera, fornendo un *set* di informazioni che ne restituisca le principali caratteristiche fin dalla “fase embrionale della progettazione”³³¹. Tra queste informazioni vi sono, anzitutto, il “Titolo del Progetto”, che ne contiene la denominazione e la descrizione sintetica, ed il “Codice di Progetto”, cioè un codice identificativo del progetto nel sistema informativo locale dell'amministrazione responsabile della sua realizzazione. Vengono poi inseriti il “CUP provvisorio”, laddove all'atto della richiesta di finanziamento vengano registrate solo le informazioni relative alla prima componente del CUP³³², ed il “CUP definitivo”, ossia il codice completo assegnato dal sistema CUP al momento della registrazione al suo interno delle informazioni relative alla seconda componente del codice³³³; in ogni caso la richiesta del CUP è necessaria ai fini dell'assegnazione del finanziamento³³⁴. Altre informazioni necessarie per l'anagrafica dei progetti fanno riferimento alla “Tipologia di finanziamento”, che si riferisce alla tipologia della forma di finanziamento ricevuta; al “Settore prevalente della classificazione CPT”, cioè al Codice del settore dei Conti Pubblici Territoriali³³⁵, così da imputare il progetto nell'ambito della classificazione settoriale CPT e misurare i flussi finanziari sul territorio in cui insiste l'opera; al “Codice Intesa”, cioè all'intesa istituzionale di pertinenza del soggetto; al “Codice Programma di riferimento”, che identifica il programma nell'ambito del quale viene finanziato il progetto; al “Codice Strumento Attuativo”, che si riferisce alle modalità operative e alle procedure che garantiscano l'efficienza e l'efficacia per il perseguimento degli obiettivi legati al progetto, indipendentemente dalla fonte di finanziamento utilizzata; al “Codice ISTAT” della Regione, della Provincia e del Comune, che indicano l'ubicazione del progetto rispetto ai tre livelli territoriali; al “Codice CAP”, ovvero il codice postale dell'indirizzo di realizzazione dell'opera. Oltre ai menzionati codici, costituiscono il set di dati anagrafici minimo anche: le informazioni relative all'inquadramento o meno del progetto nella legge obiettivo n. 443

³³⁰ Ibidem.

³³¹ Ibidem, cit.

³³² Si fa riferimento alle informazioni riguardanti il soggetto richiedente, la localizzazione territoriale, la categoria d'investimento e l'oggetto progettuale.

³³³ Cioè le informazioni relative all'anno del finanziamento, al costo complessivo, al finanziamento pubblico e all'articolazione delle fonti finanziarie.

³³⁴ Ai sensi del decreto legislativo n. 229 del 2011, della legge n. 196 del 2009 e della legge n. 3 del 2003.

³³⁵ Si tratta di un Sistema che produce informazioni sulla spesa pubblica italiana con riferimento alla Pubblica Amministrazione, aggregato in cui confluiscono “gli enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita”, ed il Settore Pubblico Allargato, che include, oltre al settore PA, anche un settore Extra PA “comprensivo di quei soggetti, centrali, regionali e locali, che producono servizi di pubblica utilità e sono controllati direttamente o indirettamente da Enti pubblici”. Cfr. <https://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/il-sistema-cpt/metodologia/>

del 2001³³⁶; l'indicazione sulla generazione o meno di entrate per mezzo del progetto³³⁷. Infine, fanno parte delle informazioni anagrafiche le "Note di progetto", che costituiscono annotazioni allo stesso, la "Prima coordinata di georeferenziazione del progetto" ("COORD X") e la "Seconda coordinata di georeferenziazione del progetto" ("COORD Y")³³⁸.

Fanno parte delle informazioni relative ai dati anagrafici anche le anagrafiche dei soggetti a vario titolo coinvolti nella realizzazione del progetto, dei quali si devono conoscere il ruolo rivestito, il codice fiscale, la denominazione e forma giuridica, il Settore dell'attività economica di riferimento³³⁹, la dimensione dell'impresa di riferimento, la rappresentanza legale, il codice ISTAT della sede del soggetto, l'indirizzo ed il CAP³⁴⁰.

Per quanto riguarda le informazioni di carattere finanziario, il D.M. prevede la rilevazione delle fonti di finanziamento delle opere, a partire dai provvedimenti di loro ripartizione e assegnazione fino ai costi complessivi sostenuti per la realizzazione. In particolare, il monitoraggio finanziario prevede l'inserimento dei dati riguardanti i seguenti campi:

- il Finanziamento del progetto, per il quale devono esserne indicati: la fonte finanziaria che concorre al finanziamento del progetto ed il soggetto istituzionale che l'ha prevista; l'importo del finanziamento di ciascuna fonte finanziaria; il codice del provvedimento di stanziamento, laddove l'importo è relativo ad una fonte statale ed il codice della delibera CIPE con il quale viene ammesso lo stanziamento; gli estremi del provvedimento di assegnazione delle risorse stanziate laddove la fonte è regionale o locale; il codice di localizzazione, ossia il codice di Comune o Provincia se la fonte afferisce a questo livello territoriale; le criticità finanziarie e la compilazione di una nota laddove parte dei finanziamenti siano sprovvisti di copertura finanziaria; la presenza di economie, che indica se la copertura del finanziamento deriva da economie risultanti da altri progetti; infine, laddove siano presenti cofinanziamenti privati, bisogna indicare la descrizione del soggetto privato cofinanziatore ed il suo codice fiscale.
- il Quadro economico, che si riferisce alle spese previste o effettive e che prevede la rilevazione della voce di spesa prevista, la tipologia della voce di spesa, specificando se è prevista o effettiva, ed infine l'importo previsto.
- le Economie che si verificano nella realizzazione del progetto, dalle quali consegue una riassegnazione degli importi inizialmente attribuiti, in quanto danno luogo ad una minore spesa rispetto alla programmazione iniziale. In particolare, i soggetti coinvolti nella

³³⁶ Legge 21 dicembre 2001, n. 443, *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*.

³³⁷ In entrambi i casi l'informazione da fornire è Sì o No.

³³⁸ D.M. del 26 febbraio 2013, Allegato A.

³³⁹ Ai sensi della classificazione ISTAT delle attività economiche ATECO.

³⁴⁰ D.M. del 26 febbraio 2013, Allegato A.

realizzazione del progetto devono indicare l'anno di riferimento dell'economia, la fonte finanziaria alla quale si riferisce e l'importo economico della stessa.

- i Ribassi d'asta registrati all'avvio del progetto, che fanno riferimento a quegli importi non interamente attribuiti ai soggetti attuatori individuati dopo l'espletamento delle procedure di gara³⁴¹. In questa sezione del monitoraggio è previsto l'inserimento del Codice Identificativo di Gara (CIG), che indica la procedura di selezione del progetto, la percentuale del ribasso d'asta ed il suo valore economico.
- gli impegni giuridicamente vincolanti, ovvero la rilevazione degli importi impegnati con i quali sorgono le obbligazioni di pagamenti verso i soggetti beneficiari e grazie alla quale rilevazione, insieme alla successiva sezione relativa ai Pagamenti, si consente di monitorare l'avanzamento finanziario del progetto e la discrepanza tra il momento dell'impegno e quello del pagamento, ossia della realizzazione. In questa sezione si rilevano: la data dell'impegno, che tipicamente si riferisce alla stipula del contratto o convenzione tra l'amministrazione aggiudicatrice e Soggetto beneficiario/attuatore del progetto; il Codice dell'impegno nell'ambito del sistema contabile dell'amministrazione aggiudicatrice; la tipologia dell'impegno ed il suo importo; eventuali note informative sulle caratteristiche dell'impegno.
- i Pagamenti, il cui monitoraggio fornisce indicazione sullo stato di avanzamento del progetto e sulle risorse pubbliche necessarie al fabbisogno economico degli enti responsabili della realizzazione dell'opera. Per il raggiungimento di queste finalità vengono rilevati: la data dell'atto di pagamento del beneficiario; il Codice del pagamento e la sua tipologia³⁴²; l'importo totale del pagamento o recupero e l'importo relativo alla quota di pagamento ammessa a cofinanziamento europeo; l'importo di pagamento finanziato da Fondo sviluppo e coesione³⁴³; la causale le pagamento e le eventuali note informative; infine il Codice gestionale, che si riferisce al Piano unico dei Conti utilizzato nell'ambito della contabilità economica analitica delle PA.
- infine, il Piano dei Costi, che rileva le informazioni attinenti al monitoraggio degli aspetti strettamente economici. Le informazioni rilevate afferiscono al valore delle attività realizzate (Importo Realizzato nell'anno), che coincide con le fatture ricevute, al valore delle attività da realizzare (Importo da Realizzare) e l'anno di riferimento per la rilevazione³⁴⁴.

³⁴¹ Il D.M. del 26 febbraio 2013 prevede che, in caso di espletamento di più procedure di gara occorra effettuare la rilevazione dei ribassi d'asta per ognuna delle procedure.

³⁴² In riferimento al fatto che si tratti di un pagamento vero e proprio o di un recupero di somme precedentemente erogate e relative al progetto.

³⁴³ All'epoca FAS-Fondo per le Aree Sottosviluppate.

³⁴⁴ D.M. del 26 febbraio 2013, Allegato A.

Per quanto riguarda le informazioni attinenti al monitoraggio fisico delle opere pubbliche, queste hanno lo scopo di verificare la loro effettiva realizzazione e le risorse pubbliche effettivamente utilizzate, nonché i dati occupazionali relativi alla realizzazione. Fanno parte di questa sezione del monitoraggio quindi due tipologie di indicatori:

- gli Indicatori di realizzazione fisica, tra i quali figurano un vero e proprio Indicatore fisico, che viene utilizzato per il monitoraggio dell'avanzamento fisico del progetto e che si riferisce ad una variabile specifica, misurabile tramite unità di misura, cui corrisponde una *Baseline*, ossia il valore della linea di riferimento del suddetto indicatore. Si rilevano poi: il Valore Programmato Iniziale, che si riferisce a quanto si prevede di realizzare in fase di programmazione dell'opera; il Valore Programmato Aggiornato, riferito alle fasi successive per la rilevazione delle varianti procedurali approvate in corso di realizzazione; il Valore Impegnato, ossia il valore contenuto nell'atto dell'impegno giuridico; infine, il Valore a Conclusione, che si riferisce al valore finale realizzato a conclusione dell'opera.
- gli Indicatori Occupazionali, finalizzati ad una misurazione dell'occupazione creata per la realizzazione del progetto. Queste informazioni sono raccolte anzitutto grazie ad un Indicatore occupazionale propriamente detto, con il quale si misura una variabile presa a riferimento e alla quale viene associata una *Baseline*. Per il resto, gli indicatori sono del tutto analoghi a quelli utilizzati per la rilevazione dell'avanzamento fisico del progetto, prendendo a riferimento però la formazione di posti di lavoro e di manodopera utilizzata programmata, aggiornata e infine effettivamente utilizzata. Questi indicatori cambiano in base alla classificazione del CUP di riferimento e, nel caso dei progetti infrastrutturali, si misura "l'input diretto di lavoro necessario alla realizzazione del progetto"³⁴⁵.

Ultima classe di informazioni rilevate ai fini del monitoraggio fa riferimento alle procedure utilizzate per l'attuazione del progetto, con le quali si verificano le tempistiche di realizzazione e le discrepanze tra le previsioni e l'espletamento del progetto finale. Queste informazioni rilevate per il monitoraggio procedurale fanno riferimento ai seguenti campi:

- iter procedurale del progetto, sezione nella quale le amministrazioni inseriscono i dati e le informazioni relative ai tempi, programmati ed effettivi, di espletamento delle fasi amministrative legate alla realizzazione del progetto. In particolare, si rileva la specifica Fase procedurale, che può riferirsi alla progettazione, esecuzione o collaudo e le relative date, previste ed effettive, di inizio e fine. Vengono poi individuati il soggetto responsabile dell'andamento di ogni fase, i motivi degli scostamenti tra programmazione e conclusione

³⁴⁵ Ibidem, cit.

effettiva dei singoli step procedurali ed altre eventuali spiegazioni su fatti rilevanti in corso di esecuzione della fase.

- stato di Avanzamento dei Lavori (SAL), che corrisponde alle fasi di concreta realizzazione di ogni progetto, permettendo il monitoraggio dell'espletamento dei lavori per la sua realizzazione. Ciascun SAL è monitorato secondo un fattore temporale e finanziario, dal momento che i pagamenti sono legati alla positiva conclusione del singolo SAL³⁴⁶. In particolare, vengono rilevati: il Progressivo dello Stato di Avanzamento dei Lavori, la sua Descrizione esplicativa, la Data di emissione del SAL, il suo Importo, il CIG a cui il SAL si riferisce e le eventuali Note ad esso relative.
- sospensioni registrate nella realizzazione del progetto, delle quali si indicano la data di inizio, i motivi, nonché le date previste ed effettive della fine della sospensione.
- revoche dei finanziamenti da parte del soggetto erogante e rinunce degli stessi da parte dei soggetti aggiudicatori. Si deve anzitutto indicare se si tratti di un caso di revoca o rinuncia e se si tratti, nel primo caso, di revoca parziale o totale del finanziamento; si dà poi conto dei motivi della revoca, dell'importo revocato e della data di rinuncia o revoca³⁴⁷.

Infine, il D.M. prevede la rilevazione di alcune informazioni relative alle procedure di gara per la selezione dell'offerente, specificamente riguardo all'anagrafica delle Procedure di aggiudicazione e al loro iter procedurale. In questo modo, si consente un controllo sul tipo di procedure utilizzate e sugli step procedurali per la stipula dei contratti³⁴⁸.

Il D.M. del 15 settembre, come successivamente modificato dal decreto del MEF del 1° agosto 2013, disciplina poi la tempistica dell'espletamento degli obblighi di monitoraggio da parte di amministrazioni e soggetti aggiudicatori, prevedendo la rilevazione delle informazioni sopra descritte ogni due mesi circa, a partire dal 28 febbraio di ogni anno, e rendendole disponibili alla BDAP entro i trenta giorni successivi³⁴⁹. L'adempimento degli obblighi informativi diventa poi uno dei presupposti del finanziamento delle opere a carico del bilancio dello Stato e diventa oggetto di verifica della RGS nell'ambito dei controlli di regolarità amministrativo-contabile sull'erogazione dei finanziamenti³⁵⁰.

Grazie alla raccolta dei dati anagrafici, fisici, finanziari e procedurali la normativa sul sistema di monitoraggio mira a tracciare tutto il ciclo di vita delle opere pubbliche da realizzare in Italia, migliorando la gestione delle risorse finanziarie ad esse destinate ed il ciclo di spesa per la loro

³⁴⁶ Ai sensi dell'art. 113-*bis* del decreto legislativo n. 50 del 2016.

³⁴⁷ D.M. del 26 febbraio 2013, Allegato A.

³⁴⁸ *Ibidem*.

³⁴⁹ D.M. del 26 febbraio 2013, art. 3.

³⁵⁰ *Ibidem*, art. 5.

realizzazione, aumentando la trasparenza e la conoscenza delle iniziative relative al settore delle infrastrutture e, in ultima analisi, mirando a migliorarne la capacità di programmazione, valutazione ed implementazione³⁵¹.

Per la concreta messa in funzione del sistema di monitoraggio così delineato, il D.M. del 1° agosto 2013, con novella al decreto precedente, ha introdotto l'articolo 3-*bis*, con il quale il MEF ha decretato l'avvio di una fase di sperimentazione del sistema per specifiche opere pubbliche, da indicare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto col Ministero dell'economia e delle finanze, a partire dall'ottobre del 2013. Il sistema è poi entrato a regime nell'ottobre del 2014 per le opere pubbliche finanziate con fondi nazionali³⁵², a seguito dell'emanazione di una circolare della RGS, la n. 14 dello stesso anno, con la quale ne sono state definite le modalità operative.

Il sistema delineato dalla normativa analizzata persegue, anzitutto, una logica di controllo della spesa pubblica in investimenti infrastrutturali, in linea con l'introduzione del monitoraggio dei conti pubblici da parte della legge n. 196 del 2009³⁵³ e con l'adozione di politiche economiche restrittive che ha caratterizzato gli anni di introduzione della sua disciplina; si pone, però, anche come base per il miglioramento e la razionalizzazione del processo di realizzazione delle opere, come risulta chiaro dalla stretta interrelazione tra il decreto legislativo n. 228 del 2011 e il decreto legislativo n. 229 del 2011, ossia tra il monitoraggio e le fasi di programmazione e valutazione delle opere. Per questo motivo, il monitoraggio non ha a oggetto i soli flussi economici e finanziari, non volendo limitarsi al mero controllo della spesa in opere pubbliche, ma mira a restituire un quadro dettagliato di tutto il loro ciclo di vita, analizzandone anche la realizzazione fisica e le procedure utilizzate.

Sul punto, si sono espressi gli esperti dell'IGAE, che hanno rilevato come il sistema MOP-BDAP sia stato molto utile nell'efficientamento della spesa pubblica nel settore delle opere pubbliche, dal momento che esso restituisce un quadro conoscitivo importante dal quale si è stati in grado di allocare in modo più efficiente e snello le risorse pubbliche³⁵⁴. In particolare, la Dott.ssa Vecchione ha rilevato come il momento della rilevazione si sia avvicinato sempre di più al momento amministrativo-procedurale, che permette al MEF di avere un quadro chiaro sugli adempimenti compiuti dalle stazioni appaltanti e dai soggetti realizzatori³⁵⁵.

³⁵¹ MEF-RGS, Circolare dell'8 aprile 2014, n. 14, *Monitoraggio opere pubbliche in attuazione del decreto legislativo del 29/12/2011 n. 229: esplicitazione delle modalità operative e prima rilevazione*.

³⁵² https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_per_le_opere_publiche/il_monitoraggio/

³⁵³ Si fa riferimento all'articolo 13, che prevede le informazioni da trasmettere ad una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, la BDAP, per assicurare un controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e per l'implementazione del federalismo fiscale.

³⁵⁴ Piepoli, M., Rizzo, G., Vecchione, N., (2023).

³⁵⁵ Vecchione, N., (2023).

In questo senso, secondo i soggetti intervistati, il MOP-BDAP ha portato a un aumento dell'efficienza allocativa delle risorse, ma manca, tuttora, una valutazione in termini qualitativi di efficacia dell'opera realizzata, dal momento che questo tipo di considerazioni sarebbe possibile solo in presenza di una programmazione in grado di fornire il contesto in cui si inserisce l'opera da realizzare e di esprimere in modo chiaro gli obiettivi in termini di *outcome* che si vogliono conseguire³⁵⁶.

In ogni caso, nonostante l'impianto delineato dai decreti legislativi n. 228 e n. 229 non sia stato in grado di restituire quel ciclo di programmazione-monitoraggio-valutazione auspicato, ha senz'altro avuto il merito di migliorare l'efficienza allocativa delle risorse in un settore importante quanto quello delle infrastrutture. Questo è stato possibile grazie al cambio di logica della spesa in investimenti che il decreto legislativo n. 229 ha apportato, per il quale “si finanziano opere e non amministrazioni”³⁵⁷, ossia le risorse devono essere allocate laddove ci siano gli adempimenti necessari alla realizzazione e completamento dell'opera e, in assenza dei quali, le risorse vengono revocate e riallocate per finanziare altre opere: le risorse devono sempre essere in movimento, garantendone l'effettiva spesa e impedendo la formazione in bilancio di residui³⁵⁸.

Ovviamente il MOP non può essere definito un monitoraggio improntato alla *performance* realizzativa delle opere, dal momento che mancano meccanismi sanzionatori che colleghino il rilascio dei finanziamenti al raggiungimento di uno *standard* realizzativo minimo in corso di implementazione³⁵⁹. È vero, però, che il meccanismo della revoca dei finanziamenti si avvicina a questa logica, in quanto pur non essendo la stessa collegata al mancato raggiungimento di uno *standard* di *performance*, sicuramente apporta un efficientamento della spesa, derivante da un ruolo del monitoraggio che non si limita a controllare passivamente l'attività amministrativa legata agli investimenti infrastrutturali, ma diventa un importante supporto alle amministrazioni per spronarle all'utilizzo razionale e veloce delle risorse³⁶⁰.

È quindi rilevante l'analisi degli indicatori utilizzati e della disciplina dedicata al MOP per almeno due motivazioni: anzitutto perché si tratta di un sistema di monitoraggio che persegue una logica di miglioramento dei processi realizzativi delle opere pubbliche, immettendosi sul percorso avviato quasi dieci anni prima dal MIP, di razionalizzazione ed efficientamento della spesa per investimenti. In secondo luogo, il sistema MOP segna l'avvio dei sistemi di monitoraggio di carattere fisico,

³⁵⁶ Piepoli, M., Rizzo, G., Vecchione, N., (2023).

³⁵⁷ Vecchione, N., (2023), cit.

³⁵⁸ Ibidem.

³⁵⁹ Anche la disciplina sul defianziamento automatico per mancato avvio delle opere, che è lo strumento adottato in ambito MOP più vicino ad una sanzione collegata all'azione amministrativa di realizzazione dell'infrastruttura, non ha visto applicazione concreta, mancandone la disciplina attuativa.

³⁶⁰ Piepoli, M., Rizzo, G., Vecchione, N., (2023).

finanziario e procedurale, in quanto ha definito una base informativa diventata poi comune alla maggior parte dei sistemi di monitoraggio usati a livello nazionale, contribuendo alla definizione di un *set* minimo di dati univoci e aprendo, così, la strada all'interoperabilità tra sistemi informativi che garantiscano, nel lungo periodo, una visione complessiva della spesa per investimenti.

Non a caso, il monitoraggio di carattere fisico, finanziario e procedurale introdotto dal MOP ha costituito, quasi dieci anni dopo, la base di partenza per la costruzione di un innovativo processo di monitoraggio basato sulla *performance*, utilizzato per i progetti PNRR e concretizzatosi nell'utilizzo della piattaforma digitale ReGiS³⁶¹.

1.8.3. La convergenza dei sistemi di monitoraggio verso l'univocità delle informazioni rilevate: la circolare n. 14 del 2014 della RGS

La circolare della RGS dell'8 aprile 2014, n. 14 ha rappresentato una tappa fondamentale per l'istituzione del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche, dal momento che ha definito il dettaglio di uno degli aspetti fondamentali e più innovativi presenti nel decreto legislativo n. 229 del 2011: il principio dell'unicità dell'invio delle informazioni rilevate³⁶². In virtù di questo principio, infatti, le informazioni di cui all'Allegato A dell'analizzato decreto del 2013, se già presenti in altre banche dati, non devono essere ulteriormente inviate al MEF, ai fini dell'alimentazione della BDAP, dal momento che gli vengono trasmesse direttamente dalle amministrazioni titolari delle banche dati detentrici le informazioni del MOP, sulla base di protocolli tecnici e amministrativi sottoscritti dal MEF con le stesse³⁶³. Il principio dell'unicità dell'invio viene garantito rispetto alle informazioni inviate alle amministrazioni di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 229 del 2011, a quelle presenti nel sistema di monitoraggio legato alla Banca Dati Unitaria (BDU)³⁶⁴, nonché alle informazioni inviate al sistema SIOPE³⁶⁵.

L'univocità dell'invio ha come presupposto che sulla BDAP siano presenti alcune informazioni ritenute “chiave”³⁶⁶ tra quelle elencate dal D.M. del 2013, ossia: il CUP, rilasciato dal

³⁶¹ Al sistema di monitoraggio dei progetti PNRR e al sistema ReGiS verrà dedicato l'intero terzo capitolo del presente elaborato.

³⁶² Si fa riferimento all'art. 6, co. 2 del decreto legislativo n. 229 del 2011, per il quale la trasmissione dei dati utili ai fini del monitoraggio si intende assolta se almeno le informazioni minime di cui all'art. 5 del medesimo decreto siano già state inoltrate presso altre banche dati gestite dalle pubbliche amministrazioni. I dati di queste informazioni già eventualmente trasmesse ad altre banche dati confluiscono nella BDAP e, laddove si tratti di informazioni detenute dall'ANAC, dal CIPE o dal Sistema di Monitoraggio dei Fondi Strutturali europei (Fondi SIE), sarà premura di questi rendere disponibili i dati di cui al presente decreto alla BDAP. Cfr. *ibidem*, co. 3-4-5.

³⁶³ MEF-RGS, Circolare n. 14 del 2014.

³⁶⁴ Istituita presso il MEF-RGS-IGRUE per il monitoraggio degli interventi legati alle politiche di investimento europee e di coesione.

³⁶⁵ Per l'approfondimento del quale si rimanda al paragrafo 1.5 della presente trattazione.

³⁶⁶ MEF-RGS, Circolare n. 14 del 2014, cit.

Sistema CUP gestito dal DIPE della Presidenza del Consiglio, il CIG, rilasciato dal Sistema Informativo di Monitoraggio delle Gare (SIMOG) gestito dall'ANAC, e l'associazione tra i due codici³⁶⁷. Si tratta di informazioni ritenute fondamentali in quanto sono le unità di rilevazione di base che, insieme ai dati SIOPE, consentono la compatibilità delle informazioni presenti sulle varie banche dati e, conseguentemente, l'interoperabilità tra le stesse: prima della strutturazione del sistema MOP, infatti, le amministrazioni rilevavano dati afferenti a fasi diverse del ciclo delle opere pubbliche, ma queste informazioni risultavano tra loro incompatibili, impedendo una comunicazione tra le banche dati che restituisse un *set* di informazioni completo circa il processo di realizzazione delle opere³⁶⁸. A partire dal decreto legislativo n. 229 del 2011 l'interoperabilità viene garantita proprio dall'associazione tra il Codice identificativo del progetto (CUP), che racchiude tutti gli aspetti programmatici e quelli legati ai capitoli di spesa del bilancio statale, con il Codice identificativo della gara (CIG) espletata per la realizzazione del progetto, al quale sono collegate tutte le informazioni raccolte dall'ANAC relative alla fase competitiva ed alla stipula dei contratti³⁶⁹. L'associazione tra i due codici, tra i quali esiste una chiara gerarchia³⁷⁰, consente il monitoraggio dell'intero ciclo di vita dell'opera pubblica, dalla fase del finanziamento e della progettazione, a quella della realizzazione³⁷¹.

Il principio dell'unicità dell'invio è garantito, oltre che dalla rilevazione delle “informazioni chiave”, dalla comunicazione della BDAP con la BDU, garantita dalla predisposizione dello stesso *standard* informativo per i due sistemi di monitoraggio ad esse collegate, e, soprattutto, dal collegamento tra la BDAP e il SIOPE, che rileva incassi e pagamenti della maggior parte delle pubbliche amministrazioni³⁷². La comunicazione tra BDAP e SIOPE è particolarmente rilevante ai fini della costruzione di un sistema di monitoraggio integrato, in quanto permette di collegare ad ogni progetto identificato dal CUP le operazioni di pagamento effettuate dalle amministrazioni in corso di realizzazione dell'opera.

Altra evoluzione importante in materia di interoperabilità tra le banche dati è fornita dal decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66³⁷³, che all'articolo 25 “al fine di assicurare l'effettiva tracciabilità

³⁶⁷ Ibidem.

³⁶⁸ Per questo motivo risulta particolarmente rilevante il “Protocollo d'Intesa tra Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato e Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture”, che garantisce la trasmissione da parte della vecchia AVCP, oggi ANAC, alla BDAP dei dati anagrafici, fisici, finanziari e procedurali riguardanti il “ciclo di vita dei contratti pubblici di lavori (opere pubbliche) dalla fase di assegnazione del CIG”. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato e Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, *Protocollo d'Intesa*, 2 agosto 2013, art. 3, co. 2.

³⁶⁹ MEF-RGS, Circolare n. 14 del 2014.

³⁷⁰ Come si evince dal decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 1, co. 1, lett. d), che subordina l'associazione ad ogni progetto di un CUP perché l'ANAC possa rilasciare il CIG.

³⁷¹ MEF-RGS, Circolare n. 14 del 2014.

³⁷² Ibidem.

³⁷³ Recante *Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale* e convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni³⁷⁴ prevede l'obbligo di fatturazione elettronica e l'associazione tra fatture, CUP e CIG nel caso in cui queste riguardino la realizzazione di opere pubbliche. In questo modo, il sistema MOP è in grado di tenere traccia dei flussi finanziari legati alle opere "sin dall'inizio del ciclo passivo di spesa pubblica"³⁷⁵, ovvero di tutte le operazioni di spesa legate alla progettazione e realizzazione di un'opera.

Ai fini della partenza operativa del MOP, la circolare della RGS del 2014 prevede quindi che amministrazioni e soggetti aggiudicatori, per ogni opera, recepiscano le informazioni chiave ed inseriscano *ex novo* sulla BDAP, ovvero aggiornino o rettifichino sui sistemi nei quali avevano precedentemente trasmesso le informazioni, i dati riguardanti il CUP³⁷⁶ e in particolare:

- inseriscano il CUP nel sistema SIMOG dell'ANAC, così da permettere a quest'ultima l'associazione con il CIG;
- aggiornino le informazioni sullo stato dei CUP associati ai vari progetti nel sistema curato dal DIPE, chiudendoli se riferiti ad opere concluse, revocandoli per le opere non realizzate, cancellandoli per le opere che dispongano già di un CUP, laddove alla stessa ne siano associati più d'uno;
- inseriscano i CUP dei progetti nel sistema SIOPE per le operazioni di pagamenti riguardanti opere pubbliche;
- inseriscano CUP e CIG nelle fatture elettroniche, laddove non siano già stati inseriti³⁷⁷.

Per quanto riguarda la trasmissione dei dati richiesti per il monitoraggio, questa può avvenire secondo tre diverse modalità: tramite *Web MOP-Web Application*, *BATCH MOP-Caricamento massivo delle informazioni* e via *Osservatorio Regionale*³⁷⁸.

La prima modalità è utilizzata dalle amministrazioni e dai soggetti aggiudicatori di piccole dimensioni, non in grado di gestire le informazioni richieste dal Decreto MEF del 2013 nell'ambito dei propri sistemi gestionali, ai quali viene dato accesso, tramite un referente dell'amministrazione, ad un'applicazione web in cui inserire manualmente i dati afferenti al proprio CUP di competenza. Tramite questa modalità, si consente a queste amministrazioni l'aggiornamento sull'attuazione dei progetti, le eventuali rettifiche delle informazioni precedentemente immesse ed una attività di

³⁷⁴ Decreto-legge n. 66 del 2014, art. 25, co. 2, cit.

³⁷⁵ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_per_le_opere_pubbliche/la_trasmissione_dei_dati/, cit.

³⁷⁶ Ibidem.

³⁷⁷ Ibidem.

³⁷⁸ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_per_le_opere_pubbliche/la_trasmissione_dei_dati/

validazione dei dati per verificare la correttezza delle informazioni rilevate sul progetto, per renderle poi disponibili alla trasmissione sulla BDAP³⁷⁹.

La seconda modalità, la *BATCH MOP*, prevede l'invio delle informazioni dalle amministrazioni e dai soggetti aggiudicatori tramite la predisposizione di un *file* conforme alle specifiche tecniche elaborate dalla RGS con la "Guida tecnica al monitoraggio completo e semplificato", con il quale potranno effettuare un caricamento massivo delle informazioni sulla BDAP, evitando il caricamento manuale³⁸⁰.

La terza modalità è quella che utilizza i *software* utilizzati dalle stazioni appaltanti sul proprio territorio, predisposti dagli Osservatori Regionali di riferimento: l'invio a questi software assolve agli obblighi informativi alla BDAP, dal momento che saranno poi gli osservatori ad immettervi i dati³⁸¹.

Grazie a questo insieme di indicazioni dato dalla normativa e dalle circolari della RGS, il sistema MOP-BDAP è entrato in funzione nell'ottobre del 2014 e assolve, da allora, una funzione di ricognizione organica delle informazioni relative agli investimenti pubblici e, al tempo stesso, di razionalizzazione degli obblighi informativi delle amministrazioni, grazie ad alcune specifiche del sistema, che lo connotano in modo innovativo rispetto ai sistemi di monitoraggio predisposti in precedenza. Anzitutto si fa riferimento al principio dell'unicità dell'invio, grazie al quale le informazioni già presenti su altre banche dati non sono oggetto di nuova trasmissione alla BDAP³⁸². In secondo luogo, grazie all'interoperabilità tra la BDAP e le principali banche dati di rilevazione delle informazioni sulle opere pubbliche, da quella del DIPE sul Sistema CUP, a quella dell'ANAC sul SIMOG, basata sul sistema CIG, alla banca dati SIOPE ed alla BDU, con la quale la BDAP condivide il set informativo minimo. La connessione tra la BDAP e questi sistemi informativi risulta la chiave di volta del sistema MOP, in quanto consente la rilevazione a tutto tondo del ciclo delle opere pubbliche, dai dati anagrafici, associati al CUP, ai dati relativi alle gare per l'aggiudicazione dei progetti, grazie al CIG, fino ai dati sui flussi dei pagamenti effettuati, grazie alla connessione col sistema SIOPE ed alla associazione di CUP e CIG di ogni progetto alle fatture elettroniche connesse ai pagamenti in corso di realizzazione. In questo modo, il MOP-BDAP restituisce "un unico punto di accesso a informazioni esaustive e standardizzate"³⁸³ riguardante le opere pubbliche finanziate con fondi nazionali e permette di comprendere l'avanzamento dell'opera in ogni suo aspetto³⁸⁴, mettendo

³⁷⁹ Ibidem.

³⁸⁰ Ibidem.

³⁸¹ Ibidem.

³⁸² <https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE->

[I/attivit  istituzionali/monitoraggio/spesa_per_le_opere_publiche/il_monitoraggio/](#)

³⁸³ Ibidem, cit.

³⁸⁴ Ibidem.

poi questo *set* informativo a disposizione delle valutazioni *ex post* e del ciclo programmatico degli investimenti, ai sensi del decreto legislativo n. 228 del 2011.

1.9. *Cenni al Monitoraggio Grandi Opere (MGO) di cui al Codice dei Contratti Pubblici*

Ai fini della ricognizione dei principali sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici adottati negli ultimi anni, e che costituiscono la base logica da cui è partita la strutturazione del sistema ReGiS di monitoraggio degli interventi PNRR, è utile, infine, fare dei cenni al Sistema di Monitoraggio finanziario delle Grandi Opere (MGO), previsto dall'articolo 203 del Codice dei Contratti Pubblici³⁸⁵ per il monitoraggio delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari del Paese.

Il decreto legislativo n. 50 del 2016 ha radicalmente modificato la disciplina precedente riguardante le infrastrutture strategiche di cui ai commi 1-5 della legge obiettivo n. 443 del 2001, nei quali venivano regolate la progettazione e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale³⁸⁶. Il Codice dei Contratti Pubblici, nella Parte V³⁸⁷ riforma la disciplina in materia di infrastrutture ed insediamenti prioritari, prevedendo la razionalizzazione degli strumenti di programmazione di questi investimenti³⁸⁸, adattando la programmazione della spesa ad essi destinata a quanto previsto dal decreto legislativo n. 229 del 2011³⁸⁹ e introducendo una forma di monitoraggio finanziario delle grandi opere³⁹⁰ per garantire un controllo più stringente dei flussi finanziari ad esse legati, rispetto ai normali controlli previsti per le opere pubbliche³⁹¹.

Il MGO costituisce una forma di monitoraggio finanziario, inserendosi nel solco dei sistemi di monitoraggio avviati dal MIP e dal MOP. Si tratta, infatti, come per i suoi predecessori, di un tipo di rilevazione finalizzata all'analisi, controllo e valutazione dei flussi finanziari inerenti alla realizzazione delle infrastrutture considerate prioritarie, tramite la verifica dei movimenti finanziari intercorrenti tra le imprese realizzatrici dei progetti in analisi. Anche questa forma di monitoraggio, come le precedenti, assume come dato informativo di base il CUP associato ad ogni intervento

³⁸⁵ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

³⁸⁶ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/normativa-2/>

³⁸⁷ Artt. 200-203.

³⁸⁸ Decreto legislativo n. 50 del 2016, art. 201.

³⁸⁹ Si fa riferimento all'art. 10 che prevede la destinazione delle risorse relative agli investimenti in opere pubbliche in due fondi distinti, il Fondo Progetti e Fondo Opere. Il decreto legislativo n. 50 del 2016, all'art. 202 prevede l'adozione di un'analogia gestione delle risorse destinate agli investimenti per infrastrutture prioritarie, che vengono iscritte in due distinti fondi istituiti nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT): il Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture prioritarie ed il Fondo per la realizzazione delle stesse.

³⁹⁰ Decreto legislativo n. 50 del 2016, art. 203.

³⁹¹ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/mgo-il-monitoraggio-grandi-opere/>

infrastrutturale strategico, dalla rilevazione del quale il DIPE, cui è attribuita la funzione di gestione della banca dati afferenti a tale sistema, è in grado di seguire automaticamente questi flussi³⁹².

Se tuttavia si tratta, in tutti e tre i casi di un monitoraggio finanziario, le cui modalità di rilevazione e l'unità informativa di base sono tra loro analoghe, la logica perseguita dai tre sistemi è ben diversa.

Il MIP nasce, infatti, con il principale obiettivo di garantire la tracciabilità delle informazioni di carattere finanziario legate alla spesa per investimenti, dal momento che la sua finalità è quella di assicurare, in modo coordinato tra le pubbliche amministrazioni centrali e territoriali, il controllo della spesa pubblica per investimenti, così da consentirne una razionalizzazione.

Il sistema MOP, pur perseguendo in via prioritaria, come il sistema precedente, una finalità di controllo della spesa pubblica nella realizzazione delle opere pubbliche, ambisce a un monitoraggio a tutto tondo del ciclo di vita di tali opere, così da efficientare i processi programmatici, realizzativi e valutativi relativi a questo tipo di investimenti, particolarmente importanti per la crescita economica di lungo periodo del Paese.

Il sistema MGO, invece, non vuole effettuare un controllo della spesa per gli investimenti infrastrutturali prioritari in termini di efficientamento e razionalizzazione, ma vuole piuttosto rispondere all'esigenza, particolarmente sentita in uno Stato come quello italiano che combatte quotidianamente con la criminalità organizzata, di prevenire e reprimere i tentativi di infiltrazione mafiosa³⁹³ nell'aggiudicazione ed esecuzione dei contratti aventi a oggetto la costruzione di infrastrutture ed insediamenti prioritari del Paese. Si tratta, in questo caso, di assicurare la legalità dei processi di finanziamento in un settore particolarmente sensibile a questo tipo di minacce, nell'investimento del quale è necessario che lo Stato si assicuri della provenienza e destinazione delle somme stanziare. Si tratta, tra l'altro, di un'esigenza che si sarebbe manifestata anche, qualche anno dopo, nell'ambito del PNRR, per il quale è stato adottato il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152³⁹⁴, per adeguare il sistema di prevenzione per la sua attuazione "in sicurezza"³⁹⁵.

Non è un caso, quindi, che l'articolo 203 del Codice affidi al Ministero dell'interno³⁹⁶ l'individuazione delle procedure per l'implementazione del sistema MGO, in modo da garantire un controllo costante sui flussi finanziari che intercorrono tra le imprese impegnate nella realizzazione dei progetti di investimento prioritari, sempre attraverso l'utilizzo del CUP. In aggiunta al decreto

³⁹² Ibidem.

³⁹³ Decreto legislativo n. 50 del 2016, art. 203.

³⁹⁴ Recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*, e convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233.

³⁹⁵ <https://www.diritto.it/la-prevenzione-delle-infiltrazioni-mafiose-e-lattuazione-del-pnrr-prevenzione-collaborativa-reale-o-eventuale/>

³⁹⁶ Di concerto con il Ministro della giustizia e con quello di infrastrutture e trasporti.

ministeriale, il Codice prevedeva che il sistema di monitoraggio si allineasse agli indirizzi espressi dal CIPE con le delibere n. 45 del 2011 e n. 15 del 2015, con le quali erano state adottate le linee guida per il monitoraggio finanziario delle infrastrutture strategiche. In particolare, la prima delle due delibere aveva dato avvio ad una fase di sperimentazione di questa forma di monitoraggio, fondata sull'associazione di ogni progetto d'investimento ad un CUP, per alcune opere selezionate, così da controllare i flussi finanziari intercorrenti tra le imprese impegnate nella loro realizzazione³⁹⁷. Successivamente, l'intervento del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha predisposto il controllo dei flussi finanziari secondo il sistema MIP-CUP implementato dal CIPE nel 2011, ma è con la delibera CIPE n. 15/2015 che è stato improntato l'originale Monitoraggio finanziario delle Grandi Opere, con l'approvazione delle linee guida per la sua implementazione destinate alle imprese intervenienti, a vario titolo, nella progettazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche³⁹⁸. Il monitoraggio finanziario pensato dal CIPE prevede l'istituzione di una banca dati MGO, gestita dal DIPE, alla quale vengano trasmesse le informazioni relative agli estratti conto dei conti correnti dedicati esclusivamente all'opera, nonché le altre informazioni sui bonifici effettuati da tutti i soggetti a vario titolo incaricati della realizzazione. Per far questo si prevede che tali soggetti aprano dei conti appositi, nei quali registrare tutti i flussi finanziari in entrata e in uscita connessi alla realizzazione delle infrastrutture strategiche, ed autorizzino la propria banca a fornire queste informazioni alla banca dati MGO³⁹⁹, così da consentire la massima tracciabilità delle transazioni e prevenire i rischi di infiltrazione criminale e mafiosa.

Il decreto del Ministro dell'interno, attuativo dell'articolo 203 del Codice, è stato invece approvato il 21 marzo 2017⁴⁰⁰ e reca le disposizioni attinenti alle informazioni da rilevare per il monitoraggio antimafia ed alle procedure ad esso legate⁴⁰¹, alla Rete di monitoraggio antimafia⁴⁰² e al Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari⁴⁰³.

Per quanto riguarda l'oggetto del monitoraggio antimafia, questo fa riferimento alla rilevazione di tutte le informazioni riguardanti: le aree territoriali di insediamento dell'opera, o

³⁹⁷ CIPE, Delibera n. 45, del 5 maggio 2011, *Relazioni sul sistema Monitoraggio Investimenti Pubblici (MIP) e Codice Unico di Progetto (CUP) relative al primo e secondo semestre 2010*.

³⁹⁸ CIPE, Delibera n. 15, del 28 gennaio 2015, *Linee guida per il monitoraggio finanziario delle grandi opere (MGO) art. 36 del decreto-legge n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014*.

³⁹⁹ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/normativa-2/>

⁴⁰⁰ *Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia ed il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Decreto del 21 marzo 2017, Individuazione delle procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti prioritari per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa e istituzione, presso il Ministero dell'interno, di un apposito Comitato di coordinamento..*

⁴⁰¹ *Ibidem*, artt. 1, 6.

⁴⁰² *Ibidem*, art. 2.

⁴⁰³ *Ibidem*, artt. 3-5.

comunque interessate alla sua realizzazione; alla tipologia dei lavori e alla qualificazione delle imprese intervenienti nella realizzazione e ai loro assetti societari; alle rilevazioni, infine, effettuate nei cantieri rispetto ai mezzi e al personale impiegato⁴⁰⁴.

Per l'assetto procedurale del monitoraggio antimafia, il decreto ministeriale citato prevede la stipula obbligatoria di protocolli di legalità tra stazioni appaltanti e soggetti aggiudicatari, nei quali siano presenti clausole antimafia ed eventuali meccanismi sanzionatori⁴⁰⁵, e l'allineamento a quanto predisposto dal CIPE nelle delibere sopra analizzate per quanto riguarda il monitoraggio dei flussi finanziari, che diventano mezzo di tracciabilità e trasparenza ai fini della prevenzione dei casi di infiltrazione mafiosa e criminale⁴⁰⁶.

Il ruolo di gestione e manutenzione del sistema MGO è affidato al DIPE, che ne garantisce l'accessibilità al Ministero dell'interno, per effettuare il monitoraggio antimafia, e alle stazioni appaltanti, contraenti generali e concessionari⁴⁰⁷.

Si conclude, con la breve analisi dedicata al MGO, la ricognizione dei sistemi di monitoraggio chiamati a vario titolo a occuparsi della spesa per investimenti pubblici, lasciando il resto della trattazione all'analisi del sistema di monitoraggio adottato per l'implementazione del PNRR e all'approfondimento delle sue funzionalità tramite lo studio di un caso di investimento concreto, che seguiranno ad una breve trattazione sugli istituti e caratteristiche principali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cui viene dedicato il prossimo capitolo.

⁴⁰⁴ Ibidem, art. 1.

⁴⁰⁵ Ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legge.

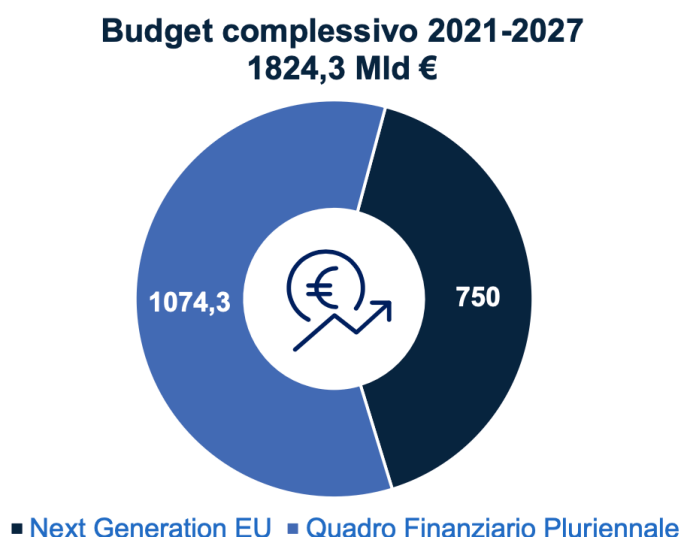
⁴⁰⁶ Ibidem, art. 6.

⁴⁰⁷ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/mgo-il-monitoraggio-grandi-opere/>

2. La nuova logica della spesa per investimenti nel PNRR

Per contrastare i danni economici e sociali derivati dall'emergenza pandemica da Covid-19, che nel 2020 ha sconvolto l'Europa e il resto del mondo, l'Unione Europea ha approvato il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per l'arco di tempo 2021-2027¹ come “motore della ripresa dalla Covid-19”²: con il bilancio pluriennale, infatti, l'UE ha elaborato un pacchetto finanziario di circa 1.800 miliardi di euro per consentire agli Stati membri di affrontare le conseguenze economiche drammatiche derivanti dall'emergenza sanitaria e concorressero alla crescita intelligente e sostenibile dell'Unione di cui all'Agenda 2030.

Nell'ambito del QFP è stato approvato dal Consiglio Europeo il Programma *Next Generation EU*³, un piano di ripresa dai danni economico-sociali legati al Covid-19 e di crescita economica di lungo periodo, al quale sono destinati 750 miliardi di euro⁴ del totale delle risorse del bilancio pluriennale, come rappresentato dalla figura a seguire:



Fonte: www.italiadomani.gov.it

¹ Il QFP 2021-2027 è un bilancio a lungo termine dell'Unione Europea, approvato dalla Commissione Europea (CE) il 17 dicembre 2020, con il quale essa programma i propri obiettivi di spesa, prevedendo per ciascun anno della programmazione il limite di budget massimo messo a disposizione per il loro raggiungimento. In questo modo, il QFP garantisce un andamento ordinato delle spese dell'UE ed in linea con gli obiettivi programmatici prefissati dal Quadro medesimo. Cfr.:

- https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_publiche/igrue/Attivita/BilancioUE/QFP2021-2027/index.html?Prov=ATTIVITA
- https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/bilancio-dellue-la-commissione-europea-accoglie-con-favore-ladozione-del-bilancio-a-lungo-termine-dellue-per-il-2021-2027/
- <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

² <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>, cit.

³ Decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020, a seguito della riunione straordinaria del 17-21 luglio 2020.

⁴ Si tratta di importi espressi ai prezzi correnti nel 2018.

A sua volta, il Next Generation EU (di seguito NG-EU) è destinato a sette programmi di spesa, ripartendosi come segue⁵:

- *Recovery and Resilience Facility* (RRF) o Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (DRR), cui sono destinate la maggior parte delle risorse del NG-EU, con 672,5 miliardi di euro che andranno a finanziare riforme ed investimenti degli Stati membri;
- *React-EU*, al quale vanno 47,5 miliardi di euro destinati ad investimenti per la crescita, l'occupazione ed i programmi di cooperazione transfrontaliera;
- *Just Transition Fund*, che, con uno stanziamento di 10 miliardi di euro promuove l'indipendenza dai combustibili fossili, la decarbonizzazione e le attività dedicate ad istruzione e inclusione sociale;
- *European Agriculture Fund Rural Development*, che finanzia la sostenibilità sociale, ambientale ed economica delle zone rurali con 7,5 miliardi di euro;
- *InvestEU*, che con 5,6 miliardi di euro promuove la transizione equa dell'energia sostenibile e dei trasporti, nonché l'individuazione nuove fonti di crescita;
- *RescueEU*, che con 1,9 miliardi di euro si occupa di protezione civile europea;
- *Horizon Europe* che, infine, finanzia il Quadro Europeo per la Ricerca e l'Innovazione per il periodo 2021-2027 con 5 miliardi di euro⁶.

Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (di seguito DRR), che costituisce il 90 per cento della dotazione finanziaria del NG-EU, reperisce le proprie risorse attraverso l'emissione di titoli obbligazionari dell'Unione stessa⁷ ed è stato adottato con Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

Il Regolamento ha previsto l'erogazione agli Stati membri di parte dei fondi in prestiti – con un vincolo di restituzione con interessi tra il 2028 e il 2058⁸ – e della restante parte in sovvenzioni a fondo perduto⁹, con un meccanismo di allocazione che riflette variabili strutturali, quali la popolazione, e “variabili contingenti come la perdita di prodotto interno lordo legato alla pandemia”¹⁰, come viene riportato nella figura di seguito:

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

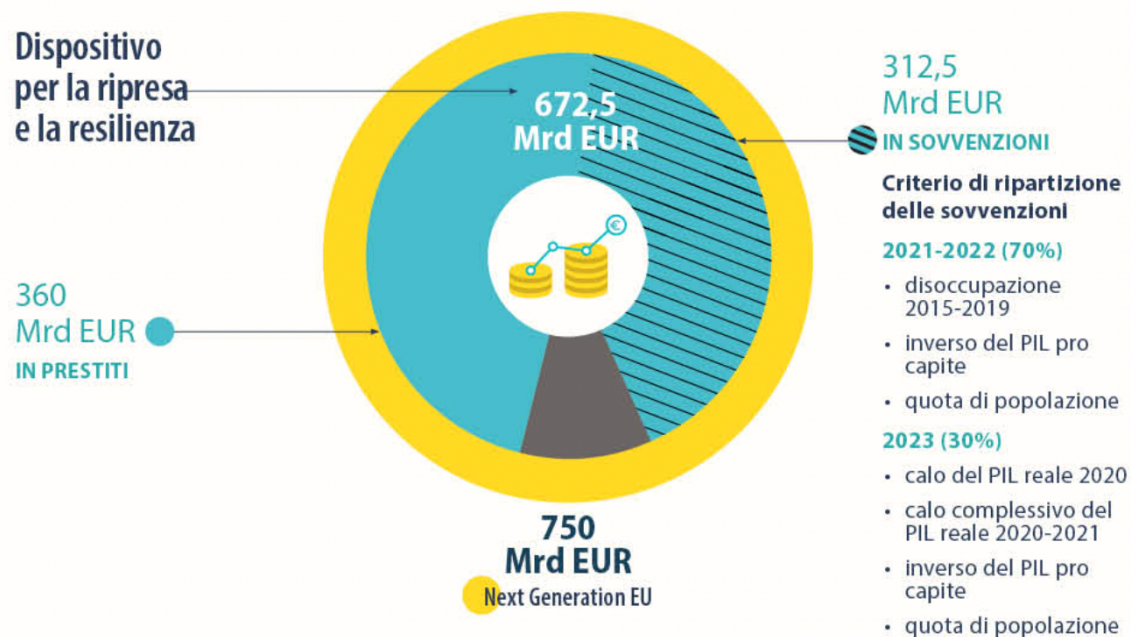
⁶ Ibidem.

⁷ PCM, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Aggiornato)* - #NextGenerationItalia, Italia Domani, 30 novembre 2021.

⁸ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/#nextgenerationeu>

¹⁰ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Aggiornato) - #NextGenerationItalia, Italia Domani, cit.



*Cifre espresse sulla base dei prezzi 2018. Ai prezzi attuali, la dotazione di Next Generation EU è pari a 807,1 Mrd EUR, che comprendono 724 Mrd EUR per il dispositivo per la ripresa e la resilienza (338 Mrd EUR in sovvenzioni e 386 Mrd EUR in prestiti).

Fonte: Infografica – Dispositivo per la ripresa e la resilienza, Consilium (www.consilium.europa.eu)

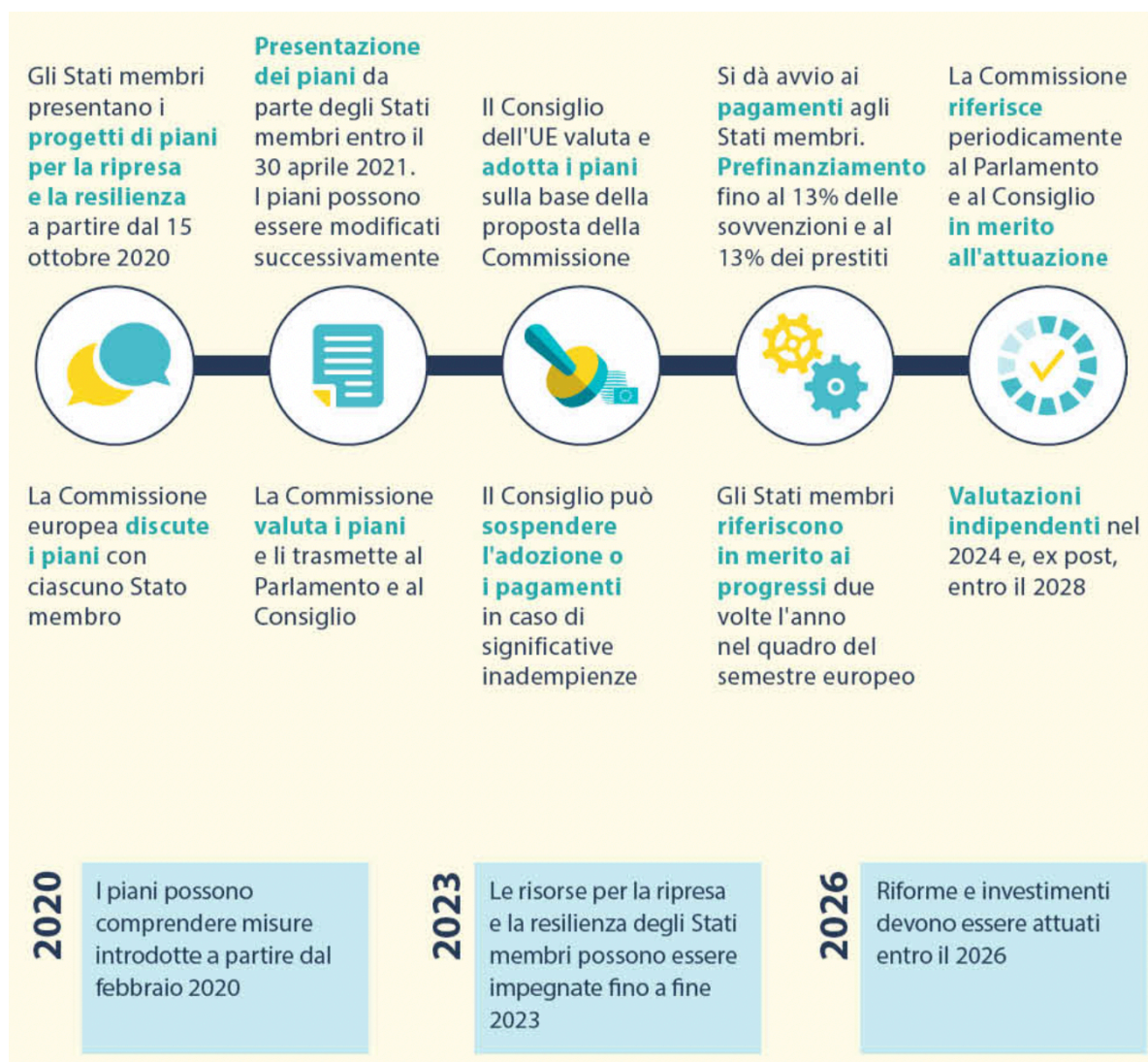
Per l'accesso al DRR, il Regolamento (UE) 2021/241 ha previsto l'elaborazione da parte degli Stati membri di piani nazionali per la ripresa e la resilienza, nei quali venissero definiti gli investimenti e le riforme, con relativo cronoprogramma di implementazione, da finanziare con il Dispositivo¹¹, al fine di perseguire gli obiettivi di promozione della coesione sociale e territoriale dell'Unione, di miglioramento della resilienza e della capacità di aggiustamento e crescita¹² dei Paesi europei a seguito della crisi da Covid-19.

Per l'approvazione dei piani nazionali, il Regolamento ha stabilito che questi venissero valutati e approvati da parte della Commissione Europea (CE) e del Consiglio, prevedendo poi un sistema di verifiche periodiche nel corso della loro implementazione, tramite l'invio di relazioni semestrali da parte degli Stati membri alla CE a corredo delle richieste di pagamento. Infatti, ai sensi del Regolamento la CE accorda i pagamenti agli Stati membri fino a due volte l'anno a seguito di una valutazione delle richieste di questi ultimi, effettuata sulla base delle suddette relazioni con cui gli Stati informano l'UE del raggiungimento di obiettivi e traguardi previsti¹³. Il processo appena descritto è rappresentato dalla figura a seguire:

¹¹ Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, art. 17.

¹² Ibidem, art. 4.

¹³ Regolamento (UE) 2021/241.



Fonte: Infografica – Dispositivo per la ripresa e la resilienza, Consilium (www.consilium.europa.eu)

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) italiano è stato valutato positivamente dalla Commissione europea il 22 giugno 2021 ed approvato definitivamente dal Consiglio dell'Unione con Decisione di esecuzione del 13 luglio del 2021. Il DRR ha finanziato l'Italia con 191,5 miliardi di euro, di cui 122,6 miliardi in prestiti e 68,9 miliardi in sovvenzioni a fondo perduto¹⁴, cui si aggiungono 30,6 miliardi di euro, stanziati ricorrendo a risorse nazionali¹⁵, per il finanziamento del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR¹⁶. L'Italia, a differenza di altri Paesi

¹⁴ Italia Domani, *La risposta delle Istituzioni europee alla pandemia di Covid-19 – Il Programma NGEU e i Piani nazionali*, 2021.

¹⁵ Si è istituito l'apposito Fondo Complementare, finanziato con lo scostamento pluriennale di bilancio approvato il 15 aprile 2021 per la copertura finanziaria di un piano di investimento dei progetti coerenti e complementari alle strategie perseguite col PNRR.

¹⁶ Decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 recante *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*.

Si tornerà sul PNC alla fine del presente capitolo.

europei, che si sono limitati a chiedere le risorse stanziare a titolo di contributi non rimborsabili (sovvenzioni), ha richiesto anche l'accesso ai prestiti così da soddisfare i propri fabbisogni finanziari per la realizzazione delle riforme e degli investimenti supplementari previsti dal PNRR¹⁷ e risultati più elevati rispetto alla media europea. Il ricorso a tutte le risorse messe a disposizione dal DRR ha infatti l'obiettivo "di colmare il forte *gap* di investimenti infrastrutturali"¹⁸, che ha caratterizzato la spesa pubblica italiana degli ultimi decenni, in particolar modo in seguito alle misure di *spending review* adottate per fronteggiare la crisi del 2010-11, e di ridurre i divari sociali e territoriali che caratterizzano storicamente il nostro Paese¹⁹.

Il PNRR si sviluppa attorno ai tre obiettivi strategici condivisi da tutti i piani nazionali dei Paesi membri, ossia la digitalizzazione ed innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale²⁰; tali obiettivi vengono perseguiti tramite l'articolazione del Piano in sei missioni, suddivise a loro volta in sedici componenti "funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo"²¹. Le missioni sono le seguenti:

- Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura;
- Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica;
- Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- Missione 4 – Istruzione e ricerca;
- Missione 5 – Coesione e inclusione;
- Missione 6 – Salute.

Gli obiettivi perseguiti dal PNRR fanno riferimento a tre orizzonti temporali, l'uno ravvicinato e che fa riferimento al risanamento dei danni socioeconomici causati dalla pandemia; il secondo obiettivo ha un orizzonte di medio-termine ed è riferito al superamento di alcune debolezze strutturali dell'economia Italiana, come i divari territoriali, il basso investimento in capitale fisico ed umano, il *gender gap*, ed in generale la bassa crescita della produttività; infine, l'obiettivo a lungo termine è quello della transizione ecologica²², cui viene dedicata l'intera Missione 2 e alla quale è destinato il pacchetto più consistente di risorse, con 68,65 miliardi di euro²³.

Dando impulso a settori e territori strutturalmente arretrati, il PNRR risulta essere, quindi, un'occasione fondamentale per l'economia italiana, rappresentando "un vero e proprio progetto

¹⁷ PCM, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (2021).

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>

²¹ <https://temi.camera.it/leg18/pnrr/missioni.html>, cit.

²² <https://www.governo.it/it/approfondimento/pnrr-gli-obiettivi-e-la-struttura/16702>

²³ <https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>

trasformativo”²⁴ destinato a cambiare la logica che ne ha caratterizzato la spesa per investimenti. Il PNRR, infatti, insieme agli stanziamenti destinati agli investimenti, prevede l’approvazione di una serie di riforme “necessarie per superare le storiche barriere che hanno frenato lo sviluppo degli investimenti pubblici e privati negli scorsi decenni e le debolezze strutturali che hanno per lungo tempo rallentato la crescita e determinato livelli occupazionali insoddisfacenti”²⁵.

Per il raggiungimento dei suoi obiettivi, al quale è tra l’altro legato l’ottenimento dei finanziamenti europei, l’Italia ha messo in piedi un’importante struttura di governance, deputata alla pianificazione e all’attuazione degli interventi PNRR ed ha adottato una serie di meccanismi e strumenti volti ad assicurarne il raggiungimento. Uno dei suddetti strumenti è proprio il sistema di monitoraggio implementato, che ruota attorno al sistema informativo ReGiS e che persegue l’obiettivo di orientare la gestione degli interventi PNRR all’efficace raggiungimento dei risultati intermedi e finali previsti dal Piano e concordati in sede europea²⁶.

Prima di affrontare l’analisi del Sistema ReGiS di monitoraggio, cui viene dedicato il terzo capitolo dell’elaborato, si farà una disamina dei principali istituti del PNRR italiano, a partire dal suo impianto di *governance* e con un particolare *focus* sulla sua struttura, articolata come già accennato in riforme ed investimenti, e sull’orientamento basato sulla *performance* realizzativa, cui si collega il rilascio dei pagamenti per gli interventi effettuati. Si faranno infine dei cenni al Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR, funzionali alla successiva trattazione del sistema di monitoraggio a esso collegato e non coincidente con quello utilizzato per il monitoraggio dei progetti PNRR.

2.1. *Come cambia la governance del PNRR tra il decreto-legge n. 77 del 2021 e il decreto-legge n. 13 del 2023*

Ai fini di un’efficace gestione delle iniziative di investimento e riforma del PNRR è necessario che la programmazione degli interventi sia accompagnata da un solido apparato organizzativo di gestione e attuazione degli stessi. Per questa ragione, il Governo italiano, con il decreto-legge 32 maggio 2021, n. 77²⁷ si è dotato di una serie di strutture incaricate dell’attuazione del Piano e del coordinamento tra le amministrazioni per il suo monitoraggio, rendicontazione e controllo²⁸. Il

²⁴ <https://www.governo.it/it/approfondimento/pnrr-gli-obiettivi-e-la-struttura/16702>, cit.

²⁵ Ibidem, cit.

²⁶ Tali obiettivi sono stati concordati con la *Decisione di esecuzione del 13 luglio del 2021* del Consiglio dell’UE e si trovano nel relativo Allegato. Cfr. Consiglio dell’UE, *Allegato RIVEDUTO della Decisione di Esecuzione del Consiglio relativa all’approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia*, 8 luglio 2021.

²⁷ Il decreto-legge n. 77 del 2021 è stato convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.

²⁸ Corte dei Conti-Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Presentazione*, 28 marzo 2023.

decreto-legge n. 77 del 2021 ha subito importanti modifiche ad opera del decreto-legge 24 febbraio 2023 n. 13²⁹, che ha operato un rafforzamento della struttura di gestione del Piano interna alla Presidenza del Consiglio dei ministri (di seguito PCM), trasformando la Cabina di Regia in Struttura di Missione PNRR, trasferendole alcune funzioni prima riconducibili al Servizio Centrale del PNRR istituito presso il MEF e trasformato, con l'ultimo decreto, in Ispettorato Generale per il PNRR. Si tratta di un accentramento di responsabilità presso la PCM che trova la sua ragione nella delega del Governo Meloni all'Onorevole Raffaele Fitto nella gestione del PNRR, tramite la sua nomina a Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

L'accentramento di alcune competenze risponde all'esigenza di concentrare presso la PCM le attività di coordinamento strategico e di interlocuzione istituzionale con la Commissione Europea, così che essa incarni appieno la sua funzione di organo di indirizzo politico e controllo³⁰; allo stesso tempo, il decreto del 2023 mantiene in seno al MEF tutte le attività propriamente tecniche legate alla gestione e al buon andamento del Piano e afferenti al coordinamento operativo e alle attività di monitoraggio, contabile e finanziario³¹.

Il decreto-legge n. 13 del 2023, pur apportando modifiche anche incisive alla *governance* del Piano, ne mantiene i capisaldi originari, quali la struttura multilivello, articolata su livelli amministrativi di gestione centrali, periferici e a livello di enti territoriali, così come il partenariato con le parti sociali e gli enti territoriali, ricondotto anch'esso alla PCM con l'abrogazione del vecchio Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

Si procederà, nel seguito del paragrafo, a una breve trattazione sui principali organi di *governance* delineati dal decreto-legge n. 77 del 2021 e sulle loro funzioni, per poi enucleare, con maggior livello di dettaglio, le innovazioni apportate dal decreto-legge 13 del 2023.

Il decreto-legge n. 77 del 2021 disciplina la *governance* del Piano nel Titolo I, Parte I e pone al vertice della sua gestione un organo di indirizzo politico, impulso e coordinamento, creato *ad hoc* presso la PCM: la Cabina di Regia³². Questa è composta dai Ministri e da ciascun Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, laddove competente per le proprie aree tematiche in corso delle singole sedute, ed è presieduta dal Presidente del Consiglio; alle sue sedute partecipano anche i Presidenti delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano laddove vengano esaminate questioni di loro competenza, il Presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le

²⁹ Convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

³⁰ <https://www.governo.it/it/articolo/approvato-alla-camera-il-dl-pnrr-il-ministro-fitto-soddisfazione-il-lavoro-svolto-ora>

³¹ Ibidem.

³² Decreto-legge n. 77 del 2021, art. 1, co. 4.

regioni e le province autonome, laddove si discutano questioni rilevanti per più enti territoriali tra questi, ovvero i Presidenti di ANCI e UPI, laddove si discutano materie di interesse locale³³.

Alla Cabina di regia sono affidate, come si è detto, competenze di indirizzo politico e impulso alla gestione, oltre che di monitoraggio dell'attuazione del Piano e poteri di intervento, nell'eventualità in cui emergessero criticità, tramite l'emanazione di indirizzi e linee guida³⁴.

Alla Cabina di Regia, inoltre, è stato affidato il potere di proporre al Presidente del Consiglio dei ministri l'attivazione dei poteri sostitutivi nei confronti delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano, e di tutti gli enti locali nel caso in cui essi, in qualità di soggetti attuatori, non rispettino gli obblighi e gli impegni assunti in sede europea per l'attuazione del PNRR, mettendo così a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano, cui si collega il rilascio dei pagamenti europei³⁵. Si tratta di una disciplina che ha subito modificazioni ad opera del decreto-legge n. 13 del 2023³⁶, ma che ha mantenuto una logica di imputare alla PCM la decisione di sostituire gli organi o enti colpevoli di inerzia o ritardi, confermando quindi il suo ruolo di garante politico-istituzionale della corretta implementazione del Piano³⁷.

Un secondo organo della *governance* PNRR ex articolo 3 del decreto-legge n. 77 del 2021 è il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, incaricato di una funzione consultiva “nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR”³⁸. Il Tavolo³⁹ era composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali⁴⁰, nonché delle categorie produttive e del sistema dell'Università e ricerca, secondo un criterio di rappresentatività e competenza, e svolgeva una funzione consultivo-collaborativa nei confronti della Cabina di Regia e del Servizio centrale per il PNRR “al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi”⁴¹.

Il decreto-legge n. 13 del 2023 ha soppresso il Tavolo⁴² e ricondotto il dialogo con il mondo partenariale all'interno della Cabina di Regia, alle cui sedute partecipano ora il Presidente della Conferenza Stato-regioni, i Presidenti di ANCI e UPI, il Sindaco di Roma capitale, nonché i

³³ Ibidem, art. 2, co. 3.

³⁴ Ibidem, art. 2, co. 2.

³⁵ Ibidem, art. 12.

³⁶ Testo coordinato del decreto-legge n. 13 del 2023 con la legge n. 41 del 2023, art. 3, co 1, lett. a).

³⁷ Sul tema dei poteri sostitutivi si tornerà anche in seguito con il paragrafo 2.3, che analizzerà gli strumenti predisposti dal Governo per assicurare l'attuazione del Piano secondo una logica *performance-based*.

³⁸ Ibidem, art. 3, co. 2.

³⁹ Istituito con il D.P.C.M. 14 ottobre 2021, *Modalità per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un'alta specializzazione per il PNRR*.

⁴⁰ Ibidem, art. 3, co. 1.

⁴¹ Ibidem, art. 3, co. 2, cit.

⁴² Decreto-legge n. 13 del 2023, art. 1, co. 4.

rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e del mondo dell'università, della ricerca e della società civile, secondo il criterio di maggiore rappresentatività e competenza utilizzato prima per la formazione del Tavolo⁴³.

L'articolo 4 del decreto del 2021 prevede poi la Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, istituita anch'essa con D.P.C.M.⁴⁴ in qualità di supporto alla Cabina di Regia e al vecchio Tavolo Permanente nell'attività di monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi del Piano, con possibilità di proposta al Presidente del Consiglio di avvalersi dei poteri sostitutivi⁴⁵.

Una volta enucleati gli organi di indirizzo politico, il decreto-legge n. 77 del 2021 disciplina la struttura centrale deputata al "coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR"⁴⁶: il Servizio centrale per il PNRR, un ufficio di livello dirigenziale generale istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (di seguito MEF-RGS), incaricato della tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, con la quale funge da punto di raccordo del governo italiano⁴⁷. Il Servizio è articolato in sei uffici di livello dirigenziale non generale ed opera in coordinamento con l'Unità di missione e con gli Ispettorati della RGS per quanto riguarda il presidio dell'assetto finanziario del Piano e del suo monitoraggio⁴⁸. A capo della struttura vi è il Referente Unico PNRR per la Commissione europea, mentre l'articolazione nei sei uffici corrisponde alle funzioni principali dell'organo e riferite principalmente alle attività di analisi, studio, monitoraggio, rendicontazione e controllo e gestione del Fondo di Rotazione NG-EU.

Ai sensi del decreto-legge n. 77 del 2021 il Servizio centrale risulta la struttura cardine dell'attuazione del Piano, vedendosi attribuite la gestione del Fondo di Rotazione del *Next Generation EU-Italia* e dei suoi flussi finanziari, il ruolo di punto di contatto tra l'Italia e l'UE tramite la figura del Referente Unico, nonché di soggetto preposto allo sviluppo e gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR⁴⁹ e quindi, in definitiva, del buon andamento degli stessi.

Il Servizio centrale per il PNRR, per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241, opera in coordinamento con le Unità di missione (di seguito Udm) istituite presso le Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, ai sensi dell'articolo 8 del

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ D.P.C.M. 28 giugno 2021, *Differimento, per l'anno 2021, dei termini di effettuazione dei versamenti risultanti dalle dichiarazioni fiscali, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.*

⁴⁵ Decreto-legge n. 77 del 2021, art. 4.

⁴⁶ Ibidem, art. 6, co. 1.

⁴⁷ Ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241.

⁴⁸ Decreto-legge n. 77 del 2021, art. 6, co. 1-2.

⁴⁹ Ibidem, art. 6, co. 1.

decreto 77, che ne prevede l'istituzione ai fini del coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo. L'alternativa all'istituzione di una UdM apposita è quella che le suddette amministrazioni individuino una struttura di livello dirigenziale generale che ne espliciti le funzioni⁵⁰.

Le UdM sono strutture di livello dirigenziale generale composte al massimo da tre uffici dirigenziali⁵¹ di livello non generale ed istituite per la durata dell'attuazione del PNRR, ossia fino al 2026. Esse rappresentano il punto di contatto tra le amministrazioni nelle quali sono istituite e il Servizio centrale per il PNRR, al quale forniscono i dati di realizzazione fisica, procedurale e finanziaria degli investimenti e delle riforme, insieme al grado di avanzamento dei relativi *milestones* e *target*⁵². La funzione affidata alle UdM è particolarmente rilevante, in quanto il corredo informativo che queste mettono a disposizione del Servizio centrale diventa la base delle richieste di pagamento presentate da quest'ultimo alla Commissione europea⁵³. Le UdM assicurano poi la correttezza e la coerenza dell'attuazione e rendicontazione delle misure del PNRR e dei relativi livelli di spesa, mettendo in moto meccanismi di prevenzione, sanzione e correzione dell'utilizzo indebito delle risorse destinate all'attuazione di riforme ed investimenti⁵⁴, rappresentando quindi il primo livello del sistema dei controlli PNRR⁵⁵.

Tra gli organi deputati all'attuazione delle misure del PNRR vanno annoverate anche tutte le pubbliche amministrazioni centrali e gli enti territoriali incaricati della realizzazione operativa degli interventi, secondo la propria sfera di competenza e la titolarità loro riservata dal Piano, e che assumono il ruolo di Soggetti Attuatori⁵⁶. Anche questi soggetti, essendo responsabili della realizzazione operativa degli interventi, assumono un ruolo nel sistema dei controlli implementati nella *governance* PNRR e in particolare devono assicurare: la regolarità amministrativo-contabile delle spese da rendicontare; il rispetto di condizionalità e requisiti ulteriori connessi a investimenti e riforme⁵⁷; l'adozione delle misure previste dalla normativa dell'antiriciclaggio, nonché di prevenzione, contrasto di frodi, conflitti d'interesse, doppio finanziamento; la rendicontazione, sul sistema ReGiS, delle spese o dei costi sostenuti⁵⁸.

⁵⁰ Ibidem, art. 8, co. 1.

⁵¹ Preposti rispettivamente all'adempimento delle azioni di monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi.

⁵² Ibidem, art. 8, co. 2.

⁵³ Ai sensi dell'art. 24, co. 2 del Regolamento (UE) 2021/241.

⁵⁴ Ibidem, co. 3-4.

⁵⁵ Esplicato dall'Ufficio III delle UdM istituite.

⁵⁶ Ibidem, art. 9.

⁵⁷ Si fa riferimento, in particolare, al verificare il rispetto del principio del *Do Not Significant Harm* (DNSH), ovvero dell'impatto ambientale degli interventi.

⁵⁸ MEF-RGS, *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*, vers. 1.0, agosto 2022.

Altra struttura di *governance* prevista dal decreto-legge n. 77 del 2021 è l'Unità di missione Next Generation EU, istituita presso il MEF-RGS⁵⁹, cui viene affidata una funzione di valutazione degli interventi, nonché di concorso alla verifica della completezza dei dati di monitoraggio⁶⁰. In particolare, ad essa viene affidata la predisposizione di un programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR⁶¹, con relativa responsabilità della sua attuazione. L'UdM NG-EU svolge, inoltre, una funzione di supporto alla RGS nelle altre attività di valutazione e monitoraggio delle politiche di spesa di sua competenza⁶².

Infine, fanno parte della struttura di *governance* attuata dal decreto-legge n. 77 del 2021 un'autorità di audit, da esso appositamente istituita, e la Corte dei conti che, si occupa del controllo di gestione degli interventi PNRR. Detto sistema dei controlli poggia la sua base giuridica nel Regolamento (UE) 2021/241, che all'articolo 22, paragrafo 2 impone agli Stati membri la verifica non solo della regolarità della spesa sostenuta per la realizzazione degli interventi⁶³, ma anche degli aspetti attinenti al "corretto conseguimento dei traguardi e degli obiettivi (*milestones* e *target*)"⁶⁴ del Piano, che, a differenza dei programmi di spesa effettuati nell'ambito dei fondi strutturali europei, si configura come programma di *performance*⁶⁵, improntato *in primis* al raggiungimento del risultato programmato⁶⁶.

Per il raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 22 del Reg. (UE) 2021/241, dalla cui interpretazione si evince una distinzione tra attività di controllo e attività di audit⁶⁷, si prevede l'espletamento non solo attività di controllo in fase di attuazione, ma anche di audit del PNRR⁶⁸.

Infatti, mentre i meccanismi di controllo sono demandati alle UdM e, per le proprie prerogative, ai Soggetti Attuatori, l'attività di audit è incentrata su un Organismo indipendente di audit del PNRR, individuato dal decreto-legge n. 77/2021⁶⁹ all'interno del MEF-RGS-Ispettorato

⁵⁹ Istituita dall'articolo 1, comma 1050 della legge 31 dicembre 2020, n. 178.

⁶⁰ Ibidem, co. 2.

⁶¹ Decreto-legge n. 77 del 2021, art. 7, co. 2.

⁶² Ibidem.

⁶³ Si fa riferimento all'utilizzo dei finanziamenti in modo conforme rispetto alla normativa applicabile, ed in particolare rispetto alla prevenzione ed individuazione dei casi di frode, corruzione, conflitti di interessi e duplicazione dei finanziamenti. Cfr. Reg. (UE) 2021/241, art. 22, par. 2, lett. a), c) -ii).

⁶⁴ MEF-RGS, *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*, (2022), cit.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Quest'impostazione si riflette soprattutto sul meccanismo dei pagamenti della Commissione europea, legati al raggiungimento dei risultati e non ai costi effettivamente sostenuti. Cfr. ibidem.

⁶⁷ Laddove per "audit" si intende una verifica indipendente di un determinato oggetto o attività, basata sull'acquisizione di dati oggettivi da valutare così da individuarne la rispondenza ai criteri prefissati. Cfr. ibidem.

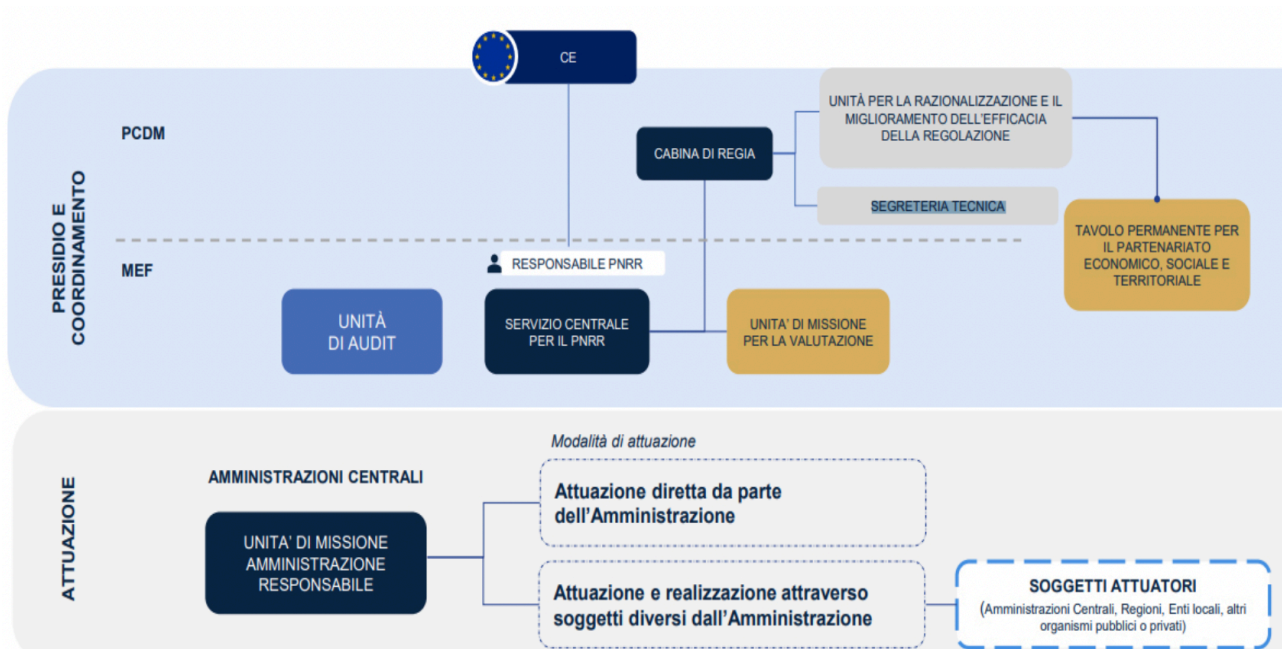
⁶⁸ Il citato regolamento europeo, infatti, all'articolo 22, par. 2, d) fa riferimento ad un'attività sia di audit che di controllo, rispetto all'utilizzo dei fondi nell'attuazione degli interventi, utilizzando la formula "ai fini dell'audit e del controllo".

⁶⁹ Decreto-legge n. 77 del 2021, art. 7, co. 1.

Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE): in questa struttura il D.M. del 30 settembre 2021⁷⁰ ha istituito l'Ufficio XIII in funzione di Autorità di audit. La detta Autorità si trova in posizione di indipendenza organizzativa e funzionale rispetto ai soggetti deputati all'attuazione del Piano e si avvale della collaborazione con le Ragionerie territoriali dello Stato (RTS) per quanto riguarda il controllo degli interventi dislocati sul territorio⁷¹.

Chiude il sistema dei controlli la Corte dei conti, cui viene affidato il controllo di gestione⁷², la valutazione delle performances amministrative nell'acquisizione ed impiego delle risorse finanziarie destinate al PNRR e il compito, infine, di riferire al Parlamento con relazione almeno semestrale circa lo stato di attuazione del Piano⁷³.

Si riporta di seguito uno schema sulla struttura di *governance* delineata dal decreto-legge n. 77 del 2021:



Fonte: <https://www.governo.it/it/approfondimento/governance-del-pnrr/16709>

⁷⁰ Relativo alla *Individuazione e attribuzione degli Uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze*.

⁷¹ Decreto-legge n. 77 del 2021, art. 7, co. 1.

⁷² Ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, co. 4.

⁷³ Decreto-legge n. 77 del 2021, art. 7, co. 7.

L'attuazione del PNRR ha richiesto l'adozione di misure organizzative⁷⁴ *ad hoc* da parte delle Amministrazioni titolari di interventi per garantirne l'efficienza del processo⁷⁵. A corredo della necessità di una struttura organizzativa adeguata e competente a gestire i processi attuativi del Piano, è intervenuto anche il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80⁷⁶, che ha previsto un meccanismo snello e veloce per il reperimento del personale necessario all'attuazione di singoli interventi e di eventuali consulenti tecnici.

La relazione semestrale della Corte dei conti sullo stato di attuazione del PNRR relativa al 2022 ha fatto emergere non poche difficoltà nel coprire le posizioni venutesi a creare con l'istituzione delle UdM⁷⁷ nei vari dicasteri, specialmente per quanto riguarda l'assunzione dei dirigenti di II fascia⁷⁸, difficoltà che però, da quanto emerge dalla relazione successiva, relativa al 2023⁷⁹, risultano in parte superate. Dalla stessa risulta che le maggiori criticità riscontrate nell'operatività delle strutture facciano riferimento al reperimento del personale secondo formule non stabili⁸⁰ e all'elevato tasso di *turn over* del personale delle amministrazioni centrali⁸¹, laddove invece servirebbe una certa stabilità nelle strutture deputate ad attuare il Piano⁸². A intervenire sulla problematica è stato il decreto-legge n. 13 del 2023, contenente disposizioni volte a stabilizzare, a partire dal 1° marzo 2023, il personale assunto con procedure straordinarie *ex* decreto-legge n. 80 del 2021, così da garantire alle UdM di fruire, senza limitazioni temporali, delle professionalità assegnategli per le attività di attuazione, monitoraggio rendicontazione e controllo del PNRR⁸³.

Insieme all'azione di stabilizzazione del personale assunto per l'attuazione dei progetti PNRR, il decreto-legge n. 13 del 2023 ha anche previsto la possibilità per le strutture di cui all'articolo 8, comma 1 del decreto-legge n. 77 del 2021 di riorganizzare le struttura di livello dirigenziale generale

⁷⁴ Si fa riferimento alla norma per la quale le amministrazioni centrali titolari di interventi dovevano istituire al loro interno un'unità di missione con durata corrispondente al completamento del PNRR, oppure affidare le funzioni di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo della gestione ad una struttura dirigenziale di livello generale già esistente. In ogni caso, tale struttura di coordinamento ha al suo vertice un Referente unico per l'amministrazione di appartenenza che funge da punto di contatto con il Servizio centrale del PNRR, in funzione della presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento di cui al Regolamento (UE) 2021/241. Qualsiasi modello organizzativo venga scelto, la struttura tecnica di coordinamento per la gestione deve essere articolata in un massimo di tre uffici di livello dirigenziale non generale, rispettivamente con funzione di coordinamento della gestione, funzione di monitoraggio e funzione di rendicontazione e controllo. Cfr. Corte dei conti-Sezioni riunite in sede di controllo, *relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, Tomo I, marzo 2023.

⁷⁵ Corte dei conti (2023), Tomo I.

⁷⁶ Recante *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*.

⁷⁷ Si fa riferimento al personale assunto ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge n. 77 del 2021.

⁷⁸ Corte dei conti (2022).

⁷⁹ Corte dei conti (2023).

⁸⁰ Ai sensi del decreto-legge n. 77 del 2021 e n. 80 del 2021.

⁸¹ In conseguenza dei numerosi concorsi banditi dalle stesse nel periodo di riferimento.

⁸² Corte dei conti (2023), *ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

o le unità di missione *ad hoc* create per lo svolgimento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi PNRR: l'eventuale riorganizzazione si attua mediante il trasferimento delle funzioni e delle attività attribuite all'UdM a un'altra struttura dirigenziale generale già presente nel dicastero⁸⁴.

Le novità principali del decreto, confermate dalla legge di conversione dello stesso⁸⁵, relative agli organi di *governance* del PNRR riguardano, come si è accennato all'inizio, le strutture del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda le modifiche apportate alle strutture di *governance* del MEF, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato viene istituito l'Ispettorato generale per il PNRR, un ufficio centrale di livello dirigenziale generale che sostituisce e succede al precedente Servizio centrale per il PNRR⁸⁶. È prevista un'articolazione dell'Ispettorato in otto uffici di livello dirigenziale non generale, con il supporto eventuale delle società partecipate dallo Stato per lo svolgimento delle sue funzioni⁸⁷.

L'Ispettorato eredita i compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, monitoraggio, gestione finanziaria, controllo e rendicontazione già previsti per il vecchio Servizio centrale ai sensi del Regolamento (UE) 2021/241; è responsabile della gestione del Fondo di rotazione del *Next Generation EU-Italia* e dei relativi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio elaborato per la verifica dei livelli attuativi di investimenti e riforme del PNRR; assicura, infine, supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi e alle amministrazioni territoriali responsabili della loro attuazione, raccordandosi, in questo secondo caso, con le RTS⁸⁸. Per perseguire le attività istituzionali demandate all'Ispettorato generale, viene istituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una posizione di funzione dirigenziale di livello non generale per le attività di consulenza, studio e ricerca. Inoltre, l'Ispettorato, per gli interventi PNRR di titolarità del MEF, svolge le funzioni proprie delle UdM per quanto riguarda il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo degli interventi⁸⁹.

⁸⁴ La riorganizzazione è comunque sottoposta al vincolo di non recare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubbliche, motivo per cui le amministrazioni devono attenersi ai limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie loro già assegnate. Cfr. decreto-legge n. 13 del 2023, art. 1, co. 1.

⁸⁵ Legge 21 aprile 2023, n. 41, *Conversione in legge, con modificazioni, del 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. Disposizioni concernenti l'esercizio di deleghe legislative.*

⁸⁶ Testo coordinato del decreto-legge n. 13 del 2023 con la legge n. 41 del 2023, art. 1, co. 4, lett. e), co. 2.

⁸⁷ *Ibidem.*

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ L'Ispettorato diventa così responsabile di quelle azioni previste che il decreto-legge n. 77 del 2021, art. 8, co. 1-4, affida alle UdM appositamente istituite presso le amministrazioni centrali titolari di interventi o alle strutture

Il decreto-legge n. 13 del 2023, infine, perseguendo l'intento di potenziare la funzione di coordinamento e raccordo del MEF, istituisce all'interno del Ministero due posizioni di dirigenza generale con funzioni di consulenza, studio e ricerca, con l'incremento della dotazione organica della dirigenza di prima fascia⁹⁰.

In questo modo, il decreto-legge n. 13 del 2023 attribuisce al MEF un ruolo di supporto tecnico operativo per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione degli interventi del Piano, mentre lo spoglia delle funzioni più propriamente politiche che si vedeva attribuite dal decreto del 2021, quale quella di punto di contatto nazionale con la Commissione Europea; funzioni queste che vengono centralizzate nella PCM, che invece assume il ruolo di coordinamento centrale generale dell'andamento politico del Piano e di punto di contatto con la Commissione Europea.

Per far questo, è stato necessario apportare delle modifiche anche alle strutture di *governance* della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il decreto-legge n. 13 del 2023, agendo in tal senso, ha istituito la Struttura di missione PNRR⁹¹, che ingloba le funzioni precedentemente attribuite alla Segreteria tecnica⁹² e che si occupa di attività di supporto ad altre strutture deputate all'attuazione del Piano e di interlocuzione con la Commissione europea. In particolare, la Struttura supporta l'Autorità politica delegata in materia di PNRR⁹³ nelle sue funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione di Governo circa l'attuazione del Piano; funge da punto di contatto nazionale con la Commissione europea nell'attuazione del PNRR e nella verifica del raggiungimento dei risultati con la stessa concordati, ereditandone il ruolo dal vecchio Servizio centrale per il PNRR presso il MEF; collabora con l'Ispettorato generale per il PNRR nelle attività di verifica dell'attuazione rispetto agli obiettivi programmati, provvedendo con eventuali misure correttive; sempre in collaborazione con l'Ispettorato, svolge attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità del PNRR; sovrintende, infine, alla fase istruttoria delle proposte di aggiornamento e modifica del PNRR elaborate dal Governo⁹⁴.

dirigenziali eventualmente deputate alla gestione degli interventi PNRR. Si tratta di una novella legislativa introdotta dalla legge di conversione del decreto-legge n. 13 del 2023, la legge n. 41 del 2023.

⁹⁰ Per garantire la copertura finanziaria della manovra si prevede la contemporanea soppressione di un numero di posti dirigenziali di livello non generale che garantisca l'equilibrio della dotazione finanziaria già assegnata al Ministero.

⁹¹ Decreto-legge n. 13 del 2023, art. 2.

⁹² Ibidem, co. 2.

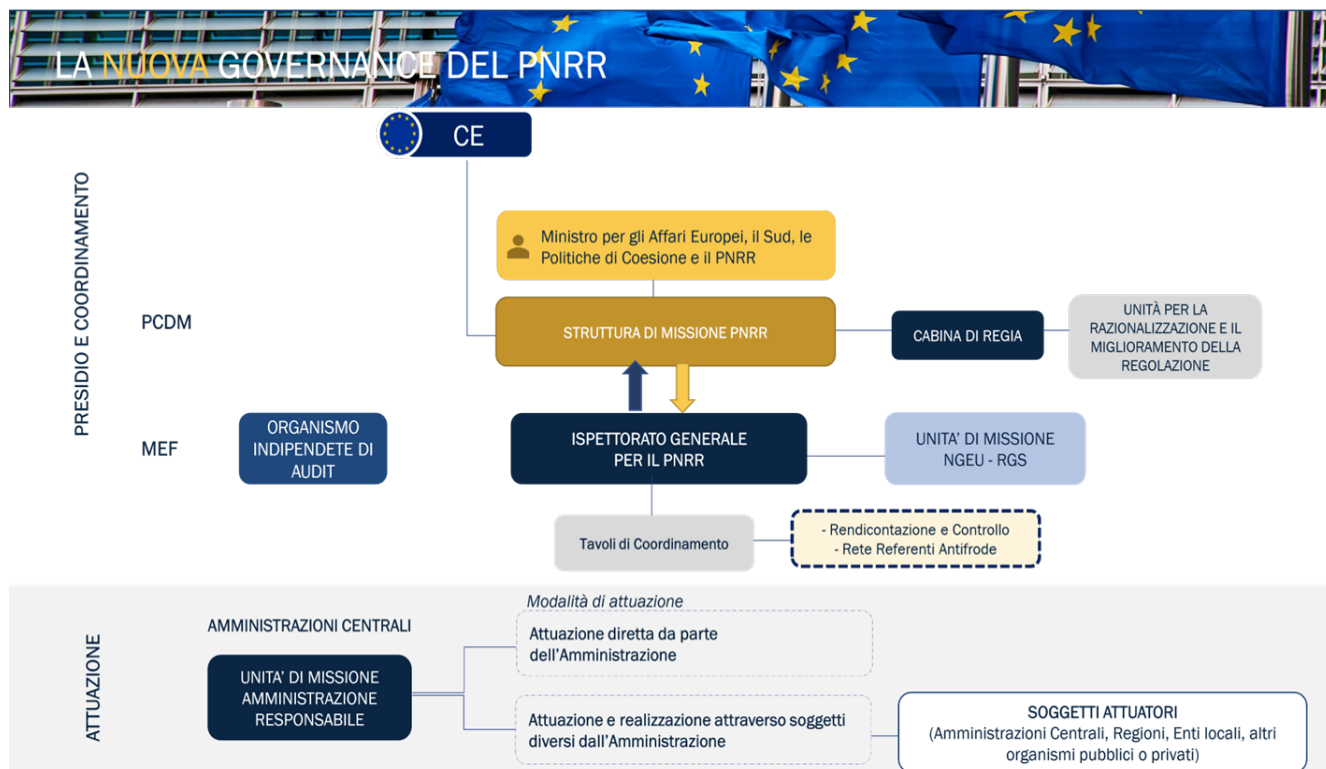
⁹³ Si fa riferimento, come già accennato, alla delega al Ministro senza portafoglio per gli affari europei, le politiche di coesione e il PNRR, on. Raffaele Fitto, delle funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche europee, della politica di coesione territoriale e in materia di PNRR. La delega è stata attuata con il D.P.C.M. 12 novembre 2022.

⁹⁴ Decreto-legge n. 13 del 2023, art. 2, co. 1.

Per quanto riguarda il personale fornito alla Struttura, questo consiste in nove posizioni dirigenziali di livello non generale e cinquanta unità di personale non dirigenziale, da coprire entro il limite di spesa complessivo di 583.334 euro per il 2023 e di 700.000 euro per ogni anno dal 2024 al 2026. Cfr. ibidem, co. 4.

Per i profili organizzativi afferenti alla suddetta struttura, il decreto-legge n. 13 del 2023 ne rimanda la disciplina ad un D.P.C.M. da adottarsi entro 60 giorni dalla sua entrata in vigore.

Si riporta di seguito uno schema della nuova struttura di governance ai sensi del decreto-legge n. 13 del 2023:



Fonte: elaborazione MEF-RGS sulla base del decreto-legge n. 13 del 2023

La Corte dei conti, nella relazione semestrale del 28 marzo 2023, ha rilevato come il decreto-legge in analisi abbia, da un lato, agito nel senso di stabilizzare procedure e moduli creatisi nell'attuazione del Piano, tramite la stabilizzazione del personale adibitovi, e abbia invece previsto, dall'altro, una profonda riorganizzazione delle strutture deputate al PNRR, sopprimendo alcuni degli organi e strutture di governance sopra esaminati ed istituendone di nuovi⁹⁵.

Queste innovazioni legislative hanno quindi portato a un rafforzamento delle strutture interne alla Presidenza del Consiglio, grazie alla creazione della Struttura di missione per il PNRR e, specialmente, grazie alla sua successione al vecchio Servizio centrale nel ruolo di punto di contatto nazionale per l'attuazione del Piano con la Commissione europea; non per questo è venuto però meno il ruolo centrale del MEF, che, tramite il nuovo Ispettorato Generale per PNRR, mantiene alcune competenze chiave nella gestione del Piano, specialmente per quanto riguarda la responsabilità di gestione del Fondo di rotazione ed i flussi finanziari ad esso collegati, oltre che la gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione dei progetti PNRR.

⁹⁵ Decreto-legge n. 13 del 2023, art. 1, co. 1.

La Corte dei conti, nella medesima relazione⁹⁶ rileva però come queste innovazioni rischino di creare rallentamenti nell'azione amministrativa “proprio nel momento centrale della messa in opera di investimenti e riforme”⁹⁷ e, per questo motivo, la riorganizzazione delle strutture richiederà “un’attuazione senza soluzioni di continuità”⁹⁸ per non ricadere nelle difficoltà riscontrate nel 2022 per la formazione e dotazione delle UdM⁹⁹.

È quindi necessario che l’implementazione delle novelle legislative suddette sia veloce ed efficace, così da permettere alle nuove strutture di continuare i processi attuativi del Piano e raggiungere i traguardi fissati in sede europea per ottenerne i finanziamenti¹⁰⁰. Non resta che monitorare, quindi, quali saranno i tempi delle amministrazioni interessate nell’emanare i decreti ed i regolamenti attuativi che renderanno le nuove strutture di governance attive, nonché osservarne le prassi amministrative cui daranno vita per adeguarsi ai cambiamenti resi ormai definitivi dalla legge di conversione del decreto-legge n. 13 del 2023.

2.2. *La struttura del Piano: l’interconnessione tra riforme e investimenti*

La struttura del PNRR italiano prevede un’articolazione in sedici componenti, ognuna rappresentante un aggregato di investimenti e riforme in un determinato settore di intervento, raggruppate in sei Missioni¹⁰¹, che corrispondono grossomodo con i pilastri previsti dal Regolamento europeo all’articolo 3¹⁰².

Nella tabella a seguire si riporta l’articolazione di ogni missione nelle sue componenti, con i relativi stanziamenti previsti dal PNRR, dal Fondo complementare e dal *ReactEU*:

⁹⁶ Corte dei conti-Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, marzo 2022.

⁹⁷ Corte dei conti, *Presentazione* (2023).

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Corte dei conti (2022).

¹⁰⁰ Sui meccanismi di finanziamento si tornerà nel paragrafo 2.3, volto ad illustrare gli strumenti di orientamento alla performance nell’attuazione del Piano.

¹⁰¹ PCM, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (2021).

¹⁰² L’art. 3 del Reg. (UE) 2021/241 fa rientrare nel proprio ambito di applicazione sei c.d. “pilastri”, afferenti alla transizione verde, alla trasformazione digitale, alla crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, alla coesione territoriale, alla salute e resilienza economica, sociale e istituzionale e, infine, alle politiche per le generazioni future.

COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)				
M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA	PNRR (a)	Fondo complementare (b)	Totale (c)=(a)+(b)	React EU (d)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	1,20	10,95	0,00
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	24,30	5,88	30,18	0,80
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	1,46	8,13	0,00
Totale Missione 1	40,73	8,54	49,27	0,80
M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	Fondo complementare (b)	Totale (c)=(a)+(b)	React EU (d)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	1,20	6,47	0,50
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	1,40	25,18	0,18
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,22	6,72	21,94	0,32
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,00	15,06	0,31
Totale Missione 2	59,33	9,32	68,65	1,31
M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	Fondo complementare (b)	Totale (c)=(a)+(b)	React EU (d)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ	24,77	3,53	28,30	0,00
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,36	2,80	3,16	0,00
Totale Missione 3	25,13	6,33	31,46	0,00
M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	Fondo complementare (b)	Totale (c)=(a)+(b)	React EU (d)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	0,00	19,44	1,45
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	1,00	12,44	0,48
Totale Missione 4	30,88	1,00	31,88	1,93
M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	Fondo complementare (b)	Totale (c)=(a)+(b)	React EU (d)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	0,00	6,66	5,97
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	0,13	11,30	1,28
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	2,43	4,41	0,00
Totale Missione 5	19,81	2,56	22,37	7,25
M6. SALUTE	PNRR (a)	Fondo complementare (b)	Totale (c)=(a)+(b)	React EU (d)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	0,50	7,50	1,50
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	2,39	11,01	0,21
Totale Missione 6	15,63	2,89	18,51	1,71
TOTALE	191,5	30,6	222,1	13,0

Fonte: <https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>

Tutte le Missioni del PNRR perseguono trasversalmente tre obiettivi “orizzontali” che accompagnano il corso dell’implementazione del Piano e che fanno riferimento alla parità di genere, al recupero del potenziale delle nuove generazioni e alla riduzione dei divari territoriali¹⁰³. Il PNRR, infatti, rappresenta per un Paese come l’Italia, caratterizzato storicamente da forti divari territoriali, generazionali e di genere, il recupero di questi ritardi, garantendo a tutti i suoi cittadini l’espressione del loro potenziale in condizione di parità di opportunità¹⁰⁴. Per il perseguimento di questi obiettivi, uno dei criteri di valutazione dei progetti è quello di misurare il loro impatto sul recupero di questi ritardi; vengono parallelamente introdotti strumenti che favoriscano la partecipazione di queste classi di cittadini, considerate più svantaggiate, all’esecuzione dei progetti PNRR; vengono, infine,

¹⁰³ <https://www.governo.it/it/approfondimento/gli-obiettivi-trasversali/16784>

¹⁰⁴ Ibidem.

destinate al Mezzogiorno il 40 per cento delle risorse del Piano, con 82 miliardi di euro destinati alla riduzione dei divari territoriali¹⁰⁵.

Ciascuna componente ricompresa in una missione è, a sua volta, articolata in un pacchetto di investimenti e riforme integrati che, insieme, garantiscano il conseguimento degli obiettivi della relativa componente. L'integrazione tra riforme ed investimenti è volta "a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese, a favorire l'attrazione degli investimenti e in generale ad accrescere la fiducia di cittadini e imprese"¹⁰⁶.

L'associazione di un insieme di riforme agli investimenti per la realizzazione del Piano risponde a un approccio innovativo di queste spese in conto capitale in Italia: infatti, con il PNRR e per la prima volta nel nostro Paese, si coglie l'interrelazione esistente tra la spesa per investimenti ed il contesto socioculturale in cui essi insistono, tale per cui, in assenza di condizioni regolatorie e ordinamentali che favoriscano la crescita economica e incrementino stabilmente "l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese"¹⁰⁷, anche gli investimenti non garantiranno i risultati auspicati in termini di produttività e crescita. Le riforme sono quindi parte fondamentale della struttura del Piano e della sua implementazione, in quanto creano le condizioni perché gli investimenti abbiano l'impatto desiderato sul tessuto socioeconomico.

Per l'attuazione del Piano, quindi, le componenti in cui si articolano le missioni sono a loro volta composte da un insieme di 134 investimenti (235 se si conteggiano anche i sub-investimenti), che hanno l'obiettivo di rilanciare la produttività e la crescita economica italiana, favorendo i processi di digitalizzazione, sostenibilità ed inclusività e 63 riforme¹⁰⁸, che vogliono invece potenziare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese¹⁰⁹, mirando "a ridurre gli oneri burocratici e rimuovere i vincoli che hanno fino ad oggi rallentato la realizzazione degli investimenti o ne hanno ridotto la produttività"¹¹⁰.

Il Piano prevede tre tipologie di riforme, orizzontali, abilitanti e settoriali, cui se ne accompagna una quarta, data dalle riforme di accompagnamento alla realizzazione del Piano, ossia da quelle misure che, pur non essendovi ricomprese, sono necessarie per la realizzazione dei suoi obiettivi generali: tra questi interventi si annoverano, in particolare, gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione del sistema fiscale e per il potenziamento degli ammortizzatori sociali¹¹¹. Per quanto riguarda le riforme orizzontali, queste fanno riferimento a quegli interventi di

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ PCM, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (2021).

¹⁰⁷ Ibidem, cit.

¹⁰⁸ www.italiadomani.gov.it

¹⁰⁹ PCM, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (2021).

¹¹⁰ Ibidem, cit.

¹¹¹ Ibidem.

interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, in quanto consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento che sono volte ad incrementare efficienza, equità e competitività dell'economia italiana¹¹²: sono un esempio di questa tipologia le riforme della giustizia e della pubblica amministrazione. Le riforme abilitanti fanno invece riferimento a quell'insieme di interventi funzionali a garantire la corretta attuazione del Piano, essendo volte a rimuovere eventuali ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che incidono negativamente sulle attività economiche e sulla funzionalità dei servizi. Sono interventi di questo tipo, in particolare, le misure di razionalizzazione e semplificazione legislativa e procedurale e quelle volte a promuovere la concorrenza di mercato¹¹³. Infine, si annoverano tra le riforme previste dal Piano quelle settoriali, che fanno riferimento alle riforme previste dalle singole Missioni, in quanto relative a determinati settori di intervento: si tratta di innovazioni normative volte a "introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali"¹¹⁴, come ad esempio la riforma sui servizi sanitari di prossimità o la normativa sulla sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno.

Il raggiungimento delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano è garantito dalla loro associazione a specifiche misure legislative, cadenzate in un cronoprogramma apposito che ne garantisca il raggiungimento nei tempi previsti in sede europea e nazionale, in funzione del rilascio dei pagamenti europei. In virtù di questo obiettivo, nel cronoprogramma sono indicati: il dispositivo legislativo che si intende utilizzare; le tempistiche previste per ogni intervento e la tipologia di intervento in questione e la misura legislativa cui essa è ascritta; la presenza di progetti di legge avviati o in corso di attuazione sull'argomento; ogni altro elemento utile, infine, a garantire un monitoraggio adeguato sulla predisposizione delle misure necessarie per l'attuazione del Piano¹¹⁵. Le misure legislative previste dal Piano sono 53, da approvare con legge, decreto-legge, legge delega e decreti legislativi, e risultano componente fondamentale per il monitoraggio del Piano, dal momento che consentono una snella rilevazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi di ogni intervento nei tempi previsti.

Le riforme e gli investimenti PNRR sono a loro volta articolati in una serie di traguardi (*target*) e obiettivi (*milestone*), necessari al monitoraggio sulla loro attuazione e, conseguentemente, all'erogazione dei finanziamenti, rappresentando l'elemento che caratterizza il PNRR come un piano di *performance*¹¹⁶, dalla quale dipendono i rapporti finanziari tra Stati membri e UE.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem, cit.

¹¹⁵ Camera dei deputati-Servizio Studi-Osservatorio sulla legislazione, *Il cronoprogramma del PNRR*, Appunti del comitato per la legislazione-Sintesi e approfondimenti, 27 maggio 2021.

¹¹⁶ Si tratta di uno dei principali elementi di differenziazione tra il PNRR ed i fondi strutturali, sono invece programmi di spesa.

2.2.1. Le spese correnti nel PNRR come strumento per la realizzazione di riforme e investimenti

Merita una riflessione il rapporto del PNRR con l'utilizzo delle risorse correnti, ossia quelle necessarie a garantire il funzionamento della sua attuazione. Il Piano, infatti, pur implementando un grande programma di riforme e investimenti, non può prescindere dall'utilizzo di risorse deputate a finanziare le spese di funzionamento, cioè le spese correnti, che l'attuazione del Piano richiede. Il PNRR, quindi, oltre a rimettere in moto la spesa per investimenti e a realizzare un insieme di riforme in grado di migliorare il contesto regolatorio su cui questi insistono, realizza anche un incremento dei finanziamenti deputati alla spesa corrente delle pubbliche amministrazioni, promuovendo iniziative rivolte soprattutto all'incremento del personale dedicato alle strutture di *governance* del Piano.

Il tema della capacità amministrativa, anche oggetto della Riforma della pubblica amministrazione e di una serie di investimenti sulle infrastrutture digitali deputate al reclutamento del personale¹¹⁷, è particolarmente rilevante nel nostro Paese che per oltre dieci anni è stato caratterizzato dall'adozione di politiche economiche di austerità che, tra gli altri effetti, hanno portato a continui tagli delle risorse destinate alle pubbliche amministrazioni e a un prolungato blocco del *turn over* del loro personale¹¹⁸.

Questa situazione, problematica di per sé, dal momento che porta a inefficienze nelle procedure burocratiche e rischia di lasciare scoperte numerose posizioni amministrative negli anni a venire in virtù dell'invecchiamento del personale amministrativo, assume fondamentale rilevanza per il PNRR, che necessiterebbe invece di personale preparato e strutture efficienti. Per agire su questa problematica, "l'Italia ha investito lo 0,66% dei fondi europei attribuiti nell'ambito del *Ngeu* sulla costruzione di capacità amministrativa, per un totale di 1.268,9 milioni di euro"¹¹⁹.

Si tratta di risorse che finanziano il potenziamento della capacità amministrativa, in parte iscritte nelle spese in conto capitale, laddove facciano riferimento a specifici investimenti del Piano, e in parte iscritte in conto corrente, laddove si tratti di misure impiegate per assunzioni necessarie al reclutamento del personale specificamente destinato alle strutture di *governance* del Piano, e in particolare alle UdM istituite presso le Amministrazioni centrali titolari di misure ossia il personale destinato alla realizzazione di progetti finanziati dal Piano¹²⁰. Sul punto è intervenuto il decreto-legge

¹¹⁷ <https://www.forumpa.it/riforma-pa/pnrr-e-capacita-amministrativa-investimenti-e-riforme-cosa-e-previsto-e-a-che-punto-siamo/>

¹¹⁸ Di Mascio, F., Natalini, A., *Il PNRR e la capacità amministrativa*, Il Mulino, 25 ottobre 2022, (<https://www.rivistailmulino.it/a/il-pnrr-e-la-capacit-amministrativa>).

¹¹⁹ *Ibidem*, cit.

¹²⁰ Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*.

n. 80 del 2021, che ha ammesso la possibilità di porre a carico del Piano le spese destinate al reclutamento di personale per la realizzazione di progetti di cui dette amministrazioni hanno titolarità di attuazione: si tratta cioè di costi imputabili alle risorse del Piano laddove i destinatari dei finanziamenti siano le Amministrazioni centrali che assumano la responsabilità “dell’attuazione delle linee di intervento censite nel PNRR”¹²¹. L’ammissibilità di ulteriori spese di personale è invece oggetto di rendicontazione all’UE, e quindi imputabile alle risorse del PNRR solo dopo una preventiva verifica da parte dell’Amministrazione centrale titolare dell’intervento che necessitasse di integrazioni in termini di personale; lo stesso vale per le spese relative ai servizi di supporto e per le consulenze esterne all’amministrazione¹²².

I criteri e le modalità in base ai quali le amministrazioni centrali titolari di interventi possano imputare al PNRR le risorse spese per il reclutamento del personale sono stati individuati con la circolare del MEF-RGS n. 4 del 2022. Quest’ultima sottolinea, anzitutto, come lo strumento del DDR non preveda la possibilità di imputare a carico del PNRR le “iniziative di assistenza tecnica”¹²³, con le quali si intendono “tutte le azioni di supporto finalizzate a garantire lo svolgimento delle attività richieste nel processo di attuazione complessiva dei PNRR”¹²⁴ e che fanno riferimento alle spese sostenute per le attività di monitoraggio, controllo, valutazione e audit¹²⁵. Allo stesso modo, non sono rendicontabili all’UE tutti i costi relativi al normale funzionamento delle attività amministrative ordinarie svolte dalle strutture parte della *governance* del Piano e che vengono posti a carico del bilancio delle singole Amministrazioni.

Le uniche risorse correnti rendicontabili all’UE e imputabili a carico del PNRR sono, residualmente, quelle necessarie a finanziare le “attività, anche espletate da esperti esterni, specificatamente destinate a realizzare i singoli progetti”¹²⁶. Si tratta di risorse che, pur essendo correnti, sono considerate essenziali per la corretta attuazione di riforme o investimenti alle quali vengono associate, e vengono, per questo, incluse tra i costi ad essi destinati dal Piano¹²⁷.

Questi costi sono in ogni caso imputabili al PNRR “nei limiti degli importi specifici previsti dalle corrispondenti voci del quadro economico”¹²⁸, calcolati in base alle quattro fasce finanziarie relative ai progetti da finanziare e che vengono riportate nella tabella a seguire:

¹²¹ MEF-RGS, Circolare del 18 gennaio 2022, n. 4, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – articolo 1, comma 1 del decreto-legge n. 80 del 2021 - Indicazioni attuative*.

¹²² Decreto-legge n. 80 del 2021, art. 1, co. 1.

¹²³ MEF-RGS, Circolare n. 4 del 2022, cit.

¹²⁴ *Ibidem*, cit.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*, cit.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*, cit.

Valori in Euro

Fascia	Percentuale	Fascia finanziaria di progetto (costo totale ammesso a finanziamento)	Massimale costo personale da imputare al progetto
A	10	Fino a 5.000.000	250.000
B	5	da 5.000.001 fino a 15.000.000	600.000
C	4	da 15.000.001 a 50.000.000	1.500.000
D	3	da 50.000.001	3.000.000

Fonte: MEF-RGS, Circolare n. 4 del 2022.

Per quanto riguarda, infine, le modalità di imputazione dei suddetti costi al PNRR, i soggetti titolari dei vari progetti devono individuare il fabbisogno di personale necessario per la loro implementazione e includerne le relative spese nel quadro economico del progetto, tenuto conto della necessità di rispettare i principi di efficienza ed economicità¹²⁹ per i quali i costi sono sostenuti al solo scopo di raggiungere gli obiettivi prefissati, entro i limiti temporali previsti per la loro realizzazione¹³⁰.

In definitiva, il PNRR non esclude a priori il finanziamento di spese correnti, ma le subordina ai principi di efficienza, efficacia ed economicità che caratterizzano la struttura e i processi realizzativi del Piano, associando al loro stanziamento una funzione di integrazione e miglioramento della capacità amministrativa e tecnica delle amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi¹³¹ e sopperendo alle carenze di organico di molte strutture che, altrimenti, non sarebbero in grado di assicurare l'attuazione di investimenti e riforme previste dal Piano.

2.3. *L'attuazione del Piano secondo la logica performance-based*

Il PNRR, in virtù della sua carica riformatoria e della mole di finanziamenti a esso destinati, si qualifica, a differenza dei fondi strutturali, come programma di *performance* e non di spesa¹³², ossia come programma il cui finanziamento è condizionato al raggiungimento di obiettivi e traguardi

¹²⁹ Per il rispetto di questi principi, ad esempio, la possibilità di ricorrere a esperti esterni all'amministrazione solo laddove si dimostri l'oggettiva impossibilità di avvalersi delle risorse umane disponibili al suo interno. Cfr. ibidem.

¹³⁰ E comunque non oltre il 31 dicembre 2026. Ibidem.

¹³¹ PCM, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (2021).

¹³² Infatti, mentre i programmi di spesa si caratterizzano per il rimborso delle somme effettivamente spese e rendicontate, purché si superasse il vaglio dei controlli di regolarità amministrativo-contabili, i programmi *performance-based* non prevedono una rendicontazione puntuale delle spese effettuate per il rilascio dei finanziamenti, quanto piuttosto una corretta rendicontazione sul raggiungimento dei Milestone e Target effettivamente conseguiti in sede di richiesta di pagamento. Cfr. Cucumile, P., *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Il Diritto Amministrativo*, 16 giugno 2022.

concordati in sede europea e indicati all'interno del Piano¹³³: si tratta di un'ottica del tutto innovativa della spesa per investimenti, che non viene solo dettata dalla logica di efficienza della spesa, ma dal raggiungimento di precisi obiettivi di *performance* che, cumulativamente, portino a quel rinnovamento auspicato dal Piano.

Per assicurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, è necessario adottare degli strumenti in grado di misurare la *performance* di ogni intervento, sia esso una riforma o un investimento: questa esigenza si è esplicitata con la definizione da parte degli Stati membri e dell'UE di un insieme di traguardi qualitativi (*Milestone*) e quantitativi (*Target*) in modo da descrivere “in maniera granulare l'avanzamento e i risultati delle riforme e degli investimenti”¹³⁴ che i Piani si propongono di attuare. Il PNRR rappresentando, infatti, un vero e proprio “contratto di *performance*”¹³⁵ con l'UE, necessita di indicatori misurabili per assicurare il raggiungimento degli obiettivi da esso previsti, dal quale derivano gli esborsi del DRR¹³⁶ ai Paesi membri¹³⁷. *Milestone* e *Target* rappresentano le tappe intermedie e finali degli investimenti e riforme di cui il Piano si articola e sono contenuti nell'Allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2023, che articola il complesso di riforme ed investimenti in 527 tra *milestone* e *target* di rilevanza europea. Accanto a questi ultimi, i cui meccanismi di verifica periodica sono stati negoziati a livello tecnico-formale con la CE tramite gli *Operational Arrangements* del 22 dicembre 2021¹³⁸, l'Italia ha definito ulteriori *Milestone* e *Target* di rilevanza meramente nazionale che assicurassero un maggior controllo sul conseguimento delle *milestone* e dei *target* di rilevanza europea e che consentissero di individuare preventivamente le eventuali criticità e ritardi che potessero comprometterne il raggiungimento¹³⁹.

Complessivamente, le *milestone* e i *target* ammontano a circa mille e sono ripartiti temporalmente come segue in figura:

¹³³ Ai sensi del Reg. (UE) 2021/241, art. 22, par. 2.

¹³⁴ <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/milestone-e-target.html>, cit.

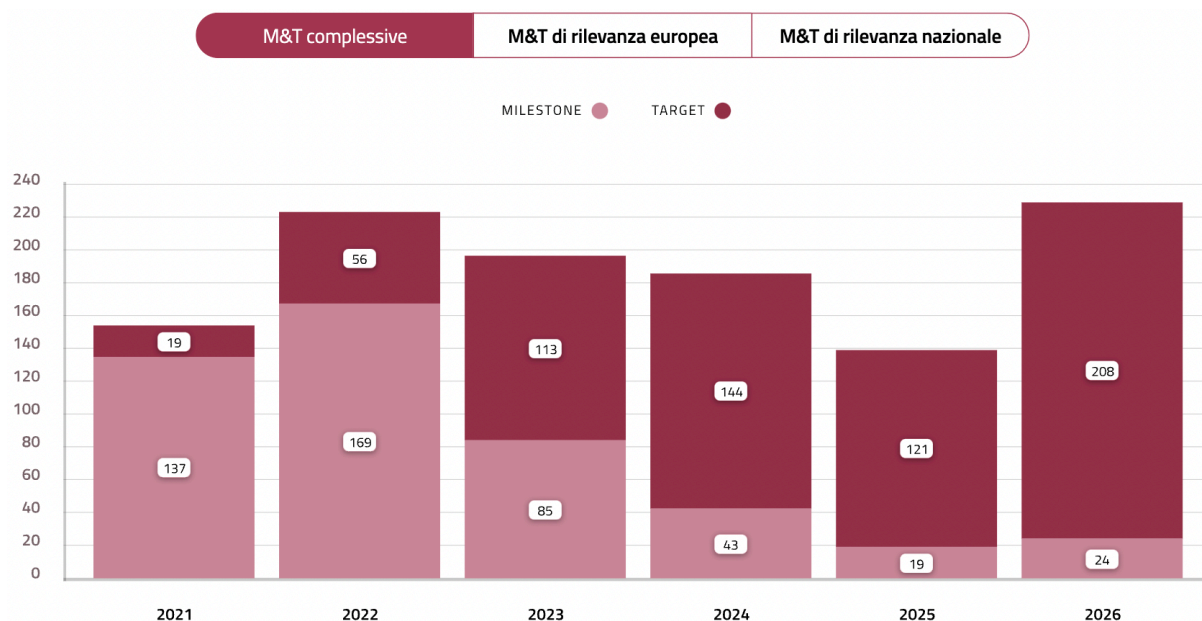
¹³⁵ *Ibidem*, cit.

¹³⁶ Sulle modalità di finanziamento si approfondirà in seguito.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Commissione Europea e Italia, *Recovery and Resilience Facility: Operational Arrangements between the European Commission and Italy*, 22 dicembre 2021.

¹³⁹ Il rilascio dei pagamenti europei è infatti legato al raggiungimento dei soli *milestone* e *target* di rilevanza europea, ma l'utilità di fissarne ulteriori di rilevanza nazionale consente un monitoraggio e controllo più pregnante degli interventi in corso di attuazione. Cfr. <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/milestone-e-target.html>



Fonte: <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/milestone-e-target.html>

Ciascuna *milestone* e *target* rappresenta un porzionamento dell'investimento o della riforma a cui si riferiscono e consiste in un insieme di indicatori qualitativi e quantitativi che vengono utilizzati per monitorare, in ognuno dei semestri di attuazione del PNRR¹⁴⁰, il grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali legati a ogni intervento.

In particolare, le *Milestone*, o obiettivi, sono i traguardi qualitativi che una misura (riforma o investimento) del PNRR si propone di raggiungere e fanno spesso riferimento alle procedure legislative e amministrative necessarie per la loro attuazione, come ad esempio l'aggiudicazione di un contratto d'appalto o l'adozione di una norma necessaria al conseguimento di una riforma¹⁴¹.

I *Target*, o traguardi, sono invece i risultati attesi da ogni intervento, misurabili tramite un set ben definito di indicatori quantitativi, come i chilometri di ferrovie costruite o il numero di studenti che hanno partecipato ad un programma di formazione¹⁴².

Il raggiungimento di traguardi e obiettivi è di fondamentale importanza, dal momento che, come si è accennato, ad esso è legato il rilascio dei finanziamenti europei. A prevederlo è il Regolamento (UE) 2021/241, che all'articolo 24 stabilisce le regole concernenti i pagamenti agli Stati membri, nonché quelle che ne dispongono la sospensione. Il citato articolo prevede che i pagamenti dei contributi finanziari vengano effettuati entro la fine del 2026, sulla base delle richieste di pagamento presentate dagli Stati membri alla CE fino a due volte l'anno e la condizione necessaria per il loro rilascio consiste nel raggiungimento di obiettivi e traguardi programmati. Una volta

¹⁴⁰ Dal primo semestre del 2021 al primo semestre del 2026. Cfr.

<https://temi.camera.it/leg19/pnrr/obiettivitrageduardi.html>.

¹⁴¹ <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/milestone-e-target.html>

¹⁴² Ibidem.

valutato il loro soddisfacente conseguimento, la CE adotta la decisione con cui autorizza l'erogazione del finanziamento, a titolo di prestito o a fondo perduto a seconda del caso, nei confronti dello Stato membro.

Per quanto riguarda il circuito finanziario adottato dal nostro Paese, questo viene disciplinato dapprima con la legge n. 178 del 2020 e, successivamente, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e con circolare della RGS. La legge n. 178 del 2020 prevede l'istituzione di un Fondo di rotazione per l'attuazione del NG-EU-Italia, da iscriverne nello stato di previsione del MEF a titolo di anticipazione dei finanziamenti provenienti dall'UE¹⁴³, secondo le regole che verranno definite dal successivo Reg. (UE) 2021/241 e già citate. Le risorse del Fondo di rotazione sono versate in due distinti conti correnti infruttiferi presso la Tesoreria centrale dello Stato, facenti riferimento l'uno ai contributi finanziari a fondo perduto, l'altro a quelli a titolo di prestito, e rappresentano gestioni fuori bilancio¹⁴⁴ e con amministrazione autonoma¹⁴⁵. La legge del 2020 rimette la disciplina delle modalità di gestione del Fondo di rotazione ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze¹⁴⁶, che ha agito in sua attuazione prima con il D.M. del 6 agosto 2021 e poi con il D.M. dell'11 ottobre dello stesso anno.

Il D.M. del 6 agosto 2021 ha proceduto all'assegnazione delle risorse finanziarie del PNRR alle Amministrazioni centrali titolari di misure¹⁴⁷ ed il D.M. dell'11 ottobre 2021 ha definito le procedure finanziarie per la gestione degli interventi PNRR¹⁴⁸, mentre la concreta gestione dei trasferimenti delle risorse finanziarie dai conti suddetti istituiti presso la Tesoreria centrale dello Stato e le Amministrazioni titolari di misure, ed in alcuni casi dei Soggetti Attuatori, è rimandata al DRGS-SEC¹⁴⁹, ora Ispettorato Generale per il PNRR.

¹⁴³ Legge n. 178 del 2020, art. 1, co. 1037.

¹⁴⁴ Ciò significa che i flussi di entrata e di spesa destinati all'attuazione del NG-EU non vengono registrati nel bilancio statale né assoggettati alle procedure di controllo ordinarie, ma prevedono l'apertura di apposite contabilità speciali e alle quali si applicheranno forme di rendicontazione e controllo ad hoc. Questo regime vale per la maggior parte dei progetti legati al PNRR, ma non per i c.d. "progetti in essere", che fanno riferimento a tutte quelle Misure avviate a partire dal 1° febbraio 2020 che soddisfino i requisiti di cui al Regolamento (UE) 2021/241: a questi progetti si applicano infatti le ordinarie regole di contabilità e vengono finanziati con risorse a valere sulle autorizzazioni di spesa del bilancio statale. Cfr.: Camera dei deputati e Senato della Repubblica, disegni di legge e relazioni, *Documento XIV n. I vol. I*; Legge n. 1041 del 1971; MEF-RGS, *Manuale delle procedure finanziarie degli interventi PNRR*, 15 luglio 2022; Regolamento (UE) 2021/241, art. 17, par. 2.

¹⁴⁵ Legge n. 178 del 2020, art. 1, co. 1038.

¹⁴⁶ *Ibidem*, co. 1042.

¹⁴⁷ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021, Tabella A, *Italia Quadro finanziario per Amministrazioni titolari*.

¹⁴⁸ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 ottobre 2021, *Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178*.

¹⁴⁹ Le modalità operative dei trasferimenti sono dettate dalla Circolare MEF-RGS del 26 luglio 2022, n. 29. La suddetta circolare si occupa della gestione delle sole risorse di contabilità speciale, non occupandosi della gestione delle risorse destinate al PNRR ma gestite nell'ambito del ciclo di bilancio statale.

Il D.M. dell'11 ottobre 2021, in particolare, ha previsto che i finanziamenti vengano assegnati dall'Ispettorato Generale per il PNRR per l'attuazione degli interventi sulla base delle richieste effettuate dalle amministrazioni titolari, che a loro volta attestano lo stato di avanzamento finanziario dell'intervento e di realizzazione di *milestone e target* a esso correlati¹⁵⁰. Suddette risorse possono essere trasferite o alle amministrazioni titolari o, su loro indicazione, ai Soggetti Attuatori dei singoli progetti¹⁵¹, e vengono erogate secondo le seguenti modalità, a seconda dello stato di avanzamento del progetto:

- l'anticipazione iniziale, finalizzata ad avviare la realizzazione dell'intervento, consiste nell'erogazione, alle amministrazioni centrali titolari di misure, di una quota che arriva al massimo al 10% dell'importo totale assegnato per quella misura¹⁵². In casi eccezionali e debitamente motivati l'importo può superare il limite del 10%, laddove non sarebbe consentito l'avvio dell'intervento con un importo minore. Per l'erogazione dell'anticipazione per la misura è necessario che l'amministrazione richiedente attesti l'avvio delle procedure volte alla sua attivazione¹⁵³.
- I pagamenti intermedi sono i rimborsi delle spese sostenute e rendicontate dalle amministrazioni titolari o dai soggetti attuatori per la realizzazione della misura. Possono essere erogati fino al limite del 90% dell'importo totale destinato alla misura, tenuto conto anche dell'anticipazione¹⁵⁴.
- Il saldo finale è erogato alla conclusione della misura ed è subordinato all'attestazione del raggiungimento dei *milestone e target* ad essa relativi¹⁵⁵.

In ogni caso, per l'erogazione dei finanziamenti è necessario che sia l'amministrazione titolare dell'intervento a presentare la richiesta di anticipazione alla RGS-Ispettorato Generale per il PNRR, attraverso le funzionalità del sistema ReGiS. Infatti, anche nel caso in cui i pagamenti siano effettuati nei confronti dei soggetti attuatori, laddove la misura si realizzi tramite Enti territoriali e altri Enti e Organismi pubblici, la richiesta deve essere effettuata dall'amministrazione titolare della misura, secondo le modalità già descritte¹⁵⁶. Le richieste di pagamento sono corredate di una serie di attestazioni che garantiscano rispettivamente: il raggiungimento di *milestone e target* per gli interventi di propria competenza, con annessa documentazione; il conseguimento degli obiettivi legati al rispetto del principio del DNSH; una dichiarazione di gestione; infine, una sintesi dei controlli

¹⁵⁰ D.M. 11 ottobre 2021, art. 2.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² MEF-RGS, Circolare del 26 luglio 2022, n. 29, *Circolare delle procedure finanziarie PNRR*, art. 3.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Ibidem.

effettuati dall'amministrazione titolare¹⁵⁷. Inoltre, nel caso di ritardi in corso di realizzazione degli interventi, le amministrazioni titolari devono darne comunicazione all'Ispettorato Generale per il PNRR, indicandone le cause, le conseguenze e le azioni correttive eventualmente adottate¹⁵⁸.

Queste informazioni sono necessarie per le richieste di pagamento semestrali dell'Ispettorato Generale per il PNRR alla CE, cui vengono allegate, e il cui rilascio è legato, appunto, al raggiungimento degli standard di *performance* prefissati. Gli importi afferenti al Fondo di rotazione NG-EU vengono rimborsati dalla CE entro il 31 dicembre del 2026, fino a due volte l'anno¹⁵⁹.

Essendo il PNRR un piano di *performance*, in caso di accertato mancato, o non adeguato, raggiungimento degli obiettivi e traguardi intermedi e finali di una determinata misura, la Commissione sospende i pagamenti legati ai contributi finanziari o ai prestiti ad esso destinati¹⁶⁰.

Per assicurare il soddisfacente raggiungimento di *milestone* e *target* e la corretta gestione e utilizzo delle risorse finanziarie assegnate per i progetti PNRR, le amministrazioni responsabili degli interventi rimuovono le condizioni di irregolarità rilevate durante il monitoraggio dell'attuazione¹⁶¹ e, solo laddove siano in grado di garantire l'adozione delle misure necessarie al conseguimento degli obiettivi, la CE revocherà la sospensione dei pagamenti¹⁶². In caso di persistenza delle irregolarità per più di sei mesi dalla sospensione, la CE "riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito"¹⁶³ e assegna allo Stato 18 mesi di tempo per conseguire *milestone* e *target* e risolvere le condizioni che ne avevano impedito il corretto conseguimento, oltre i quali risolve gli accordi con cui sono stati approvati i Piani e ne disimpegna l'importo finanziario¹⁶⁴, recuperando gli eventuali prefinanziamenti¹⁶⁵.

Per rafforzare ulteriormente la logica *performance-based* del Piano, alle menzionate regole europee, si aggiunge la previsione di cui al D.M. dell'11 ottobre del 2021, che ha previsto apposite modalità di recupero e riutilizzo delle somme eventualmente non ricevute dai rimborsi europei:

¹⁵⁷ D.M. 11 ottobre 2021, art. 7.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ Regolamento (UE) 2021/241, art. 24.

¹⁶⁰ *Ibidem*, art. 26, par. 6. La sospensione dei pagamenti rappresenta una delle ragioni per le quali l'Italia si è dotata di un *set* di *milestone* e *target* ulteriori rispetto a quelli previsti dall'Allegato alla Decisione del Consiglio del 13 luglio 2023: in questo modo sarà possibile all'Ispettorato Generale per il PNRR e alle Amministrazioni titolari di misure di intervenire in corso di attuazione per rimuovere gli ostacoli al raggiungimento dei *milestone* e *target* di interesse europeo, cui viene associato il finanziamento da parte della CE.

¹⁶¹ D.M. 11 ottobre 2021, art. 8.

¹⁶² Regolamento (UE) 2021/241, art. 26, par. 6.

¹⁶³ *Ibidem*, par. 8, cit.

¹⁶⁴ *Ibidem*, par. 9.

¹⁶⁵ Il prefinanziamento fa riferimento all'art. 13 del Regolamento che introduce il DRR, ai sensi del quale è possibile accordare gli Stati membri che ne abbiano fatto richiesta un prefinanziamento pari al 13% dell'importo del contributo finanziario o del prestito ad esso accordato, prevedendo poi una riduzione dei pagamenti successivi fino alla compensazione dell'importo eccedente.

- nel caso di persistenza delle situazioni di irregolarità e di mancato raggiungimento di *milestone* e *target*, l'Ispettorato Generale per il PNRR può richiedere all'amministrazione titolare d'intervento interessata di restituire gli importi eventualmente ricevuti, "attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti attuatori"¹⁶⁶;
- nel caso di impossibilità di recuperare le risorse nonostante l'attivazione delle procedure di recupero da parte delle amministrazioni interessate, l'importo corrispondente le potrà essere addebitato tramite compensazione con altre risorse che le erano dovute per l'attuazione di interventi PNRR o per altri programmi europei¹⁶⁷;
- recuperate le risorse, sarà possibile riassegnarle al Fondo di rotazione per essere poi riprogrammate a favore di altri interventi¹⁶⁸.

Ulteriori azioni adottate dalla normativa sul PNRR italiano per assicurare il conseguimento di obiettivi e traguardi europei riguardano l'utilizzo eventuale dei poteri sostitutivi da parte del Governo in caso di ritardi, inerzia o difformità nell'esecuzione degli interventi da parte degli enti territoriali in qualità di soggetti attuatori¹⁶⁹. Si tratta di una norma introdotta dall'articolo 12 del decreto-legge n. 77 del 2021 e modificata dal nuovo decreto-legge n. 13 del 2023, che vuole tutelare il raggiungimento di *milestone* e *target* europei laddove questo venga messo a rischio dalle condotte degli enti territoriali. La norma prevede, in prima battuta, l'assegnazione da parte del Presidente del Consiglio¹⁷⁰ all'ente interessato di un termine di quindici giorni per provvedere alla risoluzione delle condizioni che hanno portato al mancato rispetto degli obblighi da esso assunti per l'attuazione del Piano; in secondo luogo, in caso di persistenza di inerzia dell'ente territoriale, tale da inficiare il circuito dei pagamenti legati all'intervento in corso d'attuazione, il Consiglio dei ministri¹⁷¹ "individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi"¹⁷².

Altro istituto affiancato all'utilizzo dei poteri sostitutivi è quello previsto dal decreto-legge n. 77 del 2021 sul superamento del dissenso¹⁷³. Si tratta di un istituto che consente di superare il "dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo statale che [...] sia

¹⁶⁶ D.M. 11 ottobre 2021, art. 8, co. 3.

¹⁶⁷ Ibidem, co. 4.

¹⁶⁸ Ibidem, co. 5.

¹⁶⁹ Testo coordinato del decreto-legge n. 13 del 2023 con la legge n. 41/2023, art. 3, co. 1, lett. a).

¹⁷⁰ Su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente. Cfr. ibidem.

¹⁷¹ Su proposta del Presidente del Consiglio o del Ministro competente e sentito il Soggetto attuatore, così da individuare le cause dell'inerzia. Cfr. ibidem.

¹⁷² Ibidem, cit.

¹⁷³ Decreto-legge n. 77 del 2021, art. 13.

idoneo a precludere [...] la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR”¹⁷⁴ e quindi che infici il circuito finanziario ad esso correlato. Detto superamento, laddove non già previsto dalle disposizioni vigenti, può essere proposto dall’Autorità politica delegata al PNRR o dallo stesso Ministro competente al Presidente del Consiglio, che può eventualmente “sottoporre la questione all’esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni”¹⁷⁵, così da risolvere la situazione di dissenso e proseguire nell’attuazione degli interventi. Laddove il dissenso riguardi organi degli enti territoriali la questione può essere sottoposta alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano¹⁷⁶.

Tutte le azioni esaminate, volte ad assicurare la corretta attuazione del Piano ed il raggiungimento dei suoi obiettivi in termini di performance, sono in ogni caso connesse alla capacità dei soggetti coinvolti di assicurare un adeguato monitoraggio degli investimenti e delle riforme, assicurando eventualmente la possibilità di effettuare aggiustamenti in corso d’opera: su questo si focalizzerà il terzo capitolo del presente elaborato, che analizzerà la normativa e le modalità operative del nuovo sistema di monitoraggio, implementato per la realizzazione del Piano, ed in particolare il suo orientamento a garantire gli standard di performance che ad essa si legano.

2.4. Il Piano Nazionale per gli investimenti Complementari e le scelte sul monitoraggio dei suoi interventi

Prima di analizzare le peculiarità del monitoraggio delle Misure PNRR, è necessario fare un accenno alle caratteristiche del Piano Nazionale degli investimenti Complementari (PNC), dal momento che a esso viene associata una forma di monitoraggio differente rispetto agli altri interventi del PNRR.

Il PNC è stato istituito con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59¹⁷⁷ al fine di integrare e potenziare gli interventi del PNRR con 30.622,46 milioni di euro di risorse nazionali, e quindi iscritte nel bilancio statale, per gli anni dal 2021 al 2026. La complementarità del PNC al PNRR non fa riferimento alla sola disciplina, ma riflette anche una complementarità progettuale e di missione/componente¹⁷⁸: infatti, dal punto di vista progettuale, il PNC integra le risorse previste per gli interventi PNRR, con i programmi e gli interventi cofinanziati da entrambi i piani; dal punto di

¹⁷⁴ Ibidem, co. 1, cit.

¹⁷⁵ Ibidem, cit.

¹⁷⁶ In questo caso, laddove non si trovi accordo in sede di Conferenza, il Presidente del consiglio o il Ministro per gli affari regionali possono proporre al Consiglio dei ministri l’attivazione dei poteri sostitutivi dell’ente passibile di ritardare il conseguimento degli interventi. Cfr. decreto-legge n. 77 del 2021, art. 13, co. 2.

¹⁷⁷ Convertito con modificazioni dalla legge 1° luglio 2021, n. 101.

¹⁷⁸ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/piano_nazionale_per_gli_investimenti_complementari_al_pnrr/

vista di missione o componente, invece, introduce investimenti ulteriori a quelli già previsti dal PNRR, per contribuire al raggiungimento delle finalità di quest'ultimo¹⁷⁹. Il PNC rappresenta tra l'altro “un impegno oggetto di due *milestone* della Riforma della pubblica amministrazione (M1C1-55 e M1C1-62)”¹⁸⁰, costituendo quindi un traguardo del PNRR, che si è impegnato con la CE nell'incrementare la capacità di spesa per l'attuazione degli investimenti di cui al PNC¹⁸¹.

Il decreto-legge n. 59 del 2021¹⁸² e il n. 77 del 2021¹⁸³ applicano agli investimenti del PNC, e a maggior ragione ai progetti cofinanziati, in quanto compatibili, le procedure di semplificazione, accelerazione, trasparenza e conoscibilità dello stato di avanzamento attuativo previste per il PNRR, mentre fanno una scelta diversa per quanto riguarda il monitoraggio degli interventi, che fa riferimento, a seconda del tipo di investimento, al MOP di cui al decreto legislativo n. 229 del 2011 o al sistema ReGiS di cui al comma 1043 della legge n. 178 del 2020.

In ogni caso, il PNC è basato su alcuni principi volti a garantire una maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse, rispetto alle normali procedure della spesa per investimenti, tramite l'accelerazione dell'attuazione degli interventi, grazie all'anticipazione delle tempistiche amministrative e burocratiche, e con il “finanziamento diretto di progetti definiti con obiettivi di realizzazione precisi superando ove possibile, il semplice riparto delle risorse”¹⁸⁴. Perché questi obiettivi siano resi possibili, il decreto-legge n. 59 del 2021 prevede l'adozione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di individuazione e definizione degli obiettivi iniziali, intermedi e finali di ciascun intervento, programma e progetto del Piano¹⁸⁵, insieme alle modalità del loro monitoraggio¹⁸⁶.

Il decreto ministeriale in attuazione della suddetta disciplina è stato adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze il 15 luglio 2021 e ha definito il cronoprogramma procedurale degli interventi del PNC, avendone individuato gli obiettivi correlati ai vari interventi. Gli obiettivi iniziali, intermedi e finali sono stati individuati nelle schede, suddivise per Amministrazione titolare, di cui all'Allegato 1 del citato D.M. e riportano “le informazioni relative all'amministrazione proponente, alla complementarità con il PNRR, ai Soggetti attuatori e alle modalità di attuazione degli interventi”¹⁸⁷.

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ Ibidem, cit.

¹⁸¹ Decreto-legge n. 59 del 2021, art. 1, co. 7.

¹⁸² Art. 1, co. 6.

¹⁸³ Art. 14.

¹⁸⁴ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/piano_nazionale_per_gli_investimenti_complementari_al_pnrr/, cit.

¹⁸⁵ Gli obiettivi sono determinati in relazione del cronoprogramma finanziario.

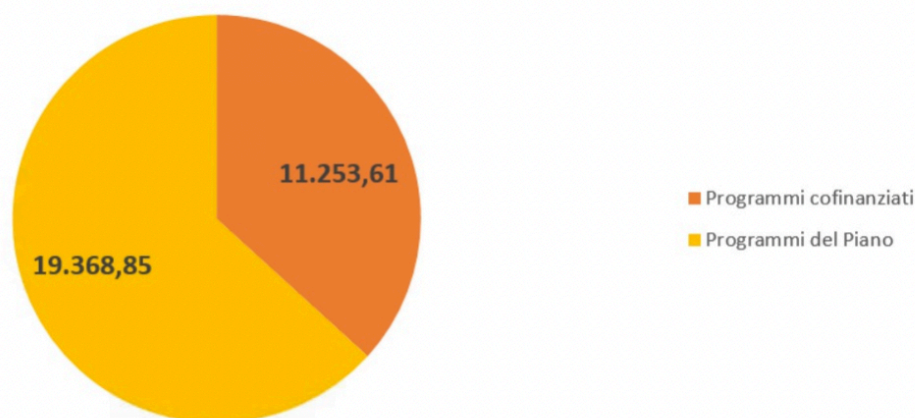
¹⁸⁶ Decreto-legge n. 59 del 2021, art. 1, co. 7.

¹⁸⁷ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio 2021, art. 3, cit.

La *governance* del PNC ruota attorno alle figure delle Amministrazioni titolari, responsabili dell'attivazione e del monitoraggio di programmi ed interventi, nonché di emanazione di circolari e linee guida per la fase attuativa, della quale assicurano il controllo¹⁸⁸, mentre le modalità di finanziamento sono analoghe a quelle previste per le opere pubbliche finanziate da risorse nazionali di cui alla legge di contabilità e relativi decreti legislativi da essa delegati¹⁸⁹.

Nel grafico a seguire si riporta la ripartizione delle risorse tra programmi del Piano e programmi cofinanziati:

Ripartizione delle risorse del PNC tra le tipologie di programma (in mln di €)



Fonte: www.rgs.mef.gov.it

Per quanto riguarda il monitoraggio degli interventi del Piano, questo fa riferimento al sistema MOP-BDAP per quanto riguarda i programmi e gli interventi finanziati interamente da risorse nazionali e al sistema ReGiS per quanto riguarda programmi e interventi finanziati dal PNRR e cofinanziati dal PNC¹⁹⁰.

Il D.M. del 15 luglio 2021, nelle schede di cui all'Allegato 1, ha fornito il cronoprogramma procedurale, e quindi gli obiettivi iniziali, intermedi e finali degli interventi e programmi del PNC, per i quali si prevede il monitoraggio secondo le regole del sistema MOP-BDAP e ai quali le risorse vengono erogate "dalle Amministrazioni titolari degli interventi a valere sulle disponibilità dei relativi capitoli di bilancio"¹⁹¹. La scelta di adottare un sistema di monitoraggio differente rispetto a quanto previsto per il PNRR è descritta dalla Circolare della RGS del 5 dicembre 2022, n. 40 come una

¹⁸⁸ Ibidem, art. 4.

¹⁸⁹ Ciò significa che i finanziamenti sono subordinati all'assolvimento degli obblighi di comunicazione previsti dal decreto legislativo n. 229 del 2011, art. 1.

¹⁹⁰ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/piano_nazionale_per_gli_investimenti_complementari_al_pnrr/il_contenuto_del_piano/index.html

¹⁹¹ D.M. 15 luglio 2021, art. 7.

soluzione necessaria per “garantire la rilevazione dei dati di avanzamento degli investimenti per la verifica del raggiungimento degli obiettivi e dell’utilizzo delle relative risorse”¹⁹², “nelle more della realizzazione di un unico sistema di monitoraggio degli investimenti”¹⁹³ da parte della RGS.

Il processo di monitoraggio degli interventi PNC ruota attorno:

- alle Amministrazioni centrali dello Stato, che sono responsabili della verifica del raggiungimento degli obiettivi di investimento da parte dei soggetti attuatori e della verifica dell’alimentazione del sistema di monitoraggio da parte dei medesimi soggetti¹⁹⁴;
- ai soggetti attuatori, ossia gli enti pubblici e privati responsabili dell’attuazione dei singoli interventi e coincidenti con i soggetti titolari dei CUP¹⁹⁵;
- alla RGS-IGAE, che occupandosi del monitoraggio delle opere pubbliche diventa la struttura di riferimento per amministrazioni centrali e soggetti attuatori nel monitoraggio del PNC¹⁹⁶.

In particolare, le amministrazioni centrali sono responsabili dell’attivazione dei programmi cadenzati da appositi cronoprogrammi procedurali individuati con l’Allegato 1 al D.M. del 15 luglio 2021, monitorano gli interventi PNC tramite un referente di Programma ed “emanano i decreti di assegnazione, riparto e utilizzo delle risorse di cui sono titolari”¹⁹⁷. I soggetti attuatori, titolari del CUP, sono invece responsabili della realizzazione di programmi e interventi PNC, nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento degli obiettivi iniziali, intermedi e finali, e del monitoraggio degli investimenti PNC¹⁹⁸. La RGS, infine, tramite l’IGAE, interagisce con gli attori coinvolti nel processo di monitoraggio per assicurarne la correttezza dei dati¹⁹⁹.

L’alimentazione del sistema MOP avviene ogniqualvolta si realizzi l’evento amministrativo o informativo connesso alla realizzazione dell’opera, secondo il tracciato dei dati già previsto per il monitoraggio degli investimenti finanziati dai fondi strutturali europei e, come si vedrà, adottato anche per il monitoraggio del PNRR²⁰⁰.

Si riportano nella tabella a seguire le informazioni inserite nel MOP dai soggetti attuatori per l’adempimento degli obblighi di monitoraggio di cui al D.M. del 15 luglio:

¹⁹² MEF-RGS, Circolare n. 40 del 2022, *PNC - Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNC): trasmissione istruzioni sulle modalità di monitoraggio degli interventi*, cit.

¹⁹³ *Ibidem*, cit.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ MEF-RGS, *Linee Guida per il monitoraggio degli investimenti del Piano Nazionale Complementare (PNC)*, Allegato alla Circolare n. 40 del 2022.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ *Ibidem*, cit.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ Seppure, nel caso del PNRR, con le dovute integrazioni del *set* informativo in virtù delle peculiarità del Piano, in particolar modo per quanto riguarda la rilevazione delle informazioni attinenti a *milestone* e *target* e all’integrazione del tracciato con le misurazioni previste dagli indicatori comuni UE.

SEZIONE ANAGRAFICA		
Localizzazione	Inserire le informazioni di localizzazione dell'opera	
Geo – Localizzazione	Inserire le informazioni di geo localizzazione dell'opera	Inserire latitudine e longitudine
SEZIONE FINANZIARIA		
Fonte del finanziamento	Stato altri provvedimenti	
Importo del finanziamento	Inserire l'importo del finanziamento autorizzato in sede di approvazione del Piano	
Numero norma	59	
Anno norma	2021	
Tipo norma	DL	
Estremi del provvedimento	Estremi del decreto di riparto del finanziamento	
Quadro economico previsto	Inserire le voci di quadro economico previste	
Quadro economico effettivo	Inserire le voci di quadro economico effettive	
Ribassi d'asta	Inserire l'importo dei ribassi per CIG	
Importo economie	Importo economie del progetto	
Fonte finanziaria economie	Fonte finanziaria alla quale si riferisce l'economia	
Tipologia dell'impegno	Il campo consente di distinguere gli impegni giuridicamente vincolanti dalle revoche di risorse precedentemente impegnate (disimpegni)	I=Impegno D=Revoca
Importo dell'impegno	Inserire il valore dell'impegno giuridicamente vincolante relativo al CUP	
Data dell'impegno	In generale si fa riferimento alla stipula della convenzione/contratto tra il soggetto titolare e l'impresa	
Pagamenti	Se sull'ordinativo di pagamento sono compilati correttamente CUP e CIG, è possibile visualizzare IN AUTOMATICO l'importo per singolo pagamento effettuato In Alternativa i campi relativi ai pagamenti vanno compilati manualmente	Valorizzare il campo pagamenti SIOPE + Inserire data, importo e tipologia
Piano dei costi	Valorizzare i campi "importo realizzato nell'anno" e "importo da realizzare", utilizzando le informazioni provenienti da fattura elettronica.	Se le fatture riportano correttamente i codici CUP e CIG, il campo "importo realizzato nell'anno" potrà essere compilato utilizzando questa informazione
SEZIONE FISICA		
Indicatori Core	Inserire la tipologia di indicatore riferita all'opera in corso di realizzazione	
SEZIONE PROCEDURALE		
Iter procedurale di progetto	1. Indicare la fase procedurale in cui si trova l'opera; 2. Per ogni fase procedurale indicare le date di inizio (prevista ed effettiva) e di fine (prevista ed effettiva)	Es: progettazione definitiva, con indicazione delle date di inizio (prevista ed effettiva) e di fine (prevista ed effettiva)
SAL	Indicare i SAL collegati al CIG con data ed importo	
Revoche e/o rinunce	Indicare il motivo della revoca del finanziamento o della rinuncia	
Anagrafica procedure di aggiudicazione	Indicare il tipo procedura aggiudicazione utilizzata per CIG	Es: procedura negoziata con bando. Selezionando il CIG di riferimento la procedura risulta quella presente in SIMOG (ANAC)
Iter procedura di aggiudicazione	Indicare lo step della procedura aggiudicazione utilizzata per CIG, con le relative date previste ed effettive	Es: per procedura negoziata con bando, lo step è "stipula contratto".

Fonte: MEF-RGS, *Linee Guida per il monitoraggio degli investimenti del Piano Nazionale Complementare (PNC)*²⁰¹

²⁰¹ I campi contrassegnati in rosso fanno riferimento ai dati raccolti automaticamente dal sistema grazie alla sua interoperabilità con le principali banche dati utilizzate dalle amministrazioni.

Anche il PNC si ispira a una logica di *performance* realizzativa degli interventi, dal momento che prevede la revoca dei finanziamenti di un programma o intervento, laddove non ne vengano rispettati i termini previsti dal cronoprogramma procedurale o non vengano alimentati i sistemi preposti al loro monitoraggio²⁰². Il provvedimento di revoca viene adottato o dal Ministro cui risponde l'amministrazione centrale titolare dell'intervento, o dal Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, laddove il soggetto attuatore corrisponda all'amministrazione centrale titolare dell'intervento²⁰³. Le risorse revocate vengono poi iscritte in conto residui e riassegnate alle "amministrazioni che abbiano riportato i migliori dati di impiego delle risorse"²⁰⁴ e quindi secondo un criterio premiante delle amministrazioni che abbiano dato luogo a prassi virtuose.

La verifica del rispetto dei termini degli adempimenti previsti dal cronoprogramma "è effettuata controllando l'avvenuta esecuzione da parte degli enti beneficiari dei relativi adempimenti amministrativi"²⁰⁵, tra cui: la presentazione dell'istanza del finanziamento, una volta che al progetto il DIPE abbia assegnato un CUP; l'avvenuto affidamento dei contratti per l'esecuzione degli interventi; l'avvenuta emissione degli stati di avanzamento dei lavori; il monitoraggio dell'avanzamento fisico degli interventi; la chiusura contabile e del cantiere dell'intervento; infine, la chiusura del CUP²⁰⁶.

La procedura di revoca dei finanziamenti degli interventi PNC per mancato rispetto dei termini previsti dal cronoprogramma procedurale si pone in continuità con quanto previsto per la realizzazione delle opere pubbliche, monitorate dal MOP-BDAP, per le quali si provvede alla revoca delle risorse laddove non si rispettino gli *step* procedurali necessari alla loro realizzazione, applicando per la prima volta il principio per il quale è l'opera l'oggetto da finanziare e non l'amministrazione realizzatrice²⁰⁷. Con il PNC questo ragionamento fa un passo avanti ulteriore, perché, già a livello di programmazione, le amministrazioni individuano, tramite la stesura di un cronoprogramma procedurale, le tappe intermedie che porteranno alla realizzazione degli interventi, facilitandone il monitoraggio, dal quale conseguirà la revoca dei finanziamenti in caso di ritardi attuativi accertati²⁰⁸. Il monitoraggio di questi interventi, quindi, segue una logica a cavallo tra quella relativa al sistema delle opere pubbliche gestite dal MOP-BDAP e quello degli interventi PNRR gestiti dal ReGiS, non preoccupandosi solo di garantire un'efficace allocazione della spesa, come nel primo caso, e non

²⁰² Ai sensi del decreto-legge n. 59 del 2021, art. 1, co. 7-bis.

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ Ibidem, cit.

²⁰⁵ MEF-RGS, *Linee Guida per il monitoraggio degli investimenti del Piano Nazionale Complementare (PNC)*, ibidem.

²⁰⁶ Ibidem.

²⁰⁷ Vecchione, N., Intervista del 9 maggio 2023.

²⁰⁸ Ibidem.

collegando i finanziamenti a un vero e proprio *standard di performance*, come accade con le *milestone* e i *target* nel secondo, ma preoccupandosi comunque dell'avanzamento dell'attuazione nei tempi previsti.

Per quanto riguarda invece gli interventi cofinanziati, ai quali si applicano le regole sul monitoraggio previste per il PNRR tramite il sistema informativo ReGiS, questi fanno riferimento “ai Servizi digitali e cittadinanza digitale, ai Servizi digitali e competenze digitali, alle Tecnologie satellitari ed economia spaziale, alla Transizione 4.0, ai Piani urbani integrati, all'Ecobonus e Sismabonus 110%”²⁰⁹, i cui obiettivi iniziali, intermedi e finali sono stati individuati dall'Allegato 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 1° agosto 2022²¹⁰. In questo caso, le Amministrazioni titolari applicano tutte le misure di trasparenza e conoscibilità dello stato di attuazione dei programmi ed interventi stabilite dal PNRR²¹¹ e utilizzano il sistema ReGiS, analizzato nel capitolo a seguire, per tutte le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo.

²⁰⁹ D.M. 15 luglio 2021, art. 3, co. 2, cit.

²¹⁰ Ai sensi del D.M. 15 luglio 2021, art. 3, co. 2 e del decreto-legge n. 59 del 2021, art. 1, co. 7.

²¹¹ D.M. 1° agosto 2022, art. 2, co. 3.

3. Il Monitoraggio del PNRR

3.1. Il PNRR e l'importanza del ruolo del monitoraggio

Il PNRR è, come precedentemente analizzato, un piano di *performance*, volto a garantire il raggiungimento di *standard* qualitativi e quantitativi definiti in sede europea, e, in quanto tale, richiede la tempestiva attivazione di strumenti e sistemi di controllo e gestione delle misure al suo interno in grado di garantirne il raggiungimento nei tempi previsti¹. A tal fine è fondamentale che i processi attuativi degli interventi e delle riforme siano accompagnati da un monitoraggio continuo e costante dell'andamento delle misure, in modo da garantire il successo delle amministrazioni nel conseguimento degli obiettivi del Piano. Lo stesso Regolamento che introduce il DRR prevede, all'articolo 29, il monitoraggio dell'attuazione delle iniziative finanziate dal Dispositivo da parte della CE: si tratta di un monitoraggio volto a misurare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal DRR e che funziona tramite un sistema di comunicazione con gli Stati membri atto a garantire “una raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati”², e prevedendo, in capo a questi ultimi, obblighi di comunicazione proporzionati alle attività svolte nell'ambito del Dispositivo³.

Il monitoraggio assume quindi un carattere multilivello, essendo previsto in capo alla CE, per quanto riguarda l'andamento generale del Dispositivo a livello dell'Unione, e in capo agli Stati membri, per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi dei Piani di ripresa e resilienza nazionali.

Per quanto riguarda il livello europeo del monitoraggio, questo è incentrato sul ruolo della Commissione, responsabile del monitoraggio dell'attuazione del Dispositivo nell'ambito del Quadro europeo di valutazione della ripresa e della resilienza⁴, dalla stessa istituito per tracciare i progressi compiuti dagli Stati membri per la sua attuazione in ciascuno dei suoi sei pilastri.

All'interno del Quadro, la Commissione raccoglie informazioni relative:

- al monitoraggio dell'attuazione dei Piani nazionali, in riferimento soprattutto al conseguimento di *milestone* e *target* e agli esborsi del Dispositivo⁵;

¹ MEF-RGS, circolare del 21 giugno 2022, n. 27, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Monitoraggio delle misure PNRR*.

² Regolamento (UE) 2021/241, art. 29, par. 2, cit.

³ Ibidem.

⁴ Regolamento (UE) 2021/241, art. 30.

⁵ https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/nextgenerationeu-la-commissione-europea-lancia-il-quadro-di-valutazione-della-ripresa-e-della-2021-12-15_it

- ai progressi dell'attuazione dei Piani rispetto ai sei Pilastri del DRR⁶, individuati attraverso un *set* di quattordici indicatori comuni a tutti gli Stati membri, definiti dalla CE in apposito regolamento delegato⁷.

Il Quadro di valutazione è una piattaforma pubblica *online* volta quindi a tracciare i progressi del Dispositivo sia nel suo complesso, che dei singoli Piani nazionali, rispetto al conseguimento degli obiettivi generali e specifici di cui al Regolamento (UE) 2021/241.

Particolarmente importante è la definizione dell'insieme di indicatori quantitativi comuni a tutti gli Stati membri, dal momento che consente l'osservazione “dei progressi ottenuti dei Piani di Ripresa e Resilienza di tutti gli Stati Membri su temi che accomunano i vari piani nazionali”⁸, mostrandone anche i risultati complessivi. Si tratta di indicatori oggetto di rilevazione periodica da parte degli Stati membri, che consente “un monitoraggio d'insieme”⁹ del DRR e che mostra lo stato di avanzamento dei piani nazionali verso gli obiettivi comuni.

Gli indicatori comuni sono definiti in modo da garantire la comparabilità dei dati raccolti dagli Stati membri, così che, una volta aggregati, forniscano un quadro generale sull'attuazione del dispositivo a livello generale dell'Unione, e sono coerenti con gli altri indicatori già in uso per il monitoraggio degli altri fondi europei¹⁰, dei quali si utilizza, in quanto compatibili, la stessa metodologia di raccolta e rendicontazione¹¹.

Tali indicatori, a differenza di quelli utilizzati per il monitoraggio delle misure del PNRR italiano, non hanno traguardi e obiettivi da raggiungere, ma “costituiscono un mero strumento statistico attraverso il quale la CE monitora il raggiungimento dell'intero dispositivo di ripresa e resilienza”¹² e sono considerati come indicatori di risultato, in quanto finalizzati a verificare i progressi raggiunti, attraverso le risorse e gli obiettivi del DRR, nel contesto economico-sociale di rilevazione.

Le informazioni relative a questi indicatori sono caricate sul sistema informativo deputato al monitoraggio del PNRR italiano due volte l'anno, entro il 20 gennaio ed il 20 luglio, in funzione della successiva trasmissione dall'Ispettorato generale per il PNRR alla CE entro il 28 febbraio e il 31

⁶ Di cui all'articolo 3 del Regolamento (UE) 2021/241.

⁷ Commissione Europea, Regolamento delegato (UE) 2021/2106 che integra il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, 2 dicembre 2021.

⁸ <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/indicatori-comuni-europei.html>, cit.

⁹ Ibidem, cit.

¹⁰ Commissione Europea, Regolamento delegato (UE) 2021/2106.

In questo modo, la CE promuove la sinergia ed il coordinamento tra il DRR e gli altri programmi e strumenti introdotti dall'Unione.

¹¹ <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/indicatori-comuni-europei.html>

¹² MEF-RGS, Circolare del 17 ottobre 2022, n. 34, Allegato, *Linee guida metodologiche per la rendicontazione e la trasmissione degli indicatori comuni*.

agosto di ogni anno, e il periodo di rilevazione e rendicontazione copre l'intero periodo di implementazione del Piano, a partire dai progetti in essere avviati dal 1° febbraio 2020, alla completa attuazione del piano al 31 dicembre 2026¹³.

In virtù dell'importanza rivestita dal monitoraggio nel PNRR, che non è volto al mero controllo della spesa pubblica impiegata per la realizzazione dei progetti¹⁴, trattandosi di un piano di *performance*, oltre al monitoraggio e rendicontazione degli indicatori comuni, che rappresentano più una fotografia dell'implementazione che non uno strumento per migliorare la *performance* attuativa delle sue Misure, è stata adottata una metodologia di monitoraggio innovativa rispetto ai sistemi MIP-CUP e MOP-BDAP utilizzati per gli investimenti e le opere pubbliche finanziate dai fondi nazionali, e ruotante attorno al sistema informativo ReGiS.

La base giuridica di detto sistema è individuata nella legge n. 178 del 2020, che ha previsto lo sviluppo, da parte del MEF-RGS, di un apposito sistema informatico deputato a supportare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure del Piano e, in generale, di tutte le componenti afferenti al NG-EU¹⁵. Si tratta di un sistema di monitoraggio volto alla rilevazione dei dati di attuazione finanziaria e di avanzamento fisico e procedurale degli interventi, che si basa su di un insieme di indicatori associati a *milestone* e *target*, dei quali forniscono così indicazioni sul grado di conseguimento.

A ben vedere, il monitoraggio basato sulla rilevazione dei dati finanziari, fisici e procedurali era stato già introdotto originariamente dalla legge n. 144 del 1999, istitutrice del sistema MIP, e rafforzato dai decreti legislativi di cui alla legge di contabilità del 2009 con la realizzazione del sistema MOP; tuttavia, con i citati sistemi di monitoraggio, tale rilevazione non risulta orientata al raggiungimento di un certo *standard* di *performance* realizzativa degli interventi, quanto piuttosto a garantire un controllo sull'utilizzo efficiente delle risorse pubbliche.

Con il PNRR la logica insita nei processi di monitoraggio subisce un cambiamento, dato dal fatto che si tratta di un piano rispondente a specifici obiettivi e traguardi, al solo raggiungimento dei quali viene garantita la corresponsione dei finanziamenti.

Il presente capitolo è volto ad illustrare quelle che sono le innovazioni apportate dal PNRR ai sistemi di monitoraggio, focalizzandosi in particolar modo sui soggetti a esso deputati, sulle caratteristiche del sistema informativo ReGiS e sull'importanza da questo rivestita nel garantire la corretta attuazione del piano e il conseguente rilascio dei pagamenti europei.

¹³ MEF-RGS, Circolare del 17 ottobre 2022, n. 34.

¹⁴ Come avviene di fatto per la spesa in investimenti al di fuori del Piano, dove il monitoraggio riveste una funzione di controllo degli andamenti della spesa per la loro realizzazione, in un'ottica del suo efficientamento e razionalizzazione.

¹⁵ Legge n. 178 del 2020, art. 1, co. 1043.

3.2. *Il processo di monitoraggio del PNRR*

La legge n. 178 del 2020¹⁶, nell'ambito dell'approvazione della legge di bilancio per l'anno successivo, cui avrebbe corrisposto l'erogazione delle risorse del NG-EU, ha previsto la predisposizione, da parte del MEF-RGS, di un sistema informatico idoneo a gestire, monitorare, rendicontare ed esplicitare le attività di controllo correlate alle risorse europee. Il sistema da adottare è volto a dare una panoramica a tutto tondo dei processi attuativi dell'iniziativa NG-EU ed è, per questo motivo, pensato come sistema "unitario" per il complesso delle politiche di investimento che concorrono alla sua attuazione, rilevando anche i dati afferenti ai programmi cofinanziati dal PNC, nonché quelli afferenti ai finanziamenti dei fondi SIE¹⁷.

La legge di bilancio relativa al 2021 demanda poi la definizione delle modalità operative del monitoraggio, con riguardo in particolare ai dati oggetto di rilevazione, ai soggetti coinvolti e agli indicatori di realizzazione e risultato, a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi su proposta del Ministro delle finanze¹⁸.

Tale decreto attuativo, emanato il 15 settembre del 2021 dal Presidente del Consiglio dei ministri, definisce anzitutto "le modalità, le tempistiche e gli strumenti"¹⁹ per la rilevazione dei dati di monitoraggio, che, analogamente a quanto già previsto per i precedenti sistemi di monitoraggio, fanno riferimento alle informazioni sull'avanzamento fisico, finanziario e procedurale di ciascun progetto PNRR²⁰, e fornisce inoltre le prime indicazioni sulla *governance* dei processi di monitoraggio che, analogamente al complesso delle attività di attuazione del Piano, si basa su un modello organizzativo multilivello.

L'obiettivo dichiarato del monitoraggio è quello di garantire una puntuale realizzazione degli interventi del Piano²¹, e in particolare: mira a verificare la realizzazione degli interventi nei tempi e secondo le modalità previste in fase di programmazione, nonché il raggiungimento dei risultati e obiettivi finali in virtù dell'assegnazione dei finanziamenti; accerta che gli interventi realizzati rispondano ai vincoli stabiliti dalla normativa euro-nazionale di riferimento²²; fornisce le informazioni alla base delle attività di controllo e valutazione intermedia e finale degli interventi; interviene, infine, nella fase attuativa degli interventi, consentendo di approntare i correttivi

¹⁶ Legge n. 178 del 2020, art. 1, co. 1043.

¹⁷ PCM, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (2021).

¹⁸ *Ibidem*, co. 1044.

¹⁹ D.P.C.M. del 15 settembre 2021, art. 1, co. 1, cit.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, co. 2.

²² Ad esempio, si richiede la verifica del rispetto del vincolo del DNSH come criterio di ammissibilità ai pagamenti europei.

appropriati per garantire la corretta implementazione del Piano²³. Per il perseguimento di questi obiettivi è necessario che il sistema di monitoraggio sia sorretto da modalità di rilevazione efficienti ed efficaci e gestito da una struttura di *governance* adeguata a garantirne la costanza e continuità.

Per quanto riguarda le informazioni che alimentano il sistema di monitoraggio queste sono definite dal D.P.C.M. del 15 settembre 2021 all'articolo 6. La legge del 2020 prevedeva la rilevazione dei dati di attuazione fisica, finanziaria e procedurale²⁴, e il decreto specifica che si tratta dello stesso tracciato informativo rilevato nell'ambito del SNM-BDU²⁵ e del sistema MOP-BDAP²⁶, da revisionare in modo da inglobare le specificità che caratterizzano l'attuazione del PNRR²⁷. Lo stesso D.P.C.M. prevede che il sistema informatico di monitoraggio assicuri la rilevazione e conoscibilità dei dati rilevati a livello di ogni progetto/intervento²⁸, che rappresenta l'unità minima di rilevazione delle informazioni di natura anagrafica, fisica, finanziaria e procedurale²⁹, trattandosi dell'insieme di attività e procedure realizzate e finanziate nell'ambito di una riforma o investimento e che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della Missione di appartenenza³⁰.

A livello di singolo progetto/intervento, le informazioni che alimentano il sistema di monitoraggio devono contenere: le informazioni anagrafiche, grazie all'interazione con il sistema CUP-CIG; i riferimenti alla Missione, Componente e Misura di riferimento; le procedure di attivazione e di affidamento dei contratti correlati; la localizzazione; i soggetti intervenuti nell'attuazione; tutte le informazioni riguardanti gli avanzamenti finanziari e le spese sostenute; le modalità di rendicontazione; le informazioni di avanzamento procedurale; i valori di realizzazione fisica rispetto a quanto programmato, misurati tramite gli stessi indicatori utilizzati per quantificare i *target* della misura che finanzia il progetto e gli indicatori comuni UE di cui al Regolamento delegato 2021/2106 della CE³¹; le informazioni relative al conseguimento di *milestone* e *target*; le

²³ www.italiadomani.gov.it

²⁴ Legge n. 178 del 2020, art. 1, co. 1044.

²⁵ Si tratta del sistema di monitoraggio degli interventi finanziati dai fondi SIE. Il set informativo relativo a quest'ultimo è individuato dall'ultima versione del Protocollo Unico di Colloquio (v. 2.2. novembre 2020) previsto dalla circolare MEF-RGS del 30 aprile 2015, n. 18.

²⁶ Di cui al Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 26 febbraio 2013, che a sua volta si rifà al *set* informativo di base previsto per il monitoraggio degli investimenti finanziati da Fondi strutturali europei nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013, poi aggiornato con il nuovo Quadro Strategico Nazionale 2014-2020. Per un'elencazione di dettaglio dei dati oggetto di rilevazione del sistema MOP-BDAP si rimanda al par. 1.8.2.

²⁷ Si fa riferimento alla previsione del monitoraggio dei dati di avanzamento relativi alle *milestone* e ai *target*, vista l'innovatività della loro introduzione.

²⁸ Ognuno identificato da un CUP, necessario per il finanziamento di ogni progetto di investimento pubblico ai sensi della legge n. 3 del 2003.

²⁹ Il monitoraggio del PNRR, infatti, prevede la rilevazione dei dati afferenti anzitutto al singolo progetto/intervento, di Misura, con relativi *milestone* e *target*, di Missione e di Pilastro, garantendo una visione complessiva dell'andamento del Piano sia a livello macroscopico che di singoli interventi.

³⁰ D.P.C.M. del 15 settembre 2021, art. 1, lett. j).

³¹ MEF-RGS, Circolare del 10 febbraio 2022, n. 9, Allegato – *Istruzioni tecniche Sigeco*.

informazioni relative al rispetto del requisito DNSH e infine al contributo all'obiettivo digitale e di mitigazione del cambiamento climatico³². Ulteriori informazioni raccolte nell'ambito del sistema informatico di monitoraggio fanno riferimento all'avanzamento delle Misure, alle difficoltà eventualmente riscontrate per il raggiungimento di *milestone* e *target* e alle possibili azioni rimediale³³.

Per quanto riguarda invece la struttura di *governance* del monitoraggio del PNRR, questa segue l'articolazione del modello adottato per la gestione ed attuazione del Piano, con un'organizzazione multilivello incentrata sui Soggetti attuatori, sulle Amministrazioni centrali titolari di misure, sull'Unità di missione NG-EU prevista dal comma 1050 della legge n. 178/2020 e, in funzione di coordinamento centralizzato, sull'Ispettorato Generale per il PNRR. Questi soggetti sono, ai vari livelli, "responsabili del monitoraggio dello stato di attuazione del Piano e dei suoi interventi"³⁴ e, rispettivamente:

- i Soggetti attuatori, in quanto responsabili della realizzazione operativa degli interventi del Piano, si occupano della rilevazione dei dati relativi ai progetti di loro competenza e in particolare: dei dati anagrafici e di localizzazione del progetto; dei dati relativi ai soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi; dei dati afferenti ai costi previsti e relative voci di spesa, in particolare per l'acquisto di beni e la realizzazione di servizi; dei dati relativi alle procedure di affidamento e al complesso della documentazione; infine, delle informazioni relative all'avanzamento fisico, procedurale e finanziario del progetto³⁵ e dell'avanzamento di *milestone* e *target* a esso collegati.
- Le Amministrazioni centrali titolari di misure si occupano, tramite l'UdM appositamente istituita o altra struttura di livello dirigenziale generale individuata, del monitoraggio, dell'attivazione delle risorse e della selezione dei progetti e dei Soggetti attuatori cui li affideranno. Queste strutture assumono la funzione di Strutture tecniche di coordinamento, dirette da un Dirigente generale che assume il ruolo di Referente unico per l'Amministrazione responsabile di intervento, e rappresentano il punto di contatto tra l'Amministrazione titolare e l'Ispettorato Generale per il PNRR per l'adempimento degli oneri di gestione, rendicontazione e controllo e monitoraggio³⁶. Queste strutture sono solitamente articolate in tre uffici, uno dei quali adempie alla funzione di monitoraggio, che si esplica nell'alimentazione continua del sistema informatico di monitoraggio

³² D.P.C.M. del 15 settembre 2021, art. 6.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem, art. 3, cit.

³⁵ Ibidem.

³⁶ MEF-RGS, Circolare n. 9 del 2022, Allegato.

PNRR,³⁷ o di altri sistemi locali interoperabili con esso, con i dati di pianificazione, attuazione e ogni altra informazione utile all'analisi e valutazione degli interventi e a supportare gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa europea e nazionale. Tali oneri informativi si applicano a livello di misura, sub-misura e singolo progetto di loro competenza³⁸ e fanno riferimento alle informazioni relative ai cronoprogrammi procedurali, ai costi programmati, agli *step* procedurali conseguiti con relative tempistiche e alle spese sostenute. Si tratta, a ben vedere, di oneri informativi già previsti dal sistema MOP-BDAP, che rileva gli avanzamenti fisici, finanziari e procedurali dei progetti di investimento finanziati da fondi nazionali, ma rappresentano, nel monitoraggio PNRR solo una parte del tracciato informativo fornito dalle Amministrazioni centrali titolari di misure, che si occupano anche, come i Soggetti attuatori, della verifica del grado di avanzamento di *milestone* e *target* di propria competenza e degli avanzamenti rispetto alle tappe intermedie di rilevanza nazionale previste dal Piano³⁹. Oltre a ciò, le Amministrazioni in esame, in quanto posizionate a un livello superiore rispetto ai Soggetti attuatori nella *governance* del Piano, assolvono anche a una funzione di validazione dei dati da essi inseriti sul sistema informativo e, nel caso di loro ritardi o inadempienze ne danno segnalazione all'Ispettorato Generale per il PNRR. Si occupano, infine, del monitoraggio dei flussi finanziari in entrata e in uscita a favore dei Soggetti attuatori⁴⁰.

- L'Unità di missione NG-EU, in quanto struttura di supporto della RGS⁴¹, si occupa di verificare in modo costante e continuativo la completezza e la qualità dei dati di monitoraggio trasmessi dalle Amministrazioni centrali titolari di misure e dai Soggetti attuatori, nonché di controllare e monitorare l'andamento degli indicatori comuni predisposti dalla CE per il monitoraggio dell'utilizzo del DRR. L'UdM NG-EU, inoltre, analogamente ai soggetti sopra esaminati, si occupa di verificare il conseguimento di *milestone* e *target* e di stilare, conseguentemente, dei rapporti di valutazione in funzione della predisposizione delle relazioni da allegare alle richieste semestrali di pagamento alla CE⁴². Infine, si occupa del monitoraggio di riforme e investimenti in campo

³⁷ Di cui al comma 1043 della legge n. 178 del 2020 e del quale si tratterà ampiamente nei paragrafi a seguire.

³⁸ MEF-RGS, Circolare 21 giugno 2022, n. 27, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Monitoraggio delle misure PNRR*.

³⁹ MEF-RGS, Circolare n. 9 del 2022, Allegato.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Ai sensi della legge n. 178 del 2020, art. 1, co. 1050.

⁴² *Ibidem*.

infrastrutturale e sociale, elaborando proposte per il miglioramento delle fasi attuative del Piano⁴³.

- L'Ispettorato Generale per il PNRR, tramite uno dei suoi otto uffici dirigenziali di livello non generale⁴⁴, rappresenta la struttura che, a livello centrale, garantisce il “monitoraggio complessivo, costante e continuativo, dei dati di avanzamento fisico, procedurale e finanziario del Piano, rilevati a livello di Pilastro, Missione, Componente e Misura”⁴⁵, garantendo il rispetto dei tempi previsti per l’attuazione degli interventi e il conseguimento di *milestone* e *target* ai fini della predisposizione delle richieste di pagamento da inoltrare alla CE due volte l’anno. Si occupa poi del monitoraggio dei flussi finanziari del Fondo di Rotazione NG-EU e della trasmissione alla CE dei dati del monitoraggio sull’attuazione del Piano, ai sensi di quanto previsto dal Reg. (UE) 2021/241 all’articolo 29⁴⁶.

Da ultimo, occorre citare il neformato Tavolo di coordinamento per il monitoraggio e la valutazione del PNRR, istituito con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 57 del 9 marzo 2022, al quale partecipano i rappresentanti dell’Ispettorato Generale per il PNRR, i membri designati da ciascuna UdM, un membro designato dalla Struttura di Missione istituita presso la PCM, due membri designati dall’UdM NG-EU e altri rappresentanti della RGS⁴⁷. Il Tavolo ha il compito di supportare i soggetti responsabili del monitoraggio nello svolgimento di questa attività per tutta la durata di attuazione del Piano, anche in funzione dell’emanazione di proposte per l’adeguamento del quadro legislativo sulle tematiche del controllo e della rendicontazione degli interventi, nonché dell’adozione di atti di indirizzo sulle stesse tematiche, laddove le Amministrazioni riscontrino delle problematiche nello svolgimento delle attività di monitoraggio e rendicontazione⁴⁸.

Per quanto riguarda la registrazione, raccolta, validazione e trasmissione dei dati di monitoraggio tra i soggetti ad esso deputati, queste azioni vengono gestite tramite il sistema informatico predisposto dal MEF-RGS o, in alternativa, tramite sistemi informativi locali demandati

⁴³ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-/ragioneria_generale/struttura_e_funzioni/ispettorati_generali_e_servizio_studi/unita_di_missione_ng_eu/

⁴⁴ Prima delle modifiche apportate dal decreto-legge n. 13 del 2023 alla governance del PNRR, la funzione di monitoraggio era demandata all’Ufficio III del Servizio Centrale del PNRR, incaricato dell’analisi, definizione, sviluppo e gestione del sistema di monitoraggio. Per quanto riguarda l’articolazione dell’Ispettorato nei suoi otto uffici di livello dirigenziale non generale bisognerà attendere gli opportuni decreti attuativi che forniranno la regolamentazione di dettaglio dell’articolazione della struttura e delle relative funzioni, tra le quali quella di monitoraggio.

⁴⁵ Ibidem, cit.

⁴⁶ Il Regolamento prevede infatti degli obblighi di comunicazione nei confronti degli Stati membri, così da consentire alla CE la supervisione sull’attuazione del DRR.

⁴⁷ MEF-RGS, Circolare del 21 giugno 2022, n. 27, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Monitoraggio delle misure PNRR*.

⁴⁸ Battista, F. M., Eramo, P., *Controllo e rendicontazione delle Misure PNRR*, in *Gazzetta Amministrativa*, 20 gennaio 2022.

allo scambio di queste informazioni, che poi verranno utilizzate per alimentare il sistema informatizzato di cui al comma 1043 della legge n. 178 del 2020⁴⁹. Per garantire l'immediatezza della circolazione delle informazioni tra tutti i livelli di gestione del Piano e un monitoraggio continuativo dello stesso, le amministrazioni coinvolte nel processo di monitoraggio hanno "l'obbligo di conferire e registrare i dati e le informazioni in maniera tempestiva sul sistema informatizzato"⁵⁰; inoltre Soggetti attuatori e Amministrazioni centrali responsabili delle misure sono responsabili della tempestiva trasmissione delle informazioni relative agli stati di avanzamento dei progetti di propria competenza, così da consentire la trasmissione delle richieste di pagamento alla CE, in considerazione del fatto che il rilascio dei pagamenti è subordinato al raggiungimento di *milestone* e *target*⁵¹.

Il tema della *governance* del processo di monitoraggio rappresenta per il PNRR non solo una modalità di implementazione dello stesso, ma assume valore sostanziale, dal momento che si tratta dell'unico strumento in grado "di cogliere, con largo anticipo rispetto alle scadenze formali, eventuali criticità e di individuare tempestivamente azioni correttive finalizzate a garantire il rispetto degli impegni presi"⁵² e quindi il rilascio dei finanziamenti europei: infatti, in virtù delle stringenti tempistiche programmate per raggiungere i risultati, è necessaria l'adozione di strumenti in grado di presidiare l'implementazione del Piano e prevenirne i ritardi, così da attuare gli interventi volti conseguire quel percorso di sviluppo sostenibile di lungo periodo prefissato⁵³.

Il seguito della trattazione del presente capitolo si occuperà del sistema informativo (ReGiS) adottato per l'efficace gestione dei processi di programmazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi e misure del PNRR, analizzandone i fondamenti normativi e le modalità operative di utilizzo, ed evidenziandone il suo orientamento alla *performance* realizzativa.

3.3. *La circolare n. 27 del 2022 della RGS e l'introduzione del sistema ReGiS per l'adempimento agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR*

Affinché il processo di monitoraggio funzioni in modo efficiente e sia in grado di assolvere alla sua funzione di garante del buon andamento dell'implementazione del Piano e di sostegno alle attività di valutazione e controllo, è necessario che questo sia supportato da un adeguato sistema

⁴⁹ D.P.C.M. del 15 settembre 2021, art. 4.

⁵⁰ Ibidem, art. 7, cit.

⁵¹ Ibidem.

⁵² MEF-RGS, Circolare n. 9 del 2022, Allegato, cit.

⁵³ Ibidem.

informatico in grado di mettere in comunicazione i soggetti deputati alla *governance* del Piano e i dati da essi rilevati.

L'articolo 1, comma 1043 della legge n. 178 del 2020 aveva attribuito al MEF-RGS il compito di sviluppare e rendere disponibile alle amministrazioni un sistema informatico in grado di “supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del *Next Generation EU*”⁵⁴. In esecuzione di tale disposizione normativa, il Ministero dell'economia ha sviluppato “il sistema informatico ReGiS specificamente rivolto alla rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio del PNRR, nonché a supportare gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa vigente”⁵⁵.

Il sistema ReGiS nasce, in realtà, con l'obiettivo di raccogliere le suddette informazioni non solo in relazione agli interventi finanziati dal PNRR, ma anche rispetto ad altri programmi di investimento pubblico che, in futuro, dovrebbero essere gestiti nell'ambito di detto sistema⁵⁶ e si basa sui principi del *once only* e del *cloud first*⁵⁷, previsti dal Piano Triennale ICT: il sistema, infatti, vuole snellire il carico di lavoro delle amministrazioni, garantendo l'unicità dell'invio delle informazioni in uno dei sistemi a ReGiS collegati e semplificando le interazioni tra i soggetti coinvolti nel monitoraggio nella realizzazione degli obiettivi del Piano, tramite la garanzia di interoperabilità tra le banche dati esistenti⁵⁸.

Particolarmente importante è il raggiungimento dell'obiettivo di interoperabilità delle banche dati già utilizzate dalle amministrazioni con il sistema ReGiS, garantendo così fin da subito, tramite l'immissione delle informazioni al suo interno, l'assolvimento degli oneri informativi previsti dal decreto legislativo n. 229 del 2011 ai fini del monitoraggio degli investimenti in opere pubbliche e,

⁵⁴ Legge n. 178 del 2020, co. 1043, cit.

⁵⁵ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022, cit.

⁵⁶ www.italiadomani.gov.it

Basti pensare che anche il monitoraggio degli interventi PNC è stato affidato al sistema MOP-BDAP di cui al decreto legislativo n. 229 del 2011 nelle more dell'integrazione del ReGiS con la BDAP, “che assicurerà, oltre che il rispetto del principio di unicità dell'invio, anche il passaggio delle informazioni di BDAP/MOP senza oneri amministrativi aggiuntivi per gli utenti”. Cfr. MEF-RGS, *Linee Guida per il monitoraggio degli investimenti del Piano Nazionale Complementare (PNC)*, 2022.

⁵⁷ Si tratta, rispettivamente, del principio per il quale tutti gli obblighi informativi in capo ai soggetti coinvolti sono assolti con il primo inserimento sul sistema ReGiS o su uno dei sistemi ad essi collegati, e del principio per il quale le pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto o di sviluppo di un servizio adottano il paradigma *cloud*. Questi sono principi previsti dal Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione predisposto dall'AGID e dal Dipartimento per la trasformazione digitale e che per il PNRR assumono valenza particolarmente importante sia in quanto la digitalizzazione è uno degli obiettivi trasversali del Piano, sia in quanto la sua attuazione deve essere supportata da strumenti, anche digitali quali il ReGiS, quanto più efficienti e tra loro interconnessi.

Cfr.: <https://www.agid.gov.it/en/node/100054> e <https://pianotriennale-ict.italia.it/>.

⁵⁸ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

di conseguenza, l'immediato collegamento con i sistemi a loro volta interoperabili con la BDAP⁵⁹. Per quanto riguarda invece l'interoperabilità con gli altri sistemi di gestione adottati dalle pubbliche amministrazioni, questa viene garantita da un Protocollo unico di colloquio⁶⁰ che disciplina l'acquisizione automatica di ReGiS delle informazioni immesse in altri sistemi, indicati nei propri Sistemi di Gestione e Controllo⁶¹.

In questo modo, ReGiS garantisce lo scambio immediato tra i vari soggetti deputati alla governance del Piano, facendo sì che i dati siano certi e affidabili, forniti in modo immediato e aggiornati e integrati con le informazioni provenienti da altri sistemi informativi; assicurando, inoltre, la trasparenza dei progressi raggiunti dal Piano e, a lungo andare, la complementarità informativa tra le attività finanziate dal PNRR e quelle finanziate da altri programmi e fonti di investimento⁶².

Il sistema ReGiS ambisce così a rappresentare “la modalità unica attraverso cui le Amministrazioni interessate a livello centrale e territoriale potranno adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR”⁶³, rilevando le informazioni relative alla programmazione degli interventi, all'avanzamento fisico e procedurale, nonché all'avanzamento finanziario e alla gestione dei flussi finanziari a valere sui conti attivati per la gestione degli interventi del Piano⁶⁴.

Le funzionalità del sistema sono garantite dalla sua architettura in moduli funzionali e componenti che consentono l'acquisizione, da parte dei soggetti interessati, di tutti i dati e documenti, fornendogli uno strumento unico di gestione e controllo dello stato di avanzamento globale dei progetti⁶⁵. Questo è reso possibile dalla standardizzazione dei dati rilevati da ReGiS, che vanno a costituire un *set* informativo comparabile con quelli rilevati dagli altri sistemi di monitoraggio esistenti, quali il MOP-BDAP e il SNM-BDU, consentendo così una continuità operativa con gli strumenti informativi già in uso e ambendo alla creazione di una banca dati unica per la rilevazione delle informazioni relative agli investimenti pubblici italiani, tramite l'integrazione *in fieri* con i sistemi locali esistenti e già utilizzati dalle amministrazioni centrali e territoriali⁶⁶.

⁵⁹ Si fa riferimento al sistema CUP, al SIMOG e al SIOPE.
MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

⁶⁰ La cui prima versione è allegata alla circolare 27 del 2022.

⁶¹ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

⁶² www.italiadomani.gov.it

⁶³ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022, cit.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ In questo senso, il sistema ReGiS promuove la cooperazione istituzionale tra i soggetti coinvolti nella governance del Piano e valorizza gli elementi di complementarità derivanti dagli strumenti di programmazione già utilizzate dalle amministrazioni. Cfr. www.italiadomani.gov.it

I suddetti moduli del sistema supportano la gestione del PNRR, in quanto rimandano a tutte le fasi principali dell'implementazione del Piano, e sono relativi alle seguenti attività:

- il modulo di *Programmazione del Piano* consente all'Ispettorato Generale per il PNRR di gestire i processi di programmazione e revisione delle risorse finanziarie e di obiettivi e traguardi del Piano;
- il modulo di *Attivazione e Configurazione delle Procedure* supporta le Amministrazioni centrali titolari di intervento ad attivare e implementare gli stanziamenti finanziari a esse imputati tramite il censimento e la configurazione delle procedure di selezione dei Soggetti Attuatori;
- il modulo *Configurazione e Gestione delle Operazioni* consente la gestione dei progetti ammessi a finanziamento e la rilevazione dei dati del monitoraggio procedurale, fisico e finanziario, consentendo la creazione di un fascicolo elettronico di ogni progetto di riforma o investimento contenente tutti i documenti relativi alle informazioni ad esso correlate;
- il modulo *Rendicontazione* consente ai Soggetti attuatori di predisporre i rendiconti sugli avanzamenti dei progetti e alle Autorità responsabili di registrarli e predisporre i documenti consuntivi;
- il modulo *Verifiche* permette l'espletamento delle attività di verifica ai soggetti deputati al controllo e contiene i registri dei controlli effettuati;
- il modulo *Contabile* fornisce le funzionalità per l'attuazione del flusso finanziario secondo i circuiti finanziari delineati nei Sistemi di gestione e controllo di Piani e Programmi;
- il modulo *Audit* supporta l'Ufficio XIII dell'IGRUE nell'effettuazione degli audit di sistema e dei test di convalida, consentendo l'estrapolazione della documentazione necessaria a supportare queste verifiche e i successivi *follow-up*.
- il modulo *Monitoraggio* offre, infine, tutte le funzionalità di reportistica e di analisi dei dati introdotti nei moduli precedenti. Si tratta di un modulo funzionale all'attività di monitoraggio e consente l'elaborazione di *report*, ai fini dell'espletazione degli obblighi informativi nei confronti della CE, e di analisi predittiva in grado di supportare le amministrazioni responsabili nei processi attuativi per assicurare il conseguimento degli obiettivi di performance e per il contrasto di frodi e irregolarità⁶⁷.

In questo modo, il sistema ReGiS dà contezza del grado di raggiungimento degli obiettivi, della messa in opera delle riforme e dell'utilizzo delle risorse finanziarie, mettendo tali informazioni a disposizione di tutti gli *stakeholders*, istituzioni e cittadini attraverso l'utilizzo di *open-data*

⁶⁷ www.italiadomani.gov.it

visualizzabili sul portale *Italia Domani* interamente dedicato al PNRR, nonché sui siti internet delle amministrazioni coinvolte nella *governance* del Piano⁶⁸.

Il sistema ReGiS è gestito dall'Ispettorato Generale per il PNRR presso il MEF-RGS, avendo esso un ruolo di coordinamento generale del monitoraggio attuativo del Piano, e coinvolge direttamente: i Soggetti attuatori, responsabili, per i progetti di loro competenza, della corretta alimentazione del sistema con i dati di cui al D.P.C.M. del 15 settembre 2021, e del relativo aggiornamento; le Amministrazioni centrali titolari di misure, responsabili della corretta alimentazione del sistema con gli stessi dati, ma in relazione all'intera misura e al progressivo aggiornamento degli stessi⁶⁹; l'Autorità di Audit, tramite modulo ad essa dedicato, con funzioni però di sola visualizzazione e non di modifica o alimentazione del sistema. L'accesso al sistema ReGiS da parte dei soggetti sopra elencati è legato al loro cono di visibilità, ossia alle informazioni di cui essi hanno bisogno per l'espletamento delle proprie competenze: essi, di conseguenza, potranno visualizzare ed eventualmente inserire, modificare e monitorare solo i dati e documenti relativi al proprio ruolo all'interno della *governance* del Piano⁷⁰.

I prossimi paragrafi analizzeranno, nel dettaglio, le principali caratteristiche del sistema in esame, focalizzandosi sulla sua struttura, sui dati che rileva in continuità con i sistemi di monitoraggio già esistenti⁷¹ e sulla novità implementate nel monitoraggio del PNRR, consistenti nella rilevazione dei dati di avanzamento di *milestone* e *target*, che lo caratterizzano come un monitoraggio di *performance*.

3.4. *La struttura del sistema ReGiS: Misure, Milestone e Target, Progetti*

La struttura del sistema ReGiS è articolata in tre sezioni tra loro collegate, corrispondenti ai livelli di articolazione delle Missioni del PNRR:

1. il primo livello corrisponde alle Misure, ossia agli investimenti e riforme che compongono ciascuna Missione. Si tratta di una sezione in cui le Amministrazioni centrali titolari di misure registrano le informazioni su riforme e investimenti di propria competenza, a livello di pianificazione/programmazione e di attuazione procedurale, fisica e finanziaria⁷².
2. Il secondo livello corrisponde a *Milestone* e *Target*, ossia all'insieme degli obiettivi qualitativi e quantitativi in cui si articolano le misure. In questa sezione, le

⁶⁸ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Italia Domani, *Sistema ReGiS. Guida utente – Soggetti Attuatori*.

⁷¹ Si fa riferimento ai dati di avanzamento fisico, finanziario e procedurale di ogni progetto e misura.

⁷² MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

Amministrazioni centrali titolari di misure registrano tutti i dati relativi a obiettivi e traguardi di loro competenza, anche in questo caso a livello di pianificazione, attuazione fisica, finanziaria e procedurale, nonché tutte le informazioni relative al conseguimento di *milestone* e *target*, sia di rilevanza europea che nazionale⁷³.

3. Il terzo livello corrisponde ai Progetti, ossia agli interventi sottostanti alle *Milestone* e ai *Target*, che hanno il compito di assicurarne il conseguimento. Si tratta di un livello di ulteriore specificazione dei traguardi e degli obiettivi, che ha lo scopo di garantire il buon andamento della singola *milestone* o del singolo *target*, tramite il loro spaccettamento in singoli progetti. Questa sezione è alimentata dai Soggetti attuatori, che inseriscono nel sistema tutte le informazioni sui progetti di propria competenza e relative al livello di pianificazione e di attuazione⁷⁴.

L'articolazione del sistema ReGiS su questi tre livelli di osservazione consente il monitoraggio del PNRR su tutti i suoi livelli gestionali e attuativi, restituendo un quadro chiaro degli stadi di avanzamento di ciascuna Missione e, conseguentemente, consentendo l'attività di rendicontazione all'Ispettorato Generale per il PNRR e alla Commissione Europea.

Si tratta di un monitoraggio strutturato a partire dall'osservazione dell'avanzamento fisico, procedurale e finanziario dei Progetti, che costituiscono l'unità di rilevazione di base del monitoraggio, per poi ampliare lo spettro della rilevazione fino alla ricostruzione di ogni Missione in *milestone* e *target* e misure⁷⁵. Questa modalità di osservazione consente così la rendicontazione del Piano su tutti i suoi livelli di gestione, assicurandone l'avanzamento e il corretto utilizzo delle risorse.

I soggetti deputati alla rilevazione dei dati di avanzamento di Misure, *Milestone* e *Target* e singoli Progetti, ossia Amministrazioni centrali titolari di misura e Soggetti attuatori, sono tenuti ad alimentare il sistema "in maniera continua, costante e tempestiva"⁷⁶, con la garanzia di dover inviare i dati una sola volta, venendo assicurata dalla RGS l'interoperabilità con i sistemi informativi locali in uso presso tali soggetti⁷⁷.

Spetta ai Soggetti attuatori l'alimentazione del sistema con i dati relativi ai Progetti di propria competenza, aggiornandoli mensilmente e rendendoli disponibili alle Amministrazioni centrali titolari di misure, le quali validano i dati ricevuti dai Soggetti attuatori e provvedono all'alimentazione sul sistema dei dati relativi alle misure di cui sono titolari, aggiornandoli con cadenza mensile⁷⁸. In particolare, le Amministrazioni centrali titolari di misura, tramite le proprie UdM, sono responsabili

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Si rimanda ai prossimi paragrafi per la trattazione di dettaglio dei tre livelli osservazionali di monitoraggio del Piano.

⁷⁶ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022, Allegato, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR*, cit.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

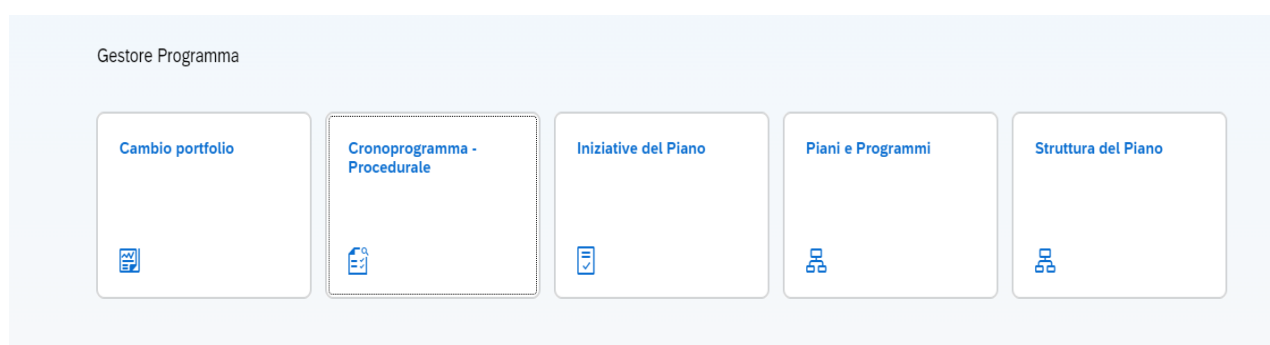
di una serie di adempimenti tramite il sistema: devono definire e aggiornare i cronoprogrammi procedurali delle proprie misure, per poi verificarne l'attuazione; aggiornano e verificano il rispetto delle tempistiche di *milestone* e *target* delle misure di propria competenza, individuando e segnalando gli eventuali ritardi e impedimenti che ne mettano a rischio il conseguimento; definiscono e aggiornano le procedure necessarie all'attivazione delle misure e alla selezione dei progetti e dei Soggetti attuatori; verificano l'alimentazione dei dati relativi ai singoli progetti da parte dei Soggetti attuatori competenti e validano i dati da essi inseriti⁷⁹.

I dati così rilevati e validati in ReGiS vengono poi storicizzati e resi disponibili per la consultazione da parte degli attori coinvolti nella *governance* del Piano, quali la Corte dei conti, l'Autorità di Audit e la Commissione Europea⁸⁰, venendo poi resi disponibili in formato di *open data* sul portale Italia Domani, dedicato al PNRR⁸¹.

3.4.1. Il primo livello di osservazione: il monitoraggio delle Misure (investimenti e riforme)

Per quanto riguarda il primo livello di osservazione del monitoraggio, questo fa riferimento alla rilevazione dei dati attinenti alle Misure del Piano, della cui registrazione sul ReGiS sono responsabili le Amministrazioni centrali titolari di misure, e in particolare le loro UdM.

In questa sezione le Amministrazioni riportano sul sistema la programmazione di dettaglio del processo attuativo della Misura di propria competenza, tramite la redazione del cronoprogramma procedurale di Misura, che definisce “la tabella di marcia delle attività previste per la completa realizzazione”⁸² dell'investimento o riforma del PNRR, individuandone delle tappe intermedie, oggetto poi di monitoraggio. Si riporta a seguire la schermata del sistema con la quale l'Amministrazione centrale titolare si interfaccia per la redazione del cronoprogramma procedurale:



Fonte: sistema ReGiS

⁷⁹ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ D.P.C.M. del 15 settembre 2021, art. 9.

⁸² MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022), cit.

Si tratta di una programmazione definita “attuativa”⁸³ in quanto destinata a garantire la corretta attuazione delle misure di competenza di ciascuna Amministrazione titolare, predisponendo una serie di attività procedurali che, se attuate, assicurino la realizzabilità di *milestone* e *target* afferenti alla misura di propria competenza, entro le scadenze previste⁸⁴. Si tratta di una programmazione che risponde quindi all’esigenza di cadenzare l’implementazione di ciascuna misura in *step* intermedi che ne consentano il monitoraggio *in itinere* e l’eventuale intervento in corso d’attuazione laddove si manifestino scostamenti⁸⁵ e ritardi tali da inficiare il corretto conseguimento di *milestone* e *target* di rilevanza europea, oggetto di rendicontazione alla CE.

Il cronoprogramma procedurale di misura è quindi lo strumento della programmazione attuativa e viene redatto e aggiornato dalle Amministrazioni centrali titolari. Si tratta di un lavoro frutto di una serie di attività preliminari dell’Amministrazione, che prima della redazione del cronoprogramma avrà fatto una ricognizione dei processi e attività da realizzare, ne avrà individuato i soggetti responsabili e ne avrà sincronizzato l’attuazione alle scadenze previste per le *milestones* e i *target*⁸⁶.

Il cronoprogramma procedurale tiene quindi in considerazione le *milestones* e i *target*, sia di rilevanza europea che di rilevanza nazionale, e gli *step* di realizzazione degli stessi, integrandoli con ulteriori fasi procedurali volte a garantire dei punti di controllo dell’attuazione complessiva della misura, e dei *monitoring step* volti al suo monitoraggio intermedio.

La struttura del cronoprogramma presenta già, sul ReGiS, la descrizione delle *milestone* e *target* e dei *monitoring step*, essendo questi il frutto della Decisione di esecuzione del Consiglio dell’UE del 13 luglio 2021 e oggetto degli *Operational Arrangements* del 22 dicembre 2021 con la CE⁸⁷. Le fasi ulteriori a quelle già risultanti nel sistema riguardano la raccolta delle informazioni attinenti alla descrizione di ciascuna fase procedurale; alla tipologia dell’intervento da realizzare, ossia l’insieme di procedure attuative previste per l’attuazione della misura; alla tipologia di *step* procedurale, connessa alla tipologia dell’intervento; allo strumento giuridico che comprovi il conseguimento della fase; alla data di inizio e conclusione di ciascuna fase⁸⁸.

⁸³ Ibidem, cit.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ L’Ispettorato Generale per il PNRR ha infatti provveduto a inserire sul sistema ReGiS la struttura del Piano, con tutte le informazioni necessarie per la rappresentazione delle misure, dei soggetti responsabili, delle dotazioni finanziarie, dei *milestone* e *target* di rilevanza europea e nazionale con annesse scadenze e indicatori. Risultano inoltre già precaricati sul sistema i dati delle *milestone* e *target* già rendicontati alla CE, afferenti al 2021. Cfr. MEF-RGS Circolare n. 27 del 2022; MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

⁸⁸ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

Redatto il cronoprogramma procedurale, questo diventa lo strumento con cui l'amministrazione centrale titolare verifica l'andamento delle fasi procedurali connesse alla misura di propria competenza, consentendole di prevedere con anticipo eventuali ritardi passibili di impedire il conseguimento degli obiettivi e traguardi concordati in sede europea, e di implementare, eventualmente, soluzioni che superino detti ostacoli⁸⁹.

Da questa caratteristica emerge in modo chiaro la funzionalità di questa forma di monitoraggio nell'accompagnare l'attuazione del Piano *step by step* in modo da assicurare il conseguimento di obiettivi ben definiti e oggetto di verifica da parte della CE per il rilascio delle rate di pagamento semestrali. In questo senso, quello effettuato da ReGiS è stato definito come un monitoraggio di natura "rendicontativa"⁹⁰, in quanto connesso all'esigenza di verificare il conseguimento di obiettivi programmati in sede europea, in modo da avallare il rilascio dei pagamenti da parte della CE.

Nella figura a seguire si riporta la schermata con cui si interfaccia l'Autorità di audit⁹¹ nel momento in cui debba effettuare controlli sull'andamento dei cronoprogrammi procedurali di una determinata misura. Si tratta di una funzionalità del sistema che permette all'amministrazione in questione di cercare l'iniziativa di suo interesse tramite l'inserimento dei riferimenti alla missione, alla componente, all'Amministrazione titolare competente o ai codici associati all'iniziativa e al tipo di intervento.

Fonte: sistema ReGiS

Redatto il cronoprogramma, le Amministrazioni registrano sul sistema, anzitutto, l'insieme di atti attraverso cui si è dato inizio all'implementazione della misura: si fa riferimento, ad esempio, ai decreti di assegnazione delle risorse, all'emanazione dei bandi di gara per la selezione dei progetti e a ogni altro documento propedeutico all'operatività della misura. Queste informazioni vengono

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Piepoli, M., Rizzo, G., Vecchione, N., (2023), cit.

⁹¹ La quale può accedere al sistema solo in modalità di visualizzazione, non potendo inserire o modificare dati. Visualizzerà, inoltre, solo le informazioni necessarie per effettuare le proprie attività di controllo, che fanno riferimento agli audit di sistema e ai test di convalida.

corredate anche di valutazioni qualitative riguardanti eventuali criticità riscontrate nell'attivazione della misura o di eventuali contenziosi pendenti su tali atti⁹².

Dopo l'avvio della misura, in fase di esecuzione procedurale, le amministrazioni centrali titolari aggiornano il cronoprogramma a ogni avanzamento di fase e, in ogni caso, almeno con cadenza mensile⁹³, inserendo tutta la documentazione riguardante il conseguimento della singola fase o, in caso di ritardi rispetto alla programmazione, aggiornando il cronoprogramma tramite la definizione di nuove scadenze per quella fase⁹⁴. In quest'ultimo caso, l'amministrazione ha l'onere di dar conto delle motivazioni che hanno giustificato il mancato inizio alla data prevista e la descrizione dell'impatto che il ritardo potrebbe avere nel conseguimento delle fasi successive⁹⁵.

Il sistema ReGiS, nell'ambito dei cronoprogrammi procedurali predispone un meccanismo di “*alerts* semaforici”⁹⁶ che rappresentano visivamente lo stato di avanzamento delle misure. I semafori vengono utilizzati sia per il monitoraggio dell'avanzamento procedurale della singola misura, sia per monitorare le misure del Piano nel loro complesso.

A livello di singola misura, il sistema associa automaticamente, a ogni fase del cronoprogramma procedurale, un *alert* corrispondente allo stato di attuazione di quella fase. Laddove non si sia ancora dato avvio ad una fase, ad essa corrisponderanno dei *monitor* di avvio, che comunicheranno all'amministrazione che quello *step* si trova “in definizione” o “da avviare”; laddove sia iniziata l'esecuzione della fase, a questa corrisponderà un *monitor* di esecuzione che classificherà la fase come “avviata” o, laddove ci siano problemi nell'esecuzione “in ritardo”⁹⁷. Ciascun *alert* è associato a un colore, che dipende dalla data di inizio o conclusione della fase: laddove la data di inizio/fine sia rispettata il semaforo sarà verde; laddove la data prevista sia a meno di 30 giorni il semaforo sarà arancione, cioè “in scadenza”, mentre se la data prevista sia a meno di 10 giorni l'*alert* sarà rosso “in scadenza”; laddove, infine, l'amministrazione non abbia iniziato o concluso la fase nei tempi previsti l'*alert* sarà di nuovo rosso, ma “in ritardo”⁹⁸. In questo modo, ReGiS informa costantemente l'Amministrazione sullo stato di attuazione procedurale del cronoprogramma, inviando un'*e-mail* automatica al termina di ciascuna giornata lavorativa contenente l'elenco delle fasi del cronoprogramma “in scadenza” o in “ritardo”⁹⁹, e consentendole, in definitiva, di agire in tempo utile per evitare ritardi attuativi rispetto alle tempistiche programmate.

⁹² MEF-RGS Circolare n. 27 del 2022.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

⁹⁵ Ibidem.

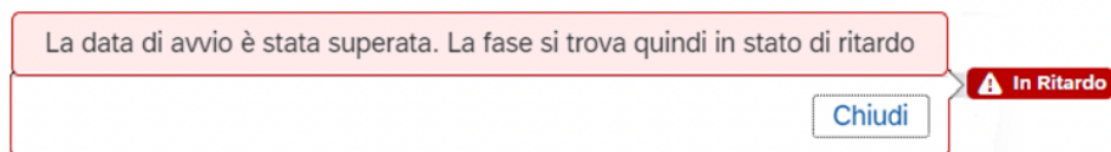
⁹⁶ Ibidem, cit.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ibidem.

Si riporta di seguito un esempio di *alert* che riceverà l'amministrazione laddove non abbia avviato la fase nei tempi prefissati:



Fonte: Sistema ReGiS.

Per quanto riguarda, invece, la funzione degli *alerts* a livello generale, per il monitoraggio di tutte le misure di competenza di un'amministrazione centrale titolare, questi sono associati per raggruppare le misure in base al loro stato di avanzamento.

Si riporta di seguito la schermata che troverà l'amministrazione una volta aperta l'apposita sezione sul sistema ReGiS:



Fonte: Sistema ReGiS.

Il colore verde raggrupperà tutte le misure la cui attuazione rispetti i tempi del cronoprogramma; il semaforo arancione tutte le misure per le quali ci sia anche una sola fase in scadenza; il rosso le misure per le quali almeno una fase sia in ritardo; il grigio raggrupperà quelle per le quali manchi ancora la pianificazione; e infine il blu raggrupperà le misure completate, ossia quelle per le quali si siano portate a termine tutte le fasi previste dal cronoprogramma¹⁰⁰.

In questo modo, l'Amministrazione sarà in grado di visualizzare in modo immediato e automatico lo stato di avanzamento complessivo delle misure di propria competenza, permettendole, anche in questo caso, di rimediare agli eventuali ritardi e aggiornare conseguentemente il cronoprogramma procedurale.

Oltre alle informazioni riguardanti l'avanzamento procedurale, le Amministrazioni sono poi tenute all'inserimento nel sistema delle informazioni di realizzazione fisica e di avanzamento finanziario. Per quanto riguarda il monitoraggio di realizzazione fisica, le Amministrazioni registrano l'avanzamento materiale di ciascun investimento, tramite un sistema di indicatori già censiti sul sistema¹⁰¹ e che fanno riferimento a quanto definito dagli *Operational Arrangements*. In questa sezione, inoltre, le Amministrazioni inseriscono i dati numerico-quantitativi e qualitativi sulle fasi

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

procedurali già conseguite¹⁰² (ad esempio i dati sul numero di partecipanti ad un bando di gara per l'aggiudicazione dell'esecuzione di un progetto). Per quanto riguarda le riforme, il monitoraggio riguarderà l'avanzamento delle norme necessarie al loro conseguimento, quali gli schemi di procedimenti legislativi avviati, la legge o il provvedimento amministrativo adottato, e così via¹⁰³.

Infine, le Amministrazioni effettuano il monitoraggio di avanzamento finanziario di ciascuna misura, ossia registrano sul sistema i dati relativi alla spesa sostenuta per l'implementazione della misura, che presuppone il monitoraggio della spesa effettuata per la realizzazione dei singoli progetti alla stessa afferenti¹⁰⁴. Questo tipo di monitoraggio è fatto sulla base dei cronoprogrammi di spesa redatti dalle Amministrazioni centrali titolari di misura, corrispondenti alle somme necessarie per attuare i relativi cronoprogrammi procedurali. Questi cronoprogrammi vengono poi aggiornati, almeno due volte l'anno, in corrispondenza dell'adozione del DEF e della NADEF¹⁰⁵, per renderli coerenti alla realtà attuativa della spesa¹⁰⁶. Si riporta di seguito, a titolo esemplificativo, il cronoprogramma di spesa fatto nell'ambito della Missione 1, Componente 1, con relativa pianificazione tra 2020 e 2022:

Cerca		Pausa		Passa a									
DIMENSIONI	COLONNE	Programma	Missione	Componente	ID Misura	ID Sub-Misura	Tipo Livello	Inve	Importo Totale	Pianificazione Fin. 2020	Pianificazione Fin. 2021	Pianificazione Fin. 2022	
> Indicatori	Indicatori				M1C11.1	M1C11.1	Intervento	Inve	900.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
Amministrazione Tit...					M1C11.2	M1C11.2	Intervento	Inve	1.000.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
✓ Codice CID					M1C11.3	M1C11.3.1	Sub-Intervento	Inve	556.000.000,00 EUR	0,00 EUR	1.200.000,00 EUR	3.050.673,00 EUR	
✓ Codice DM					M1C11.3	M1C11.3.2	Sub-Intervento	Inve	90.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	3.554.440,00 EUR	
✓ Codice Fenix					M1C11.4	M1C11.4.1	Sub-Intervento	Inve	813.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
✓ Codice GEA					M1C11.4	M1C11.4.2	Sub-Intervento	Inve	80.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	693.832,00 EUR	
✓ Codice OpenData M...					M1C11.4	M1C11.4.3	Sub-Intervento	Inve	580.000.000,00 EUR	0,00 EUR	2.500.000,00 EUR	8.260.968,00 EUR	
✓ Codice OpenData S...					M1C11.4	M1C11.4.4	Sub-Intervento	Inve	255.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
✓ Componente					M1C11.4	M1C11.4.5	Sub-Intervento	Inve	245.000.000,00 EUR	0,00 EUR	430.000,00 EUR	5.237.936,00 EUR	
Data fine Forecast					M1C11.4	M1C11.4.6	Sub-Intervento	Inve	40.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	164.698,00 EUR	
Data inizio Forecast					M1C11.5	M1C11.5	Intervento	Inve	623.000.000,00 EUR	0,00 EUR	500.000,00 EUR	6.000.000,00 EUR	
✓ Descrizione Compo...	RIGHE				M1C11.6	M1C11.6.1	Sub-Intervento	Inve	107.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	20.179.948,00 EUR	
✓ Descrizione Missione	Programma	PNRR	M1	M1C1	M1C11.6	M1C11.6.2	Sub-Intervento	Inve	133.203.200,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	48.115,00 EUR	
✓ Descrizione Misura	Missione				M1C11.6	M1C11.6.3	Sub-Intervento	Inve	296.000.000,00 EUR	0,00 EUR	71.589.232,00 EUR	90.039.307,00 EUR	
✓ Descrizione Sub-Mis...	Componente				M1C11.6	M1C11.6.4	Sub-Intervento	Inve	42.500.000,00 EUR	0,00 EUR	6.500.000,00 EUR	12.500.000,00 EUR	
Divisa					M1C11.6	M1C11.6.5	Sub-Intervento	Inve	7.500.000,00 EUR	0,00 EUR	600.000,00 EUR	1.400.000,00 EUR	
✓ ID Misura	ID Misura				M1C11.6	M1C11.6.6	Sub-Intervento	Inve	25.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
✓ ID Sub-Misura	ID Sub-Misura				M1C11.7	M1C11.7.1	Sub-Intervento	Inve	60.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	25.999,93 EUR	
Investimento/Riforma					M1C11.7	M1C11.7.2	Sub-Intervento	Inve	135.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
✓ Missione	Descrizione Missione				M1C11.9	M1C11.9	Intervento	Inve	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
✓ Programma	Descrizione Misura				M1C11.2.1	M1C11.2.1.1	Sub-Intervento	Inve	11.500.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	1.150.000,00 EUR	
Tipo Fondo	Descrizione Sub-Misura				M1C11.2.1	M1C11.2.2	Sub-Intervento	Inve	9.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	900.000,00 EUR	
Tipo Livello	Codice OpenData Mis...				M1C11.2.1	M1C11.2.2.1	Sub-Intervento	Inve	368.400.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	20.377.172,00 EUR	
	Codice OpenData Su...				M1C11.2.1	M1C11.2.2.2	Sub-Intervento	Inve	4.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
					M1C11.2.2	M1C11.2.3	Sub-Intervento	Inve	324.400.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
					M1C11.2.2	M1C11.2.4	Sub-Intervento	Inve	21.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
					M1C11.2.2	M1C11.2.5	Sub-Intervento	Inve	16.400.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
					M1C11.2.3	M1C11.2.3.1	Sub-Intervento	Inve	139.000.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	
					M1C11.2.3	M1C11.2.3.2	Sub-Intervento	Inve	350.900.000,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	0,00 EUR	

Fonte: sistema ReGiS.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ E quindi, rispettivamente, entro il 10 marzo e il 10 ottobre.

¹⁰⁶ MEF-RGS Circolare n. 27 del 2022.

Come si evince anche dalla schermata, il monitoraggio finanziario riguarda tendenzialmente gli investimenti e i sub-investimenti del Piano, dai quali derivano le spese di progettazione e realizzazione e per i quali è necessaria la redazione del cronoprogramma di spesa; laddove, tuttavia, una riforma generi oneri a carico del DRR, le Amministrazioni ne predisporranno il corrispettivo cronoprogramma di spesa, con relativo monitoraggio finanziario.

3.4.2. Il secondo livello di osservazione: il monitoraggio di avanzamento di Milestone e Target

Il secondo livello di osservazione in cui si articola il sistema ReGiS riguarda il monitoraggio dello stato di avanzamento di *milestone* e *target*, ossia dell'insieme di obiettivi e traguardi concordati in sede europea, il cui raggiungimento costituisce condizione necessaria per il rilascio dei finanziamenti. Come si è anticipato nel secondo capitolo del presente elaborato, ai *milestone* e *target* di rilevanza europea si aggiungono quelli di rilevanza nazionale, il cui scopo è quello di assicurare il corretto e puntuale conseguimento dei primi, verificandone l'attuazione *in itinere*.

Anche questo livello di monitoraggio è effettuato dalle Amministrazioni centrali titolari che, tramite le proprie UdM, registrano su ReGiS i dati relativi ai *milestone* e *target* associati alle misure di loro competenza, anche qui sia a livello di pianificazione, che di attuazione¹⁰⁷. Per quanto riguarda la pianificazione, le Amministrazioni inseriscono sul sistema le informazioni relative alle caratteristiche di ciascuna *milestone* e ciascun *target*, che vengono descritti analiticamente secondo quanto previsto dalla Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021 e dagli *Operational Arrangements* dello stesso anno, e ai quali vengono associati i relativi indicatori di monitoraggio e le scadenze previste per il loro conseguimento. Per quanto riguarda invece l'attuazione, le Amministrazioni registrano sul sistema i dati concernenti il loro conseguimento e gli atti, normativi e amministrativi, che lo attestano¹⁰⁸. Al monitoraggio di *milestone* e *target* è dedicata un'apposita *tail* del sistema ReGiS, denominata "Avanzamento M&T", che viene riportata nella schermata a seguire:



Fonte: sistema ReGiS

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Ibidem.

In questa sezione l'Amministrazione "inserisce i dati di avanzamento attestanti l'effettivo stato dell'arte delle attività poste in essere per il conseguimento delle *milestone* e dei *target*"¹⁰⁹ e sarà in grado di visualizzarne tutti quelli di propria competenza, e comunicare gli esiti del loro avanzamento all'Ispettorato Generale per il PNRR e all'Unità di Missione NG-EU.

All'interno dell'unità suddetta, le Amministrazioni possono inserire un nuovo avanzamento, laddove al giorno dell'inserimento non ne fosse già stato creato uno, modificarne uno già effettuato o, infine, visualizzare l'avanzamento di un singolo obiettivo o traguardo¹¹⁰. Qualsiasi sia l'operazione che l'Amministrazione debba effettuare, deve fornire al sistema: le informazioni riguardanti lo stato di avanzamento della *milestone* o del *target*¹¹¹; la data di raggiungimento programmata, ossia la data in cui l'Amministrazione conta di concludere tutte le attività propedeutiche al raggiungimento di un *milestone* o *target*; nel caso dei *target*, l'Amministrazione inserisce i dati quantitativi relativi al loro conseguimento al momento dell'inserimento dei dati e la data cui il valore conseguito fa riferimento¹¹².

Nella schermata a seguire si riporta un esempio di interfaccia in cui si imbatte l'Autorità di audit al momento di apertura della *tail* del sistema dedicata a questo livello del monitoraggio. Come si evince dall'immagine, l'organismo di audit potrà visualizzare l'anno di riferimento della *milestone* o del *target* con relativo trimestre di riferimento, l'Amministrazione titolare degli stessi, il riferimento al fatto che si tratti di un obiettivo/traguardo di rilevanza europea o nazionale, il numero sequenziale di riferimento, il tipo di indicatore a essi associato e, infine, lo stato dell'avanzamento e la relativa data prevista ed effettiva dell'eventuale conseguimento:

Priorità a...	Anno ...	Tri...	Tipo Indicatore	Amministrazione Titolare	ITA/UE	Nr. Sequenziale M&T	Nome Indicatore	L.	Stato u...	Data previ...	Data dichia...	Ulti...	Uni...	Obiettivo T...
Scaduto	2020	Q2	Milestone	PCM - Dip Protezione Civile	IT	M2C4-00-ITA-4	predisposizione e formali...		COMPLE...	19.07.2022	19.07.2022	0,00		0,00
Scaduto		Q4	Milestone	PCM - Dip Protezione Civile	IT	M2C4-00-ITA-5	adozione del decreto di a...		COMPLE...	19.07.2022	19.07.2022	0,00		0,00
Scaduto			Milestone	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	IT	M3C1-00-ITA-1	Approvazione del progett...		COMPLE...	08.08.2022	08.08.2022	0,00		0,00
Scaduto			Target	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	IT	M3C1-00-ITA-2	Tasso di realizzazione an...		COMPLE...	08.08.2022	08.08.2022	1,53	Perce...	1,53
Scaduto			Target	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	IT	M3C1-00-ITA-23	Tasso annuo di realizzazi...		COMPLE...	08.08.2022	08.08.2022	4,13	Perce...	4,13
Scaduto			Target	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	IT	M3C1-00-ITA-24	Tasso annuo di realizzazi...		COMPLE...	08.08.2022	08.08.2022	10,02	Perce...	10,02
Scaduto			Milestone	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	IT	M3C1-00-ITA-63	Incarico in-house per att...		COMPLE...	08.08.2022	08.08.2022	0,00		0,00
Scaduto			Milestone	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	IT	M3C1-00-ITA-70	Pubblicazione della proc...		COMPLE...	08.08.2022	08.08.2022	0,00		0,00
Scaduto			Target	MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	IT	M3C1-00-ITA-84	Iniziare la progettazione ...		COMPLE...	08.08.2022	08.08.2022	5,00	Numero	5,00
Scaduto	2021	Q1	Milestone	PCM - DIPARTIM. TRASFORMAZIONE DIGITALE	IT	M1C2-00-ITA-13	Avvio della consultazione...		COMPLE...	15.07.2022	15.07.2022	0,00		0,00
Scaduto		Q2	Milestone	PCM - DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA	UE	M1C1-51	Entrata in vigore della leg...		COMPLE...	28.12.2021	28.12.2021	0,00		0,00
Scaduto			Milestone	PCM - DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA	UE	M1C1-52	Entrata in vigore della leg...		COMPLE...	28.12.2021	28.12.2021	0,00		0,00
Scaduto			Milestone	PCM - DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA	UE	M1C1-53	Entrata in vigore della leg...		COMPLE...	12.07.2022	12.07.2022	0,00		0,00

La tabella non contiene dati

Fonte: sistema ReGiS.

¹⁰⁹ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Questi potranno essere completati, in corso o in ritardo.

¹¹² MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

In questa sezione, inoltre, l'Amministrazione può allegare la documentazione utile a “a tracciare tutto l'iter seguito per il conseguimento degli obiettivi, compresi gli *step* di controllo e i relativi esiti, il tutto anche per supportare le conseguenti attività di rendicontazione e audit da parte delle competenti Istituzioni nazionali ed europee”¹¹³.

Detti avanzamenti vengono registrati laddove ci siano progressi ritenuti significativi ai fini del conseguimento del traguardo o dell'obiettivo e validati dalle Amministrazioni centrali titolari con cadenza mensile, “entro massimo 20 giorni dalla fine del mese e comunque in tempo utile per ottemperare alle scadenze della domanda di pagamento”¹¹⁴. A seguire si riporta una schermata del sistema relativa all'avanzamento di un *target* in scadenza al 31 dicembre del 2023, ossia nel quarto trimestre (Q4). Nella scheda di visualizzazione dell'avanzamento, sempre relativa al cono di visibilità dell'Autorità di audit, si trovano le informazioni relative all'oggetto di rilevazione, in questo caso un *target*, al numero sequenziale e al tipo di indicatore, in questo caso quantitativo, a esso associato, con relativa *baseline* e valore obiettivo da conseguire, all'Amministrazione titolare della misura di appartenenza, allo stato di avanzamento, in questo caso in corso, e all'ultimo avanzamento rilevato, in questo caso al 17 aprile 2023¹¹⁵.

Visualizza avanzamento

Tipo Operazione	Avanzamento	Amministrazione Titolare	Omissis
Tipo Indicatore	Target	Trimestre obiettivo	Q4
Nr. Sequenziale M&T	Omissis	Anno Obiettivo	2023
Nome Indicatore	Omissis	Priorità ad oggi	Non Scaduto
		Data presunto completamento	31.12.2023
Stato ultimo	IN CORSO	Unità di Misura	Numero
Data previsto raggiungimento		Valore Baseline	0,00
		Valore Obiettivo	21,00
		Valore Conseguito	0,00
			0%
		Data Valore Conseguito	17.04.2023

Riepilogo Avanzamenti per Anno

View: [View standard] | [Versione stampa] | [Esportazione]

Data Valore Conseguito	Valore Conseguito
17.04.2023	0,00

Fonte: sistema ReGiS

Il monitoraggio dell'avanzamento di *milestone* e *target* rappresenta ciò che distingue il monitoraggio del PNRR dai sistemi precedenti, quali il MIP e il MOP, dal momento che rende evidente la finalità ultima della rilevazione, consistente nella funzione di garanzia del raggiungimento

¹¹³ MEF-RGS Circolare n. 27 del 2022, cit.

¹¹⁴ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022), cit.

¹¹⁵ I riferimenti al numero sequenziale del *target*, all'indicatore e all'Amministrazione titolare di riferimento sono stati oscurati per esigenze legate alla protezione della *privacy* dei dati e dei soggetti trattati.

dei risultati di *performance* prefissati. È in questa fase del monitoraggio che, infatti, si evince la sua finalità di prevenzione delle criticità attuative e di implementazione, da parte delle Amministrazioni centrali titolari, delle azioni correttive da apportare in fase di esecuzione. Grazie alla rilevazione di questi avanzamenti le Amministrazioni centrali garantiscono il rispetto delle condizionalità e delle scadenze poste dalla Decisione di esecuzione del Consiglio del 2021 e assicurano l'emissione del pagamento semestrale da parte dell'Unione Europea.

In questo senso si esplica, inoltre, il carattere sostanzialmente rendicontativo del monitoraggio del PNRR, dal momento che questo viene finalizzato a comprovare, davanti all'Ispettorato Generale per il PNRR e alla Commissione Europea, il conseguimento di obiettivi ben precisi e programmati a monte della realizzazione degli interventi. Questa caratteristica lo distingue dal monitoraggio effettuato dai sistemi MOP e MIP, che invece hanno una natura sostanzialmente informativa¹¹⁶, perseguendo essi l'obiettivo di controllare l'utilizzo delle risorse pubbliche in funzione di aiutare il policy-maker nei processi allocativi, programmatori e valutativi degli investimenti infrastrutturali e delle risorse a essi destinate. Non viene meno, comunque, una natura anche informativa del monitoraggio effettuato sul ReGiS, che si esplica nel momento in cui vuole sollecitare le Amministrazioni ad agire per correggere eventuali ostacoli frapposti nel corso dell'esecuzione; tuttavia, la finalità ultima non è quella di efficientare i processi di spesa nel settore degli investimenti, come accadeva per i sistemi precedenti, quanto piuttosto quello di garantire una *performance* realizzativa adeguata agli *standard* programmati e che restituisca i risultati di *output* e *outcome* sperati.

3.4.3. *Il terzo livello di osservazione: il censimento dei Progetti su ReGiS a carico delle Amministrazioni centrali titolari di Misura*

I Progetti costituiscono l'insieme degli interventi da realizzare per il raggiungimento delle *milestone* e dei *target* previsti da ciascuna Misura e rappresentano l'unità minima di rilevazione del monitoraggio PNRR.

Per effettuare il monitoraggio dei Progetti, a carico dei Soggetti attuatori, è necessario il loro previo censimento sul sistema ReGiS, per il quale sono propedeutiche una serie di attività effettuate dalle Amministrazioni centrali titolari di misure. Queste attività consistono nella creazione delle Procedure di Attivazione sul sistema, che individuano i progetti ammessi a finanziamento e i soggetti che li attueranno, e nel successivo inserimento delle Convenzioni, che assegnano i finanziamenti ai Soggetti attuatori¹¹⁷.

¹¹⁶ Piepoli, M., Rizzo, G., Vecchione, N., (2023).

¹¹⁷ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

La Creazione della Procedura di Attivazione (di seguito PRATT) è a carico delle Amministrazioni centrali titolari di misure, che tramite apposito strumento su ReGiS attivano e configurano l'insieme delle procedure con le quali individuare i progetti da finanziare e i relativi Soggetti attuatori. Ciascuna PRATT è riferita a una singola Misura e i dati a essa correlati sono alimentati in maniera continua e tempestiva e validati almeno una volta al mese.

Si riporta a seguire la sezione del sistema di riferimento per le Amministrazioni titolari per l'attivazione e il monitoraggio delle PRATT¹¹⁸:



Fonte: sistema ReGiS.

Per la configurazione della PRATT sul sistema, le Amministrazioni centrali titolari devono indicare una serie di informazioni a essa relative, così da ricostruire l'anagrafica di ciascuna Procedura, e in particolare devono individuare: l'amministrazione di riferimento responsabile della singola PRATT, tramite apposito codice; la tipologia di amministrazione responsabile della procedura, con indicazione dell'ufficio o direzione responsabile della stessa; la modalità attuativa dell'operazione, ossia se l'Amministrazione intenda occuparsi direttamente dell'esecuzione del progetto (nel qual caso si tratta di progetto a titolarità) o ne affidi la gestione a un soggetto attuatore (e nel qual caso si tratta di progetto a regia); il tipo di procedura utilizzato (ad esempio un accordo tra amministrazioni) e il suo oggetto; le date di inizio e conclusione della procedura di selezione dei Soggetti attuatori; gli indicatori associati ai progetti da finanziare, distinti in "indicatori *Target*" e "Indicatori comuni UE", che consistono in quelli già associati alla Misura di riferimento nell'ambito della programmazione; la documentazione e gli allegati riferiti alla singola PRATT¹¹⁹. Infine, le Amministrazioni devono segnalare se la PRATT identifichi aiuti di Stato, tramite apposita *flag* del sistema e, nel qual caso, essa deve registrata nel Registro nazionale aiuti di Stato (RNA); in seguito,

¹¹⁸ In virtù del cono di visibilità limitato dell'Autorità di audit sul sistema ReGiS, non è stato possibile visualizzare le interfacce relative alle fasi di inserimento delle PRATT e delle Convenzioni a esse correlate, dal momento che sono funzionalità del sistema visibili dalle sole Amministrazioni centrali titolari di misure.

¹¹⁹ Ibidem.

l'Amministrazione dovrà fornire al ReGiS il Codice dell'Aiuto assegnato dal RNA, il quale sarà oggetto di verifica automatica del sistema¹²⁰.

Una volta forniti al sistema ReGiS tutti i dati citati, quest'ultimo genererà il codice identificativo della PRATT, propedeutico allo *step* successivo, consistente nella creazione delle Convenzioni a essa associate.

Le Convenzioni fanno riferimento all'insieme di atti amministrativi che regolano i rapporti giuridici tra Amministrazioni titolari e Soggetti attuatori¹²¹. Le Convenzioni definiscono i diritti e le obbligazioni dei soggetti coinvolti, oltre alle modalità di realizzazione dei progetti, la loro durata e tutte le informazioni relative al circuito finanziario collegato alle attività progettuali. È con le Convenzioni, inoltre, che le Amministrazioni titolari assegnano ai Soggetti Attuatori i finanziamenti per la realizzazione dei Progetti¹²².

Da una singola PRATT può scaturire una o più Convenzioni, che vengono create tramite apposita sezione del sistema all'interno della PRATT di riferimento. Per la creazione della Convenzione, le Amministrazioni devono poi inserire le informazioni relative al tipo di procedura, con relativa descrizione, alla data di avvio e fine della procedura, all'importo richiesto e al soggetto correlato¹²³.

La creazione della Convenzione è propedeutica all'inserimento nel sistema dei Progetti finanziati, inizializzati nell'apposita sezione di ReGiS da parte delle Amministrazioni centrali titolari di misure. I Progetti possono inoltre essere inseriti immediatamente dopo la creazione della Convenzione o in un momento successivo, tramite modalità del sistema apposite¹²⁴.

Al momento dell'inserimento nel sistema ReGiS, il Progetto deve essere già dotato di CUP, in virtù della novella legislativa apportata alla legge n. 3 del 2003 dal decreto-legge del 16 luglio 2020, n. 76¹²⁵. Quest'ultimo, infatti, all'articolo 41 ha previsto, con la finalità di rafforzare i sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici, che al momento dell'emanazione dell'atto amministrativo di autorizzazione all'esecuzione di un progetto d'investimento pubblico, le Amministrazione competenti associno, all'interno degli atti stessi, il CUP "dei progetti autorizzati al programma di spesa con l'indicazione dei finanziamenti concessi a valere su dette misure, della data di efficacia di detti finanziamenti e del valore complessivo dei singoli investimenti"¹²⁶. Si tratta di un'innovazione di rilievo, dal momento che associa al momento dell'azione amministrativa il

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem.

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*.

¹²⁶ Decreto-legge n. 76 del 2020, art. 41, co. 2-ter, cit.

momento dell'inserimento di un'informazione essenziale di ogni progetto d'investimento pubblico sulla banca dati¹²⁷, garantendone poi il monitoraggio, che avrà alla base un insieme di informazioni di facile rilevazione, in quanto associate, grazie all'interoperabilità delle banche dati, al CUP stesso.

A questa importante innovazione, se n'è aggiunta un'altra, datata al 27 luglio 2022, quando il DIPE, in collaborazione con l'Unità di Missione NG-EU del MEF, ha reso disponibile *online* la versione aggiornata del Sistema CUP, nella quale è possibile registrare anche i progetti del PNRR e i *target* ad essi associati¹²⁸. La schermata iniziale che l'utente troverà in fase di registrazione del progetto sul Sistema CUP è la seguente:

HOME NEWS FAQ STAMPA CONTATTI LINK GLOSSARIO MAPPA HELP LOGOUT

CUP Codice Unico di progetto di investimento Pubblico
Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

Richiesta Ricerca Gestione Batch Norme

Ti trovi in: Home --> CUP --> Richiesta CUP completo

Scelta adesione PNRR

Il progetto si colloca nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)?
Attenzione:

- selezionare "Si" nel caso di progetti finanziati da PNRR e nel caso di progetti co-finanziati da PNRR e PNC (Piano Nazionale Complementare)
- selezionare "No" in tutti gli altri casi, compresi i progetti a valere esclusivamente sul PNC

Si No Annulla

Fonte: www.opencup.gov.it

In questo modo, l'utente può indicare da subito se il progetto immesso nel Sistema CUP rientri o meno tra le linee di finanziamento del PNRR e, in caso affermativo, registrerà i dati relativi alla Tematica del Piano, associando il progetto ai livelli strutturali dello stesso, ossia alla Missione, Componente, Misura ed eventuale Sub-investimento cui si riferisce; imposterà i *target* associati a quel progetto; inserirà la data prevista di conclusione dell'intervento¹²⁹.

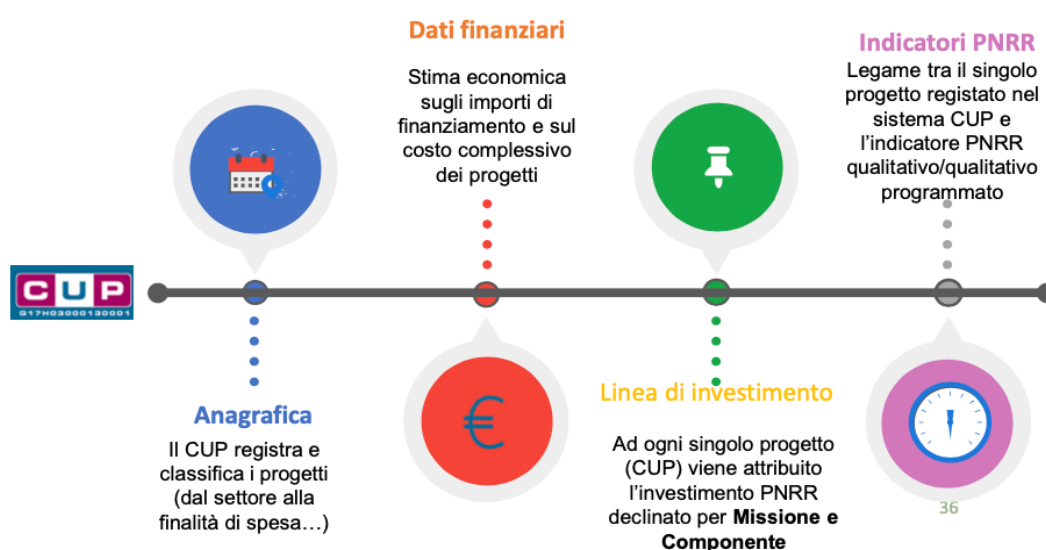
¹²⁷ Si tratta di un'innovazione che, a detta del Dott. Rizzo, intervistato nel maggio 2023, rappresenta la vera garanzia di comunicazione tra le banche dati: infatti, il dirigente riteneva che il vero problema sottostante alla rilevazione di tutte le informazioni del monitoraggio investimenti pubblici non fosse da ascrivere a una presunta mancanza di interoperabilità tra le banche dati, quanto piuttosto al disallineamento tra la fase amministrativa e quella di inserimento dei dati sui sistemi informativi, che porta, inevitabilmente a inefficienze ed errori. Cfr. Piepoli, M., Rizzo, G., Vecchione, N., (2023).

¹²⁸ <https://www.opencup.gov.it/portale/web/opencup/-/on-line-dal-27-luglio-le-nuove-funzionalita-cup-per-i-progetti-pnrr-e-la-tabella-di-decodifica-per-i-servizi-di-interoperabilita>

¹²⁹ Ibidem.

Il CUP, venendo fin da subito associato alle linee di finanziamento del PNRR, assolve in questo modo a tre obiettivi: in fase istruttoria, ossia al momento di creazione di PRATT e Convenzioni sul ReGiS, fornisce alle Amministrazioni centrali titolari i dati sulla quantificazione dei progetti candidati ammissibili a finanziamento, oltre che alla loro compatibilità a garantire il conseguimento dei *target* associati a ciascun investimento; consente una stima economica sulla programmazione finanziaria richiesta da ciascun progetto d'investimento; grazie all'associazione alle Tematiche, assolve a una funzione conoscitiva, rendendo conoscibile alle Amministrazioni centrali la situazione dei progetti ammissibili rispetto alle linee d'investimento¹³⁰.

Queste innovazioni fanno sì che, al momento della creazione del Progetto sul sistema ReGiS, tramite l'inserimento del CUP da parte dell'Amministrazione centrale titolare di misure, saranno rese disponibili sul sistema la maggior parte delle informazioni anagrafiche legate al *set* informativo fornito dal CUP, nonché l'importo finanziario assegnato dal PNRR e il contributo del Progetto al raggiungimento di uno o più *target*¹³¹, tradotto in termini percentuali. Le informazioni fornite dal CUP, ai fini del successivo monitoraggio dei Progetti sul ReGiS sono le seguenti:



Fonte: Chiacchiararelli, A., Chiodi, R., *Il monitoraggio degli investimenti infrastrutturali nel quadro del PNRR*, PCM-SNA, 28 marzo 2023.

Una volta creata sul ReGiS l'area Progetto con i dati acquisiti grazie al CUP, le Amministrazioni centrali titolari di misura collegano ai CUP di propria competenza i Soggetti attuatori selezionati nelle fasi precedenti, i quali avranno poi il compito di completare il quadro informativo relativo al Progetto assegnato e a effettuarne il monitoraggio¹³².

¹³⁰ Chiacchiararelli, A., Chiodi, R., *Il monitoraggio degli investimenti infrastrutturali nel quadro del PNRR*, lezione webinar presso la PCM-SNA, 28 marzo 2023.

¹³¹ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

¹³² *Ibidem*.

3.4.4. Il terzo livello di osservazione: il monitoraggio dei Progetti a carico dei Soggetti Attuatori

Una volta censiti i Progetti sul sistema da parte delle Amministrazioni centrali titolari di misure, la loro realizzazione operativa è a carico dei Soggetti attuatori, che ne curano anche le attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo¹³³.

Le informazioni fornite dai Soggetti attuatori nel corso del monitoraggio fanno riferimento, come nel caso analizzato delle Misure, sia al livello di pianificazione progettuale, che al livello di attuazione¹³⁴. Si tratta di informazioni che possono essere inserite direttamente sul ReGiS o per il tramite di sistemi informativi utilizzati dall'Amministrazione titolare.

A livello di pianificazione, i Soggetti attuatori registrano, anzitutto, i dati anagrafici del progetto, cui è dedicato specifico modulo del ReGiS, denominato *Configurazione e Gestione delle Operazioni, Anagrafica Progetto – Gestione*¹³⁵, riportato qui di seguito:



Fonte: sistema ReGiS.

Tale modulo contiene le seguenti sezioni:

- la sezione dedicata all'“Anagrafica di Progetto”, che racchiude tutte le informazioni afferenti alla sua descrizione, localizzazione, finalità, costo, contributo al raggiungimento dei *target* afferenti alla misura di riferimento e, soprattutto, il CUP¹³⁶. Grazie all'interoperabilità di ReGiS con le principali banche dati utilizzate dalle pubbliche amministrazioni, e in particolare con il sistema CUP del DIPE, al momento della creazione del Progetto da parte delle Amministrazioni titolari sul sistema, la sua previa associazione

¹³³ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

¹³⁴ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

¹³⁵ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

¹³⁶ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

a un CUP consente “il precaricamento automatico di una parte dei dati dei progetti secondo il principio di univocità dell’invio”¹³⁷: in questo modo, tutte le informazioni associate al sistema CUP vengono automaticamente riportate sul ReGiS, così da snellire gli oneri informativi posti in capo ai Soggetti attuatori e garantendogli l’invio delle informazioni una volta sola. Il CUP, in particolare, rende automaticamente disponibili sul sistema tutte le informazioni relative all’anagrafica dei progetti, dalla localizzazione alla finalità della spesa; ai dati finanziari, ossia alla stima economica dei costi complessivi dei progetti; alla linea d’investimento, laddove a ogni progetto dotato di CUP viene attribuito l’investimento del PNRR declinato per Tematica, ossia per le tre aree strutturali di intervento del Piano, riferite alla Missione, alla Componente e alla Misura¹³⁸.

- La sezione dedicata ai “Soggetti Correlati”, ossia ai soggetti che, con vari ruoli, vengono coinvolti nella realizzazione degli interventi, riporta tutte le informazioni relative al codice fiscale, alla partita IVA e a tutti i dati personali necessari per l’identificazione fiscale. Si tratta di un obbligo previsto non solo dalle Linee guida sul monitoraggio emanate dalla RGS, ma anche dalle norme sul monitoraggio contenute nel decreto-legge n. 13 del 2023, che vuole assicurare il monitoraggio dei flussi economici intercorrenti tra i Soggetti attuatori e i soggetti a qualsiasi titolo destinatari di benefici economici¹³⁹.
- La sezione dedicata alla “Gestione delle fonti” raccoglie le informazioni sulle fonti che finanziano il progetto e i relativi importi, con la specificazione degli importi da ascrivere al DRR (si tratta del c.d. *Costo Ammesso*)¹⁴⁰.
- La sezione dedicata al “Cronoprogramma/Costi/Indicatori”, che fa riferimento all’inserimento delle informazioni relative alle tempistiche previste per l’espletamento delle fasi amministrative necessarie per la messa in opera del progetto¹⁴¹. In questa sezione i Soggetti Attuatori inseriscono anche il cronoprogramma di spesa e il Piano dei costi, nel quale indicano gli importi previsti per gli anni di esecuzione del progetto e il relativo quadro economico. Infine, vengono qui inseriti degli indicatori che rappresentino, in percentuale, il contributo del Progetto al raggiungimento di uno o più *target* e “gli indicatori comuni UE della misura a cui il progetto è associato”¹⁴².
- La sezione “Procedura di aggiudicazione” contiene tutte le informazioni relative alle procedure di aggiudicazione del progetto, compreso, per gli affidamenti superiori a

¹³⁷ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022), cit.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Decreto-legge n. 13 del 2023, art. 5, co. 1.

¹⁴⁰ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

¹⁴¹ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

¹⁴² MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022), cit.

cinquemila euro il CIG¹⁴³, nonché l'elenco dei soggetti appaltatori e subappaltatori vincitori delle gare¹⁴⁴.

- Infine, vi è la sezione “Gestione spese”, nella quale i Soggetti attuatori inseriscono i pagamenti sostenuti per la realizzazione del progetto, con i relativi giustificativi di spesa e i Soggetti Percettori¹⁴⁵.

Si riporta di seguito l'interfaccia con la quale l'Autorità di audit visualizza sul ReGiS gli avanzamenti relativi ai Progetti e grazie alla quale potrà immediatamente individuarli come progetti da attivare, non avviati, avviati, in corso d'esecuzione, conclusi o cancellati.

Fonte: sistema ReGiS.

Laddove l'insieme di “dati di pianificazione progettuale siano già registrati in sistemi informatici locali, ovvero nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche di cui alla citata legge n. 196 del 2009, non sarà necessario il reinserimento manuale degli stessi nel sistema ReGiS da parte delle singole Amministrazioni, ma il caricamento sarà assicurato mediante procedure automatizzate a cura del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato”¹⁴⁶.

I Soggetti attuatori svolgono inoltre i seguenti compiti: individuano e selezionano i Soggetti realizzatori, ossia i soggetti che, a vario titolo, prendano parte alla realizzazione dell'intervento; mettono in atto meccanismi volti a prevenire, individuare e correggere irregolarità, frodi e conflitti di interesse; devono prevenire il rischio di doppio finanziamento, che fa riferimento al rischio di ricevere, per lo stesso progetto, risorse afferenti a fonti finanziarie diverse¹⁴⁷; trasmettono

¹⁴³ Ai sensi del decreto-legge n. 13 del 2023, art. 5, co. 5, che vuole assicurare l'acquisizione automatica dei dati di monitoraggio.

¹⁴⁴ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022, cit.

¹⁴⁷ Corte dei conti-Collegio del controllo concomitante presso la sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR* (2022), deliberazione n. 6 del 20 23 febbraio 2023.

“l’avanzamento registrato dagli indicatori di *output*, inerente agli interventi oggetto di PNRR, all’Amministrazione centrale”¹⁴⁸.

Una volta inseriti sul sistema ReGiS i dati relativi alla pianificazione dei progetti, i Soggetti attuatori si occupano del monitoraggio della loro attuazione, che si sostanzia nella rilevazione, e inserimento nel sistema, dei dati di avanzamento procedurale, fisico e finanziario.

Per quanto riguarda il monitoraggio dell’avanzamento procedurale, i Soggetti sono tenuti a espletare le fasi previste dal cronoprogramma procedurale, aggiornando le date di inizio e conclusione di ogni fase da esso prevista, inserendo nel sistema la documentazione che ne comprovi il conseguimento, e a inserire nel sistema i dati relativi alle procedure di affidamento, tra cui il CIG. Quest’ultimo può essere inserito manualmente o, tramite apposita funzione di ReGiS, recuperandolo dalla BDAP, “che popola automaticamente la sezione con tutti i CIG restituiti”¹⁴⁹. I Soggetti inseriscono, infine, qualsiasi altra informazione relativa alle fasi procedurali necessarie per la messa in opera del progetto, tra cui quelle relative alle procedure di aggiudicazione, alla realizzazione di lavori e servizi e degli eventuali ricorsi aperti sugli atti di attivazione dei progetti e sulla loro esecuzione¹⁵⁰.

Per quanto riguarda il monitoraggio dell’avanzamento fisico, il Soggetto attuatore è tenuto ad alimentare il sistema ReGiS, o gli eventuali sistemi informativi locali delle Amministrazioni titolari, con i dati di avanzamento materiale dei singoli progetti, misurato attraverso appositi indicatori definiti per quei progetti nel corso delle PRATT e censiti sul ReGiS¹⁵¹.

Si tratta dei dati relativi ai valori degli indicatori-*target* e degli indicatori comuni UE conseguiti nel corso della realizzazione del progetto. In particolare, a ogni avanzamento significativo del progetto, i Soggetti inseriscono il valore degli indicatori relativi al suo contributo nel conseguimento dei *target* associati alle misure del Piano e definiti dalla Decisione del Consiglio UE del 2021. Oltre agli indicatori sui *target*, i Soggetti inseriscono il valore realizzato dagli indicatori comuni UE associati a ciascuna misura, utilizzati per il monitoraggio complessivo della CE sulle iniziative dei piani nazionali di ripresa e resilienza degli Stati membri¹⁵².

Questi dati devono trovare corrispondenza negli Stati di Avanzamento dei Lavori previsti dal cronoprogramma procedurale ed essere coerenti con l’esecuzione finanziaria dei progetti¹⁵³: il Soggetto attuatore è pertanto tenuto a verificare questa corrispondenza e ad aggiornare i valori conseguiti dai vari indicatori al conseguimento di ciascuna fase esecutiva.

¹⁴⁸Ibidem, cit.

¹⁴⁹ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

¹⁵⁰ Ibidem; MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

¹⁵¹ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

¹⁵² MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

¹⁵³ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

Per quanto riguarda, infine, il monitoraggio dell'esecuzione finanziaria del progetto, i Soggetti attuatori rilevano: i dati relativi ai trasferimenti ricevuti nell'assegnazione dei progetti e dei relativi finanziamenti; i dati relativi ai trasferimenti effettuati dai Soggetti attuatori in favore di altri soggetti intervenuti nella realizzazione dei progetti, ossia ai flussi di pagamenti effettuati; gli impegni giuridicamente vincolanti assunti; i giustificativi di spesa, ossia la spesa effettivamente realizzata per l'esecuzione del progetto; tutta la documentazione amministrativa e contabile relativa ai flussi finanziari di competenza e di cassa, quali gli Stati di Avanzamento dei Lavori, dall'approvazione dei quali derivano i pagamenti per le spese sostenute¹⁵⁴. I dati relativi ai pagamenti dei progetti possono essere richiamati sul ReGiS grazie all'interoperabilità con i principali sistemi di pagamento elettronico utilizzati dalle pubbliche amministrazioni e connessi ai CUP, quali il SIOPE+¹⁵⁵, il SICOGE¹⁵⁶ e il PCC¹⁵⁷.

In questa fase, i Soggetti attuatori provvedono ad aggiornare, almeno due volte l'anno, entro il 31 gennaio e il 31 luglio, i cronoprogrammi di spesa per renderli coerenti con l'esecuzione fisica e procedurale dei progetti e in modo da consentire alle Amministrazioni centrali titolari di misure di procedere all'aggiornamento dei cronoprogrammi di spesa delle misure di propria competenza nei tempi utili per l'adozione del DEF e della NADEF¹⁵⁸.

3.5. Le funzionalità del sistema ReGiS nell'assicurare un efficace presidio del processo di monitoraggio: la validazione dei dati e i controlli automatici

Il sistema ReGiS è stato predisposto dalla RGS del MEF con l'obiettivo di supportare le pubbliche amministrazioni nei processi di gestione, monitoraggio e controllo dei livelli attuativi del Piano e, per questo, presenta alcune funzionalità innovative rispetto ai precedenti sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici, quali il meccanismo della validazione dei dati inseriti dai Soggetti attuatori da parte delle Amministrazioni titolari, e la strutturazione di una serie di controlli automatici, volti a ridurre al minimo l'alimentazione del monitoraggio con dati erranei.

Si tratta di due strumenti che rispondono all'esigenza di assicurare un processo di monitoraggio degli interventi e delle misure continuo e tempestivo, volto a garantire un presidio efficace del buon andamento nell'esecuzione del Piano. Il sistema ReGiS permette così al

¹⁵⁴ Ibidem; MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

¹⁵⁵ Per quanto riguarda i pagamenti effettuati dagli enti pubblici, anche territoriali.

¹⁵⁶ Si tratta del sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria utilizzato dalle Amministrazioni Centrali dello Stato

¹⁵⁷ Ossia la Piattaforma dei Crediti Commerciali, utilizzata per certificare e tracciare le operazioni sui crediti di somme dovute dalla pubblica amministrazione per appalti, forniture, somministrazioni e prestazioni professionali.

¹⁵⁸ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

monitoraggio di acquisire una funzione di propulsione dell'adozione di misure correttive in corso di attuazione di interventi e misure del Piano, in modo da assicurare il corretto raggiungimento degli obiettivi concordati in sede europea, e riflessi nei relativi cronoprogrammi di misura e di progetto¹⁵⁹. Nella stessa fase di immissione delle informazioni sui progetti da parte dei Soggetti Attuatori il sistema effettua dei primi controlli automatici volti ad assicurare la completezza e coerenza delle informazioni inserite, impedendo l'inserimento di dati scorretti "rispetto a criteri di obbligatorietà e sintassi dei singoli campi/record"¹⁶⁰.

Il processo di validazione, nel quale intervengono i controlli automatici effettuati dal sistema ReGiS, ha scopo di consolidamento periodico dei dati relativi all'avanzamento fisico, procedurale e finanziario delle misure e dei progetti a esse collegati, rendendole disponibili per la creazione della reportistica ufficiale¹⁶¹. La validazione si articola sui due livelli dei soggetti deputati all'inserimento delle informazioni sul sistema: i Soggetti attuatori, per quanto riguarda l'attività preliminare alla successiva validazione dei dati relativi ai progetti di propria competenza, e le Amministrazioni centrali titolari, per quanto riguarda la validazione delle misure.

Per quanto riguarda l'attività di competenza dei Soggetti attuatori, questa consiste nell'attivazione, al momento dell'inserimento dei dati di avanzamento, della pre-validazione dei progetti di propria competenza: in questo modo il sistema avvierà i controlli automatici, i cui esiti consentiranno al Soggetto attuatore di integrare l'inserimento delle informazioni con dati ulteriori o di rettificare quelli risultati incoerenti dall'esito dei controlli¹⁶².

Le Amministrazioni centrali titolari di misure, dopo l'inserimento dei dati relativi ai Progetti da parte dei Soggetti attuatori, eseguono anch'esse un'attività di pre-validazione per tutti i progetti relativi alle misure di propria competenza. Questa funzione permette alle Amministrazioni e ai Soggetti attuatori di avere un'anteprima degli esiti dei controlli automatici effettuati dal ReGiS per intercettare e correggere le problematiche eventualmente emerse, prima della convalida formale. A seguito della verifica e laddove individuasse anomalie rispetto ai dati inseriti, l'Amministrazione titolare potrà chiedere ai Soggetti attuatori di integrare o modificare le informazioni inserite¹⁶³, evitando disallineamenti tra l'azione amministrativa del Soggetto e la fase di rilevazione e inserimento del dato.

L'attività di pre-validazione può essere effettuata in qualsiasi momento sia dai Soggetti attuatori che dalle Amministrazioni centrali titolari di misure, mentre la validazione deve essere

¹⁵⁹ MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR* (2022).

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ *Ibidem*.

effettuata da queste ultime almeno mensilmente. La validazione, effettuata solo laddove le informazioni sugli avanzamenti abbiano superato i controlli automatici, ha lo scopo di rendere definitivi e ufficiali i dati inseriti dai Soggetti attuatori, convalidando, di conseguenza, anche gli avanzamenti fisici, procedurali e finanziari delle misure nel loro complesso. Questi dati vengono poi comunicati all'Ufficio dedicato al monitoraggio dell'Ispettorato Generale per il PNRR e resi disponibili per esigenze di analisi e diffusione¹⁶⁴.

Per quanto riguarda, infine, i controlli automatici predisposti dal sistema ReGiS, questi si effettuano tramite apposito cruscotto di validazione dei dati di avanzamento dei progetti, e sono di due tipi: controlli di presenza del dato e controlli di coerenza delle informazioni¹⁶⁵.

I controlli di presenza del dato hanno lo scopo di verificare la presenza dei dati di rilevazione obbligatoria da parte dei soggetti preposti al monitoraggio¹⁶⁶ e seguono l'impostazione di cui alla tabella a seguire:

CODICE CONTROLLO	TAB	CONTROLLO	DETTAGLIO CONTROLLO	MESSAGGIO ERRORE
<i>ANAGRAFICA DI PROGETTO</i>				
001	Localizzazione Geografica	Presenza struttura	Il controllo verifica la valorizzazione della Localizzazione Geografica	Valorizzare la Localizzazione Geografica
002	Classificazione	Presenza struttura	Il controllo verifica la valorizzazione della Classificazione Progetto	Valorizzare la Classificazione Progetto
<i>SOGGETTI CORRELATI</i>				
003	Soggetti Correlati	Presenza struttura	Il controllo verifica la presenza di un Soggetto Programmatore o Beneficiario per poter validare il progetto	Non è possibile validare il progetto se assente o il Soggetto Programmatore o Beneficiario
<i>GESTIONE FONTI</i>				
004	Finanziamento	Presenza struttura	Il controllo verifica la valorizzazione del Finanziamento	Valorizzare il Finanziamento
005	Costo ammesso	Presenza struttura	Il controllo verifica la valorizzazione del Costo Ammesso	Valorizzare il Costo Ammesso
<i>CRONOPROGRAMMA/COSTI/INDICATORI</i>				
006	Iter di Progetto	Presenza struttura	Il controllo verifica la valorizzazione dell'Iter di Progetto	Valorizzare l'Iter di Progetto
007	Piano dei costi	Presenza struttura	Il controllo verifica la valorizzazione del Piano dei Costi	Valorizzare Piano dei Costi
008	Quadro economico	Presenza struttura	Il controllo verifica la valorizzazione del Quadro Economico	Valorizzare Quadro Economico
009	Indicatori di progetto	Presenza struttura	Il controllo verifica la valorizzazione degli Indicatori di Progetto	Valorizzare gli Indicatori di Progetto

Fonte: MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR*.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ Ibidem.

I controlli di coerenza hanno, invece, lo scopo di verificare la coerenza delle informazioni inserite sul sistema rispetto alle altre informazioni precedentemente annesse¹⁶⁷ e si strutturano come segue in tabella:

CODICE CONTROLLO	TAB	CONTROLLO	DETTAGLIO CONTROLLO	MESSAGGIO ERRORE
GESTIONE FONTI				
012	Costo ammesso	Coerenza tra dati	Il controllo verifica che il Costo Ammesso minore uguale all'importo dei Finanziamenti pubblici	Il Costo ammesso non può essere maggiore di tutti i finanziamenti pubblici (escluso finanziamenti privati)
CRONOPROGRAMMA/COSTI/INDICATORI				
013	Indicatori di progetto	Coerenza tra dati	Il controllo verifica che siano stati inseriti tutti gli indicatori Comuni associati all'iniziativa e quelli di Output previsti dalla PRATT, che abbiano almeno il valore programmato iniziale (se il progetto è chiuso va valorizzato anche il valore realizzato)	Inserire il Valore Programmato per gli indicatori di Output previsti dalla PRATT Inserire il valore programmato per gli indicatori comuni associati all'iniziativa
014	Iter di progetto	Coerenza tra dati	Il controllo verifica che se lo stato del progetto è "In Esecuzione" devono essere compilate le fasi procedurali previste dalla specifica natura del CUP	Lo stato del progetto è "In Esecuzione" valorizzare le fasi procedurali
015	Quadro Economico / Piano di Costi / Finanziamenti	Coerenza tra dati	Le somme degli elementi del quadro economico, del piano dei costi e dei finanziamenti devono avere lo stesso importo	Il Quadro Economico, il Piano dei Costi e dei finanziamenti non sono tra loro coerenti
016	Impegno/ Finanziamenti	Coerenza tra dati	Il valore totale del Finanziamento (al netto dei privati) uguale valore totale Impegnato (impegni – disimpegni)	Il valore totale del Finanziamento (al netto dei privati) deve essere uguale al valore totale Impegnato (impegni – disimpegni)
017	Impegno	Coerenza tra dati	Il controllo verifica che il valore totale dei disimpegni non può essere superiore al valore totale degli impegni	Il valore totale dei disimpegni non può essere superiore al valore totale degli impegni
PROCEDURA DI AGGIUDICAZIONE				
018	Procedura di aggiudicazione	Coerenza dei dati	Il controllo verifica la presenza di un Soggetto aggiudicatario con il relativo ruolo per ogni CIG/Codice procedura	Valorizzare il Soggetto aggiudicatario e/o il ruolo associato
GESTIONE SPESE				
019	Pagamenti a Costi Reali	Coerenza tra dati	Il controllo verifica che la somma dei pagamenti non può essere maggiore della somma degli importi impegni totali	La somma dei pagamenti non può essere maggiore della somma degli impegni totali

Fonte: MEF-RGS, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR*.

¹⁶⁷ Ibidem.

Il processo di monitoraggio e l'immissione dei dati devono essere chiaramente continui e costanti, dal momento che le funzionalità del ReGiS possono diventare strumento utile all'attuazione del Piano solo laddove il sistema sia popolato dell'insieme di informazioni richieste per la verifica del suo stato di attuazione. Per questo motivo, Amministrazioni e Soggetti attuatori sono tenuti al continuo aggiornamento dei dati di monitoraggio relativi agli avanzamenti fisici, procedurali e finanziari delle misure e dei progetti; aggiornamenti dai quali dipende il conseguimento degli obiettivi di *performance* concordati a livello europeo e al raggiungimento dei quali si legano i pagamenti della Commissione europea.

3.6. *Il ruolo del monitoraggio nell'assicurare il raggiungimento degli obiettivi del Piano e lo stanziamento delle somme*

Dall'analisi sui processi di monitoraggio del PNRR, rispetto a tutti i livelli in cui questo si struttura, e sulle caratteristiche del sistema informativo realizzato dalla RGS, preposto alle azioni di monitoraggio, rendicontazione e controllo, è emerso come il monitoraggio sia uno strumento fondamentale a presidio del corretto andamento del Piano.

Trattandosi di un monitoraggio sulla *performance* attuativa degli interventi previsti dal Piano, questo è strettamente legato alle attività di rendicontazione, per le quali fornisce il corredo informativo su cui esse si basano. Infatti, il monitoraggio dei piani attuativi del PNRR ha lo scopo ultimo di garantire il raggiungimento, nei tempi previsti, degli obiettivi di risultato concordati in sede europea, al quale si legherà il rilascio dei finanziamenti: per questo motivo, al mancato conseguimento degli obiettivi programmati, il Regolamento (UE) 2021/241 ha previsto un meccanismo sanzionatorio che porta al decurtamento delle rate di pagamento semestrali.

La presenza di un meccanismo sanzionatorio del mancato raggiungimento di obiettivi di *performance* rappresenta la caratteristica che meglio contraddistingue la logica insita nel PNRR rispetto a quella propria degli ordinari programmi di spesa: infatti, mentre nel secondo caso i finanziamenti sono legati all'avanzamento della spesa e quindi, in definitiva, il monitoraggio si focalizza sulle modalità con le quali la spesa viene effettuata, nel caso del PNRR la rendicontazione si focalizza sul raggiungimento di *milestone* e *target* ossia sulla verifica di risultati tangibili e propedeutici ad avviare a una trasformazione in positivo dell'economia italiana e, in generale, degli Stati membri dell'UE¹⁶⁸.

È proprio sulla base di questa prospettiva che molti Paesi europei, *in primis* l'Italia, hanno deciso non solo di usufruire dei contributi a fondo perduto, ma anche di accedere ai prestiti messi a

¹⁶⁸ www.italiadomani.gov.it

disposizione dall'Unione¹⁶⁹, dal momento che il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (DRR) ha l'obiettivo di portare a una crescita economica di lungo periodo che dovrebbe essere in grado di generare rendimenti superiori rispetto al livello delle passività sostenute¹⁷⁰. È per questo motivo che i piani nazionali predispongono un importante piano di riforme insieme agli investimenti e predispongono meccanismi innovativi volti alla rilevazione e alla rendicontazione non tanto delle spese conseguite¹⁷¹, ma degli avanzamenti di *milestone e target* davanti alla Commissione Europea¹⁷².

Lo strumento predisposto dall'Italia per adempiere agli obblighi di monitoraggio e rendicontazione previsti dalla normativa europea sul DRR¹⁷³ è il sistema ReGiS, che attraverso le sue funzionalità è in grado di restituire un unico punto di accesso per le amministrazioni demandate alla *governance* del Piano nell'assolvimento delle proprie attività¹⁷⁴. Come è stato analizzato nei paragrafi precedenti, il ReGiS può essere utilizzato direttamente come sistema gestionale da parte delle Amministrazioni titolari e dei Soggetti attuatori ovvero, in maniera mediata, fungere da collettore in via automatica delle informazioni da questi rilevate tramite sistemi informativi locali già esistenti. Questo è reso possibile grazie all'interoperabilità tra il ReGiS, i sistemi informativi locali e le principali banche date utilizzate dalle pubbliche amministrazioni nell'ambito del monitoraggio degli investimenti pubblici con risorse nazionali ed europee¹⁷⁵.

Il ReGiS, se correttamente e costantemente alimentato rappresenta un importante strumento di supporto alle amministrazioni¹⁷⁶, sia in quanto punto di accesso unico per le attività menzionate, sia in virtù della sua struttura, articolata su tutti i livelli di gestione del Piano e funzionale a presidiare la sua corretta attuazione, tramite funzionalità quali il sistema di *alert* semaforici e i meccanismi di validazione e controllo automatico delle informazioni inserite. Grazie alle sue funzionalità, detto sistema supporta le amministrazioni, soprattutto, nel garantire il raggiungimento degli obiettivi di *performance* prefissati, rilevando e rendendo conoscibili ai vari soggetti i dati relativi all'andamento degli indicatori a essi associati e del conseguente avanzamento di investimenti e riforme.

¹⁶⁹ Ai sensi degli articoli 14 e 15 del Regolamento (UE) 2021/241.

¹⁷⁰ www.italiadomani.gov.it

¹⁷¹ Che pure sono oggetto del monitoraggio PNRR, ma non ne rappresentano il fine ultimo, come invece avviene per i sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici italiani e dei fondi strutturali europei, ispirati invece ad una logica di controllo ed efficientamento della spesa effettuata.

¹⁷² PCM, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (2021).

¹⁷³ Si fa riferimento alle norme di cui al Capo IV e Capo VII del Regolamento (UE) 2021/241, che si occupano rispettivamente delle disposizioni finanziarie, con gli obblighi posti in capo agli Stati membri per il rilascio dei finanziamenti, e delle disposizioni in materia di complementarietà, monitoraggio e valutazione, che prevedono obblighi informativi in capo agli Stati membri sull'andamento attuativo dei piani nazionali.

¹⁷⁴ Ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 178 del 2020, art. 1, co. 1043 e dalla Circolare MEF-RGS n. 27 del 2022.

¹⁷⁵ MEF-RGS, Circolare n. 27 del 2022.

¹⁷⁶ Corte dei conti, delibera n. 6 del 2023.

Il conseguimento di *milestone* e *target* ai fini del rilascio dei pagamenti semestrali europei prevede non solo la loro conclusione nei tempi, ma anche il rispetto di alcuni requisiti relativi: alle caratteristiche delle opere o dei beneficiari dei finanziamenti; ai principi trasversali del Piano sulla transizione ecologica e digitale, sul recupero dei divari territoriali e dei divari generazionali e di genere; al principio del DNSH¹⁷⁷.

Per quanto riguarda le regole concernenti le richieste di pagamento semestrali, queste sono delineate nel Regolamento che istituisce il DRR e nel decreto del Ministro dell'economia dell'11 ottobre 2021, in cui si esplicitano le regole che caratterizzano il PNRR come un contratto di *performance* per il finanziamento del quale è necessario il conseguimento degli obiettivi programmati.

Il Regolamento (UE) 2021/241 prevede che la CE effettui i pagamenti dei contributi a fondo perduto e dei prestiti entro il 31 dicembre 2026¹⁷⁸, che chiude l'ultimo semestre di attuazione del DRR, sulla base di richieste di pagamento semestrali da parte degli Stati membri, motivandole con il raggiungimento di obiettivi e traguardi concordati e indicati nei piani nazionali di ripresa e resilienza¹⁷⁹. Il rilascio dei finanziamenti è subordinato a un'attività di verifica della Commissione sul soddisfacente conseguimento delle *milestone* e dei *target* conseguiti e del non annullamento da parte dello Stato membro dei risultati conseguiti precedentemente¹⁸⁰.

In caso di valutazione positiva, la Commissione accorda agli Stati i pagamenti, tarati sulla somma preventivamente definita in sede di programmazione degli obiettivi e non sulle somme effettivamente spese per il loro conseguimento: il DRR, infatti, “non rimborsa le spese realizzate nell'ambito del Piano, bensì il completamento di riforme strutturali e il raggiungimento di valori *target* stabiliti dalla Commissione UE per e con ogni Paese”¹⁸¹. In caso di esito negativo della valutazione sul conseguimento degli obiettivi, la Commissione sospende “il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario”¹⁸² ed eventualmente anche del prestito. Lo Stato membro colpito dalla sospensione ha un termine di sei mesi per implementare le misure necessarie ad assicurare il conseguimento degli obiettivi e traguardi mancati, oltre i quali la Commissione riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario e del prestito previsti per lo Stato membro, che ha un termine di due mesi per presentare osservazioni¹⁸³. Nel caso in cui gli obiettivi non possano essere conseguiti per condizioni oggettive, rimane ferma la possibilità dei governi nazionali di

¹⁷⁷ PCM, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (2021)

¹⁷⁸ Regolamento (UE) 2021/241, art. 24, par. 1.

¹⁷⁹ *Ibidem*, par. 2.

¹⁸⁰ *Ibidem*, par. 3.

¹⁸¹ <https://www.secondowelfare.it/primo-welfare/strumenti-impact-unopportunita-per-il-pnrr/>

¹⁸² Regolamento (UE) 2021/241, art. 24, par. 6, cit.

¹⁸³ *Ibidem*, par. 8.

effettuare delle riprogrammazioni degli obiettivi e di presentare all'UE una versione rivisitata dei propri piani nazionali¹⁸⁴.

Il meccanismo della sospensione ed eventuale riduzione dei finanziamenti è apparentemente affine a quello della revoca delle risorse destinate alle opere pubbliche nell'ambito della disciplina del decreto-legislativo n. 229 del 2011: quest'ultima prevede infatti che, in caso di inadempimenti o ritardi delle amministrazioni nelle fasi previste dal cronoprogramma procedurale e propedeutiche alla realizzazione delle opere, si proceda alla revoca dei finanziamenti per quelle predisposti, così da assicurare la circolazione delle risorse e la loro riallocazione verso altri progetti¹⁸⁵.

Tuttavia, la logica insita nella revoca *ex decreto* n. 229 è ben diversa da quella della sospensione dei pagamenti da parte della Commissione *ex Regolamento (UE) 2021/241* e, nel caso di persistenza delle irregolarità, della riduzione dei contributi finanziari e dei prestiti. Infatti, nel primo caso si tratta di uno strumento funzionale all'efficientamento allocativo delle risorse destinate alla realizzazione delle opere pubbliche, rispondente a un'esigenza di miglioramento dei processi di spesa nel settore degli investimenti infrastrutturali, che vede l'Italia in una situazione di forte divario rispetto agli altri Paesi europei¹⁸⁶; nel secondo caso, invece, si tratta di un vero e proprio strumento sanzionatorio volto a incentivare gli Stati membri a raggiungere gli obiettivi di crescita economica di lungo periodo per cui il DRR è stato *in primis* implementato, finanziandoli quindi solo laddove siano in grado di mettere in piedi meccanismi idonei ad implementarlo secondo quanto previsto in fase di programmazione.

Conseguentemente alla differenza insita nella revoca dei finanziamenti delle opere pubbliche rispetto alla sospensione/riduzione dei pagamenti agli Stati membri in caso di irregolarità attuative, anche il monitoraggio assolve una funzione differente: nel primo caso, infatti, il monitoraggio MOP-BDAP è essenzialmente uno "strumento della norma"¹⁸⁷ volto a informare il decisore pubblico sullo stato di attuazione di un'ampia gamma di opere, così da aiutarlo nella gestione efficiente delle risorse, finanziando solo i progetti in grado di garantire la spesa effettiva delle risorse stanziare e limitare al minimo la formazione di residui in bilancio; nel caso del PNRR, invece, il sistema di monitoraggio ruotante attorno al ReGiS vuole supportare i processi amministrativi di gestione dei progetti e delle misure del Piano, in modo da garantirne il corretto avanzamento finanziario, fisico e procedurale e, di conseguenza, il conseguimento di *milestone* e *target* di rilevanza europea, così da non mettere a rischio la ricezione di ingenti risorse finanziarie da parte dell'UE ed essenziali per la crescita

¹⁸⁴ <https://www.openpolis.it/parole/come-lue-verifica-lattuazione-dei-pnrr-negli-stati-membri/>

¹⁸⁵ Piepoli, M., Rizzo G., Vecchione, N., (2023).

¹⁸⁶ Si rimanda al paragrafo 1.2 per un'analisi più approfondita sulla spesa per investimenti italiana.

¹⁸⁷ Vecchione, N., (2023), cit.

economica di lungo periodo e la riduzione dei divari economici e sociali all'interno del Paese e con gli altri Stati membri.

Questa esigenza si riflette quindi nell'introduzione di modelli e strumenti gestionali innovativi, primo tra tutti il sistema informativo predisposto per i processi di monitoraggio, che presenta vantaggi in termini di: centralizzazione della *governance*, supportando le attività di rendicontazione delle UdM e dell'Ispettorato Generale per il PNRR; gestione integrata dei processi, dal momento che consente di coprire l'intera gestione della programmazione e attuazione di misure e singoli progetti; efficientamento e trasparenza, dal momento che consente, per i soggetti cui vi hanno accesso, il rapido reperimento di tutte le informazioni sulle risorse utilizzate e sui risultati raggiunti; supporto al rafforzamento amministrativo, attraverso un servizio unico e centralizzato, che quindi consente un maggior controllo dei processi da esso rilevati; e infine cooperazione applicativa, dal momento che assicura l'interoperabilità con i sistemi informativi locali delle amministrazioni e promuove l'integrazione con sistemi di monitoraggio e banche date esistenti¹⁸⁸.

Ovviamente, come tutti i sistemi di monitoraggio, anche il ReGiS per funzionare a dovere necessita di un'alimentazione costante da parte di funzionari e dirigenti amministrativi, e pertanto la qualità delle informazioni registrate dipende essenzialmente dalle modalità e dai tempi di rilevazione e inserimento dei dati da parte di questi ultimi sul sistema.

Al proposito, la delibera n. 6 del 2023 della Corte dei conti, in sede di controllo concomitante, ha rilevato l'emersione di criticità nell'operatività del sistema ReGiS, legate essenzialmente "alla presenza o meno dei dati e dei documenti e, quando presenti, alla qualità e alla valenza informativa degli stessi"¹⁸⁹. La Corte ha poi rilevato come, oltre alla frequente assenza e cattiva qualità della documentazione immessa sul sistema, siano frequenti dei disallineamenti tra quanto pubblicato sui siti istituzionali di Amministrazioni titolari e Soggetti attuatori, rispetto ai dati effettivamente inseriti in ReGiS, facendo venire meno le potenzialità di quest'ultimo, legate proprio alla trasparenza dei processi attuativi e alla possibilità di intercettare immediatamente le problematiche e carenze riscontrate, in modo da correggerle quanto prima, evitando di incorrere in sanzioni¹⁹⁰. Si tratta di criticità emerse tra l'altro anche in sede di test di convalida effettuato dall'Organismo indipendente di Audit del PNRR che, nel *Rapporto Finale dei Test di Convalida sul conseguimento delle milestone e dei Target raggiunte nel secondo semestre del 2021*, ha individuato nella carenza della documentazione presente sul ReGiS e nelle problematiche connesse al caricamento dei dati sul sistema, un aspetto critico trasversale a tutta l'attuazione del Piano¹⁹¹.

¹⁸⁸ <https://www.italiadomani.gov.it/Interventi/regis---il-sistema-gestionale-unico-del-pnrr.html>

¹⁸⁹ Corte dei conti, delibera n. 6 del 2023, cit.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Ibidem.

Per superare le suddette criticità, la Corte ha rilevato come sarebbe preferibile per le Amministrazioni titolari e per i Soggetti attuatori utilizzare il ReGiS come strumento privilegiato per l'assolvimento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti del Piano¹⁹²; esigenza che, pochi mesi dopo, si è tradotta nell'emanazione di una nuova Circolare del MEF-RGS, la n. 19 del 27 aprile 2023¹⁹³, con la quale l'Ispettorato Generale per il PNRR ha promosso l'utilizzo di ReGiS come sistema gestionale da parte dei Soggetti attuatori, sottolineando l'importanza del suo utilizzo per tutti gli attori coinvolti nella *governance* del Piano, dal momento che questo assicura "il presidio delle procedure e dei cronoprogrammi e la trasparenza della gestione anche nei confronti delle attività di controllo e di audit effettuate dalle competenti Autorità europee e nazionali"¹⁹⁴.

La Corte dei conti, inoltre, con la delibera citata, ha evidenziato come molte delle difficoltà operative riscontrate dai Soggetti attuatori nell'utilizzo del sistema, e che hanno portato a un coordinamento inefficace tra i livelli di governo, sarebbero superabili con un maggiore e più strutturato coordinamento tra gli stessi¹⁹⁵: in questo modo sarebbe possibile concordare snellimenti delle procedure, "in omaggio, altresì, al *principio di non aggravamento istruttorio*"¹⁹⁶, e promuovere le funzionalità del nuovo sistema informativo, in modo da semplificare gli adempimenti amministrativi e rendere il ReGiS un alleato delle amministrazioni e non un onere amministrativo ulteriore da sostenere.

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ Recante chiarimenti circa l'*Utilizzo del sistema ReGiS per gli adempimenti PNRR e modalità di attivazione delle anticipazioni di cassa a valere sulle contabilità di tesoreria NGEU*.

¹⁹⁴ MEF-RGS, Circolare n. 19 del 2023, cit.

¹⁹⁵ Corte dei conti, delibera n. 6 del 2023.

¹⁹⁶ Ibidem, cit.

4. Prospettive evolutive della spesa per investimenti e del suo monitoraggio nel *post-PNRR*

4.1. *La proposta di riforma della governance economica europea: prospettive evolutive della spesa per investimenti europea e nazionale*

La crisi derivata dalla pandemia da Covid-19 e lo scoppio della guerra in Ucraina hanno posto l'Unione Europea davanti un cambiamento dello scenario economico, attuale e di lungo periodo, che l'ha portata a mobilitarsi “per un piano comune per la ripresa”¹, tramite l’iniziativa del *Next Generation EU* e con la conseguente introduzione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza², che ha permesso alla produzione economica europea di tornare ai livelli *pre*-crisi “in tempi record”³.

Nel discorso dinanzi al Parlamento Europeo sullo stato dell'Unione del 2022, la Presidente della Commissione Europea ha sottolineato, da un lato, l'importanza di attenersi ai piani di riforma e investimento finanziati dal Dispositivo, così da avviare l'Unione verso la transizione economica e digitale, dall'altro, ha fatto leva sulla necessità di introdurre norme di bilancio che “consentano investimenti strategici ma che salvaguardino nel contempo la sostenibilità delle finanze pubbliche”⁴ e che siano, complessivamente, in grado di rispondere alle nuove sfide che le si sono presentate.

È con questo obiettivo che, durante il discorso citato, la Presidente della Commissione Europea ha espresso i principi che avrebbero guidato quest'ultima nei mesi seguenti per riformare il quadro di *governance* economica europea: maggiore flessibilità nella riduzione del debito; aumento della responsabilità degli Stati membri nell'esecuzione degli accordi; semplificazione normativa in modo da aumentare la spesa per gli investimenti strategici⁵. Il percorso tracciato è quello di aumento del ruolo degli investimenti, pubblici e privati, salvaguardando al tempo stesso la sostenibilità finanziaria europea e predisponendo meccanismi di maggior controllo sugli Stati membri in modo da garantire “il conseguimento di migliori risultati per i cittadini”⁶.

In linea di continuità con quanto espresso nel discorso, la Commissione europea ha meglio delineato i suoi orientamenti sul tema della riforma della *governance* economica europea in una Comunicazione, nel novembre 2022, al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale

¹ Von der Leyen, U., Discorso sullo stato dell'Unione, 14 settembre 2022, cit.

² E degli altri programmi di spesa afferenti al NG-EU di cui a pag. 78 del presente elaborato.

³ Von der Leyen, U., Discorso sullo stato dell'Unione (2022), cit.

⁴ *Ibidem*, cit.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, cit.

Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni⁷. Nella Comunicazione, la Commissione affronta la tematica incentrata sulle modalità di coordinamento e sorveglianza delle politiche economiche degli Stati membri, in modo da orientarle verso scelte che, da un lato, rafforzino la sostenibilità del debito e, dall'altro, promuovano una crescita economica sostenibile e una riduzione dei divari territoriali⁸. Si tratta, cioè, di riformare il Trattato di Maastricht sul Patto di Stabilità e Crescita, così che la stabilità e la crescita possano avere andamenti paralleli⁹, chiudendo una lunga fase, anteriore al Covid-19, in cui, in nome della stabilità del debito, si sono promosse politiche di *austerità* che hanno portato a importanti tagli della spesa pubblica, con riflessi particolarmente negativi per il settore degli investimenti¹⁰ e, quindi, per la crescita economica di lungo periodo.

La pandemia da Covid-19 ha causato una recessione economica per il superamento della quale i meccanismi europei di risposta alle crisi già esistenti si sono dimostrati inadeguati, facendo emergere la necessità di adottare strumenti innovativi senza precedenti, primo tra tutti l'emissione di *eurobond*, ossia di titoli di debito, dei quali fossero responsabili tutti gli Stati membri in solido, per finanziare i programmi *Next Generation EU* e *SURE*¹¹. Si tratta di una svolta di rilievo, dal momento che mette fine alle politiche di austerità precedenti e avvia l'Europa verso un percorso di risposta comune alle crisi, impostato, da un lato, su una maggiore flessibilità verso l'obiettivo di stabilità dei debiti e, dall'altro, su un incremento della spesa pubblica per investimenti, in quanto considerata l'unico strumento, insieme alle riforme che la accompagnano, in grado di portare a una crescita economica di lungo periodo.

Nell'ottica di proseguire sul percorso tracciato per fronteggiare la crisi derivata dalla pandemia, la Commissione, nell'ambito della menzionata Comunicazione, ha delineato un quadro di riforma della *governance* economica europea volto a integrare tra loro politiche di bilancio prudenti che mantengano il debito su livelli moderati, e investimenti e riforme che promuovano la crescita sostenibile e le transizioni verde e digitale, per portare l'Europa “verso un'economia resiliente”¹².

⁷ Commissione Europea, *Comunicazione sugli orientamenti di riforma del quadro di governance economica dell'UE*, 9 novembre 2022.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Si rimanda al capitolo 1, paragrafi 1.1 e 1.2 per una trattazione dettagliata sull'andamento della spesa pubblica e di quella nel settore degli investimenti in Italia.

¹¹ Si tratta di un programma volto a supportare gli schemi degli Stati membri di disoccupazione, per consentire ai lavoratori europei di conservare il proprio impiego nel corso della crisi nonostante il calo delle attività produttive. Cfr.: von der Leyen, U., Discorso sullo stato dell'Unione (2022); <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/next-generation-eu-un-debito-comune-affrontare-la-crisi-30085>

¹² Commissione Europea, *Comunicazione* (2022), cit.

La base da cui partire per improntare la riforma, concretizzatasi il 26 aprile 2023 in una proposta legislativa¹³, è il quadro di *governance* economica uscito dal Trattato di Maastricht del 1992, che si focalizzava sul raggiungimento della convergenza macroeconomica, sulla salvaguardia delle finanze pubbliche e sulla risoluzione degli squilibri macroeconomici, e che perseguiva l'obiettivo di creare le condizioni per la stabilità e la crescita economica di lungo periodo e l'aumento dell'occupazione¹⁴. Tale quadro aveva già subito, in seguito alla crisi finanziaria mondiale del 2008, delle modifiche a opera del *six-pack* e del *two-pack* del 2011, un insieme di misure legislative con le quali si è rafforzato il ruolo della sorveglianza di bilancio per meglio adattare i quadri di bilancio degli Stati membri alla nuova situazione economica¹⁵.

Con la Comunicazione del 2022, la Commissione ha rilevato come queste misure, seppure utili per migliorare l'adattabilità delle regole di *governance* economica europea alla crisi del 2008, abbiano portato a un aumento delle disuguaglianze delle posizioni di bilancio degli Stati membri, dal momento che prevedevano una loro uniforme applicazione su tutto il territorio dell'Unione, non tenendo conto della differenziazione esistente tra le economie degli Stati membri¹⁶. In particolare, durante gli anni di applicazione dell'attuale quadro di *governance* economica europea, è emerso come questo non sia stato in grado di stimolare politiche di bilancio nazionali anticicliche, né di avere un impatto significativo sul loro orientamento, rimasto caratterizzato da una mancanza di prudenza nei periodi favorevoli del ciclo economico, così come da politiche di spesa poco orientate alla crescita e alla resilienza economico-sociale¹⁷.

Da queste considerazioni si è fatta strada l'idea di una riforma del quadro di *governance* economica europea che mettesse in pratica gli orientamenti emersi dalla gestione della ripresa economica *post*-pandemica, per i quali si è deciso di sospendere temporaneamente le regole del Patto di Stabilità e Crescita per predisporre misure di bilancio anticicliche e in grado di risollevare le economie nazionali colpite dalla recessione economica¹⁸. La crisi derivata dalla pandemia, inoltre, ha reso evidente la necessità per gli Stati membri di incrementare la propria capacità di risposta alle nuove sfide che gli si stanno presentando, quali quella demografica, il cambiamento climatico e il

¹³ Commissione Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) n. 1466/97*, 26 aprile 2023; https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/economic-governance-review_en

¹⁴ Commissione Europea, *Comunicazione* (2022).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

Si è trattato all'inizio del presente elaborato la conformazione della spesa pubblica italiana dei primi due decenni degli anni Duemila, caratterizzata da politiche di *spending review* che hanno portato a una contrazione degli investimenti e, di conseguenza, a un freno della crescita economica.

¹⁸ Commissione Europea, *Comunicazione* (2022).

nuovo quadro geopolitico in seguito all'invasione russa in Ucraina; per poter fronteggiare questi eventi è necessario sostenere le politiche di bilancio che garantiscano l'equilibrio delle finanze pubbliche e, soprattutto, incrementare la spesa in investimenti pubblici, così da "facilitare la duplice transizione verde e digitale"¹⁹ e creare le condizioni per una crescita economica di lungo periodo.

Per questi motivi, secondo la Commissione la nuova *governance* economica europea, immettendosi sul percorso avviato con l'Agenda 2030 e con l'iniziativa *Next Generation EU*, dovrebbe stimolare l'adozione di politiche di bilancio prudenti nel corso delle fasi favorevoli del ciclo economico, così da contribuire alla formazione di riserve di bilancio che possano essere utilizzate in momenti di crisi, quando si rende necessaria l'adozione di misure discrezionali, quali la decisione di aumentare la spesa per investimenti, in modo da ridurre le ripercussioni economiche negative dalla crisi derivate²⁰.

Quello che della suddetta riforma rileva maggiormente ai fini della presente trattazione riguarda la proposta di introduzione di piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, con i quali gli Stati membri possano delineare i propri percorsi di aggiustamento di bilancio e predisporre una serie di riforme e investimenti strategici, sulla base di un indicatore operativo di bilancio unico, dato, come accennato, dal parametro della spesa netta²¹.

Tali piani sono stati individuati come uno dei punti cardine della riforma, dal momento che essi dovrebbero riunire, in un unico strumento e in un quadro comune europeo, gli impegni di bilancio, di riforma e di investimento di ciascuno Stato membro, combinando tra loro i programmi di stabilità e convergenza con i programmi nazionali di riforma²². La logica è quella di inglobare gli obiettivi strategici concordati in sede europea nei piani suddetti, che al loro interno definiranno "le traiettorie di bilancio specifiche per paese, gli investimenti pubblici prioritari e gli impegni di riforma che, insieme, garantiscano una riduzione duratura e graduale del debito e una crescita sostenibile e inclusiva"²³. Il nuovo quadro ha tra i suoi obiettivi, quindi, quello di incoraggiare gli Stati a implementare azioni di riforma e investimento significativi, tanto che a essi verrà concesso un percorso di aggiustamenti di bilancio più graduale laddove si impegnino ad implementare gli interventi previsti dai piani²⁴. Si tratta di una linea d'azione che percepisce gli investimenti non come elementi passibili di causare squilibri di bilancio, ma ritenendoli, anzi, insieme a riforme in grado di favorirne l'implementazione, delle risorse essenziali per rafforzare la crescita economica potenziale

¹⁹ Ibidem, cit.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Queste sezioni sono attualmente tra loro distinte e compongono due delle tre sezioni del Documento di Economia e Finanza, presentato annualmente dall'Italia all'UE. Cfr. Ibidem.

²³ Ibidem, cit.

²⁴ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/economic-governance-review_en

e per raggiungere quegli obiettivi di resilienza e trasformazione verde e digitale avviati dall'iniziativa *Next Generation EU*²⁵.

Questi piani avranno durata pluriennale, pensata a un minimo di quattro anni e un massimo di sette²⁶, vincoleranno, di conseguenza, i bilanci annuali degli Stati membri nel corso della loro implementazione, e verranno presentati dagli Stati membri alla Commissione e al Consiglio sulla base di un quadro comune europeo che definirà gli obblighi degli Stati membri per garantire la riduzione del debito pubblico, o la sua stabilità entro livelli prudenti, e per assicurare il livello di disavanza al di sotto del 3 per cento del PIL²⁷.

I piani dovranno essere valutati positivamente dalla Commissione e adottati formalmente dal Consiglio dell'Unione, ai quali verrà affidato anche il monitoraggio dell'attuazione dei piani nel corso del semestre europeo²⁸ e sulla base di relazioni annuali degli Stati membri.

Ai fini della valutazione positiva della Commissione, gli impegni in materia di riforme e investimenti proposti dovranno, anzitutto, riguardare le priorità comuni fissate in sede europea²⁹ e promuovere, in ogni caso, la crescita sostenibile; dovranno avere un livello di dettaglio adeguato, con scadenze temporali preventivamente definite, così da consentirne il monitoraggio in corso di attuazione; dovranno garantire che gli investimenti previsti in conseguenza delle raccomandazioni specifiche per Paese possano essere coperti senza comportare tagli ad altri settori nel corso dell'attuazione dei piani; infine, nel periodo di attuazione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, i piani strutturali in esame dovranno garantire la coerenza delle politiche promosse con quelle adottate dai piani nazionali di ripresa e resilienza³⁰, anche in virtù della convergenza dei rispettivi obiettivi di lungo periodo.

Una volta che la Commissione avrà espresso la propria valutazione positiva sui piani strutturali nazionali, spetterà al Consiglio la loro adozione formale³¹.

Il processo appena descritto è rappresentato dalla figura a seguire:

²⁵ Commissione Europea, *Comunicazione* (2022).

²⁶ Laddove si preveda un termine attuativo più ampio gli Stati dovranno però garantire l'implementazione di un maggior numero di riforme e investimenti. Cfr. Commissione Europea, *Comunicazione* (2022).

²⁷ Commissione Europea, *Comunicazione* (2022).

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Si fa riferimento, in particolare: all'*European Green Deal*, che promuove la transizione verso la neutralità climatica entro il 2052 tramite l'adozione da parte degli Stati membri di Piani nazionali per l'energia e il clima; all'*European Pillar of Social Rights*, che prevede obiettivi in materia di occupazione, formazione professionale e riduzione della povertà entro il 2030; al *Digital Decade Policy Programme 2030*, che promuove la transizione digitale e che si traduce anch'esso con l'elaborazione di piani strategici nazionali per il decennio digitale; lo *Strategic Compass for Security and Defence-For a European Union*, che vuole proteggere gli interessi e i valori europei e promuovere la pace e la sicurezza internazionale. Cfr. Commissione Europea, *Annex VI to the Proposal for Regulation n. 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*, 26 aprile 2023.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.



Fonte: Commissione Europea, *Comunicazione* (2022).

Dal quadro così delineato emerge come i piani strutturali di bilancio a medio termine nazionali propongano un approccio relativamente innovativo rispetto agli investimenti pubblici: questi vengono oggi percepiti, infatti, come fattore determinante per la crescita economica di un Paese e vanno, in quanto tali, incentivati, mettendo definitivamente fine alle politiche di austerità che hanno caratterizzato le politiche economiche europee nei primi due decenni del nuovo millennio. D’altro canto, non si tratta di un approccio del tutto nuovo, dal momento che si immette sullo stesso percorso tracciato dall’introduzione del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, sulla base del quale gli Stati membri hanno stilato dei piani nazionali di riforme e investimenti con i quali rispondere alla crisi e avviare le proprie economie alle transizioni ecologica e digitale già menzionate e al raggiungimento degli macro-obiettivi di *policy* enucleati dai sei pilastri di cui all’articolo 3 del Regolamento (UE) 2021/241.

I piani avranno poi il compito di prevedere anche un percorso di aggiustamento di bilancio nazionale, definito sulla base dell’indicatore operativo unico³² dato dalla spesa primaria netta finanziata a livello nazionale: questa fa riferimento alla “spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escludendo la spesa per interessi e la spesa ciclica derivante dalla disoccupazione”³³. Il percorso di spesa degli Stati membri nel corso di attuazione dei piani diventerà quindi l’indicatore unico su cui basare la sorveglianza economica ed eventualmente apportare aggiustamenti ai quadri di bilancio nazionali e “si tradurrà in massimali annui di spesa nel periodo di aggiustamento da rispettare in relazione alla spesa finanziata a livello nazionale”³⁴. In questo modo, tramite la sorveglianza di bilancio, effettuata dalla Commissione e dal Consiglio, sarà possibile monitorare gli sviluppi della spesa per assicurare la sua attinenza alle previsioni fatte in sede di

³² <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/economic-governance-framework/reform/>

³³ Commissione Europea, *Comunicazione* (2022), cit.

³⁴ *Ibidem*, cit.

pianificazione ed evitare che scostamenti annuali, anche di piccola rilevanza, portino cumulativamente a deviazioni consistenti dal percorso preventivato³⁵.

4.2. *Il monitoraggio dei piani strutturali di bilancio a medio termine: il rafforzamento della sorveglianza europea*

Il rispetto delle nuove regole di *governance* economica è garantito dal potenziamento dei meccanismi di sorveglianza multilaterale sull'attuazione dei piani strutturali a medio termine, sul rispetto degli equilibri macroeconomici e sul rafforzamento delle procedure per disavanzi eccessivi nei casi di inosservanza del valore di riferimento del disavanzo al 3 per cento del PIL³⁶. Tale sorveglianza si baserà sulla presentazione di relazioni annuali da parte degli Stati membri sullo stato di esecuzione dei piani strutturali, nei quali verrà dettagliata l'implementazione delle riforme e degli investimenti da essi previsti.

La riforma vuole, da un lato, aumentare la responsabilità nazionale, lasciando agli Stati membri una maggiore flessibilità nel tracciamento delle proprie traiettorie di bilancio e nella predisposizione di riforme e investimenti per la crescita; dall'altro lato, però, promuove un rafforzamento della fase esecutiva dei piani, fondata proprio sulla sorveglianza multilaterale e sulla predisposizione di sanzioni più efficaci nei casi di mancato rispetto degli impegni presi o dei valori di riferimento del rapporto tra disavanzo e PIL al 3 per cento³⁷. In proposito, si prevede l'automaticità dell'avvio delle procedure per disavanzo eccessivo per gli Stati membri che presentino un problema di debito pubblico sostanziale e che si scostino dal percorso concordato con l'Unione e disciplinato dai piani strutturali di medio termine; l'automaticità dell'avvio di questa procedura si perderebbe, invece, laddove lo scostamento dai piani sia effettuato da uno Stato con un debito pubblico moderato: la sua attivazione dipende, in questo caso, dalla gravità degli scostamenti e, in particolare dal loro rischio di comportare errori rilevanti³⁸ nel percorso di spesa pluriennale, tale da aumentare il disavanzo.

Il rispetto degli impegni presi rispetto a riforme e investimenti previsti dai piani verrà monitorato nel corso del semestre europeo, durante il quale gli Stati membri dovranno riferire sullo stato di attuazione dei piani, tramite relazioni annuali sullo stato dei lavori, e riferire alle istituzioni europee quali siano state le azioni intraprese per dar seguito alle raccomandazioni specifiche per

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

Paese³⁹. Il monitoraggio dello stato di attuazione di riforme e investimenti sarà agevolato dall'alto livello di dettaglio delle loro descrizioni all'interno dei piani e dal cadenzamento dei tempi di loro attuazione nell'arco temporale di esecuzione dei piani⁴⁰.

In virtù dell'importanza rivestita dai piani di riforma e investimento nel nuovo assetto di *governance* economica, la Commissione ha annunciato la creazione di uno strumento innovativo che ne garantisca l'attuazione, consistente nella possibilità per gli Stati membri di chiedere percorsi di aggiustamento di bilancio più gradualisti laddove predispongano riforme e investimenti considerati prioritari per la promozione della crescita economica sostenibile nel lungo periodo e che, di conseguenza, possano avere un impatto positivo sull'andamento del debito pubblico⁴¹. Questa possibilità dovrebbe essere sostenuta da un meccanismo esecutivo rafforzato che, in caso di inadempimenti nell'attuazione degli interventi concordati, preveda l'applicazione di sanzioni.

Si tratta di un meccanismo apparentemente simile a quello delineato dal quadro di *governance* economica attuale, che prevede la sorveglianza europea sugli impegni assunti dagli Stati membri nei propri programmi di stabilità e nei programmi nazionali di riforma; in realtà il meccanismo delineato dalla riforma in esame dovrebbe assicurare con più efficacia il rispetto degli accordi tra Stati membri e Unione Europea, proprio in virtù dell'applicazione di sanzioni laddove gli Stati membri non si attengano agli impegni presi rispetto alle riforme e agli investimenti.

Le sanzioni potranno essere di tipo reputazionale, ad esempio prevedendo obblighi di rendicontazione ulteriori a quelli normali, o di tipo finanziario, con conseguente riduzione degli importi o addirittura sospensione dei finanziamenti europei laddove gli Stati membri non siano intervenuti per ridurre i disavanzi eccessivi risultanti dal mancato rispetto dei limiti previsionali della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale⁴². Le sanzioni finanziarie saranno applicabili agli Stati appartenenti alla zona euro, mentre, laddove l'inadempimento sia imputabile a uno Stato non aderente alla moneta unica, la sanzione consisterà nella revisione del percorso pluriennale di spesa primaria netta in termini più restrittivi⁴³.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Commissione Europea, *Comunicazione* (2022).

⁴³ Riducendo, di fatto, la capacità di spesa annua tramite risorse nazionali dello Stato sanzionato. La sanzione più restrittiva prevista per gli Stati aderenti alla moneta unica è legata al fatto che lo scostamento dalle previsioni di spesa fissate, in questo caso, comporterebbe riflessi negativi su tutta l'eurozona e non solo per lo Stato in questione. Cfr. Commissione Europea, *Comunicazione* (2022).

4.3. *Il livello nazionale del monitoraggio delle riforme e degli investimenti dei piani strutturali nazionali: considerazioni conclusive sull'applicabilità del ReGiS come sistema unico di monitoraggio*

Il monitoraggio effettuato a livello europeo, basato sulle relazioni annuali nazionali e dal quale scaturiranno le sanzioni suddette nel caso della rilevazione di scostamenti dai piani, dovrà essere supportato dal corredo informativo relativo allo stato di avanzamento di riforme e investimenti implementati dai vari Stati membri, che non potrà che essere gestito dai sistemi di monitoraggio adottati da questi ultimi.

Rispetto agli obblighi di monitoraggio nazionali, la Comunicazione della Commissione del 9 novembre 2022 e la Proposta legislativa della stessa del 26 aprile 2023 prevedono solamente la partecipazione al processo delle istituzioni di bilancio nazionali indipendenti⁴⁴. Queste avranno un ruolo sia in sede di predisposizione dei piani, tramite la realizzazione di valutazioni *ex ante* circa l'adeguatezza degli stessi nell'assicurare la soddisfazione dei criteri di valutazione europei, che in fase esecutiva ed *ex post* tramite valutazioni sul conseguimento dei risultati di bilancio annuali rispetto ai piani pluriennali e ai livelli di spesa concordati⁴⁵. Quanto emerso dalle valutazioni delle istituzioni di bilancio nazionali indipendenti fornirà un supporto alla Commissione Europea e al Consiglio nel corso delle proprie valutazioni nell'ambito della sorveglianza durante il semestre europeo⁴⁶.

Per quanto riguarda invece il monitoraggio dell'avanzamento vero e proprio delle riforme e degli investimenti previsti dai piani a medio termine, questo sarà rimesso agli Stati membri e ai sistemi di rilevazione da essi implementati per il monitoraggio dei progetti pubblici.

Per quel che concerne il monitoraggio dei piani a medio termine italiani, diverse motivazioni supportano l'ipotesi per la quale la scelta ricadrà sul sistema ReGiS, utilizzato nell'ambito del PNRR. Una prima ragione può essere collegata al fatto che si tratta, sia nel caso del PNRR che dei futuri piani strutturali a medio termine, di programmi basati sull'attuazione di un insieme di riforme e investimenti tra loro associati, secondo una logica affine di promozione della crescita sostenibile di lungo periodo.

In secondo luogo, il ReGiS è un sistema che, già ora, funge da raccordo tra l'Italia e l'Unione Europea per la trasmissione di dati⁴⁷ di avanzamento dei progetti finanziati dal Dispositivo per la

⁴⁴ In Italia si fa riferimento all'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), istituito dalla legge n. 243 del 2012, ai sensi di quanto previsto dal Regolamento (UE) 2013/473.

⁴⁵ Commissione Europea, *Comunicazione* (2022).

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ <https://sireinformatica.it/regis-monitoraggio-e-rendicontazione-del-pnrr/>

Ripresa e la Resilienza, rilevando la gestione fisica, procedurale e finanziaria degli stessi: per questo motivo, è ragionevole pensare di estenderne l'utilizzo anche per i futuri piani strutturali, dal momento che, in questo modo, detta trasmissione sarebbe avvantaggiata dall'utilizzo di un sistema già conosciuto e sul quale si sono già formate delle prassi applicative.

In terzo luogo, da quanto delineato dai documenti relativi alla riforma della *governance* economica europea, si evince per gli Stati membri un onere di rendicontazione, almeno annuale, nei confronti del Consiglio dell'Unione e della Commissione Europea, rispetto ai risultati da essi conseguiti: infatti, nelle relazioni annuali inviate alle istituzioni europee, gli Stati membri dovranno dar conto dei progressi raggiunti nell'anno di riferimento rispetto a quanto previsto dai piani, con informazioni relative al conseguimento delle riforme e alla realizzazione degli investimenti previsti, motivando gli eventuali scostamenti dalle previsioni⁴⁸. Si tratta, anche nei piani a medio termine, quindi, di un orientamento attento a garantire il raggiungimento dei risultati programmati, il che giustificerebbe, a maggior ragione l'utilizzo dello stesso sistema di gestione, monitoraggio e controllo adottato per il PNRR che, essendo un programma di *performance*, risponde a logiche affini.

Infine, occorre attenzionare che la finalità stessa dell'elaborazione del sistema ReGiS sia stata proprio quella di avviare, in Italia, un percorso di razionalizzazione dei sistemi di rilevazione e gestione delle informazioni di monitoraggio relative ai progetti pubblici, facendo convergere nel sistema utilizzato per il PNRR i principali strumenti di monitoraggio già esistenti⁴⁹ e rendendo così quest'ultimo l'unico punto di monitoraggio e rendicontazione utilizzato in Italia⁵⁰. La logica dietro alla pianificazione di un percorso deputato alla standardizzazione delle informazioni rilevate dal monitoraggio, alla progressiva integrazione nel ReGiS delle banche dati già esistenti, nonché all'estensione dell'interoperabilità con i sistemi gestionali utilizzati dalle amministrazioni per le attività di monitoraggio, “risponde all'esigenza trasversale della Pubblica Amministrazione di standardizzare i processi informatici e di farli convergere in spazi altamente funzionali allo svolgimento delle operazioni”⁵¹: il sistema ReGiS, infatti, reca con sé alcune funzionalità innovative, quali la struttura modulare e la flessibilità della sua architettura⁵², che dovrebbero garantire, nel lungo periodo, l'univocità dell'accesso a tutte le informazioni ruotanti attorno ai progetti pubblici, conseguendo, in questo modo, una semplificazione dei processi amministrativi e una razionalizzazione degli oneri informativi delle amministrazioni.

⁴⁸ Dai quali potranno derivare le sanzioni descritte nel paragrafo precedente.

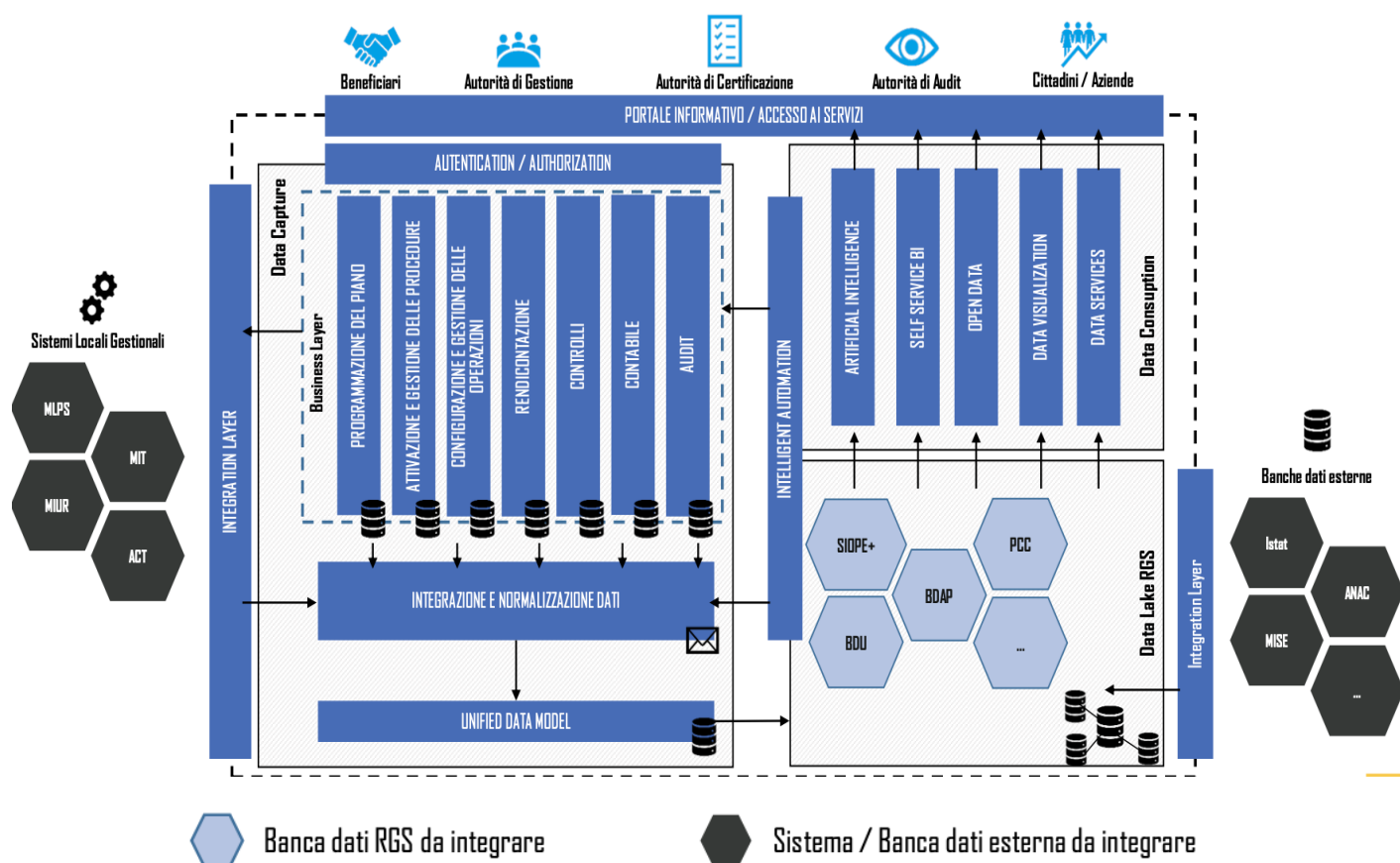
⁴⁹ <https://sireinformatica.it/regis-monitoraggio-e-rendicontazione-del-pnrr/>

⁵⁰ Principalmente per i progetti d'investimento pubblico, ma anche, come nel caso del PNRR ed eventualmente dei piani strutturali di bilancio a medio termine, delle riforme a essi associate.

⁵¹ <https://area.rgs.mef.gov.it/canali/230/bacheca/news/666665/regis: la piattaforma e le iniziative per il pnrr>, cit.

⁵² Si rimanda al terzo capitolo del presente elaborato per una enucleazione di dettaglio delle funzionalità del sistema ReGiS.

A conferma dell'obiettivo di lungo periodo di far convergere in ReGiS i sistemi informativi e le banche dati utilizzate dalle amministrazioni, si richiama di seguito l'architettura che dovrebbe avere la banca dati unitaria risultante dal percorso di integrazione delineato dalla Ragioneria Generale dello Stato:



Fonte: elaborazione MEF-RGS (www.italiadomani.it)

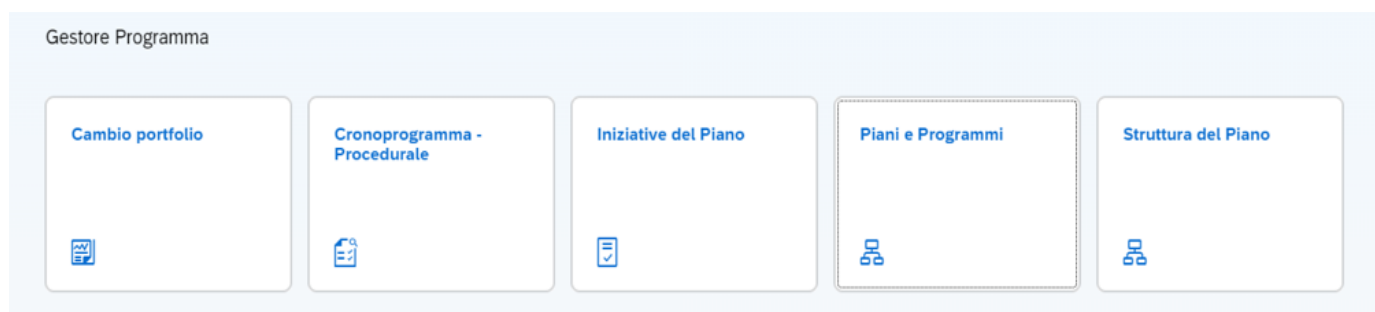
Questo schema fornisce una visualizzazione grafica del percorso di integrazione già avviato dalla Ragioneria: ad oggi, infatti, è già garantita l'uniformità delle informazioni rilevate dai principali sistemi di monitoraggio utilizzati per i progetti di investimento pubblici⁵³, così come l'interoperabilità con le principali banche dati interne alla RGS, quali la BDU, la BDAP e il SIOPE+. È ancora da implementare, invece, l'integrazione con le banche dati esterne al sistema della Ragioneria, quali quelle utilizzate dagli altri ministeri e quelle di ISTAT e ANAC.

L'obiettivo di estendere, in futuro, l'utilizzo del sistema ReGiS per il monitoraggio del complesso dei progetti pubblici è testimoniato, anzitutto, da un riferimento normativo fornito dalla circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 40 del 2022, nella quale la scelta di adottare un sistema di monitoraggio differente tra i programmi cofinanziati PNRR e i programmi interamente PNC è giustificata dall'esigenza di avviare, fin da subito, la rilevazione delle informazioni tramite il

⁵³ <https://area.rgs.mef.gov.it/canali/230/bacheca/news/666665/regis: la piattaforma e le iniziative per il pnrr>

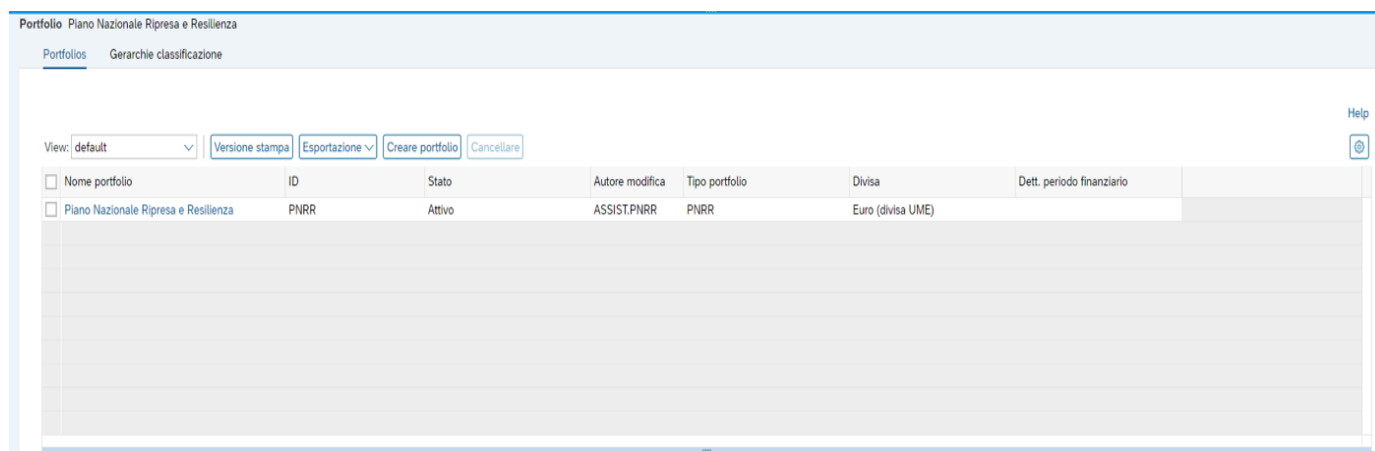
sistema MOP, ma solo “nelle more della realizzazione di un unico sistema di monitoraggio degli investimenti”⁵⁴ da parte della Ragioneria Generale dello Stato. In questa circolare, quindi, si trova un riferimento normativo immediato alla volontà della Ragioneria di estendere l’utilizzo di ReGiS anche a interventi al di fuori del PNRR e di ricondurre al suo interno gli altri sistemi di monitoraggio già esistenti, così da arrivare al sistema di monitoraggio unico per tutti i progetti pubblici.

Un altro indizio sulla futura estensione di ReGiS per il monitoraggio di tutti i progetti pubblici è dato, tra l’altro, anche dall’attuale architettura della piattaforma: essa attualmente fornisce uno strumento di monitoraggio e gestione dei soli interventi afferenti al PNRR e a quelli cofinanziati dal PNC, ma esiste già ora un’interfaccia del sistema che rimanda al futuro inserimento di programmi ulteriori al PNRR e della quale si riporta di seguito la schermata:



Fonte: sistema ReGiS.

La *tail* “Piani e Programmi”, infatti, permette, una volta aperta, di selezionare il piano del quale si vogliono effettuare le azioni di gestione, monitoraggio e controllo consentite dal sistema ReGiS. Si riporta di seguito l’interfaccia visualizzata dai soggetti deputati al monitoraggio una volta aperta la scheda “Piani e Programmi”, nella quale sarà possibile selezionare i programmi immessi nel sistema:



Fonte: sistema ReGiS.

⁵⁴ MEF-RGS, Circolare n. 40 del 2022.

Ad oggi è possibile selezionare il solo PNRR, ma si tratta di una funzionalità che apre all'estensione dell'utilizzo di ReGiS ad altri programmi, tra i quali plausibilmente, per le ragioni spiegate all'inizio del paragrafo, i piani strutturali di bilancio a medio termine di cui alla riforma per un nuovo quadro di *governance* economica europea.

5. Conclusione

Il presente elaborato ha analizzato l'evoluzione dei processi di spesa pubblica degli ultimi decenni, focalizzandosi sul settore degli investimenti e, in particolare, su quelli infrastrutturali. Si è rilevato come il settore degli investimenti in Italia non è stato caratterizzato da un quantitativo di risorse adeguato, soprattutto se comparato ai dati sulla spesa nel medesimo settore degli altri Paesi europei, portando, spesso, a una carenza degli investimenti pubblici rispetto ai fabbisogni infrastrutturali del Paese.

Dall'esigenza di recuperare il disavanzo italiano rispetto agli altri Paesi europei in un settore di spesa strategico ai fini della crescita del potenziale economico, il legislatore ha introdotto nell'ordinamento dei meccanismi di controllo e razionalizzazione della spesa in conto capitale, e in particolar modo di quella destinata agli investimenti, consistenti nei sistemi di monitoraggio a essa deputati, che sono stati l'oggetto principale della presente trattazione.

L'elaborato ha quindi proceduto con l'analisi dei sistemi di monitoraggio principali della spesa per investimenti italiana, a partire dal sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP) di cui alla legge n. 144 del 1999, per poi focalizzarsi sul sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP), di cui al decreto legislativo n. 229 del 2011, con dei cenni al Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) degli interventi finanziati dai fondi strutturali europei, e analizzando, infine, il sistema di Monitoraggio delle Grandi Opere (MGO) di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016.

L'analisi di questi sistemi di monitoraggio, supportata da quanto emerso dall'intervista ai dirigenti dell'Ispettorato Generale per gli Affari Economici del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹, ha fatto emergere la natura sostanzialmente informativa degli stessi, il cui fine ultimo è quello di razionalizzazione ed efficientamento della spesa pubblica.

Infatti, seppure si siano riscontrate delle differenze tra questi monitoraggi, si è concluso, anzitutto, che essi condividono il medesimo tracciato informativo, dal momento che le loro osservazioni si incentrano sulla rilevazione dei codici identificativi di ciascun progetto (CUP) e di ciascuna gara che li riguarda (CIG), dalla quale deriva la conoscibilità di un'ampia gamma di informazioni, garantita dall'interoperabilità tra le banche dati utilizzate dalle amministrazioni per effettuare le proprie rilevazioni. In secondo luogo, tali sistemi di monitoraggio sono accomunati dall'obiettivo generale di controllare i tempi e le modalità con cui vengono effettuati i processi di spesa delle risorse stanziare per gli investimenti pubblici, seppure con ottiche parzialmente diverse: il MIP, infatti, persegue l'obiettivo di garantire la tracciabilità delle informazioni di carattere finanziario legate agli investimenti in un'ottica di puro controllo e razionalizzazione della spesa; il

¹ Piepoli M., Rizzo, G., Vecchione, N., *Intervista* (2023).

MOP, invece, seppure si incentra principalmente sul controllo dei flussi di spesa, ambisce a realizzare un monitoraggio a tutto tondo del ciclo di vita delle opere pubbliche, così da efficientare i processi programmatici, realizzativi e valutativi relativi a queste ultime; il MGO, infine, persegue una finalità di controllo della spesa pubblica nella realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie del Paese, ma nell'ottica di garantirne la legalità e, soprattutto, la prevenzione del rischio di infiltrazione mafiosa.

L'analisi dell'avanzamento della spesa pubblica negli ultimi due decenni è stata propedeutica per comprendere appieno la portata innovativa rivestita dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che rivede profondamente la prospettiva della spesa pubblica non solo italiana, ma anche europea, essendo una manifestazione del *Next Generation EU* e utilizzando il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (DRR) per il suo finanziamento, tanto che ha dettato i principi d'ispirazione fondamentali dell'attuale proposta di riforma della *governance* economica europea da parte della Commissione, analizzata nell'ultimo capitolo del presente elaborato.

Allo stesso modo, l'analisi dei sistemi di monitoraggio introdotti a partire dalla legge n. 144 del 1999 è stato utile per comprendere come l'aspetto della rilevazione e valutazione dei dati relativi agli investimenti pubblici sia strettamente connesso alla logica sottostante alla spesa in questo settore: si è analizzato, quindi, come con il PNRR la logica sottesa al suo monitoraggio abbia subito un'evoluzione in accordo con quella della spesa da esso prevista, abbracciando l'orientamento *performance-based* del Piano e con un'articolazione che ne segue i livelli di attuazione.

Conclusa la trattazione in chiave evolutiva dei sistemi di monitoraggio adottati nel corso degli anni, l'analisi si è quindi focalizzata sul PNRR e sul suo monitoraggio. Da questa è emersa la sua caratteristica fondamentale di essere un piano di *performance* e non di spesa, ossia un programma orientato al raggiungimento di risultati qualitativi e quantitativi, concordati in sede europea nel corso della programmazione degli interventi e individuati da specifici indicatori che ne consentano il monitoraggio in corso di realizzazione. Tali obiettivi assumono la denominazione di *milestone*, ossia obiettivi qualitativi, e *target*, che fanno invece riferimento ai traguardi quantitativi, e sono stati definiti in sede europea e allegati alla Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021.

Tali obiettivi e traguardi caratterizzano il PNRR in maniera innovativa rispetto ai programmi di spesa europei già esistenti, quali quelli afferenti ai Fondi strutturali e al Fondo per lo sviluppo e la coesione, dal momento che prefissano già in sede di programmazione quelli che sono i risultati qualitativi e quantitativi attesi e gli collegano al meccanismo di finanziamento del Piano, che prevede l'accordo dei pagamenti agli Stati membri da parte dell'Unione Europea al solo raggiungimento delle *milestone* e dei *target* prefissati. Questo meccanismo, previsto dal Regolamento (UE) 2021/241, all'articolo 24, è volto ad assicurare il raggiungimento dei risultati programmati, finanziando

solamente quegli interventi dei piani nazionali che abbiano superato una valutazione positiva della Commissione rispetto al raggiungimento degli obiettivi di *performance* previsti dalla Decisione di esecuzione del Consiglio. Da questa caratteristica del meccanismo di finanziamento deriva la connotazione del PNRR come vero e proprio contratto di *performance* dell'Italia con l'Unione Europea, per il quale, le risorse del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza non sono volte a rimborsare le spese sostenute nell'ambito degli interventi del Piano, logica propria dei programmi di spesa europei, ma a finanziare le riforme effettivamente implementate e i risultati quantitativi raggiunti. Il meccanismo finanziario è quindi volto a incentivare la realizzazione di obiettivi di risultato ben precisi e, per farlo, prevede un vero e proprio strumento sanzionatorio, dato dalla sospensione della totalità o di parte del contributo finanziario o del prestito nel caso di mancata attuazione degli obiettivi programmati nei tempi o nelle modalità previste, e, laddove l'inadempimento persista, la riduzione dei medesimi importi in misura proporzionale agli obiettivi mancati.

La trattazione ha poi proseguito con l'enucleazione delle caratteristiche del PNRR che supportano la sua gestione secondo la logica *performance-based*, partendo dalla struttura di *governance* delineata dal legislatore, per poi analizzare la strutturazione del Piano e gli strumenti di supporto per la sua attuazione. Da questa è emersa un'altra importante caratteristica del Piano e riguardante la logica sottostante alla spesa per investimenti, che subisce, nell'ambito dell'iniziativa per la ripresa e la resilienza, un profondo cambiamento, dato dalla loro associazione a un insieme di riforme, propedeutiche a creare le condizioni regolatorie di contesto nel quale gli investimenti agiranno. Si tratta di una modalità innovativa di pensare agli investimenti, per la quale questi ultimi devono essere messi nelle condizioni di raggiungere i risultati sperati in termini di produttività e crescita di lungo periodo, e lo strumento per creare queste condizioni di contesto è dato da un insieme di riforme che migliorino l'equità e la competitività del Paese. In questo modo, gli investimenti saranno in grado di agire con l'impatto sperato sul tessuto economico-sociale, in una logica di rinnovamento e resilienza, fondata non su interventi *una tantum*, dei quali non si riesca a fare una valutazione di impatto sul tessuto economico-sociale, ma su un processo integrato di programmazione, monitoraggio e valutazione di investimenti che, per raggiungere i risultati prefissati, necessitano di un'azione regolamentare volta a favorirne la riuscita in termini di miglioramento qualitativo dei contesti in cui vengono implementati.

In virtù dell'importanza economico-sociale rivestita dal PNRR e della mole di risorse a esso destinate, sono stati predisposti, e in questo ambito analizzati, una serie di strumenti per assicurarne la riuscita e, uno dei più importanti tra questi, è proprio il meccanismo delineato per il suo monitoraggio, oggetto del terzo capitolo dell'elaborato.

Si è fatta, anzitutto, una ricognizione della normativa sul monitoraggio del Piano, a partire dalla legge n. 178 del 2020, la quale, all'articolo 1, comma 1043, ha previsto l'elaborazione da parte della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze di un sistema informatico con il quale le amministrazioni potessero gestire le azioni di monitoraggio, rendicontazione e controllo del Piano. Il frutto di questa elaborazione della Ragioneria è stato il sistema informativo ReGiS, attorno al quale ruota l'intero processo di monitoraggio e del quale, anche tramite uno studio empirico sul sistema informativo nell'ambito di un tirocinio presso l'Organismo indipendente di Audit del PNRR del MEF, sono state analizzate: le modalità operative, evidenziando in particolar modo quelle grazie alle quali esso supporta le amministrazioni nell'adempimento delle attività di pianificazione, monitoraggio e rendicontazione delle misure e degli interventi del Piano; nonché, soprattutto, le caratteristiche che lo differenziano dai sistemi di monitoraggio adottati precedentemente e che lo rendono un *unicum* nel suo genere.

Da questa analisi è stato possibile rilevare, anzitutto, un'affinità del tracciato informativo oggetto del monitoraggio del Piano rispetto alle informazioni rilevate dai sistemi MOP e dal SNM nell'ambito dei fondi strutturali, dal momento che, in tutti e tre i casi, si tratta di un monitoraggio fondato sulla rilevazione dei dati di attuazione finanziaria e di avanzamento fisico e procedurale degli interventi. La standardizzazione dei dati rilevati consente al ReGiS di porsi in una linea di continuità operativa con gli strumenti informativi già utilizzati dalle amministrazioni, il che risulta coerente con l'obiettivo della Ragioneria di utilizzarlo, in futuro, come unico sistema di monitoraggio degli investimenti realizzati sul territorio nazionale, argomento trattato nell'ultimo capitolo dell'elaborato.

La rilevazione dei dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale, viene effettuata su tutti e tre i livelli attuativi del Piano dai soggetti degli stessi responsabili, a partire dai singoli Progetti, che costituiscono l'unità di rilevazione di base del monitoraggio, ampliando poi lo sguardo alla rilevazione di *milestone* e *target*, per arrivare al monitoraggio di avanzamento delle Misure nel loro complesso. Questa rilevazione, però, a differenza di quanto avviene per i sistemi di monitoraggio studiati all'inizio, non ha l'obiettivo di garantire un flusso informativo adeguato volto a controllare l'utilizzo delle risorse pubbliche e da razionalizzare ed efficientare i processi allocativi delle stesse, quanto piuttosto di verificare il conseguimento degli obiettivi concordati in sede europea, in modo da assicurare la ricezione dei finanziamenti da parte della Commissione. Tutto il processo di monitoraggio del Piano, infatti, si articola in modo da assicurare il rispetto degli *standard* di *performance* prefissati, strutturandosi in modo da creare scadenze intermedie che diano conto dell'avanzamento dell'attuazione e che allertino le amministrazioni, laddove ci siano ritardi suscettibili di mancare gli obiettivi europei, così da consentire loro l'adozione di misure correttive.

Il processo di monitoraggio del PNR, quindi, non rappresenta solo una modalità di rilevazione di informazioni, ma assume valore sostanziale, dal momento che costituisce uno strumento unico in grado “di cogliere, con largo anticipo rispetto alle scadenze formali, eventuali criticità e di individuare tempestivamente azioni correttive finalizzate a garantire il rispetto degli impegni presi”² e quindi il rilascio dei finanziamenti europei.

Dall’analisi della struttura e dell’operatività del sistema ReGiS è stato possibile concludere, in definitiva, che ciò che lo differenzia sostanzialmente dai sistemi di monitoraggio già esistenti sta nel fatto che esso non vuole essere uno strumento meramente informativo, come i precedenti, quanto piuttosto un dispositivo volto ad assicurare il corretto andamento del PNRR e a rendicontarne, così, i risultati di gestione dinanzi alla Commissione Europea: esso quindi, a differenza dei MIP, MOP e SNM, non vuole perseguire un efficientamento dei processi di spesa nel settore degli investimenti, quanto piuttosto garantire una *performance* realizzativa adeguata agli *standard* programmati, in modo da avallare il rilascio dei pagamenti semestrali ed evitare ritardi e inadempimenti che mettano a rischio il conseguimento degli obiettivi di ripresa e resilienza, essenziali per la crescita economica di lungo periodo e per i quali il Piano è stato introdotto.

L’ultimo capitolo dell’elaborato è stato dedicato, infine, a una riflessione sulle prospettive future della spesa per investimenti in Europa e in Italia e sul suo monitoraggio. Infatti, è attualmente in corso un processo di riforma della *governance* economica europea, che ha l’obiettivo di migliorare la resilienza economica dell’Unione, apportando delle modifiche all’attuale Patto di Stabilità. In particolare, si è rilevato come uno degli obiettivi della riforma sia proprio quello di integrare strutturalmente alcuni capisaldi introdotti dall’iniziativa del *Next Generation EU* e dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, secondo una logica innovativa che vede andare di pari passo la stabilizzazione dei debiti pubblici e la realizzazione di interventi e iniziative orientati alla crescita economica di lungo periodo.

Si sono attenzionati tre punti chiave della riforma, posti in linea di stretta continuità con il Dispositivo e che fanno riferimento: all’incremento delle politiche di spesa per investimenti nei periodi di crisi, in modo da aumentare la produttività di lungo periodo; all’associazione degli investimenti a un assetto di riforme che ne facilitino l’impatto sul contesto socio-economico; alla promozione di azioni volte a superare i divari territoriali che caratterizzano l’Unione e ad avviare quest’ultima verso la transizione verde e digitale.

Lo strumento individuato per queste azioni è quello dei piani strutturali di bilancio di medio termine nazionali che rechino, al loro interno, le azioni che i governi degli Stati membri intendano intraprendere per garantire la progressiva riduzione del proprio debito pubblico, l’equilibrio dei propri

² MEF-RGS, Allegato alla Circolare del 10 febbraio 2022, n. 9, cit.

bilanci e un insieme di riforme e investimenti prioritari che aiutino gli Stati nel perseguimento dei primi due aspetti e dai quali derivino un aumento della produttività e della crescita del potenziale economico.

Dall'analisi delle prospettive di riforma della *governance* economica è emerso come i piani nazionali di ripresa e resilienza abbiano fatto da apripista per una nuova modalità di fare investimenti in Europa, orientata al raggiungimento di risultati in termini di impatto concreti e misurabili, e volta a rispondere alle grandi sfide economiche, geopolitiche e sociali del nostro decennio.

Non resta quindi che chiedersi di quale sistema l'Italia adotterà per il monitoraggio dei suddetti piani e per la rendicontazione dei loro risultati in sede europea. Il sistema ReGiS, dal canto suo, sta dando prova di notevoli potenzialità in termini di funzionalità del sistema e di tracciato informativo con il quale viene alimentato; inoltre, si tratta di un sistema nato per monitorare non solo il PNRR, ma tutte le iniziative legate al *Next Generation EU*, come rilevato nell'ultimo paragrafo della trattazione.

Tra gli obiettivi dell'introduzione del sistema ReGiS c'è, infatti, la volontà di far convergere al suo interno le principali banche dati utilizzate oggi dalle amministrazioni per il monitoraggio delle varie componenti dei progetti d'investimento, e arrivare, così, a una razionalizzazione dei processi di monitoraggio esistenti, centralizzandone la gestione delle informazioni in un portale unico su tutto il territorio nazionale, peraltro dotato, nel caso di specie, di funzionalità innovative capaci di orientarlo al raggiungimento dei risultati programmati.

La vera sfida risulta quindi incentrata su due elementi: da un lato, sulla capacità della Ragioneria Generale dello Stato di proseguire con l'integrazione delle banche dati esistenti all'interno di ReGiS e di garantirne l'interoperabilità con i sistemi gestionali già utilizzati dalle amministrazioni, in modo da snellirne il carico informativo e perseguire il principio, da tempo prospettato, di unicità dell'invio delle informazioni. Dall'altro lato, perché si riesca a far convergere gli attuali sistemi di monitoraggio nel sistema ReGiS, così da arrivare al sistema di monitoraggio unico e, in quanto tale, utilizzato per i futuri piani strutturali di bilancio di medio termine, sarà necessario stimolarne l'utilizzo da parte delle amministrazioni e dei soggetti a vario titolo incaricati della rilevazione delle informazioni sugli investimenti pubblici.

Un sistema di monitoraggio, infatti, può migliorare solo con la frequenza del suo utilizzo, grazie alla quale è possibile apportarvi perfezionamenti e risolverne le problematiche di funzionamento; questo utilizzo frequente può essere però garantito solo laddove il monitoraggio diventi un alleato dell'amministrazione e non un onere amministrativo ulteriore, motivo per cui l'unico modo per stimolare l'utilizzo del ReGiS è dato dalla sua integrazione con gli altri sistemi informativi e dalla promozione del suo utilizzo a tutti i livelli gestionali degli interventi.

Se si riuscirà in quest'intento, il monitoraggio sarà in grado di aumentare la trasparenza dei processi di realizzazione degli investimenti pubblici e della spesa a essi destinata, accrescendone l'efficacia in termini di impatto sul contesto economico-sociale, nonché di costituire una fonte importantissima di informazioni ai fini della programmazione degli investimenti e della loro valutazione e di innestare e consolidare delle *best practices* nella realizzazione di interventi in quello che, probabilmente, è il settore di spesa di maggiore rilevanza ai fini della crescita del Paese.

6. Bibliografia

- Agenzia per la Coesione Territoriale – Nucleo di Verifica e Controllo – Unità Tecnica Centrale Conti Pubblici Territoriali, *I dati CPT sulla spesa per investimenti pubblici*, Dati, indagine diretta ai Responsabili Unici del Procedimento e casi di studio, 2021.
- Agenzia per la Coesione Territoriale – Nucleo di Verifica e Controllo – Unità Tecnica Centrale Conti Pubblici Territoriali, *Analisi degli investimenti pubblici. Dati, indagine diretta ai Responsabili Unici del Procedimento e casi studio*, 8 marzo 2021.
- Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo – Unità Tecnica Centrale Conti Pubblici Territoriali, *Relazione annuale CPT 2020. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*, 2020.
- Barettoni Arleri, A., *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Editore Giuffrè, Milano, 1986.
- Battista, F. M., Eramo, P., *Controllo e rendicontazione delle Misure PNRR*, in *Gazzetta Amministrativa*, 20 gennaio 2022.
- Bolognino, D., *Manuale di contabilità di Stato*, Cacucci Editore, Bari, 2019.
- Botto, A., Castrovinci Zenna S., *Diritto e Regolazione dei Contratti Pubblici*, Giappichelli, 2020.
- Camera dei deputati – Servizio studi – Dipartimento Ambiente, Dossier per documentazione n. 375/0, *Monitoraggio sull’attuazione delle opere pubbliche, verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del “Fondo opere” e del “Fondo progetti”*. Schema di D.Lgs. n. 415 (art. 30, commi 8 e 10, L. 196/2009), 5 dicembre 2011.
- Camera dei deputati – Servizi studi – Dipartimento Bilancio – Documentazioni e ricerche, *La spending review-Evoluzione normativa*, 2019.
- Camera dei deputati – Servizio studi – Dipartimento Bilancio – Documentazioni e ricerche, *Il controllo della spesa pubblica e la spending review*, 2022.
- Camera dei deputati – Servizio Studi – Osservatorio sulla legislazione, *Il cronoprogramma del PNRR*, Appunti del comitato per la legislazione-Sintesi e approfondimenti, 27 maggio 2021.
- Camera dei deputati – Servizio Studi, *I Fondi per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato*, 25 settembre 2020.
- Carnevale Venchi, M. A., in *Enciclopedia del diritto*, Volume XXX, voce: “Opere pubbliche (ordinamento)”, Giuffrè, Francis, Lefebvre, 1980.

- Cerniglia, F., *La spesa pubblica in Italia: articolazioni, dinamica e un confronto con gli altri Paesi*, Università Cattolica del Sacro Cuore – Centro di ricerca di analisi economica e sviluppo economico internazionale, Vita e Pensiero Editrice, 2005.
- Chiacchiararelli, A., Chiodi, R., *Il monitoraggio degli investimenti infrastrutturali nel quadro del PNRR*, PCM-SNA, 28 marzo 2023.
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica d'intesa con Conferenza unificata Stato – Regioni e Stato, Città ed Autonomie locali, *Sistema MIP. Elementi per un progetto*, 26 gennaio 2004.
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Delibera n. 143, del 27 dicembre 2002, *Sistema per l'attribuzione del Codice Unico di Progetto di investimento pubblico (CUP)*.
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Delibera n. 143, del 27 dicembre 2002, Allegato 1, *Progetti d'investimento pubblico da assoggettare al Sistema CUP*.
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Delibera n. 12, del 15 febbraio 2000, *Banca dati investimenti pubblici: codifica*.
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Delibera n. 25, del 29 settembre 2004, *Sviluppo del sistema CUP ed introduzione del Sistema per il Monitoraggio degli Investimenti Pubblici*.
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Delibera n. 151, del 17 novembre 2006, *Legge n. 144/1999: relazione al Parlamento sull'evoluzione dei sistemi CUP (Codice Unico di Progetto) e MIP (Monitoraggio Investimenti Pubblici) nel semestre gennaio giugno 2006, ed implementazione dei due sistemi*.
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Delibera n. 50, del 27 marzo 2008, *Sperimentazione del monitoraggio finanziario nell'ambito dell'“alta sorveglianza delle grandi opere” (art. 176, comma 3, lett. e) del D.Lgs. n. 163/2006 e s.m.i.)*.
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Delibera n. 45, del 5 maggio 2011, *Relazioni sul sistema Monitoraggio Investimenti Pubblici (MIP) e Codice Unico di Progetto (CUP) relative al primo e secondo semestre 2010*.
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Delibera n. 15, del 28 gennaio 2015, *Linee guida per il monitoraggio finanziario delle grandi opere (MGO) art. 36 del decreto-legge n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014*.
- Commissione Europea e Italia, *Recovery and Resilience Facility: Operational Arrangements between the European Commission and Italy*, 22 dicembre 2021.

- Commissione Europea, Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, 27 maggio 2020.
- Commissione Europea, *Comunicazione sugli orientamenti di riforma del quadro di governance economica dell'UE*, 9 novembre 2022.
- Commissione Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) n. 1466/97*, 26 aprile 2023.
- Commissione Europea, Regolamento delegato (UE) 2021/2106 che integra il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, 2 dicembre 2021.
- Consiglio dell'Unione Europea, *Allegato RIVEDUTO della Decisione di Esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 8 luglio 2021.
- Corte dei conti – Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR (2022)*, deliberazione n. 6 del 2023, febbraio 2023.
- Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Presentazione*, 28 marzo 2023.
- Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Tomo I, marzo 2023.
- Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, marzo 2022.
- Cottarelli, C., Gottardo, G., *La ripresa degli investimenti pubblici*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, 21 giugno 2021.
- Cucciniello, M., Fattore, G., Longo, F., Ricciuti, E., Turrini, A., *Management Pubblico*, Egea, Milano, 2018.
- Cucumile, P., *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Il Diritto Amministrativo*, 16 giugno 2022.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012, *Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli*

- regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.*
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2012, *Attuazione dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e del Documento pluriennale di pianificazione degli investimenti in opere pubbliche.*
 - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2012, Allegato I, *Modello di riferimento per la redazione da parte dei Ministeri delle Linee Guida.*
 - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2012, Allegato II, *Schema-tipo di Documento Pluriennale di Pianificazione.*
 - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 novembre 2022, *Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio on. Raffaele FITTO.*
 - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 ottobre 2021, *Modalità per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un'alta specializzazione per il PNRR.*
 - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 settembre 2021, *Definizione delle modalità, tempistiche e strumenti per la rilevazione dei dati.*
 - Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 giugno 2021, *Differimento, per l'anno 2021, dei termini di effettuazione dei versamenti risultanti dalle dichiarazioni fiscali, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.*
 - Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.*
 - Decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, *Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.*
 - Decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, *Riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.*
 - Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.*
 - Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *Codice dei contratti pubblici.*
 - Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6*

novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

- Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, *Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche.*
- Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, *Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti.*
- Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, *Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio.*
- Decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, *Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400.*
- Decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, *Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.*
- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, *Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, convertito dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89.*
- Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, *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, convertito con modificazioni dalla Legge 21 aprile 2023, n. 41.*
- Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, convertito con modificazione dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.*
- Decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti, convertito con modificazioni dalla Legge 1° luglio 2021, n. 101.*

- Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*, convertito con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233.
- Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113.
- Decreto-legge del 16 luglio 2020, n. 76, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120.
- Di Mascio, F., Natalini, A., *Il PNRR e la capacità amministrativa*, Il Mulino, 25 ottobre 2022.
- Forgione, G., *Controllo della spesa pubblica e spending review*, (<https://www.forgionegianluca.it/>).
- Gallia, R. (a cura di), *Opere pubbliche. Il controllo della spesa per il finanziamento e la realizzazione delle opere pubbliche*, in Quaderni di legislazione tecnica – n. 1/2012.
- Graziani, A., *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino, 1929.
- ISTAT, *Conti e aggregati economici delle amministrazioni pubbliche, Glossario*, anni 1980-2010.
- Italia Domani, *La risposta delle Istituzioni europee alla pandemia di Covid-19 – Il Programma NGEU e i Piani nazionali*, 2021.
- Italia Domani, *Sistema ReGiS. Guida utente – Soggetti Attuatori*.
- La Spina, A. (a cura di), *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, cap. 8.8, Il Mulino, 2020.
- Legge 11 dicembre 2016, n. 232, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*.
- Legge 13 agosto 2010, n. 136, *Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*.
- Legge 14 gennaio 1994, n. 20, *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*.
- Legge 16 gennaio 2003, n. 3, *Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*.
- Legge 17 maggio 1999, n. 144, *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*.

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive.*
- Legge 24 dicembre 2012, n. 243, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.*
- Legge 25 novembre 1971, n. 1041, *Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato.*
- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003).*
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.*
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022.*
- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016).*
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.*
- Legge 31 dicembre 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica.*
- Legge 31 dicembre 2020, n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.*
- Legge 4 agosto 2016 n. 163, *Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.*
- Legge 7 aprile 2011 n. 39, *Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.*
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 28 aprile 2022, n. 19, *Nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa in conto capitale a carattere non permanente – adempimenti previsti dall'art. 10-bis della Legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.*
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Monitoraggio annuale degli investimenti fissi lordi del settore pubblico. Dati relativi al periodo 2015-2020*, Quaderni OpenBDAP n. 3, 2021.

- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Monitoraggio annuale degli investimenti fissi lordi del settore pubblico. Dati relativi al periodo 2016-2021*, Quaderni OpenBDAP n. 5, 2022.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea, *Programmazione 2000/2006 dei Fondi Strutturali Comunitari. Vademecum per il monitoraggio*, periodo di programmazione 2000-2006.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare 10 giugno 2008, n. 15, *SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici)*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni, *Il monitoraggio della spesa per investimenti pubblici attraverso SIOPE. 2008*, Anno 2009.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 23 luglio 2012, n. 24, *Previsioni di bilancio per l'anno 2013 e per il triennio 2013 – 2015 e Budget per il triennio 2013 - 2015 - Indicazioni per l'attuazione delle riduzioni di spesa, di cui agli articoli 1, 7 e 8 del decreto-legge n. 95 del 2012*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 17 luglio 2013, n. 32, *Previsioni di bilancio per l'anno 2014 e per il triennio 2014-2016 e Budget per il triennio 2014-2016*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare dell'8 aprile 2014, n. 14, *Monitoraggio opere pubbliche in attuazione del decreto legislativo del 29/12/2011 n. 229: esplicazione delle modalità operative e prima rilevazione*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*, vers. 1.0, agosto 2022.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 18 gennaio 2022, n. 4, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – articolo 1, comma 1 del decreto-legge n. 80 del 2021 - Indicazioni attuative*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Manuale delle procedure finanziarie degli interventi PNRR*, 15 luglio 2022.

- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 26 luglio 2022, n. 29, *Circolare delle procedure finanziarie PNRR*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 5 dicembre 2022, n. 40, *PNC - Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNC): trasmissione istruzioni sulle modalità di monitoraggio degli interventi*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Allegato alla Circolare n. 40 del 2022, *Linee Guida per il monitoraggio degli investimenti del Piano Nazionale Complementare (PNC)*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 21 giugno 2022, n. 27, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Monitoraggio delle misure PNRR*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Allegato alla Circolare del 17 ottobre 2022, n. 34, *Linee guida metodologiche per la rendicontazione e la trasmissione degli indicatori comuni*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 30 aprile 2015, n. 18, *Monitoraggio degli interventi della politica regionale unitaria 2014/2020. Trasmissione Protocollo Unico di Colloquio*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Allegato alla Circolare del 30 aprile 2015, n. 18, *Protocollo Unico di Colloquio (v. 2.2. novembre 2020)*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Allegato alla Circolare del 10 febbraio 2022, n. 9, *Istruzioni tecniche Sigeco*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 21 giugno 2022, n. 27, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Monitoraggio delle misure PNRR*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Allegato alla Circolare n. 27 del 2022, *Linee Guida per il Monitoraggio del PNRR*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 27 aprile 2023, n. 19, *Utilizzo del sistema ReGiS per gli adempimenti PNRR e modalità di attivazione delle anticipazioni di cassa a valere sulle contabilità di tesoreria NGEU*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare del 5 dicembre 2022, n. 40, *PNC - Piano nazionale per gli investimenti*

complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNC): trasmissione istruzioni sulle modalità di monitoraggio degli interventi.

- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato e Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, *Protocollo d'Intesa*, 2 agosto 2013.
- Ministero dell'economia e delle finanze, Decreto 26 febbraio del 2013, *Attuazione dell'art. 5 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, concernente la definizione dei dati riguardanti le opere pubbliche, oggetto del contenuto informativo minimo dei sistemi gestionali informatizzati che le Amministrazioni e i soggetti aggiudicatori sono tenute a detenere e a comunicare alla banca dati delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.*
- Ministero dell'economia e delle finanze, Decreto 26 febbraio del 2013, Allegato A, *Descrizione dei dati da detenere e trasmettere alla "Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche"*.
- Ministero dell'economia e delle finanze, Decreto del 30 settembre 2021, *Individuazione e attribuzione degli Uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze.*
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Decreto dell'11 ottobre 2021, *Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.*
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Vademecum per il monitoraggio dei fondi strutturali*, Periodo di programmazione 2007-2013, 2011.
- Ministro dell'economia e delle finanze, Decreto del 15 luglio 2021.
- Ministro dell'economia e delle finanze, Decreto del 6 agosto 2021, Allegato, Tabella A, *Italia Quadro finanziario per Amministrazioni titolari.*
- Ministro dell'economia e delle finanze, Tavolo di lavoro delle parti sociali su "bilancio e patrimonio pubblico", Giarda, P., *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, 24 gennaio 2012.
- Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia ed il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Decreto del 21 marzo 2017, *Individuazione delle procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti prioritari per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa e istituzione, presso il Ministero dell'interno, di un apposito Comitato di coordinamento.*

- Natale, F. (a cura di), *Gli investimenti pubblici: programmazione, monitoraggio e valutazione*, Università del Salento, 2020.
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, Regolamento (UE) 2013/473 del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.
- Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.
- Piepoli M., Rizzo, G., Vecchione, N., Intervista del 9 maggio 2023.
- Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della Politica Economica – Ufficio III, dossier di approfondimento: *Il Fondo di sviluppo e coesione (FSC) e i Piani per lo sviluppo e la coesione (PSC)*, gennaio 2022.
- Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della Politica Economica, *Monitoraggio degli investimenti pubblici: il Sistema MIP-CUP*, gennaio 2010
- Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Aggiornato) - #NextGenerationItalia*, Italia Domani, 30 novembre 2021.
- Regio decreto del 23 maggio 1924 n. 827, *Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*.
- Senato della Repubblica – Servizio del bilancio, Dossier – *Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, 2016.
- Senato della Repubblica, Disegno di Legge recante *Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione* (A.S. n. 1271-B), 20 dicembre 2002.
- Sepe, O., in *Enciclopedia del diritto*, Volume XLIII, voce: “spese dello Stato”, Giuffrè, Francis, Lefebvre, 1990.
- Von der Leyen, U., *Discorso sullo stato dell'Unione*, 14 settembre 2022.

7. Sitografia

- <https://area.rgs.mef.gov.it>
- <https://commission.europa.eu/>
- <https://economy-finance.ec.europa.eu/>
- <https://italy.representation.ec.europa.eu/>
- <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/>
- <https://opencoesione.gov.it/>
- <https://pianotriennale-ict.italia.it/>
- <https://sireinformatica.it/>
- <https://temi.camera.it>
- www.agenziacoessione.gov.it
- www.agid.gov.it
- www.consilium.europa.eu
- www.eur-lex.europa.eu
- www.europarl.europa.eu
- www.forumpa.it
- www.governo.it
- www.ispionline.it
- www.italiadomani.gov.it
- www.mase.gov.it
- www.mef.gov.it
- www.miur.gov.it
- www.opencup.gov.it
- www.openpolis.it
- www.programmazioneeconomica.gov.it
- www.rgs.mef.gov.it
- www.rivistailmulino.it
- www.secondowelfare.it

8. Appendice 1: Intervista a Nunzia Vecchione, Ispettore Generale Capo dell'IGAE, Marco Piepoli, dirigente Ufficio II e Giovanni Rizzo, dirigente Ufficio V

1. Di quali tipi di monitoraggio si occupa il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze?

La Ragioneria Generale dello Stato non fa un solo tipo di monitoraggio: c'è un monitoraggio finalizzato alla rendicontazione, come il ReGiS adottato per il PNRR, che ha l'obiettivo di fornire dati di rendicontazione per avere degli avalli formali dagli uffici e organi competenti.

C'è poi un monitoraggio di tipo informativo, come il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche (di seguito MOP), che ha invece l'obiettivo di far capire ai soggetti rilevatori l'andamento delle opere, così da fornire al valutatore politico gli strumenti per interpretare la *policy*. L'Ispettorato Generale per gli Affari Economici (di seguito IGAE) si occupa di questo secondo tipo di monitoraggio, mentre l'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'Ispettorato Generale per il PNRR fanno un monitoraggio del primo tipo.

L'IGAE quando fa monitoraggio non lo immagina un processo a sé stante, ma come la conseguenza di un procedimento amministrativo, che se non impostato bene, fa sì che anche il monitoraggio (informativo) perda di senso; laddove invece il procedimento amministrativo venga bene impostato, il monitoraggio aiuterà a realizzare l'attività che quel procedimento si è prefissato, sostenendo le amministrazioni nello sforzo di ottenere risultati.

In ogni caso, il monitoraggio deve essere uno strumento di supporto alle amministrazioni che, in quanto tale, non dovrebbe peggiorare la loro attività amministrativa: il nodo della questione del monitoraggio è che lo stesso dato non dovrebbe essere inserito più volte e, di conseguenza, deve essere rilevato dove le amministrazioni lo hanno registrato, per non imporre loro oneri amministrativi ulteriori.

Quest'azione di rilevazione dei dati da diversi sistemi informativi è più semplice nel caso di un sistema di monitoraggio informativo come il MOP, mentre rischia di portare problemi nel caso di un sistema di monitoraggio orientato alla rendicontazione come il ReGiS, che necessitando di certezze giuridiche e contabili dovrebbe raccogliere le informazioni da un'unica fonte: infatti, il reperimento delle informazioni da più sorgenti rischia di determinare errori e, di conseguenza, disallineamenti tra risorse e opere da realizzare e tra opere e attività amministrative effettivamente svolte.

L'obiettivo della Ragioneria è quello di arrivare a un sistema unico di monitoraggio che permetta di superare queste problematiche e si sta ipotizzando di adottare il ReGiS per integrarli tutti.

2. Quali sono le ragioni che hanno portato all'introduzione della disciplina di cui ai decreti legislativi n. 228 e n. 229 del 2011?

I due decreti legislativi nascono da una delega frutto dell'elaborazione della Commissione tecnica di finanza pubblica, istituita dalla legge finanziaria per il 2007 con il compito di studiare una serie di questioni di finanza pubblica, tra cui l'efficienza della spesa in conto capitale. Si tratta di un settore della spesa pubblica per il quale la Commissione rilevava l'assenza di dati, che di conseguenza comportava l'assenza di una valutazione sulla stessa adeguata.

Dagli studi della Commissione è emerso come la produttività della spesa in conto capitale e la dotazione infrastrutturale italiana fossero più basse rispetto a quelle degli altri Paesi europei: ci si rese conto, così, che gli strumenti per ridurre il divario con gli altri Paesi UE erano quelli della programmazione a monte, del monitoraggio *in itinere* e della valutazione dopo.

3. Da cosa deriva la scelta di diversificare gli ambiti di applicazione soggettiva e oggettiva tra i due decreti del 2011?

Si tratta di una scelta che dipende dai soggetti cui il legislatore ha demandato, rispettivamente, le fasi di programmazione e valutazione e quella di monitoraggio: per come i decreti legislativi sono stati delineati, il n. 228, con oggetto la programmazione delle opere pubbliche, si indirizzava ai ministeri, nell'ottica di centralizzare le fasi programmatiche; il monitoraggio delle opere, oggetto del decreto n. 229, non poteva però essere fatto direttamente dai ministeri, in quanto i dati relativi agli investimenti e alla loro contabilità, non erano in loro possesso, dal momento che, in Italia, non sono i ministeri a realizzare le opere pubbliche, quanto piuttosto gli enti locali e le grandi imprese, pubbliche e private.

Quindi, pur in presenza della discrasia degli ambiti applicativi, questa aveva la sua ragione nel processo di programmazione, attuato dal D.P.C.M. del 3 agosto 2012, e che si poneva come momento di chiusura dell'impianto delineato: il D.P.C.M., infatti, nel dare indicazioni sul Documento Pluriennale di Pianificazione (di seguito DPP), incaricava i ministeri di fare la programmazione, individuando i fabbisogni infrastrutturali e colmandoli con le risorse a propria disposizione.

4. Quali sono stati i principali problemi applicativi della disciplina del sistema MOP?

Il problema principale risiede nella mancata attuazione del decreto n. 228, ossia nella mancata attuazione del DPP, che doveva essere un tassello cardine delle politiche settoriali. L'assenza di questa attuazione ha portato alla sclerosi della normativa sulle programmazioni di settore, recando molte sovrapposizioni e creando ognuna dei piani programmatori differenti e non universali, laddove molte politiche intersettoriali avrebbero invece di una programmazione coordinata tra più ministeri, tramite gli ormai morti comitati interministeriali o il CIPESS.

L'assenza di un momento programmatorio unitario impedisce di pensare a una programmazione lineare su tutti i livelli di governo, tra i soggetti chiamati a programmare e tra le fonti di finanziamento esistenti. Tutto ciò rende difficile l'interpretazione dei dati di monitoraggio, perché, in assenza di programmazione in cui inserirlo, questo è sterile e non permette al *policy maker* di avere un livello di conoscenza adeguato sull'oggetto di rilevazione.

In assenza di programmazione, infatti, il monitoraggio pur fornendo importanti informazioni sull'impiego delle risorse, non può dire nulla sull'impatto dell'opera realizzata sul contesto in cui è inserita, perché è mancato a monte un processo di programmazione in grado di implementare un ragionamento costi-benefici o un prospetto degli obiettivi in termini qualitativi che quell'opera avrebbe dovuto raggiungere. Succede, anzi, il contrario, ossia si fanno programmazioni micro-settoriali, rispondenti a logiche momentanee, emergenziali e contingenziali, derivanti da interessi di settori particolari.

La mancanza di contestualizzazione del monitoraggio porta poi anche al problema della valutazione, ossia del momento in cui bisogna rispondere all'interrogativo: si è raggiunto l'obiettivo, il risultato sperato con quell'opera? Anche su questo punto, l'assenza della programmazione impedisce questo tipo di ragionamento, in quanto la valutazione dovrebbe dire se l'obiettivo di *policy* programmato è stato raggiunto, ossia se l'opera ha avuto impatto sul contesto di riferimento.

Un altro problema nell'impianto delineato dalla coppia di decreti del 2011 riguarda la capacità dell'amministrazione di accedere a dati coerenti, consistenti e accurati: si stanno trovando soluzioni sui dati quantitativi, cioè sulla parte finanziaria, dal momento che esiste una disciplina importante che consente l'accesso a questo tipo di informazioni tramite il CUP, ma manca tutta l'attività di rilevazione degli aspetti qualitativi delle opere, da cui deriva l'incapacità di una valutazione in termini di efficacia delle stesse.

5. Il sistema di programmazione, monitoraggio e valutazione delineato dai due decreti del 2011 è stato in grado di restituire un quadro chiaro sull'intero ciclo di vita delle opere pubbliche?

In termini di importo di spesa, l'impianto ha portato a un efficientamento e a un alto grado di conoscibilità di come le risorse sono state utilizzate, in termini di conoscibilità di tutte le opere pubbliche che si realizzano in Italia no. Infatti, dove il processo amministrativo è corretto dal punto di vista metodologico, siamo perfettamente in grado di ricostruire, con il monitoraggio, tutto il ciclo di vita di quelle opere.

Ad esempio, con ANAS e RFI, siamo in grado di monitorare un grosso pezzo della spesa pubblica e di avere un quadro chiaro delle loro operazioni di investimento, perché c'è stato un grande sforzo normativo per restituire un quadro valutativo delle *policy* da essi attuate.

Per il resto, mancando l'attuazione del decreto n. 228, che delineava un sistema che non avrebbe dovuto necessitare di norme primarie, dal momento che tutta la programmazione sarebbe stata affidata ai ministeri tramite il DPP, anche il monitoraggio e la conseguente valutazione sono rimessi alla qualità della disciplina settoriale e al tipo di programmazione implementata.

Questo non significa che il MOP non abbia raggiunto i risultati voluti, perché è in grado di restituire un quadro informativo molto importante delle opere monitorate, ma se funziona non lo deve all'impianto pensato dal legislatore del 2011, che lo ancorava al DPP di cui al decreto legislativo n. 228, ma allo sforzo normativo che si è fatto in sede parlamentare nell'individuare il fabbisogno di opere pubbliche, da cui sono scaturite le numerose norme settoriali.

Il PNRR, tra l'altro, risponde a una logica simile a quella pensata per il decreto n. 228 del 2011, dal momento che, in entrambi i casi, la programmazione è unica, fatta dalle amministrazioni centrali, cioè dai ministeri, i quali pongono gli obiettivi da raggiungere con la realizzazione degli interventi. La differenza fondamentale tra PNRR e DPP sta nel fatto che il PNRR ha un finanziamento afferente per la gran parte al Dispositivo di Ripresa e Resilienza europeo, mentre il DPP poneva in capo ai ministeri l'onere di trovare la fonte di finanziamento da associare a ciascuna opera.

Si può dire che ad oggi siamo a un punto in cui nel ciclo di programmazione-monitoraggio-valutazione mancano i tasselli della programmazione e della valutazione, mentre siamo in grado di monitorare gli aspetti quantitativi rispetto ai dati finanziari e di contabilità. Di conseguenza, la valutazione è possibile solo in parte, ossia solo per quel che riguarda la spesa effettuata e i costi insorti.

L'attuazione della normativa dei due decreti legislativi è stata quindi a macchia di leopardo, in quanto si hanno molte informazioni su parte dei processi realizzativi, ma manca una visione

d'insieme, che avrebbe dovuto dare la programmazione, sul contesto in cui le singole opere si inseriscono, sterilizzando di conseguenza il monitoraggio, che restituisce informazioni solo sui dati quantitativo-contabili.

6. Quali sono i problemi che le amministrazioni riscontrano nella fase di rilevazione e immissione dei dati sui sistemi informativi e/o sulla BDAP?

Nell'espletamento degli obblighi di monitoraggio il problema non è da individuare nella presunta mancanza di interoperabilità tra le banche dati, di fatto esistente, ma della mancata interoperabilità tra i processi amministrativi, cioè tra i metodi utilizzati per la rilevazione dai soggetti a essa deputati e i tempi di espletamento della rilevazione.

I dati, ossia l'oggetto della rilevazione, sono ben definiti e standardizzati e fanno riferimento al corredo informativo utilizzato anche per la rilevazione degli investimenti finanziati dai fondi strutturali europei. Il D.M. del 26 febbraio del 2013 fornisce, infatti, una struttura dati *standard* che risponde al 90% delle esigenze informative sugli investimenti in opere pubbliche, prevedendo la rilevazione dei dati anagrafici, fisici, finanziari e procedurali.

Il nodo problematico non è nell'oggetto della rilevazione, ma nelle modalità con cui queste informazioni vengono rese note ai soggetti e alle amministrazioni che si occupano della realizzazione e valutazione dell'opera: le informazioni, infatti, possono essere inserite direttamente in un'interfaccia della BDAP, nel sistema ReGiS¹, in un'altra banca dati che poi trasferisce le informazioni in BDAP o in un sistema di rilevazione a essa correlato, quale il sistema SIMOG dell'ANAC, cui pervengono tutte le informazioni relative alle gare e che poi vengono immesse in BDAP grazie all'interoperabilità tra i sistemi.

Il problema si presenta in questa fase, ma non per mancanza di collegamento tra le banche dati, che viene garantito grazie ai codici CUP e CIG, che forniscono la maggior parte delle informazioni essenziali al monitoraggio; piuttosto la problematica rilevata è nel disallineamento tra l'azione amministrativa e la rilevazione e successiva immissione a sistema del dato: ad esempio, nel caso delle procedure di gara, non è chiaro quale sia il momento in cui l'amministrazione deve chiedere il CIG, se prima o dopo l'aggiudicazione, e da questo disallineamento temporale derivano problemi nella rilevazione dei dati relativi a quella gara, portando poi a errori nel corso dell'immissione dei dati e del loro successivo monitoraggio. La soluzione alla questione sarebbe l'associazione tra codice

¹ Dal momento che, ai sensi della circolare del MEF-RGS n. 27 del 2022, inserendo i dati relativi agli investimenti in ReGiS le Amministrazioni centrali e i Soggetti attuatori assolvono anche agli obblighi di cui al decreto legislativo n. 229 del 2011.

CIG, ossia il dato, e il momento amministrativo di aggiudicazione, ad esempio stampando direttamente sul sistema SIMOG la delibera di aggiudicazione, in modo che in via automatica le venga associato il dato da rilevare.

Il problema è lo scollamento tra l'azione amministrativa del funzionario, corrispondente all'esecuzione procedurale, e il dato prodotto, laddove l'avvicinamento dell'azione amministrativa alla produzione del dato sarebbe la soluzione al problema. Per far questo, però, sarebbe necessaria una maggiore digitalizzazione dei processi amministrativi, che porterebbe a una uniformizzazione e digitalizzazione dei metodi di aggiudicazione, pagamento e rendicontazione delle spese che, a sua volta, porterebbe a migliorare la qualità dell'informazione, aiutando il valutatore in una lettura più agevole di dati complessi.

7. Quali sono stati i maggiori punti di forza del sistema MOP nel miglioramento dei processi realizzativi delle opere pubbliche?

Il sistema MOP-BDAP ha avuto senz'altro il merito di fornire all'amministrazione un meccanismo di collegamento tra conoscenza tra processi realizzativi di un'opera pubblica e spesa effettuata, fornendo al decisore pubblico uno strumento per migliorare la qualità delle norme che predispongono la spesa in opere pubbliche e, di conseguenza, per aumentare l'efficienza dell'allocazione delle risorse.

L'esperienza del MOP come modello di verifica della spesa e della sua utilità ha fissato negli anni alcuni punti fermi, come la predisposizione di un cronoprogramma procedurale a cui attenersi e lo sviluppo della rilevazione delle informazioni basata su quel cronoprogramma. Si tratta di un lavoro che è stato poi implementato anche nel monitoraggio del PNRR, che continua ad affinare questo processo, avvicinando sempre di più il momento della rilevazione del dato al momento amministrativo del procedimento.

In questo senso, l'amministrazione centrale conosce sempre più il ciclo di vita delle opere pubbliche e lo standardizza in quanto il monitoraggio le fornisce gli elementi per individuare i momenti di strozzatura della realizzazione di un'opera e a intervenire per assicurare la correttezza dei processi di spesa delle risorse a essa stanziata.

Il MOP, quindi, ha consentito di rendere edotta l'amministrazione sul raggiungimento degli obiettivi quantitativi delle opere e sul miglioramento dei processi di spesa nel corso della loro realizzazione, ma non ha aiutato nell'effettuare la valutazione qualitativa delle stesse, in quanto continua a mancare il collante della programmazione, che avrebbe consentito l'analisi costi-benefici

e la valutazione *ex post* dell'impatto dell'opera sulla società. Questo sistema di monitoraggio, quindi, permette di monitorare il ciclo di vita di un'opera, ma non il suo impatto in termini di *outcome*.

Una critica che viene mossa al sistema MOP, infatti, è che non permette di rilevare nulla sull'utilità della spesa, ma consente solo una valutazione in termini di efficienza del suo utilizzo, permettendo una maggiore efficienza allocativa, dal momento che fornisce alle amministrazioni un'importante gamma di informazioni, ma non una valutazione sui risultati attesi da un'opera.

In ogni caso, la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 229 ha avuto il merito di inserire nell'ordinamento italiano, per la prima volta, un principio cardine di ogni monitoraggio, ossia il principio dell'unicità dell'invio, per il quale una volta inserito il dato non può essere richiesto. Inoltre, il MOP ha portato a un importante cambio di passo nell'approccio ai controlli di spesa delle amministrazioni: infatti esso non è un mero sistema di registrazione passiva delle attività amministrative espletate per realizzare le opere pubbliche, ma assume la funzione di spronare le amministrazioni a utilizzare le risorse in modo efficiente, in quanto consente interventi correttivi nell'utilizzo delle risorse in corso d'opera.

8. In mancanza dell'adozione del D.P.C.M. sul meccanismo di definanziamento automatico previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 229 del 2011, esiste un meccanismo di verifica sull'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione delle opere pubbliche?

Si, anche in mancanza di attuazione del D.P.C.M sul definanziamento automatico, questo si è applicato nella prassi con il meccanismo della revoca, ossia quel meccanismo per il quale, per ottenere il finanziamento, le opere devono essere avviate entro una certa data o i finanziamenti vengono revocati.

Oltre al definanziamento per mancato avvio dell'opera, ci si è resi conto che l'opera pubblica può essere suddivisa in più *step*, ossia in più adempimenti, tramite la predisposizione di un cronoprogramma che permetta di seguire le fasi di avanzamento di un'opera, così da monitorarne i tempi di realizzazione.

Si tratta di un meccanismo che viene ripreso e potenziato con il Piano Nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (di seguito PNC), che, dopo aver individuato una serie di tappe, prevede che la loro inosservanza, ossia il loro mancato conseguimento nei tempi previsti, porti alla revoca dei finanziamenti, almeno finché non ci siano le determinazioni giuridicamente vincolanti, cioè finché una tappa procedurale non determini l'insorgenza di un diritto nei confronti del destinatario, che renderebbe impossibile la revoca. Il PNC si regge sul fatto che non c'è una sola data,

in scadenza della quale viene revocato l'intero finanziamento, ma scandisce i tempi di realizzazione in un cronoprogramma procedurale che definisce i termini per ciascun adempimento, in mancanza del quale deriva la revoca del finanziamento.

Sia nel PNC che negli altri processi di investimento in opere pubbliche, però, la revoca è la conseguenza di un procedimento amministrativo e quindi non può essere automatica: il problema della disciplina dettata dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 229 stava nell'automaticità del definanziamento, che però non può trovare applicazione in quanto determinerebbe incertezze giuridiche, non consentendo l'applicazione del principio del contraddittorio, possibile solo in presenza di un procedimento amministrativo.

Grazie al monitoraggio, in ogni caso, è stato possibile procedere alle revoche tramite provvedimenti amministrativi e quindi di può dire che il sistema MOP è stato un importante strumento della norma, avendo portato avanti la missione di gestire le risorse in modo più efficiente: infatti, grazie al meccanismo della revoca, e quindi grazie al monitoraggio, è stato possibile garantire il costante movimento delle risorse, riallocate verso altre opere laddove vengano revocate dalla destinazione originaria. Il monitoraggio è servito proprio per far sì che le risorse non si bloccassero nelle opere che presentavano ritardi e inefficienze, ma fossero in costante movimento, in modo da associarle a opere in grado di garantirne la spesa effettiva: il monitoraggio è stato quindi in grado di controllare la spesa pubblica nel settore delle opere, efficientandola e prevenendo la formazione di residui in bilancio.

In questo modo si è portato avanti il principio per il quale non si finanziano amministrazioni ma opere: quello che cambia con il decreto n. 229 è che tutti i livelli di finanziamento indicano l'opera, non le amministrazioni che le realizzano, aumentando l'efficacia della spesa, perché in assenza di realizzazione conseguono la revoca e la riallocazione delle risorse verso altre opere. Il monitoraggio garantisce così l'utilizzo razionale e veloce delle risorse.

9. Riassunto

Lo scopo del presente elaborato è stato quello di analizzare l'evoluzione dei processi di spesa pubblica degli ultimi tre decenni, e la relativa evoluzione dei suoi sistemi di monitoraggio, con la finalità di dimostrare l'esistenza di un filo rosso tra i meccanismi sottostanti ai processi di spesa per investimenti e i sistemi deputati al loro monitoraggio.

L'analisi è partita da una ricostruzione teorica del concetto di spesa pubblica, intesa come lo strumento dello Stato di risposta ai bisogni della collettività e di espletamento del proprio indirizzo politico, traducendolo in obiettivi di politica economica, e dalla successiva classificazione economica della stessa, da cui emerge una sostanziale differenza tra le spese per il funzionamento dell'amministrazione, denominate spese correnti, e le spese volte a erogare risorse in favore degli investimenti, denominate spese in conto capitale. Su quest'ultima categoria di spese si è focalizzato il presente elaborato, che ha voluto analizzare i processi grazie ai quali lo Stato interviene per rilanciare la propria economia e produttività, nonché i meccanismi da esso introdotti per garantire un efficientamento e razionalizzazione delle spese in questo settore, consistenti, appunto, nei sistemi di monitoraggio.

Il monitoraggio inizialmente assume quindi la finalità di aiutare il decisore pubblico nell'allocazione delle risorse, così da evitare la formazione di residui di bilancio, incrementando la capacità realizzativa degli investimenti e garantire, di conseguenza, la crescita dell'economia e della produttività.

L'elaborato si è focalizzato, anzitutto, sull'analisi dei sistemi di monitoraggio degli investimenti che si sono susseguiti nel corso degli anni, a partire dal Sistema di Monitoraggio per gli Investimenti Pubblici, per poi analizzare il Sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche, con dei cenni al Sistema di Monitoraggio Nazionale utilizzato nell'ambito dei programmi finanziati dai fondi d'investimento europei, e occupandosi, infine, del Monitoraggio finanziario delle Grandi Opere.

Il primo dei sistemi analizzati, relativo al Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP), è stato introdotto con la legge 17 maggio 1999, n. 144, che ha previsto l'avvio di un sistema di programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici italiani volto a migliorare la qualità e l'efficienza della pianificazione e realizzazione delle politiche di sviluppo del Paese. Del sistema MIP si sono analizzate, in particolare, le delibere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) che ne hanno disciplinato il funzionamento, con un approfondimento sull'utilizzo innovativo del Codice Unico di Progetto (CUP), che per la prima volta è stato associato, in questo contesto, a ogni progetto d'investimento programmato e grazie al quale le

amministrazioni deputate al monitoraggio sono diventate in grado di risalire a un'ampia gamma di informazioni relative a ciascun investimento.

L'elaborato ha poi proceduto con un'analisi del sistema di monitoraggio della spesa per investimenti infrastrutturali introdotto dalla legge n. 196 del 2009, la quale, nell'ottica di razionalizzare e rendere più trasparenti, efficienti ed efficaci i processi di spesa, ha introdotto una serie di strumenti di programmazione, analisi, monitoraggio e valutazione della stessa, e dato vita alla banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP), tuttora perno dei processi di monitoraggio dei progetti d'investimento pubblici. Sono stati quindi analizzati i cardini di questa riforma, volta a introdurre nel nostro ordinamento un ciclo integrale di programmazione, monitoraggio e valutazione degli investimenti infrastrutturali, tramite l'esame dei due decreti legislativi che hanno applicato i principi da essa posti: il decreto legislativo n. 228 del 2011, che delinea le norme in materia di programmazione e valutazione, e il n. 229 dello stesso anno, che invece si occupa del monitoraggio delle opere e sul quale poggia la sua base giuridica il nuovo Sistema di Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP).

In questa sezione, si è posta particolare enfasi sull'evoluzione che il MOP ha rappresentato rispetto al precedente sistema MIP, avendo dato l'avvio, per i progetti pubblici finanziati da risorse nazionali, alla rilevazione dei dati di carattere fisico, procedurale e finanziario relativi alla realizzazione delle opere pubbliche, in un'ottica volta non solo a controllare i processi di spesa, ma a razionalizzare e migliorare i processi allocativi fin dalle fasi programmatiche, per far sì che le risorse destinate a questo settore vengano effettivamente spese e, di conseguenza, che le opere vengano effettivamente realizzate.

L'*excursus* sull'evoluzione dei sistemi di monitoraggio antecedenti al PNRR si è concluso con l'approfondimento del Sistema di Monitoraggio finanziario delle Grandi Opere (MGO), previsto dall'articolo 203 del decreto legislativo n. 50 del 2016, la cui peculiarità si rinviene nella sua finalità di controllare i flussi finanziari afferenti alle infrastrutture strategiche e prioritarie del Paese per la prevenzione dei rischi di infiltrazione mafiosa nella loro realizzazione.

L'analisi di questi sistemi di monitoraggio, supportata anche da quanto emerso dall'intervista ai dirigenti dell'Ispettorato Generale per gli Affari Economici del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹, ha fatto emergere la natura sostanzialmente informativa degli stessi, il cui fine ultimo è quello di razionalizzazione ed efficientamento della spesa pubblica. Infatti, seppure si siano riscontrate delle differenze tra questi monitoraggi, si è concluso, anzitutto, che essi condividono lo stesso tracciato informativo, essendo tutti e tre incentrati sulla rilevazione dei codici identificativi di ciascun progetto (CUP) e di ciascuna gara che li riguarda (CIG), dalla quale deriva la conoscibilità di

¹Piepoli M., Rizzo, G., Vecchione, N., *Intervista* (2023).

un'ampia gamma di informazioni, a sua volta garantita dall'interoperabilità tra le banche dati utilizzate dalle amministrazioni per effettuare le proprie rilevazioni. In secondo luogo, tali sistemi di monitoraggio sono accomunati dall'obiettivo generale di controllare i tempi e le modalità con cui vengono effettuati i processi di spesa delle risorse stanziare per gli investimenti pubblici, seppure con ottiche parzialmente diverse, legate all'obiettivo di puro controllo e razionalizzazione della spesa nel caso del MIP; di efficientamento dei processi programmatici, realizzativi e valutativi relativi alle opere pubbliche nel caso del MOP; di garanzia della legalità e della prevenzione del rischio di infiltrazione mafiosa nel corso della realizzazione delle infrastrutture strategiche nel caso, infine, del MGO.

L'analisi del primo capitolo è risultata propedeutica per risaltare l'evoluzione subita dai sistemi di monitoraggio e dalla logica stessa sottostante alla spesa per investimenti, con l'adozione, in Italia, del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), all'interno della strategia europea del *Next Generation EU*. Il PNRR è un piano integrale di riforme e investimenti che ha l'obiettivo di superare la crisi economica derivata dalla crisi pandemica da Covid-19 e di rendere l'economia nazionale più produttiva, sostenibile e resiliente, in accordo ai macro-obiettivi di politica economica dettati dall'Unione Europea.

Il secondo capitolo ha fatto quindi una ricognizione delle principali caratteristiche del PNRR, sottolineando, in particolare, gli elementi che lo caratterizzano come programma di *performance*, e non di spesa, nonché della sua struttura peculiare, articolata su più livelli attuativi e dalla quale si evince la diffusione di una nuova logica della spesa in conto capitale, che vede investimenti e riforme indissolubilmente interconnessi. Il Piano, infatti, è orientato al raggiungimento di risultati qualitativi e quantitativi, concordati in sede europea nel corso della programmazione degli interventi e individuati da specifici indicatori che ne consentano il monitoraggio in corso di realizzazione, e che assumono la denominazione di *milestone* e *target*. Le prime fanno riferimento agli obiettivi qualitativi del Piano, i secondi ai traguardi quantitativi dello stesso, a cui vengono associati precisi indicatori per misurare le *performance* realizzative degli Stati membri. La caratteristica di *performance* risulta garantita dall'esborso delle somme di pagamento da parte dell'Unione Europea al solo raggiungimento degli obiettivi concordati², così che, nei casi di ritardi o inerzie degli Stati membri nell'attuazione degli stessi, i pagamenti europei verranno temporaneamente sospesi o addirittura ridotti in maniera proporzionale agli inadempimenti rendicontati.

Dopo una breve delineaione del percorso europeo di approvazione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, l'elaborato si è concentrato sull'analisi della struttura di *governance* del Piano, sui

² Allegati alla Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021 e ulteriormente specificati dagli *Operational Arrangements* con la Commissione Europea del 22 dicembre 2021.

meccanismi grazie ai quali esso garantisce il conseguimento dei risultati di *performance* concordati in sede europea e sulla sua strutturazione secondo diversi livelli attuativi e programmatori: si fa riferimento ai livelli delle Missioni, che fanno riferimento ai macro-obiettivi del Piano, alle Componenti, che specificano ulteriormente gli obiettivi di ciascuna Missione, e alle Misure, ossia le riforme e gli investimenti che, cumulativamente, portano al raggiungimento degli obiettivi finali. Si è quindi approfondita, successivamente, l'interconnessione delle riforme e degli investimenti, secondo una logica che attribuisce alle prime il compito di creare le condizioni regolatorie per l'efficace impatto dei secondi sul contesto economico-sociale di intervento.

L'ultima parte del secondo capitolo è stata infine dedicata al Piano Nazionale degli investimenti Complementari (PNC) e al sistema di monitoraggio da esso adottato, che si pone a cavallo tra il modello utilizzato per la realizzazione delle opere pubbliche, il sistema MOP, e il sistema di monitoraggio utilizzato per gli interventi del PNRR, ruotante attorno al sistema ReGiS.

Il terzo capitolo dell'elaborato si è focalizzato quindi sulle peculiarità del monitoraggio del PNRR, che, ponendosi come uno dei principali strumenti per assicurarne la riuscita, assume una rilevanza sostanziale in virtù dell'importanza economica e sociale rivestita dal Piano.

L'analisi di questo sistema di monitoraggio è partita dalla ricognizione della normativa che lo riguarda, a partire dalla legge n. 178 del 2020, che, all'articolo 1, comma 1043, ha previsto l'elaborazione da parte della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze di un sistema informatico con il quale le amministrazioni potessero gestire le azioni di monitoraggio, rendicontazione e controllo del Piano. Il sistema delineato dalla Ragioneria ai sensi della suddetta legge è il sistema ReGiS, attorno al quale ruota l'intero processo di monitoraggio del Piano e del quale si sono analizzate le modalità operative, in particolar modo quelle grazie alle quali esso supporta le amministrazioni nell'adempimento delle attività di pianificazione, monitoraggio e rendicontazione delle misure e degli interventi del Piano; nonché, soprattutto, le caratteristiche che lo differenziano dai sistemi di monitoraggio adottati precedentemente e che lo rendono un *unicum* nel suo genere.

In seguito all'inquadramento normativo, si è fatta una ricognizione dei livelli ai quali viene effettuato il monitoraggio, a partire dall'osservazione dell'andamento del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza nel suo complesso, fondato sull'individuazione di un *set* di indicatori comuni a tutti gli Stati membri e imputato alla Commissione Europea, per poi analizzarne la strutturazione secondo più livelli di osservazione, relativi ai livelli in cui si struttura il Piano e facenti riferimento a una sezione dedicata alle Misure, una dedicata a *Milestone* e *Target*, e una dedicata ai Progetti, che costituiscono l'unità elementare della rilevazione. L'analisi della struttura del ReGiS è stata corredata dall'inserimento di alcune schermate estrapolate direttamente dal sistema, che hanno avuto l'obiettivo

di far visualizzare graficamente l'architettura del sistema, progettata proprio per essere il più possibile funzionale all'assistenza alle amministrazioni nelle proprie attività realizzative.

Da questa analisi è stato possibile rilevare, anzitutto, un'affinità del tracciato informativo oggetto del monitoraggio del Piano rispetto alle informazioni rilevate dai sistemi MOP e dal SNM nell'ambito dei fondi strutturali, dal momento che, in tutti e tre i casi, si tratta di un monitoraggio fondato sulla rilevazione dei dati di attuazione finanziaria e di avanzamento fisico e procedurale degli interventi. La rilevazione dei dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale, però, a differenza di quanto avviene per i sistemi di monitoraggio studiati nel primo capitolo dell'elaborato, non ha l'obiettivo di garantire un flusso informativo volto a controllare l'utilizzo delle risorse pubbliche e a razionalizzare ed efficientare i processi allocativi delle stesse, quanto piuttosto quello di verificare il conseguimento degli obiettivi concordati in sede europea, in modo da assicurare la ricezione dei finanziamenti da parte della Commissione. Tutto il processo di monitoraggio del Piano, infatti, si articola in modo da assicurare il rispetto degli *standard di performance* prefissati, strutturandosi in modo da creare scadenze intermedie che diano conto dell'avanzamento dell'attuazione e che allertino le amministrazioni, laddove ci siano ritardi suscettibili di mancare gli obiettivi europei, così da consentire loro l'adozione di misure correttive.

Il processo di monitoraggio del PNR, quindi, non rappresenta solo una modalità di rilevazione di informazioni, ma assume valore sostanziale, dal momento che costituisce uno strumento unico in grado "di cogliere, con largo anticipo rispetto alle scadenze formali, eventuali criticità e di individuare tempestivamente azioni correttive finalizzate a garantire il rispetto degli impegni presi"³ e quindi il rilascio dei finanziamenti europei.

Dall'analisi della struttura e dell'operatività del sistema ReGiS è stato possibile concludere, in definitiva, che ciò che lo differenzia dai sistemi di monitoraggio già esistenti sta nel fatto che esso non vuole essere uno strumento meramente informativo, come i precedenti, quanto piuttosto un dispositivo volto ad assicurare il corretto andamento del PNRR e a rendicontarne, così, i risultati di gestione dinanzi alla Commissione Europea: esso quindi, a differenza dei MIP, MOP e SNM, non vuole perseguire un efficientamento dei processi di spesa nel settore degli investimenti, quanto piuttosto garantire una *performance* realizzativa adeguata agli *standard* programmati, in modo da avallare il rilascio dei pagamenti semestrali ed evitare ritardi e inadempimenti che mettano a rischio il conseguimento degli obiettivi di ripresa e resilienza, essenziali per la crescita economica di lungo periodo e per i quali il Piano è stato introdotto.

L'ultima parte del terzo capitolo è stata dedicata, infine, ad alcune critiche mosse dalla Corte dei conti e dall'Autorità nazionale di audit al concreto funzionamento del sistema e al percorso da

³MEF-RGS, Allegato alla Circolare del 10 febbraio 2022, n. 9, cit.

intraprendere per superare queste criticità, anche nell'ottica di una sua possibile estensione al monitoraggio di tutti gli investimenti pubblici realizzati in Italia. Sull'interrogativo posto dall'opportunità di adottare il sistema ReGiS come sistema univoco di monitoraggio si concentra, infatti, la finalità ultima del presente elaborato che, nell'ultimo capitolo, ha provato a rispondervi valutando la sua estendibilità ai programmi di investimento e riforma futuri, individuabili nei piani a medio termine di cui alla riforma della *governance* economica europea *in itinere*, alla quale è stato dedicato l'ultimo capitolo dell'elaborato.

Nel quarto capitolo si sono quindi attenzionati tre punti chiave della riforma, posti in linea di stretta continuità con il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e che fanno riferimento: all'incremento delle politiche di spesa per investimenti nei periodi di crisi, in modo da aumentare la produttività di lungo periodo; all'associazione degli investimenti a un assetto di riforme che ne facilitino l'impatto sul contesto socio-economico; alla promozione di azioni volte a superare i divari territoriali che caratterizzano l'Unione e ad avviare quest'ultima verso la transizione verde e digitale.

Lo strumento chiave per il perseguimento di questi obiettivi è stato individuato nei piani strutturali di bilancio di medio termine nazionali che conterranno, al loro interno, le azioni che i governi degli Stati membri intenderanno intraprendere per garantire la progressiva riduzione del proprio debito pubblico, l'equilibrio dei propri bilanci, nonché un insieme di riforme e investimenti prioritari che li aiutino nel perseguimento dei primi due aspetti e dai quali derivino un aumento della produttività e della crescita del potenziale economico.

Dall'analisi delle prospettive di riforma della *governance* economica è emerso come questi piani di bilancio a medio termine si richiamino fortemente alla logica dei piani nazionali di ripresa e resilienza, che hanno fatto da apripista per una nuova modalità di fare investimenti in Europa, orientata al raggiungimento di risultati in termini di impatto concreti e misurabili, e volta a rispondere alle grandi sfide economiche, geopolitiche e sociali del nostro decennio. Proprio in virtù di queste analogie, l'elaborato si è concluso con alcune considerazioni circa l'applicabilità del sistema ReGiS per il monitoraggio delle riforme e degli investimenti dei suddetti piani, verificandone l'applicabilità a oltre l'ambito applicativo del PNRR.

Tra gli obiettivi dell'introduzione del sistema ReGiS c'è, infatti, la volontà di far convergere al suo interno le principali banche dati utilizzate oggi dalle amministrazioni per il monitoraggio delle varie componenti dei progetti d'investimento, e arrivare, così, a una razionalizzazione dei processi di monitoraggio esistenti, centralizzandone la gestione delle informazioni in un portale unico su tutto il territorio nazionale, peraltro dotato, nel caso di specie, di funzionalità innovative capaci di orientarlo al raggiungimento dei risultati programmati. Se si riuscirà in quest'intento, il monitoraggio sarà in grado di razionalizzare gli oneri informativi delle pubbliche amministrazioni, aumentare la

trasparenza dei processi di realizzazione degli investimenti pubblici e della spesa a essi destinata e, infine, migliorare i processi di rilevazione dei dati relativi a un settore economico fondamentale per l'economia di un Paese, quale quello degli investimenti.