

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – Il sistema dei controlli sull’attuazione del PNRR



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

L'articolo 7 del D.L. 77/2021 delinea **il sistema dei controlli sull'attuazione del PNRR** definendo organi, ruoli e risorse coinvolti in questo complesso processo. Detto sistema, come si vedrà dettagliatamente in seguito, è composto sia da soggetti già esistenti, cui vengono attribuite funzioni specifiche in relazione al PNRR, sia da organi istituiti *ad hoc*.

Sembra opportuno ricordare come la *funzione di controllo costituisca una fondamentale estrinsecazione dell'attività amministrativa*. Sul piano generale, l'interesse tutelato attraverso l'attività di controllo può essere individuato *nell'esigenza di garantire la collettività in ordine al corretto uso delle risorse pubbliche*, mentre rispetto a fattispecie concrete, riferibili ad un determinato settore dell'amministrazione, detto interesse si traduce nella necessità che *l'attività sia svolta nel rispetto degli indirizzi formulati dagli organi preposti*.

L'interesse tutelato coincide, da un lato con il rispetto della legittimità degli atti e, dall'altro con il perseguimento dei criteri di *efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa*. Criteri che costituiscono una declinazione del più generale *Principio di buon andamento* dell'attività amministrativa, di cui all'art. 97 della Costituzione¹.

L'attività di controllo si concretizza sempre come un giudizio del controllore sulla condotta del soggetto controllato.

L'unità di audit del PNRR

L'art. 7, comma 1, istituisce, presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), un ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di audit² del PNRR.

L'ufficio opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

¹ L'art. 97, comma 2, Cost. prevede che *I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*.

² A tal proposito si ricorda che per *audit* si intende una valutazione indipendente di un determinato oggetto o di una determinata attività basata sull'acquisizione delle prove e la successiva valutazione obiettiva delle stesse, al fine di individuare il grado di soddisfacimento dei criteri prefissati.

Conformemente a quanto previsto dall'art. 22, par. 2, lettera c), punto ii), del Regolamento (UE) 2021/241, l'ufficio realizza anche *una sintesi degli audit effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate.*

Unità di missione per il sostegno alle strutture del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

L'art. 1, comma 1050, della L. 30 dicembre 2020, n. 178 ha istituito presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze una unità di missione con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del Dipartimento stesso, a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma *Next Generation EU*³.

L'unità provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR, assicurando il rispetto della normativa europea⁴ e la coerenza dei relativi obiettivi finali e intermedi (art. 7, comma 2). La stessa concorre, inoltre, alla verifica della qualità e della completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema di monitoraggio informatico istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano⁵. Per la realizzazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR la norma autorizza la spesa di 250.000 euro per l'anno 2022 e di 500.000 euro annui dal 2023 al 2028,

³ A tal fine lo stesso comma 1050 istituisce *un posto di funzione di livello dirigenziale generale di consulenza, studio e ricerca*, di durata triennale. L'unità di missione, oltre che di personale di ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, può avvalersi, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio del medesimo Ministero, di non più di 10 unità di personale non dirigenziale dipendente delle amministrazioni pubbliche, collocato fuori ruolo o in posizione di comando, distacco o altro analogo istituto previsto dagli ordinamenti delle amministrazioni di rispettiva appartenenza, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche.

⁴ Il riferimento è agli artt. 19 (*Valutazione della Commissione*) e 20 (*Proposta della Commissione e decisione di esecuzione del Consiglio*) del Regolamento (UE) 2021/241.

⁵ L'art. 7, comma 2, ultima parte, del D.L. 77/2021, ha autorizzato, per l'anno 2021, il Ministero dell'economia e delle finanze ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, nei limiti della attuale dotazione organica, un contingente di personale non dirigenziale di alta professionalità, pari a 50 unità. Ciò al fine di avviare, rispetto agli interventi del PNRR:

- il monitoraggio;
- la gestione;
- il coordinamento.

Il reclutamento di questo contingente di personale è effettuato senza il previo svolgimento delle previste procedure di mobilità e mediante scorrimento delle vigenti graduatorie di concorsi pubblici.

da destinare alla stipula di convenzioni con amministrazioni pubbliche⁶ e con università, enti e istituti di ricerca, nonché all'assegnazione da parte di tali istituzioni di borse di ricerca da assegnare tramite procedure competitive.

L'unità di missione si articola in due uffici dirigenziali di livello non generale. Essa provvede altresì a supportare le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza del Dipartimento della Ragioneria Generale e a valorizzare il patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR anche attraverso lo sviluppo di iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle istituzioni e ai cittadini.

Per l'implementazione delle funzioni di controllo, monitoraggio e rendicontazione delle attività del PNRR l'art. 7, comma 4, autorizza la Ragioneria Generale a conferire n. 9 incarichi di livello dirigenziale non generale⁷, anche in deroga ai limiti previsti dalla legge, e a bandire apposite procedure concorsuali pubbliche e ad assumere, in deroga ai vigenti limiti assunzionali, le restanti unità di livello dirigenziale non generale. Inoltre, sempre per queste finalità viene istituita, presso la Ragioneria Generale una posizione di funzione dirigenziale di livello generale di consulenza, studio e ricerca. Infine, sempre per medesime finalità il Ministero dell'economia e delle finanze può avvalersi del supporto della società Studiare Sviluppo srl⁸, anche per la selezione delle occorrenti professionalità specialistiche.

Al fine di facilitare l'attuazione degli interventi previsti e delle altre attività istituzionali relative al PNRR, il quinto comma dell'art. 7 prevede che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della L. 29 luglio 2021, n. 108, di conversione con modificazioni del D.L. 77/2021, si provveda alla *ridefinizione dei compiti degli uffici dirigenziali non generali del Ministero dell'economia e delle finanze*, tramite decreti ministeriali di natura non regolamentare da applicarsi nelle more del perfezionamento del regolamento di organizzazione del predetto Ministero, ivi incluso quello degli uffici di diretta collaborazione.

⁶ L'art. 1, comma 4, lett. f), n. 1) del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13 ha inserito anche le pubbliche amministrazioni nel novero dei soggetti con cui è possibile stipulare convenzioni per la realizzazione del programma di valutazione *ex post*.

⁷ L'art. 1, comma 4, lett. f), n. 2), del D.L. n. 13/2023, con la modifica dell'art. 7, comma 4, del D.L.77/2021 ha elevato a 9 (rispetto ai 7 previsti dal regime precedente) il numero incarichi di livello dirigenziale non generale che è possibile conferire.

⁸ Studiare Sviluppo è una società interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze che svolge attività di **assistenza e supporto all'analisi, programmazione, attuazione e valutazione di politiche pubbliche per lo sviluppo**, in qualità di *in house* delle amministrazioni centrali dello Stato. La società supporta, inoltre, amministrazioni centrali e agenzie pubbliche nazionali nella realizzazione di progetti pilota di *capacity building* per lo sviluppo territoriale, anche nell'ambito di programmi di cooperazione interregionale e transnazionale.

Il Ministero dell'economia e delle finanze con l'emanazione del Decreto 30 settembre 2021 *Individuazione e attribuzioni degli Uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze* ha dato seguito a questa previsione normativa.

In sede di prima applicazione, gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti anche nel caso in cui le procedure di nomina siano state avviate prima dell'adozione del predetto regolamento, ma siano comunque conformi ai compiti e all'organizzazione del Ministero e coerenti con le disposizioni di legge.

Sogei S.p.A. (Società Generale d'Informatica S.p.A.)

Sogei S.p.A., società di Information Technology, di proprietà al 100% del Ministero dell'economia e delle finanze, opera sulla base del modello organizzativo dell'*in-house providing*, e assicura il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economica finanziaria per l'attuazione del PNRR. Per tale attività può avvalersi della società Studiare Sviluppo s.r.l., secondo le modalità che saranno definite in specifica convenzione, per la selezione di esperti cui affidare le attività di supporto. Alla Sogei non si applicano le disposizioni relative ai vincoli in materia di contratti di collaborazione coordinata e continuativa e la stessa determina i processi di selezione e assunzione di personale in base a criteri di massima celerità ed efficacia, prediligendo modalità di selezione basate su requisiti curriculari e su colloqui di natura tecnica, anche in deroga a quanto previsto dal *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* rispetto alla gestione del personale (art. 19, D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175). Al presente comma si provvede nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La Corte dei conti

La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare *valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR.*

Il citato art. 3, comma 4 prevede che la Corte dei conti svolga, anche in corso di esercizio, il **controllo successivo**:

- sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche;
- sulle gestioni fuori bilancio;
- sui fondi di provenienza comunitaria.

Detto controllo è finalizzato alla verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni e del funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione.

In questa sede la Corte accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge attraverso una valutazione comparativa che tiene conto di costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Programmi e criteri di riferimento del controllo sono definiti annualmente sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari, anche tenendo conto delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico.

Nell'esercizio del controllo su economicità, efficienza ed efficacia sui processi di acquisizione e impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR, la Corte si conforma a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, individuati dall'art. 287, par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga al termine annuale previsto dalla normativa vigente (art. 3, comma 6, L20/1994).

La Guardia di Finanza

L'ottavo comma dell'art. 7, ai fini del rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico, ferme restando le competenze in materia dell'Autorità nazionale anticorruzione, prevede che le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR, nonché le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali e gli altri soggetti pubblici che provvedono alla realizzazione degli

interventi previsti dal PNRR⁹, possono stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La Ragioneria Generale dello Stato

L'art. 1, comma 4, lett. f), n. 4), del D.L. n. 13/2023, ha disposto l'introduzione del nuovo comma 8-bis, con il quale il Legislatore, al fine di assicurare il coordinamento dei controlli e ridurre gli oneri amministrativi a carico dei soggetti attuatori, ha attribuito al *Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato* il compito di promuovere misure finalizzate alla razionalizzazione e semplificazione delle procedure di controllo del PNRR, ispirate al principio di proporzionalità, anche mediante l'utilizzo di metodologie standardizzate supportate da sistemi informatici, previa condivisione con le Amministrazioni titolari di interventi del PNRR, nonché con le istituzioni e gli Organismi interessati nell'ambito del tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del PNRR.

⁹ L'art. 1, comma 4, lett. f), n. 3), del D.L. n. 13/2023, con la modifica dell'art. 7, comma 8, del D.L.77/2021 ha allargato la platea dei soggetti pubblici autorizzati a stipulare le convenzioni con la Guardia di Finanza.

Riferimenti normativi	Artt. 1, comma 4, lett. i) e 6, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108
Tag	Coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione
Voci di glossario	Servizio centrale per il PNRR; Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia