

# QUANTO È VICINO IL 2023! CHI CONTROLLERÀ L'ANDAMENTO DEL PNRR?

Posted on 13 Maggio 2021 by Laura D'Ambrosio

Categories: [Osservatorio Recovery](#), [Tutti i contributi](#)

## Il **PNRR** è stato approvato dal Parlamento e mandato alla Commissione

Nelle ultime settimane molto si è detto e scritto specie sui contenuti del piano, programmi e le opere da realizzare. Tuttavia, alcuni aspetti sono passati più inosservati nella stampa anche specialistica.

Arrivando verso la fine del documento (intorno a pagina 230) sono illustrati il sistema di "governance" e di "controllo". Non sono aspetti marginali perché sulla capacità di dimostrare il **raggiungimento degli obiettivi** entro i termini strettissimi stabiliti (2023) si basa la possibilità di ricevere le varie *tranches* di finanziamento.

*"Al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è attribuito il ruolo di coordinamento centralizzato per l'attuazione del PNRR e di punto di contatto unico della Commissione europea. In particolare, il Ministero dell'economia **gestisce il sistema di monitoraggio sull'attuazione del PNRR**, rilevando i dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale"*

Questo aspetto non era ancora chiaro nella precedente bozza di programma. Il MEF (anzi la Ragioneria) sarà il titolare dei rapporti con la Commissione. Del resto, la sostanza è questa anche per gli altri fondi comunitari già oggi esistenti: il sistema di monitoraggio è gestito dalla Ragioneria. Si legge in queste parole un ruolo di "coordinamento", "rilevazione dati" di attuazione e realizzazione. Chi è la **fonte del dato e il responsabile dell'attuazione**?

*"Il sistema di monitoraggio rileva tutti i dati relativi all'attuazione del PNRR, sia a livello finanziario (spese sostenute per l'attuazione delle misure e le riforme), sia fisico (attraverso la rilevazione degli appositi indicatori), sia procedurale. Nel sistema sono anche registrati i dati di avanzamento dei Target e Milestone.*

*Le **informazioni sono rilevate, a livello di dettaglio, da parte dei titolari degli interventi** (Comuni, Regioni, Ministeri, altri Enti) e rese disponibili alle singole Amministrazioni responsabili di ciascuna misura **che le validano** e le inviano al Ministero dell'economia e delle finanze che cura l'aggregazione a livello di PNRR e la divulgazione."*

La fonte del dato sono, quindi, le stesse Amministrazioni (Ministeri, enti, comuni, regioni) competenti per l'attuazione della spesa. Si dice, infatti, che le informazioni sono "validate" dalle amministrazioni responsabili della misura. L'uso di un termine generico come "validare" forse è dovuto al fatto che non ci si riferisce solo alla spesa ma a tutto il Piano, quindi anche (anzi, soprattutto) alla necessità di "certificare" l'attuazione delle riforme.

Perciò l'informazione se la pista ciclabile è in fase di cantiere, o se l'Ufficio del processo è operativo presso il Tribunale, è un'informazione che sarà resa disponibile dall'Amministrazione responsabile in base ad "appositi indicatori". Speriamo che siano indicatori univoci, come la positività al "tamponamento Covid", altrimenti il rischio inaffidabilità diventa elevato. E' presto comunque per saperlo in assenza, appunto, del set di indicatori.

Questo in generale, ma la parte "spesa"?

*"Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi sono **sottoposti ai controlli di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile.**"*

*"Le Amministrazioni assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit."*

Cosa si può trarre da queste poche righe? Innanzitutto che la contabilità sarà quella ordinaria, la nostra contabilità nazionale, riformata nel recente passato (legge 243/2012). Il dubbio che non sia adeguata alla necessità di rendicontazione dei fondi deve essere venuto anche al Governo se si è previsto che vi sia comunque una "contabilità separata". Vedremo anche questo aspetto in sede di attuazione, ma il sistema ricorda i "fondi di rotazione" già utilizzati per altri fondi strutturali UE. I giudici contabili, inutile nasconderselo, di solito non sono favorevoli a queste modalità di organizzazione contabile che creano fondi sicuramente molto "visibili", ma spesso estranei alla contabilità ordinaria con necessità di passaggi continui di poste da un sistema all'altro, nonché con la possibilità che qualcosa sfugga, si duplichi, si disperda. Insomma, un sistema forse più trasparente (in termini di quanto si è speso e quanto resta da spendere), ma non necessariamente più controllabile.

E, a tale proposito, chi **controllerà**?

*"**Presso** il Ministero dell'Economia e delle finanze, in linea con gli orientamenti della Commissione Europea, si prevede l'istituzione di un apposito **Organismo di audit del PNRR indipendente e responsabile del sistema di controllo interno**, per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e più specificamente per prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse."*

Questa è una novità. Un nuovo organismo di *audit* che forse dovrebbe richiamare quello previsto dall'art. 5 del [Regolamento 2013/473](#). Ma in quel caso l'audit era stato individuato nella Corte dei Conti (art. 30 l. [161/2014](#)) che, per la sua collocazione istituzionale, era garanzia di indipendenza. Questo organismo, invece, si trova "presso" il MEF. E' anche prevista una significativa dotazione di personale (benchè il numero manchi e sia sostituito da 3 puntini almeno nella versione del piano scaricabile dal sito del governo).

Si può ritenere che il monitoraggio dell'andamento non sia solo un monitoraggio della spesa, ma anche del complesso degli interventi, tanto è vero che nel personale sono indicati economisti, ingegneri, esperti informatici. Si può altrettanto sollevare il dubbio che manchi una reale indipendenza e terziarietà tra l'autorità preposta alla spesa e l'autorità che controlla l'avanzamento della spesa stessa.

Il dubbio più grande resta tuttavia questo: **perché a fronte di una contabilità basata sui sistemi ordinari, e di una spesa affidata ad Amministrazioni tutte sottoposte al controllo della Corte dei conti, il controllo di questo specifico settore non sia stato altrettanto riconosciuto come competenza del giudice contabile?**

Un scelta che desta qualche preoccupazione e che sembra l'unica vera novità della governance del PNRR.