

5[^] Commissione del Senato della Repubblica
(Programmazione economica, bilancio)

**Conversione in legge 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**

Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze

On. Giancarlo Giorgetti

7 marzo 2023

Signor Presidente, Onorevoli senatori,

il mio intervento si concentrerà solo su alcuni aspetti del decreto-legge, all'esame di questo ramo del Parlamento, in particolare quelli che riguardano il **ruolo** e le **competenze** del Ministero dell'economia e delle finanze.

Mi soffermerò dapprima sulla revisione del sistema di *governance* del PNRR, al fine di tenere conto delle esigenze derivanti dall'implementazione degli interventi infrastrutturali del Piano. Successivamente esaminerò le innovazioni apportate al sistema di monitoraggio dell'andamento dei progetti del PNRR, per poi chiudere il mio intervento con alcune considerazioni relative alle attività di *audit* sui fondi strutturali e di investimento europei.

[Innovazioni al sistema di governance]

Il sistema di *governance* del PNRR è stato rivisto dal decreto-legge con l'obiettivo di **potenziare il presidio sui processi di attuazione del Piano e monitorare il rispetto delle scadenze** di conseguimento di obiettivi e traguardi concordati con la Commissione europea.

L'impianto delineato nel provvedimento, già ampiamente illustrato e condiviso con le Istituzioni europee, si limita ad aggiornare la *governance* del Piano alla luce dell'esperienza acquisita nella prima fase di attuazione, tenendo conto in particolare del fatto che nei prossimi anni si dovrà procedere in maniera più approfondita nell'attuazione degli investimenti rispetto alle riforme, che sono ormai in una fase avanzata di attuazione.

Le innovazioni apportate dal decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, riguardano in particolare le Unità di missione PNRR presso i Ministeri nonché le strutture di governo strategico e di presidio tecnico-operativo del Piano, istituite, rispettivamente, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'economia e delle finanze. In particolare, il raccordo tra la struttura di governo strategico del PNRR istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e quella di presidio tecnico-operativo presso il MEF è stato rafforzato e consolidato.

Vi sono, inoltre, misure volte a rendere più robusti i processi di monitoraggio degli interventi e a facilitare le procedure di gestione finanziaria, nonché a razionalizzare e semplificare le procedure di controllo.

Quanto alle misure organizzative inerenti la nuova struttura di Missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, avrete modo di approfondirne l'impianto e finalità con il Ministro Fitto che interverrà a breve.

In ogni caso, il dettato normativo all'esame di questa Commissione prevede la **piena collaborazione delle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze nella verifica della fase di attuazione del Piano.**

Delimitando l'analisi di queste misure all'ambito di competenza del suddetto Ministero, **il decreto ridefinisce le attività di presidio tecnico del PNRR attraverso un rafforzamento del Servizio Centrale della Ragioneria generale dello Stato**, che viene rinominato Ispettorato generale per il PNRR.

Tale struttura svolgerà, infatti, compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea ai sensi degli articoli 22 e 24 del Regolamento (UE) 2021/241.

A questa struttura compete, inoltre, la gestione del Fondo di Rotazione del *Next Generation EU*-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema informativo ReGiS,

sviluppato per il monitoraggio dell'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR.

Il ReGiS, sul quale mi soffermerò nella seconda parte del mio intervento, è lo **strumento che consente di raccogliere in maniera sistematica e omogenea dati relativi a importanti investimenti e opere pubbliche che si andranno a realizzare nel nostro Paese**. La raccolta a livello centralizzato di tali dati - seppure rappresenti un ulteriore adempimento a carico degli enti territoriali - **svolge un ruolo fondamentale per la verifica delle ricadute economiche delle risorse finanziarie impiegate**, nonché un presidio a tutela del rispetto dei cronoprogrammi e, più in generale, uno **strumento di allerta per attivare eventuali poteri sostitutivi**, oggetto di specifica disciplina nell'articolo 3 del decreto-legge.

In particolare, **tali poteri sostitutivi** sono stati, infatti, **potenziati** con riferimento all'**ambito soggettivo**, includendo anche gli ambiti territoriali sociali, e i termini per il loro esercizio sono stati abbreviati da 30 a 15 giorni.

A tale riguardo, per **rafforzare il ruolo di presidio sull'attuazione e sui connessi adempimenti** (in particolare di monitoraggio, rendicontazione e controllo) si prevede, inoltre, che la Ragioneria Generale dello Stato **assicuri**, per il tramite

dell'Ispettorato generale per il PNRR e delle Ragionerie territoriali, **il supporto tecnico non solo alle amministrazioni centrali** titolari di interventi previsti nel PNRR, ma anche alle **amministrazioni territoriali** responsabili dell'attuazione degli interventi PNRR.

Il decreto-legge, inoltre, non solo introduce disposizioni finalizzate a semplificare le **procedure di gestione finanziaria** delle risorse del PNRR, ma in particolare interviene sull'**erogazione di anticipazioni** destinate ai soggetti attuatori degli interventi ricompresi nel Piano e sulle modalità di assegnazione e rimodulazione delle risorse in favore delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi del PNRR (articolo 6 del decreto-legge).

In particolare, **si prevede che le anticipazioni possano essere richieste non dalle amministrazioni centrali titolari degli interventi, ma dagli stessi soggetti attuatori, anche se enti territoriali, sentite le suddette Amministrazioni.**

Inoltre, con l'obiettivo di assicurare il coordinamento dei controlli e **ridurre gli oneri amministrativi a carico dei soggetti attuatori**, si prevede che la Ragioneria generale dello Stato promuova misure finalizzate alla razionalizzazione e semplificazione delle procedure di controllo del PNRR nel rispetto

del principio di proporzionalità, anche ricorrendo a **metodologie standardizzate** supportate da sistemi informatici, (articolo 1 del decreto-legge).

Chiariti gli aspetti relativi alle modifiche alla *governance* di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, segnalo che in questi giorni sono in elaborazione i dati da inserire nella "Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR", che sarà presentata al termine dell'*assessment* della terza *tranche* di pagamenti, e, comunque non oltre la presentazione del Documento di Economia e Finanza (DEF).

L'Italia ha finora conseguito **tutti gli obiettivi previsti dal PNRR per gli anni 2021 e 2022**. Si tratta di **151 obiettivi sul totale dei 527** previsti dal **PNRR fino al 2026**. Nel **2023** gli obiettivi da conseguire sono in totale **96**, di cui **27** nel I semestre e **69** nel secondo semestre.

Dal punto di vista delle **risorse PNRR già acquisite**, l'Italia ha ricevuto in totale **66,9 miliardi di euro**, di cui **24,9 miliardi di euro a titolo di prefinanziamento** e **42 miliardi di euro a rimborso della prima e seconda domanda di pagamento**.

Al momento, come ricordato, è in corso la **valutazione**, da parte della Commissione europea, della **terza domanda di**

pagamento presentata nel mese di dicembre scorso, per un valore di circa 19 miliardi di euro, importo che prevediamo di acquisire nel prossimo mese di maggio.

Con riferimento invece alla spesa già realizzata nel 2022 e a quella che sarà sostenuta negli anni successivi, sono in corso verifiche al fine dell'aggiornamento delle previsioni relative a cui sarà data evidenza nel DEF di prossima pubblicazione.

[Le attività di monitoraggio e ReGiS]

Il monitoraggio dell'attuazione del PNRR rappresenta una delle principali funzioni assegnate alla Ragioneria generale dello Stato.

Un monitoraggio efficiente non può prescindere da un sistema informativo che permetta una raccolta ordinata, regolare nel tempo e metodologicamente rigorosa di dati e informazioni capaci di rendere più immediato e trasparente il riscontro sull'implementazione e sui risultati delle attività.

Tale esigenza è ancora più sentita dato il carattere innovativo del monitoraggio previsto dal PNRR, che è **di triplice natura: finanziario, procedurale e fisico**.

Il monitoraggio **finanziario** ha la principale funzione di sorvegliare l'attuazione degli investimenti, attraverso l'analisi dell'effettivo progresso dei flussi finanziari, percepiti come espressione dell'attuazione e dell'avanzamento dei progetti.

Il monitoraggio **procedurale**, invece, consiste nella rilevazione sistematica e nell'analisi delle fasi di attuazione di un progetto, finalizzata all'individuazione di eventuali ostacoli all'implementazione dello stesso. La puntuale acquisizione delle informazioni procedurali consente un controllo dell'attuazione attraverso la rilevazione dei tempi di effettivo completamento dei diversi "step", nonché l'individuazione degli eventuali scostamenti tra tempi previsti e realizzati e delle relative motivazioni.

Il monitoraggio **fisico**, invece, consiste nella misurazione di dati di *input* (risorse utilizzate) e di *output* (obiettivi fisici realizzati) nell'ambito delle operazioni finanziate dal Piano.

Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha sviluppato il sistema informatico ReGiS, impiegato per la rilevazione e la diffusione dei

dati di monitoraggio degli interventi finanziati con il PNRR e, in parte, con il Piano Nazionale Complementare. Tale infrastruttura informatica supporta gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa vigente e richiesti in sede europea.

Il ReGiS garantisce infatti l'assolvimento degli obblighi previsti dal decreto legislativo del 29 dicembre 2011, n. 229 in merito al monitoraggio degli investimenti pubblici ed allinea costantemente la Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, per assicurare la piena operatività dei sistemi ad esso collegati e delle linee di finanziamento gestite.

Sin da ora, infatti, **il sistema ReGiS è inter-operabile con le principali banche dati nazionali**, e si è affiancato a quelle già operanti nel nostro sistema come il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) e la Banca dati sui fondi strutturali (BDU). **Nel medio periodo** l'intendimento del Governo è di giungere a un'**unica infrastruttura informatica** al fine di garantire il rispetto del principio di unicità dell'invio dei dati, tenendo conto delle peculiarità del sistema ReGiS che, grazie alla sua **architettura modulare**, è disegnato in linea con i processi amministrativi di

programmazione, attuazione, gestione contabile, rendicontazione e controllo

Quanto al monitoraggio delle politiche di coesione, segnalo che a partire dalla programmazione europea 2021-2027, il Sistema Nazionale di Monitoraggio sarà integrato nel sistema ReGiS.

A tal fine, il decreto-legge in esame introduce disposizioni volte, tra l'altro, ad integrare la disciplina della trasmissione dei dati nonché ad estendere l'utilizzo del sistema ReGiS proprio alle politiche di coesione.

Tale innovazione, volta a migliorare la tempestività e la completezza delle informazioni di monitoraggio, è stata concordata con il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla base delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 56, legge 178/2020 (legge di bilancio 2021) e di quanto stabilito dall'Accordo di Partenariato - Programmazione della politica di coesione 2021-2027.

L'utilizzo di un **unico sistema informativo** consentirà, inoltre, di effettuare le **verifiche sul rispetto del principio di complementarità e sinergia** con gli ambiti di intervento del PNRR, come previsto dall'Accordo di Partenariato - Programmazione della politica di coesione 2021-2027.

A tale riguardo, **diverse Amministrazioni hanno già manifestato l'interesse ad avvalersi del sistema ReGiS** per la gestione dei loro Programmi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei (6 Programmi nazionali e 7 Programmi regionali) per il periodo 2021-2027, mentre **altre hanno rappresentato la disponibilità a valutare soluzioni di interoperabilità con i propri sistemi.**

In sintesi, **il più ampio utilizzo del sistema ReGiS, consentirà, da un lato, di ridurre gli oneri a carico delle singole Amministrazioni, le quali avranno il vantaggio di inserire una sola volta i dati di avanzamento dei progetti finanziati e, dall'altro, di fornire al Governo un patrimonio informativo tale da orientare in maniera più consapevole le politiche pubbliche in materia di investimenti.**

[L'attività di audit: stato e prospettive]

Con riferimento, infine, alle disposizioni relative alle politiche di coesione, di cui al titolo I della parte III del decreto-legge oggetto del ciclo di audizioni in corso presso questa Commissione, ricordo che è prevista la soppressione dell'Agenzia per la coesione e il

trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio.

Con riferimento a tali disposizioni, mi preme solo ricordare, che le Autorità di *audit* hanno il compito di vigilare sull'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei. Per poter assolvere a tale compito, tali Autorità devono rispondere a requisiti basati su principi internazionalmente riconosciuti come:

- a) **l'indipendenza strutturale** e la netta **separazione di funzioni** rispetto alle Autorità di gestione ed all'Autorità di certificazione;
- b) un'**adeguata dotazione di risorse umane e strumentali**;
- c) l'utilizzo di **procedure e di sistemi di controllo formalizzati e coerenti con *standard* predefiniti**.

In relazione a questi principi e sulla base di quanto stabilito dagli Accordi di Partenariato 2014/2020 e 2021/2027, le Amministrazioni titolari dei Programmi devono impegnarsi a mantenere per tutto il ciclo di programmazione oggetto dell'Audit standard minimi **qualitativi e quantitativi**. **Qualora tali standard non fossero garantiti**, i programmi interessati incorrerebbero in

procedure di interruzione o sospensione dei pagamenti o di rettifica finanziaria da parte della Commissione europea.

Più precisamente, tornando alle misure previste dal decreto-legge, rammento **che le attività di *audit* sono attualmente** svolte, per i programmi nazionali, **dall’Agenzia per la coesione territoriale-NUVEC, dal Ministero dell’economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato e da alcuni Ministeri** nell’ambito della loro organizzazione.

Inoltre, **ciascuna regione o provincia autonoma ha individuato una struttura di *audit* nell’ambito della propria organizzazione** per i programmi di propria competenza.

Il decreto in esame (attraverso il combinato disposto degli articoli 50, comma 13, lettera *d*) e 51) provvede, ***esclusivamente per i programmi nazionali***, a rinominare il “Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione” (NUVAP) in “Nucleo per le Politiche di Coesione” (NUPC), che opererà presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, assegnandogli, come ricordato in precedenza, le funzioni di audit svolte dalla soppressa Agenzia per la coesione territoriale per la parte relativa ai programmi operativi nazionali 2014-2020.

In relazione, invece, ai **programmi nazionali di cui alla programmazione europea 2021-2027** occorrerà **individuare nuove autorità di *audit* per i Ministeri che non dispongono, nell'attuale assetto organizzativo, di uffici con competenze in materia di *audit* dei fondi europei.** Si tratta, in particolare, del **Ministero delle imprese e del Made in *Italy***, del **Ministero dell'interno** e del **Ministero della cultura**. Per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono in corso valutazioni in merito alle strutture esistenti deputate a tali compiti, anche alla luce dell'*audit* in corso con la Commissione europea in merito.

In questo contesto e alla luce delle modifiche normative introdotte, **ocorrerà valutare a quali autorità assegnare il compito di esercitare i poteri di *audit* presso i ministeri in precedenza ricordati.** In particolare, il Ministero dell'economia e delle finanze, in ragione dell'esperienza già maturata in materia potrà, se si concorderà in tal senso, assicurare lo svolgimento delle funzioni di *audit* dei programmi nazionali. Laddove si configurasse tale necessità, sarà necessario procedere a un adeguato rafforzamento delle competenti strutture del Ministero dell'economia e delle finanze (in particolare della Ragioneria generale dello Stato), attraverso un'apposita previsione normativa

che garantisca lo svolgimento delle relative attività in piena
aderenza ai principi di *audit* internazionalmente riconosciuti.