

Dalla programmazione al controllo: modelli di governance locale per la gestione integrata delle risorse PNRR

Palmiro Impera

Abstract: Il PNRR ha rappresentato per gli enti locali un banco di prova senza precedenti, imponendo un cambio di paradigma verso una gestione orientata ai risultati e fondata su milestone, target e obblighi di monitoraggio multilivello. Il contributo analizza le principali criticità emerse nei comuni, in particolare di piccole e medie dimensioni, e propone un modello di governance integrata che coordina programmazione (DUP, PEG, PIAO), controllo interno e monitoraggio PNRR, con l'obiettivo di rafforzare efficienza, tracciabilità e responsabilità amministrativa.

Parole chiave: ciclo di bilancio; programmazione strategica; PNRR;

Introduzione: il quadro normativo di riferimento. L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha imposto agli enti locali una gestione straordinaria per intensità, complessità e rapidità dei processi. La combinazione di risorse ingenti, tempistiche stringenti e obblighi di monitoraggio multilivello ha evidenziato limiti strutturali nella capacità amministrativa dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

Il PNRR ha richiesto un passaggio da una gestione “per adempimenti” a una gestione “per risultati”, fondata su milestone e target connessi a responsabilità amministrativa e rendicontazione. Tale trasformazione ha reso evidente la necessità di integrare programmazione, gestione e controllo in un quadro unitario, superando la frammentazione organizzativa che caratterizza molti enti locali.

Il quadro normativo che ha accompagnato questa trasformazione è altrettanto complesso. Il Regolamento (UE) 2021/241 ha definito l'architettura del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, stabilendo criteri di ammissibilità, *milestone*, *target* e obblighi di monitoraggio. Gli enti locali, pur non essendo destinatari diretti del regolamento, sono tenuti a rispettarne gli standard attraverso la normativa nazionale di attuazione¹.

A livello nazionale, invece, il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (“Decreto Governance”), convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, ha definito: la governance multilivello del PNRR; il ruolo dei soggetti attuatori; gli obblighi di monitoraggio e rendicontazione; le procedure accelerate per appalti e autorizzazioni. Il sistema così delineato ha combinato semplificazioni procedurali e rafforzamento delle responsabilità, essendo fondato sulla

¹ Regolamento (UE) 2021/241, disponibile in https://www.osservatorio-finpa.it/wp-content/uploads/2024/06/CELEX_32021R0241_IT_TXT.pdf.

tracciabilità delle operazioni e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi.²

In questo contesto si inseriscono le linee guida MEF–RGS che hanno precisato modalità di caricamento dei dati sulle piattaforme di monitoraggio; criteri di imputazione delle spese; obblighi di conservazione documentale; responsabilità dei soggetti attuatori.³

In questo contesto si inseriscono le linee guida MEF–RGS, che hanno precisato in modo puntuale le modalità di caricamento dei dati sulle piattaforme di monitoraggio, i criteri di imputazione delle spese, gli obblighi di conservazione documentale e il perimetro delle responsabilità dei soggetti attuatori. La Circolare RGS n. 30/2022, in particolare, ha ribadito che la tracciabilità delle operazioni costituisce elemento essenziale ai fini della verifica del rispetto di *milestone* e *target*, nonché presupposto per la successiva rendicontazione.

La Corte dei conti ha più volte richiamato l'attenzione degli enti locali sulla necessità di assicurare coerenza sostanziale e formale tra i dati trasmessi alle piattaforme centrali e la documentazione amministrativa sottostante. In diverse deliberazioni, la magistratura contabile ha evidenziato come la disallineata imputazione delle spese, l'incompletezza dei giustificativi o la discordanza tra atti interni e dati caricati possano integrare profili di irregolarità suscettibili di determinare responsabilità amministrativa in capo ai funzionari responsabili. Come affermato in un recente referto, «la non corrispondenza tra dati dichiarati e documentazione amministrativa costituisce elemento idoneo a generare danno erariale, in quanto ostacola la verifica del corretto utilizzo delle risorse e può compromettere l'ammissibilità della spesa».⁴

L'attenzione della Corte si concentra, dunque, non solo sulla correttezza procedurale, ma anche sulla qualità del dato amministrativo, considerato parte integrante del processo di attuazione del PNRR. In un sistema fondato su milestone e target, la veridicità, completezza e coerenza dei dati trasmessi rappresentano un obbligo giuridico e non un mero adempimento formale: eventuali discordanze possono costituire fonte di responsabilità amministrativa.

Un modello di governance integrata per superare alcuni profili critici. In questo scenario, le criticità operative emerse nei comuni sono state numerose e ricorrenti. La carenza di personale e di competenze specialistiche ha rappresentato uno dei nodi più

² Il riferimento è al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, disponibile in https://www.osservatorio-finpa.it/wp-content/uploads/2026/01/d.l.-77_2021.pdf.

³ Il riferimento è alla Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, n. 30/2022, recante *Linee guida per il controllo e la rendicontazione delle Misure PNRR*, disponibile in https://www.osservatorio-finpa.it/wp-content/uploads/2026/01/Circolare_dell-11-agosto-2022_n_30.pdf.

⁴ Il riferimento è alla Deliberazione 2 febbraio 2024, n. 7/2024/G – Corte dei conti, disponibile in https://www.osservatorio-finpa.it/wp-content/uploads/2026/01/delibera_7_2024_ammstato.pdf.

evidenti: molti enti hanno affrontato il PNRR con organici ridotti, senza figure dedicate al *project management*, al monitoraggio o alla rendicontazione. La concentrazione di responsabilità su pochi funzionari ha inevitabilmente generato rallentamenti, difficoltà nel rispetto dei cronoprogrammi e un aumento dei rischi di errore. A ciò si è aggiunta la sovrapposizione di adempimenti: ad esempio, la molteplicità di piattaforme, richieste informative e controlli ha prodotto dispersione, duplicazioni e incoerenze documentali, soprattutto in assenza di un coordinamento interno realmente efficace.

La rigidità dei cronoprogrammi ha rappresentato un ulteriore elemento di fragilità. Il mancato rispetto di *milestone* e *target*, infatti, può comportare la perdita del finanziamento e l'insorgere di responsabilità amministrativa. La Corte dei conti ha sottolineato come una delle principali cause di ritardo sia la mancata analisi preventiva dei rischi, evidenziando la necessità di una pianificazione più consapevole e strutturata.

In un contesto di controlli rafforzati, ogni irregolarità procedurale o errore di rendicontazione può incidere sulla corretta attuazione degli interventi e determinare criticità nella verifica dei requisiti di ammissibilità. Tali situazioni, ove associate a comportamenti colposi o a carenze organizzative non adeguatamente presidiate, possono esporre l'ente a rilievi e, nei casi più significativi, dar luogo a possibili profili di responsabilità amministrativa. Si tratta, tuttavia, di evenienze che dipendono dalla concreta gravità delle irregolarità e dal nesso causale con un pregiudizio erariale, non di conseguenze automatiche o generalizzate a carico di amministratori e dirigenti.

Per superare queste criticità, si potrebbe ipotizzare un modello di governance integrata che ricomponga in un quadro unitario programmazione, gestione e controllo.

Un esempio concreto proviene da un Comune di medie dimensioni del Nord Italia che, sin dalla prima annualità PNRR, ha scelto di integrare un intervento di riqualificazione energetica della scuola primaria nel ciclo ordinario di programmazione. L'intervento è stato inserito nel DUP come obiettivo strategico dell'amministrazione, declinato nel PEG come obiettivo operativo assegnato al Responsabile del Settore Lavori Pubblici, con indicatori di avanzamento fisico e finanziario coerenti con il cronoprogramma PNRR. Parallelamente, il progetto è stato collegato al PIAO nelle sezioni dedicate alla performance (obiettivi individuali del RUP e del dirigente), alla gestione del rischio (inserimento del rischio "ritardo milestone PNRR") e alla trasparenza. L'ente ha inoltre istituito una piccola unità di progetto intersettoriale incaricata di presidiare il flusso informativo e di riconciliare periodicamente i dati interni con quelli trasmessi alle piattaforme centrali. Questo approccio, pur nella sua semplicità, ha consentito di ridurre i disallineamenti documentali e di migliorare la capacità dell'ente di rispettare milestone e target, dimostrando che l'integrazione tra programmazione ordinaria e gestione PNRR è non solo possibile, ma già praticata con successo.

Questo tipo di esperienza, pur nella sua semplicità, non rappresenta un caso isolato. In

diversi enti locali, soprattutto tra quelli che hanno affrontato il PNRR con un approccio più strutturato, l'integrazione tra programmazione ordinaria e gestione degli interventi finanziati è stata utilizzata come leva per rafforzare coerenza, tracciabilità e presidio dei rischi. Da queste esperienze emerge un elemento comune: la gestione del PNRR risulta più efficace quando viene ricondotta all'interno degli strumenti programmatori già previsti dall'ordinamento, evitando la creazione di processi paralleli o frammentati.

La programmazione PNRR dovrebbe essere ricondotta all'interno degli strumenti ordinari dell'ente. Ciò implica inserire gli interventi PNRR nel DUP come obiettivi strategici, tradurli nel PEG come obiettivi operativi e collegarli al PIAO per quanto riguarda personale, performance e rischi. Molti enti hanno già avviato questo processo di integrazione, riconoscendone il valore in termini di coerenza, tracciabilità e presidio dei rischi. La mancata integrazione può generare disallineamenti informativi e indebolire il sistema dei controlli interni. L'integrazione non rappresenta un adempimento formale, ma una condizione funzionale per garantire la piena tracciabilità dei processi decisionali e la corretta imputazione delle responsabilità amministrative.

In tal senso, infatti, unitamente alla programmazione, un ruolo decisivo è svolto dal coordinamento intersettoriale. Le misure PNRR coinvolgono competenze trasversali. La costituzione di unità di progetto o *task force* interne permette di assicurare un flusso informativo costante; monitorare in modo unitario avanzamento fisico e finanziario; prevenire disallineamenti tra progettazione, gara, esecuzione e rendicontazione.

Il controllo di gestione, infine, deve essere ripensato in chiave PNRR, collegando obiettivi e stati di avanzamento; indicatori specifici (tempi, qualità, avanzamento fisico); coerenza tra dati interni e dati trasmessi alle piattaforme centrali. Il controllo interno diventa così uno strumento di prevenzione delle irregolarità e non un mero adempimento formale.

Conclusioni. Il PNRR ha rappresentato per gli enti locali un banco di prova straordinario, capace di mettere in luce tanto le fragilità quanto le potenzialità dei sistemi amministrativi territoriali. La complessità del Piano ha reso evidente che la gestione delle risorse non può essere affidata a strutture organizzative frammentate o a processi paralleli rispetto al ciclo ordinario di programmazione e controllo. Al contrario, l'esperienza maturata in questi anni mostra che l'efficacia dell'attuazione dipende in larga misura dalla capacità degli enti di integrare stabilmente gli interventi PNRR negli strumenti programmatori e nei presidi di controllo già previsti dall'ordinamento.

Le esperienze concrete maturate in diversi comuni – anche di piccole e medie dimensioni – confermano che tale integrazione è non solo possibile, ma già praticata con risultati significativi. L'inserimento degli interventi PNRR nel DUP come obiettivi strategici, la loro declinazione nel PEG con indicatori di avanzamento fisico e finanziario e il collegamento al PIAO per la gestione della performance, del personale e dei rischi hanno

consentito, nei casi più virtuosi, di ridurre la frammentazione organizzativa e di rafforzare la tracciabilità dei processi decisionali. La costituzione di unità di progetto intersettoriali, incaricate di presidiare il flusso informativo e di riconciliare periodicamente i dati interni con quelli trasmessi alle piattaforme centrali, ha ulteriormente contribuito a migliorare la qualità del dato amministrativo e la capacità di rispettare milestone e target.

Queste esperienze trovano riscontro anche nella giurisprudenza contabile, che ha più volte richiamato l'importanza di un presidio unitario dei processi e della coerenza tra documentazione interna e informazioni trasmesse ai sistemi di monitoraggio. La Sezione centrale di controllo sulla gestione, nella Delibera n. 7/2024/G, ha evidenziato come molte criticità operative derivino proprio dall'assenza di un'integrazione strutturale tra programmazione, gestione e controllo.

In questa prospettiva, il cosiddetto "Modello Comune", descritto nelle analisi ANCI, rappresenta un esempio significativo di buona amministrazione: un approccio pragmatico, replicabile e coerente con l'ordinamento, che valorizza gli strumenti programmatici esistenti e li mette al servizio di una gestione più consapevole e orientata ai risultati.⁵

Il PNRR, dunque, non deve essere considerato soltanto un insieme di risorse straordinarie da gestire, ma un laboratorio per consolidare una pubblica amministrazione più consapevole, responsabile e capace di governare processi complessi in un'ottica di lungo periodo.

⁵ R. RENZI, *Il Modello Comune nel PNRR*, in *Italiaius*, 28 luglio 2025.