


Università degli Studi "Parthenope"  
Dipartimento di Giurisprudenza  
Corso di dottorato in "Diritto ed Istituzioni economico – sociali: profili normativi,  
organizzativi e storico- evolutivi"  
Ciclo XXXVIII



# La digitalizzazione della Pubblica amministrazione nel contesto della politica di coesione UE: il caso del monitoraggio degli investimenti pubblici e del framework Smart monit

Anno accademico: 2025-2026

Autore: Gianluca Letizia

Tutor: Prof.ssa Sara Pugliese

Coordinatore: Prof.ssa Carla Pansini



---

## SOMMARIO

0	Introduzione .....	3
0.1	Contesto generale della ricerca .....	3
0.2	Obiettivi e domande di ricerca.....	5
0.3	Metodologia adottata.....	6
0.4	Struttura della tesi .....	7
1	Capitolo 1: la Politica di Coesione dell'UE.....	9
1.1	Origini e principi fondamentali della politica di coesione UE.....	9
1.2	I principali strumenti di finanziamento della politica di coesione ed i cicli di programmazione.....	13
1.3	La programmazione nella politica di coesione 2021 – 2027 .....	19
1.4	Iniziative a sostegno della digitalizzazione nella PA di livello UE .....	24
1.5	Origine e struttura del Next Generation EU.....	28
1.6	Considerazioni conclusive: la coesione “digitale” come riforma istituzionale	32
2	Capitolo 2: Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e la digitalizzazione della pubblica amministrazione .....	35
2.1	Il PNRR italiano: Missioni e risorse .....	35
2.2	La missione 1 – Digitalizzazione, innovazione e PA.....	40
2.3	La digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana .....	43
2.3.1	Definizione del concetto di digitalizzazione.....	43

2.3.2	Quadro normativo di riferimento.....	45
2.3.3	La misurazione della digitalizzazione della PA italiana.....	49
2.3.4	Digitalizzazione, capacità amministrativa e <i>governance performance-based</i>	52
3	Capitolo 3: il monitoraggio degli investimenti pubblici ed il caso Smart Monit.....	57
3.1	La spesa pubblica e l'implementazione di un sistema di controllo e monitoraggio in Italia.....	57
3.2	Il monitoraggio della politica di coesione .....	60
3.2	Una soluzione di successo per il monitoraggio degli investimenti pubblici: il caso Smart Monit.....	83
3.2.1	Esperienza della società PA Advice SpA .....	83
3.2.2	Inquadramento nel catalogo del riuso AgID.....	88
3.2.3	Architettura e funzionalità .....	90
3.2.4	Punti di forza, aree di miglioramento e prospettive evolutive di <i>smart monit</i> nel contesto della trasformazione digitale .....	106
3.3	3.3 Contributo della ricerca allo stato dell'arte della digitalizzazione della PA: riflessioni conclusive.....	110
4	Bibliografia .....	113
5	Sitografia.....	126

## 0 Introduzione

### 0.1 Contesto generale della ricerca

Negli ultimi anni, la Pubblica Amministrazione italiana è stata investita da un processo di profonda trasformazione, finalizzato ad adeguare l'azione pubblica alle sfide poste dalla crescente complessità economica, sociale e tecnologica.

In tale contesto, la digitalizzazione assume un valore sistemico e riformatore: non si riduce a un mero aggiornamento tecnologico, ma si configura come condizione imprescindibile per il rafforzamento dell'efficienza, della trasparenza e dell'interoperabilità dei processi amministrativi. Essa costituisce, in senso sostanziale, uno strumento di attuazione del principio costituzionale di buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione e, più in generale, un vettore di modernizzazione della funzione amministrativa e della governance pubblica.

A livello sovranazionale, la trasformazione digitale del settore pubblico rappresenta una priorità consolidata delle politiche dell'Unione europea.

La Politica di Coesione, sin dalla sua istituzione, e più recentemente il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nell'ambito del *Next Generation EU*, si configurano come strumenti decisivi di sostegno alla digitalizzazione e al rafforzamento della capacità amministrativa degli Stati membri. Essi traducono, in chiave operativa, l'obiettivo di una crescita sostenibile e inclusiva fondata sulla competitività, sull'innovazione e sulla coesione territoriale, e promuovono una visione integrata della *governance* pubblica, orientata ai risultati e alla misurazione della performance.

Nel caso italiano, tali strumenti assumono un rilievo particolarmente strategico, poiché intervengono su un nodo strutturale di lunga durata: la debolezza della capacità amministrativa.

Quest'ultima, intesa come l'insieme delle competenze, delle risorse e dei meccanismi organizzativi necessari per garantire un'azione amministrativa efficace, efficiente e trasparente, costituisce oggi il principale fattore di condizionamento dell'attuazione delle politiche pubbliche.

La digitalizzazione si presenta, in questa prospettiva, come una *political enabler*, capace di potenziare i meccanismi di coordinamento, migliorare la qualità dei dati e rendere più affidabile il processo decisionale.

La presente ricerca si colloca, dunque, nel punto d'incontro tra le politiche europee di coesione e le riforme nazionali del settore pubblico, con l'obiettivo di analizzare come la digitalizzazione stia contribuendo a colmare il deficit di capacità amministrativa e a trasformare la logica di funzionamento della Pubblica Amministrazione italiana.

In tale quadro, un'attenzione specifica è dedicata al ruolo degli strumenti informativi di gestione e monitoraggio dei fondi pubblici, quali strumenti di *governance* digitale e di *accountability*.

Tra questi, particolare rilievo assume il caso di Smart Monit, un *framework* informativo sviluppato da PA Advice S.p.A., inserito nel Catalogo del riuso dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e adottato da numerose amministrazioni pubbliche per il monitoraggio dei programmi cofinanziati da risorse europee.

Attraverso lo studio di tale esperienza, la ricerca intende offrire una lettura concreta delle potenzialità e delle criticità dei processi di digitalizzazione nella gestione delle politiche pubbliche.

## 0.2 Obiettivi e domande di ricerca

La tesi, come leggermente anticipato, ha l'obiettivo di indagare il ruolo della digitalizzazione quale strumento di rafforzamento della capacità amministrativa e di innovazione della *governance* pubblica, analizzando il contributo che la Politica di Coesione europea e il PNRR forniscono nel promuovere tale trasformazione.

L'ipotesi di fondo è che la digitalizzazione non rappresenti un fine autonomo, bensì un mezzo attraverso il quale la Pubblica Amministrazione può evolvere verso un modello basato sulla performance, sulla responsabilità e sulla valutazione dei risultati.

Pertanto, il lavoro mira a verificare se e in che misura l'integrazione tra strumenti europei e politiche nazionali abbia consentito di costruire un'amministrazione capace di programmare, gestire e rendicontare in modo più trasparente e *data-driven* l'utilizzo delle risorse pubbliche.

L'indagine si articola intorno a quattro domande principali:

- In che modo la digitalizzazione incide sull'efficienza e sulla trasparenza della Pubblica Amministrazione e sul rafforzamento della capacità amministrativa?
- Quali sono le linee di intervento attraverso cui la Politica di Coesione e il PNRR sostengono la transizione digitale della *governance* pubblica?
- Quali vantaggi e criticità emergono dall'adozione di strumenti informativi per il monitoraggio dei fondi, con particolare riferimento al caso Smart Monit?
- Quali prospettive si delineano per la costruzione di una Pubblica amministrazione pienamente digitale e basata sulla performance, in grado di integrare la dimensione giuridica, tecnologica e organizzativa dell'azione pubblica?

L'obiettivo ultimo è dunque quello di dimostrare che la digitalizzazione, se correttamente governata, può fungere da catalizzatore per una riforma istituzionale profonda, orientata alla responsabilità e alla misurazione dell'impatto delle politiche pubbliche.

### 0.3 Metodologia adottata

La ricerca adotta una metodologia qualitativa e interdisciplinare, fondata sull'integrazione di strumenti di analisi giuridica, istituzionale e organizzativa.

Tale approccio consente di interpretare la digitalizzazione come fenomeno complesso, che coinvolge non solo la dimensione tecnologica, ma anche quella normativa, istituzionale e culturale.

Il quadro teorico di riferimento è stato costruito attraverso una revisione sistematica della letteratura scientifica, delle fonti normative e dei documenti istituzionali in materia di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, capacità amministrativa e politiche di coesione.

Particolare attenzione è stata dedicata alla produzione della Commissione europea, dell'OCSE, dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e della Corte dei Conti, che costituiscono i principali riferimenti per l'analisi delle politiche di innovazione amministrativa e dei sistemi di monitoraggio della spesa pubblica.

L'approccio teorico si ispira ai paradigmi del neo-istituzionalismo amministrativo e della *policy analysis*, secondo i quali la capacità delle istituzioni di produrre risultati dipende dall'interazione tra strumenti regolativi, strutture organizzative e tecnologie.

In tale prospettiva, la digitalizzazione è analizzata come un processo di apprendimento istituzionale attraverso il quale la Pubblica Amministrazione ridefinisce le proprie funzioni, migliora la qualità delle decisioni e rafforza la trasparenza dei processi.

Dal punto di vista metodologico, il lavoro si fonda su tre strumenti principali:

- Analisi documentale, finalizzata alla ricostruzione del quadro normativo e strategico di riferimento, mediante l'esame di atti europei, atti nazionali, piani di attuazione e report istituzionali;
- Analisi comparata tra la Politica di Coesione e il PNRR, volta a individuare le convergenze e le differenze in termini di *governance*, strumenti operativi e condizionalità;
- Studio del caso dedicato al *framework* Smart Monit, scelto per la sua rilevanza come esempio di applicazione concreta della digitalizzazione ai processi di monitoraggio e rendicontazione dei fondi europei.

Completano l'indagine colloqui esplorativi e interviste non strutturate con dirigenti, tecnici e funzionari pubblici coinvolti nell'attuazione delle politiche di coesione e del PNRR.

L'obiettivo è quello di integrare l'analisi normativa e documentale con l'esperienza diretta degli operatori, per cogliere le dinamiche organizzative e le percezioni soggettive che accompagnano il processo di digitalizzazione amministrativa.

#### 0.4 Struttura della tesi

La tesi è articolata in tre capitoli, ciascuno dei quali affronta un aspetto specifico del rapporto tra politiche europee, *governance* multilivello e digitalizzazione della pubblica amministrazione, organizzati secondo una logica di progressiva specializzazione tematica e metodologica.

Il primo capitolo analizza la Politica di Coesione dell'Unione europea, ricostruendo le origini, i principi e l'evoluzione fino alla programmazione 2021-2027. L'attenzione è rivolta, in particolare, al progressivo consolidarsi della dimensione digitale come fattore abilitante

della capacità amministrativa e alla transizione da una politica orientata alla spesa ad a una politica orientata alla *performance*.

Il secondo capitolo esamina il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con focus sulla Missione 1, dedicata alla digitalizzazione, innovazione e competitività della Pubblica Amministrazione. Il capitolo approfondisce le connessioni tra digitalizzazione, riforme istituzionali e *governance performance-based*, mettendo in evidenza come il PNRR rappresenti un laboratorio di trasformazione amministrativa di portata sistemica.

Il terzo capitolo, infine, è dedicato allo studio di caso Smart Monit, che, come anticipato, è una piattaforma digitale per il monitoraggio degli investimenti pubblici cofinanziati con risorse europee.

L'analisi del caso consente di osservare come la digitalizzazione possa tradursi in un effettivo rafforzamento della capacità amministrativa e in un modello operativo di gestione basata sui dati e sulla performance, delineando una prospettiva di coesione “digitale” come riforma istituzionale del sistema pubblico italiano.

## 1 Capitolo 1: la Politica di Coesione dell'UE

### 1.1 Origini e principi fondamentali della politica di coesione UE

La Politica di Coesione rappresenta uno dei pilastri costitutivi dell'azione dell'Unione europea e costituisce, insieme al mercato interno e all'unione economica e monetaria, uno degli strumenti cardine attraverso i quali l'Unione persegue il proprio fine ultimo di sviluppo equilibrato e sostenibile. Essa è concepita come una politica pubblica di integrazione territoriale e solidarietà economica, volta a promuovere la convergenza tra le regioni e a ridurre le disparità socioeconomiche che persistono nel territorio europeo<sup>1</sup>.

Le radici della coesione si rintracciano già nel Trattato di Roma del 1957, con cui fu istituita la Comunità Economica Europea. Benché in quella fase la nozione di “coesione” non fosse ancora formalizzata, la previsione dell'obiettivo di “sviluppo armonioso delle attività economiche” costituiva un primo riferimento implicito alla necessità di mitigare gli squilibri territoriali e di garantire una distribuzione equa dei benefici derivanti dall'integrazione economica<sup>2</sup>.

Solo con il progressivo consolidarsi del mercato comune e, soprattutto, con i successivi allargamenti a Stati membri caratterizzati da differenti livelli di sviluppo economico, emerse con chiarezza la necessità di una politica strutturata e autonoma in materia di riequilibrio territoriale. In questa prospettiva nel 1975, fu istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. S. Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, 2010.

<sup>2</sup> P. Craig, G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford, 2020; M.L. Tufano, *Il significato della coesione alla luce delle crisi sistemiche*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2025, p. 383 ss., 383 ss.

<sup>3</sup> Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale.

Il punto di svolta fu rappresentato dall'Atto Unico Europeo del 1986, che introdusse formalmente, all'articolo 130A del Trattato CEE, l'obiettivo di promuovere una coesione economica e sociale più intensa, riconoscendo la legittimità di un intervento comunitario volto a compensare gli effetti asimmetrici del mercato interno<sup>4</sup>. Da quel momento, la coesione divenne un obiettivo politico dotato di una base giuridica autonoma e di strumenti finanziari specifici.

Il Trattato di Maastricht del 1992 consolidò ulteriormente tale prospettiva, rafforzando la competenza della Comunità e istituendo il Fondo di Coesione, destinato a sostenere gli Stati con un reddito nazionale lordo inferiore al 90% della media comunitaria. In tal modo, la coesione assunse un ruolo duale: da un lato, strumento di solidarietà economica, dall'altro, meccanismo di stabilizzazione politica dell'integrazione europea<sup>5</sup>.

Nel quadro attuale, la Politica di Coesione trova il proprio fondamento normativo negli articoli 174-178 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>6</sup>. In particolare, l'articolo 174 enuncia il principio di sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, imponendo la riduzione delle disparità tra le regioni e il sostegno specifico a quelle in ritardo di sviluppo, tra cui le aree rurali, montane e insulari. Gli articoli successivi precisano le modalità di attuazione e attribuiscono alla Commissione europea il compito di

---

<sup>4</sup> L'articolo 23 dell'Atto Unico Europeo, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e a L'Aia il 28 febbraio 1986, introdusse nel Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea un nuovo Titolo V, dedicato alla "Coesione economica e sociale". Tale titolo comprendeva l'articolo 130 A, che sanciva che "al fine di promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, essa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a rafforzare la coesione economica e sociale". Si trattò del primo riconoscimento formale della coesione come obiettivo della Comunità, non più mero effetto del mercato comune, ma fine autonomo dell'integrazione europea.

<sup>5</sup> G. Majone, *Regulating Europe*, London, 1996.

<sup>6</sup> Per un'analisi, O. Porchia, *Articoli 174-178 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 1572 ss.; L. Flynn, *Articles 174-178 TFEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (ed.) *The EU Treaties and Charter of Fundamental Rights: A Commentary (2nd Edition)*, Oxford, 2024, p. 2040 ss.

coordinare e monitorare l'azione degli Stati membri, in un quadro di cooperazione leale e di responsabilità condivisa<sup>7</sup>.

La Politica di Coesione si fonda su un complesso di principi regolativi che ne hanno progressivamente definito l'identità istituzionale e metodologica. Tra questi, il principio di programmazione impone una pianificazione pluriennale e integrata delle risorse, al fine di garantire coerenza tra obiettivi e mezzi; il principio di partenariato promuove la partecipazione delle autorità regionali e locali, delle parti economiche e sociali e della società civile organizzata; il principio di addizionalità sancisce che i fondi europei non devono sostituire la spesa pubblica nazionale ma integrarla, stimolando ulteriori investimenti; infine, i principi di sussidiarietà e proporzionalità assicurano un equilibrio dinamico tra i livelli di governo europeo, nazionale e regionale, evitando sovrapposizioni di competenze e garantendo che le decisioni siano assunte al livello più vicino ai cittadini<sup>8</sup>.

L'applicazione congiunta di tali principi ha determinato l'evoluzione della Politica di Coesione verso un modello di *governance* multilivello, nel quale la responsabilità dell'attuazione è ripartita tra Unione, Stati membri e regioni. Questo assetto, definito come *shared management*, rappresenta uno dei laboratori più avanzati di cooperazione istituzionale nell'ordinamento europeo, configurando la coesione come campo di sperimentazione del diritto amministrativo europeo<sup>9</sup>. Tale *governance* composita, basata su

---

<sup>7</sup> L'articolo 174 sancisce che "al fine di promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione quest'ultima mira a ridurre le disparità tra livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno sfavorite". Gli articoli seguenti specificano gli strumenti, le competenze e i meccanismi di intervento, conferendo alla Commissione europea un ruolo centrale di coordinamento e di sorveglianza sull'attuazione degli interventi. Tale configurazione ha consolidato la coesione economica, sociale e territoriale come obiettivo strutturale e trasversale dell'azione dell'Unione, divenendo una delle espressioni più significative del principio di solidarietà e di responsabilità condivisa tra Unione e Stati membri.

<sup>8</sup> F. Barca, *An Agenda for a reformed Cohesion Policy*, Independent Report to the European Commission, 2009,

<sup>9</sup> M P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Bologna, 2018.

una continua interazione tra livelli, pone al centro non soltanto la gestione finanziaria, ma anche la capacità amministrativa delle istituzioni coinvolte.

Con il trascorrere dei cicli di programmazione, la coesione ha progressivamente superato la dimensione meramente redistributiva per assumere un significato strategico e trasformativo. Essa è divenuta una politica di investimento pubblico orientata alla competitività, all'innovazione e alla sostenibilità. In questo contesto, la dimensione digitale ha assunto un ruolo sempre più rilevante, emergendo come fattore abilitante per il rafforzamento delle capacità amministrativa degli Stati membri e per la modernizzazione delle loro pubbliche amministrazioni<sup>10</sup>.

La digitalizzazione, in questa prospettiva, non rappresenta un obiettivo autonomo, bensì una condizione strutturale per l'efficace attuazione delle politiche di coesione. L'efficienza nella programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione dei fondi europei dipende in misura crescente dall'esistenza di sistemi informativi interoperabili, da basi di dati affidabili e da competenze digitali adeguate all'interno delle amministrazioni pubbliche. L'Unione europea ha riconosciuto formalmente tale nesso introducendo, nei regolamenti di programmazione, il principio della “*good governance conditionality*”, che subordina l'accesso ai fondi alla presenza di strutture amministrative e digitali idonee a garantirne l'efficace utilizzo<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Sul progressivo spostamento della Politica di Coesione da logica redistributiva a logica strategico-investimentale si veda OECD, *Administrative Capacity Building for the Future*, Paris, 2021, p. 12 ss., che evidenzia come la dimensione digitale e la capacità amministrativa costituiscano oggi prerequisiti essenziali per l'efficacia delle politiche pubbliche europee. Nello stesso senso, Commissione europea, *Eight report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Lussemburgo, 2022, p. 45 ss., secondo cui la transizione digitale rappresenta un “driver of administrative modernization” nell'attuazione della politica di coesione. Sul piano dottrinale, v. anche F. Barca, *An Agenda*, cit., *passim* che ha segnato l'evoluzione della coesione verso una politica *place-based* fondata su capacità istituzionale e apprendimento amministrativo.

<sup>11</sup> Il principio della *good governance conditionality* è stato introdotto per la prima volta nel Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo

Ne consegue che la Politica di Coesione si configura oggi come un laboratorio di amministrazione europea digitale, in cui le tecnologie informatiche e la gestione dei dati diventano strumenti di *accountability*, trasparenza e capacità istituzionale. In un simile contesto, la coesione non è soltanto un mezzo per ridurre le disuguaglianze territoriali, ma anche un meccanismo di apprendimento amministrativo volto a diffondere standard comuni di efficienza e di legalità tra le amministrazioni pubbliche dell'Unione.

## 1.2 I principali strumenti di finanziamento della politica di coesione ed i cicli di programmazione

La Politica di Coesione si realizza attraverso un articolato sistema di strumenti finanziari noti come Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), che rappresentano oltre un terzo del Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione europea e costituiscono la principale leva di investimento pubblico dell'Unione a sostegno dello sviluppo territoriale, economico e sociale<sup>12</sup>.

---

per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, al suo art. 19, quale condizionalità *ex ante* volta a garantire che gli Stati membri disponessero di un'adeguata capacità amministrativa e istituzionale prima dell'attuazione dei programmi. Tale logica è stata poi consolidata e ampliata dal Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, al suo articolo 15, che inserisce tra le condizioni abilitanti l'esistenza di meccanismi di *governance* efficaci, di sistemi informativi interoperabili e di strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Sul significato della condizionalità *ex ante* e sulla sua evoluzione in condizionalità abilitanti, cfr. S. Pugliese, *La tutela dei diritti fondamentali tramite i programmi europei di finanziamento: il caso dei diritti dei Rom*, in *Innovazione e diritto*, 2018, p. 1 ss., 24 ss., 29 ss.; S. Pugliese, *La tutela delle minoranze nell'Unione europea: il caso della minoranza Rom*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2019, p. 332 ss., 356 ss.; 360 ss.: M.L. Tufano, *Il significato della coesione*, cit., p. 389, nota 31.

<sup>12</sup> Sul punto, cfr. Commissione europea, *Eight report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Lussemburgo, 2022, p. 19 ss.

Essi operano in un quadro giuridico unitario, fondato sul principio del cofinanziamento tra Unione e Stati membri e su quello della complementarità con le politiche nazionali, al fine di assicurare un impiego efficiente e sinergico delle risorse.

Tra questi strumenti, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) rappresenta il pilastro storico e quantitativamente più rilevante della politica di coesione. Istituito nel 1975, il FESR persegue l'obiettivo di ridurre gli squilibri di sviluppo tra le regioni europee, finanziando investimenti infrastrutturali, progetti di innovazione tecnologica, ricerca, sostegno alle piccole e medie imprese e iniziative di digitalizzazione. Il suo quadro normativo attuale è definito dal Regolamento (UE) 2021/2058, che individua cinque obiettivi specifici di *policy*, tra cui la promozione di “un’Europa più intelligente attraverso l’innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle piccole e medie imprese”<sup>13</sup>. In tale modo, il FESR si configura come strumento non solo redistributivo, ma anche trasformativo, orientato a sostenere la competitività regionale in coerenza con le strategie europee di crescita sostenibile e inclusiva. Il fondo FESR è stato recentemente integrato con il **regolamento di modifica (UE) 2024/795** che istituisce l’iniziativa STEP<sup>14</sup>, volta a sostenere **progetti che sviluppano o producono tecnologie critiche e rafforzano le loro catene del valore** in settori strategici nei quali l’Unione ha l’obiettivo di garantirne la sovranità e la sicurezza. Tra questi settori figurano le tecnologie digitali e le innovazioni delle tecnologie deep tech, le tecnologie pulite e a basso consumo di risorse e le biotecnologie, compresi i medicinali. Il regolamento di modifica aggiunge **nuovi obiettivi specifici** per il FESR e il Fondo di coesione e, pur mantenendo

<sup>13</sup> Sul punto, cfr. art. 3 del Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al fondo di coesione.

<sup>14</sup> Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP)

un'attenzione particolare per le PMI, consente il sostegno a investimenti produttivi in imprese diverse dalle PMI che potrebbero contribuire in modo significativo allo sviluppo di **regioni meno sviluppate e in transizione** e in **regioni più sviluppate** di Stati membri il cui prodotto interno lordo pro capite è inferiore alla media UE-27.

Accanto al FESR, un ruolo fondamentale è svolto dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+), disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/1057. Il FSE+ si propone di rafforzare la coesione sociale e occupazionale, investendo nel capitale umano, nella formazione e nell'inclusione lavorativa e sociale delle fasce più vulnerabili. La sua funzione è complementare rispetto al FESR: se quest'ultimo agisce prevalentemente sulla dimensione materiale dello sviluppo (infrastrutture, innovazione, digitalizzazione), il FSE+ incide sulla dimensione immateriale, promuovendo la formazione di competenze digitali e amministrative che costituiscono la base della capacità istituzionale<sup>15</sup>.

Un ulteriore pilastro della politica di coesione è il Fondo di Coesione (FC), istituito con il Trattato di Maastricht del 1992 e oggi regolato dal Regolamento (UE) 2021/1058. Esso è riservato, come anticipato, agli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) *pro capite* inferiore al 90% della media dell'Unione e finanzia progetti nei settori dell'ambiente e delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T), perseguendo l'obiettivo di favorire la convergenza infrastrutturale e ambientale<sup>16</sup>. Il Fondo di Coesione riflette, dunque, una logica solidaristica verticale, mirata a sostenere i Paesi che presentano maggiori difficoltà

---

<sup>15</sup> Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) è disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013. In particolare, l'art. 4 individua le priorità d'intervento, tra cui la promozione dell'occupazione, l'inclusione sociale, l'istruzione e la formazione continua, nonché il rafforzamento delle capacità istituzionali e amministrative delle autorità pubbliche.

<sup>16</sup> Il quadro giuridico attuale del Fondo di Coesione è definito dal Regolamento (UE) 2021/1058, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che individua come ambiti prioritari di intervento i settori dell'ambiente, dell'energia e delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T).

strutturali, e costituisce una forma di redistribuzione interstatale che completa l'approccio territoriale dei fondi strutturali.

A partire dal periodo di programmazione 2021-2027, il sistema dei Fondi SIE comprende anche il *Just Transition Fund (JTF)*, istituito con il Regolamento (UE) 2021/1056, volto a sostenere la transizione verso un'economia climaticamente neutra. Il JTF, concepito nel quadro del *Green Deal* europeo, interviene nei territori maggiormente esposti alle conseguenze socioeconomiche della decarbonizzazione, integrando la dimensione ambientale con quella di coesione<sup>17</sup>. Per l'Italia il JTF è stato programmato per due aree particolarmente fragili, individuate dalla Commissione europea nell'Allegato D della Relazione per Paese pubblicata nell'ambito del Semestre Europeo 2020: l'area della Provincia di Taranto – 29 comuni – e quella del Sulcis Iglesiente – 23 comuni<sup>18</sup>.

Dal punto di vista evolutivo, i cicli di programmazione della Politica di Coesione hanno seguito la cadenza del QFP, riflettendo la progressiva istituzionalizzazione del principio di programmazione pluriennale. Il primo ciclo strutturato (1989-1993) introdusse un sistema di pianificazione coerente con il bilancio comunitario e pose le basi per un approccio integrato allo sviluppo regionale. I successivi cicli 1994-1999 e 2000-2006 consolidarono il principio di concentrazione delle risorse su priorità tematiche e geografiche, nonché quello di partenariato tra livelli di governo.

---

<sup>17</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione europea, *The Just Transition Mechanism: Making Sure no One Is Left Behind*, COM(2020) 22 final, Bruxelles, 14 gennaio 2020, che definisce il JTD “uno strumento di solidarietà economica per garantire che la transizione climatica sia equa e inclusiva”.

<sup>18</sup> Documento di lavoro della Commissione Europea, “Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011”, COM(2020) 150 final, Bruxelles, 26/02/2020, che individua le zone citate come quelle in cui si concentrano le priorità di riduzione dell'uso del carbone. Per un'analisi, S. Pugliese, *Rethinking Just Transition in Investment Law Perspective: Incentives against Climate Crisis between Sustainability, Economic Security, and Strategic Industrial Planning*, in Laws (MDPI), Special Issue Y. Levashova, S. Pugliese (edit.), *The Climate Change International Investment and Trade Disputes: Legal and Political Implications*, 2024, p. 1 ss.; S. Villani, *Il Fondo per una transizione giusta: Tra solidarietà e pilastri di condizionalità*, in G. Morgese (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers, Bari, 2023.

Con il periodo 2007-2013, la Politica di Coesione si allineò agli obiettivi della Strategia di Lisbona introducendo una forte correlazione tra investimenti strutturali e crescita competitiva. Il ciclo 2014-2020 segnò, invece, una svolta metodologica, poiché fu orientato alla strategia “Europea 2020”, che enfatizzava la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, introducendo indicatori di *performance* e meccanismi di valutazione *ex ante*, in itinere ed *ex post*<sup>19</sup>.

L’attuale periodo di programmazione 2021-2027 rafforza ulteriormente questa impostazione, fondandosi su cinque obiettivi di *policy* che sintetizzano la visione strategica europea:

1. Un’Europa più intelligente (*Smarter Europe*), basata su innovazione e digitalizzazione;
2. Un’Europa più verde (*Greener Europe*), fondata sulla sostenibilità ambientale;
3. Un’Europa più connessa (*Connected Europe*), incentrata sulla mobilità e le reti digitali;
4. Un’Europa più sociale (*Social Europe*), orientata all’inclusione e all’occupazione;
5. Un’Europa più vicina ai cittadini (*Closer Europe*), che valorizza lo sviluppo locale partecipato<sup>20</sup>.

La prospettiva per il futuro ciclo 2028-2035, ancora in fase di definizione, sembra proseguire su questa traiettoria, rafforzando la dimensione della transizione digitale e della resilienza istituzionale come assi prioritari di intervento. Tale evoluzione riflette la

---

<sup>19</sup> Regolamento (UE) 2021/1060, art. 5

<sup>20</sup> OECD, *Public Governance Review: Performance Budgeting in the EU*, Parigi, 2021.

consapevolezza crescente del ruolo che le infrastrutture digitali e la capacità amministrativa giocano nell'attuazione delle politiche di coesione<sup>21</sup>.

Non si dimentichi, infine, che nel settembre 2025 è stato adottato il Regolamento sulla revisione intermedia, finalizzata ad assicurare che la politica di coesione possa contribuire agli obiettivi strategici dell'UE, in particolare rafforzamento della sicurezza e preparazione alle crisi<sup>22</sup>.

L'analisi comparata dei cicli di programmazione consente di osservare il passaggio da una politica prevalentemente redistributiva a una politica orientata alla *performance*, nella quale il focus si sposta dalla mera allocazione delle risorse alla valutazione dei risultati. Con il ciclo 2014-2020, e in modo ancor più marcato con il QFP 2021-2027, la Commissione europea ha introdotto indicatori di risultato, obiettivi misurabili e sistemi di monitoraggio basati su evidenze empiriche<sup>23</sup>.

Questo approccio, mutato dalle teorie del *New Public Management* e dell'*evidence-based governance*, mira a rafforzare la responsabilità amministrativa, la trasparenza e la valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche. Tuttavia, la sua piena attuazione incontra ostacoli significativi nei Paesi caratterizzati da bassa capacità amministrativa come l'Italia,

---

<sup>21</sup> COM(2025) 570 final, 16 luglio 2025, *Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034*; COM(2025) 571, 16 luglio 2025, *Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034*; COM(2025) 572, 16 luglio 2025, *Proposal for an Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management*; SWD(2025) 570, *Commission staff working document on A dynamic EU budget for the priorities of the future*; SWD(2025) 571, *Commission staff working document on A dynamic EU budget for the priorities of the future*; COM(2025) 573, 17 luglio 2025, *Report for the Commission to the European Parliament and the Council Long-term forecast of future inflows and outflows of the EU budget (2026-2034)*.

<sup>22</sup> Cfr. regolamento (UE) n. 2025/1914 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2025, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio.

<sup>23</sup> EIPA, *Administrative Capacity in the Member States: Challenges and Opportunities*, Maastricht, 2020

dove la complessità procedurale, la frammentazione istituzionale e la carenza di competenze digitali compromettono la capacità di raggiungere gli obiettivi programmati<sup>24</sup>.

In questo quadro, la digitalizzazione emerge come una leva essenziale per rafforzare la capacità amministrativa, consentendo una gestione più trasparente, tracciabile e *data-driven* delle risorse. La stessa Commissione europea, nelle linee guida per il periodo 2021-2027, ha sottolineato la necessità di investire nella *digital governance*, nei sistemi informativi integrati e nelle piattaforme di monitoraggio come condizioni abilitanti per l'efficacia della Politica di Coesione<sup>25</sup>.

La progressiva convergenza tra logica *performance-based* e trasformazione digitale segna così una nuova fase dell'integrazione europea: una fase in cui l'efficienza amministrativa e la trasparenza gestionale diventano non solo obiettivi politici, ma requisiti strutturali di legittimità dell'azione pubblica europea.

### 1.3 La programmazione nella politica di coesione 2021 – 2027

Il periodo di programmazione 2021-2027 segna una tappa di svolta nell'evoluzione qualitativa della Politica di Coesione, contraddistinta da un'impostazione più semplificata, orientata ai risultati e fondata su un quadro regolatorio unitario. La riforma normativa si inserisce nel più ampio processo di modernizzazione della *governance* economica europea, volto a garantire coerenza, sinergia e trasparenza nell'utilizzo delle risorse<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Commissione europea, *Cohesion Policy 2021–2027: Partnership Agreement Guidelines*, Bruxelles, 2021

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

Il Regolamento (UE) 2021/1060, recante disposizioni comuni (Common Provisions Regulation – CPR) applicabili ai Fondi strutturali e di investimento europei, ha introdotto un quadro normativo di riferimento integrato per il FESR, FES+, Fondo di Coesione, JTF e il Fondo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l’Acquacoltura (FEAMPA).

L’obiettivo del regolamento è duplice; da un lato, rafforzare la coerenza e la complementarità tra le politiche di coesione e gli altri strumenti di finanziamento dell’Unione; dall’altro, semplificare le procedure e accrescere l’efficienza amministrativa degli Stati membri, introducendo un sistema di regole comuni per la programmazione, la gestione e il controllo dei fondi<sup>27</sup>.

Sul piano della *governance*, la Politica di Coesione 2021-2027 si fonda su un modello multilivello e cooperativo, che riflette il principio di gestione concorrente (*shared management*). La Commissione europea definisce le priorità strategiche e approva gli Accordi di partenariato con ciascuno Stato membro, nei quali sono stabilite le linee di intervento, le risorse finanziarie e gli obiettivi di policy. Gli Stati membri, a loro volta, assumono la responsabilità diretta dell’attuazione mediante i programmi e gli organismi di governance deputati alla gestione e controllo: le Autorità di Gestione, la Funzione Contabile e l’Autorità di Audit, alle quali è affidato il compito di programmare, selezionare, monitorare e verificare i progetti finanziati.

In tale contesto, le Regioni e gli enti territoriali partecipano attivamente alla definizione e attuazione dei Programmi regionali (PR) e nazionali (PN), in attuazione del principio di partenariato rafforzato di cui all’articolo 8 del Regolamento 2021/1060<sup>28</sup>. Tale principio

---

<sup>27</sup> Reg. (UE) 2021/1060, art. 8

<sup>28</sup> S. Piattoni, *The European Union’s Multi-Level Governance: Institutional, Political and Policy Challenges*, Oxford, 2010.

concretizza, in ambito europeo, il valore democratico della cooperazione istituzionale e la partecipazione multilivello alla formazione delle politiche pubbliche<sup>29</sup>.

Una delle principali novità della programmazione 2021-2027 è la centralità attribuita alla transizione digitale quale leva trasversale di sviluppo economico, sociale e istituzionale. Tra i cinque obiettivi strategici della coesione, il primo – “Un’Europa più intelligente – include esplicitamente le priorità della trasformazione digitale delle imprese, delle infrastrutture e delle pubbliche amministrazioni.

Questa priorità si articola in misure di investimento orientate a: potenziare le competenze digitali della forza lavoro e del personale pubblico<sup>30</sup>; promuovere l’interoperabilità dei sistemi informativi pubblici; sostenere la digitalizzazione delle PMI e dei servizi pubblici locali; favorire l’adozione di tecnologie emergenti, quali intelligenza artificiale, big data, cloud computing e blockchain, per l’erogazione di servizi più efficienti, trasparenti e accessibili.

Rispetto al precedente ciclo 2014-2020, l’attuale programmazione presenta un approccio più integrato e sinergico, finalizzato a coordinare le risorse della Politica di Coesione con altri strumenti europei, in particolare il Meccanismo per collegare l’Europa (*Connecting Europe Facility – CEF*)<sup>31</sup>, il programma Horizon Europe<sup>32</sup> e, soprattutto, il Next Generation EU<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Reg. (UE) 2021/1058, art. 3;

<sup>30</sup> [C. Acocella, A. Di Martino, \*Il rinnovamento delle competenze nell’amministrazione digitale\*, in \*Rivista di Digital Politics\*, 2022](#), p. 93 ss.

<sup>31</sup> Regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l’Europa.

<sup>32</sup> Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione,

<sup>33</sup> Regolamento (UE) n. 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell’Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell’economia dopo la crisi COVID-19. Il regolamento è basato sull’art. 122 TFUE.

Questa integrazione orizzontale mira a evitare duplicazioni di interventi, a valorizzare le complementarità finanziarie e a promuovere sinergie operative nell'attuazione degli obiettivi digitali e verdi dell'Unione, in linea con la *twin transition* digitale ed ecologica delineata dalla Commissione europea<sup>34</sup>.

Un ulteriore elemento di innovazione riguarda l'attenzione rivolta alla capacità amministrativa (*administrative capacity*) come fattore determinante dell'efficacia delle politiche. Il Regolamento (UE) 2021/1060, all'articolo 32, prevede infatti specifiche misure di assistenza tecnica destinate al rafforzamento delle strutture pubbliche e alla digitalizzazione dei processi di gestione, controllo e monitoraggio dei fondi<sup>35</sup>.

La capacità amministrativa è concepita come un requisito funzionale e non più solo come un parametro valutativo, in quanto la piena attuazione dei programmi di coesione presuppone un'amministrazione efficiente, digitalmente attrezzata e dotata di competenze tecniche adeguate. L'importanza data al tema della capacità amministrativa dalla Commissione europea è dimostrata dalla messa in campo delle "Tabelle di marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa - Pacchetto di strumenti pratici" messa a disposizione di tutti i soggetti responsabili dell'attuazione della politica di coesione, con particolare riferimento alle amministrazioni titolari dei Programmi<sup>36</sup>. Il pacchetto di strumenti organizzato nella Tabella di marcia ha l'obiettivo di rendere disponibili ed applicabili approfondimenti di carattere operativo, di fornire un supporto metodologico e un'assistenza concreta, con esempi di azioni e modelli di intervento che possono essere replicati dalle Autorità di Gestione per la progettazione delle proprie tabelle di marcia. Le linee guida si basano sulle esperienze

---

<sup>34</sup> COM(2022) 289, 29 giugno 2022, *Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context*.

<sup>35</sup> Reg. (UE) 2021/1060, art. 32.

<sup>36</sup> Commissione Europea, *Tabelle di marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa*, Bruxelles, 3 gennaio 2020

acquisite con l'azione pilota condotta dall'OCSE in stretta collaborazione con la DG REGIO e per conto di quest'ultima tra l'estate 2018 e l'autunno 2019. Nell'ambito dell'azione pilota cinque Autorità di Gestione e un Organismo Intermedio<sup>37</sup> sono stati aiutati a migliorare ulteriormente la propria capacità amministrativa, a partire da un'analisi dei bisogni di miglioramento e la progettazione e pianificazione di azioni future per soddisfarli. Le tabelle di marcia sono state, inoltre, sviluppate a partire da una *best practice* italiana, i Piani di rafforzamento amministrativo (PRA) per lo sviluppo della capacità amministrativa e per una migliore attuazione dei programmi 2014-2020 cofinanziati dai fondi strutturali, che hanno promosso un approccio strategico ed integrato allo sviluppo della capacità, dedicando inoltre misure specifiche alla semplificazione, l'informatizzazione e la digitalizzazione di processi lavorativi e degli strumenti operativi.

In questa prospettiva, la digitalizzazione si configura come una vera e propria condizione abilitante (“*policy enabler*”) dell’efficacia amministrativa. Essa non è solo strumento tecnico, ma infrastruttura immateriale che consente la raccolta, la condivisione e l’analisi dei dati necessari per la pianificazione strategica, la rendicontazione e la valutazione delle *performance*. La coesione europea, in quanto politica fortemente basata su dati, richiede la disponibilità di sistemi informativi interoperabili e sicuri, in grado di supportare processi decisionali fondati sull’evidenza<sup>38</sup>.

Il collegamento tra Politica di Coesione e il Next Generation EU, e in particolare con il PNRR, accentua questa logica sistemica. Entrambi gli strumenti condividono la finalità di

---

<sup>37</sup> Bulgaria (autorità di gestione del programma operativo Regioni in crescita 2014-2020), Croazia (autorità di gestione del programma operativo regionale Competitività e coesione 2014-2020), Grecia (autorità di gestione del programma operativo Infrastrutture dei trasporti, ambiente e sviluppo sostenibile 2014-2020), Polonia – Regione Lubelskie autorità di gestione del programma operativo regionale 2014-2020), Spagna – Regione Estremadura (autorità di gestione e organismo intermedio del programma operativo regionale FESR 2014-2020).

<sup>38</sup> EIPA, *Building Administrative Capacity in EU Member States*, Maastricht, 2022

costruire un'amministrazione pubblica orientata ai risultati, capace di operare in un contesto di *governance performed*-based e di rendicontare in modo trasparente l'utilizzo delle risorse.

La coesione, in tale visione, non è più una mera politica redistributiva, ma diviene parte integrante di un modello europeo di amministrazione digitale e responsabile, in cui l'efficacia dell'azione pubblica è misurata sulla base di indicatori oggettivi di impatto e di efficienza gestionale.

In definitiva, la programmazione 2021-2027 non rappresenta soltanto una fase di continuità rispetto al passato, ma segna l'avvio di una nuova generazione di politiche di coesione, fondate sull'integrazione tra digitalizzazione, capacità amministrativa e *governance* orientata alla *performance*. Si tratta di una transizione di paradigma che prefigura una vera e propria "amministrazione europea dei risultati", in cui la dimensione tecnologica e quello giuridico-istituzionale convergono nel perseguimento di un'unica finalità: garantire l'effettività e la legittimità dell'azione pubblica europea nel XXI secolo.

#### 1.4 Iniziative a sostegno della digitalizzazione nella PA di livello UE

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione rappresenta una delle priorità strategiche più trasversali e sistemiche dell'azione dell'Unione europea, strettamente connessa agli obiettivi del mercato unico digitale, alla transizione ecologica e alla crescita sostenibile e inclusiva.

La Commissione europea, nel corso dell'ultimo decennio, ha progressivamente delineato un quadro organico di strategie, programmi e strumenti normativi finalizzati a promuovere la trasformazione digitale degli Stati membri, riconoscendone la funzione di condizione

abilitante per la competitività, l'efficienza amministrativa e la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini<sup>39</sup>.

Tra le iniziative di maggiore rilievo si collocano il *Green Deal* Europeo, la Bussola digitale 2030 (*Digital Compass 2030*), il Programma Europa Digitale (*Digital Europe Programme*) e il Piano d'azione europeo per l'eGovernment 2021-2027.

Ciascuno di questi strumenti, pur rispondendo a finalità proprie, concorre alla costruzione di un ecosistema digitale europeo caratterizzato da interoperabilità, sicurezza, sostenibilità e centralità dell'utente.

La Bussola digitale 2030, presentata con la Comunicazione CM(2021) 118 e successivamente recepita nella Decisione (UE) 2022/2481, definisce le quattro direttrici fondamentali della trasformazione digitale dell'Unione: 1) il rafforzamento delle competenze digitali avanzate dei cittadini, con l'obiettivo che almeno l'80% della popolazione europea possieda competenze digitali di base entro il 2030; 2) la realizzazione di infrastrutture digitali sicure e sostenibili, comprese le reti 5G, il cloud europeo e le tecnologie di calcolo ad alte prestazioni (HPC); 3) la digitalizzazione delle imprese, con particolare attenzione alle PMI e alle *start-up* innovative; 4) e, infine, la digitalizzazione dei servizi pubblici, che dovranno essere completamente disponibili online, accessibili tramite un'identità digitale sicura e interoperabile valida in tutta l'Unione<sup>40</sup>.

Quest'ultima direttrice assume un rilievo particolare sotto il profilo giuridico, in quanto trasforma la digitalizzazione dei servizi pubblici in un diritto amministrativo europeo emergente, volto a garantire l'effettività dei principi di uguaglianza di accesso, trasparenza e partecipazione. Entro il 2030, l'Unione si propone di assicurare che tutti i cittadini europei

<sup>39</sup> COM(2020) 67 final, *Shaping Europe's Digital Future*.

<sup>40</sup> Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il programma politico per il decennio digitale 2030

possano esercitare i propri diritti attraverso strumenti digitali sicuri, interoperabili e *user-friendly*, conformemente al Regolamento (UE) n. 910/2014 (eIDAS) sul riconoscimento transfrontaliero dell'identità digitale<sup>41</sup>.

Parallelamente, il Programma Europa Digitale, istituito con il Regolamento (UE) 2021/694<sup>42</sup>, costituisce il principale strumento finanziario dell'Unione per sostenere progetti strategici nei settori dell'intelligenza artificiale, della cybersicurezza, dell'informatica ad alte prestazioni, della digitalizzazione delle imprese e dell'interoperabilità dei servizi pubblici. Il Programma, con una dotazione complessiva di 7,5 miliardi di euro, finanzia infrastrutture e piattaforme digitali che rafforzano la sovranità tecnologica europea e l'autonomia strategica dell'Unione nel contesto globale<sup>43</sup>.

In questo quadro si inserisce anche il Piano d'azione europeo per l'eGovernment 2021-2027, che prosegue il percorso avviato con le strategie digitali precedenti (2011-2020) e mira a sviluppare una Pubblica Amministrazione europea pienamente interoperabile, basata sui principi del *once-only*, dell'*openness* e dell'*inclusivity*. Il principio del *once-only*, in particolare, implica che i cittadini e le imprese non debbano più fornire la stessa informazione a più enti pubblici, grazie alla condivisione dei dati e all'interconnessione delle banche informatiche pubbliche.

Le iniziative nel campo delle competenze digitali, coordinate attraverso la *Digital Skills and Jobs Coalition* e la piattaforma *Digital Skills and Jobs Platform*, si propongono di colmare il divario di competenze (*digital skills gap*) che ancora caratterizza molti Stati membri, in particolare nel settore pubblico. L'obiettivo è quello di formare una forza lavoro

---

<sup>41</sup> Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, eIDAS.

<sup>42</sup> Regolamento (UE) 2021/694 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il programma Europa digitale.

<sup>43</sup> Regolamento (UE) 2021/694 che istituisce il programma Europa Digitale.

pubblica digitalmente competente, in grado di gestire la complessità dei processi amministrativi digitalizzati e di garantire la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

L'insieme di questi strumenti e programmi conferma che la digitalizzazione non è più concepita come un settore autonomo di intervento, ma come una dimensione orizzontale e sistemica che permea l'intera azione dell'Unione europea. Essa agisce come fattore abilitante della crescita sostenibile, dell'innovazione amministrativa e della competitività economica, ponendosi al crocevia tra governance digitale, coesione territoriale e diritti fondamentali<sup>44</sup>.

Dal punto di vista giuridico-costituzionale, la digitalizzazione assume una valenza garantista e democratizzante. Essa consente di dare concreta attuazione ai principi di partecipazione, trasparenza, buon andamento e accesso alle informazioni, sanciti tanto dal diritto primario dell'Unione (Artt. 10, 11 TUE; art. 41 e 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) quanto dagli ordinamenti costituzionali nazionali.

In tal senso, la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione si traduce in una forma di "costituzionalismo digitale europeo", in cui l'innovazione tecnologica diviene veicolo di effettività dei diritti e di razionalizzazione dell'azione amministrativa.

Ne consegue che l'innovazione amministrativa non può più essere intesa soltanto come obiettivo tecnologico o organizzativo, ma come diritto pubblico europeo emergente, fondato sul principio di equità digitale e sull'esigenza di garantire una cittadinanza effettivamente inclusiva. La trasformazione digitale dell'amministrazione pubblica, quindi, non si limita a migliorare l'efficienza dei processi: essa riconfigura il rapporto tra cittadino e istituzione, ridefinendo la sfera pubblica europea in senso più aperto, trasparente e partecipativo.

---

<sup>44</sup> European Commission, *Digital Skills and Jobs Coalition Report*, 2023.

## 1.5 Origine e struttura del Next Generation EU

Il Next Generation EU (NGEU) rappresenta la risposta straordinaria e senza precedenti dell'Unione europea alla crisi economica, sociale e sanitaria provocata dalla pandemia di Covid-19. La sua istituzione segna un passaggio storico nell'evoluzione del processo di integrazione europea, in quanto per la prima volta l'Unione ha fatto ricorso a un massiccio indebitamento comune sui mercati finanziari, superando il tradizionale paradigma della disciplina di bilancio e inaugurando una forma di solidarietà fiscale europea<sup>45</sup>.

Il quadro giuridico del NGEU è delineato da due strumenti fondamentali: la Decisione (UE) 2020/2053 sulle risorse proprie dell'Unione, che autorizza la Commissione a contrarre prestiti sui mercati dei capitali<sup>46</sup>, e il Regolamento che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Recovery and Resilience Facility – RRF)<sup>47</sup>. Con una dotazione complessiva di 750 miliardi di euro (a prezzi 2018), il NGEU finanzia investimenti e riforme destinate a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, la transizione verde e digitale e la resilienza delle economie europee.

L'approccio introdotto dal RRF si discosta profondamente da quello tradizionale della Politica di Coesione. Se quest'ultima si fonda su una programmazione pluriennale decentrata, articolata in programmi operativi regionali e nazionali gestiti in partenariato, il RRF adotta un modello centralizzato e orientato alla *performance*, in cui l'erogazione delle risorse è condizionata al raggiungimento di *milestone* e *target* verificabili.

---

<sup>45</sup> F. Fabbrini, *Next Generation EU: Legal Foundations and Constitutional Challenges*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022, p. 45 ss.

<sup>46</sup> Decisione (UE) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, art. 5.

<sup>47</sup> Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

In altri termini, l’allocazione dei fondi non avviene in base alla capacità di spesa, bensì in relazione alla capacità di realizzare obiettivi concreti e di documentarne l’impatto di paradigma nella governance europea, incentrato sulla responsabilità dei risultati piuttosto che sul mero rispetto delle procedure<sup>48</sup>.

Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza si configura dunque come un meccanismo di governance basato sulla performance (*performance-based governance*), che traduce i principi del *New Public Management* e del *value for money* nel contesto del diritto dell’Unione europea. Esso attribuisce un ruolo decisivo alla Commissione europea nel processo di verifica del conseguimento degli obiettivi, mentre gli Stati membri sono responsabili della progettazione e attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), contenenti le riforme e gli investimenti da realizzare entro in 2026<sup>49</sup>. Le risorse sono suddivise in *grant* (Sovvenzioni) e *loan* (prestiti), e la loro erogazione avviene per tranche successive, previa valutazione positiva della Commissione e decisione del Consiglio.

Sebbene il NGEU e la Politica di Coesione condividano finalità generali – promuovere la convergenza economica, la coesione territoriale e la resilienza sociale – essi differiscono profondamente per struttura, logica e strumenti operativi. La Politica di Coesione mantiene una natura strutturale permanente, fondata sulla gestione condivisa e sulla pianificazione pluriennale, mentre il NGEU si caratterizza come strumento straordinario e temporaneo,

---

<sup>48</sup> Commissione europea, *Recovery and Resilience Facility: Operational Arrangements*, Bruxelles, 2022; G. Morgese, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L’Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, 2020, p. 77 ss.; L. Marin, *Solidarity and Crises in the European Union: a constitutional principle in the pandemic and energy crises*, Bari, 2024, p. 57 ss.

<sup>49</sup> M. Ruffert, *Performance-Based Governance in the EU: Lessons from the RRF*, in *European Public Law Review*, 2023; M. Patrin, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell’Unione*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2024, p. 509 ss.; Leticia Díez Sánchez, *Why cohesion policy is not about cohesion*, in *Common Market Law Review*, 2025, p. 13 ss.

istituito per rispondere a una crisi sistemica e accelerare la doppia transizione digitale e ambientale.

Tale distinzione non implica separazione, ma piuttosto complementarità funzionale: le due politiche concorrono a delineare un nuovo modello di *governance* europea della resilienza, basato su obiettivi comuni, strumenti digitali condivisi e una crescente integrazione tra politiche di investimento e politiche di riforma<sup>50</sup>.

Una delle principali sfide risiede proprio nel garantire la coerenza e l'integrazione tra i due regimi di finanziamento, evitando duplicazioni e favorendo sinergie operative. In particolare, la convergenza tra Politica di Coesione e NGEU appare cruciale nei settori della digitalizzazione amministrativa, della *data governance* e dell'interoperabilità dei sistemi pubblici, che rappresentano al contempo precondizioni e risultati attesi delle riforme promosse dal RRF.

In questa prospettiva, i due strumenti possono essere interpretati come facce complementari di una medesima strategia europea: da un lato, la Politica di Coesione assicura la stabilità e la continuità del sostegno allo sviluppo territoriale; dall'altro, il NGEU introduce un approccio sperimentale e riformatore, volto a potenziare la capacità amministrativa e a favorire un'amministrazione pubblica digitale efficiente e responsabile<sup>51</sup>.

La natura *performance-based* del RRF costituisce uno degli elementi di maggiore innovazione rispetto ai tradizionali strumenti di finanza europea. Le risorse sono infatti erogate non sulla base delle spese sostenute, ma del conseguimento dimostrabile dei risultati:

---

<sup>50</sup> G. Mulazzani, *La governance multilivello nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza dopo la revisione: il ruolo dello Stato nell'"amministrazione disaggregata"*. in Rivista giuridica dei servizi pubblici, 2024, reperibile *online*.

<sup>51</sup> OECD, *Building Administrative Capacity for Resilience*, Parigi, 2022.

una trasformazione che modifica radicalmente il rapporto tra Commissione e Stati membri, ponendo quest'ultimi in una posizione di responsabilità sostanziale e non solo contabile<sup>52</sup>.

L'obbligo di definite *milestone* e *target* misurabili, corredati da indicatori di risultato e tempistiche di realizzazione, ha l'effetto di rafforzare la trasparenza e la responsabilità politica, ma al tempo stesso impone una profonda revisione delle pratiche amministrative nazionali<sup>53</sup>.

Tale modello di governance richiede, come condizione necessaria, un'elevata capacità amministrativa e infrastrutture digitali avanzate di monitoraggio e valutazione. In assenza di tali elementi, la logica della performance rischia di restare puramente formale, traducendosi in un adempimento procedurale privo di reale impatto sulla qualità delle politiche pubbliche. Il rischio sistemico è che la divergente capacità amministrativa tra gli Stati membri generi nuove forme di disuguaglianza istituzionale, compromettendo la coerenza e la legittimità dell'intervento europeo<sup>54</sup>.

La Commissione europea, consapevole di tale rischio, ha introdotto nel RRF meccanismi di assistenza tecnica e *capacity building*, volti a rafforzare le amministrazioni nazionali e a sostenere la digitalizzazione dei processi di monitoraggio. Il potenziamento della *governance* digitale diviene così condizione strutturale per il successo de NGEU: non soltanto come strumento di gestione finanziaria, ma come leva di trasformazione istituzionale, capace di rendere la Pubblica Amministrazione europea più resiliente, trasparente e orientata ai risultati.

---

<sup>52</sup> European Commission, *Study on Performance-based schemes: from the RRF to possible approaches under the ERDF/CF and JTF*. Final Report, June 2025. In dottrina, L. Polverari, *Coordinative Europeanization as a response to crisis: what lessons from the RRF for future EU cohesion policy?*, in *Comparative European Politics*, 2024, p. 76 ss.

<sup>53</sup> European Court of Auditors, *Special Report on RRF Implementation*, Lussemburgo, 2023

<sup>54</sup> EIPA, *Administrative Capacity and Performance Management in EU Member States*, Maastricht, 2022.

In tal senso, il NGEU non rappresenta soltanto un pacchetto di misure economiche straordinarie, ma un esperimento di diritto amministrativo europeo dell'emergenza, destinato a incidere in modo duraturo sulla cultura giuridica e gestionale dell'Unione europea<sup>55</sup>. Esso segna l'avvio di una fase in cui la digitalizzazione, la valutazione della performance e la capacità amministrativa convergono per dare forma a un nuovo modello di amministrazione europea della resilienza, nel quale l'efficienza gestionale diviene garanzia sostanziale della legittimità democratica dell'azione pubblica.

#### 1.6 Considerazioni conclusive: la coesione “digitale” come riforma istituzionale

L'evoluzione della Politica di Coesione e l'istituzione del NGEU delineano, nel loro insieme, un nuovo paradigma di *governance* europea, fondato sull'intersezione tra digitalizzazione, capacità amministrativa e responsabilità per i risultati.

Tale paradigma supera la logica puramente redistributiva che aveva storicamente caratterizzato le politiche strutturali, per configurare la coesione come una politica istituzionale di riforma: non più soltanto strumento di riequilibrio territoriale, ma meccanismo di modernizzazione amministrativa e di consolidamento dello Stato amministrativo europeo.

Nel contesto italiano, questo paradigma assume un rilievo particolarmente strategico. La capacità amministrativa rappresenta, infatti, il punto critico ma anche la leva decisiva per l'efficace attuazione delle politiche pubbliche e per la piena utilizzazione delle risorse europee.

---

<sup>55</sup> L. Marin, *Solidarity*, cit., p. 65 ss.; M.A. Panasci, *Unravelling Next Generation EU As A Transformative Moment: From Market Integration To Redistribution*, in *Common Market Law Review*, 2024, p. 13 ss.

L'esperienza storica dei cicli di programmazione dei fondi strutturali e, più di recente, delle misure previste dal PNRR, mostra come la frammentazione delle competenze, la complessità normativa e la carenza di competenze gestionali e digitali abbiano limitato la capacità dello Stato di produrre risultati misurabili e sostenibili nel tempo<sup>56</sup>.

In questo scenario, la digitalizzazione emerge non soltanto come strumento tecnico di efficienza, ma come infrastruttura istituzionale della riforma amministrativa. La costruzione di una *governance* basata sui dati, l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici e la diffusione di piattaforme condivise per la gestione dei programmi e dei progetti finanziati costituiscono elementi imprescindibili per rafforzare la capacità operativa e decisionale della Pubblica Amministrazione<sup>57</sup>.

La digitalizzazione, infatti, non si limita a velocizzare i procedimenti: essa trasforma la natura stessa dell'amministrazione, introducendo nuove modalità di *accountability*, nuovi canali di partecipazione e una più ampia trasparenza delle decisioni pubbliche.

In questa prospettiva, la coesione "digitale" può essere intesa come una vera e propria riforma istituzionale europea, in cui la tecnologia diviene motore di razionalizzazione dell'azione amministrativa e di rinnovata legittimazione democratica.

L'integrazione tra Politica di Coesione e NGEU consente di configurare un modello amministrativo multilivello, nel quale la digitalizzazione funge da linguaggio comune tra Unione, Stati membri e territori, riducendo le asimmetrie informative e rafforzando la cooperazione verticale e orizzontale tra amministrazioni<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Corte dei Conti italiana, *Relazione sullo stato di attuazione dei fondi strutturali e del PNRR*, Roma, 2024.

<sup>57</sup> OECD, *Data-Driven Public Sector: Building Administrative Capacity through Digitalisation*, Parigi, 2022

<sup>58</sup> Per il significato della coesione nel PNRR italiano, A. Lauro, *Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, p. 8 ss., 22 ss.

Per l'Italia, ciò implica un cambio di paradigma profondo: la digitalizzazione non deve essere percepita come un mero processo tecnico, ma come politica pubblica trasversale, capace di incidere sulla struttura organizzativa dello Stato e sulla sua cultura amministrativa.

Solo attraverso la costruzione di un'amministrazione digitale, interoperabile e orientata ai risultati sarà possibile colmare il deficit di capacità amministrativa e trasformare la coesione in un motore di modernizzazione istituzionale duratura<sup>59</sup>.

In definitiva, la coesione digitale rappresenta la sintesi evolutiva dell'intervento pubblico europeo nel XXI secolo: una politica che unisce solidarietà economica, innovazione tecnologica e responsabilità amministrativa, proiettando il progetto europeo verso una forma più matura di governance integrata e performante.

Essa segna il passaggio da una logica di spesa a una logica di valore pubblico, in cui l'efficienza amministrativa e la qualità dei risultati diventano i nuovi criteri di legittimazione dell'azione dell'Unione e dei suoi Stati membri.

---

<sup>59</sup> S. Cassese, L'amministrazione digitale, in *Il Foglio*, 31 maggio 2024.

## 2 Capitolo 2: Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e la digitalizzazione della pubblica amministrazione

### 2.1 Il PNRR italiano: Missioni e risorse

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) “Italia Domani” costituisce lo strumento attraverso cui l’Italia ha delineato la propria strategia di attuazione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), istituito dal Regolamento (UE) 2021/241 nell’ambito del programma Next Generation EU. Esso rappresenta non soltanto la risposta nazionale alla crisi economica e sociale generata dalla pandemia da Covid-19, ma anche un progetto di riforma strutturale volto a trasformare in modo duraturo la capacità dello Stato di pianificare, attuare e valutare le politiche pubbliche<sup>60</sup>.

La struttura del PNRR italiano è articolata in sei missioni, suddivise in componenti e linee di investimento. Le missioni corrispondono ai principali assi strategici europei individuati dal RRF e riflettono l’esigenza di combinare riforme strutturali e misure di investimento. Esse sono: (1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; (2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; (3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; (4) Istruzione e ricerca; (5) Inclusione e coesione; (6) Salute<sup>61</sup>. Alle sei Missioni iniziali, se ne è aggiunta recentemente una settima in data 8 dicembre 2023 chiamata REPowerEU. Questa nuova missione comprende investimenti, sia nuovi che potenziati, ponendosi come obiettivo quello di migliorare la competitività e resilienza dell’Italia, effettuando investimenti nella transizione verde e digitale. Tali investimenti riguardano settori fondamentali, quali le

<sup>60</sup> F. Rolando, *L’attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2022, p. 185 ss.

<sup>61</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2021.

energie rinnovabili, le catene di approvvigionamento sostenibili e le infrastrutture ferroviarie<sup>62</sup>.

Le missioni rappresentano i pilastri della strategia italiana di ripresa, combinando riforme normative e istituzionali con misure di investimento mirate. A queste si affiancano tre assi trasversali – digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale e territoriale – che permeano l'intero Piano e costituiscono la sua trama unificante.

Tra essi, la transizione digitale riveste un ruolo eminentemente abilitante, poiché attraversa tutti i settori della vita economica e amministrativa, incidendo sui processi decisionali, sulla produttività del sistema pubblico e sull'effettività dei diritti dei cittadini<sup>63</sup>.

Dal punto di vista procedurale, il PNRR è stato elaborato dal Governo italiano nel 2021, approvato dalla Commissione europea con valutazione positiva del 22 giugno 2021 e formalmente adottato con Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021, ai sensi dell'articolo 20 del Regolamento (UE) 2021/241.

La governance del Piano si fonda su un modello multilivello, nel quale la Presidenza del Consiglio dei ministri – attraverso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) – esercita il coordinamento generale, mentre il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) svolge funzioni di monitoraggio, rendicontazione e interlocuzione con la Commissione. Le amministrazioni centrali titolari di misura curano l'attuazione dei singoli interventi, con il supporto degli enti territoriali e delle società pubbliche partecipate, in un sistema che riflette il principio di responsabilità condivisa (*share responsibility*) tra livelli di governo<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza.

<sup>63</sup> Corte dei Conti, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, Roma, 2023.

<sup>64</sup> MEF, *PNRR: Governance e sistemi di monitoraggio*, Roma, 2022; A. Conzutti, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 725 ss.

Un ulteriore componente dell'ecosistema gestione e tecnico di governo del PNRR, particolarmente rilevante ai fini di questa ricerca, è ReGiS, acronimo di "Rete di Gestione delle Infrastrutture Strategiche", sistema informatico innovativo sviluppato nel contesto del Piano, concepito per affrontare l'esigenza di monitorare e gestire in modo efficace i progetti finanziati e di garantire un monitoraggio continuo e sistematico dell'avanzamento dei progetti, fornendo dati aggiornati e accurati sulle spese sostenute e sui risultati conseguiti. Attraverso l'uso di indicatori chiave di performance (KPI), ReGiS consente alle autorità competenti di avere una visione chiara e dettagliata dello stato di avanzamento di ciascun intervento. Uno degli aspetti più significativi di ReGiS è il suo contributo alla trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Il sistema è progettato per raccogliere e analizzare dati relativi a ogni progetto, permettendo la generazione di report dettagliati che illustrano come vengono impiegati i fondi pubblici, quali obiettivi vengono raggiunti e quali problematiche emergono nel corso dell'esecuzione. ReGiS, come vedremo più avanti, rappresenta il punto di arrivo del lungo percorso che ha portato al rafforzamento del Sistema Nazionale di Monitoraggio delle politiche di investimento in Italia, fondato sulla Banca Dati Unitaria, che ha, tra i suoi punti di forza, la capacità di integrare informazioni relative a tutti i progetti finanziati, fornendo un accesso centralizzato e coordinato ai dati. Questo approccio centralizzato non solo migliora la condivisione delle informazioni tra le diverse istituzioni, ma ha l'obiettivo di migliorare la qualità dei processi decisionali, permettendo una risposta più rapida e informata alle esigenze emergenti. ReGiS non è pertanto un mero strumento informativo di monitoraggio, costituisce una concreta applicazione del concetto di digitalizzazione della Pubblica amministrazione e rappresenta un passo significativo verso una gestione più moderna e orientata ai risultati delle infrastrutture strategiche in Italia.

Attraverso l'adozione di tecnologie avanzate e pratiche di gestione innovative, ReGiS contribuisce a delineare un modello di *governance* più efficace.

La dotazione complessiva del PNRR italiano ammonta a circa 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi di sovvenzioni e 122,6 miliardi di prestiti. Le risorse sono destinate al finanziamento di riforme e investimenti strutturali, la cui attuazione è scandita dal raggiungimento di *milestone* (obiettivi qualitativi) e *target* (obiettivi quantitativi), in base ai quali la Commissione europea procede al rilascio progressivo delle rate.

Questo sistema introduce una *governance* fortemente orientata alla *performance*, in cui la valutazione dei risultati sostituisce progressivamente la logica tradizionale della mera capacità di spesa<sup>65</sup>.

Come già evidenziato nel primo capitolo, il meccanismo *performance-based* del PNRR costituisce una delle innovazioni più significative nel panorama delle politiche pubbliche italiana ed europee. Esso si ispira ai principi del *policy cycle evidence-based*, che prevedono la definizione *ex ante* di obiettivi misurabili, la verifica periodica dei progressi e la valutazione *ex post* dell'impatto.

L'amministrazione pubblica non è più chiamata a rendere conto soltanto dell'uso regolare delle risorse, ma soprattutto della qualità e dell'efficacia dei risultati ottenuti. Tale approccio implica un mutamento radicale della cultura amministrativa nazionale, storicamente centrata sull'adempimento formale e sulla conformità procedurale più che sul valore pubblico prodotto.

In questa prospettiva, il PNRR si configura non solo come strumento finanziario, ma come politica pubblica integrata di riforma istituzionale, fondata sulla sinergia tra riforme, investimenti e digitalizzazione.

---

<sup>65</sup> Commissione europea, *Recovery and Resilience Facility: Implementation Report 2023*, Bruxelles, 2023

La dimensione digitale, infatti, non si limita a sostenere la transizione tecnologica del Paese, ma agisce come fattore di abilitazione della capacità amministrativa. L'interoperabilità dei sistemi informativi, la standardizzazione dei processi e la disponibilità di dati affidabili costituiscono i presupposti per un'amministrazione capace di operare in un contesto di *performance governance*, dove l'efficienza e la trasparenza sono condizioni di legittimità democratica<sup>66</sup>.

È proprio in questa dimensione che si radica il nodo problematico centrale della presente ricerca: la storica difficoltà della Pubblica Amministrazione italiana nel tradurre le risorse finanziarie in risultati concreti. Tale deficit deriva da debolezze strutturali – scarsa capacità amministrativa, limitata digitalizzazione, frammentazione organizzativa e insufficiente qualità dei dati – che compromettono l'effettività delle politiche pubbliche e la credibilità dello Stato come attore esecutivo.

Il PNRR, con la sua logica vincolante e *result-oriented*, agisce dunque come catalizzatore di un cambiamento istituzionale profondo, volto a colmare il divario di capacità amministrativa e a promuovere una nuova cultura della performance, nella quale la digitalizzazione assume un ruolo strategico di infrastruttura abilitante<sup>67</sup>.

In definitiva, il PNRR non si limita a gestire la ripresa economica post-pandemica: esso rappresenta un laboratorio di riforma amministrativa europea, in cui l'Italia è chiamata a misurarsi con la sfida più impegnativa della propria modernizzazione istituzionale: quella di costruire una Pubblica Amministrazione digitale, trasparente e orientata ai risultati, capace di coniugare efficienza gestionale e responsabilità democratica.

---

<sup>66</sup> OECD, *Performance Management and Digital Capacity in the Public Sector*, Parigi, 2022

<sup>67</sup> EIPA, *Administrative Capacity and the Digital Transition: Lessons from Italy*, Maastricht, 2023.

## 2.2 La missione 1 – Digitalizzazione, innovazione e PA

Tra le sei missioni in cui si articola il PNRR italiano, la Missione 1 occupa una posizione strategica di assoluto rilievo. Essa rappresenta la dimensione più trasversale e sistemica dell'intero Piano, in quanto incarna l'obiettivo di trasformare digitalmente non solo la Pubblica Amministrazione, ma l'intero ecosistema economico e sociale del Paese.

La Missione 1, intitolata “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, costituisce il principale vettore attraverso cui l'Italia intende realizzare la transizione digitale del settore pubblico e sostenere la competitività del sistema produttivo nazionale<sup>68</sup>.

La struttura della Missione è articolata in tre componenti funzionalmente integrate:

Componente 1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione, volta al potenziamento delle infrastrutture digitali, alla modernizzazione dei servizi pubblici e al miglioramento dei processi interni delle amministrazioni;

Componente 2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo, dedicata al sostegno delle imprese, in particolare PMI e start-up, nella transizione digitale e tecnologica;

Componente 3 – Turismo e cultura 4.0, finalizzata alla digitalizzazione del patrimonio culturale, alla valorizzazione dei dati turistici e alla promozione di un modello di turismo sostenibile e innovativo<sup>69</sup>.

Nel contesto della Componente 1, il PNRR italiano individua tre riforme strutturali di sistema e sette ambiti di investimento, disegnando un intervento organico di riforma istituzionale e *capacity building*. Le tre riforme strutturali di sistema sono: (1) La

<sup>68</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, *PNRR – Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*, Roma, 2021.

<sup>69</sup> *Ibidem*

semplificazione normativa e procedurale in materia di digitalizzazione, con l'obiettivo di ridurre gli oneri burocratici e armonizzare il quadro regolatorio di riferimento; (2) Il rafforzamento della *governance* della trasformazione digitale, mediante il consolidamento del ruolo dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e del Dipartimento per la Trasformazione Digitale (DTD) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che assume funzioni di coordinamento strategico e indirizzo operativo; (3) La riforma del pubblico impiego, orientata all'aggiornamento delle competenze digitali del personale, all'introduzione di modalità di lavoro flessibili (*smart working, work by objectives*) e a meccanismi di reclutamento basati su merito, formazione continua e valutazione delle performance<sup>70</sup>.

Parallelamente, i sette ambiti di investimento coprono i principali nodi strutturali della digitalizzazione pubblica. Tra essi si annoverano: (1) La realizzazione del Polo Strategico Nazionale (PSN), infrastruttura cloud destinata ad ospitare in sicurezza i dati e i servizi digitali della Pubblica Amministrazione; (2) La costruzione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), volta a garantire l'interoperabilità e lo scambio automatico di informazioni tra enti pubblici, in attuazione del principio europeo del *once-only*; (3) Il potenziamento dei sistemi di identità digitale (SPID e CIE) e dei servizi di pagamento elettronico (PagoPA); (4) Lo sviluppo dei infrastrutture di cybersicurezza, sotto la supervisione dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN); (5) Il rafforzamento della connettività della Pubblica Amministrazione e la digitalizzazione dei processi interni; (6) La creazione di piattaforme cloud e open data per la trasparenza e la partecipazione civica<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> *Ibidem*

<sup>71</sup> MEF, *Rapporto di monitoraggio PNRR – Missione 1*, Roma, 2023; [M. Bellandi, V. Giannini, D. Iacobucci, La Missione 1 del PNRR: quali opportunità da cogliere e barriere da superare?](#), in *L'industria*, 2022, p.227 ss.

Queste misure mirano a costruire un ecosistema digitale pubblico integrato, sicuro e accessibile, in linea con i principi di *digital sovereignty*, interoperabilità e inclusione sanciti dalla bussola digitale europea 2030 e dal Programma Europa Digitale. L'obiettivo ultimo è la creazione di una Pubblica amministrazione *data-driven*, capace di utilizzare le tecnologie digitali per assumere decisioni informate, migliorare la qualità dei servizi e promuovere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni<sup>72</sup>.

Sotto il profilo giuridico e istituzionale, la Missione 1 può essere interpretata come una vera e propria riforma della capacità amministrativa. Essa interviene simultaneamente su tre livelli: strutturale, attraverso la modernizzazione delle infrastrutture tecnologiche e la standardizzazione dei sistemi informativi; funzionale, mediante la digitalizzazione dei procedimenti e la semplificazione delle interazioni tra cittadino e amministrazione; culturale, con la promozione di un'amministrazione orientata ai risultati, capace di valorizzare le competenze digitali e la cultura della performance<sup>73</sup>.

In questa prospettiva, la digitalizzazione non si esaurisce in un progetto tecnologico, ma costituisce un *policy enabler*: una condizione abilitante per il buon funzionamento dell'intera macchina pubblica. Solo un'amministrazione digitalmente matura può garantire efficienza operativa, trasparenza procedurale e *accountability* dei risultati.

La Missione 1 si pone, quindi, come fulcro del processo di riforma amministrativa promosso dal PNRR, traducendo gli obiettivi della transizione digitale in strumenti concreti di modernizzazione istituzionale e governance basata sulla performance<sup>74</sup>.

Tuttavia, il successo della Missione non può essere valutato soltanto in termini di implementazione tecnica delle piattaforme o di avanzamento finanziario degli investimenti.

---

<sup>72</sup> Dipartimento per la Trasformazione Digitale, *Strategia Italia Digitale 2026*, Roma, 2022

<sup>73</sup> *Ibidem*

<sup>74</sup> AgID, *Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2023–2025*, Roma, 2023.

La vera sfida consiste nella capacità dell'amministrazione di internalizzare la logica della performance, di utilizzare i dati come strumento decisionale e di garantire sostenibilità gestionale delle innovazioni introdotte oltre l'orizzonte temporale del Piano.

In questo senso, il digital divide amministrativo e la frammentazione istituzionale restano ostacoli rilevanti, che rischiano di vanificare gli sforzi di modernizzazione se non accompagnati da un rafforzamento sistemico della capacità amministrativa e della cultura organizzativa<sup>75</sup>.

La Missione 1, dunque, non è solo un capitolo del PNRR: essa costituisce il nucleo della riforma digitale dello Stato italiano, attraverso cui si tenta di ricomporre il tradizionale dualismo tra “buone norme” e “debole attuazione”.

La costruzione di una Pubblica Amministrazione digitale, competente e responsabile rappresenta, in ultima analisi, la preconditione per garantire la piena efficacia delle altre missioni del Piano e, più in generale, per assicurare la sostenibilità della transizione italiana verso un modello di amministrazione europea dei risultati.

## 2.3 La digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana

### 2.3.1 Definizione del concetto di digitalizzazione

Il termine “digitalizzazione”, nel contesto delle politiche pubbliche contemporanee, non può essere ridotto alla mera introduzione di strumenti informatici o alla sostituzione del supporto cartaceo con sistemi elettronici. Esso designa un processo strutturale di trasformazione organizzativa e istituzionale, che investe la natura stessa dell'azione

---

<sup>75</sup> OECD, *Digital Government Review of Italy*, Parigi, 2022

amministrativa, i suoi strumenti decisionali e le sue forme di relazione con cittadini e imprese<sup>76</sup>.

In termini generali, la digitalizzazione può essere intesa come il passaggio da un paradigma amministrativo analogico, fondato su procedimenti sequenziali, documentazione fisica e compartimentazione delle competenze, a un modello reticolare e interoperabile, basato su flussi informativi digitali, processi automatizzati e decisioni *data-driven*. Essa non coincide, pertanto, con la semplice informatizzazione, ma implica una ridefinizione profonda della governance pubblica, in cui la tecnologia assume la funzione di leva abilitante della riforma amministrativa.

La letteratura internazionale ha da tempo sottolineato il carattere trasformativo di questo processo. Già Fountain (2001), con il concetto di “*virtual state*”, ha interpretato la digitalizzazione come un *re-engineering* istituzionale, nel quale le tecnologie dell’informazione ridefiniscono la struttura delle relazioni tra amministrazioni e cittadini. Dunleavy e Margetts (2010), nel quadro del paradigma della *Digital Era Governance (DEG)*, hanno evidenziato come la digitalizzazione comporti una ricentralizzazione intelligente dei poteri decisionali, una maggiore integrazione dei servizi e una rinnovata enfasi sulla responsabilità e trasparenza dei processi amministrativi<sup>77</sup>.

In questa prospettiva, la digitalizzazione va letta come un processo di innovazione istituzionale che modifica non solo gli strumenti operativi, ma anche le relazioni di potere, la cultura organizzativa e la capacità di apprendimento delle istituzioni pubbliche. Essa favorisce la transizione da un’amministrazione “chiusa”, autoreferenziale e procedurale, a

---

<sup>76</sup> A. Cordella, A. Paletti, *Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case in Government Information Quarterly*, 2019.

<sup>77</sup>J.E. Fountain, *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001; P. Dunleavy, H. Margetts, H., *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*, Oxford, 2006.

un'amministrazione "aperta", collaborativa e orientata ai risultati, in linea con i principi di *open government* e *good administration*<sup>78</sup>.

Dal punto di vista giuridico-amministrativo, la digitalizzazione si colloca al crocevia tra innovazione tecnologica e garanzie dei diritti. Essa rappresenta, in concreto, l'attuazione del principio di efficienza amministrativa e del diritto dei cittadini a interagire con la Pubblica Amministrazione per via telematica, sanciti dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), approvato con d.lgs. n. 82/2005 e successivamente modificato.

Il CAD, in particolare, configura la digitalizzazione come un diritto soggettivo pubblico e, al contempo, come un dovere delle amministrazioni, chiamate a garantire l'accesso, la sicurezza, la trasparenza e la fruibilità dei servizi digitali.

Ne consegue che la digitalizzazione, da fenomeno tecnico, diventa una categoria giuridica complessa, nella quale convergono dimensioni normative, organizzative e culturali. La sua efficacia dipende non solo dall'adozione di tecnologie adeguate, ma dalla capacità istituzionale di integrare il diritto e tecnica in un quadro coerente di *governance* multilivello.

In tale prospettiva, la digitalizzazione assume un valore costitutivo per la capacità amministrativa: essa è al tempo stesso strumento di efficienza e indice di maturità istituzionale, riflettendo la qualità della gestione pubblica e il grado di innovazione del sistema politico-amministrativo nel suo complesso.

### 2.3.2 Quadro normativo di riferimento

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), adottato con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, rappresenta il nucleo normativo fondamentale della trasformazione

---

<sup>78</sup> T. Bovaird, E. Loeffler, *Public Management and Governance*, 4<sup>th</sup> Edition, London, 2024.

digitale della Pubblica Amministrazione italiana. Esso costituisce la cornice giuridica entro cui si realizza la progressiva transizione verso un modello amministrativo basato sull'uso sistematico delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, orientato ai principi di trasparenza, semplificazione, interoperabilità, sicurezza informatica e neutralità tecnologica<sup>79</sup>.

Il CAD ha introdotto una concezione innovativa del rapporto tra cittadini e amministrazioni, riconoscendo in capo ai primi un diritto soggettivo all'utilizzo delle tecnologie digitali nei procedimenti amministrativi e imponendo alle seconde un dovere di digitalizzazione come modalità ordinaria di azione pubblica.

In tale prospettiva, la dimensione digitale non è più un'opzione organizzativa, ma un principio di legalità sostanziale, in quanto condizione di effettività del buon andamento e dell'imparzialità amministrativa ex art. 97 Cost.

La disciplina del CAD trova applicazione attraverso una rete istituzionale di soggetti competenti, tra i quali riveste un ruolo centrale l'AgID. Quest'ultima, istituita dal decreto-legge n. 83/2012, esercita funzioni di indirizzo, coordinamento e vigilanza sull'attuazione delle politiche digitali, definendo le regole tecniche, gli standard di interoperabilità e le linee guida per la realizzazione dei servizi digitali pubblici.

Accanto ad AgID, opera il Dipartimento per la Trasformazione Digitale (DTD) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che coordina le strategie nazionali in materia di digitalizzazione, promuove l'attuazione del PNRR e assicura il raccordo con le istituzioni europee.

Lo strumento di pianificazione operativa di riferimento è il Piano Triennale per l'Informativa nella Pubblica amministrazione, redatto congiuntamente da AgID e dal DTD.

---

<sup>79</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale e s.m.i

Il Piano Triennale rappresenta la traduzione programmatica del CAD, configurandosi come strumento di policy in cui vengono definiti gli obiettivi strategici, gli standard tecnici, le priorità d'investimento e i criteri di monitoraggio.

Aggiornato periodicamente, esso orienta l'azione delle amministrazioni verso l'adozione di infrastrutture digitali condivise, il riuso delle soluzioni informatiche sviluppate da alti enti, l'interoperabilità dei sistemi informativi e la centralizzazione dei servizi digitali.

Il Piano 2024-2026, attualmente in vigore, si inserisce nel più ampio contesto di riferimento definito dal programma strategico “Decennio Digitale 2030”, istituito dalla Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022<sup>80</sup>, i cui obiettivi sono articolati in quattro dimensioni: competenze digitali, servizi pubblici digitali, digitalizzazione delle imprese e infrastrutture digitali sicure e sostenibili. Il documento è stato **aggiornato nel 2025 e nel 2026** per fornire elementi nuovi e allineare scenari e normativa in costante cambiamento, adeguando le corrispondenti linee di azione. Tra le principali novità degli ultimi aggiornamenti figurano: (1) l'inserimento dei temi dell'IT Wallet, della Data Quality, dell'Intelligenza artificiale e della dematerializzazione documentale, (2) l'introduzione della sezione “Strumenti” che raccoglie vademecum, best practice e modelli per le PA e (3) l'avvio del monitoraggio sulla gestione documentale<sup>81</sup>.

Accanto al quadro normativo generale, emergono temi “di frontiera” che qualificano la nuova fase della digitalizzazione pubblica: la cybersicurezza, l'intelligenza artificiale e la gestione dei dati pubblici.

---

<sup>80</sup> Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030.

<sup>81</sup> Piano triennale per l'informatica della PA 2024- 2026- Aggiornamento 2026.

La crescente interconnessione delle infrastrutture digitali e la centralità dei dati come risorsa strategica pongono infatti nuove sfide giuridiche in materia di responsabilità amministrativa, tutela dei diritti fondamentali e protezione delle infrastrutture critiche.

In risposta a tali esigenze, l'Italia ha istituito nel 2021 l'ACN con il compito di garantire la sicurezza e la resilienza delle reti e dei sistemi informativi di interesse nazionale, coordinando le politiche di difesa cibernetica e contribuendo alla costruzione del Cybersecurity Shield europeo.

In questo contesto, si sta affermando un nuovo paradigma regolativo, volto a integrare le dimensioni della protezione dei dati personali, della sicurezza delle reti e dell'uso responsabile delle tecnologie emergenti, in linea con il Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR)<sup>82</sup> e con le più recenti iniziative dell'Unione tra cui il Data Governance Act<sup>83</sup>, il Digital Services Act<sup>84</sup>, il Digital Market Act<sup>85</sup> e l'Artificial Intelligence Act<sup>86</sup>.

La disciplina nazionale, pertanto, non può essere considerata isolatamente, ma si inserisce in una architettura normativa europea complessa e dinamica, fondata sulla convergenza tra principio di sovranità digitale, mercato unico dei dati e diritti fondamentali digitali<sup>87</sup>.

---

<sup>82</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

<sup>83</sup> Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati).

<sup>84</sup> Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

<sup>85</sup> Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

<sup>86</sup> Regolamento (Ue) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale).

<sup>87</sup> F. Nassuato, *Legalità algoritmica nell'azione amministrativa e regime dei vizi procedimentali*, in *Rivista Interdisciplinare Sul Diritto Delle Amministrazioni Pubbliche*, 2022, p. 150 ss.

L'attuale quadro giuridico della digitalizzazione pubblica, nel suo insieme, delinea un modello di governance multilivello in cui norme, istituzioni e strumenti operano in sinergia.

La digitalizzazione, così concepita, si configura come una politica pubblica integrata in grado di coniugare dimensioni tecnica, giuridica e organizzativa. Essa si colloca all'intersezione tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea, costituendo un terreno di cooperazione istituzionale e sperimentazione regolativa in continua evoluzione.

Il sistema risultante, pur caratterizzato da una certa complessità, mostra una tendenza crescente verso l'effettività, l'interoperabilità e la responsabilità digitale, elementi ormai imprescindibili di una Pubblica Amministrazione moderna, trasparente e orientata alla performance<sup>88</sup>.

### 2.3.3 La misurazione della digitalizzazione della PA italiana

La misurazione del grado di digitalizzazione costituisce un elemento imprescindibile per valutare l'efficacia delle politiche pubbliche e per orientare le strategie di miglioramento continuo delle amministrazioni. Nel quadro europeo, lo strumento di riferimento è il Digital Economy and Society Index (DESI), introdotto dalla Commissione europea nel 2014 con l'obiettivo di monitorare i progressi digitali degli Stati membri e di favorire un approccio comparato alle politiche della transizione digitale<sup>89</sup>.

Il DESI si fonda su un sistema articolato di indicatori quantitativi e qualitativi, organizzati – nella versione più recente – in quattro macro-dimensioni: connettività, capitale umano, integrazione delle tecnologie digitali nei processi produttivi e servizi pubblici digitali. Ciascuna dimensione misura un aspetto specifico della maturità digitale di un Paese,

<sup>88</sup> AgID, *Linee guida sull'interoperabilità tecnica e organizzativa*, Roma, 2022.

<sup>89</sup> Commissione europea, [www.digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi](http://www.digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi), 16/07/2025

permettendo di evidenziare tanto le eccellenze quanto le criticità strutturali dei sistemi nazionali<sup>90</sup>.

L'indice, oltre a costituire uno strumento di *benchmarking*, rappresenta una leva di *governance*: esso orienta l'allocazione delle risorse europee e nazionali, influenzando la programmazione strategica del PNRR e delle politiche di coesione.

A partire dal 2023, e in linea con il programma strategico per il decennio digitale 2030, il DESI è stato integrato nella relazione sullo stato del decennio digitale e utilizzato per monitorare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi digitali.

Nel caso italiano, i rapporti DESI degli ultimi anni hanno registrato un miglioramento costante delle performance complessive, pur confermando la persistenza di un divario strutturale rispetto alla media europea, in particolare nelle aree del capitale umano e delle competenze digitali di base.

Secondo il DESI 2024, l'Italia mostra risultati superiori alla media dell'Unione nella digitalizzazione dei servizi pubblici, ma permane nelle posizioni di coda in materia di educazione digitale e adozione di tecnologie avanzate da parte delle PMI<sup>91</sup>.

Gli indicatori più positivi si registrano nel settore dell'identità digitale, grazie alla diffusione del Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) e della Carta d'Identità Elettronica (CIE), che hanno reso possibile un accesso semplificato e sicuro ai servizi online.

Ugualmente significativo è il successo dei sistemi dei pagamenti elettronici PagoPA, che ha introdotto criteri di tracciabilità e trasparenza nei rapporti economici tra cittadini e amministrazioni, riducendo l'uso del contante e favorendo la semplificazione amministrativa<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> A. Bucci, *Indice DESI e DMI: lo stato della digitalizzazione in Italia, Agenda digitale*, Milano, 2025

<sup>91</sup> Commissione Europea, *Report on the digital decade 2024, 2024, 18 Annex 3 Italy Executive Summary*

<sup>92</sup> *Ibidem*

Un ulteriore avanzamento strutturale è rappresentato dalla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), infrastruttura strategica che consente lo scambio automatizzato e sicuro di dati tra enti pubblici, realizzando, come anticipato, il principio del *once-only*.

La PDND, insieme al Polo Strategico Nazionale (PSN), costituisce il nucleo portante di una governance pubblica basata sui dati, volta a potenziare la capacità decisionale e la trasparenza<sup>93</sup>.

L'incremento del grado di digitalizzazione della PA italiana non è, tuttavia, uniforme. Permangono divari territoriali e organizzativi significativi tra amministrazioni centrali e locali, nonché tra aree urbane e regioni a minore capacità amministrativa.

Questo *digital divide* istituzionale riflette una asimmetria di competenze, risorse e infrastrutture, che ostacola la piena realizzazione del modello di *one-stop government* auspicato dall'Unione europea<sup>94</sup>.

La misurazione della digitalizzazione, pertanto, non si limita a un esercizio tecnico di rendicontazione statistica, ma assume una valenza giuridico-istituzionale.

Essa consente di valutare il grado di attuazione effettiva del principio di efficienza amministrativa, così come definito dal Codice dell'Amministrazione Digitale, e di verificare la capacità delle amministrazioni di tradurre gli obiettivi normativi in risultati misurabili.

In questa prospettiva, il PNRR svolge un ruolo di catalizzatore: esso lega l'erogazione dei fondi al conseguimento di *milestone e target* quantificabili, imponendo una cultura della performance digitale fondata sull'evidenza empirica e sulla responsabilità dei risultati<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> *Ibidem*

<sup>94</sup> E. Carloni, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2019, p. 363 ss.; OECD, *Bridging the Digital Divide in Public Administration*, Parigi, 2022; F. Musella, *Digital regulation: come si cambia la Pubblica amministrazione*, in *Rivista di Digital Politics*, 2022, p. 3 ss.

<sup>95</sup> Corte dei Conti, *Relazione sullo stato di attuazione della digitalizzazione della PA – PNRR Missione 1*, Roma, 2024; G. Centurelli, *Pnrr: l'evoluzione della governance e dei sistemi di gestione e controllo e analisi comparativa con le politiche di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2023, p. 753 ss.

L'Italia si trova oggi in una fase di consolidamento tecnologico e istituzionale. La progressiva diffusione delle piattaforme digitali, la standardizzazione dei processi e la centralità del dato pubblico stanno modificando la fisiologia dell'amministrazione, rendendola più trasparente, interoperabile e responsabile. La sfida, tuttavia, resta aperta: garantire la sostenibilità dei risultati nel tempo, consolidando la capacità amministrativa, rafforzando la formazione digitale del personale pubblico e promuovendo una cultura organizzativa dell'innovazione.

Solo in questo modo la misurazione della digitalizzazione potrà tradursi da strumento tecnico di controllo in leva giuridica di trasformazione istituzionale, capace di realizzare concretamente i principi della buona amministrazione digitale sanciti dall'ordinamento europeo e nazionale<sup>96</sup>.

#### 2.3.4 Digitalizzazione, capacità amministrativa e *governance performance-based*

Pertanto, come ampiamente affermato, il PNRR (e nello specifico la versione italiana) segna un punto di discontinuità nella storia amministrativa italiana, introducendo un nuovo paradigma di governance pubblica basato sulla performance.

Tale paradigma, in linea con il modello europeo del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), supera la tradizionale logica dell'adempimento e della spesa, sostituendola con una logica dei risultati, fondata su obiettivi misurabili, traguardi verificabili e responsabilità nell'attuazione.

In questa prospettiva, la capacità amministrativa non si esaurisce più nella conformità procedurale o nella corretta gestione finanziaria. Essa si ridefinisce come capacità di

---

<sup>96</sup> L. Pellizzoni, *Governance del digitale: fondamenti teorici e il ruolo di legislatore e interpreti*, in *Rivista Interdisciplinare Sul Diritto Delle Amministrazioni Pubbliche*, 2025, p. 376 ss.

governare per obiettivi, di misurare l'impatto delle politiche pubbliche e di apprendere dai risultati attraverso cicli di *feedback* e valutazione.

La capacità amministrativa, dunque, assume una dimensione dinamica e cognitiva, nella quale l'amministrazione diventa un sistema che apprende (*learning administration*), capace di adattare strumenti e decisioni in funzione delle evidenze prodotte<sup>97</sup>.

In questo quadro, la digitalizzazione svolge un ruolo abilitante decisivo. Essa costituisce la vera e propria infrastruttura cognitiva della governance contemporanea, consentendo di raccogliere, integrare e analizzare in tempo reale una grande quantità di dati amministrativi, finanziari e territoriali.

Le piattaforme digitali permettono di trasformare i dati in conoscenza, la conoscenza in decisioni e le decisioni in *accountability*. In tal senso, la digitalizzazione non è un accessorio tecnico, ma un presupposto epistemico della governance basata sulla performance.

Il sistema ReGiS, predisposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per il monitoraggio e la rendicontazione del PNRR, rappresenta un esempio emblematico di questa trasformazione.

Attraverso l'integrazione dei dati provenienti da amministrazioni centrali e territoriali, ReGiS consente il tracciamento dei flussi finanziari, la verifica dell'avanzamento delle milestone e dei target e la produzione di reportistica standardizzata destinata alla Commissione europea.

A livello territoriale, soluzioni di *open government* e *data analytics* locali contribuiscono a replicare tale modello, promuovendo trasparenza e partecipazione civica<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> OECD, *Building Administrative Capacity for Performance-Based Governance*, Parigi, 2022

<sup>98</sup> MEF, *Sistema ReGiS – Guida alla rendicontazione e monitoraggio del PNRR*, Roma, 2023.

La relazione tra capacità amministrativa e digitalizzazione si configura come circolare e bidirezionale: da un lato, la capacità amministrativa condiziona l'efficacia della digitalizzazione, poiché solo amministrazioni competenti possono progettare, utilizzare e governarne strumenti complessi; dall'altro, la digitalizzazione rappresenta un fattore di rafforzamento strutturale della capacità amministrativa, in quanto introduce standard comuni, interoperabilità dei processi e sistemi di monitoraggio condivisi.

In un contesto storicamente caratterizzato da frammentazione istituzionale e disomogeneità territoriale, come quello italiano, la digitalizzazione può fungere da meccanismo di apprendimento istituzionale, favorendo la convergenza tra amministrazioni e l'emersione di pratiche amministrative uniformi e comparabili.

Il passaggio a una logica *performance-based* comporta un processo di europeizzazione della cultura amministrativa.

L'Italia è oggi chiamata a operare secondo parametri comuni di efficienza, trasparenza e rendicontabilità, definiti a livello europeo. Tale allineamento implica l'adozione di sistemi digitali di monitoraggio, valutazione e reporting, in grado di garantire l'*accountability* multilivello richiesta dall'Unione<sup>99</sup>.

Il principio di "governance per risultati" si traduce così in un vero e proprio diritto della performance, in cui l'efficacia delle politiche pubbliche è misurata non solo *ex ante*, ma anche in itinere ed *ex post*.

In questo contesto, la digitalizzazione diviene la condizione di possibilità di una Pubblica Amministrazione responsabile e orientata all'impatto.

---

<sup>99</sup> Corte dei Conti, *Relazione sul monitoraggio e la valutazione della performance amministrativa nel PNRR*, Roma, 2024

Essa consente di superare la storica separazione tra decisione e attuazione, tra norma e gestione, restituendo all'amministrazione una funzione cognitiva e predittiva.

Come sottolineato dalla letteratura più recente, la *data-driven administration* non è solo un obiettivo tecnologico, ma una trasformazione epistemologica dello Stato, che passa da una logica di comando a una logica di apprendimento<sup>100</sup>.

Con questi presupposti, il terzo capitolo sarà dedicato all'analisi empirica di tale paradigma, attraverso lo studio del caso *Smart Monit*, una piattaforma digitale di monitoraggio degli investimenti pubblici.

*Smart Monit* costituisce un esempio concreto di come la digitalizzazione possa tradursi in un rafforzamento della capacità amministrativa e in un modello operativo di gestione basata sulla performance e sull'evidenza.

Attraverso l'automazione dei processi, la centralizzazione dei dati e la trasparenza delle informazioni, essa mostra come la tecnologia possa diventare strumento di governo, oltre che di semplificazione, consolidando la dimensione *evidence-based* delle politiche pubbliche italiane.

È in questo quadro teorico e istituzionale che si inserisce il terzo capitolo della presente ricerca. L'analisi condotta nei capitoli precedenti ha dimostrato come la Politica di Coesione e il PNRR non siano meri strumenti di trasferimento finanziario, ma veri e propri laboratori di innovazione amministrativa. In entrambi i casi, la digitalizzazione emerge come condizione strutturale per l'efficace attuazione delle politiche di investimento pubblico: essa consente di raccogliere dati affidabili sull'avanzamento dei programmi, di verificare il raggiungimento di milestone e target, di garantire la trasparenza nell'utilizzo delle risorse e di produrre la reportistica standardizzata richiesta dalle istituzioni europee. La capacità

---

<sup>100</sup> P. Dunleavy, H. Margetts, H., *Digital Era Governance*, cit., *passim*.

amministrativa – intesa come capacità di programmare, gestire e rendicontare in modo efficace le politiche pubbliche – dipende sempre più, in questa prospettiva, dalla qualità degli strumenti informativi adottati e dall’integrazione tra sistemi di gestione e monitoraggio. Come ha sottolineato la dottrina più attenta, la trasformazione digitale della pubblica amministrazione non può essere ridotta a un processo di mera automazione procedurale, ma richiede una ridefinizione profonda delle logiche organizzative e delle culture istituzionali che governano l’azione pubblica.

Il caso *Smart Monit*, analizzato nel terzo capitolo, rappresenta precisamente un punto di convergenza tra le traiettorie emerse nei capitoli precedenti. Si tratta di un *framework* informativo sviluppato nell’ambito della gestione dei fondi strutturali europei – dunque direttamente connesso all’universo della Politica di Coesione esaminato nel capitolo primo – che ha successivamente esteso il proprio raggio d’azione ai programmi cofinanziati nell’ambito del PNRR, incarnando concretamente il modello di *governance performance-based* descritto nel capitolo secondo. La sua adozione da parte di numerose amministrazioni pubbliche e la sua iscrizione nel Catalogo del riuso AgID testimoniano come la digitalizzazione, quando correttamente progettata e governata, possa effettivamente produrre un rafforzamento strutturale della capacità amministrativa, abilitando un’azione pubblica più trasparente, misurabile e orientata ai risultati. Lo studio di questo caso concreto offre, pertanto, una chiave di lettura empirica delle dinamiche teoriche e normative illustrate nei capitoli precedenti, consentendo di verificare sul campo le ipotesi di ricerca formulate nell’introduzione e di apprezzare in che misura la digitalizzazione costituisca davvero un vettore di trasformazione istituzionale della pubblica amministrazione italiana.

### 3 Capitolo 3: il monitoraggio degli investimenti pubblici ed il caso Smart Monit

#### 3.1 La spesa pubblica e l'implementazione di un sistema di controllo e monitoraggio in Italia

Il sistema informativo *Smart Monit* è una applicazione a supporto della programmazione, gestione e monitoraggio dei programmi di investimento pubblico che nasce ed evolve a supporto dei processi di controllo e monitoraggio della spesa pubblica di competenza del Ministero di Economica e Finanze. I programmi in parola trovano la base normativa nell'art. 5 comma 1 della Legge 144 del 1999, che recita *“È istituito presso il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) il "Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici" (MIP), con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei...”*.

Fin dalla sua costituzione, il “sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici” si caratterizza come strumento digitale di supporto alle *policy* di sviluppo economico e territoriale<sup>101</sup> e per una governance complessa ed articolata. Il sistema nazionale di monitoraggio richiede, infatti, una elevata capacità amministrativa di tipo sistemico, con riferimento sia alla cooperazione interistituzionale tra enti di diversa natura e livello gerarchico lungo la filiera pubblica per il conferimento dei dati e delle informazioni dai sistemi locali al sistema centrale, sia alla integrazione organizzativo- procedurale tra i diversi Organismi ed unità organizzative all'interno delle amministrazioni titolari dei Programmi

---

<sup>101</sup> Legge 144 del 1999 art. 6 – Il sistema nazionale di monitoraggio deve essere flessibile ed integrabile in modo da poter essere funzionale al progetto “Rete unitaria della Pubblica Amministrazione”, prima infrastruttura digitale di messa in rete delle PA.

che devono definire processi inter-organizzativi per la raccolta, analisi, verifica e trasmissione di dati e documenti di avanzamento di progetti e programmi <sup>102</sup>.

Il monitoraggio della spesa risponde ad esigenze di *accountability* e trasparenza dell'azione amministrativa che, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, si sono consolidate ed hanno acquisito centralità sempre maggiore con l'avanzare del processo di integrazione europea e con il recepimento di direttive e regolamenti di livello comunitario nell'ordinamento. La spesa pubblica può infatti essere definita come il trasferimento di risorse economiche da un soggetto pubblico verso altri soggetti pubblici o privati, nonché verso persone fisiche, finalizzato al perseguimento dei fini collettivi che lo Stato, o l'ente pubblico di riferimento, è chiamato a realizzare nell'interesse generale della collettività<sup>103</sup>. Essa rappresenta, pertanto, l'impiego concreto di una parte della ricchezza nazionale per il soddisfacimento di bisogni pubblici, attraverso interventi e azioni che costituiscono manifestazione della funzione economica dello Stato moderno. La spesa pubblica, dunque, è strettamente connessa all'evoluzione dello Stato come soggetto responsabile dello sviluppo della società e strumento fondamentale per l'attuazione delle politiche economiche nazionali.

Nel quadro costituzionale italiano, la spesa pubblica è legata al sistema delle entrate, cioè all'acquisizione delle risorse finanziarie necessarie a provvedervi e proprio da questa correlazione ne deriva una disciplina che impone il monitoraggio e il controllo. L'articolo 81 della Costituzione stabilisce che nessuna spesa può essere effettuata senza la copertura

---

<sup>102</sup> La legge 144 del 1999 agli art. 1 e 2 istituisce i Nuclei di Verifica e Valutazione degli Investimenti Pubblici presso tutte le amministrazioni centrali e regionali, con il compito di "migliorare e dare maggiore efficienza e qualità al processo di programmazione delle politiche di sviluppo". I nuclei hanno il compito di coordinare i flussi informativi di raccolta delle informazioni presso le unità organizzative responsabili sia all'interno dell'amministrazione di appartenenza sia verso gli altri Nuclei attivi alle altre PA interessate.

<sup>103</sup> O. Sepe, in *Enciclopedia del diritto*, Volume XLIII, voce: "spese dello Stato", Milano, 1990, p. 386.,

finanziaria, ponendo così un vincolo imprescindibile al corretto esercizio della funzione finanziaria pubblica.

La spesa pubblica può essere classificata secondo il criterio giuridico, di contabilità o economico<sup>104</sup>; in questa sede è di interesse la classificazione economica, presente nei bilanci pubblici e distinguibile tra spese correnti, spese in conto capitale e spese per rimborso di prestiti<sup>105</sup>. Le spese in conto capitale riguardano tutte le “erogazioni per investimenti, diretti o indiretti, partecipazioni azionarie, conferimenti o concessione di crediti”<sup>106</sup>, ovvero tutti quegli esborsi con cui la pubblica amministrazione vuole potenziare l’economia del Paese e che dunque riguardano le politiche di sviluppo ed i programmi ed i progetti con cui queste vengono attuate con risorse statali e, a partire dall’adesione dell’Italia all’Unione Europea, con risorse comunitarie.

A partire dal secondo dopoguerra, la questione del controllo e del monitoraggio della spesa pubblica ha progressivamente assunto un ruolo centrale nel diritto della contabilità pubblica. Tale processo ha trovato un punto di maturazione nella riforma della contabilità dello Stato introdotta con la legge 31 dicembre 2009, n. 196<sup>107</sup>, e successive integrazioni, e dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1<sup>108</sup>, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio. Il legislatore, con tali interventi, ha inteso favorire la piena conoscenza dell’allocazione e dell’utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso un sistema di monitoraggio strutturato e continuo. La legge n. 196 del 2009 dedica l’intero Titolo IV al monitoraggio dei conti pubblici, dando organicità all’impianto normativo di riferimento, che prevede, tra l’altro, la costituzione presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze di una banca dati

---

<sup>104</sup> D. Bolognino, *Manuale di contabilità dello stato*, Bari, 2019.

<sup>105</sup> *Ibidem*

<sup>106</sup><sup>106</sup> O. Sepe, *op. cit.*,

<sup>107</sup> Legge 31 dicembre 2009, n. 196 Legge di contabilità e finanza pubblica, *GU* n.303 del 31-12-2009

<sup>108</sup> Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, *GU* n.95 del 23-04-2012

unitaria delle pubbliche amministrazioni, accessibile all'ISTAT e a tutte le amministrazioni pubbliche, nella quale confluiscono informazioni relative ai bilanci, alle operazioni gestionali e a ogni altra informazione utile al controllo della finanza pubblica. La legge n. 196 del 2009 stabilisce inoltre che l'acquisizione dei dati debba avvenire sulla base di schemi, tempi e modalità definiti dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e che questa potrà essere effettuata anche attraverso l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche. A tale sistema si affianca il monitoraggio quotidiano dei flussi finanziari tramite il sistema SIOPE, gestito dalla Banca d'Italia, che raccoglie in tempo reale gli incassi e i pagamenti delle amministrazioni pubbliche, secondo criteri uniformi e standardizzati a livello nazionale, definiti dall'Agenzia per l'Italia Digitale ed un sistema di reportistica intermedia periodica e finale annuale sul conto consolidato di cassa delle pubbliche amministrazioni. La legge n. 196 del 2009, in tal modo, istituzionalizza un vero e proprio sistema di monitoraggio della spesa pubblica, finalizzato sia a garantire maggiore efficienza nell'azione amministrativa, sia a favorire il contenimento della spesa attraverso l'introduzione di pratiche di revisione della spesa (*spending review*). Il legislatore realizza, dunque, un duplice obiettivo: da un lato, rafforzare la capacità programmatica e la coerenza delle decisioni finanziarie; dall'altro, rendere sistematico il controllo dell'andamento della spesa pubblica.

### 3.2 Il monitoraggio della politica di coesione

L'impianto concettuale e normativo di controllo della spesa pubblica trova riscontro ed applicazione anche nelle norme e nelle soluzioni operative di recepimento della legislazione europea in materia di governance economica e di gestione finanziaria dei programmi di investimento UE attuati secondo il modello della gestione concorrente.

Il monitoraggio dei programmi finanziati nell'ambito della politica di coesione rappresenta uno degli strumenti fondamentali attraverso cui l'Unione europea e gli Stati membri assicurano la corretta attuazione, la trasparenza e l'efficacia degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE). La sua funzione, di natura giuridico-amministrativa, è quella di garantire un controllo costante sull'andamento fisico, finanziario e procedurale dei programmi, consentendo agli organismi responsabili di verificare la conformità delle spese e la realizzazione degli obiettivi strategici fissati a livello europeo e nazionale. In una prospettiva giuridica, il monitoraggio dei programmi della coesione territoriale assume una duplice valenza: da un lato, costituisce un obbligo normativo discendente dal diritto dell'Unione, che impone agli Stati membri di predisporre sistemi di gestione e controllo adeguati; dall'altro, rappresenta uno strumento di garanzia sostanziale del principio di buona amministrazione, sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché del principio di efficacia dell'azione amministrativa previsto dall'articolo 97 della Costituzione italiana

L'assetto normativo relativo al monitoraggio dei programmi cofinanziati dai fondi europei si è formato progressivamente a partire dalla fine degli anni Ottanta, in parallelo con l'evoluzione della stessa politica di coesione.

Dal punto di vista storico, il quadro normativo europeo in materia di monitoraggio dei fondi strutturali si è sviluppato gradualmente, parallelamente all'evoluzione della Politica di Coesione stessa. Già agli inizi degli anni '70, con la Conferenza di Parigi del 1972, i Capi di Stato e di Governo riconobbero la necessità di ridurre le disparità regionali in Europa, ponendo le basi per l'istituzione nel 1975 del **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)**. Tuttavia, è soprattutto con l'Atto Unico Europeo del 1986 e la cosiddetta "Riforma Delors" di fine anni '80 che prende forma un vero sistema di gestione e controllo dei Fondi

strutturali, all'interno del quale viene formalizzata anche la funzione di monitoraggio della spesa. La riforma, motivata dall'esigenza di facilitare il completamento del Mercato Unico eliminando gli squilibri regionali che ne ostacolavano il pieno sviluppo, portò al raddoppio delle risorse finanziarie dei Fondi strutturali tra il 1987 e il 1992 e introdusse quattro **principi cardine** che tuttora informano la Politica di Coesione: (1) il principio di concentrazione delle risorse sulle aree più svantaggiate; (2) il principio di *partenariato*, con il coinvolgimento attivo di autorità regionali, locali e parti sociali; (3) il principio di addizionalità, secondo cui i fondi comunitari devono aggiungersi (e non sostituirsi) alla spesa nazionale; (4) il principio di programmazione pluriennale delle risorse. Questi principi, oltre a orientare l'impiego dei fondi, delinearono un assetto di governance condivisa tra Commissione europea e Stati membri, nel quale si inserisce la necessità di monitorare congiuntamente l'attuazione degli interventi.

In seguito alla riforma Delors, venne emanata la prima generazione di regolamenti comunitari organici sulla Politica di Coesione. In particolare, il **Regolamento (CEE) n. 2052/1988** definì per la prima volta in modo unitario gli obiettivi dei Fondi strutturali e le condizioni del loro impiego, introducendo l'approccio della programmazione pluriennale e istituzionalizzando il partenariato. Ad esso fece seguito il **Regolamento (CEE) n. 4253/1988**, recante le disposizioni di applicazione del Reg. 2052/88, che disciplinò nel dettaglio le modalità di attuazione e gestione degli interventi cofinanziati. Proprio in quest'ultimo regolamento trovarono spazio le prime norme specifiche sul monitoraggio periodico dei programmi: l'art. 25 del Reg. 4253/88, rubricato "Sorveglianza", stabiliva che la Commissione, di concerto con gli Stati membri, dovesse verificare regolarmente i progressi nell'attuazione dei programmi, introducendo così un sistema formalizzato di controllo continuo e congiunto. In particolare, il comma 1 dell'art. 25 prevedeva l'obbligo

di *relazioni periodiche* concordate tra Commissione e Stati per verificare lo stato di avanzamento dei programmi, mentre il comma 2 disponeva che la sorveglianza fosse assicurata mediante indicatori fisici e finanziari definiti nelle decisioni di approvazione dei programmi stessi. Si trattava, in sostanza, di stabilire un insieme di parametri oggettivi (es. indicatori di realizzazione e di spesa) attraverso cui misurare i progressi compiuti e confrontarli con gli obiettivi fissati, rendendo possibile una valutazione continua della performance dei programmi. Sul piano della governance, il regolamento del 1988 istituì inoltre il **Comitato di Sorveglianza** (*Monitoring Committee*) per ciascun programma operativo, con funzione di supervisione congiunta: tale Comitato, composto da rappresentanti della Commissione europea, delle amministrazioni nazionali e regionali e delle parti economiche e sociali, rappresentava una concretizzazione del principio di partenariato e un primo esempio di organismo di *governance* multilivello incaricato di esaminare periodicamente l'avanzamento dei lavori.

Il periodo di **programmazione 1994- 1999** è caratterizzato dalle modifiche apportate all'impianto operativo dei fondi strutturali dal Pacchetto Delors II, che, pur confermando la validità di fondo dei principi della riforma del 1998, apportò alcune modifiche in ambito semplificazione e controllo. Sotto il profilo dei sistemi di monitoraggio e valutazione non si registrano significative novità rispetto all'impianto delineato dal **Regolamento (CEE) n. 4253/1988** prima descritto, né si è ancora strutturato, a livello nazionale, un sistema di monitoraggio.

E' con la riforma dei fondi strutturali avviata nel 1999 e con il **periodo di programmazione 2000-2006**, che si struttura la politica di coesione economica e sociale e si rafforzano, tra gli altri, gli strumenti di monitoraggio e valutazione a supporto dei programmi operativi.

Il Regolamento (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui fondi strutturali, oltre a fissare principi e architettura dei Fondi, codifica per la prima volta in modo organico la filiera “dati–indicatori–decisione”, collegandola sia agli obblighi di gestione e controllo sia al meccanismo premiale di metà periodo e disegnando l’architettura della sorveglianza su tre elementi cardine. Innanzitutto, l’articolo 34 prevede istituzione di un sistema affidabile di raccolta dei dati finanziari e statistici, funzionale tanto alla sorveglianza mediante indicatori quanto alle valutazioni intermedia ed ex post<sup>109</sup>, affidandone la responsabilità all’Autorità di Gestione. Viene rafforzata la funzione del Comitato di sorveglianza, cui sono affidati compiti di verifica dell’efficacia e qualità dell’attuazione, di approvazione dei rapporti annuali e finali e di proposta di eventuali adeguamenti dei programmi; le funzioni del CdS sono contenute nell’articolo 35 e sono fortemente correlate alla funzione di monitoraggio e di supporto alle decisioni, con particolare riferimento alla riprogrammazione.

A corredo di queste soluzioni di governance, il regolamento definisce, per la prima volta in maniera organica, un sistema di monitoraggio e valutazione: l’articolo 36 disciplina gli “indicatori per la sorveglianza”, distinti in indicatori fisici e finanziari, finalizzati a misurare realizzazioni, risultati ed impatti. L’articolo 37 definisce contenuti e tempi dei Rapporti annuali e dei Rapporti finali di esecuzione, predisposti dall’Autorità di Gestione ed approvati in sede di Comitato di Sorveglianza. I Rapporti sono trasmessi alla Commissione europea, che ha facoltà di presentare osservazioni ai Rapporti, entro due mesi dalla ricezione per quelli annuali ed entro 5 mesi da quello finale.

La programmazione 2000 – 2006 è quella in cui, per la prima volta, viene reso esplicito il legame tra monitoraggio ed “informatizzazione”. L’articolo 18, paragrafo 3, lettera e), e

---

<sup>109</sup> Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali

l'articolo 34, paragrafo 1, impongono di definire sistemi e procedure per lo scambio elettronico dei dati e per la raccolta affidabile delle informazioni, prefigurando l'utilizzo dei sistemi informativi comuni (all'epoca, SFC 2000) per la trasmissione standardizzata dei dataset tecnici e finanziari. La Commissione UE dettaglia ulteriormente le disposizioni generali di cui all'art. del 1260/1999 con il Regolamento (CE) n. 438/2001, che, richiede all'Autorità di Gestione di assicurare la presenza di un tracciato informativo affidabile (*audit trail*) e l'obbligo di mantenere registrazioni informatizzate atte a supportare certificazioni di spesa e invii periodici alla Commissione secondo formati e specifiche condivise<sup>110</sup>.

L'Italia ha recepito tale quadro su due piani complementari, normativo e tecnico-operativo.

Sul **piano normativo**, già prima dell'entrata in vigore del 1260/1999, il legislatore aveva istituito il “**Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici**” (MIP) presso il CIPE, con la Legge 17 maggio 1999, n. 144. L'art. 1 istituì presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) il “*Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici*” (MIP), concepito come un sistema unitario in grado di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare attenzione ai programmi cofinanziati dall'Unione Europea. La legge 144/1999 prevedeva inoltre che il Sistema MIP fosse alimentato dai dati di monitoraggio raccolti da appositi **Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici** istituiti presso le amministrazioni centrali e regionali coinvolte nelle politiche di sviluppo ed investimento pubblico. Questi Nuclei (coordinati da un Nucleo centrale presso il Ministero del Tesoro) avevano il compito di supportare tecnicamente le fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei

---

<sup>110</sup> Regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione, del 2 marzo 2001, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali

piani e programmi, assicurando anche la gestione del monitoraggio all'interno di ciascuna amministrazione. Si trattava di una misura volta a colmare il deficit di capacità amministrativa nel monitorare l'effettiva realizzazione degli investimenti pubblici, importando metodologie proprie dei fondi strutturali nell'insieme delle politiche di sviluppo nazionali.

Dal punto di vista tecnico, la legge 144/1999 disegnò un'architettura innovativa per l'epoca: il sistema MIP doveva confluire in una **banca dati unitaria tenuta presso il CIPE**, integrabile con il sistema informativo del Ministero del Tesoro. Inoltre, il monitoraggio della programmazione veniva integrato al progetto di **“Rete unitaria della pubblica amministrazione”** (RUPA) avviato nel 1995<sup>111</sup>. Quest'ultimo riferimento colloca il nascente sistema di monitoraggio nazionale nel più ampio contesto della digitalizzazione della PA: già a fine anni '90, infatti, si perseguiva l'interoperabilità delle banche dati e il principio dell'“unicità dell'invio dei dati” alle amministrazioni, anticipando temi poi codificati nel **Codice dell'Amministrazione Digitale** (d.lgs. 82/2005 e s.m.i.).

Il sistema nazionale di monitoraggio è poi stato ulteriormente rafforzato con l'introduzione del **Codice Unico di Progetto (CUP)**, previsto dalla Legge 16 gennaio 2003, n. 3<sup>112</sup>, art. 11, che rende obbligatorio l'identificativo univoco per ogni progetto di investimento pubblico ai fini del monitoraggio e della trasparenza. Le modalità applicative di attribuzione e funzionamento del CUP sono definite dalla Delibera CIPE n. 143 del 27 dicembre 2002, che istituisce il sistema di attribuzione del CUP e ne definisce la struttura e le responsabilità di richiesta e gestione. L'articolo 2 della Delibera disciplina l'integrazione

---

<sup>111</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 settembre 1995 “Principi e modalità di realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica amministrazione “

<sup>112</sup> Legge 16 gennaio 2003, n. 3 Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione, GU Serie Generale n.15 del 20-01-2003

del CUP all'interno del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti pubblici MIP. La combinazione MIP-CUP crea la base giuridica ed informativa per raccordare, a livello di singolo intervento, le informazioni fisiche, procedurali e finanziarie richieste dalla normativa UE e assicura la riconciliazione con i registri contabili nazionali.

Sul piano della *governance*, come già descritto in questa tesi, la competenza in materia di monitoraggio della spesa pubblica è in capo al Ministero dell'Economia e Finanza e, all'interno della struttura organizzativa dell'ente, all'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea (IGRUE) per quanto il monitoraggio dell'attuazione finanziaria, fisica e procedurale degli interventi della politica comunitaria e la gestione dei relativi flussi informativi a livello nazionale e verso la Commissione<sup>10</sup>.

E' pertanto l'IGRUE che, a partire dalla programmazione 2000 – 2006, ha messo a disposizione delle amministrazioni titolari l'infrastruttura tecnica ed informativa a supporto delle attività di monitoraggio. Con Delibera CIPE n. 16 del 09/05/2003 fu avviato, sotto il coordinamento del MEF- IGRUE il “**Progetto Monitoraggio**”, che mirava a costruire un quadro conoscitivo completo e integrato dell'andamento della politica regionale, ricomprendendo **sia la componente comunitaria sia quella nazionale**, con particolare riferimento alle informazioni sui progetti finanziati dal **Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS)**<sup>113</sup> in qualità di principale strumento nazionale di coesione, mediante la cooperazione e interoperabilità tra più banche dati esistenti. Si gettarono così le basi per un **Sistema**

---

<sup>113</sup> Decreto Legislativo 31 maggio 2011 n. 88, Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economico e sociali e successive modificazioni. Il fondo Aree Sottoutilizzate assumerà poi l'attuale denominazione di Fondo di Sviluppo e Coesione. Per la ripartizione di competenze tra Stato e regioni, cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 175 del 25 settembre 2024. Per un commento, cfr. G. Saputelli e al., *Politiche di coesione al bivio tra centralizzazione e approccio dal basso*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 novembre 2024.

**Nazionale di Monitoraggio** in grado di fornire una visione unitaria della politica di sviluppo regionale, superando la precedente separazione tra monitoraggi “comunitari” e “nazionali”.

E' in questa fase che si definiscono le diverse componenti del SNM, che costituiscono ancora oggi l'ossatura base del sistema: (1) il **tracciato unico di colloquio** per la trasmissione dei dati di monitoraggio: le amministrazioni titolari di programmi – spesso dotate di propri sistemi informativi locali – dovevano inviare periodicamente al sistema centrale (presso IGRUE) i dati sulle operazioni in formato standard, garantendo così l'alimentazione di una banca dati nazionale, (2) la **cadenza bimestrale** di aggiornamento dei dati di avanzamento dei progetti, secondo scadenze uniformi in tutto il territorio, come formalizzato da circolari IGRUE, (3) la messa a disposizione di un **applicativo software** a disposizione delle amministrazioni titolari di fonti e programmi per l'inserimento, la validazione e la trasmissione dei dati fisici, finanziari e procedurali di competenza, denominato **Monitweb** e (4) la messa a disposizione di tutti gli attori istituzionali coinvolti dal monitoraggio di un insieme di **documentazione e di linee guida** per uniformare prassi amministrative da un lato e strumentazioni tecnico – informatiche dall'altro.

In conclusione, la programmazione 2000-2006 ha segnato l'introduzione nella politica di coesione di logiche gestionali di “*performance management*”, facendo del monitoraggio una funzione sostanziale della governance e non un mero adempimento. L'Italia seppe recepire e tradurre operativamente tale impostazione combinando, da un lato, un solido fondamento giuridico nazionale (MIP e CUP) e, dall'altro, una infrastruttura tecnico-organizzativa presso RGS/IGRUE capace di garantire qualità, tempestività e standardizzazione dei flussi di monitoraggio, ampliando il campo di azioni di quest'ultimo verso delle funzioni di sorveglianza e di supporto al *policy making*. Tali fondamenti

costituiscono ancora oggi il nucleo di riferimento per l'evoluzione dei sistemi nazionali di monitoraggio delle politiche di coesione.

La **programmazione 2007–2013** della politica di coesione segna un momento di svolta nel consolidamento di un **Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM)** degli investimenti pubblici. Il quarto ciclo di programmazione è disciplinato da un corpus di 5 regolamenti<sup>114</sup>. Le funzioni di monitoraggio e sorveglianza sono in particolare disciplinate dal Regolamento 1083/2006 recante “disposizioni generali” che sostanzialmente conferma e rafforza l'impianto regolamentare, procedurale, metodologico e di governance del ciclo precedente, La responsabilità del monitoraggio resta in capo agli stati membri, per il tramite delle Autorità di Gestione dei Programmi operativi, che devono garantire la base informativa del monitoraggio attraverso sistemi idonei ad osservare l'attuazione sia in termini di avanzamento finanziario sia di risultati fisici e di conseguimento degli obiettivi misurati tramite indicatori. Il ruolo delle AdG risulta rafforzato nella prospettiva di una maggiore e più efficace “raccolta di dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione”

I dati sui progetti e sugli indicatori raccolti dall'AdG attraverso il sistema di monitoraggio devono essere sistematizzati e presentati nell'ambito di Relazioni annuali e finali di monitoraggio, che sono destinate al **Comitato di Sorveglianza**. Tale organismo, con la

---

<sup>114</sup> Regolamento CE n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale; Regolamento CE n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo sociale europeo, Regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), in GU, Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, Regolamento CE n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del Regolamento CE n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale

programmazione 2007 – 2013 amplia le proprie funzioni: esaminare periodicamente l’attuazione del Programma, verifica i progressi verso gli obiettivi e l’adeguatezza degli indicatori e dei criteri di selezione delle operazioni, ed approva le relazioni annuali e finali di esecuzione<sup>115</sup>. L’approccio per risultati e la centralità del sistema di monitoraggio per supportare la verifica e valutazioni dei progressi e dei risultati conseguiti dai Programmi è confermata e rafforzata dall’art. 50 “Riserva nazionale di efficacia ed efficienza” che ciascuno Stato può decidere di istituire, per un importo massimo pari al 3% della dotazione finanziaria. Tale istituto richiede una valutazione intermedia di efficacia ed efficienza dei programmi e l’eventuale attribuzione della premialità dal parte della Commissione.

La programmazione 2007–2013 segna un momento di svolta nel consolidamento di un **Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM)** degli investimenti pubblici. La principale novità per il periodo 2007-2013 sancita dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) è il carattere di unitarietà della programmazione, costituita da una parte “comunitaria”, cofinanziata dai Fondi Strutturali e attuata attraverso i Programmi Operativi (soggetti alla Decisione comunitaria) e da una parte “nazionale”, finanziata con risorse dello Stato (Fondo per le Aree Sottoutilizzate – FAS e risorse ordinarie), approvata dal Comitato Interministeriale per la programmazione Economica (CIPE) e dalla Conferenza Stato - Regioni.

Le modalità di gestione e governance della funzione di monitoraggio a livello nazionale furono impostate dal CIPE con Deliberazione n. 36 del 15 giugno 2007 “*Definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale degli interventi socio strutturali comunitari per il periodo di programmazione 2007-2013*”, con particolare riferimento al punto 4 “*Sistema di monitoraggio e flussi informativi con il sistema comunitario SFC 2007*”, che attiva nell’ambito del sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE il

---

<sup>115</sup> Regolamento (CE) n. 1083/2006 art. 63- 65

**Sistema Nazionale di Monitoraggio** dei Fondi strutturali, mediante adeguamento del sistema Monitweb 2000/2006 ai requisiti richiesti dalla normativa comunitaria 2007/2013” e che *“il Ministero dell’Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE assicura il coordinamento dei flussi informativi con il sistema comunitario SFC2007, per l’invio telematico, attraverso il sistema informativo nazionale, dei Programmi operativi, dei dati di monitoraggio, delle previsioni di spesa presentati dalle Autorità di gestione e delle domande di pagamento presentate dalle Autorità di certificazione”*. Successivamente il CIPE, con Deliberazione n. 166 del 21/12/2007 “Attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 - Programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate”, il CIPE ha tradotto il principio dell’unitarietà della programmazione e del monitoraggio disponendo la superazione della separazione tra l’Applicativo Intese, impiegato per monitorare i fondi nazionali ed il MonitWEB impiegato per monitorare i Programmi Operativi attraverso cui vengono attuati i Fondi Strutturali.

L’istituzione e la gestione di una **banca dati unitaria** ha costituito al contempo la principale innovazione e la sfida del Sistema Nazionale di Monitoraggio per il periodo di programmazione 2007-2013, in grado di accogliere informazioni di monitoraggio dei progetti indipendentemente dalla loro fonte di finanziamento e dallo strumento programmatico nel cui ambito sono realizzati.

Nella seconda metà del ciclo 2007–2013, grazie a questo impianto metodologico, flussi informativi e sistemi software di supporto, il sistema italiano di monitoraggio degli investimenti pubblici raggiunse un elevato grado di **maturità digitale**, come dimostra la nascita nel 2012 del portale **OpenCoesione**, iniziativa di *open government* che pubblica in formato aperto i dati dettagliati dei progetti contenuti nella BDU (CUP, localizzazione, finanziamenti, stato di avanzamento, indicatori, ecc.), rendendoli accessibili ai cittadini e ai

ricercatori. Questo progetto – sostenuto dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica – ha segnato l’evoluzione del sistema nazionale di monitoraggio nella direzione della **trasparenza ed accountability**, resa possibile dall’esistenza di una base dati unificata, aggiornata ed affidabile. La fonte dati di Open coesione è la Banca dati unitaria.

Con il periodo di **programmazione 2014–2020**, la Politica di Coesione dell’UE ha introdotto significative innovazioni orientate alla **semplificazione amministrativa** e alla **focalizzazione sui risultati**, che hanno ulteriormente influenzato l’evoluzione dei sistemi di monitoraggio nazionali, avviando quella che è una vera e propria transizione digitale dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi operativi, all’interno dei quali il monitoraggio ha svolto una funzione centrale. Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE per il 2014–2020 ha introdotto il principio dell’**e-cohesion** superando il concetto stesso di monitoraggio con quello di **scambio elettronico di dati** e documenti fra beneficiari dei progetti e Autorità di gestione dei programmi. L’art. 122, par. 3 del Reg. 1303/2013, in particolare, richiedeva che tutte le comunicazioni ed i flussi informativi (dall’invio delle domande di finanziamento, alle richieste di pagamento, ai rapporti di esecuzione) dovessero avvenire per via telematica, attraverso i sistemi informativi messi a disposizione delle Autorità di Gestione. L’operatività di sistemi informativi in grado di supportare digitalmente tutti i flussi amministrativi e le comunicazioni tra le tre Autorità responsabili dei Programmi ed i beneficiari entro il 31 dicembre 2015 è uno dei punti di controllo chiave del processo di designazione delle Autorità di Gestione<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Commissione europea, Linee guida per gli Stati membri sulla procedura di designazione, EGESIF- 14-0013 final, 2014. Tale documento forniva agli Stati membri orientamenti pratici su come gestire la procedura di designazione e la preparazione della relazione e del parere prescritti ai sensi dell’articolo 124 del RDC. All’operatività e caratteristiche del sistema informatico di scambio elettronico dei dati erano dedicati specifici punti di controllo, di cui all’all. XIII del Regolamento recante disposizioni comuni.

Il quadro normativo di livello comunitario di riferimento per il sistema di monitoraggio era inoltre completato dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 1011/2014 recante modalità di esecuzione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i modelli per la presentazione di determinate informazioni alla Commissione e le norme dettagliate concernenti gli scambi di informazioni tra beneficiari e autorità di gestione, autorità di certificazione, autorità di audit e organismi intermedi. Il Capo II è dedicato alle “*Norme dettagliate concernenti gli scambi di informazioni tra beneficiari e Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione, Autorità di Audit ed Organismi intermedi*”: l’articolo 8 contiene una descrizione di cosa debba intendersi per scambio elettronico dei dati di cui all’art. 122 paragrafo 3 del Reg. UE n. 1303/2013 e quale è la portata di tale sistema, con particolare riferimento alla prevalenza delle informazioni e dei documenti digitali su quelli cartacei, che possono essere richiesti solo in casi eccezionali. L’articolo 9 definisce invece le caratteristiche dei sistemi di scambio elettronico ed alcuni requisiti di base che questi debbono garantire; (1) moduli interattivi e/o moduli precompilati dal sistema sulla base dei dati archiviati in corrispondenza di fasi successive delle procedure; (2) calcoli automatici integrati che riducono ripetuti scambi di documenti o informazioni; (3) segnalazioni di avviso generate dal sistema che avvertono il beneficiario della possibilità di eseguire determinate azioni; (4) tracking on line dello status che consente al beneficiario di seguire lo status attuale del progetto; (5) disponibilità di tutti i precedenti dati e documenti trattati dal sistema di scambio elettronico di dati<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Regolamento di esecuzione UE n. 11/2014 della Commissione Europea, art. 9 comma 3. Giova qui sottolineare che l’allegato III del regolamento “Modello che descrive le funzioni e le procedure in essere dell’Autorità di Gestione e dell’Autorità di Certificazione” dispone anche le informazioni richieste per la descrizione del sistema informatico, alla Sezione 4.

La normativa comunitaria per la programmazione 2014 – 2020 ha dato ulteriore impulso al potenziamento e rafforzamento del sistema nazionale di monitoraggio per il nostro paese e la sua integrazione nel più ampio processo di trasformazione digitale che è stato delineato nei paragrafi precedenti del presente documento.

L'Accordo di Partenariato dell'Italia per il 2014–2020 ha ribadito il ruolo centrale del **Sistema Nazionale di Monitoraggio unitario**, definendolo la “*fonte dati di riferimento a livello nazionale*” per tutte le elaborazioni sullo stato di attuazione dei programmi cofinanziati<sup>118</sup>.

Come per i precedenti cicli di programmazione, la funzione di MEF- IGRUE in questo contesto è stata quella di garantire il presidio a livello centrale del monitoraggio degli interventi della Politica di Coesione attraverso, principalmente, la gestione del Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), in continuità evolutiva con il sistema di monitoraggio unitario 2007- 2013. Il sistema è alimentato dalle Amministrazioni regionali e centrali responsabili di Programmi operativi che, attraverso propri sistemi informativi, trasferiscono le informazioni di carattere finanziario, di avanzamento procedurale e di raggiungimento degli obiettivi rispetto ai target previsti relativamente agli interventi di propria competenza.

I requisiti di base applicabili al Sistema di monitoraggio unitario 2014-2020 sono in parte una conferma di caratteristiche già esistenti, in parte ne costituiscono un rafforzamento e in alcuni casi rappresentano innovazioni volte a garantire una migliore conoscenza dell'attuazione delle politiche. Da un lato, infatti, le amministrazioni nazionali e regionali sono chiamate a migliorare e completare i propri sistemi informativi, con lo scopo di supportare in modalità digitale l'intera filiera del flusso informativo dal beneficiario alla

---

<sup>118</sup> Accordo di partenariato per l'Italia 2014- 2020 approvato dalla Commissione Europea con Decisione di esecuzione del 29/10/2014, Bruxelles

Commissione europea, compresi tutti i necessari passaggi intermedi in capo alle diverse Autorità responsabili della gestione e del controllo. Da un altro lato, il sistema centrale è chiamato a rafforzare **la dimensione conoscitiva e di analisi dei risultati**: il Reg. 1303/2013 introdusse il **Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione** con *milestone* e *target* per ciascun programma, e una **Riserva di performance** da assegnare nel 2019 ai programmi che avessero raggiunto gli obiettivi intermedi. La determinazione del raggiungimento dei valori target intermedi di tutti i programmi operativi, nazionali e regionali, fu affidato al Sistema Nazionale di Monitoraggio, che fu dotato di nuove funzioni di analisi e verifica degli indicatori comuni e specifici di programma, e MEF- IGRUE ha coordinato l'attività di validazione dei dati di performance da presentare in sede di **riesame di performance** 2019.

Il ruolo centrale del sistema nazionale di monitoraggio è confermato anche dalla Legge di stabilità n.147 del 27/12/2013 che, all'articolo 1 comma 245, dispone che *“il monitoraggio degli interventi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2014/2020, a valere sui Fondi Strutturali, sul FEASR e sul FEAMP, nonché degli interventi complementari previsti nell'ambito dell'Accordo di Partenariato ..., è assicurato dal Ministero dell'economia e delle finanze -- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, attraverso le specifiche funzionalità del proprio sistema informativo”* e dalla Legge di stabilità n.190 del 23/12/2014, articolo 1 comma 703 lettera l che pone ulteriore enfasi sull'importanza del monitoraggio con specifico riferimento alla gestione del Fondo di Sviluppo e Coesione, disponendo che *“Ai fini della verifica dello stato di avanzamento della spesa riguardante gli interventi finanziati con le risorse del FSC, le amministrazioni titolari degli interventi comunicano i relativi dati al sistema di monitoraggio unitario..., sulla base di un apposito protocollo di colloquio telematico”*.

Il contesto normativo di rango comunitario e nazionale qui riportato ha spinto verso una forte integrazione, sia organizzativa che tecnologica, del sistema di monitoraggio nazionale, arrivando alla realizzazione di un assetto federato di sistemi e flussi informativi che, muovendo da un'efficace e completa rilevazione dei dati a livello locale nei sistemi informativi delle Amministrazioni titolari di Programma, ha previsto una successiva attività di verifica e validazione al livello nazionale delle informazioni di avanzamento fisico, finanziario e procedurale degli interventi di investimento pubblico, fino alla trasmissione e scambio elettronico con la Commissione europea, attuando il **principio del “single input”**, uno dei principi chiave del processo di digitalizzazione dei servizi pubblici promosso dalla Commissione europea. Una ulteriore linea di evoluzione dei sistemi di scambio elettronico dei dati è legato alla **cooperazione applicativa con altre banche dati pubbliche**, sia a livello nazionale che a livello locale. Nel corso del periodo di programmazione, ed in attuazione del principio dell'*e-cohesion*, MEF – IGRUE ha inoltre stipulato accordi e protocolli con le principali altre amministrazioni pubbliche titolari di dati ed informazioni di interesse per il patrimonio informativo del SNM attraverso interoperabilità,: Banca dati della Pubblica Amministrazione (BDAP), Banca dati dell'Agenzia Nazionale per l'Anticorruzione (ANAC), Anagrafe Tributaria e Banca dati del Codice Unico di Progetto (Anagrafe dei Progetti del Sistema CUP) gestita dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri



Figura 1 Banche dati interoperabili con il SNM<sup>119</sup>

In sintesi, nel corso del ciclo di programmazione 2014 – 2020 si completa il processo di transizione dei sistemi informativi a supporto della politica di coesione da una funzione meramente di monitoraggio, ovvero di registrazione ex post di dati, atti e documenti inerenti la gestione ed attuazione degli interventi della politica di coesione ad una funzione di supporto alla digitalizzazione di processi e procedure, attraverso l’arricchimento funzionale delle applicazioni da un lato e lo sviluppo di servizi di interoperabilità del dato.

L’attuale **ciclo di programmazione 2021–2027** della Politica di Coesione conferma e rafforza gli elementi cardine dei sistemi di monitoraggio e scambio elettronico già in essere, con particolare riferimento alla convergenza fra obblighi di registrazione e trasmissione in via telematica dei dati di attuazione dei programmi alla Commissione UE secondo uno

<sup>119</sup> [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e\\_government/amministrazioni\\_pubbliche/igrue/Attivita/Monitoraggio/index.html](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/igrue/Attivita/Monitoraggio/index.html)

scadenzario definito (artt. 42 e 72)<sup>120</sup>, digitalizzazione degli scambi tra Autorità responsabili, beneficiari e Commissione (art. 69 e allegato XIV)<sup>121</sup>, centralità del ruolo del Comitato di sorveglianza e orientamento del sistema al *performance management* e revisione di medio termine (artt. 16–18)<sup>122</sup>. Le linee evolutive dell’impianto regolamentare comunitario in questo ambito riguardano principalmente l’enfasi sulla tempestività delle informazioni raccolte, sulla dematerializzazione e sulla trasparenza ai fini dell’*open government*. Ad esempio, l’art. 41 Riesame annuale della performance enfatizza come la riunione annuale tra Autorità di Gestione e Commissione debba basarsi “*sui dati più recenti di cui dispone lo stato membro*”<sup>123</sup>. L’art. 69 definisce la responsabilità dello stato membro non solo nel “*garantire che tutti gli scambi di informazioni tra i beneficiari e le autorità del programma siano effettuati mediante sistemi elettronici per lo scambio di dati*” ma anche nel “*promuovere i vantaggi dello scambio di dati in formato elettronico e fornire ai beneficiari tutto il sostegno necessario a questo riguardo*”<sup>124</sup>. Viene anche rafforzato il principio della prevalenza del digitale, infatti “*l’Autorità di Gestione può accettare, in via eccezionale, su esplicita richiesta del beneficiario, scambi di informazioni in formato cartaceo, fermo restando il suo obbligo di registrare e conservare i dati in conformità dell’articolo 72, paragrafo 1, lettera e)*”<sup>125</sup>, ovvero in formato elettronico.

---

<sup>120</sup> Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti

<sup>121</sup> *ibidem*

<sup>122</sup> *ibidem*

<sup>123</sup> *ibidem*

<sup>124</sup> *ibidem*

<sup>125</sup> *ibidem*

Il ciclo di programmazione della politica di coesione per il settennio 2021 – 2027 si caratterizza, inoltre, come già trattato al cap. 2 del documento, per l’istituzione a livello comunitario, in risposta alla crisi pandemica, dello strumento straordinario del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/241 ed implementato a livello nazionale dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato con Decisione di Esecuzione del Consiglio del 13 Luglio 2021<sup>126</sup>.

Sulla base di questo contesto, lo Stato italiano ha evoluto il proprio Sistema nazionale di monitoraggio (SNM) facendone il perno tanto per la politica di coesione 2021-2027 quanto per il PNRR.

Tale scelta, sotto il profilo normativo, è sancita dalla Legge n. 178 del 2020<sup>127</sup>, sia con riferimento al monitoraggio della politica di coesione, secondo quanto previsto dall’art. 1 comma 55<sup>128</sup>, sia in relazione al PNRR, che attribuisce, all’art. 1 comma 1043, al Ministero

---

<sup>126</sup> A. Bruzzo, M. Pelloso, Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Esperienze di monitoraggio e strumenti di valutazione di impatto, in Quaderni di ricerca sull'artigianato, 2024, p. 3 ss.

<sup>127</sup> Legge 30 dicembre 2020, n. 178, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023, GU n.322 del 30-12-2020.

<sup>128</sup> Il citato articolo dispone infatti, in continuità con la gestione dei cicli di programmazione precedente che *“il monitoraggio degli interventi cofinanziati dall’Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027, a valere sui Fondi strutturali, sul JTF, sul FEASR, sul FEAMP e sugli altri strumenti finanziari previsti, ivi compresi quelli attinenti alla Cooperazione territoriale europea, del Fondo per lo sviluppo e la coesione nell’ambito della programmazione 2021-2027, nonché degli interventi complementari finanziati dal Fondo di rotazione di cui all’articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, è assicurato dal Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. A tal fine, le amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano, per gli interventi di rispettiva competenza, la rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale a livello di singolo progetto nonché delle procedure di attivazione degli interventi, secondo le specifiche tecniche definite d’intesa tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze e le amministrazioni centrali dello Stato responsabili del coordinamento per i singoli fondi. Con il comma 56, sempre in continuità con il percorso che ha portato al consolidamento del monitoraggio a livello nazionale, la legge definisce che *“al fine di garantire l’efficace e corretta attuazione delle politiche di coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027, nonché la standardizzazione delle relative procedure attuative previste dai sistemi di gestione e controllo, il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile per le amministrazioni responsabili un apposito sistema informatico per il supporto nelle fasi di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo dei programmi e degli interventi cofinanziati”*.*

dell'Economia e finanza – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato il compito di sviluppare e rendere disponibile un apposito sistema informatico “*al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU*”<sup>129</sup>.

La scelta è maturata nella cornice dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, approvato dalla Commissione con Decisione di esecuzione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022, che ha confermato i pilastri e la struttura del sistema nazionale di monitoraggio, garantendo il presidio unitario delle informazioni di attuazione e la piena coerenza con i requisiti europei su digitalizzazione, qualità e fruibilità dei dati. Sotto questo profilo, l'Italia sta gestendo la programmazione 2021–2027 capitalizzando l'esperienza maturata: il **Sistema Nazionale di Monitoraggio** resta in funzione come infrastruttura centrale, gestita da MEF-IGRUE, con gli opportuni adeguamenti per i nuovi programmi. Già nel 2021 l'IGRUE ha emanato linee guida e aggiornato il **tracciato unico** per i dati di monitoraggio 21–27 (protocollo unico di colloquio 2021- 2027), prevedendo l'inclusione delle informazioni aggiuntive richieste dai nuovi regolamenti (ad esempio, i legami con le *condizionalità abilitanti*, la tracciatura del contributo di ciascun progetto ai *policy objectives* UE, l'indicazione di eventuali progetti strategici rilevanti per il **Green Deal** o la **transizione digitale**, ecc.)<sup>130</sup>. Le amministrazioni titolari dei Programmi (ora denominati “**Piani**” o “**Programmi Nazionali/Regionali**” a seconda dei casi) continuano ad alimentare la BDU con cadenza bimestrale, secondo le **finestre di rilevazione** stabilite da IGRUE, e i dati confluiti alimentano sia i **bollettini nazionali** (pubblicati periodicamente dallo stesso IGRUE) sia le comunicazioni obbligatorie verso la Commissione.

---

<sup>129</sup> ibidem

<sup>130</sup> La prima versione del tracciato è stata rilasciata la versione 4.0 del “Protocollo Unico di Colloquio RGS” approvato con Circolare MEF- IGRUE del 04/09/2024

L'adozione di un tracciato unico per la politica di coesione e per il PNRR sembra costituire la premessa per l'unificazione di tutti i flussi informativi all'interno di una base dati unitaria, e la loro integrazione in ReGIS, destinato a diventare la piattaforma unica di gestione, monitoraggio e controllo degli investimenti pubblici nazionali, indipendentemente dalla fonte di finanziamento e dallo strumento in cui sono collocati.

Ad oggi REGIS è infatti il sistema dove confluiscono tutte le informazioni della programmazione 2021 – 2027, sia di fonte nazionale, che di politica di coesione che di Next generation EU e dove sono implementati nuovi servizi di interoperabilità che stanno dando concretezza al percorso virtuoso di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, sia attraverso i servizi di cooperazione con altre banche dati pubbliche, quali ad esempio: il sistema CUP, la Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'autorità nazionale anticorruzione - ANAC, l'Anagrafe tributaria, il Registro nazionale aiuti di Stato, il sistema dell'Agenzia delle entrate, la Banca dati amministrazioni pubbliche – BDAP, sia attraverso servizi di esposizione e pubblicazione verso l'esterno del patrimonio informativo gestito, come il già citato portale Opencoesione ed il Catalogo “Open Data” del portale “Italia Domani”, operativo dal 2021, al fine di assicurare la trasparenza e l'accountability nella programmazione e attuazione del piano<sup>131</sup>.

In conclusione, il monitoraggio della politica di coesione e del PNRR tramite ReGiS rappresenta l'apice di un percorso evolutivo che è qui stato sintetizzato: dalle esigenze di un monitoraggio emerse a seguito della riforma della politica di coesione del periodo 1994-1999, fino al monitoraggio attuato prevalentemente inteso come adempimento burocratico fondato sull'analisi della spesa si è arrivati oggi ad un sistema integrato **digitale e strategico**,

---

<sup>131</sup> <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2FobservationDateInEvidence&sort=desc>

in cui i dati guidano le decisioni (*data-driven decision making*) e costituiscono il fondamento per l'**accountability** verso i cittadini e l'Unione Europea. Attraverso la **digitalizzazione**, la funzione di monitoraggio ha ampliato il suo campo di azione fino alla copertura completa dei flussi informativi ed amministrativi ed allo scambio elettronico dei dati tra gli attori coinvolti, fino a rendersi strumento e presupposto stesso di questa nuova governance basata sulla performance. La capacità di monitorare in modo costante e tempestivo gli interventi, collegando finanziamenti a risultati misurabili, rappresenta una componente essenziale di un ciclo virtuoso di **miglioramento della capacità amministrativa data-driven**. Come già osservato, la relazione tra capacità amministrativa e digitalizzazione è circolare: solo amministrazioni competenti possono sfruttare appieno strumenti digitali complessi, ma al contempo l'uso di tali strumenti contribuisce ad accrescere in modo strutturale la capacità delle amministrazioni stesse<sup>132</sup>.

L'esperienza del sistema nazionale di monitoraggio rappresenta una buona prassi amministrativa: l'investimento in sistemi informativi integrati, in norme che ne impongono l'uso e in prassi di trasparenza e controllo diffuso, ha dotato l'Italia di una infrastruttura di **governance digitale** degli investimenti pubblici tra le più avanzate, rivelatasi cruciale per affrontare sia le sfide ordinarie della coesione, sia quelle straordinarie della ripresa post-pandemica<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> G. Centurelli, «Next Generation Eu» e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2022, p. 27 ss.

<sup>133</sup> Per i limiti e i margini di miglioramento, G. Centurelli, [Politiche di coesione Post-2027, la discussione sui meccanismi di gestione e controllo: verso un futuro migliore?](#), in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2025, p. 311 ss.

## 3.2 Una soluzione di successo per il monitoraggio degli investimenti pubblici: il caso

### Smart Monit

#### 3.2.1 Esperienza della società PA Advice SpA

La soluzione *smart monit* è un'applicazione *open source* a supporto della gestione digitale dei programmi di investimento pubblico nell'ambito della politica di coesione realizzata da PA Advice S.p.A.

P.A. Advice S.p.A. è una primaria società di consulenza che dal 2002 opera a supporto della trasformazione digitale dei processi e dei servizi della Pubblica Amministrazione. Sono oltre 200 i progetti innovativi di consulenza, formazione, assistenza tecnica, sanità digitale e sviluppo di sistemi informativi realizzati da PAA insieme alle più importanti istituzioni pubbliche del Paese e in ambito europeo, tra le quali si annoverano Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regione Toscana, Regione Piemonte, Regione Lombardia, Regione Campania, Regione Puglia, Regione Basilicata, Regione Molise, Regione Calabria, Regione Siciliana, Regione Sardegna ecc. Il valore aggiunto di PA Advice è costituito, fin dalla sua nascita, dalla **capacità di coniugare *advisory* evoluta su tematiche di *capacity building* con l'attitudine alla progettazione e alla realizzazione di soluzioni IT** fortemente innovative e pienamente rispondenti ai processi di innovazione tecnologica in corso. **P.A. Advice è una PMI innovativa gestito dal MIMIT** capace di coniugare gli standard e le procedure di una grande società di consulenza internazionale, con le attitudini di una piccola bottega sartoriale che interpreta l'approccio *tailor-made* verso i clienti. L'impegno di PAA per l'adozione di adeguati standard di lavoro è attestato dal possesso di numerose certificazioni e, in particolare: ISO 9001:2015, ISO 20000, ISO 27001 estesa ai controlli ISO: IEC 27017:2015 e ISO/IEC 27018:2019, SA8000, UNI/PdR 125:2022 ISO 30415:2021. P.A. Advice, inoltre, è stata certificata come Best Workplace e come Best

Workplace for Women da Great Place to Work, a testimonianza della responsabilità che l'azienda profonde nel creare condizioni adeguate di lavoro e nella promozione *del worklife balance*. PAA è inoltre accreditato come Fornitore del Polo Strategico Nazionale in quanto **PSN Enabler**.

PAA ha il proprio *main office* a **Napoli** e dispone di ulteriori **quattro sedi operative** a **Milano** presso il Politecnico di Milano a **Potenza**, a **Bari** e a **Palermo** e di un'ampia rete di partner e collaboratori. Il team di PAA è formato da oltre **90 professionisti** con competenze differenziate e **certificati** (PRINCE 2, ISIPM, ITIL v3 e v4, AGILE Foundation). Circa il 40% del gruppo di lavoro sono **donne** ed anche nella composizione del Consiglio di amministrazione vi è una maggioranza femminile.

PAA è, anche, associata ASSOCONSULT - Associazione delle Società di Consulenza Direzionale e Organizzativa – aderente a Confindustria partecipando alle attività del settore Pubblica Amministrazione. P.A. ADVICE partecipa attivamente da diversi anni al programma di ricerca sugli investimenti della politica di coesione realizzato dal Politecnico di Milano per l'“Osservatorio Agenda Digitale”.

La struttura organizzativa di PA Advice è suddivisa in tre principali *Business Unit*:

- **Business Unit – Monitoraggio degli investimenti - Smart Monit:** Si occupa di realizzare i sistemi gestionali di monitoraggio degli investimenti gestisce oltre 50 unità di personale interno e conta all'attivo circa 10 progetti in corso ed ha realizzato sistemi informativi di monitoraggio per diverse regioni e ministeri;
- **Business Unit - Sanità Digitale** si occupa di realizzare i progetti di cambiamento a supporto della governance sanitaria regionale;
- **Business Unit - Assistenza tecnica e Capacità amministrativa:** nell'ambito dei servizi di Assistenza Tecnica si occupa di fornire servizi di supporto alla P.A. per

l'intera filiera di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e certificazione della Politica di Coesione, servizi sempre più specializzati e versatili, in grado di conferire efficacia e tempestività alle scelte di investimento pubblico. Nell'Ambito della Capacità amministrativa, invece, è impegnata nell'affiancare i nostri clienti nello sviluppo di progetti di cambiamento organizzativo e di accrescimento delle competenze che migliorano "la vita" della PA;

Le tre Business Unit sono supportate attivamente da quattro Centri di Competenza trasversali, ciascuno specializzato in un ambito strategico fondamentale per il nostro successo:

- *Architetture & Cloud*: Specializzato nella progettazione, implementazione e gestione di soluzioni cloud innovative e scalabili;
- *Infrastrutture, Automation e Cybersecurity*: Focalizzato sulla creazione di infrastrutture robuste, l'automazione dei processi IT e la protezione dei dati e dei sistemi aziendali tramite avanzate misure di *cybersecurity*;
- *Business Intelligence & Data Analytics*: dedicato all'analisi dei dati e alla generazione di informazioni strategiche utili per il supporto decisionale aziendale, utilizzando strumenti di Business Intelligence avanzati.
- *Digital Learning*: inquadrato nelle tematiche di apprendimento digitale utilizzando le tecnologie più innovative recenti come ad esempio l'intelligenza artificiale nel supporto all'apprendimento.
- *Politica di coesione*: focalizzato sulle tematiche di tipo specialistico, consulenziale e di ricerca, per supportare la diffusione delle competenze di dominio in azienda ed

orientare le evoluzioni di *smart monit* in coerenza con le evoluzioni del quadro normativo ed amministrativo di riferimento.

Questa struttura organizzativa permette a PAA di affrontare con efficacia e competenza le sfide del mercato e ha consentito all'azienda di affermarsi progressivamente come punto di riferimento autorevole per le Pubbliche Amministrazioni che in questi anni hanno adottato sistemi informativi, per gestione degli investimenti pubblici per lo scambio elettronico dei dati (*e-cohesion*) con connotazioni fortemente gestionali (flussi digitalizzati, e-tools operativi di controllo) e conoscitive (reporting, big data, business intelligence). Da luglio 2023, PAA è, inoltre, il primo partner italiano di **Metabase**, uno strumento open source di *data visualization*, best practice internazionale nell'ambito delle soluzioni di Self-service Business Intelligence.

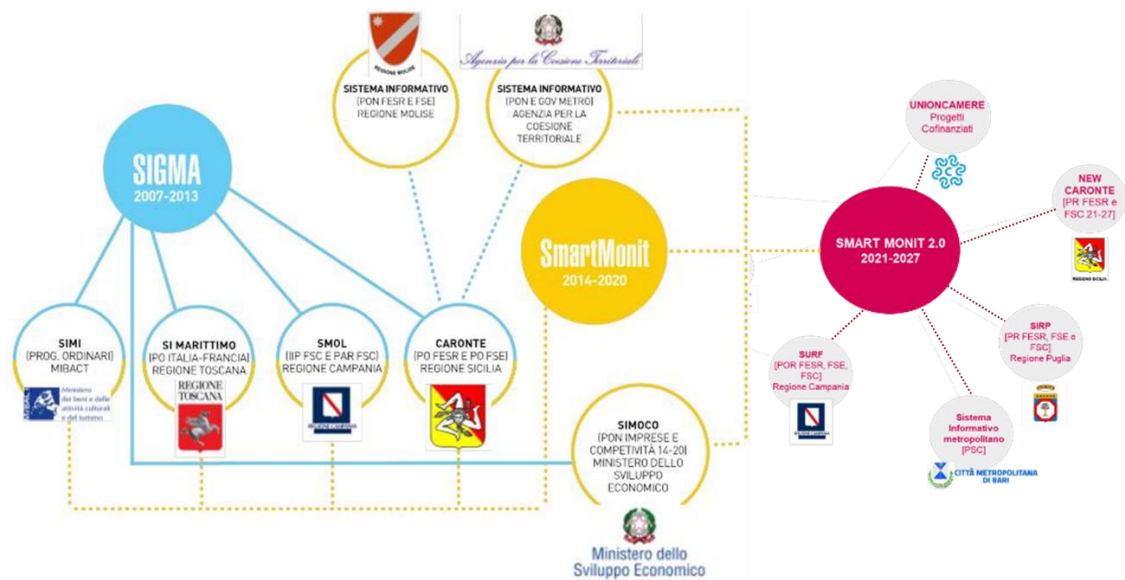
A partire dal 2006, P.A. Advice S.p.A. progetta, realizza e manutiene sistemi informativi gestionali a supporto delle varie fasi di ciclo di vita dei programmi di investimento pubblico, basati sul framework **Smart Monit** e adottati, con le opportune personalizzazioni, da diverse Autorità di Gestione di Programmi della coesione regionali e nazionali per la gestione di programmi afferenti ai diversi cicli di programmazione della politica di coesione, a partire dal ciclo 2000 – 2006 fino all'attuale 2021 – 2027, di seguito sinteticamente richiamati:

Sistema informativo	Amministrazione titolare	Ciclo di programmazione coperto			
		2000-2006	2007 - 2013	2014 - 2020	2021-2027
SMOL	Regione Campania	X	X		
SIMI	Ministero dei Beni Culturali	X	X		
Caronte	Regione Siciliana	X	X	X	X
SURF	Regione Campania	X	X	X	X
SIGEM	Regione Lazio			X	
SIURP	Regione Calabria				X

Marittimo	Regione Toscana		X	X	
DELFI	Agenzia Coesione Territoriale			X	
ERA	Ministero dell'Interno			X	
SIMOCO	Ministero del Made in Italy			X	X
SIRP	Regione Puglia				X
Mosem	Regione Molise			X	X
Giano	Città metropolitana di Bari				X

Come evidenziato dalla tabella, P.A. Advice, con *smart monit*, ha sviluppato un *know-how* unico e di assoluta rilevanza nell'ambito del contesto della gestione digitalizzata degli investimenti pubblici e dispone di una visione completa e trasversale sia rispetto ai diversi cicli di programmazione comunitaria sia tra le diverse fonti di finanziamento (programmi della coesione, programmazione nazionale, programmazione complementare) sia tra i diversi livelli amministrativi di governance, centrale, regionale e territoriale, aspetto che ha permesso di sostenere la ricerca di dottorato industriale con modelli e strumenti concreti ed operativi.

Il percorso evolutivo di *smart monit*, a partire dalla prima soluzione *open source* sviluppata nel 2006 ed originariamente denominata SIGMA è rappresentata nella figura che segue:



### 3.2.2 Inquadramento nel catalogo del riuso AgID

*Smart monit* è un'applicazione *open source* che è rilasciato con licenza aperta, secondo quanto prescritto dagli art. 68 e 69 del Codice dell'amministrazione digitale<sup>134</sup> e dalla conseguenti Linee guida<sup>135</sup>.

Il Catalogo del riuso di AgID, ospitato nell'ecosistema Developers Italia<sup>136</sup>, è il repertorio nazionale delle soluzioni informatiche offerte dalle singole amministrazioni per essere adottate da altre amministrazioni. Sul piano funzionale, il Catalogo non si limita ad elencare applicativi, ma si configura come un dispositivo di governance del software pubblico: rende rintracciabili le soluzioni, ne certifica la conformità ai requisiti di trasparenza e licenza, e

<sup>134</sup> In particolare, l'art. 68 sancisce che le Pubbliche amministrazioni devono acquistare programmi informatici tenendo conto, tra gli altri, del criterio del riuso e valutare come opzione il riutilizzo di software o parti di esso sviluppate per conto della pubblica amministrazione. Questo principio trova poi applicazione nel successivo art. 69 che disciplina il riuso da parte delle pubbliche amministrazioni delle soluzioni o standard aperti. Il comma 2-bis del suddetto articolo stabilisce infatti che "il codice sorgente, la documentazione e la relativa descrizione tecnico funzionale di tutte le soluzioni informatiche di cui al comma 1 sono pubblicati attraverso una o più piattaforme individuate dall'AgID con proprie Linee guida".

<sup>135</sup> AgID, Linee guida su acquisizione ed uso di software per le pubbliche amministrazioni, pubblicate in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 119 del 23 maggio 2019

<sup>136</sup> Developers.italia.it, URL: [developers.italia.it/it/riuso.html](https://developers.italia.it/it/riuso.html), ultimo accesso 10 ottobre 2025

sostiene processi ordinati di adozione, adattamento e contribuzione evolutiva da parte delle varie amministrazioni interessate.

La struttura informativa del Catalogo prevede, per ciascun progetto, una scheda descrittiva che riporta la licenza adottata, l'ambito d'uso, il livello di maturità, i riferimenti al *repository Git* pubblico e la documentazione tecnico-funzionale. Le schede sono indicizzate e ricercabili, consentendo alle amministrazioni di valutare rapidamente l'aderenza ai requisiti interni e di pianificare l'adozione.

*Smart monit* è stato pubblicato sul Catalogo in data 22/05/2022 nella categoria "government" come "libreria realizzata per facilitare l'implementazione di un sistema gestionale Open Source di supporto alla programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e certificazione dei programmi di investimento pubblico a disposizione delle amministrazioni regionali italiane. Costituisce il sistema di scambio elettronico dei dati tra le Autorità responsabili dei Programmi, gli Organismi Intermedi ed i Beneficiari di cui all'art. 122 del Regolamento UE n. 1303/2013 (Regolamento generale fondi SIE 2014 - 2020). Rappresenta uno strumento a disposizione di tutti gli attori coinvolti nella programmazione regionale per l'ottimizzazione dei processi di gestione e controllo, per la semplificazione e per la collaborazione alla gestione elettronica delle informazioni"<sup>137</sup>.

Nell'ambito del sito web dedicato all'applicazione<sup>138</sup> all'interno del Catalogo è possibile acquisire tutta la documentazione e le informazioni per il riuso del software, sia di tipo funzionale, che di tipo tecnico, con particolare riferimento alla licenza d'uso, al codice sorgente ed alle linee guida per l'installazione e la conduzione applicativa.

---

<sup>137</sup>Developers Italia, URL: <https://developers.italia.it/it/software/gitlab.paadvice.com/opensource/smartmonit.html>, ultimo accesso 10 ottobre 2025

<sup>138</sup> Developers Italia, URL: <https://gitlab.paadvice.com/opensource/smartmonit>, ultimo accesso 12 ottobre 2025

La soluzione *smart monit* è stata riusata dalla Regione Puglia per l'implementazione del proprio sistema informativo di gestione e monitoraggio per la programmazione 2021 – 2027 dei Programmi Regionali sia cofinanziati dall'UE, il Programma FESR Regione Puglia 2021- 2027 ed il Programma FSE+ Regione Puglia 2021 – 2027, sia afferenti alla programmazione nazionale, con particolare riferimento all'FSC ed all'Accordo di coesione 2021 – 2027. La soluzione riusata da Regione Puglia è stata oggetto di adattamento rispetto ai requisiti di monitoraggio per la programmazione 2021 – 2027, con particolare riferimento all'implementazione del nuovo protocollo unico di colloquio, è attualmente in esercizio e supporta tutti gli attori della Programmazione nella gestione digitale di tutti i processi amministrativi di programmazione, selezione delle operazioni, attuazione degli interventi, esecuzione delle verifiche di gestione e certificazione della spesa.

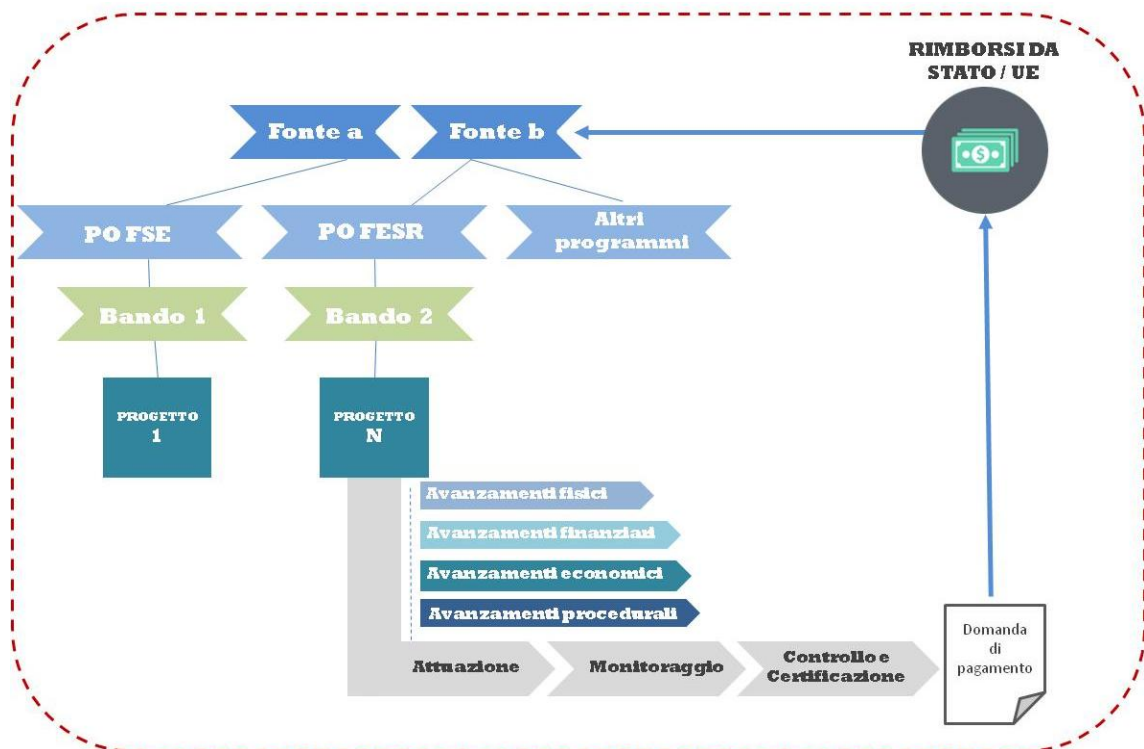
### 3.2.3 Architettura e funzionalità

*Smart monit* si è sviluppato e consolidato nel contesto dell'evoluzione della normativa comunitaria in materia di politica di coesione e delle regole e dei requisiti dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi comunitari e nazionali da un lato e della trasformazione digitale della Pubblica amministrazione italiana, dall'altra, come descritti nei capitoli 1 e 2 di questo documento.

Le numerose applicazioni e personalizzazioni del *framework* nell'ambito degli ultimi tre cicli di programmazione ha consentito di arricchire il portafoglio funzionale e le librerie di requisiti di riferimento della piattaforma all'intero ciclo di vita di programmi e progetti di investimento pubblico e ai diversi casi d'uso e scenari possibili, dalla fase di costituzione delle fonti di finanziamento, fino alla creazione dei Programmi, alla gestione dei bandi e

delle procedure di attivazione per la selezione delle operazioni, fino all'inizializzazione degli interventi ed alla gestione e monitoraggio degli avanzamenti, dei controlli sulle spese, della certificazione e rimborso della UE degli investimenti sostenuti con i programmi.

Nella figura che segue è rappresentato il dominio funzionale di smart monit rispetto ai processi ed ai flussi informativi di riferimento per la gestione dei programmi di investimento pubblico, indipendentemente dalla fonte di finanziamento e dell'amministrazione titolare.



Tutti i processi di dominio rappresentati in figura sono supportati digitalmente da *smart monit*, nel pieno rispetto della normativa europea e nazionale di riferimento e dei requisiti tecnici dettati da MEF- IGRUE con il Sistema Nazionale di monitoraggio, sotto il profilo dei dati gestiti, dei relativi formati e delle modalità di trasmissione e consolidamento delle informazioni.

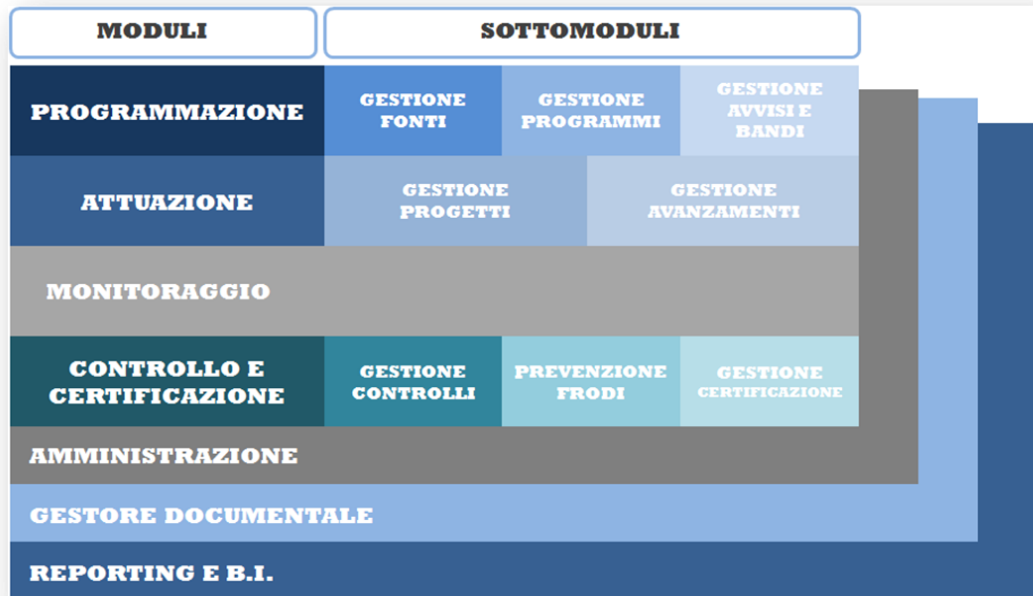
Il dominio funzionale del sistema è completato da funzionalità di tipo trasversale e di supporto per:

- la **cooperazione applicativa** con Sistemi informativi terzi, per lo scambio, il consolidamento e la certificazioni di dati provenienti da sistemi terzi, sia di tipo centrale, quali le piattaforme abilitanti nazionali, quali SPID, CIE, PagoPA, Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, che compongono il modello strategico del Piano triennale per l'informatica della PA<sup>139</sup>, sia di tipo locale, ovvero gli altri sistemi informativi di tipo gestionale – amministrativo impiegati dalle amministrazioni committenti delle personalizzazioni di smart monit, quali a titolo di esempio il gestore atti amministrazioni, il sistema informatico di protocollazione ed il sistema della contabilità;
- la gestione di **utenze, anagrafiche e profili** dei diversi attori organizzativi e soggetti che utilizzano la piattaforma, attraverso un **sottosistema Single Sign ON e Profiler**. Smart monit è dotato di un proprio sistema di *single sign on* che si basa su *Keycloak* che è una soluzione che consente agli utenti di centralizzare le attività di login, logout, registrazione e gestione degli account degli utenti. Attraverso tale area funzionale, ciascun profilo di utenza viene abilitato a compiere all'interno dei moduli di *smart monit* specifiche azioni connesse alle competenze sui processi amministrativi, in coerenza con quanto descritto nei sistemi di gestione e controllo, e associato ad un ufficio ed attore organizzativo.

A partire dal dominio sopra descritto, *smart monit* è organizzato, sotto il profilo architeturale, in moduli e sottomoduli funzionali, rappresentati nella figura che segue:

---

<sup>139</sup> Agid, URL: <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/piano-triennale>, ultimo accesso 12/10/2025

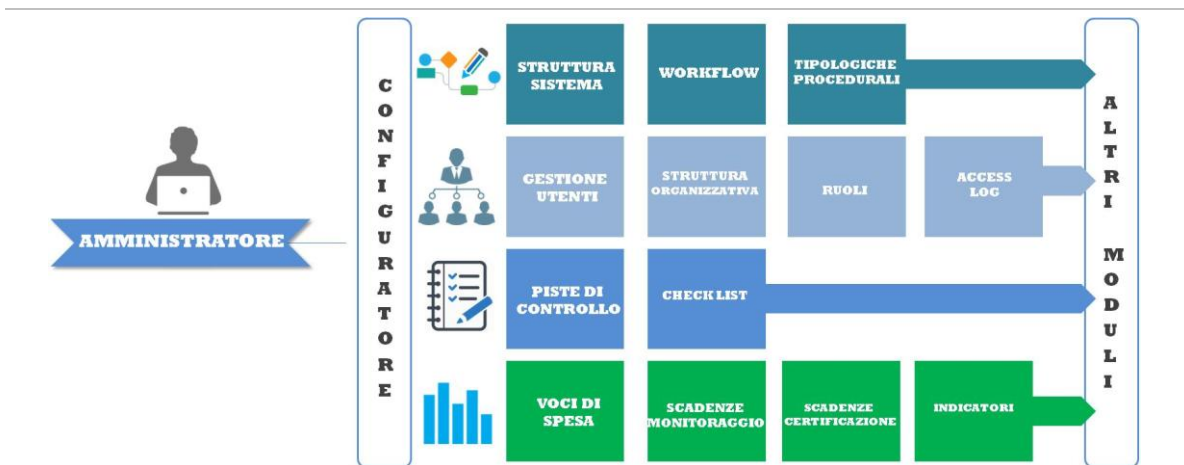


Ciascun modulo e sotto modulo di *smart monit* è dotato di specifiche funzionalità, di seguito sinteticamente descritte.

### **Modulo Amministrazione**

Il modulo di amministrazione ha la funzione di gestire e configurare le diverse entità del sistema, ed è pertanto servente nei confronti degli altri moduli applicativi, ai quali fornisce le componenti di base, adeguate alle specificità proprie di ciascun contesto programmatico e progettuale.

Grazie al Modulo Amministrazione, *smart monit* supporta pertanto le attività di configurazione, conferendo al sistema una estrema flessibilità e, al tempo stesso, una rilevante omogeneità informativa, grazie alla normalizzazione delle informazioni.



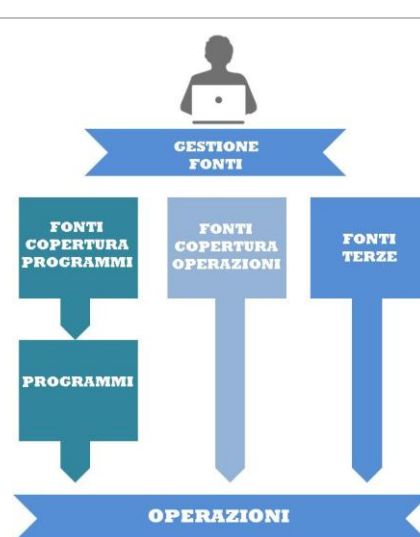
La logica di funzionamento e le entità gestite dal modulo sono rappresentate in figura. Il modulo amministrazione è tipicamente rivolto agli Admin del sistema, e consente la configurazione/ parametrizzazione delle seguenti componenti applicative: (1) ruoli e profili di sistema: la funzionalità consente di definire i ruoli di permesso sulla base dell'organizzazione dell'amministrazione; (2) Struttura organizzativa: la funzionalità consente di mappare gli uffici dell'amministrazione, definire "coni di visibilità" sui dati e impostare reportistica per la singola unità organizzativa e ai singoli utenti/ruoli; (3) Utenti: le funzioni qui presenti hanno ad oggetto il censimento, la modifica e la cancellazione/ disattivazione degli utenti del sistema; (4) gestione delle tipologie di sistema: la funzionalità consente di acquisire le tabella di contesto ed il *range* di campi informativi minimi che il sistema deve contenere secondo quanto prescritto dal Sistema Nazionale di Monitoraggio, per il tramite dei *web services* messi a disposizione da IGRUE; (5) la creazione delle entità gestionali proprie del sistema, richiamabili in altri moduli applicativi verticali, quali piste procedurali, modelli di quadri economici, Anni contabili, modelli di check list di controllo, indicatori.

### Modulo di gestione delle fonti di finanziamento

Il modulo di gestione delle fonti consente la creazione ed attribuzione delle diverse fonti di finanziamento ai programmi, alle procedure di attivazione ed ai progetti gestiti dall'applicativo. La gestione *smart monit* delle fonti, prevede, per abilitare la gestione dei programmi sia comunitari che nazionali, la distinzione delle fonti di finanziamento in tre categorie: (1) fonti di copertura programma: sono le fonti che determinano la copertura di un programma (es. cofinanziamento comunitario, nazionale, regionale ed eventuale quota provata); (2) fonti di copertura operazioni: sono le fonti che cofinanziano i progetti e che transitano dal bilancio dell'ente dell'amministrazione titolare (es. una delibera CIPE o una legge regionale), (3) fonti terze di copertura operazioni: sono le fonti che cofinanziano i progetti e che non transitano dal bilancio dell'amministrazione titolare, centrale o regionale (es. fonte comunale, fonte privata, ecc.).

Questa gestione delle fonti in un modulo specifico consente la definizione di report specifici per ciascuna fonte e di gestire anche i flussi di cassa e le integrazioni con il Bilancio.

Con tale modulo, infatti, è possibile gestire i flussi delle reversali da parte di IGRUE per gli avanzamenti di un programma e verificare la disponibilità di cassa. Per ogni fonte sarà possibile, al censimento, indicare la denominazione, l'importo e le informazioni del protocollo (Livello Fonte, Norma di riferimento,

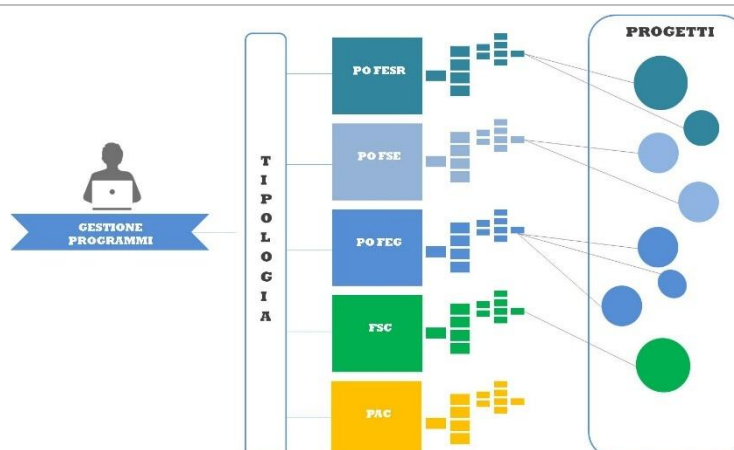


Il sistema può inoltre tracciare gli incassi relativi alle fonti nazionali ed europee, se attivata la cooperazione applicativa con il sistema di gestione della contabilità.

## Modulo Programmazione

Tale modulo consente di censire i programmi di investimento pubblico e di definirne le informazioni di base in coerenza con le informazioni del protocollo di colloquio IGRUE.

Grazie al modulo di gestione dei Programmi è possibile inizializzare qualsivoglia tipologia di Programma, comunitario (FESR, FSE, etc.) nazionale (FAS, FSC, PAC, ecc.) e regionale, mediante specifiche azioni. I diversi programmi e le diverse fonti potranno poi essere impiegate per il finanziamento e/o il cofinanziamento dei singoli progetti, come indicato nella figura a margine.



Ciascun Programma viene poi gestito mediante uno specifico ciclo di vita (workflow) che prevede le fasi di creazione, riprogrammazione (eventuale), gestione e chiusura.

La creazione di un programma avviene inserendo un set di informazioni di tipo anagrafico e successivamente attivando l'”albero del programma”, ovvero le diverse articolazioni che definiscono la gerarchia degli obiettivi/ azioni, con il relativo corredo informativo di carattere gestionale, quale denominazione, ufficio responsabile, quadro finanziario ripartito per annualità, indicatori e classificazioni statistiche di riferimento.

Un Programma inserito può essere modificato attraverso un'azione di riprogrammazione, che consiste nel modificare tutte le informazioni già caricate in precedenza, storicizzandone nel versioni ed il portato informativo.

Tenuto conto che spesso le applicazioni *smart monit* gestiscono programmi afferenti a cicli di programmazione differenti, è prevista la funzione di chiusura di un programma. In questo ambito le funzionalità offerte riguardano l'esecuzione di controlli automatici di coerenza dei dati collegati al programma in chiusura, quali a titolo di esempio la verifica che tutte le dotazioni del programma siano state oggetto di pagamento e che non vi siano pertanto residui, e l'accessibilità solo in visualizzazione dell'entità.

### Modulo Avvisi e bandi

Il modulo delle procedure di attivazione consente di gestire i bandi e gli avvisi pubblici di ciascun Programma, lungo tutto il ciclo vita del processo di selezione delle operazioni, come rappresentato in figura:



Il dominio funzionale del modulo consente pertanto la gestione e personalizzazione di tutte le fasi di gestione dei bandi/avvisi dalla loro concezione sino all'ammissione a finanziamento delle operazioni.

L'utente può innanzitutto configurare e creare un avviso/ bando, secondo le diverse tipologie previste dal protocollo unico di colloquio, dotarlo delle informazioni minime di caratterizzazione ed associarlo ad altre entità del sistema, con particolare riferimento ad uno o più Programmi e relative articolazioni operative.

Una volta reso attivo l'avviso/ bando, *smart monit* offre funzionalità per partecipare all'opportunità di finanziamento a persone fisiche o giuridiche, opportunamente registrate e profilate. Nel periodo di apertura dei termini previsti dal bando è possibile la presentazione di istanze, mediante una specifica funzionalità "partecipa". L'accesso a questa sezione permette all'utente di procedere con la compilazione delle informazioni richieste e al caricamento di documentazione digitale firmata digitalmente. L'accesso alle funzionalità di partecipazione sarà reso possibile fino al termine di scadenza previsto dal bando, con opportune azioni per ritirare/annullare/ ripresentare la propria domanda di finanziamento.

Alla scadenza del termine di presentazione previsto da un Bando, *smart monit* supporta le attività di acquisizione, istruttoria e valutazione delle istanze ricevute, oltre che di dialogo con i soggetti proponenti, In particolare, il sistema consente di compilare *check list* di verifica, attribuire punteggi di valutazione e premialità delle istanze ed di ordinare le stesse all'interno di una graduatoria.

Il dominio funzionale del modulo è perimetrato dalle comunicazioni automatizzate che informano gli utenti proponenti sull'esito dell'istruttoria e dal finanziamento eventuale dell'istanza.

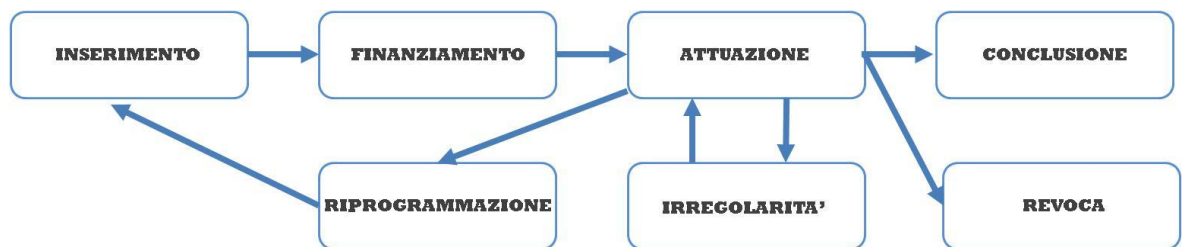
### **Modulo progetti ed avanzamenti**

Il modulo progetti ed avanzamenti costituisce il cuore funzionale dell'applicativo *smart monit* e consente la gestione delle informazioni relative alle operazioni e alle relative informazioni di avanzamento.

Il modulo si caratterizza per la sua elevata flessibilità a garanzia della gestione di tutte le diverse tipologie di operazione previste dal CUP e dal sistema nazionale di monitoraggio, Opere Pubbliche, Acquisizione di beni e/o di Servizi, Aiuti alle imprese, Attività Formative (ABS – Formazione, Strumenti Finanziari (SF) e delle diverse modalità di attuazione, nel quadro dei vincoli e dei requisiti informativi propri del Protocollo unico di colloquio.

Le diverse combinazioni di tipologie di operazione e modalità di attuazione comportano infatti un impatto su numerosi attributi dell'entità progetto/operazione, che il sistema gestisce puntualmente, proponendo all'utente **set informativi differenziati e specifici**.

L'operazione, che rappresenta la principale entità del Sistema, viene gestita mediante un workflow rispondente al suo ciclo vita rappresentato dalla seguente immagine.



Un'operazione inserita nell'applicativo si troverà in uno stato di "inserimento". Quando tutti i dati e le sezioni obbligatorie saranno completati, il sistema consentirà il passaggio dell'operazione in uno stato di "attuazione". Nello stato di "attuazione" potranno essere aggiornate (con i permessi di funzione adeguati) tutte le sezioni dello stato di "inserimento" e si accederà alle funzionalità di avanzamento.

Gli avanzamenti supportati da *smart monit* riguardano tutte le dimensioni di gestione e monitoraggio delle operazioni finanziati dai programmi nazionali ed europei di finanziamento pubblico: avanzamenti fisici, avanzamenti procedurali ed avanzamenti finanziari, da registrare e successivamente trasmettere al Sistema Nazionale di Monitoraggio. Il modulo progetti ed avanzamenti viene gestito principalmente dai

beneficiari delle operazioni, e rappresenta pertanto la componente di sistema largamente più utilizzata dagli utenti.

### **Modulo monitoraggio**

Tale modulo consente la gestione del flusso interno di validazione delle informazioni e l'invio delle stesse al Sistema Nazionale di Monitoraggio, al fine di consolidare i dati di attuazione e spesa e renderli ufficiali, e dunque utilizzabili ai fini della reportistica e degli open data da esporre sul portale nazionale, opencoesione.

La soluzione *smart monit* per il monitoraggio rappresenta un esempio di eccellenza nella gestione digitale dei processi amministrativi, poiché supporta tale funzione secondo logiche e principi di *project management* da un lato e di qualità del dato dall'altro, attraverso l'esecuzione automatizzata di controlli di presenza, congruenza e coerenza del dato che garantisce un elevato tasso di successo nel processo di validazione degli avanzamenti che la BDU e ReGIS implementano in fase di acquisizione dei tracciati informativi.

*Smart monit* consente di impostare la periodicità dei flussi di monitoraggio e di configurare mediante un apposito pannello i flussi di monitoraggio dei programmi e delle singole entità inerenti ciascun programma e ciascun progetto.

Tutti gli avanzamenti censiti mediante l'apposito modulo vengono sottoposti ad un processo di controllo di qualità del dato e di validazione da parte dei diversi attori coinvolti nel flusso amministrativo di gestione, rendicontazione e monitoraggio, secondo una logica funzionale rappresentata nella figura, che riporta un esempio di workflow per i pagamenti di un progetto di opera pubblica a regia regionale.



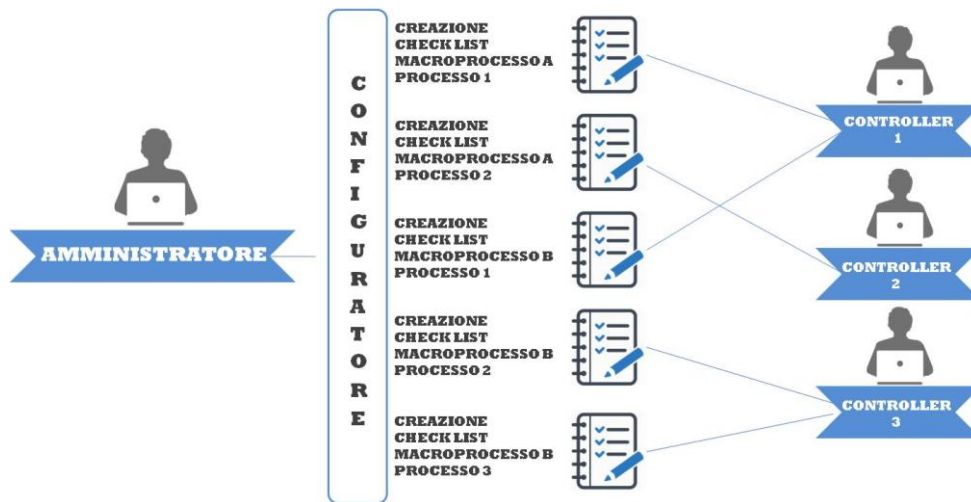
Una volta consolidati, i dati sono trasmessi in maniera automatizzata al sistema nazionale di monitoraggio, secondo il formato txt richiesto da MEF – IGRUE e per il tramite dei servizi di cooperazione e scambio dati esposti dal Sistema Nazionale di Monitoraggio. Tale processo di interazione è realizzato con apposite procedure di trasmissione/scambio dati telematiche che sono disciplinate e definite nella documentazione nazionale di riferimento del Sistema Nazionale di Monitoraggio, in particolare al Protocollo Applicativo.

Le funzionalità del modulo prevedono infine la gestione del flusso informativo di restituzione degli esiti del processo di validazione e di eventuale scarto informativo ad esito dei controlli effettuati dal Sistema Nazionale di Monitoraggio in fase di acquisizione dei tracciati informativi, che possono determinare scarti dell'intera occorrenza trasmessa (record) oppure segnalazioni di warning che fungono da elemento di attenzione rispetto alla potenziale incoerenza/incongruenza dei dati trasmessi e il supporto guidata alla correzione/modifica dei dati interessati da incoerenze e incongruenze.

### **Modulo controlli e irregolarità**

*Smart monit* consente una gestione completa e digitale di tutte le verifiche di gestione che le Autorità di Gestione hanno la responsabilità di effettuare al fine di garantire la regolarità della spesa e di tutelare così il bilancio dell'Unione. Come già indicato nella disamina del modulo di amministrazione, il sistema consente la creazione e la configurazione delle check list e dei verbali di controllo, che sono gli strumenti operativi delle attività di verifica, le

quali possono essere associate a singole articolazioni, ad interi Programmi o a specifici bandi. I contenuti di ciascuna check list sono ampiamente personalizzabili per consentire l'inserimento della più ampia gamma di quesiti e verifiche, che possano essere organizzate in blocchi per macroprocesso, per processo, ecc..



Il sistema supporta digitalmente tutto il ciclo vita dei processi di controllo e verifica, dalla fase di invio a controllo da parte dei soggetti responsabili dei progetti e della spesa, fino alla pianificazione ed assegnazione delle attività di controllo da parte degli utenti afferenti l'Ufficio Controlli. *Smart monit* ha di recente implementato funzionalità evolute di campionamento delle entità da sottoporre a controllo, garantendo così l'applicazione del principio di "single audit"<sup>140</sup> e di gestione proporzionata dei controlli<sup>141</sup>, coerentemente con

<sup>140</sup> Regolamento (UE) n. 1060 del 2020 art. 80 che stabilisce che la Commissione effettuano le proprie verifiche evitando di controllare delle spese già precedentemente controllate dalle altre Autorità.

<sup>141</sup> Regolamento (UE) n. 1060 del 2020, art. 74 comma 2, laddove il legislatore UE precisa che le verifiche di gestione devono essere basate sulla valutazione dei rischi ed essere proporzionate ai rischi individuati.

gli art. 74 e 80 del Regolamento recante disposizioni comuni per la programmazione 2021-2027.

A valle della fase di pianificazione, il sistema prevede specifiche funzionalità a supporto dell'esecuzione dei controlli sia di I e II livello che documentali e in loco. In particolare, l'utente controllore dispone di funzionalità specifiche per compilare *on line* le *check list* pertinenti per ciascun controllo, caricando nel contempo nel documentale copia digitale dei documenti di controllo e potendo consultare il fascicolo digitale dell'operazione. L'utente potrà inoltre procedere alla verifica delle singole spese di progetto, accedendo alla sezione finanziaria vedrà una tabella di riepilogo con tutti i pagamenti di progetto, e definire, per ciascuno di questi, l'importo ammissibile, ovvero regolare e quindi certificabile, e l'importo non ammissibile e dunque non certificabile alla UE. Qualora la spesa non ammissibile risulti anche irregolare, il sistema consente la generazione di una segnalazione OLAF all'Ufficio Antifrode UE, secondo standard informativi predefiniti.

Tutti i pagamenti ammessi e non ammessi, una volta chiusa la check list di controllo, saranno visualizzabili dall'utente dell'Autorità di Gestione e di Certificazione.

Completate infine tutte le verifiche, il sistema consente all'utente controllore di generare un verbale di controllo, un report che contiene informazioni di riepilogo quali il progetto di riferimento, la data di creazione, il controller responsabile e gli esiti delle diverse verifiche e eventuali ulteriori commenti a margine.

Tutti i verbali generati saranno disponibili in una sezione di reportistica dedicata e nel set di reportistica del progetto. I verbali e tutta la documentazione acquisita e caricata nelle fasi di controllo, saranno inoltre salvati nel documentale di progetto in apposito fascicolo di controllo, che assicurerà la gestione dell'intero flusso documentale relativo all'audit.

### **Modulo Certificazione**

Tale modulo supporterà l’Autorità di Certificazione/ Funzione contabile nella gestione del processo di certificazione delle spese, nella successiva creazione di una domanda di pagamento da trasmettere alla Commissione ed infine nella chiusura annuale dei conti..

Il processo di certificazione è avviato dalla Funzione Contabile mediante la funzionalità di creazione di una Sessione di certificazione, nell’ambito della quale a ciascun Dirigente dell’amministrazione è richiesta, mediante funzioni specifiche, di “dichiarare” la spesa certificabile di propria competenza, ovvero di selezionare ed includere nel flusso le spese ritenute regolari e rispetto alle quali richiedere il rimborso della quota UE alla Commissione.

*Smart monit* supporta poi, in maniera configurabile, i flussi di validazione che ciascuna amministrazione prevede prima che la spesa sia effettivamente inclusa in una domanda di pagamento, secondo le procedure specifiche ed il sistema di governance specifico dell’ente.

Una volta acquisite tutte le spese dichiarate regolari, la Funzione contabile dispone di funzioni di rappresentazione/ aggregazione dei dati per analizzare i livelli di certificazione potenziale ed il grado di raggiungimento dei target di spesa richiesti per il periodo o per l’annualità di riferimento.

La Funzione Contabile dispone inoltre di funzionalità di verifica, analoghe a quelle descritte con riferimento ai controlli di primo livello, che le consentono di svolgere la propria funzione di soggetto che redige e presenta i conti, confermarne la completezza, l’accuratezza e la veridicità”<sup>142</sup>.

Una volta effettuare le verifiche di propria competenza, smart monit dispone di un’apposita funzionalità che consente alla Funzione contabile di creare una domanda di

---

<sup>142</sup> Ibidem, art. 76

pagamento per inviare alla Commissione UE l'informazione relativa alle spese pagate dai beneficiari e di chiederne il rimborso.

Il sistema infine gestisce le rettifiche delle spese certificate, ovvero di quelle spese che sono state inserite in una Domanda di pagamento e rimborsate dalla Commissione ma successivamente riscontrate come irregolari da parte delle autorità competenti, con funzionalità di “decertificazione”. Le autorità responsabili del Programma sono tenute a comunicare all'Autorità di Certificazione qualsiasi irregolarità riscontrata sui documenti di spesa e di pagamento o sulle procedure, per consentire agli organismi certificatori di scongiurare impatti sulla “sana gestione finanziaria” del Programma. Smart monit dispone di funzionalità di registrare dell'informazione sulla spesa irregolarità e di detrazione dalla successiva domanda di pagamento utile.

Il **Modulo Documentale** ed il **Modulo Reporting** sono due macro aree funzionali trasversali dell'applicativo, finalizzate l'uno alla **raccolta e sistematizzazione dei diversi documenti** utilizzati nell'applicativo da parte dei soggetti coinvolti nei flussi amministrativi, organizzati in **fascicoli digitali** (fascicolo di progetto, fascicolo dei controlli, ...) e l'altro all'**analisi e rappresentazione dei dati disponibili** in *smart monit*, a supporto sia del processo decisionale, con particolare riferimento alla riprogrammazione, all'individuazione delle criticità e ritardi ed alla misurazione delle performance attuative, sia dell'adempimento degli obblighi informativi dell'amministrazione titolare del Programma nei confronti di soggetti terzi, quali MEF – IGRUE, Dipartimento per le politiche di coesione e Commissione UE.

### 3.2.4 Punti di forza, aree di miglioramento e prospettive evolutive di *smart monit* nel contesto della trasformazione digitale

L'analisi del caso *Smart Monit* consente di trarre alcune considerazioni sui **punti di forza** di tale soluzione, sulle **criticità o aree migliorabili**, nonché sulle sue prospettive future nel contesto più ampio della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione.

Tra i principali punti di forza va certamente annoverata la **completezza funzionale e aderenza ai processi amministrativi**. Smart Monit copre, come si è visto, tutte le fasi di gestione di un programma/progetto pubblico, risultando uno strumento “*one-stop*” che evita la frammentazione in molteplici applicativi. Inoltre il framework è stato modellato sulle procedure amministrative vigenti (norme UE, linee guida nazionali) ed è pertanto immediatamente utilizzabile senza richiedere deroghe o adattamenti alle prassi. Questo allineamento è un valore aggiunto rispetto a prodotti software “di mercato”, che spesso obbligano l'utente pubblico a “piegarsi” alla logica dell'applicativo. Con *Smart Monit*, la PA riconosce invece i propri linguaggi e flussi di lavoro dentro il sistema, il che ne favorisce l'accettazione e l'utilizzo corretto.

Un ulteriore punto di forza è la **flessibilità e modularità**. Gli enti hanno potuto adottare Smart Monit in forme graduali, integrandolo nei propri sistemi informativi esistenti. La sua natura aperta e interoperabile permette di evitare gli effetti lock-in tipici di molti software proprietari. Questa caratteristica è cruciale in un contesto normativo e di *policy* in continua evoluzione come quello della politica di coesione, che, come è stato analizzato, ha dovuto più volte modificarsi per effetto di fattori esterni, basti pensare alla crisi del Covid-19 ed a Next Generation EU. *Smart Monit* si è già dimostrato capace di **evolvere in continuità**, incorporando di volta in volta le traiettorie evolutive del quadro normativo e tecnologico nel cui ambito la piattaforma si iscrive.

La **trasparenza e la diffusione della cultura del dato** sono un terzo fattore critico di successo di Smart Monit, che assicura la trasmissione al Sistema Nazionale di Monitoraggio di dati affidabili e tempestivi sui quali si basa la capacità di accountability delle politiche pubbliche di riferimento, nell'ottica di rendere conto ai cittadini dei risultati. Un sistema come Smart Monit facilita l'alimentazione di portali di open data (come OpenCoesione) e la produzione di reportistica per organi politici o di controllo. In prospettiva, l'uso diffuso di strumenti simili promuove una PA più orientata alla *data-driven decision making*: in questo senso, Smart Monit non è solo una soluzione tecnologica, ma costituisce un **abilitatore organizzativo** di pratiche amministrative più moderne, basate su processi digitali e trasparenti ed evidenze quantitative.

Accanto a questi punti di forza, vi sono naturalmente alcune aree di miglioramento che l'esperienza ha messo in luce. Un aspetto critico risiede, ad esempio, nella **user experience**: malgrado gli sforzi di usabilità, l'applicativo resta complesso, riflettendo la complessità intrinseca delle procedure amministrative che gestisce. Alcuni utenti potrebbero trovare inizialmente ostico l'interfaccia o il numero di campi da compilare, soprattutto se non hanno familiarità con i concetti di programmazione comunitaria. Questo richiede di continuare a investire in formazione e supporto, e anche di lavorare su semplificazioni dell'UI dove possibile, per attendere un bilanciamento soddisfacente tra la **ricchezza informativa** e la **semplicità d'uso**. L'azienda sta investendo su questi aspetti sia sotto il profilo organizzativo e delle competenze, con la creazione di un Centro di Competenza dedicato alla User Experience, sia sotto il profilo dell'innovazione e della ricerca & sviluppo: sono in corso valutazioni e progettazioni prototipali finalizzate all'introduzione di interfacce semplificate per tipologia di attore organizzativo, ad esempio modalità "light" per i piccoli beneficiari.

Un altro ambito di innovazione e miglioramento è quello relativo all'**integrazione con sistemi esterni** e dunque all'integrazione più diretta di *Smart monit* al processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione in corso: la piattaforma offre API e standard di interoperabilità ma il percorso di integrazione con l'ecosistema pubblico non può ad oggi definirsi completo.

Quanto alle **prospettive evolutive**, esse appaiono promettenti. *Smart Monit* ha già compiuto un primo salto evolutivo adottando l'*open source* e il riuso; la transizione in atto in questa fase riguarda l'architettura tecnologica, seguendo il trend verso i **microservizi** ed il cloud. Sotto questo profilo, il percorso evolutivo dell'applicazione sta riguardando la progressiva modularizzazione del framework in componenti *microservice*, per migliorare scalabilità e manutenzione, con l'obiettivo di rendere smart monit più flessibile e adattabile ai diversi ecosistemi applicativi delle amministrazioni clienti: un ente potrebbe decidere di utilizzare esclusivamente il microservizio di monitoraggio *stand-alone* integrandolo al proprio sistema, oppure di implementare il software completo ma distribuendone i carichi su infrastrutture cloud diverse.

Inoltre, le prospettive evolutive includono l'adozione di tecnologie avanzate come l'**Intelligenza Artificiale** e l'**analisi predittiva**. La disponibilità nei database di Smart Monit di dati storici potrà consentire di applicare algoritmi di *machine learning* per individuare pattern di successo o segnali precoci di ritardo/ criticità. Ad esempio, l'AI potrà aiutare a *predire* quali sono le tipologie di progetti e beneficiari che hanno un maggiore rischio di non completarsi in tempo, analizzando combinazioni di variabili (ritardi in fasi iniziali, lentezza nei pagamenti, ecc.). Integrando queste funzionalità nel sistema, i *policy maker* pubblici disporranno uno strumento proattivo di *alert*, andando a rafforzare e

completare la vocazione di supporto gestionale e decisionale che smart monit ha acquisito nel suo percorso evolutivo, in linea con la tendenza verso la **PA data-driven e algoritmica**.

In conclusione, il caso Smart Monit dimostra come un investimento nella digitalizzazione mirata di un ambito cruciale – quello del monitoraggio degli investimenti pubblici – possa produrre benefici sistemici. Il framework ha contribuito sostanzialmente al rafforzamento della **capacità amministrativa**, perché ha dotato le amministrazioni di strumenti migliori, standardizzando e digitalizzato le procedure amministrative e gestionali e favorendo un incremento dell'efficacia della cooperazione interistituzionale. Al tempo stesso, smart monit promuove una vera **cultura del monitoraggio**, intrisa di valori di **trasparenza e accountability**, poiché rende tracciabili e condivisibili tutte le informazioni sull'attuazione delle politiche e consente pertanto ai cittadini di conoscere la destinazione, l'utilizzo ed i risultati prodotti dalla finanza pubblica. Infine, incarna lo spirito dell'**innovazione condivisa**: sviluppato grazie al know-how privato ma messo a fattor comune per il settore pubblico, in un'ottica di riuso e miglioramento continuo. Nel contesto della transizione digitale in atto nella Pubblica Amministrazione italiana – accelerata anche dall'impulso del PNRR – esperienze come Smart Monit rappresentano tasselli importanti di una trasformazione culturale prima ancora che tecnologica. Lo **Stato piattaforma**, auspicato nei documenti strategici, si costruisce infatti anche attraverso esempi concreti di piattaforme operative come questa, che federano intorno a sé comunità di utenti e pratiche virtuose. L'auspicio è che nei prossimi anni Smart Monit e soluzioni analoghe continuino ad evolvere e diffondersi, contribuendo a far sì che il monitoraggio dei fondi pubblici non sia più visto solo come un obbligo formale, ma diventi parte integrante di un'amministrazione orientata ai risultati, trasparente verso i cittadini e capace di apprendere dai dati per migliorare le proprie performance.

### 3.3 3.3 Contributo della ricerca allo stato dell'arte della digitalizzazione della PA:

#### riflessioni conclusive

La presente ricerca ha inteso offrire un contributo originale al dibattito scientifico sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana, collocandosi all'intersezione tra diritto pubblico, scienza dell'amministrazione e politiche europee di coesione. Il suo valore aggiunto rispetto alla letteratura esistente si articola su tre piani distinti ma tra loro interconnessi.

Sul primo piano, quello **teorico-sistematico**, la tesi contribuisce a chiarire il nesso concettuale tra digitalizzazione e capacità amministrativa, superando le letture che tendono a ridurre la trasformazione digitale a una questione meramente tecnica o infrastrutturale. In linea con gli approcci più recenti della dottrina amministrativistica – da Torchia a Carloni, da Cavallo Perin a Natalini – la ricerca argomenta che la digitalizzazione costituisce una condizione epistemica dell'amministrazione contemporanea: non uno strumento accessorio, ma il presupposto cognitivo attraverso cui la pubblica amministrazione può esercitare le proprie funzioni di programmazione, gestione e rendicontazione in modo efficace, trasparente e orientato ai risultati. Questa tesi si inserisce nel solco della riflessione sulla *data-driven administration* e sul diritto alla buona amministrazione nell'era digitale, ampliandone la prospettiva attraverso il collegamento con il quadro delle politiche europee di coesione e con i vincoli della *good governance conditionality*.

Sul secondo piano, quello **istituzionale-comparativo**, la ricerca offre un'analisi integrata dei due principali strumenti europei di investimento pubblico che hanno caratterizzato l'azione dell'Unione nel corso dell'ultimo ciclo – la Politica di Coesione 2021–2027 e il PNRR – mettendo in luce le convergenze e le differenze nei rispettivi modelli di *governance*, monitoraggio e digitalizzazione. Tale approccio comparativo – raramente adottato in modo

sistematico dalla dottrina, che tende a esaminare separatamente i fondi strutturali e il dispositivo per la ripresa – consente di individuare una logica istituzionale comune: entrambi gli strumenti convergono verso un modello di *performance-based governance* che richiede, come prerequisito funzionale, sistemi digitali di raccolta e trasmissione dei dati affidabili, interoperabili e in grado di garantire la rendicontabilità multilivello richiesta dall’Unione europea. La coesione “digitale”, come riforma istituzionale del sistema pubblico italiano, emerge dunque non come mera opzione politica, ma come vincolo strutturale imposto dall’architettura normativa e finanziaria europea.

Sul terzo piano, quello **empirico-applicativo**, il caso *Smart Monit* costituisce un contributo originale rispetto alla letteratura sul monitoraggio dei fondi pubblici, che si è finora concentrata prevalentemente sull’analisi dei sistemi istituzionali nazionali (BDU, SIOPE, ReGiS) o sugli strumenti di livello europeo (SFC, open data), trascurando le soluzioni di livello intermedio sviluppate da operatori privati nell’ambito del mercato del riuso. Lo studio di *Smart Monit* mostra come un *framework* di monitoraggio digitale sviluppato da un soggetto privato e poi messo a riuso per il settore pubblico possa produrre effetti sistemici di rafforzamento della capacità amministrativa: standardizzando le procedure, migliorando la qualità dei dati immessi nel sistema nazionale, facilitando la cooperazione interistituzionale e abilitando pratiche di *data-driven decision making* a livello locale. Questo modello – che potremmo definire di “digitalizzazione per il riuso” – si configura come una risposta concreta al problema della frammentazione dei sistemi informativi pubblici, e apre prospettive rilevanti per la ricerca futura sulla trasformazione digitale della PA in Italia e in Europa.

In conclusione, la ricerca conferma l’ipotesi di fondo enunciata nell’introduzione: la digitalizzazione, se correttamente governata, può fungere da catalizzatore per una riforma

istituzionale profonda della pubblica amministrazione italiana. Essa non si esaurisce nella dotazione tecnologica, ma richiede un cambiamento culturale e organizzativo profondo, che investe le competenze dei funzionari pubblici, i modelli di *governance* multilivello e i meccanismi di responsabilità verso i cittadini. Le sfide che rimangono aperte – il divario digitale tra amministrazioni centrali e locali, la sostenibilità degli investimenti tecnologici nel lungo periodo, l'integrazione dei sistemi informativi esistenti con le nuove piattaforme dell'intelligenza artificiale – richiedono che la ricerca accademica continui a interrogarsi sulle condizioni istituzionali, normative e organizzative che rendono possibile una PA autenticamente digitale. La presente tesi si propone come un contributo in questa direzione: non una risposta definitiva, ma una mappa di lettura dei processi in corso, che speriamo possa essere utile tanto alla riflessione scientifica quanto all'azione degli operatori pubblici impegnati nella trasformazione del sistema amministrativo italiano.

## 4 Bibliografia

Acocella C., A. Di Martino, Il rinnovamento delle competenze nell'amministrazione digitale, in *Rivista di Digital Politics*, 2022;

AgID, Linee guida su acquisizione ed uso di software per le pubbliche amministrazioni, Roma, 2019

AgID, Linee guida sull'interoperabilità tecnica e organizzativa, Roma, 2022;

AgID, Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2023–2025, Roma, 2023;

Barca F., An Agenda for a reformed Cohesion Policy, Independent Report to the European Commission, 2009;

Bellandi M., V. Giannini, D. Iacobucci, La Missione 1 del PNRR: quali opportunità da cogliere e barriere da superare?, in *L'industria*, 2022;

Bolognino, Manuale di contabilità dello stato, Bari, 2019.

Bovaird T., Loeffler E., *Public Management and Governance*, 4th Edition, London, 2024;

Bruzzo P., M. Pelloso, Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Esperienze di monitoraggio e strumenti di valutazione di impatto, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, 2024;

Bucci A., *Indice DESI e DMI: lo stato della digitalizzazione in Italia*, Agenda digitale, Milano, 2025;

Carlone E., Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni, in *Diritto Pubblico*, 2019;

Carlone E., Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2015, p. 148 ss.;

Cavallo Perin R., Ragionando come se la digitalizzazione fosse data, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2020, p. 305 ss.;

Cavallo Perin R., Galetta D.-U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020;

Galetta D.-U., Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione. Il procedimento amministrativo fra diritto UE e tecnologie ICT, in R. Cavallo Perin, D.-U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 85 ss.;

Lalli A. (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2022;

Natalini A., Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2022, p. 95 ss.;

Pellizzoni L., Digitalizzazione della pubblica amministrazione e innovazione territoriale: quo vadis? La necessità di nuove sintesi per un binomio in (lento) divenire, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 1, 2024, p. 1 ss.;

Ponti B., Tre scenari di digitalizzazione amministrativa "complessa": dalla interoperabilità predicata alla standardizzazione praticata, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2023, p. 653 ss.;

Simoncini M., Lo "Stato digitale". L'agire provvedimentoale dell'amministrazione e le sfide dell'innovazione tecnologica, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2021, p. 439 ss.;

Torchia L., *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, il Mulino, 2023;

Cassese S., *L'amministrazione digitale*, in *Il Foglio*, 31 maggio 2024.

Centurelli G., «Next Generation Eu» e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2022;

Centurelli G., Pnrr: l'evoluzione della governance e dei sistemi di gestione e controllo e analisi comparativa con le politiche di coesione, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2023;

Centurelli G., Politiche di coesione Post-2027, la discussione sui meccanismi di gestione e controllo: verso un futuro migliore?, in Rivista Giuridica del Mezzogiorno, 2025

Chiti M.P. , Diritto amministrativo europeo, Bologna, 2018;

Commissione Europea, Decisione di esecuzione del 29/10/2014 di approvazione dell'Accordo di partenariato per l'Italia 2014- 2020, Bruxelles 2014

Commissione europea, Linee guida per gli Stati membri sulla procedura di designazione, EGESIF- 14-0013 final, 2014

Comunicazione della Commissione Europea COM(2020) 67 final, Shaping Europe's Digital Future;

Commissione Europea, "Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011", COM(2020) 150 final, Bruxelles, 26/02/2020;

Commissione Europea, Tabelle di marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa, Bruxelles, 3 gennaio 2020;

Commissione Europea, Cohesion Policy 2021–2027: Partnership Agreement Guidelines, Bruxelles, 2021

Commissione Europea, Eight report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Lussemburgo, 2022;

Commissione Europea, Recovery and Resilience Facility: Operational Arrangements, Bruxelles, 2022;

Comunicazione della Commissione Europea, The Just Transition Mechanism: Making Sure no One Is Left Behind, COM(2020) 22 final, Bruxelles, 14 gennaio 2020

Comunicazione della Commissione Europea COM(2022) 289, 29 giugno 2022, Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context;

Commissione Europea, Digital Skills and Jobs Coalition Report, 2023.

Commissione Europea, Recovery and Resilience Facility: Implementation Report 2023, Bruxelles, 2023;

Commissione Europea, Report on the digital decade 2024, 2024, 18 Annex 3 Italy Executive Summary

Commissione Europea, Study on Performance-based schemes: from the RRF to possible approaches under the ERDF/CF and JTF. Final Report, June 2025.

Comunicazione della Commissione Europea COM(2025) 570 final, 16 luglio 2025, Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del future Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034;

Comunicazione della Commissione Europea COM(2025) 571, 16 luglio 2025, Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034;

Comunicazione della Commissione Europea COM(2025) 572, 16 luglio 2025, Proposal for an Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management;

Comunicazione della Commissione Europea OM(2025) 573, 17 luglio 2025, Report for the Commission to the European Parliament and the Council Long-term forecast of future inflows and outflows of the EU budget (2026-2034);

Conzutti A., Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale, in Quaderni costituzionali, 2022;

Cordella, A. Paletti, Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case in Government Information Quarterly, 2019

Corte Costituzionale, sentenza n. 175 del 25 settembre 2024;

Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, Roma, 2023;

Corte dei Conti, Relazione sul monitoraggio e la valutazione della performance amministrativa nel PNRR, Roma, 2024;

Corte dei Conti italiana, Relazione sullo stato di attuazione dei fondi strutturali e del PNRR, Roma, 2024.

Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione della digitalizzazione della PA – PNRR Missione 1, Roma, 2024;

Corte Europea degli Auditors, Special Report on RRF Implementation, Lussemburgo, 2023

Craig P., , G. De Búrca, EU Law: Text, Cases and Materials, Oxford, 2020;

Decisione (UE) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea;

Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il programma politico per il decennio digitale 2030;

Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'Amministrazione Digitale*;

Decreto Legislativo 31 maggio 2011 n. 88, Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economico e sociali e successive modificazioni;

Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 179, *Modifiche e integrazioni al CAD*;

Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, *Crescita 2.0*.

Diéz Sánchez L., Why cohesion policy is not about cohesion, in *Common Market Law Review*, 2025;

Dipartimento per la Trasformazione Digitale, *Strategia Italia Digitale 2026*, Roma, 2022;

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 settembre 1995 “Principi e modalità di realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica amministrazione “

Dunleavy P., Margetts, H., *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*, Oxford, 2006.

EIPA, *Administrative Capacity in the Member States: Challenges and Opportunities*, Maastricht, 2020;

EIPA, *Building Administrative Capacity in EU Member States*, Maastricht, 2022

EIPA, *Administrative Capacity and Performance Management in EU Member States*, Maastricht, 2022;

EIPA, *Administrative Capacity and the Digital Transition: Lessons from Italy*, Maastricht, 2023.

Fabbrini F., *Next Generation EU: Legal Foundations and Constitutional Challenges*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022;

Flynn L., Articles 174-178 TFEU, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (ed.) *The EU Treaties and Charter of Fundamental Rights: A Commentary (2nd Edition)*, Oxford, 2024;

Fountain J.E., *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001;

Lauro A, *Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente*, in *Quaderni costituzionali*, 2023;

Legge 31 dicembre 2009, n. 196 Legge di contabilità e finanza pubblica, GU n.303 del 31-12-2009;

Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, GU n.95 del 23-04-2012;

Legge 16 gennaio 2003, n. 3 Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione, GU Serie Generale n.15 del 20-01-2003

Legge n. 178/2020, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023, GU n.322 del 30-12-2020

Majone G., *Regulating Europe*, London, 1996;

Marin L., *Solidarity and Crises in the European Union: a constitutional principle in the pandemic and energy crises*, Bari, 2024;

Ministero Economia e Finanze, *PNRR: Governance e sistemi di monitoraggio*, Roma, 2022;

Ministero Economia e Finanze, *Rapporto di monitoraggio PNRR – Missione 1*, Roma, 2023;

Ministero Economia e Finanze, *Sistema ReGiS – Guida alla rendicontazione e monitoraggio del PNRR*, Roma, 2023

Morgese G., *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, 2020;

Mulazzani G., La governance multilivello nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza dopo la revisione: il ruolo dello Stato nell'"amministrazione disaggregata". in Rivista giuridica dei servizi pubblici, 2024, reperibile online;

Musella F., Digital regulation: come si cambia la Pubblica amministrazione, in Rivista di Digital Politics, 2022;

Nassuato F., Legalità algoritmica nell'azione amministrativa e regime dei vizi procedurali, in Rivista Interdisciplinare Sul Diritto Delle Amministrazioni Pubbliche, 2022;

OECD, Administrative Capacity Building for the Future, Paris, 2021;

OECD, Public Governance Review: Performance Budgeting in the EU, Parigi, 2021;

OECD, Data-Driven Public Sector: Building Administrative Capacity through Digitalisation, Parigi, 2022;

OECD, Digital Government Review of Italy, Parigi, 2022;

OECD, Building Administrative Capacity for Performance-Based Governance, Parigi, 2022;

OECD, Bridging the Digital Divide in Public Administration, Parigi, 2022;

Piattoni S., The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges, Oxford, 2010;

Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale;

Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali

Regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione, del 2 marzo 2001, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali

Regolamento CE n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale;

Regolamento CE n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo sociale europeo, Regolamento CE n. 1082/2006

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca;

Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il fondo sociale europeo Plus (FSE+)

Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al fondo di coesione;

Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili

a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti;

Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza.

Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP);

Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, eIDAS;

Regolamento (UE) 2021/694 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il programma Europa digitale;

Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza;

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati).

Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1011/2014 della Commissione, del 22 settembre 2014, recante modalità di esecuzione del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i modelli per la presentazione di determinate informazioni alla Commissione e le norme dettagliate concernenti gli scambi di informazioni tra beneficiari e autorità di gestione, autorità di certificazione, autorità di audit e organismi intermedi

Regolamento (UE) n. 2025/1914 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2025, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056

Regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa.

Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione,

Regolamento (UE) n. 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19;

Regolamento (Ue) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale).

Panasci M.A., Unravelling Next Generation EU As A Transformative Moment: From Market Integration To Redistribution, in *Common Market Law Review*, 2024;

Patrin M., Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell'Unione, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2024;

Pellizzoni L., Governance del digitale: fondamenti teorici e il ruolo di legislatore e interpreti, in *Rivista Interdisciplinare Sul Diritto Delle Amministrazioni Pubbliche*, 2025;

Piattoni S, *The European Union's Multi-Level Governance: Institutional, Political and Policy Challenges*, Oxford, 2010;

Polverari ., Coordinative Europeanization as a response to crisis: what lessons from the RRF for future EU cohesion policy?, in *Comparative European Politics*, 2024;

Porchia O., Articoli 174-178 TFUE, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Torino, 2014;

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2021;

Pugliese S., La tutela dei diritti fondamentali tramite i programmi europei di finanziamento: il caso dei diritti dei Rom, in *Innovazione e diritto*, 2018;

Pugliese S., La tutela delle minoranze nell'Unione europea: il caso della minoranza Rom, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2019;

Pugliese S., Rethinking Just Transition in Investment Law Perspective: Incentives against Climate Crisis between Sustainability, Economic Security, and Strategic Industrial Planning, in *Laws (MDPI)*, Special Issue Y. Levashova, S. Pugliese (edit.), *The Climate Change International Investment and Trade Disputes: Legal and Political Implications*, 2024;

Rolando F., L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022;

Ruffert M., Performance-Based Governance in the EU: Lessons from the RRF, in *European Public Law Review*, 2023;

Saputelli G. e al., Politiche di coesione al bivio tra centralizzazione e approccio dal basso, in *Il Sole 24 Ore*, 27 novembre 2024.

Sepe O., in *Enciclopedia del diritto*, Volume XLIII, voce: “spese dello Stato”, Milano;

Tufano M.L., Il significato della coesione alla luce delle crisi sistemiche, in *Studi sull'integrazione europea*, 2025;

Villani S., Il Fondo per una transizione giusta: Tra solidarietà e pilastri di condizionalità, in G. Morgese (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers, Bari, 2023.

## 5 Sitografia

Accordo di partenariato 2021 – 2027 per l'Italia:

<https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2021-2027/strategie-2021-2027/accordo-di-partenariato-2021-2027/>

Agenzia per l'Italia Digitale: <https://www.agid.gov.it/it>

Commissione europea: [https://commission.europa.eu/index\\_it](https://commission.europa.eu/index_it)

Commissione europea DG Regio: [https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/regional-and-urban-policy\\_en](https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/regional-and-urban-policy_en)

Commissione Europea Decennio Digitale Europeo: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/europes-digital-decade>

Commissione Europea Digital Economy and Society Index (DESI) 2022: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi>

Commissione Europea Lavoro Affari Sociali ed Inclusione: [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/index\\_en](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/index_en)

Developers Italia: <https://developers.italia.it/>

Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud: <https://www.politichecoesione.governo.it/it/>

Linee guida per il riuso dei software nella PA. Agenzia per l'Italia Digitale. <https://docs.italia.it/italia/developers-italia/lg-acquisizione-e-riuso-software-per-pa-docs/it/stabile/>

Organizzazione la cooperazione e lo sviluppo economico: <https://www.oecd.org/>

Opencoesione: <https://opencoesione.gov.it/it/>

La digitalizzazione della Pubblica amministrazione nel contesto della politica di coesione UE: il caso del monitoraggio degli investimenti pubblici e del framework Smart monit

Ministero dell'Economia e finanze – Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea: [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONEI/e\\_government/amministrazioni\\_publiche/igruc/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONEI/e_government/amministrazioni_publiche/igruc/)

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

Piano triennale per l'informatica della PA: <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/piano-triennale>

Portale CUP: [https://cupweb.rgs.mef.gov.it/CUPWeb/home\\_cup.jsp](https://cupweb.rgs.mef.gov.it/CUPWeb/home_cup.jsp)

Portale dei Piani di rigenerazione amministrativa: <https://priga.capcoe.gov.it/>

Programma Nazionale Capacità per la Coesione (CapCoe) 2021 – 2027: <https://capcoe.it/programma/>