

IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI LOCALI ALL'ATTUAZIONE DEL PNRR TRA REGOLE CONTABILI, OBBLIGHI DI RENDICONTAZIONE E ATTIVITÀ DI CONTROLLO E VIGILANZA

Fabrizio Dall'Acqua (*)

Buongiorno a tutti.

Innanzitutto, un doveroso sentito ringraziamento alla Corte dei conti e al suo presidente Guido Carlini, al consigliere Pizziconi, alla Provincia autonoma di Trento, per il gradito invito a partecipare a questo prestigiosissimo convegno di studi dedicato ad un tema di estremo interesse e di straordinaria attualità sul quale si gioca la reputazione del nostro Paese.

Come è noto, la Commissione europea, al fine di contribuire alla riparazione dei danni economici e sociali causati dalla pandemia, di rilanciare la ripresa in Europa, di proteggere l'occupazione e di creare posti di lavoro, ha proposto un piano di ampio respiro che intende sfruttare appieno le potenzialità offerte dal bilancio europeo.

Siamo in presenza del più ingente pacchetto di risorse che sia mai stato finanziato a livello di Ue con cui ci si è posti l'obiettivo di ricostruire l'Europa per le nuove generazioni e per uscire dalla crisi puntando ad una Europa più sostenibile, digitale, resiliente, sulla scorta di 6 Pilastri principali:

- 1) la transizione verde, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, favorendo processi di decarbonizzazione, efficienza energetica, economia circolare, mobilità sostenibile, alimentazione sana;
- 2) la transizione digitale, con l'obiettivo di offrire nuove opportunità di crescita e sviluppo non solo per le imprese ma anche per le comunità e le persone; si pensi ai sistemi di intelligenza artificiale, connettività inclusiva, *digital skills*;
- 3) la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, allo scopo di promuovere una gestione efficiente e *green* delle risorse;
- 4) la coesione sociale e territoriale, con l'obiettivo di ridurre le disparità nazionali, regionali e locali e le disuguaglianze di genere;
- 5) la salute, per assicurare servizi di qualità accessibili a tutti, riducendo le disparità territoriali nell'erogazione e assicurando una maggiore integrazione con i servizi sociali delle comunità;
- 6) le politiche per le nuove generazioni, incluse quelle per la istruzione e educazione, anche al fine di assicurare equità intergenerazionale.

Il Pnrr, attraverso un piano coordinato di interventi pubblici che riguardano la collettività molto da vicino, può imprimere un cambiamento radicale nella composizione della spesa pubblica e rappresenta una imperdibile opportunità per fare un salto di qualità rilevante verso uno sviluppo sostenibile.

Con specifico riferimento all'argomento che è stato affidato alle mie cure, ossia quello relativo al ruolo delle autonomie locali in termini di contributo all'attuazione del Pnrr, proverò – seppur nel breve tempo disponibile – a tratteggiare i principali riferimenti normativi che sono intervenuti in questi mesi (e non solo quelli strettamente contabili) che, dal mio punto di vista, offrono indiscutibilmente un aiuto significativo alle autonomie locali al conseguimento degli obiettivi programmati, non senza mettere in evidenza alcune preoccupazioni e descrivendo, seppur sommariamente, le iniziative che il Comune di Milano ha già assunto anche sotto il profilo organizzativo su questo tema per non fallire il conseguimento dei *target* attesi nel rispetto delle regole previste ed in armonia agli obblighi di rendicontazione alla cui osservanza gli enti locali sono tenuti.

Potrò sviluppare l'argomento solo per grandi linee tracciando i tre ambiti più significativi per gli enti locali, sotto il profilo normativo, che danno evidenza del chiaro intendimento acceleratorio e di semplificazione impresso dal legislatore con l'evidente intento di rendere meno impervio il compito (anche) per le autonomie territoriali chiamate a dare completa attuazione alle progettualità finanziate con le risorse in argomento entro tempi obiettivamente molto sfidanti, visti quelli medi ordinariamente impiegati per realizzare investimenti di simile portata.

Preliminarmente appare utile rammentare che le amministrazioni territoriali sono coinvolte nelle iniziative del Pnrr attraverso:

- 1) la titolarità di specifiche progettualità (attuatori/beneficiari) afferenti a materia di competenza istituzionale (esempio: realizzazione asili nido, progetti di rigenerazione urbana, interventi per il sociale);
- 2) la partecipazione ad iniziative finanziate dall'amministrazione centrale e destinate agli enti locali per la realizzazione di progetti specifici che contribuiscono al raggiungimento di un obiettivo di carattere nazionale (ad esempio: messa in sicurezza dei *data center* delle pubbliche amministrazioni). In questo caso, l'ente locale assume la responsabilità della gestione del singolo progetto sulla base di specifici criteri e modalità stabiliti nel provvedimento di assegnazione delle risorse.

(*) Segretario generale del Comune di Milano.

3) la localizzazione sul proprio territorio di investimenti previsti nel Pnrr la cui responsabilità di realizzazione è demandata a livelli diversi da quello locale (ad esempio: potenziamento della rete ferroviaria e relative interconnessioni con le linee di comunicazione territoriali). Trattasi di interventi che, ancorché non realizzati direttamente dall'ente locale, impattano sul territorio e sulle popolazioni che vi risiedono.

Volendo ora esaminare gli interventi normativi più importanti ai fini dell'attuazione dei progetti Pnrr, la nostra attenzione può concentrarsi essenzialmente sui seguenti ambiti:

- la materia degli appalti;
- la materia del reclutamento del personale;
- la materia contabile, su cui mi soffermerò un po' più diffusamente.

Sotto il primo profilo, va detto che le fondate preoccupazioni manifestate dagli enti locali connesse ai tempi necessari per espletare le procedure di appalto e stipulare i contratti dando avvio alla celere esecuzione delle opere sono oggi certamente ridimensionate grazie ai diversi interventi che al riguardo si sono avvicinati e che, sebbene abbiano originato una produzione normativa a tratti forse alluvionale, caotica e dispersiva (seppur probabilmente giustificata dalla straordinaria emergenza che il Paese vive tra pandemia, Pnrr e da ultimo anche la guerra nell'Europa dell'Est), complessivamente hanno determinato una contrazione dei tempi e una semplificazione delle procedure che, pur avendo un orizzonte temporale ridotto, forse potrebbe essere tradotta in un sistema organico che funzioni a regime, come parrebbe trarsi dai contenuti della recentissima legge delega approvata dal legislatore per riformare l'intero codice dei contratti, seppur con le dovute cautele e con gli accorgimenti necessari anche al fine di evitare i rischi paventati dal presidente dell'Anac in occasione della relazione presentata al Parlamento il 21 giugno u.s. in tema di ricadute negative sulla concorrenza e sulla partecipazione alle gare, alle selezioni delle offerte migliori e quindi all'efficiente, efficace ed economica gestione della spesa pubblica.

Mi riferisco, in particolare, alle previsioni contenute nel decreto sblocca cantieri, nel decreto rilancio, poi ancora nei successivi decreti semplificazione (uno dei quali, il d.l. n. 77/2021, particolarmente rilevante perché si occupa della *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e contiene prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), nella l. 23 dicembre 2021, n. 238, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – legge europea 2019-2020", nel decreto sostegni, nel decreto aiuti del 17 maggio 2022 e da ultimo anche nella delega di riforma del codice dei contratti pubblici, cui ho fatto cenno poco fa.

Reputo opportuno soffermarmi brevemente, anche per non ritornare su temi già egregiamente affrontati da alcuni dei relatori che mi hanno preceduto, su alcune previsioni contenute nel d.l. n. 77/2021 in tema di appalti.

Col decreto in argomento è stato costruito un micro sistema di affidamenti per i contratti finanziati con il Pnrr che presenta molti aspetti di deroga anche significativa alla disciplina ordinaria e che comporta, fino all'attuazione del Pnrr (e dunque sino al giugno 2026), quasi una marginalizzazione del codice.

Il d.l. n. 77/2021, oltre a prorogare alcune previsioni normative contenute nel decreto sblocca cantieri e nel c.d. decreto semplificazione 1 (d.l. n. 76/2020), ha previsto:

- Il rafforzamento della capacità amministrativa e l'assistenza tecnica soprattutto alle amministrazioni di ridotta dimensione organizzativa (artt. dal 9 al 12). Si mettono a disposizione, infatti, delle pubbliche amministrazioni soprattutto le società *in house*, o la Consip o Sogei per gli acquisiti di componenti tecnologiche e di servizi informatici.

L'art. 10, in special modo, rappresenta una straordinaria occasione per le amministrazioni che si trovano sprovviste di competenze adeguate – si pensi alle difficoltà cui possono imbattersi ad esempio molti comuni italiani se sol si considera che oltre il 70% di questi ha popolazione inferiore a 5.000 abitanti – e che possono far fatica anche a progettare interventi e a utilizzare appropriatamente le risorse del Pnrr, partecipando ai bandi; esso infatti consente, mediante apposite convenzioni, di avvalersi del supporto tecnico-operativo di società *in house* qualificate ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e ciò al fine di sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, in particolare di quelli previsti dal Pnrr e dai cicli di programmazione nazionale e dell'Unione europea 2014-2020 e 2021-2027.

L'attività di supporto prevista comprende anche le fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi, oltre che azioni di rafforzamento della capacità amministrativa, anche attraverso la messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati.

Trattasi di norma di sicuro impatto semplificativo e di grande ausilio per gli enti locali, purché – beninteso – all'atto della stipula della convenzione – si dia comunque conto dei vantaggi, rispetto al ricorso al mercato, derivanti dal risparmio di tempo e di risorse economiche mediante comparazione degli standard di riferimento della società Consip s.p.a. e delle centrali di committenza regionali.

- Poteri sostitutivi in caso di ritardo o mancato o inesatto rispetto degli impegni assunti dai soggetti attuatori, e dunque anche degli enti locali.

L'art. 12 prevede che in questi casi il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Pnrr e su proposta della Cabina di regia o del ministro competente, assegni al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni, decorso infruttuosamente il quale, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina

uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti, anche avvalendosi di società di cui all'art. 2 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, o di altre amministrazioni specificamente indicate.

Anche al fine di scongiurare il rischio di commissariamenti oltre che al principale scopo di garantire il rispetto dei tempi di attuazione dei progetti finanziati con le risorse del Pnrr, è opportuno che gli enti locali definiscano un modello organizzativo che sia in grado di monitorare costantemente il rispetto del cronoprogramma dei lavori, intervenendo tempestivamente e consentendo tra l'altro, in armonia con quanto previsto all'art. 50 del d.l. n. 77/2021, l'intervento del titolare del potere sostitutivo (che, ai sensi dell'art. 2, c. 9-*bis*, l. n. 241/1990, ciascuna amministrazione è tenuta ad individuare) per la sostituzione del dirigente/funziario/Rup nel caso di inutile decorso dei termini per:

- 1) la stipulazione del contratto;
- 2) la consegna dei lavori;
- 3) la costituzione del collegio consultivo tecnico;
- 4) il compimento degli atti e delle attività in materia di sospensione dell'esecuzione dell'opera pubblica, al ricorrere delle gravi circostanze indicate dall'art. 5 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, come convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120;
- 5) il compimento di ogni atto/parere, anche endo-procedimentale, previsto dalla legge, dall'ordinamento della stazione appaltante o dal contratto per l'adozione delle determinazioni relative all'esecuzione dei contratti pubblici Pnrr e Pnc;

Il titolare del potere sostitutivo dovrà provvedere entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto.

- Il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione di bando per qualunque contratto in caso di urgenze che non siano determinate dalle pubbliche amministrazioni ma che rischino di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi del Pnrr.

- L'innalzamento della soglia dell'anticipazione dal 20% al 30% per gli operatori economici al fine di dare liquidità alle imprese (art. 48 del d.l. n. 77/2021).

- Non meno significativo l'art. 6-*bis* del d.l. n. 152/2021, che consente alle amministrazioni, al fine di promuovere la massima partecipazione ai bandi per l'assegnazione delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza o del Piano nazionale per gli investimenti complementari destinate alla realizzazione di opere pubbliche, di espletare le procedure di affidamento dell'attività di progettazione anche in mancanza di una specifica previsione nei documenti di programmazione di cui all'art. 21 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Con questa previsione può almeno in parte superarsi un problema che spesso affligge gli enti locali, relativo alla tardività con cui si giunge all'approvazione del bilancio di previsione e degli altri strumenti di programmazione che ne rappresentano un allegato, tra i quali, per l'appunto, il programma degli acquisiti e dei lavori pubblici. Quanto sopra oltre alla prevista possibilità – anch'essa in chiave evidentemente acceleratoria – di affidare la progettazione e l'esecuzione dei relativi lavori anche sulla sola base del Progetto di fattibilità tecnico ed economica (Pfte).

- Forme di semplificazione per l'acquisto e la fornitura di servizi informatici (art. 53), quelle sul potenziamento della banca dati nazionale dei contratti pubblici e sull'istituzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico.

- Proroga della limitazione della responsabilità contabile.

Tante altre ancora se ne potrebbero citare ma ragioni di tempo non mi consentono di spingermi in ulteriori disamine.

Anche sotto il secondo profilo, quello del reclutamento del personale, diversi sono stati gli interventi legislativi messi in campo.

Vanno certamente menzionati:

- L'art. 1 del d.l. n. 80/2021 che consente alle amministrazioni titolari di interventi previsti nel Pnrr, al di fuori delle assunzioni di personale già espressamente previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, anche in deroga ai limiti di spesa previsti dall'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010 e alle previsioni contenute nella dotazione organica, di assumere personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto, con oneri a carico del Pnrr.

La medesima procedura si applica per le spese relative ai servizi di supporto e consulenza esterni. A ciò si aggiungano modalità semplificate di reclutamento del personale a tempo determinato caratterizzate da procedure che dovrebbero essere più snelle con conseguente contrazione dei tempi di reclutamento.

La circolare n. 4 del 18 gennaio 2022 della Ragioneria generale dello Stato ha avuto modo di chiarire che possono formare oggetto di rendicontazione sul Pnrr i costi riguardanti le attività, anche espletate da esperti esterni, che siano stati specificatamente destinati a realizzare i singoli progetti (si pensi, ad esempio, agli incarichi di progettazione, ai servizi di direzione lavori, architettura e ingegneria, a quelli di collaudo tecnico amministrativo, agli incarichi per indagini geologiche, sismiche, agli incarichi in commissioni giudicatrici e, in genere, a qualunque altro incarico avente ad oggetto l'espletamento di attività tecnico-operative finalizzate alla realizzazione dei progetti). Sono rendicontabili però le spese relative ad incarichi nuovi e non anche quelle sostenute per il personale in dotazione organica seppur incaricato dell'attuazione dei progetti Pnrr. Le spese rendicontabili non possono superare alcune percentuali massime

individuata nella citata circolare, in relazione alla fascia finanziaria del progetto, né possono superare i valori assoluti all'uopo ivi indicati.

La spesa di personale ammissibile a finanziamento e rendicontabile deve seguire il codice unico di progetto (Cup) riguardante ogni singolo intervento ammesso a finanziamento.

Non sono altresì rendicontabili i costi relativi all'espletamento delle funzioni ordinarie delle strutture amministrative con compiti, ad esempio, di monitoraggio, rendicontazione, controllo degli interventi del Pnrr che devono gravare sui bilanci dei singoli enti.

Ai fini di una corretta rendicontazione, l'ente locale titolare di progetto deve preventivamente individuare il fabbisogno di personale necessario all'attuazione ed includervi le relative spese nel quadro economico del progetto. Il legislatore ha correttamente previsto altresì che le anzidette spese non comprimono la capacità assunzionale dei singoli enti restando neutra sotto il profilo finanziario la spesa del personale finanziato con le risorse del Pnrr.

Ove, tuttavia, si riscontrino da parte dell'amministrazione centrale situazioni di irregolarità o non conformità tale da imporre un'azione di recupero delle risorse, la sterilizzazione della spesa non si applica. Resta da capire in tal caso quali potrebbero essere le responsabilità dell'ente che, per effetto di questa circostanza avesse a quel punto sfiorato i limiti assunzionali previsti.

- L'art. 31-*bis* del d.l. n. 152/2021 che:

a) consente ai comuni, al solo fine di dare attuazione ai progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), di derogare agli ordinari vincoli di legge, ivi inclusi quelli applicabili agli enti strutturalmente deficitari o sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario pluriennale o in dissesto finanziario, (seppur previa autorizzazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali), di assumere con contratto a tempo determinato personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità per un periodo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del Pnrr e comunque non oltre il 31 dicembre 2026;

b) prevede l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno per concorrere alla copertura dell'onere sostenuto dai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per le assunzioni anzidette, con obbligo per il comune beneficiario di riversamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato dell'importo di contributo non utilizzato nell'esercizio finanziario;

c) contempla la possibilità, per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (*ex art. 243-bis Tuel*), di procedere, con oneri a carico dei propri bilanci, all'assunzione di collaboratori con contratto a tempo determinato per le esigenze degli uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco o degli assessori di cui all'art. 90 Tuel, nei limiti dell'80% della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'ultimo rendiconto precedente alla deliberazione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale;

- L'art. 1, c. 562, della legge di bilancio 2022 (n. 234/2021) che:

a) ha escluso la spesa per le assunzioni a tempo determinato necessarie alle città metropolitane finalizzate all'attuazione dei progetti previsti nel Pnrr;

b) ha previsto l'eliminazione del divieto di assunzioni per gli enti che non hanno approvato, nei termini di legge, il bilancio, il rendiconto, il consolidato o che non abbiano provveduto alla trasmissione alla Bdap dei relativi dati.

Da ultimo, con riguardo ai diversi interventi normativi in ambito contabile, non posso fare a meno di segnalare quelli che coinvolgono gli enti locali. Mi riferisco in particolare:

- alla prevista individuazione di specifici capitoli di entrata e spesa, all'interno del piano esecutivo di gestione (Peg), per la gestione delle somme trasferite agli enti per la realizzazione del singolo intervento Pnrr (art. 3 d.m. 11 ottobre 2021);

- alla modalità di accertamento delle entrate relative alle somme oggetto di trasferimento che può avvenire sulla base della mera delibera di riparto o di assegnazione, senza dovere attendere l'impegno dell'amministrazione erogante e con imputazione all'esercizio di esigibilità indicato nella delibera di riparto;

- alla possibilità prevista dall'art. 15, c. 4-*bis*, d.l. n. 77/2021, di effettuare – con delibera di giunta e previo parere dell'organo di revisione – variazioni di bilancio anche durante l'esercizio provvisorio o addirittura in gestione provvisoria, in deroga alla ordinaria regola di cui all'art. 163 Tuel e al principio contabile applicato 4/2. Trattasi di norma che tiene conto della cronica e diffusa tardività con cui gli enti locali, sebbene non sempre solo per colpa loro, approvano lo strumento di programmazione economico finanziaria;

- alla deroga ai limiti previsti dall'art. 1, cc. 897 e 898, della l. n. 145/2018, per l'utilizzo delle risorse ricevute per l'attuazione del Pnrr che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione; il che significa che l'applicazione dell'avanzo vincolato dei fondi Pnrr viene garantita anche agli enti in disavanzo;

- alla necessità da parte dell'ente locale, indispensabile ai fini della rendicontazione, di assicurare una adeguata tracciabilità e codificazione dell'operazione. A tal riguardo, va chiarito che per gli interventi Pnrr è richiesta sempre la preventiva acquisizione del Cup che dovrà essere riportato su tutti i documenti amministrativi e contabili, sia cartacei che informatici, riguardanti i progetti di investimento pubblico e dovrà essere utilizzato nelle diverse banche dati dei vari sistemi informativi interessati dai progetti. Il Cup diventa dunque elemento essenziale degli atti amministrativi,

quale parametro identificativo in maniera univoca dell'investimento che l'amministrazione intende realizzare. È altresì consigliato di integrare i capitoli del Peg con l'indicazione della missione, componente, misura (oltre che Cup);

- alla necessità di ottemperare ad obblighi di comunicazione con conseguente onere per gli enti attuatori di dare evidenza dell'emblema dell'Ue;

- agli obblighi di rendicontazione da effettuarsi mediante trasmissione dei dati riguardanti i singoli interventi Pnrr su specifica piattaforma ministeriale denominata ReGiS, di cui dirò a breve.

L'ente locale destinatario del finanziamento dovrà procedere all'iscrizione in bilancio delle relative somme, da effettuarsi sulla base del cronoprogramma di spesa dell'intervento e nel rispetto della regola del c.d. "primo beneficiario" secondo cui il trasferimento è classificato in considerazione del soggetto dal quale l'ente lo riceve, senza tenere conto del primo soggetto erogatore che, nel caso di specie, è l'Ue.

La variazione di bilancio, come detto, potrà avvenire anche nel caso in cui l'ente si trovi in esercizio o gestione provvisoria e potrà essere disposta sino alla data del 31 dicembre, trattandosi di entrate vincolate.

L'accertamento dell'entrata, che, come detto, può avvenire in deroga alle ordinarie regole e sulla base della mera delibera di riparto o assegnazione, dovrà essere effettuata con imputazione agli esercizi di esigibilità previsti in delibera. Le entrate, dunque, andranno accertate nell'esercizio di assegnazione delle risorse con imputazione agli esercizi previsti nel cronoprogramma delle spese oggetto di finanziamento.

Nel caso in cui sia versato un acconto da parte dell'amministrazione centrale, l'accertamento avverrà nell'esercizio in cui è stato incassato l'acconto e per la copertura delle spese imputate negli esercizi successivi si dovrà attivare il fondo pluriennale vincolato. In bilancio le anticipazioni dei trasferimenti dovranno essere contabilizzate come trasferimenti e non come anticipazioni di liquidità.

È altresì prevista la possibilità di ricorrere ai c.d. "lump sum" o somme forfettarie; in tal caso, il soggetto erogante riconosce una determinata somma calcolata preventivamente, anche di concerto con gli organismi di controllo europeo, al raggiungimento degli obiettivi a cui la spesa è associata.

Con specifico riferimento agli obblighi di rendicontazione, cui ho fatto un breve cenno, molto puntuali sono le indicazioni formulate dalla Ragioneria generale dello Stato, da ultimo con la circolare n. 27 del 21 giugno scorso, con cui allo scopo di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione del Pnrr, si forniscono precise indicazioni cui devono attenersi le amministrazioni interessate affinché, attraverso adeguati sistemi di gestione e controllo delle misure, si assicurino il corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e il soddisfacente raggiungimento degli obiettivi, entro le scadenze fissate nella decisione di approvazione del Piano da parte dell'Unione europea.

In attuazione dell'art. 1, c. 1043, della legge di bilancio per il 2021 (la n. 178 del 30 dicembre 2020), il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha sviluppato e reso disponibile una piattaforma informatica (ReGiS) specificamente rivolta alla rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio del Pnrr, nonché a supportare gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa vigente, consentendo alle amministrazioni centrali di verificare tempestivamente lo stato di esecuzione di *milestone* e *target*, disponendo interventi correttivi, in caso di scostamento dai livelli attesi.

Anche raccogliendo le preoccupazioni manifestate dal mondo delle autonomie locali, il sistema ReGiS è un sistema interoperabile con le principali banche dati nazionali, in grado di allineare costantemente la Banca dati delle pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009), assicurando la piena operatività dei sistemi ad esso collegati e delle linee di finanziamento gestite, nel rispetto del principio di unicità dell'invio dei dati.

Il sistema ReGiS rappresenta la modalità unica attraverso cui non solo le amministrazioni interessate a livello centrale ma anche quelle territoriali potranno adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal Pnrr.

Il sistema di monitoraggio realizzato riguarda tutte le fasi attraverso cui il Pnrr deve trovare attuazione e rileva informazioni e dati che attengono sia:

- alla fase di programmazione delle misure e dei progetti (obiettivi, costi, procedure, tempi e relativi indicatori di misurazione);

- sia alla loro fase di attuazione (iter procedurali di attivazione di misura e progetti, relative tempistiche, impegni assunti e spesa effettuata).

Non parlerò degli adempimenti che, ai fini del corretto utilizzo del sistema in argomento, dovranno essere attuati dalle amministrazioni centrali e mi limiterò unicamente ad illustrare, seppur solo per grandi linee, gli aspetti di interesse per gli enti locali, quali soggetti attuatori.

Gli enti locali sono chiamati ad alimentare il sistema ReGiS provvedendo, con cadenza mensile, ad aggiornare i dati registrati sul sistema e a renderli disponibili per le amministrazioni titolari delle misure ai fini delle operazioni di controllo e validazione di competenza.

Le informazioni da fornire riguardano in primo luogo il livello di pianificazione, con la registrazione dei dati relativi:

- all'anagrafica del progetto (descrizione, finalità, costo, contributo al target della misura, localizzazione, codice unico di progetto – Cup, procedure di aggiudicazione, ecc.);

- al relativo cronoprogramma procedurale, ossia descrizione e tempistiche previste per l'espletamento delle fasi rilevanti per la messa in opera del progetto (atti amministrativi di approvazione, adempimenti contabili, acquisizioni di autorizzazioni/visti/licenze/pareri tecnici, procedure di gara per l'affidamento di lavori/forniture di servizi, stipula dei contratti, avvio dei lavori, le informazioni sul titolare effettivo, lo stato dei controlli, l'esistenza di eventuali contenziosi con indicazione dei possibili sviamenti temporali rispetto a quelli programmati e indicazione in via prospettica del possibile sfioramento dei tempi di conclusione, gli esiti degli stessi, con gli estremi delle decisioni intermedie e finali dei giudici, ecc.).

Il cronoprogramma di progetto deve comprendere il relativo cronoprogramma di spesa. Ne consegue che le due anime dell'ente locale, quella tecnica e quella contabile, devono muoversi in stretta sinergia coordinandosi continuamente e monitorando costantemente lo stato di avanzamento.

Sotto questo profilo, l'ente – come detto – deve dotarsi di un adeguato modello organizzativo che tenga conto delle specifiche peculiarità e che consenta di dimostrare che i controlli richiesti siano stati fatti effettivamente.

ReGiS prevede una descrizione dello stato di attuazione, degli *alert* attraverso un sistema semaforico grazie al quale ad ogni diversa colorazione corrisponde un diverso stato di attuazione (il colore verde raggruppa tutte le misure per le quali gli step sono raggiunti nei tempi, il colore arancione quelle per le quali almeno uno step è in scadenza ma nessuno è in ritardo, il colore rosso raggruppa tutte le misure per le quali almeno uno step si trova in ritardo, il colore grigio raggruppa tutte le misure per le quali non è stata eseguita alcuna pianificazione, il colore blu raggruppa tutte le misure per le quali tutti gli step siano stati completati).

Interessante la puntualizzazione contenuta nella circolare in commento nella parte in cui si chiarisce che nella fase di avvio del sistema, laddove i dati di pianificazione progettuale siano già registrati in sistemi informatici locali, ovvero nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche (di cui alla citata l. n. 196/2009), non sarà necessario il reinserimento manuale degli stessi nel sistema ReGiS da parte delle singole amministrazioni. In questi casi, infatti, il caricamento sarà assicurato mediante procedure automatizzate a cura del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Tale procedura è, in particolare, prevista per i progetti Pnrr già censiti nel sistema Cup (esempio c.d. "Progetti in essere").

A queste informazioni che danno evidenza sia dell'esecuzione procedurale che della concreta realizzazione fisica degli interventi, devono aggiungersi quelle afferenti all'esecuzione finanziaria.

Nella qualità di soggetti attuatori, gli enti dovranno, pertanto:

- registrare i trasferimenti ricevuti a fronte delle assegnazioni delle risorse/selezione dei progetti di propria competenza;

- registrare i trasferimenti effettuati dai soggetti attuatori in favore di eventuali soggetti intermediari (nel caso, ad esempio, di società *in house* incaricate di aggiudicare i lavori per la realizzazione di investimenti);

- registrare gli impegni assunti e la spesa effettuata per la realizzazione del progetto, in corrispondenza dell'approvazione degli stati di avanzamento lavori (Sal, ove pertinenti) ovvero negli altri documenti formali attestanti l'esecuzione dei progetti (relazioni periodiche, collaudi, ecc.);

- aggiornare i relativi cronoprogrammi di spesa per renderli coerenti con la realtà operativa, secondo le scadenze temporali appositamente indicate. A fronte dell'inserimento dei dati di avanzamento, il soggetto attuatore attiva, anche più volte al giorno, la pre-validazione degli stessi, eseguendo specifici controlli automatici volti a garantire la coerenza e la completezza dei dati. Per ciascun progetto sottoposto a verifica verrà resa disponibile al soggetto attuatore la lista puntuale dell'esito dei controlli permettendogli, eventualmente, di rettificare i dati non coerenti ovvero di inserire quelli mancanti.

I dati, così caricati e storicizzati nel sistema, saranno accessibili in modalità consultazione dai diversi attori istituzionali coinvolti a vario titolo (per esempio, organismo di *audit*, Corte dei conti, uffici centrali di bilancio, ragionerie territoriali dello Stato, Commissione europea, Commissioni parlamentari, segreteria tecnica della Cabina di regia, ecc.).

Concludo il mio intervento descrivendo, seppur solo per grandi linee, l'esperienza del Comune di Milano allo scopo di dare evidenza in concreto di una modalità razionale di programmazione dell'utilizzo delle risorse Pnrr, che ha consentito di evitare il c.d. "assalto alla diligenza" e il rischio di programmare in maniera affrettata e non organica interventi e progettualità pur di non perdere l'occasione delle risorse messe a disposizione, magari però al di fuori di una cornice capace di assicurare complessiva coerenza delle misure.

Il Comune di Milano ha avviato la sua attività di progettazione e presentazione delle istanze di partecipazione ai bandi pubblicati per l'assegnazione delle risorse in argomento, esaminando i propri strumenti di programmazione strategica già approvati dai competenti organi di governo e le progettualità già esistenti.

E così ha esaminato:

- il Piano di governo del territorio, che, tra le altre cose, prevede la riduzione dell'indice di consumo del suolo e la realizzazione di nuovi parchi;

- il Piano aria clima, che prevede che entro il 2030 l'emissione di CO₂ debba ridursi del 45% rispetto a quelle del 2005 e una città *carbon neutral* nel 2050 con contenimento della temperatura urbana e riduzione di 2 gradi;

- il programmato raggiungimento, sul fronte dell'economia circolare e dello sviluppo sostenibile, di determinate misure percentuali di raccolta differenziata, di avvio di recupero di materia a energia entro il 2028;

- il Pums, che prevede l'aumento del 55% della rete metropolitana e delle metrotranvie con un aumento di 68 km di rete (da 127 km del 2020 a 195 km entro il 2030).

L'incrocio tra i principali strumenti di programmazione cittadina e i 6 Pilastri principali su cui si impernia il Pnrr ha spinto il comune a presentare progetti coerenti che si sono già tradotti nella concessione di finanziamenti per un valore di oltre 1 miliardo di euro su interventi che vanno dalla digitalizzazione, al rafforzamento della mobilità ciclistica, al rinnovo della flotta degli autobus con acquisto (tra l'altro) di 350 mezzi a basso impatto, alla realizzazione di scuole secondarie nel rispetto di criteri di efficienza energetica e alla messa in sicurezza di edifici scolastici, al potenziamento della rete trasportistica, alla previsione di piani urbani integrati e programmi per la qualità dell'abitare, a percorsi aventi come obiettivo lo sviluppo di autonomia per persone con disabilità, a progetti di *housing* per genitori soli, nuclei monoparentali, persone senza fissa dimora, ecc., a progetti di sostegno alle persone vulnerabili, alla realizzazione della Biblioteca europea di informazione e cultura e altro ancora.

I comuni, come detto, è opportuno che prevedano un adeguato sistema di *governance* al proprio interno che assicuri il coordinamento delle azioni, il monitoraggio, la rendicontazione, i controlli di regolarità amministrativa e contabile, quelli antifrode e anticorruzione e che assicuri un ordinato raccordo interno tra le diverse articolazioni dell'ente.

A tal proposito, la scelta operata dal Comune di Milano è stata quella di ampliare le competenze di una già esistente direzione denominata Autorità di gestione e monitoraggio piani, i cui compiti fondamentali, con specifico riferimento al Pnrr, sono i seguenti:

- individuazione di opportunità di finanziamento nell'ambito dei bandi Pnrr;
- individuazione dei progetti già esistenti e interessati da finanziamenti Pnrr;
- gestione delle procedure di candidatura;
- monitoraggio e controllo dello stato di avanzamento complessivo di programmi, piani, progetti ed interventi, previsti ed avviati nell'ambito del Pnrr;
- collaborazione con la Direzione specialistica infrastrutture del territorio per il presidio delle attività di opere e interventi previsti nell'ambito del Pnrr;
- collaborazione con l'Unità piano quartieri al fine di garantire il supporto necessario al monitoraggio degli interventi previsti nel Pnrr.

Essenzialmente, la direzione suddetta ha compiti di coordinamento essendo demandata alle singole direzioni, cui si riferisce il progetto volta per volta finanziato, la gestione della spesa, così come l'attuazione dei vincoli contenuti nei disciplinari d'obbligo stipulati con l'amministrazione centrale.

Alle singole direzioni attuatrici delle attività progettuali finanziate compete la creazione del "fascicolo documentale del progetto" e la relativa archiviazione, mentre alla Direzione autorità di gestione il monitoraggio dello stato di avanzamento e la messa a disposizione di strumenti necessari per la rendicontazione oltre che il relativo supporto operativo, ove occorra.

Si è ritenuto di riproporre il modello di gestione, sperimentato con successo, utilizzato per il Pon Metro anche con riferimento alla strategia antifrode e anticorruzione. Sotto tale aspetto, i controlli anticorruzione e antifrode vengono in larga misura effettuati utilizzando gli schemi già in uso e previsti nel vigente Piano della prevenzione della corruzione, che ha previsto, tra gli obiettivi strategici, anche quello dei controlli in tema Pnrr. Parimenti ci si sta attrezzando affinché i già previsti controlli di regolarità amministrativa e contabile, anche di tipo successivo, continuino ad essere effettuati dalle strutture che di regola se ne occupano, riducendo però significativamente lo spazio temporale che intercorre dalla approvazione del provvedimento a quello del suo controllo, al chiaro scopo di intercettare sin da subito eventuali disallineamenti, porvi immediato rimedio e ridurre il rischio di spiacevoli restituzioni di risorse che si tradurrebbero in un danno significativo per il territorio, oltre ai profili di responsabilità che potrebbero conseguire.

Utile la predisposizione, cui si sta provvedendo, di specifiche *check list* utilizzate in sede di controllo di regolarità amministrativa e contabile e costruite sui principali elementi che formeranno oggetto di rendicontazione dei progetti, in uno a quelle già previste nel vigente Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza in tema di identificazione del titolare effettivo.

Con specifico riferimento a tale ultima circostanza, va segnalato che l'Ue pretende la dichiarazione in ordine alla insussistenza di conflitti di interesse tra coloro che partecipano al procedimento e il titolare effettivo di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 231/2007.

Al riguardo, l'occasione di questo convegno mi consente di porre l'accento su una grave lacuna del nostro attuale sistema legislativo cui dovrebbe, come auspicato recentemente anche dal presidente dell'Anac, porsi celermente rimedio. Il nostro codice degli appalti non prevede l'obbligo da parte dell'operatore economico di dichiarare il titolare effettivo, né autorizza espressamente le amministrazioni a richiederlo; di talché nel caso di mancata evasione della richiesta effettuata dalla stazione dalla stazione appaltante nei confronti dell'operatore economico partecipante alla procedure di appalto, l'amministrazione non solo non potrebbe irrogare alcuna sanzione, considerata la tipizzazione delle stesse, ma non potrebbe nemmeno dare seguito alla prescrizione europea, col rischio di future pericolose contestazioni in fase di rendicontazione delle spese.

Sul fronte della trasparenza, anche al fine di assicurare il più ampio coinvolgimento possibile della cittadinanza e degli *stakeholders*, gli enti potrebbero dare evidenza, nei propri siti istituzionali, dei finanziamenti ottenuti e dello stato

di attuazione dei relativi progetti, con ciò anche rispondendo ad una delle indicazioni che provengono dalla Commissione europea.

Spero di avere offerto un quadro che dà il senso del contributo particolarmente significativo che sono chiamati ad assicurare gli enti locali nell'attuazione del Pnrr.

Siamo di fronte ad una sfida importante che speriamo conduca al raggiungimento dell'obiettivo e che comporta, da parte delle amministrazioni locali, uno sforzo ulteriore anche nell'attività di pianificazione futura che tenga conto, in prospettiva, anche degli impatti che sulla spesa corrente produrranno gli investimenti finanziati dal Pnrr. Occorre, infatti, evitare il rischio che alla realizzazione dell'investimento faccia seguito la successiva impossibilità della sua gestione e/o manutenzione con effetti gravemente impattanti nelle realtà territoriali che trasformerebbero uno strumento di sviluppo in una causa di successivo spreco e sostanziale fallimento.

Indispensabile continuerà ad essere il continuo supporto e sostegno alle amministrazioni locali (cui finora non è mancato neppure – mi piace dirlo in questa sede – l'appoggio dell'Anci che si è fatto collettore delle principali istanze e preoccupazioni oltre che contaminatore/disseminatore di linee guida illustrative delle più importanti riforme intervenute sul tema) e fondamentale l'impegno profuso e la professionalità del personale chiamato ad affrontare la sfida per quella che rappresenta una occasione irripetibile e su cui si gioca l'onore del nostro Paese.

Grazie per l'attenzione.

* * *