

QUADERNI DELLA RIVISTA

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

ATTI DEL CONVEGNO

**Autonomie territoriali
e contributo all'attuazione del Pnrr
e dei Piani complementari.
Il ruolo della Corte dei conti**

**PalaCampiglio - Sala Brenta
Madonna di Campiglio
30 giugno - 1° luglio 2022**



Quaderno n. 3/2022

Direttore responsabile: Tommaso Miele
Direttore scientifico: Francesco Saverio Marini

Comitato scientifico

Nicolò Abriani – Federico Alvino – Franco Anelli – Luca Antonini – Miguel Azpitarte Sánchez – Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Marcello Cecchetti – Stefano Cerrato – Vincenzo Cerulli Irelli – Fabio Cintioli – Giacomo D’Attorre – Gianluca Maria Esposito – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Giovanni Guzzetta – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Alberto Lucarelli – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Giuseppe Melis – Donatella Morana – Nino Paolantonio – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Giovanni Pitruzzella – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Nicola Rascio – Giuseppe Recinto – Guido Rivosecchi – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Franco Gaetano Scoca – Raffaele Trequatrini – Antonio Felice Uricchio – Nicolò Zanon.

Quaderni della Rivista: coordinatore Alberto Avoli

Redazione: Ernesto Capasso e Anna Rita Bracci Cambini

Editing: coordinatore: Eleonora Di Fortunato
Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellicchia

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

RIVISTA
DELLA
CORTE DEI CONTI
QUADERNI

Quaderno n. 3/2022

Direttore responsabile
Pres. Tommaso Miele

**AUTONOMIE TERRITORIALI
E CONTRIBUTO ALL'ATTUAZIONE DEL PNRR
E DEI PIANI COMPLEMENTARI.
IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI**

MADONNA DI CAMPIGLIO, 30 GIUGNO-1° LUGLIO 2022

Indice

Guido Carlino, <i>Apertura del convegno e presidenza dei lavori</i>	1
Giampiero Pizziconi, <i>I temi del convegno</i>	5
Massimiliano Fedriga, <i>Il ruolo delle regioni per la ripresa economica del Paese</i>	13
Veronica Nicotra, <i>Le autonomie territoriali e la sfida del Pnrr. Questioni aperte e proposte operative</i>	15
Mariastella Gelmini, <i>Ricucire il Paese: la sfida del Pnrr per ridurre i divari di genere, generazionali e territoriali</i>	21
Pasquale Gandolfi, <i>L'attuazione del Pnrr e dei piani complementari: il ruolo delle province italiane tra progettualità ed operatività</i>	25
Federica Brancaccio, <i>Pnrr, opere infrastrutturali e sviluppo: quali prospettive?</i>	31
Francesca Mariotti, <i>Conflitti, pandemia e situazione economica: gli effetti sulle progettualità del Pnrr</i>	37
Enrico Giovannini, <i>In conclusione dei lavori della prima giornata</i>	41
Piero Antonelli, <i>Autonomie territoriali, sistema camerale e Pnrr: quale contributo allo sviluppo dei territori? Esperienze e prospettive</i>	45
Giuseppe Tripoli, <i>Autonomie territoriali, sistema camerale e Pnrr: quale contributo allo sviluppo dei territori? Esperienze e prospettive</i>	49
Jacopo Bercelli, <i>Gli appalti degli enti territoriali tra semplificazione, digitalizzazione e regole contabili del Pnrr. Stato attuale e prospettive</i>	51
Dario Simeoli, <i>Gli appalti degli enti territoriali tra semplificazione, digitalizzazione e regole contabili del Pnrr. Stato attuale e prospettive</i>	55
Giovanni Coppola, <i>Il corretto utilizzo delle risorse del Pnrr: i parametri di verifica nazionali e comunitari ed il coordinamento con la Corte dei conti europea nel sistema complessivo delle politiche di coesione</i>	59
Carlo Chiappinelli, <i>Le risorse del Pnrr e l'attività consultiva della Corte dei conti</i>	65
Gabriele Fava, <i>Le risorse del Pnrr e l'attività consultiva della Corte dei conti: l'esercizio territoriale e la funzione di nomofilachia</i>	77
Ugo Liberatore, <i>Le progettualità Pnrr: gli adempimenti, i controlli e l'audit</i>	79
Paolo Nicoletti, <i>Le progettualità Pnrr: gli adempimenti, i controlli e l'audit</i>	87
Stefania Dota, <i>La gestione delle risorse del Pnrr: profili di responsabilità</i>	91
Tiziano Tessaro, <i>Il contributo degli enti locali all'attuazione del Pnrr tra regole contabili, vincoli di finanza pubblica e obblighi di rendicontazione</i>	95
Fabrizio Dall'Acqua, <i>Il contributo degli enti locali all'attuazione del Pnrr tra regole contabili, obblighi di rendicontazione e attività di controllo e vigilanza</i>	123
Francesca Quadri, <i>La distribuzione territoriale delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza</i>	131
Francesco Fimmanò, <i>La distribuzione territoriale delle risorse del Pnrr: il ruolo delle regioni del Mezzogiorno. Situazione attuale e prospettive. La recovery vision</i>	135
Mauro Orefice, <i>I controlli centrali e territoriali della Corte dei conti sull'attuazione del Pnrr. Esperienze e profili evolutivi</i>	141
Anna Maria Rita Lentini, <i>I controlli centrali e territoriali della Corte dei conti sull'attuazione del Pnrr. Esperienze e profili evolutivi</i>	143

Antonio Attanasio, <i>I controlli preventivo e concomitante della Corte dei conti sul Pnrr e sui piani attuativi</i>	149
Giancarlo Giorgetti, <i>Intervento e saluti</i>	153
Flavio Deflorian, <i>Le sfide del Pnrr: il ruolo dell'università</i>	157
Tommaso Miele, <i>Conclusione dei lavori. Temi affrontati e spunti di riflessione</i>	159

APERTURA DEL CONVEGNO E PRESIDENZA DEI LAVORI

Guido Carlino (*)

Buon pomeriggio a tutti i presenti.

Rivolgo il mio saluto in particolare al sindaco di Pinzolo, Michele Cereghini, al sindaco di Tre Ville, Matteo Leonardi, al presidente della Provincia autonoma di Trento, Maurizio Fugatti e al commissario del Governo Gianfranco Bernabei, che ci ospitano, ancora una volta, in questa località ricca di fascino.

Consentitemi di esprimere un sincero apprezzamento agli organizzatori per aver realizzato questa importante occasione di studio, che intende rispondere all'esigenza di approfondire temi di grande attualità, riguardanti da vicino gli interessi economici e sociali delle comunità territoriali.

Nel corso del convegno si confronteranno giuristi, esponenti del mondo accademico, delle istituzioni e della società civile, che ringrazio per i loro interventi, intesi a fornire, come illustrerò tra qualche minuto il consigliere Pizziconi, utili elementi sul contributo delle autonomie locali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

La sessione che oggi ho il privilegio di presiedere si concentra, in particolare, sul ruolo delle regioni, delle province e dei comuni di fronte alla difficile sfida del Pnrr, volto alla ripresa economica del Paese, con un *focus* sulle questioni ancora aperte e sulle prospettive future.

1. I nostri conti pubblici, all'indomani dell'emergenza sanitaria che ha imposto all'intero Paese un necessario percorso di ripresa, si collocano in un contesto sociale ed economico inquieto e difficile, ma tendenzialmente determinato a perseguire un duraturo e sostenibile sviluppo, in grado di rispondere alle aspettative delle comunità per il conseguimento di un benessere diffuso e non disuguale, inteso a superare anche le carenze territoriali, che alimentano squilibri economici e disparità sociali.

Inclusione sociale, insieme a digitalizzazione, innovazione e transizione ecologica, sono priorità strategiche per il Paese e costituiscono i principali nodi strutturali su cui intervenire, con il fine ultimo di far ripartire la crescita e di migliorare non solo la competitività dell'economia e la qualità del lavoro, ma anche la vita delle persone.

Sono obiettivi che vanno tuttavia necessariamente coniugati con le esigenze della finanza pubblica, ambito che coinvolge pienamente la Corte dei conti.

Grazie alle attribuzioni di controllo, giurisdizionali e consultive, la Corte, in posizione di neutralità e indipendenza, è impegnata a evitare comportamenti lesivi degli interessi finanziari pubblici e a verificare l'efficacia, la tempestività e l'efficienza dell'azione amministrativa, soprattutto nei settori strategici e trainanti, decisivi per favorire il rilancio economico e la conseguente riduzione dei divari sul territorio.

Un ruolo, quello della Corte, che nel garantire trasparenza, integrità e regolarità della gestione della spesa pubblica in favore dei cittadini e delle imprese, salvaguarda la correttezza dell'azione amministrativa e la coerenza dei comportamenti gestionali rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, assumendo così una funzione propulsiva per la ripresa del Paese.

L'azione della Corte contribuisce pertanto a rafforzare il grado di fiducia delle imprese e dei cittadini nel corretto funzionamento delle istituzioni, operando a difesa dei loro interessi economico-finanziari e a contrasto dei comportamenti illeciti, che pesano sul tessuto sociale ed economico, fino a costituire un freno agli investimenti e allo sviluppo.

L'attuazione del piano coordinato degli interventi pubblici programmati nel Pnrr, che riguardano molto da vicino la collettività, deve ora fare i conti anche con la brusca frenata indotta da una combinazione di fattori, inaspriti dal conflitto scoppiato nel cuore dell'Europa, che vanno dalle strozzature dell'offerta alle spinte inflazionistiche, fino ai rialzi dei tassi finanziari: pressioni che hanno mutato l'intero scenario economico e sociale.

La tendenza, acuita dallo sconvolgimento bellico, al rialzo dei costi di produzione, con particolare riferimento a quelli energetici, richiama l'occorrenza di sollecitare linee di azione non solo utili a conciliare due obiettivi potenzialmente confliggenti, come la gestione del debito e il controllo dell'inflazione, ma volte anche ad assicurare l'equilibrio di bilancio e l'equità sociale, in coerenza con il dovere di solidarietà che riguarda l'intera collettività nazionale.

Pur nel quadro di incertezza che si va delineando, la scelta di fondo del Pnrr, di attuare un cambiamento radicale nella composizione della spesa pubblica, rappresenta comunque un'occasione unica di sviluppo, tanto più rilevante alla luce di uno scenario macroeconomico in cui crescono i rischi di rallentamento che le tensioni esogene provocate dal conflitto potranno avere sulla ripresa del Paese e sui conseguenti benèfici effetti sui conti pubblici.

È in questo nuovo contesto, infatti, che vanno a operare le regole del *New Generation EU*, intese a perseguire la realizzazione effettiva dei progetti pianificati, le cui fasi di attuazione, entro scadenze prefissate, sono seguite dall'Unione europea con rigorosa attenzione, imposta dalla specialità della strategia di finanziamento da essa elaborata

(*) Presidente della Corte dei conti.

che condiziona l'erogazione delle risorse finanziarie al raggiungimento degli obiettivi previsti con una logica di programmazione di risultato.

Uno strumento, questo, che necessita di un approccio "nuovo" non solo nella gestione, ma anche nell'esercizio delle funzioni di controllo, intente a rilevare la puntualità e la correttezza degli adempimenti, sia in ordine ai requisiti richiesti, sia in relazione ai segmenti di realizzazione dei progetti.

Una spesa disutile o un utilizzo improprio degli aiuti comunitari implica uno spreco di risorse, oltre al rischio di dover ripagare debiti nei casi in cui non sia stato realizzato il ritorno atteso dell'investimento, gravando non solo sulla collettività attuale, ma anche sulle future generazioni.

E ciò al fine di evitare a ogni costo di innescare ulteriori spirali di crescita del debito pubblico nazionale per ripagare quello sovranazionale.

Si rivela fondamentale, pertanto, per il corretto impiego dei fondi disponibili, la costruzione di una relazione virtuosa tra amministrazioni centrali e territoriali e imprese, tutte coinvolte per il raggiungimento degli obiettivi, evitando di incorrere nelle conseguenze da mancato utilizzo o, peggio ancora, da illecita utilizzazione dei fondi nell'ambito del complessivo piano di ripresa e resilienza.

2. È innegabile il ruolo chiave svolto dalle strutture locali nella gestione dei progetti del piano, sia nella promozione e realizzazione delle infrastrutture che si rivelano un'ottima opportunità per ridurre le disparità geografiche e favorire l'inclusione sociale, sia nella fornitura di servizi, favorita dalla maggiore vicinanza ai bisogni e dalla conoscenza delle esigenze dei cittadini.

Vanno tuttavia superati i diversi fattori che hanno scoraggiato finora i programmi di spesa più ambiziosi sul territorio: tra questi le difficoltà connesse alla normativa sui contratti pubblici e l'incertezza recata dai continui cambiamenti nelle regole di disciplina della finanza locale, a cui si aggiungono i limiti spesso evidenziati nella capacità di progettazione e realizzazione da parte degli enti locali.

Soprattutto negli ambiti caratterizzati, per esempio, da innovazioni digitali nei processi di produzione, la necessità di appropriate competenze e di capacità gestionale e amministrativa delle amministrazioni locali, che hanno la responsabilità esecutiva di buona parte degli interventi, costituisce uno dei nodi fondamentali da sciogliere per centrare l'attuazione dell'intero Piano.

Pertanto, indispensabili si rivelano a questo scopo, oltre a un funzionale quadro regolamentare e a un efficace coordinamento tra livelli di governo, anche la disponibilità di strutture amministrative in grado di assistere e guidare i soggetti attuatori.

Sembrano andare in una direzione condivisibile, a questo proposito, i provvedimenti volti alla implementazione delle strutture amministrative, penalizzate dal *turn over* degli anni passati, al rafforzamento delle competenze del personale e alla digitalizzazione, che rappresentano assi di riforma importanti per l'attuazione dei progetti.

La programmazione da parte degli enti territoriali deve avvalersi di schemi organizzativi peculiari adattati alle realtà locali per rispondere più adeguatamente alle specifiche esigenze di ciascun territorio e alla natura dell'intervento.

Sono infatti le singole amministrazioni locali a doversi occupare della realizzazione di molti interventi, della gestione efficace delle risorse e della partecipazione ai controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese ed è intestata a loro anche la responsabilità dell'avvio delle procedure di recupero e di restituzione delle risorse utilizzate in modo indebito, perché oggetto di frode o di doppio finanziamento pubblico.

La complessa trama di componenti ordinamentali, organizzative e funzionali per l'attuazione del piano impone tuttavia meccanismi di coordinamento, di controllo e di monitoraggio adeguati e tempestivi su tutto il territorio, che devono affiancare i soggetti attuatori nello svolgimento delle funzioni, in concomitanza della realizzazione dei programmi e che devono orientarli, con sollecitudine, nei casi di ritardi, inefficienze o sviamento dagli obiettivi.

3. In questo contesto, in cui ogni istituzione è chiamata a fare la sua parte, trova naturale collocazione il ruolo della Corte dei conti che è preposta, con la sua struttura diffusa sul territorio, alla tutela della regolare e sana gestione delle risorse pubbliche, nazionali e comunitarie, e alla salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico.

La Corte dei conti è pronta a rispondere in modo efficace e sollecito alle nuove linee di controllo indicate dal legislatore sull'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie, che abbracciano un novero di parametri non limitato solo alla regolarità contabile, ma esteso anche alla economicità, efficacia ed efficienza, nel rispetto dei criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea.

La valutazione imparziale dell'attività amministrativa da parte della magistratura contabile punta i riflettori sul profilo della tempestività nella realizzazione dei diversi segmenti di gestione e su quello della qualità dei risultati conseguiti nell'attuazione dei programmi di spesa, evidenziando eventuali rischi di rallentamento nel processo attuativo.

Attraverso il controllo concomitante, indirizzato ai principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno dell'economia nel Paese, la Corte, in osservanza della normativa comunitaria e nazionale, opera in tempi "ravvicinati" rispetto alle fasi di svolgimento dell'attività gestionale e l'eventuale accertamento di gravi irregolarità rileva anche ai fini dell'accertamento delle differenti responsabilità disciplinate dal nostro ordinamento.

È evidente che per realizzare un disegno strategico in un periodo molto breve di soli cinque anni e in un contesto che impone azioni necessariamente corali c'è bisogno di sviluppare un proficuo dialogo istituzionale e un'efficace collaborazione, stringente e impegnativa, fra i diversi attori responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti, nel rispetto del contenimento dei tempi.

Questo insieme di passaggi restituisce il quadro di un processo attuativo scandito da molteplici elementi regolamentari, ripartizioni, accordi e linee guida, entro cui devono trovare collocazione i vincoli realizzativi.

L'azione di controllo della Corte, è bene ribadirlo, mira a supportare il lavoro di verifica dell'intero processo di attuazione, affiancandolo, integrandolo e rafforzandolo in tutti i momenti che lo connotano, dal coordinamento della gestione, al monitoraggio, alla rendicontazione e controllo richiesti alle amministrazioni responsabili.

Nella costante attività di verifica dell'adeguato e corretto utilizzo delle risorse assegnate agli enti e del tempestivo conseguimento degli obiettivi programmati, anche le sezioni della Corte dei conti, centrali e territoriali, operano con forti sinergie che, oltre a evitare duplicazioni, consentono di coprire un più ampio spettro di aree sensibili.

Il raccordo tra le sezioni regionali e centrali permette all'attività di controllo di disporre di un quadro di elementi più completo sull'uso dei fondi impiegati per gli interventi sul territorio.

L'interazione tra controlli centrali e locali dell'Istituto sullo stato di avanzamento dei progetti, nei diversi *steps* intermedi, favorisce una valutazione d'insieme delle dinamiche attuative del Piano, che confluisce in relazioni rese al Parlamento, con cadenza semestrale, dalle Sezioni riunite.

Oltre a rilevare con immediatezza, in linea con la stringente tempistica prevista per l'attuazione del Piano, elementi sintomatici di criticità della gestione, quali mancata utilizzazione di fondi, ingiustificati ritardi e scostamenti dagli obiettivi, i controlli della Corte dei conti svolgono una funzione di supporto e di stimolo per le amministrazioni.

Queste ultime dovranno dimostrare, dunque, di "saper spendere" e di farlo nel rispetto delle scadenze temporali programmate, utilizzando le indicazioni ricevute per ricondurre l'azione amministrativa nell'alveo della legalità e dell'efficienza con adeguate misure correttive, differenziate a seconda delle peculiari carenze e situazioni di crisi delle diverse aree territoriali e delle specifiche condizioni economiche e infrastrutturali locali.

I punti di forza e di fragilità espressi nelle diverse aree del Paese condizionano anche la misura in cui gli interventi vanno a impattare sul territorio e le conseguenti ricadute economiche e sociali degli investimenti considerati.

4. In conclusione, la declinazione territoriale della realizzazione del Pnrr domina la scena. Le risorse finanziarie disponibili da sole non sono sufficienti a determinare il successo degli interventi, ma, come vedremo nel corso dei lavori, la partita che si gioca per mettere in moto al meglio gli ingenti finanziamenti del *New Generation EU* e tradurre le misure programmate in concrete realizzazioni richiede la sinergia funzionale tra tutti gli attori soprattutto sul territorio, partendo da solide basi di lavoro, esperienza e capacità progettuale.

In tale direzione va l'individuazione dei nuovi percorsi di collaborazione e condivisione di valori e responsabilità, in grado di motivare e guidare anche gli operatori economici disposti a cooperare per arrivare insieme al traguardo.

Passo ora la parola al consigliere Pizziconi, che illustrerà gli argomenti che verranno trattati in queste giornate.

* * *

I TEMI DEL CONVEGNO

Giampiero Pizziconi (*)

La seconda edizione del convegno di Madonna di Campiglio, organizzata dalla Corte dei conti e dalla Provincia autonoma di Trento, intende approfondire il tema del contributo delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi del Pnrr e dei Piani complementari e il ruolo che dovranno assumere gli organismi di monitoraggio e controllo ai quali l'ordinamento assegna il compito di verificare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche: Corte dei conti e Ragioneria generale dello Stato, in primo luogo.

Perché di risorse pubbliche parliamo, atteso che l'impegno assunto in ambito sovranazionale con il Pnrr Italia, validato dalla Commissione europea, prevede l'utilizzo di risorse finalizzate ad attuare le misure straordinarie adottate a livello europeo attraverso gli strumenti del bilancio a lungo termine dell'Ue e della *Next Generation EU*, strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa.

Si tratta del più ingente pacchetto di misure mai finanziato dall'Ue al fine di ricostruire l'Europa dopo la pandemia con stanziamenti complessivi di circa 1.800 miliardi di euro. Il nuovo bilancio a lungo termine si prefigge lo scopo di potenziare i meccanismi di flessibilità volti a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze imprevedute con il *Next Generation EU*, con circa 750 miliardi di stanziamento a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia per creare un'Europa post Covid-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è il fulcro di *Next Generation EU* (1), e mette a disposizione 672,5 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri. L'obiettivo è attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale.

Per accedere alle risorse del *Next Generation EU* gli Stati membri sono stati chiamati a predisporre articolati piani con indicazione delle relative riforme nei vari settori economici d'intervento e il dettaglio dei progetti e investimenti necessari per darvi attuazione.

In questo contesto si inserisce, per l'appunto, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (2) presentato, ai sensi dell'art. 18 del regolamento (Ue) 2021/241 (3), alla Commissione europea in data 30 aprile 2021 e definitivamente approvato con decisione del Consiglio Ecofin del 13 luglio 2021. Detto strumento traccia obiettivi, riforme ed investimenti che l'Italia intende realizzare grazie all'utilizzo di tali fondi comunitari, al fine di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e migliorare l'economia del Paese cercando di renderla maggiormente competitiva, dinamica ed innovativa.

(*) Consigliere della Corte dei conti.

(1) L'iniziativa della Commissione europea si presenta strutturata, fondamentalmente, su tre pilastri:

- 1) sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme;
- 2) rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato;
- 3) trarre insegnamento dalla crisi.

(2) Il Piano, dal valore complessivo di 235 miliardi di euro (tra risorse europee e nazionali), è strutturato in quattro capitoli fondamentali:

- 1) obiettivi generali e strutture del Piano;
- 2) riforme e investimenti: a) le riforme b) le missioni;
- 3) attuazione e monitoraggio;
- 4) valutazione dell'impatto macroeconomico.

Il Piano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo:

- 1) innovazione;
- 2) transizione ecologica;
- 3) Inclusione sociale;

Articolato, inoltre, in sedici componenti raggruppate in sei missioni rappresentanti le aree "tematiche" strutturali di intervento:

- 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- 2) rivoluzione verde e transizione ecologica;
- 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- 4) istruzione e ricerca;
- 5) inclusione e coesione;
- 6) salute.

Il Pnrr italiano prevede 151 investimenti all'interno delle diverse componenti delle sei missioni, che hanno l'obiettivo di rilanciare la produttività del Paese e la crescita dell'economia italiana.

(3) Regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Le linee d'intervento del Pnrr sono accompagnate da una strategia di riforme che, in linea con le raccomandazioni della Commissione, affrontano le debolezze del Paese sia in ottica strutturale sia ai fini della ripresa del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica. Le azioni messe in campo mirano, altresì, a ridurre le perduranti disparità regionali, interregionali e di genere che, di fatto, frenano lo sviluppo dell'economia.

Nel Pnrr sono previste 63 riforme che del piano sono parte integrante perché fondamentali per l'attuazione degli Interventi.

Alla succitata decisione del Consiglio Ecofin del 13 luglio 2021 è stato allegato un ampio documento in cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi (*milestone* e *target*) cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si ricollega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

All'interno di detti interventi si pongono una serie di misure la cui attuazione transita attraverso le attività delle amministrazioni territoriali ed in particolare degli enti locali.

Va ricordato, infatti, che l'art. 9 del d.l. n. 77/2021 prevede, al c. 1, che *“alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal Pnrr provvedono le amministrazioni centrali, le regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel Pnrr, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel Pnrr, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente”*.

Nella sottostante tabella (elaborata da Openpolis su dati ufficio parlamentare di bilancio con aggiornamento a venerdì 22 ottobre 2021) troviamo, per ciascuna componente delle varie missioni, la ripartizione delle risorse che varieranno tra i 66 e 71 miliardi di euro con indicate le percentuali che saranno gestite dagli enti locali.

Componente	Risorse totali del Pnrr	Risorse gestite da enti locali (min)	Risorse gestite da enti locali (max)	Percentuale sul totale (min)	Percentuale sul totale (max)
Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della Pa (M1C1)	9,72	4,43	4,43	45,50%	45,50%
Turismo e cultura 4.0 (M1C3)	6,68	1,62	3,12	24,30%	46,70%
Economia circolare e agricoltura sostenibile (M2C1)	5,27	1,74	1,74	33,10%	33,10%
Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile (M2C2)	23,79	7,04	7,79	29,60%	32,70%
Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (M2C3)	15,36	0,80	0,80	5,20%	5,20%
Tutela del territorio e della risorsa idrica (M2C4)	15,05	8,38	8,38	55,60%	55,60%
Investimenti sulla rete ferroviaria (M3C1)	24,77	0,75	0,75	3,00%	3,00%
Intermodalità e logistica integrata (M3C2)	0,63	0,27	0,52	42,90%	82,50%
Potenzialmente dell'offerta di servizi di istruzione (M4C1)	19,44	9,76	9,76	50,20%	50,20%
Politiche del lavoro (M5C1)	6,66	5,60	5,60	84,10%	84,10%
Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (M5C2)	11,22	10,52	11,22	93,80%	100,00%
Interventi speciali di coesione territoriale (M5C3)	1,98	0,83	1,87	41,80%	94,40%
Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale (M6C1)	7,00	7,00	7,00	100,00%	100,00%
Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale (M6C2)	8,63	7,67	7,67	88,90%	

Sullo stato di attuazione delle riforme e degli interventi a livello territoriale sarà interessante ascoltare l'intervento di apertura del convegno della dottoressa Chiara Goretti, consigliere parlamentare, coordinatrice della Segreteria tecnica del Pnrr con la relazione *“Il Pnrr e le autonomie territoriali: un quadro di sintesi e lo stato dell'arte”*.

Appare di palmare evidenza il ruolo che dovrà essere svolto e che, di fatto viene svolto dalle regioni e delle province autonome, nel conseguimento per il raggiungimento dei *milestone* e dei *target* previsti, ruolo che necessita attività di coordinamento a livello regionale che spesso impone un passaggio in sede di Conferenza delle regioni. Cito, a titolo di esempio, la missione 6 relativa alla sanità, ed in particolare la componente 2, alla quale risultano assegnate risorse per

circa 8,63 miliardi euro. Le misure incluse in questa componente consentiranno il rinnovamento e l'ammodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, il completamento e la diffusione del Fascicolo sanitario elettronico (Fse), una migliore capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) attraverso più efficaci sistemi informativi. Rilevanti risorse sono destinate anche alla ricerca scientifica e a favorire il trasferimento tecnologico, oltre che a rafforzare le competenze e il capitale umano del Ssn anche mediante il potenziamento della formazione del personale. Una serie di interventi la cui attuazione coinvolge le regioni e le province autonome e i loro servizi sanitari. Sul punto e sui complessivi contributi del mondo regionale al Pnrr sarà interessante ascoltare, in collegamento *streaming*, l'intervento dal titolo "Il ruolo delle regioni per ripresa economica del Paese" del dottor Massimiliano Fedriga nella sua duplice veste di presidente della Conferenza delle regioni e della Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia.

L'attenzione del legislatore sull'importanza del ruolo degli enti locali nel perseguimento degli obiettivi del Pnrr, peraltro, la si rinviene anche in una serie di misure finalizzate a dare risposta alle carenze di personale da destinare al supporto tecnico ed amministrativo dei progetti presentati dalle amministrazioni territoriali. Ricordiamo ad esempio:

- l'art. 1 del d.l. n. 80/2021, che ha previsto la possibilità per tutti gli enti locali coinvolti nell'attuazione dei progetti del Pnrr (quindi anche comuni, città metropolitane, unioni di comuni) di effettuare assunzioni a tempo determinato e conferire incarichi di collaborazione a valere sulle risorse del Pnrr sulla modalità di attuazione del quale la Ragioneria generale dello Stato ha emanato la circolare n. 4/2022 in relazione ai costi ammissibili.

- l'art. 31-*bis* del d.l. n. 152/2021, convertito con modificazioni nella l. n. 233/2021, finalizzato ad incentivare il ricorso al lavoro flessibile per consentire ai comuni assunzioni a tempo determinato a valere su proprie risorse di bilancio. Inoltre, per i comuni con meno di 5.000 abitanti coinvolti nell'attuazione del Pnrr è stato istituito un apposito fondo di 30 milioni di euro annui (c. 5) in relazione al quale risultano ricevute 896 candidature da parte dei comuni per l'assunzione di figure professionali necessarie per l'attuazione dei progetti del Pnrr;

- l'art. 1, c. 562, della legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021), che ha escluso dai limiti *ex art.* 33 d.l. n. 34/2019 e art. 1, cc. 557 ss., l. n. 296/2006, la spesa per le assunzioni a tempo determinato necessarie alle città metropolitane per l'attuazione dei progetti previsti nel Pnrr.

Per ciò che attiene al coinvolgimento degli enti locali all'attuazione del Pnrr e le questioni tuttora aperte, avremo la possibilità di conoscere il punto di vista dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (Anci) con l'intervento del segretario generale, dottoressa Veronica Nicotra, che tratterà il tema "Le autonomie territoriali e la sfida del Pnrr. *Questioni aperte e proposte operative*".

Una serie di interventi e misure, quelle che coinvolgono gli enti territoriali, tutte finalizzate alla ripresa del Paese con l'intento di uscire in fretta dalla situazione creata dalla pandemia, che molto ha inciso dal punto di vista occupazionale, sociale, educazionale, alterando irrimediabilmente la percezione di normalità che abbiamo vissuto per decenni. L'intervento, in collegamento *streaming*, dell'on. Mariastella Gelmini, Ministro per gli affari regionali e per le autonomie, dal titolo "Ricucire il Paese: la sfida del Pnrr per ridurre i divari di genere, generazionali e territoriali" cercherà di dare risposte su come, mediante il Pnrr, si possa tendere a far riacquistare ai cittadini quelle certezze che sembrano, allo stato attuale, molto evanescenti.

Sempre tornando al ruolo delle autonomie territoriali, il dottor Pasquale Gandolfi, presidente della Provincia di Bergamo, potrà fornirci, in qualità di amministratore e componente del Comitato direttivo dell'Unione province d'Italia, lo stato dell'arte in merito al livello di coinvolgimento delle province italiane per il conseguimento degli obiettivi del Pnrr con il suo intervento dal titolo "L'attuazione del Pnrr e dei Piani complementari: il ruolo delle province italiane tra progettualità ed operatività".

Ma l'attuale contesto storico ci porta ad affrontare anche le conseguenze dell'altro evento che sta sconvolgendo gli animi e la sensibilità di tutti: la guerra in Ucraina. Chi avrebbe mai immaginato che alle porte dell'Europa, a quasi ottant'anni dall'ultimo conflitto mondiale, potessero scatenarsi eventi simili con conseguenze umanitarie, sociali, economiche disastrose per la popolazione della martoriata terra ucraina e con ricadute a livello internazionale, a noi ben note?

Non possiamo ignorare, in questo contesto, le conseguenze dirette di tale sciagura anche sull'intero continente, tra le quali ricordiamo la crisi umanitaria e la fuga dai territori interessati dal conflitto, la questione delle forniture di gas, gli effetti ulteriori rispetto a quelli già alimentati dalla pandemia sul costo delle materie prime e il relativo aumento dei prezzi dei materiali produttivi e dell'energia: ricadute enormi che stanno causando non pochi problemi alla già provata filiera produttiva, con conseguenze sui livelli occupazionali ma anche sui meccanismi che alimentano spinte inflazionistiche. Ebbene, possiamo pensare che dette vicende non incidano sulla programmazione del Pnrr e sui costi degli interventi previsti?

Appare evidente che la quantificazione dei costi degli interventi e i bandi già pubblicati sulla scorta della programmazione originaria si sono basati su una situazione economica che, attualmente, non corrisponde affatto a quella reale e, in conseguenza, molte imprese, che pur si erano o si stanno aggiudicando le commesse, sono in seria difficoltà nel proseguire l'attività di realizzazione delle opere. Il tema è all'attenzione delle associazioni di categoria e del Governo, chiamato, quest'ultimo, a valutare quali siano le strade percorribili: rimodulare le risorse del Pnrr, defianziando alcuni interventi per rimpinguare quelli da ritenersi centrali per la ripresa e l'efficientamento strutturale del Paese, oppure

trovare altre risorse lasciando inalterata la programmazione originaria e cercando di coprire i costi ulteriori alimentati dalla situazione economica contingente? Questione, quest'ultima, ulteriormente aggravata dagli effetti della siccità, che stanno ulteriormente peggiorando la già critica situazione, riportando agli onori della cronaca il tema più volte emerso della necessaria revisione del sistema di distribuzione delle acque. Come noto quest'ultimo sconta gli effetti di un'usura legata alla vetustà delle opere, con perdite nella rete che si aggirano intorno al 40% e della insufficienza degli invasi destinati all'immagazzinamento delle riserve idriche. Potremmo dunque dire che siamo in presenza di una tempesta perfetta...

C'è da chiedersi se non potrebbe essere questo il momento giusto per programmare una serie di misure che potranno trovare attuazione negli anni a venire, quali: la realizzazione di impianti di desalinizzazione costieri per servire le grandi città; nuovi impianti di immagazzinamento delle acque meteoriche; o, ancora, stimolare la diffusione di nuove tecniche di innaffiamento che non sprechino l'acqua prendendo spunto dalle iniziative assunte in Paesi che hanno carenze idriche croniche, quali la Spagna e Israele.

È proprio di questi giorni l'iniziativa della Venetoacque, che ha noleggiato dalla Spagna un impianto mobile di desalinizzazione per la centrale di Taglio di Po (RO). Peraltro, qualche giorno fa lo stesso Massimiliano Fedriga, presidente della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, a margine della conferenza delle regioni con la Protezione civile a causa della crisi idrica e la siccità che sta colpendo l'Italia, ha avuto modo di affermare sulla questione che *"Servono risorse e semplificazione normativa. Sulla parte ambientale ci sono delle difficoltà nella costruzione di infrastrutture. Serve progettualità per lungo periodo con le risorse necessarie"*.

Ebbene, su questi punti, sulle misure da adottare e sulle soluzioni da intraprendere, potrà fornirci utili spunti di riflessione l'intervento della dottoressa Federica Brancaccio, presidente dell'Associazione nazionale costruttori edili (Ance) sul tema *"Pnrr, opere infrastrutturali e sviluppo: quali prospettive?"*. Sarà, quindi, particolarmente interessante conoscere il punto di vista del mondo delle imprese coinvolte nelle opere di sviluppo infrastrutturale, ma anche coinvolte dalle ricadute del complesso meccanismo dei *bonus* edilizi, sugli effetti dei quali proprio la Corte dei conti ha effettuato un'attenta analisi nella recente relazione di accompagnamento al rendiconto generale dello stato, in sede di parifica di detto rendiconto, tenutasi venerdì 24 giugno 2022. Sarà utile apprendere anche quanto ci riferiranno sui temi sopra evidenziati, in collegamento *streaming*, il professor Enrico Giovannini, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e, in chiusura di questa prima giornata, la dottoressa Francesca Mariotti, direttore generale di Confindustria, che farà una sintesi riprendendo il filo di quanto emerso nel corso dei lavori nel suo intervento dal titolo *"Conflitti, pandemia e situazione economica: gli effetti sulle progettualità del Pnrr"*.

Nella giornata di domani, che sarà caratterizzata da un apporto di variegate professionalità ed esperienze riferibili al novero delle amministrazioni, locali e centrali, degli organi di controllo, giurisdizionali e dell'associazionismo, le tematiche inerenti al convegno saranno oggetto di specifici approfondimenti in due sessioni.

In apertura della sessione antimeridiana, l'intervento dei rappresentanti delle associazioni di categoria e del mondo camerale del territorio anticiperà il saluto del Ministro dello sviluppo economico Giancarlo Giorgetti e, subito dopo, sotto l'indirizzo del dottor Matteo Barbero, collaboratore di Italia Oggi, interverranno il dottor Piero Antonelli, direttore generale dell'Unione province d'Italia (Upi) e il dottor Giuseppe Tripoli, segretario generale di Unioncamere, sul tema *"Autonomie territoriali, sistema camerale e Pnrr: quale contributo allo sviluppo dei territori? Esperienze e prospettive"*. Cercheremo di comprendere, da punti di vista diversi ma convergenti, come i territori e il sistema camerale possano relazionarsi per assicurare una maggiore fluidità al conseguimento degli obiettivi del Pnrr e se, effettivamente, nell'ambito della programmazione di sviluppo attuale, siano state recepite istanze ed esigenze che le collettività locali ritengono prioritarie e di quali priorità, invece, si dovrà tenere conto in prospettiva futura.

Ciò, anche partendo dal presupposto che le modalità di conseguimento degli obiettivi del Pnrr, soprattutto per le progettualità degli enti locali, passano necessariamente attraverso le regole pubblicistiche che disciplinano le procedure di individuazione dei soggetti che realizzeranno non solo gli interventi infrastrutturali, ma che forniranno servizi, attrezzature, prestazioni. Non appare superfluo ricordare che il Pnrr prevede, sul punto, una riforma complessiva del quadro legislativo in materia di contratti pubblici, nel rispetto dei seguenti *target*:

- entro giugno 2021, entrata in vigore di un decreto-legge sulla semplificazione del sistema dei contratti pubblici;
- entro giugno 2022, entrata in vigore della legge delega per la revisione del codice dei contratti pubblici;
- entro marzo 2023, entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega per la revisione del codice dei contratti pubblici;
- entro giugno 2023, entrata in vigore di tutte le leggi, regolamenti e provvedimenti attuativi (anche di diritto privato) per la revisione del sistema degli appalti pubblici;
- entro dicembre 2023, il pieno funzionamento del sistema nazionale di *eProcurement*.

Le norme per la semplificazione previste entro il giugno 2021 sono state introdotte con il d.l. n. 77/2021, che reca (al titolo IV), proprio *"Prime misure in materia di revisione della disciplina dei contratti pubblici"*, mentre il disegno di legge delega per la revisione del codice dei contratti pubblici, già approvato dal Senato, è ora all'esame della Camera. Al di là dei contenuti della relazione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, dal titolo *"Le riforme relative alle infrastrutture e alla mobilità sostenibili: i risultati conseguiti nel 2021 e le prospettive per il 2022"*, alla quale si rinvia, potrà essere interessante conoscere il quadro evolutivo del sistema degli appalti pubblici e la sua

efficacia per il conseguimento degli obiettivi prefissati, dalla relazione affidata al professor avv. Jacopo Bercelli, associato di diritto amministrativo all'Università di Verona e al dottor Dario Simeoli, Consigliere di Stato, dal titolo “*Gli appalti degli enti territoriali tra semplificazione, digitalizzazione e regole contabili del Pnrr. Stato attuale e prospettive*”.

Occorre poi puntualizzare che l'utilizzo delle risorse messe a disposizione del Paese dalla *Next Generation EU*, come noto, non è affatto svincolato da canoni di efficienza, legalità, ed efficacia, atteso che lo stesso Pnrr prevede per l'indirizzo ed il monitoraggio una Cabina di regia (4), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, mentre in relazione all'ambito delle verifiche, dei controlli e dell'audit, finalizzati alla verifica dell'attuazione del Piano, sia a livello finanziario (spese sostenute per l'attuazione delle misure e le riforme), sia fisico (attraverso la rilevazione degli appositi indicatori), sia procedurale, le relative informazioni confluiscono ora nell'apposito sistema informatico ReGiS (5), sviluppato dal dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per seguire il programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* svolto dall'Unità di missione, con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma (6). I suddetti dati sono accessibili agli utenti delle istituzioni nazionali e eurocomunitarie coinvolte, tra le quali la Corte dei conti italiana, la Commissione europea, l'Olaf, la Corte dei conti europea (in adempimento a quanto previsto dall'art. 22, par. 2, lett. e, del regolamento Eu 2021/241).

Sul punto, potranno emergere utili spunti di riflessione, in particolar modo sulla corretta modalità di rendicontazione dei costi sostenuti, da quanto ci rappresenterà il dottor Giovanni Coppola, presidente della Sezione affari comunitari della Corte dei conti, nel suo intervento dal titolo “*Il corretto utilizzo delle risorse del Pnrr: i parametri di verifica nazionali e comunitari*”.

E, in modo analogo, sarà interessante sapere se lo strumento, previsto dall'art. 46 (7) della l. n. 238/2021, che introduce, limitatamente alle risorse stanziati dal Pnrr e ai fondi allo stesso complementari, una dedicata funzione

(4) Il d.l. n. 77/2021 all'art. 2, cc. 1 e 2 stabilisce infatti: “è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Cabina di regia per il Piano nazionale di ripresa e resilienza, presieduta dal presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano i ministri e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. 2. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Pnrr. Il presidente del Consiglio dei ministri può delegare a un ministro o a un sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività”. In base all'art. 2, c. 2 la Cabina di regia in particolare:

“a) elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del Pnrr, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali;

b) effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il Pnrr, di cui all'art. 6;

c) esamina, previa istruttoria della segreteria tecnica di cui all'art. 4, le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai ministri competenti per materia e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale dal ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome;

d) effettua, anche avvalendosi dell'ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione di cui all'art. 5 l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione;

e) trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, recante le informazioni di cui all'art. 1, c. 1045, l. 30 dicembre 2020, n. 178, nonché, anche su richiesta delle commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti;

f) aggiorna periodicamente il Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del Pnrr;

g) trasmette, per il tramite del ministro per gli affari regionali e le autonomie, la relazione periodica di cui alla lettera precedente alla Conferenza unificata, la quale è costantemente aggiornata dal ministro per gli affari regionali e le autonomie circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative;

h) promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12;

i) assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il Tavolo permanente di cui all'art. 3;

l) promuove attività di informazione e comunicazione coerente con l'art. 34 del Regolamento Ue 2021/241”.

(5) Di cui all'art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per il 2021) e al d.p.c.m. 15 settembre 2021.

(6) Prevista dall'art. 1, c. 1050, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021). L'Unità di missione, oltre che di personale di ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, può avvalersi, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio del medesimo ministero, di non più di 10 unità di personale non dirigenziale dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, collocato fuori ruolo o in posizione di comando, distacco o altro analogo istituto previsto dagli ordinamenti delle amministrazioni di rispettiva appartenenza.

(7) Detto articolo reca: “1. In attuazione del regolamento Ue 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, e al fine di un efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027, il presente articolo reca disposizioni in merito allo sviluppo della funzione consultiva. 2. Limitatamente alle risorse stanziati dal Pnrr e ai fondi complementari al Pnrr, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurano la funzione nomofilattica

consultiva della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, sia stato effettivamente utilizzato da parte delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle progettualità del Pnrr. Il presidente della Corte Guido Carlino, nel suo discorso alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 della Corte dei conti, evidenziava, come già avviene nell'attività consultiva sinora esercitata (art. 7 l. n. 131/2003), che *“tale funzione va svolta dalla Corte, in qualità di organo ausiliario imparziale e terzo dello Stato ordinamento, in linea con la lettura costituzionalmente orientata delle norme e, quindi, evitando, da un lato, le interferenze con le funzioni di controllo e giurisdizionali, e dall'altro, l'ingerenza nei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni”*. Il tema sarà oggetto dell'intervento dal titolo *“Le risorse del Pnrr e l'attività consultiva della Corte dei conti: l'esercizio territoriale e la funzione di nomofilachia”* affidato al dottor Carlo Chiappinelli, presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, e dall'avvocato Gabriele Fava, giuslavorista, componente del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e presidente dell'Osservatorio per le risorse pubbliche presso la stessa Corte.

La sessione dei lavori del venerdì proseguirà arricchendosi di un elevato tecnicismo, necessario agli addetti ai lavori per cercare di approfondire questioni applicative e interpretative non di poco conto. Va infatti rammentato, in ordine al Pnrr, che i controlli e l'*audit*, in considerazione della specificità dello strumento finanziario ed in linea con quanto raccomandato dalla Commissione europea, prevedono verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo, ispirato ai sistemi di controllo dei fondi strutturali europei ed orientato alla prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi, nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento. Sul tema, le considerazioni sulle *“Le progettualità Pnrr: gli adempimenti, i controlli e l'audit”* svolte dal dottor Ugo Liberatore in rappresentanza del Servizio centrale per il Pnrr della Ragioneria generale dello Stato e dal dottor Paolo Nicoletti, direttore generale della Provincia autonoma di Trento, potranno fornire utili spunti di riflessione proprio in relazione alle corrette modalità di gestione delle risorse. Gli stessi potranno fornire sul tema due punti di vista: quello di un responsabile del monitoraggio e dell'*audit* a livello nazionale e quello di chi, sul territorio, cerca di coordinare l'attuazione delle progettualità degli enti sotto ordinati.

Ovviamente, non estranea alle tematiche del controllo e dell'*audit* si pone la questione, successiva ed eventuale, delle responsabilità e, per quel che riguarda il tema del convegno, della responsabilità amministrativa della quale conosce il giudice contabile. Il tema *“La gestione delle risorse del Pnrr: profili di responsabilità”* è stato assegnato alla dottoressa Stefania Dota, vice segretario generale dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (Anci). Sarà interessante conoscere il punto di vista del responsabile di un'associazione composta da enti coinvolti nell'attuazione del Pnrr; associazione che tra i vari compiti si assume anche quello di fornire agli associati strumenti e linee guida in grado di facilitare e agevolare la realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento, evitando di incorrere in ipotesi di responsabilità.

La seconda sessione, pomeridiana, del convegno, affidata alla moderazione del dottor Massimo Venturato nel duplice ruolo di giornalista e revisore contabile, inizia con un interessante confronto, che si auspica dialettico, tra il mondo delle autonomie, che per il principio di sussidiarietà sono più vicine ai cittadini, e quello del controllo svolto dalle sezioni regionali della Corte dei conti. Anche in questo caso ci attendiamo la rappresentazione di una medesima realtà da due punti di vista: quello prettamente gestionale, esposto dal dottor Fabrizio Dall'Acqua, segretario generale del Comune di Milano, e quello della verifica degli equilibri di bilancio e dell'osservanza dei vincoli finanziari posti a difesa dello stesso Pnrr, rappresentato dal dottor Tiziano Tessaro, consigliere della Corte dei conti della Sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna. Entrambi gli interventi vertono sul tema *“Il contributo degli enti locali all'attuazione del Pnrr tra regole contabili, vincoli di finanza pubblica e obblighi di rendicontazione”*.

In ordine alla gestione degli interventi del Pnrr non possiamo poi ignorare gli effetti e i vincoli posti dalla *“clausola del 40%”*. Come noto, il d.l. n. 77/2021, all'art. 2, c. 6-bis (disposizione introdotta in sede di conversione) prevede che le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del Pnrr assicurino che almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno. Il Dipartimento per le politiche di coesione deve verificare il rispetto di tale obiettivo relazionando periodicamente alla Cabina di regia appositamente costituita per l'attuazione del Piano. Nell'ottobre del 2021 è stata inviata una prima circolare del Ministro per il Sud e la coesione territoriale rivolta a tutte le amministrazioni centrali, finalizzata al rispetto del vincolo di destinazione delle risorse alle regioni del Mezzogiorno. Poi, nel marzo del 2022 è stata redatta la prima relazione (8) sulla destinazione al Mezzogiorno delle risorse Pnrr elaborata dal suddetto dipartimento su dati aggiornati al 31 gennaio 2022 e, attualmente, detta relazione è in corso di aggiornamento. Sullo stato di attuazione della norma e

sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo. I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al Pnrr. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ai sensi del presente comma nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi. 3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione dei compiti derivanti dal presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.

(8) *“Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente”* (9 marzo 2022).

per quanto attiene a *“La distribuzione territoriale delle risorse del Pnrr: il ruolo delle regioni del Mezzogiorno. Situazione attuale e prospettive”* relazioneranno la dottoressa Francesca Quadri, presidente di sezione del Consiglio di Stato e capo di gabinetto del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, in collegamento *streaming*, e il professor avv. Francesco Fimmanò, ordinario di diritto commerciale e direttore scientifico dell’Università delle camere di commercio Mercatorum e componente del Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

L’attività di controllo svolta dalla Corte dei conti relativa all’acquisizione e all’impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr viene svolta secondo le modalità previste dall’art. 7, c. 7, del richiamato d.l. n. 77/2021 in base alle peculiari esigenze di temporizzazione delle valutazioni sullo stato di avanzamento dei programmi, onde assicurare la tempestiva verifica del rispetto degli impegni assunti dal nostro Paese nel sistema europeo di sostegno alle economie nazionali. Il controllo sulla gestione previsto dalla richiamata disposizione è teso ad assicurare i canoni di buona amministrazione ed è svolto dalla Corte al servizio dello Stato-comunità, al fine di promuovere la corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità. Esso si concretizza in un raffronto *ex post* tra gli obiettivi da raggiungere e i risultati in concreto conseguiti, e accompagna l’azione amministrativa nel suo realizzarsi. In correlazione alla dinamicità dell’attività della p.a. il legislatore ha dunque previsto un controllo che si svolge “anche in corso di esercizio”: tale è quello delineato dall’art. 3, c. 4, della l. n. 20/1994 e dall’art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021.

L’intervento *“I controlli centrali e territoriali della Corte dei conti sull’attuazione del Pnrr. Esperienze e profili evolutivi”* affidato alla dottoressa Anna Maria Rita Lentini, presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento e al dottor Mauro Orefice, presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, cercherà di fare il punto sulle modalità con le quali la Corte, a livello centrale e territoriale, sta effettuando le verifiche necessarie a misurare e *milestone* e i *target* previsti dall’allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio sul Pnrr Italia.

Al controllo sulla gestione si affiancano contestualmente sia il controllo cosiddetto concomitante che quello preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, che, insieme, vanno a costituire un formidabile strumento di monitoraggio del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e per quanto attiene al Pnrr, di derivazione eurocomunitaria. Come ricorda il programma annuale di controllo (9) del Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti, *“il controllo concomitante per la prima volta introdotto dall’art. 11, c. 2, l. 4 marzo 2009 n. 15 è stato recentemente richiamato e rinnovato, in una più specifica declinazione, dall’art. 22 d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, ponendosi nel più vasto ambito delle forme di controllo sulle amministrazioni dello Stato rimesse alla Corte dei conti, rispetto alle quali ed, in particolare, al controllo sulla gestione, presenta punti di contatto e di indubbia correlazione, condividendone ambiti e principi ispiratori, ma differenziandosene per finalità, tempi, modalità ed esiti”*. Lo stato di attuazione di detto controllo e come l’esercizio del controllo preventivo di legittimità stia contribuendo alla verifica del corretto utilizzo delle risorse del Pnrr saranno gli argomenti principali dell’intervento dal titolo *“I controlli preventivo e concomitante della Corte dei conti sul Pnrr e sui Piani attuativi”*, assegnato alla dottoressa Paola Briguori, consigliere della Corte dei conti e componente del Collegio per il controllo concomitante, e al dottor Antonio Attanasio, consigliere delegato dell’Ufficio di controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti del Ministero dell’economia e delle finanze.

In conclusione, delle due sessioni tecniche del venerdì, la sintesi di quanto emerso nel corso delle due giornate di lavoro è affidata al dottor Tommaso Miele, presidente aggiunto della Corte dei conti e presidente della Sezione giurisdizionale Lazio, con la relazione *“Conclusione dei lavori. Temi affrontati e spunti di riflessione”*.

Va poi evidenziato che subito dopo la conclusione della seconda sessione del pomeriggio, i temi affrontati dai vari relatori saranno oggetto della tavola rotonda, moderata dal dottor Leopoldo Gasbarro, giornalista, direttore di *Wall Street Italia* e dei canali *finance* del gruppo T-Finance, e al quale interverranno: il dottor Angelo Buscema, giudice della Corte costituzionale; il dottor Maurizio Fugatti, presidente della Provincia autonoma di Trento; il professor Flavio Deflorian, magnifico rettore dell’Università degli studi di Trento; il dottor Vito Grassi, presidente del Consiglio delle rappresentanze regionali e per le politiche di coesione territoriale e vice presidente di Confindustria; il dottor Sandro Colombi, segretario generale della Unione italiana del lavoro (Uil) pubblica amministrazione.

Non da ultimo, consentitemi di richiamare parte della Requisitoria orale del nostro Procuratore generale dottor Angelo Canale resa in sede di giudizio di parifica del Rendiconto generale dello Stato 2021, ove si afferma: *“Il delineato quadro congiunturale alimenta le preoccupazioni per la nostra finanza pubblica, anche se esso non ha riflessi nel rendiconto in esame, essendo questo afferente all’esercizio finanziario 2021: ma non v’è dubbio che con gli effetti della sfavorevole congiuntura dovremo fare i conti negli anni a venire. Non è, però, scontato che vi saranno nel medio-lungo periodo effetti esclusivamente negativi, come le premesse sembrerebbero prospettare, atteso che la nostra storia nazionale ci ha mostrato che le energie sorte dopo i periodi più difficili sono state quelle che hanno espresso il massimo del vigore e della tenacia, il massimo della resilienza, il massimo della operosità. Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, i nostri porti erano tutti distrutti, come pure le linee ferroviarie, i ponti, le strade; le rovine dominavano il*

(9) Collegio del controllo concomitante presso la sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. Deliberazione n. 1/2022 recante *“quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l’anno 2022”*.

paesaggio, le campagne erano abbandonate, le industrie erano macerie. Solo pochi anni dopo il paesaggio era completamente diverso, ferveva ovunque la ricostruzione, ovunque si aprivano cantieri; le strade, le ferrovie e i porti tornavano a unire il Paese. L'Italia risorgeva. E non è stato solo il c.d. Piano Marshall, che oggi qualcuno accosta alle risorse del Next Generation EU, a permettere la ricostruzione: quella dipese soprattutto dal frutto del lavoro dei nostri genitori – per i più giovani, dei loro nonni –, dalla creatività, dal coraggio e dalla tenacia di tanti imprenditori, da una amministrazione pubblica che non temeva le responsabilità e non ravvisava nei controlli un freno, semmai uno stimolo a far meglio, da una classe politica lungimirante. Il momento attuale è difficile, ma non paragonabile ai drammatici lontani eventi: soprattutto abbiamo oggi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza la bussola che indica la strada da percorrere, ispirata da una nuova e, per certi versi, inedita strategia di modernizzazione e innovazione. E allora affrontiamo le difficoltà che verranno con determinazione, con lo stesso spirito e la stessa fiducia di chi ci ha preceduto e ha reso questo Paese quel grande Paese al quale in termini di tradizioni giuridiche, cultura, arte e civiltà si guarda con rispetto”. Con questo spirito, che condivido, a mio sommo parere, va fornito il nostro contributo al Paese.

* * *

IL RUOLO DELLE REGIONI PER LA RIPRESA ECONOMICA DEL PAESE

Massimiliano Fedriga ()*

Vi ringrazio per avermi permesso di partecipare a questa importante iniziativa e portare il mio contributo sul tema del ruolo delle regioni nella ripresa economica del Paese.

Condivido che le criticità dovute alla mutata situazione internazionale sicuramente si riverberano anche sull'attuazione del Pnrr, però sottolineo che esistevano anche da prima dell'inizio della situazione bellica in Ucraina.

Da settembre dello scorso anno abbiamo avuto un forte aumento di costo delle materie. Ricordiamo, per esempio, per quanto riguarda l'approvvigionamento dal *Far East*, la mancanza di componentistica e materia prima che ovviamente si è aggravato drammaticamente, con l'aumento importante dei costi dell'energia, a seguito dell'attacco della Russia all'Ucraina.

Questo ci cala sicuramente in un contesto più complicato. Non lo ritengo insormontabile, ma dobbiamo iniziare, almeno per alcuni settori, un approccio diverso rispetto all'impostazione iniziale. Non a caso, la Conferenza delle regioni ha più volte fatto presente la necessità – seppur non condivisa in modo unanime del Governo, ma dal mio punto di vista rilevante – di rivedere alcune progettazioni del Pnrr e con coraggio di andarle a rinegoziare con l'Europa.

In merito, ad esempio, agli interventi sulla rete ferroviaria, penso che si potrebbe avviare una riflessione. Invito ad analizzare alcuni interventi previsti soprattutto in alcune aree del Paese.

Per quanto riguarda invece gli enti locali va ribadito che il Pnrr, ancora sotto il precedente Governo, è nato senza coinvolgere il mondo delle autonomie e le regioni e questa situazione ha comportato problemi nella sua attuazione.

Il Pnrr andava costruito con gli obiettivi, le missioni, decise e monitorate a livello nazionale; una volta selezionati gli interventi di competenza nazionale, da attuarsi a cura di strutture nazionali, poi era opportuno che ogni regione costruisse un suo programma.

Con il cambio di Governo si è proceduto con un Piano di fatto già costruito, ma perlomeno l'interlocuzione è sicuramente migliorata, alcune volte in modo sostanziale, e vi sono state delle correzioni.

È fondamentale questa connessione tra istituzioni, non soltanto tra Governo nazionale, regioni, province e comuni, ma anche quella intra-istituzionale all'interno del Governo stesso, tra i diversi ministeri, fondamentale soprattutto su alcuni settori che ricadono sotto la competenza di più dicasteri. È quindi è fondamentale che ci sia un coordinamento rafforzato rispetto al Piano iniziale, che aveva visto forse un'offerta complessiva il più delle volte non perfettamente coordinata.

Dall'altro lato, condivido molto quanto sottolineato dalla dottoressa Goretti sui processi semplificativi e anche di supporto alle autonomie locali: penso che il processo di semplificazione, probabilmente a causa della struttura normativa e anche le prassi del nostro Paese, non abbia ancora trovato concretezza.

Giustamente il mondo non finisce nel 2026 ma, direi, che il mondo continua anche prima del 2026: ci sono infatti moltissime progettualità esterne al Pnrr, per esempio gli investimenti sulle case popolari, che sono state ideate prima ma rischiano di avere un processo più lento.

Dobbiamo avere la forza, per esempio, di intervenire sulle norme ambientali. Nel Pnrr evidenziamo continuamente a resilienza, ma non riusciamo ancora a fare i dragaggi, lo sgaiamento dei fiumi. Se non riusciamo a tutelare l'ambiente, mantenendolo e curandolo, vuol dire semplicemente che rincorriamo un ambientalismo di facciata e di moda. Per non parlare dei riflessi sulle attività economiche di un Paese se queste attività non vengono svolte: penso alla mia regione, ma per esempio anche alla Sardegna, all'Abruzzo, in cui con la questione dei dragaggi rischia di far perdere migliaia di posti di lavoro.

Con altrettanta franchezza devo segnalare che ho una mia dirigente che ha ricevuto tre avvisi di garanzia, non perché abbia rubato, non perché abbia fatto qualcosa di stravagante, ma perché enti dello Stato diversi affermano che bisogna fare riferimento ad una norma invece che ad un'altra. In questo Paese manca la certezza normativa: è assurdo che un dirigente pubblico, che vuole agire nella legalità, non possa essere in grado di sapere quali azioni può e deve intraprendere. Per questo dobbiamo avere il coraggio di sfruttare il Pnrr non soltanto dal punto di vista economico, ma soprattutto come occasione di profonda modifica dei processi normativi del nostro Paese e come trampolino di lancio e non come punto d'arrivo del riformismo.

Non vedo tutto nero, anzi ci sono moltissimi punti di luce, però nei momenti di riflessione importanti come questo è giusto segnalare dove sono le criticità per poter magari proporre delle soluzioni.

Sono stati fatti dei passaggi molto importanti per cercare di coniugare quanto previsto nel Pnrr con tutti gli altri fondi strutturali europei, di cui le regioni in molti casi sono protagonisti: il rischio sarebbe stato di sormontare linee di

(*) Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

finanziamento o addirittura di rendere contraddittori i diversi piani. Su questo c'è stato un lavoro importante, svolto dalla Conferenza con i singoli ministeri, e penso che si potrà toccare con mano negli anni a venire.

Mi permetto di anticipare un tema che sarà di certo affrontato nell'intervento del presidente di Anci, Antonio De-carò: a fronte dell'implementazione dei 1.000 esperti va segnalata comunque la carenza strutturale di professionalità nei comuni, soprattutto quelli più piccoli, che hanno avuto, addirittura, difficoltà a partecipare ai bandi Pnrr.

Da presidente di una regione riscontro professionalità di altissimo profilo all'interno dei comuni, ma la mancata semplificazione, processi estremamente farraginosi e la presenza di molteplici linee di controllo, nonché una burocrazia crescente rischiano di far perdere tempo fondamentale, sottraendolo a quello necessario per la realizzazione dell'opera stessa. Il controllo è chiaramente fondamentale, ma deve essere razionalizzato. D'altra parte, per mancanza di personale si rischia di escludere determinati territori dalla fruizione del Pnrr.

Come Conferenza delle regioni ci siamo messi a disposizione affinché l'occasione del Pnrr fosse colta in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Uniforme non vuol dire le stesse cose dappertutto, ma misure specifiche e fondi rafforzati per le aree più in difficoltà del Paese.

Scelte di alcuni ministeri hanno, invece, potenziato ciò che era già potente. Scelte assolutamente legittime, sia ben chiaro, però forse così non saranno garantite le stesse occasioni dappertutto. Il mio scopo di presidente della Conferenza era di contribuire invece a offrire un'occasione positiva, uguale per tutti i sistemi dei territori in tutto il Paese. Così non è stato; però, oggettivamente, questo potrà rappresentare una criticità, perché quando si creano delle differenziazioni importanti si rischia che ci siano disparità altrettanto importanti.

Va segnalato che a livello europeo, non certo per responsabilità del nostro Governo, non è stata approfondita la problematica relativa alla mobilità su gomma. Non certo nuovi progetti, che non rientrano nel concetto di mobilità sostenibile, ma almeno investimenti di riqualificazione e di utilizzo intelligente del sistema già esistente andavano previsti. Esistono esperienze in essere dove, per esempio, sui circuiti autostradali si prevede il riutilizzo dell'acqua o aree per la produzione di energia verde.

A livello europeo si è preferito bloccare tutto preventivamente, perché il trasporto su gomma è inteso come negativo e non sostenibile, a prescindere anche dagli interventi di ammodernamento e di efficientamento delle strutture esistenti, che nel nostro Paese sono molto importanti.

Sicuramente nei piani futuri ci sono quindi dei passaggi che dovremmo tenere in considerazione per andare verso, almeno, un completamento delle importantissime occasioni che il Pnrr ci offre e che richiede un alto senso di responsabilità da parte delle istituzioni.

Il Pnrr prevede principalmente due filoni di finanziamento, uno a debito, che contrae il nostro Paese, e uno a cui parteciperemo a ripagare, *pro quota*, ovviamente, come sistema italiano: quindi è evidente che gli investimenti del Pnrr devono portarci a un'occasione di rilancio e di crescita del sistema Paese, altrimenti avremmo creato un debito senza creare sviluppo e, quindi, la possibilità stessa per la cosa pubblica di avere gli introiti necessari per rendere sostenibile il debito contratto.

Per questo è fondamentale che le linee d'intervento abbiano la capacità di visione, di progettazione e soprattutto una sostenibilità economica nel lungo periodo. Se ciò non avverrà, sarà non soltanto un'occasione sprecata, ma un macigno che metteremo sulle future generazioni.

Sono convinto che non accadrà, perché soprattutto a seguito della pandemia abbiamo potuto constatare una grande alleanza istituzionale, che dobbiamo valorizzare.

Come sistema delle regioni siamo disponibili a continuare a rafforzare e a migliorare il dialogo, oltre che a continuare a prenderci le responsabilità

Mi auguro che, indifferentemente da chi governerà le singole regioni o da chi governerà a livello nazionale, continui a farsi strada questo senso di responsabilità, richiamata più volte dal Capo dello Stato e dalla Corte costituzionale. Non sono solamente dei richiami formali o dei buoni auspici, ma si tratta di un *modus operandi* fondamentale per rendere efficiente le azioni che il sistema Italia può mettere in campo a favore dei cittadini di questo Paese.

Ringrazio, in conclusione, la Corte dei conti per la collaborazione: è un fattore importante, quando avviene anche nelle interlocuzioni, non soltanto nelle occasioni formali, previste dalla normativa, con i sistemi territoriali.

Si è creata, in gran parte del territorio nazionale, una collaborazione proficua e questo sicuramente è una *best practice* che dobbiamo sempre di più rafforzare, perché soprattutto gli enti pubblici e le istituzioni dello Stato devono avere la consapevolezza che devono lavorare insieme.

* * *

LE AUTONOMIE TERRITORIALI E LA SFIDA DEL PNRR. QUESTIONI APERTE E PROPOSTE OPERATIVE

Veronica Nicotra (*)

Buongiorno a tutti. Consentitemi, prima di tutto, di portare il saluto del Presidente dell’Anci che, con dispiacere, non è riuscito a prendere parte a questa importante iniziativa che si svolge in questa fase molto significativa, per fare insieme il punto della situazione. Spero che anche il mio contributo possa essere utile per fornire ai presenti informazioni, mi auguro utili, sullo stato di attuazione del Pnrr dal punto di vista del ruolo dei comuni e delle grandi città.

Cercherò di non tornare su concetti, contenuti e messaggi che ha dato la dottoressa Goretti e che condivido in pieno. Credo sia centrale il tema del rimettere in discussione i contenuti, le missioni individuate, la destinazione delle risorse del Pnrr – ricordiamoci che il Pnrr è risorse e riforme – tra gli altri punti che lei ha toccato rispetto ai temi di carattere generale.

Prima di darvi un contributo su cos’è il Pnrr dei comuni e delle città, con una illustrazione del lavoro che l’Associazione ha fatto, delle richieste che abbiamo avanzato, dei risultati ottenuti, credo sia utile socializzare insieme che vuol dire il Pnrr per la pubblica amministrazione e per il nostro Paese. Quale sfida straordinaria il Pnrr comporta, ma anche quali cesure irreversibili, a nostro avviso, deve determinare nelle modalità di funzionamento della pubblica amministrazione e, più in generale, del nostro Paese. Vorrei ricordarvi che il Pnrr nasce come risposta voluta a livello europeo rispetto agli aspetti economici della pandemia nel nostro Paese, quindi l’esigenza di rimettere in moto il sistema economico attraverso un’iniezione di risorse straordinarie e di investimenti pubblici.

Ci sono molte risorse, c’è un tema di riforme da realizzare assolutamente straordinario e, a nostro avviso, ciò è una sfida impossibile e questo cercherò di motivarlo volgendo lo sguardo nel nostro passato immediato, molto recente, che in parte è cronaca. Ricordo che i comuni vengono da una stagione di forte riduzione e contrazione delle risorse sia di parte corrente che, anche e soprattutto, di misure di contenimento della finanza pubblica, che hanno depresso anche la parte in conto capitale e investimenti.

Vorrei ricordare, inoltre, che i comuni hanno dato un contributo al risanamento della finanza pubblica assolutamente sproporzionato rispetto al proprio peso nel comparto generale della pubblica amministrazione. I comuni pesano forse per il 7% e hanno dato – questo lo dice la Ragioneria generale dello Stato, non l’Anci – un contributo pari al 25%. Un contributo sproporzionato sia in termini assoluti che in termini relativi se paragonato a quello di altri livelli di governo.

Ve lo dico per farvi capire il contesto da cui veniamo, cioè una forte riduzione di risorse di parte corrente, un contesto di politiche che hanno depresso i principali investitori pubblici, cioè i comuni, e che hanno deteriorato un ciclo ordinario degli investimenti, che significa programmazione, progettazione, finanziamenti stabili per gli investimenti e realizzazione degli investimenti stessi.

Noi abbiamo fatto, negli anni, una pressione e tutta una serie di richieste che hanno portato, man mano, molto gradualmente sul versante degli investimenti, al superamento del patto di stabilità attraverso l’assegnazione degli spazi finanziari. A partire dal 2014-2015 c’è stata una compressione da parte dei governi di allora che bisognava rimettere in moto l’economia locale, l’economia pubblica attraverso gli investimenti comunali. Siamo riusciti a convincere i governi a superare i vincoli del patto di stabilità prima con gli spazi finanziari assegnati anno per anno e poi finalmente, nel 2018-2019, con il funerale definitivo del patto di stabilità.

Soltanto nel 2019, però, si è ripresa una politica nazionale di assegnazione di risorse e di sostegno agli investimenti comunali. Cosa è avvenuto dal 2019 in poi, ce lo dicono i dati della Bdap, ce lo dicono i pagamenti effettivi che i comuni hanno fatto: il motore degli investimenti comunali gradualmente ha ripreso a camminare con una certa celerità. Gli anni del Covid ci hanno sorpreso: nel 2020, anche nei mesi del *lock down*, gli investimenti comunali hanno mantenuto la stessa cifra del 2019. Nel 2021 gli investimenti comunali sono cresciuti, rispetto al 2019, del 25%. Sono dati Bdap, cioè pagamenti effettivi fatti. Anche il trend del 2022 è assolutamente positivo, questo è testimoniato dal fatto che, grazie anche alle nostre richieste come associazioni, il Governo (in particolare mi riferisco al Governo 2020-2021) ha in molti casi addirittura raddoppiato le misure di investimento previste a favore dei comuni. I comuni hanno speso in questi anni circa 10 miliardi all’anno.

Concludo questo sguardo all’indietro di cui dobbiamo avere consapevolezza insieme proprio per comprendere lo sforzo straordinario che il Pnrr ci costringe a fare, che dobbiamo fare, citando il tema della riduzione dei costi di parte corrente. Ripeto: i comuni, rispetto al contenimento dei costi della finanza pubblica, hanno dato circa il 20% delle proprie entrate per i tagli e per gli obiettivi del patto di stabilità. Parliamo di un monte risorse di entrate del comparto di circa 60 miliardi; i tagli di parte corrente per i comuni sono stati, senza sommare gli obiettivi di patto, di circa 13 miliardi.

(*) Segretario generale dell’Associazione nazionale comuni d’Italia (Anci).

Anche su questo, però, come per la parte in conto capitale su cui abbiamo avviato una fase espansiva, io posso dire che anche per la parte corrente si è avviata una stagione positiva. Nel 2019, con qualche fatica, abbiamo recuperato un taglio, che era sì del 2014, ma era un taglio importante che andava recuperato, pari a 650 milioni. Poi è intervenuta un'altra azione altrettanto importante: sebbene in una forma un po' *sui generis* – secondo me non del tutto conforme alla Costituzione e alla legge n. 42 – abbiamo avviato un processo di perequazione, cioè di assegnazione di risorse un po' settoriali e con modalità eccessivamente di controllo sui comuni. Sono state introdotte risorse di parte corrente importanti sia per quanto riguarda il *welfare* comunale che il rafforzamento delle politiche per gli asili nido.

Parliamo di risorse che a regime per il *welfare* saranno 600 milioni per gli asili nido, altre risorse importanti che arriveranno nel 2026 addirittura a 1,1 miliardi; sono risorse che si leggono congiuntamente agli obiettivi della missione 4 del Pnrr che chiede ai comuni la realizzazione di circa 264.000 posti asili nido in più. Questo è il senso degli anni che abbiamo alle spalle – dirò qualcosa anche rispetto al 2020-2021 – e che hanno avviato una stagione espansiva sia sulla parte corrente che sulla parte investimenti.

Come sapete per il 2020 e per il 2021, un po' meno per il 2022, i governi sono stati assolutamente attenti alle richieste dei comuni e noi abbiamo assegnato nel 2020 7 miliardi ai comuni per compensazioni di riduzione di gettito per i vari tributi locali e altri finanziamenti di parte corrente per tamponare la situazione sociale, i buoni spesa, eccetera.

Sono state distribuite risorse mai viste per il comparto dei comuni, siamo stati molto bravi, insieme al Ministro dell'interno e al Mef, perché veramente abbiamo distribuito nel luglio 2020 (al buio) 3 miliardi ai comuni senza avere un dato di gettito effettivo. Rilevo che non c'è stata una protesta da parte dei comuni magari per scostamenti rispetto a quello che si aspettavano e per il 2021 abbiamo distribuito un po' più di 4 miliardi.

Diciamo che gli effetti del Covid sui bilanci comunali sono stati assolutamente tamponati. Come sapete, i comuni documentano queste risorse sulla base di una certificazione molto puntuale, non so se e quanto le Corti dei conti siano coinvolte in questo ma la certificazione è molto puntuale, voce di spesa per voce di spesa. Noi abbiamo ottenuto anche norme che consentono a chi ha avanzi Covid di utilizzarli anche nel 2022.

Per il 2022 il tema della perdita di gettito è, per fortuna, per tutti noi molto contenuta, però l'impatto che i comuni hanno rispetto, invece, al tema dei costi dell'energia è molto significativo. Molto banalmente, i comuni pagano i costi dell'illuminazione pubblica delle strade che noi percorriamo, o altre spese, pensiamo all'edilizia scolastica, e questo ha un costo molto significativo che noi avevamo stimato in circa 600 milioni sui bilanci comunali per il 2022.

Allo stato, le risorse che sono state assegnate ai comuni cubano circa 400 milioni, per cui speriamo che si riescano a chiudere i bilanci perché, purtroppo, molti comuni – circa il 40% – ancora non li hanno approvati, tant'è vero che nella Conferenza Stato-città di martedì il Governo ha acconsentito ad una ulteriore proroga al 31 luglio. Vi ho annoiato su questo proprio per farvi comprendere il mio *incipit* rispetto alla sfida del Pnrr.

Ora, come Associazione, siamo stati coinvolti perché il coinvolgimento delle regioni, dei comuni e delle province è avvenuto fin da subito, lo ricordo, da luglio 2020, da parte del Governo precedente in una sede istituzionale preposta, che fu scelta dall'ex Presidente del Consiglio, che era il Comitato interministeriale per gli affari europei, dove siamo stati coinvolti sia in sede istituzionale che in sede tecnica. Come Associazione abbiamo portato il nostro contributo di raccolta e di progettazione, abbiamo fatto uno sforzo molto significativo con le grandi città, nell'agosto del 2020, per presentare idee ma anche progetti semi definiti a quel Governo. In parte le nostre proposte sono state recepite nel Pnrr.

C'è stata un'interlocuzione che si è sviluppata nei mesi, poi abbiamo collaborato con il nuovo Governo nella definizione e nella stesura dei testi e devo dire che le questioni che l'Associazione ha posto sia in sede politica che in sede tecnica hanno trovato un recepimento quasi totale.

Abbiamo chiesto e proposto che, alla luce particolare delle condizionalità che il Pnrr impone, che la Commissione europea poneva, condizionalità (come è stato detto) sia in termini di target qualitativi che di tempistiche, – ricordo che la Commissione aveva indicato anche l'esigenza di ridurre i passaggi burocratici nell'assegnazione delle risorse –, che le procedure che dovevano regolare la parte risorse dovessero essere snelle e semplici, con assegnazioni dirette ai comuni senza intermediazioni da parte di altri livelli di governo. Questo perché noi abbiamo un po' il polso di quali sono le misure di investimento che funzionano e di quelle che stentano a funzionare.

Nel darvi uno spaccato di che cosa sia il Pnrr per i comuni e per le città, è importante dire quali sono le condizioni che l'Associazione ha posto, che il presidente dell'Anci ha posto al Governo. Occorre considerare che la centralità dei comuni nell'ambito degli investimenti pubblici viene fornita dai dati di fatto delle risorse che vengono rendicontate. Inoltre, i campi di elezione che la Commissione europea aveva individuato nel Pnrr, dalla transizione digitale all'equità sociale, i mezzi e le infrastrutture per la mobilità, eccetera, sono campi di elezione propria delle politiche quotidiane dei sindaci, ordinarie e in prospettiva di trasformazione delle proprie città.

Noi abbiamo detto che dobbiamo però avere due condizioni di contesto, la prima è quella dei finanziamenti diretti e non intermediati, perché per mettere a terra una mole di risorse così ampia è necessario che le procedure e i passaggi siano pochissimi e ridotti nel tempo. Come vi dirò dopo, mi sembra che l'operazione stia funzionando da questo punto di vista, per questa prima fase.

Poi c'è un'altra esigenza fondamentale che deriva da quelle politiche a mio avviso scellerate – lo stiamo vedendo anche nei risultati odierni dello stato della pubblica amministrazione – di contenimento della spesa pubblica e, in particolare, relative al personale comunale ma comunque di tutte le pubbliche amministrazioni. Abbiamo chiesto un

reclutamento straordinario del personale perché il comparto dei comuni ha perso, negli ultimi 10-12 anni, circa 120.000 unità di personale. Lo sapete, le regole del *turn over* partivamo dal 25% del *turn over*, quindi per sostituire una persona ne dovevano cessare dall'anno precedente quattro; siamo passati gradualmente, con un percorso faticoso, nel 2016 al 50%, poi al 75% e siamo arrivati al 100%.

Nel 2020, poi, purtroppo l'anno del Covid, è entrata in vigore una nuova regola assunzionale, che immagino conosciate, quella della sostenibilità finanziaria, che ha dispiegato i propri effetti parzialmente a causa del blocco dei concorsi, o comunque delle vicende legate alla pandemia.

Detto questo, siamo consapevoli che 120.000 unità di personale non si recuperano, anche se avessimo la bacchetta magica, semplicemente perché non ci sono i reclutandi, non ci sono le competenze professionali in grado di rispondere alla domanda dei comuni. Devo dire però che il Governo ha colto il nostro grido di dolore e prima con il d.l. n. 80/2021, poi con il n. 152/2021 che ha parzialmente integrato e modificato il d.l. n. 80, abbiamo delle leve che i comuni possono azionare per le assunzioni straordinarie di personale. Trattasi di leve a nostro avviso molto significative, che in epoca pre Pnrr e pre Covid non ci saremmo mai immaginati di ottenere, nemmeno nei nostri sogni più ottimistici.

Che cosa possono fare i comuni? Come sapete possono fare contratti a tempo determinato a valere sulle risorse del Pnrr, sulla base di una procedura che – grazie anche alle nostre sollecitazioni – nel d.l. n. 152 è stata semplificata, regolata da una circolare del Ragioniere generale dello Stato che ha consentito di reclutare alcune tipologie professionali sul Pnrr.

Abbiamo ottenuto la possibilità di fare contratti a tempo indeterminato – a valere sul Pnrr in quel caso – a carico del bilancio dei comuni utilizzando una sterilizzazione dei margini assunzionali, ma che significano molte migliaia di unità di personale, avevamo stimato circa 15.000, a favore di tutto il comparto. Abbiamo ottenuto fondi dedicati sul personale soprattutto per i piccoli comuni. Diciamo che c'è quello che avete citato voi, che ha citato la dottoressa Goretti, e cioè il portale, i mille esperti, insomma, c'è un *bouquet* di norme e di regole che i sindaci possono attivare.

Il problema che stiamo registrando è questo: siccome questo reclutamento straordinario non lo hanno ottenuto solo i comuni, perché la fragilità dei comuni è maggiore rispetto forse gli altri livelli di governo ma è una fragilità generale che immagino anche voi, come tutti i soggetti della Repubblica che hanno un ruolo pubblico, avete subito purtroppo – mi riferisco alle forme di contenimento che nei decenni hanno deperito l'organizzazione amministrativa – c'è una competizione da parte di tutti i soggetti, oggi, nel chiedere competenze di varia natura, professionali e in particolare tecniche.

Questa competizione purtroppo va a scapito dei comuni perché, ancora una volta, i comuni hanno i livelli retributivi più bassi nel comparto della pubblica amministrazione per cui a noi i sindaci dicono: ho fatto un concorso, ho reclutato 10 figure tecniche professionali, dopo due mesi 8 se ne sono andate.

Purtroppo sta succedendo anche questo e poi c'è anche un tema di formazione, che è stata ostacolata perché noi potevamo spendere forse il 20%, se non erro, della spesa del 2009 fino a tre anni fa, quindi c'è un tema anche di rafforzamento e di individuazione di competenze adeguate.

Speriamo, e dobbiamo essere veramente fiduciosi su questo, che i comuni si impegnino a fondo in un percorso che non può che essere graduale e questo secondo me è uno dei sensi e del messaggio maggiore del Pnrr, che dobbiamo interiorizzare insieme. Alla fine di questo viaggio difficile, impervio, con tanti ostacoli che non finirà nel 2026 (una data quasi simbolica), il volto della Repubblica sarà alla fine più giovane, più competente, più formato e più sfidante rispetto a questo obiettivo che deve essere comune.

I comuni hanno, ormai è un dato consolidato, le assegnazioni delle varie modalità e consentitemi anche in questa sede di ringraziare i ministeri – in particolare il Mef e il Ministero dell'interno ma in generale tutti i ministeri titolari delle misure – con cui veramente abbiamo fatto un percorso e un gioco di squadra in questi mesi nello spiegare ai comuni, con centinaia di *webinar*, gli avvisi, le modalità di accesso alle risorse che sono differenziate. I comuni hanno circa 40 miliardi da spendere, sono risorse che interessano in particolare la missione 1 per la transizione digitale. Sono avvisi di assegnazione di *cash* finanziari per l'attivazione delle varie misure che sono individuate con importi crescenti per comuni.

La missione 1 è importante anche perché c'è un capitolo che riguarda il Ministero della cultura che è stato citato dalla dottoressa Goretti: si tratta di 1 miliardo per l'attrattività dei borghi. Io sconfesso quello che viene detto, ovvero che i comuni hanno avuto difficoltà ad accedere nonostante sia avvenuto in un processo concentratissimo nel tempo, in pochi mesi. I comuni sono stati bravissimi! Lo devo dire perché pensiamo all'attrattività dei borghi, misura per piccoli comuni, per comuni fino a 5000 abitanti, la commissione ha avuto difficoltà a selezionare com'è stato detto e addirittura i comuni finanziati sono stati più di quelli previsti. Noi eravamo in commissione, come Anci, e a me hanno raccontato progetti bellissimi, veramente interessanti. che vengono dai comuni e forse alcuni migliori – scusate la polemica – di quelli selezionati dalle regioni per 20 milioni, in quel caso per 2 milioni.

Poi abbiamo la misura 2 altrettanto importante per i comuni, la parte del Mite è quella che interessa un po' l'impiantistica dei rifiuti, su quello i comuni hanno fatto le loro proposte, si tratta di circa 1 miliardo e mezzo su tre linee di attività, più alcune misure che riguardano la forestazione urbana e altro.

Poi, su quella missione, indubbiamente molto significativo è il capitolo gestito dal Mims. Anche lì abbiamo assegnato un po' tutto, si tratta di una misura sul trasporto rapido di massa che cuba (se non erro) circa 3 miliardi. Una

misura sulla mobilità ciclistica che interessa circa 50 comuni capoluogo, che era finalizzata nel Pnrr alle sedi delle città universitarie per interconnettere i sistemi di mobilità con le università. Abbiamo cercato un po' di ampliarla perché le risorse erano veramente tante.

Poi una misura molto importante sulla mobilità su gomma, parliamo di circa 2,3 miliardi per il ricambio del parco autobus in elettrico che interessa le grandi città per 1,9 miliardi e altri comuni capoluogo.

Altrettanto qualificante e sfidante è la misura che riguarda l'istruzione, la missione 4, per la quale abbiamo lavorato tantissimo con il ministero nell'accompagnare i comuni. Alcune graduatorie sono uscite e la prossima settimana si inizieranno a firmare le convenzioni per le mense, uscirà in questi giorni la graduatoria per le palestre. Parliamo di un monte risorse di circa 4/5 miliardi; sicuramente la cosa più importante (com'è stato detto) è l'obiettivo di raggiungere quel famoso 33% di offerta di servizi sullo 0-3 di cui molte parti del nostro territorio sono carenti. Parliamo di una misura che cuba 2,4 miliardi solo su posti asili nido 0-3, credo per un obiettivo di circa 170.000 posti che si somma ai 600 milioni per il 3-6. È un obiettivo molto importante che sfida soltanto i comuni.

Poi ci sono mense, palestre, altre risorse che passano dalla programmazione regionale, circa 500 milioni di cui abbiamo perso le tracce e sinceramente ancora non sappiamo questa cifra quando verrà assegnata. Come vedete una capacità di risposta molto significativa da parte dei comuni.

Altrettanto significative sono le misure che interessano la missione 5 che sono un po' generaliste ed eterogenee tra loro. Il Governo ha fatto una scelta a mio avviso giusta e necessaria. I comuni erano, rispetto alla capacità di spesa in termini di investimenti che hanno dimostrato negli ultimi anni, destinatari di molte risorse a legislazione corrente, vigente, pre Pnrr. Il Governo ha deciso di far confluire molte di quelle risorse già stanziare dentro il Pnrr e quindi abbiamo una misura sulla rigenerazione urbana (e le risorse che erano stanziare sono state integrate ulteriormente) che cuba 4 miliardi. Si tratta di una misura che interessa i comuni per importo crescente, per fasce demografiche da 5 a 20 milioni.

Questa forse è la misura più generalista che riguarda tutti i comuni del territorio, insieme alla misura gestita dal Ministero dell'interno che cuba 6 miliardi; quindi, abbiamo 10 miliardi che in sostanza i comuni già avevano in pancia. Queste non sono risorse nuove Pnrr, ma è stata corretta – secondo noi – la scelta del Governo perché era inimmaginabile che coabitassero queste misure, lo sforzo era veramente impossibile da affrontare.

Poi abbiamo altre misure nuove, come il Pinqua, non mi soffermo troppo sul Pinqua perché ne parlerà sicuramente Stefania Dota meglio di me, perché ha seguito tutta la misura in Alta commissione. Anche il Pinqua era una misura a legislazione corrente che è stata integrata, parliamo di 2,4 miliardi, che interessava i comuni sopra i 50.000 abitanti o 60.000 abitanti non ricordo bene, per importi fino a 20 milioni, più dei progetti bandiera, per una decina di comuni e città metropolitane per 100 milioni.

È una misura in cui noi stiamo sperimentando quello che diceva la dottoressa Goretti, cioè la possibilità di utilizzare Invitalia per far fronte a quella fragilità sulle competenze. Siamo stati un po' antesignani, a novembre l'Anci ha sottoscritto un accordo con Invitalia, consapevole della previsione del d.l. n. 77 che prevede l'utilizzo delle società a partecipazione pubblica. Abbiamo fatto un lavoro importante con Invitalia di presentazione dell'offerta, ovvero di un'offerta che interessa tutto il ciclo dell'investimento, dalla progettazione alla gara, all'aggiudicazione, all'esecuzione, alla realizzazione e al collaudo.

Hanno aderito tantissimi comuni, credo circa il 70% dei comuni aggiudicatari del Pinqua. Abbiamo fatto una riunione con tutti gli operatori economici, con tutti gli ordini professionali spiegando il Pinqua, per prepararli, insieme ad Invitalia, alla presentazione degli accordi quadro, hanno partecipato circa 500 operatori economici per le varie fasi. Invitalia farà ovviamente le assegnazioni. Tutto questo in pochissimi mesi. Credo sia stato veramente un modello che, forse, dopo il 2026 ci potremmo portare a regime.

Un'altra misura altrettanto importante riguarda i piani integrati, si tratta di risorse assolutamente impensabili fino a qualche anno fa, parliamo di circa 2,4 miliardi per le 14 città metropolitane e comuni capoluogo. 2,4 miliardi vuol dire che la città metropolitana di Napoli deve spendere 350 milioni. Abbiamo accompagnato queste città – insieme al Mef e al Ministero dell'interno titolari delle misure – nella presentazione di progettazioni complesse, perché il target minimo per il progetto valeva 50 milioni. In pochi mesi abbiamo fatto presentare i progetti, è stato adottato il decreto di assegnazione delle risorse, le risorse sono state assegnate, stiamo presentando con Invitalia la medesima proposta che abbiamo fatto al Pinqua. Credo che più di questo i comuni e i ministeri non potessero fare, ripeto: tutto questo è stato fatto in pochissimi mesi.

Ora cosa abbiamo davanti? I problemi che in parte sono stati citati dal presidente, dalla dottoressa Goretti. Certo, c'è un tema di adeguamento del Pnrr alla variabilità dei tempi e di quello che abbiamo davanti nei prossimi anni. Io penso che quello che può funzionare sia il gioco di squadra, un coordinamento stretto con tutte le istituzioni che sono in qualche modo coinvolte nella sfida del Pnrr. È l'unica arma vincente e di successo che abbiamo. Questo lo abbiamo sperimentato in pochi mesi, raggiungendo gli obiettivi, a giugno 2022 quasi tutti i comuni sanno di che cosa sono beneficiari del Pnrr. Lo aveva detto il presidente dell'Anci all'assemblea a Parma a novembre: *“Questo è il cronoprogramma che vi chiediamo”*, e questo è successo.

Ora inizia il cammino più difficile, ovvero mettere a terra queste risorse. Cosa serve di più? Qualche ulteriore semplificazione è necessaria, oppure qualche direttiva da parte di qualche ministero rispetto alle istituzioni periferiche di

cui è responsabile, si citano le sovrintendenze, ma non solo, rispetto al non ostacolare i processi. Anche perché c'è un problema – come diceva la dottoressa Goretti – di contemperamento e ponderazione degli interessi. Noi registriamo ancora casi in cui le sovrintendenze ostacolano una priorità trasversale al Pnrr, cioè il rispetto dei principi del DSNH. Questi pezzi della Repubblica si devono parlare tra di loro.

Sicuramente qualche direttiva serve, qualche semplificazione ulteriore serve, servirà gioco di squadra, servono regole chiare anche sulla parte dei controlli. Spero che il sistema ReGiS sia la sede dove si potranno fare il monitoraggio, la rendicontazione, il monitoraggio dei target, perché qui non si tratta soltanto di spendere risorse ma di spenderle bene, nella massima legalità e trasparenza. Quello che valuterà la Commissione europea rispetto ai finanziamenti che dovrà assegnare al Governo, allo Stato italiano sono i *target*. Per dire: i comuni devono acquistare anno per anno un certo numero di bus elettrici ed è quello che si dovrà rendicontare. Su questo il c'è sistema ReGiS ma già dalla prossima settimana – se c'è qualche comune che ci ascolta ne approfitto – inizieranno dei *webinar* organizzati dal Servizio centrale Pnrr proprio per spiegare come funziona il sistema ReGiS.

Per noi la collaborazione con la Corte dei conti, con le sezioni regionali, è assolutamente necessaria, lo dico anche a nome del presidente dell'Anci: parliamoci, cerchiamo di risolvere i problemi. Io dico sempre una cosa e la ripeto anche in questa sede: l'opportunità che ci ha dato la pandemia – una tragedia terribile, mondiale – è proprio questo Pnrr, che rappresenta una sfida importante non soltanto in termini di risorse ma anche in termini di riforme e di possibilità di cambiare il volto del nostro Paese.

Il rischio peggiore è perdere questa opportunità che il Covid ci ha dato, per cui dobbiamo lavorare insieme e spero che la Corte dei conti sia veramente un riferimento e un interlocutore importante di supporto e di collaborazione per i comuni.

* * *

RICUCIRE IL PAESE: LA SFIDA DEL PNRR PER RIDURRE I DIVARI DI GENERE, GENERAZIONALI E TERRITORIALI

Mariastella Gelmini ()*

Credo che il tema che mi è stato assegnato sia di grande importanza, perché troppo spesso, nella narrazione quotidiana, ci dimentichiamo le ragioni fondanti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il Pnrr è sicuramente un insieme di riforme e di investimenti, di riforme rispetto alle quali il Parlamento sta svolgendo il proprio compito, pur tra le difficoltà che forze politiche così eterogenee che compongono la maggioranza hanno, ma, devo dire, sono davvero tanti i progetti di riforma che hanno visto la loro approvazione in Parlamento. Dall'altro lato, ovviamente, il Pnrr è un insieme di investimenti, di impegni di spesa che devono portare all'apertura di molti cantieri perseguendo tre obiettivi, che sostanzialmente sono riassumibili nel superamento del divario di genere, del divario generazionale e di quello territoriale.

Non possiamo dimenticare che l'Italia è il principale beneficiario degli aiuti del *Next generation Eu*, una sfida di proporzioni storiche per il nostro paese, che ha l'opportunità di realizzare investimenti per 230 miliardi di euro, se consideriamo anche le risorse del fondo complementare, e di attuare riforme attese da anni. Ma, sostanzialmente il Pnrr è un progetto strategico di trasformazione e di modernizzazione del Paese e di superamento, appunto, dei suoi *gap* storici.

Parto dal primo divario, che sta particolarmente a cuore al Governo e che è al centro del Piano: mi riferisco al superamento del divario di genere. È un tema di stringente attualità, lo ha rilevato anche un recente rapporto dell'Unione europea sul mercato del lavoro, che ha confermato come il tasso di occupazione delle donne sia di 20 punti inferiore, rispetto a quello degli uomini, un record negativo che ci vede purtroppo maglia nera in Europa.

La pandemia generata dal Covid ha dato sicuramente un contributo terribile, secondo i numeri elaborati dall'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche: nel 2021 il rimbalzo occupazionale, che pure c'è stato, ha confermato la grave penalizzazione per le donne. Su 3,3 milioni di contratti attivati, la componente femminile non raggiunge il 40%.

Non stiamo parlando semplicemente di un'ingiustizia, ma di un problema macroeconomico, di un problema, anche sociale, di enormi proporzioni, e non a caso anche l'Unione europea lavora su questo tema con grande attenzione e la strategia per il quinquennio 2020-2025 della Commissione europea afferma che una maggiore inclusione e una maggiore eterogeneità sono essenziali per portare avanti idee nuove e strategie innovative, in grado di rispondere meglio a una società dinamica e fiorente.

La parità di genere è un valore cardine dell'Unione europea, un diritto fondamentale, un principio chiave del pilastro europeo dei diritti sociali, e, quindi, consapevole di questo, il Governo ha voluto inserire proprio nel Pnrr la strategia nazionale per la qualità di genere 2021-2026.

Il Ministro Bonetti ha svolto, da questo punto di vista, un eccellente lavoro e la strategia è oggi una realtà. Concretamente noi puntiamo a promuovere una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro; ciò avviene, in parte con provvedimenti mirati, in parte con lo sviluppo e la crescita prodotta dal Pnrr di settori che tipicamente hanno una forte componente di lavoro femminile.

Perseguiamo questo obiettivo anche attraverso i fondi di *React-EU*, le risorse del fondo complementare e anche all'interno della missione numero uno del piano, che è quella relativa alla transizione digitale, abbiamo previsto nuovi meccanismi di reclutamento del personale della pubblica amministrazione e la revisione di opportunità di carriera verticale e di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello. Tutte queste misure sono volte a costruire misure che avranno efficacia nel medio periodo.

Devo dire che abbiamo cercato di favorire anche lo sviluppo dell'auto imprenditorialità femminile, non abbiamo guardato solo alla pubblica amministrazione, ma anche al settore privato. Con misure specifiche nell'ambito della missione 5, abbiamo infatti stanziato 400 milioni di euro per incrementare la partecipazione delle donne alle attività imprenditoriali, al fine di delineare un'offerta di misure più aderente ai bisogni e ai desideri della donna.

In tal senso, il fondo Impresa-donna rafforzerà finanziariamente misure già esistenti, come i programmi nido *smart*, i cui schemi saranno modificati e calibrati per dedicare risorse specificatamente all'imprenditoria femminile. Abbiamo anche pensato all'attivazione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere, con l'obiettivo di incentivare le imprese ad adottare delle *policy* adeguate a ridurre il divario di genere in tutte quelle aree che manifestano maggiori criticità.

(*) Ministro per gli affari regionali e per le autonomie.

Questo per quanto riguarda il divario di genere, ma, ovviamente, il Piano si occupa anche del divario generazionale, legato ai giovani per i quali abbiamo un impegno da assolvere dopo un biennio, quello della pandemia, che ha visto i giovani particolarmente penalizzati dal punto di vista delle ricadute sociali ed economiche.

Devo dire che il tasso di occupazione tra i 15 e 25 anni è diminuito nell'anno del Covid di quasi 15 punti percentuali, oltre tre volte il valore medio nazionale. Sono aumentati i cosiddetti NEET, cioè coloro che non lavorano e non studiano, e l'Italia è stabilmente ai vertici delle classifiche europee per giovani che hanno questo tipo di criticità nel trovare lavoro e nel definire un percorso di studi. In più due anni scolastici sono stati flagellati dalla pandemia e i risultati dei test Invalsi, come dimostrano anche le analisi della fondazione Agnelli, ci hanno già restituito la fotografia di quelli che sono stati gli effetti dell'applicazione della didattica a distanza.

Il Pnrr non ha una missione dedicata ai giovani, ma diverse missioni potranno avere un impatto sulla categoria, in particolare la missione 1, relativa alla transizione digitale, la missione 4 sull'istruzione e la ricerca e la n. 5 sulla coesione e inclusione.

Noi siamo convinti che il combinato disposto di queste misure imprimerà un'accelerazione al percorso di formazione e di sbocco occupazionale dei giovani; in particolare, ricordo che la missione 4, quella dedicata all'istruzione e alla ricerca, interviene appunto in questo ambito, in risposta anche alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea sull'Italia, che invitano a stimolare gli studi nei settori ad alta intensità di conoscenza.

In particolare, il Piano intende migliorare le competenze di base e ridurre le distanze tra istruzione e lavoro. Lo faremo con misure concrete, ma anche attraverso una riforma, di cui il Parlamento si sta già occupando: mi riferisco alla riforma dell'istruzione tecnica superiore. Questo perché vogliamo potenziale l'alternanza scuola-lavoro, l'apprendistato, il saper fare oltre al sapere, senza creare una competizione con le lauree professionalizzanti. Noi pensiamo che, come avviene in Germania e in Francia, il potenziamento degli Its possa essere utile per i giovani, ma anche per le imprese.

Il terzo divario di cui si occupa il Piano è relativo ai territori: il piano dedica il 40% delle risorse al Mezzogiorno, ma il divario di cui si occupa non è solo quello tra Nord e Sud del Paese. Il tentativo del piano è quello di rammendare, di costruire un abito su misura, con provvedimenti, proposte e progettualità confacenti alle diverse territorialità. Mi riferisco non solo alla distanza Nord-Sud, ma anche ai territori di montagna, delle piccole isole, alle aree interne, alle aree svantaggiate, al contrasto che abbiamo tra i centri storici e le periferie. Quindi, l'obiettivo è quello di utilizzare le risorse, come dicevo innanzi, per cucire, per rammendare i territori e, ovviamente, il Piano dedica importanti risorse anche alle infrastrutture.

Con gli interventi della missione per lo sviluppo del sistema ferroviario nazionale, ad esempio, daremo al Mezzogiorno un tessuto connettivo di reti ferroviarie e moderne e non un solo un asse ad alta capacità: il completamento dell'asse ferroviario, penso alla Napoli-Bari, alla Salerno-Reggio Calabria, alla Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia e al collegamento tra Messina, Catania e Palermo. Queste infrastrutture sono estremamente importanti e hanno la finalità di accorciare le distanze, di consentire, attraverso un'adeguata infrastrutturazione, lo sviluppo del Mezzogiorno, ma direi dell'intero Paese.

Il mio specifico punto di osservazione è quello della Conferenza Stato-regioni dove abbiamo la consapevolezza che la messa a terra di queste risorse non sarebbe possibile senza quella leale collaborazione, che prevede la Costituzione, tra i diversi livelli di governo.

Devo dire che, ad oggi, in Conferenza sono stati ripartiti circa 25 miliardi di euro e, con mia grande sorpresa, questi riparti, che hanno visto in passato i diversi livelli di governo assumere atteggiamenti conflittuali per cifre ben minori, sono avvenuti sempre all'unanimità.

Il *derby* Nord-Sud non c'è stato e, a mio avviso, non c'è stato per una semplice ragione: perché il sistema Paese nel suo complesso, le sue istituzioni nazionali e locali, sono perfettamente consapevoli dell'importanza della sfida che abbiamo di fronte nel Mezzogiorno.

Una sfida cruciale per lo sviluppo dello stesso Nord, perché 100 euro di investimenti fatti nel Mezzogiorno, nelle principali filiere produttive, producono in media una domanda aggiuntiva, al Centro-Nord, di 54 euro, perché l'industria del Sud è collegata alle filiere lunghe con rapporti stretti di subfornitura tra segmenti produttivi.

In questo quadro di interdipendenza, è evidente che il rafforzamento dell'industria del Sud va a vantaggio di tutto il Paese, Nord incluso, e devo dire poi che, con gli investimenti su scuola, sanità, asili, università e ricerca, dobbiamo rendere effettivi i diritti sociali e di cittadinanza in tutto il Paese.

Ma, il Pnrr non si occupa solo del divario Nord-Sud. Noi abbiamo approfittato di questo contesto per approvare, in Consiglio dei ministri, una legge quadro sui territori montani, abbiamo costruito una strategia nazionale sulla montagna e ci stiamo occupando anche di garantire la continuità territoriale, non solo nelle grandi isole come la Sicilia e la Sardegna, ma anche nelle isole cosiddette minori.

Io credo che il prezioso lavoro della Corte dei conti ci aiuterà nel monitorare il rispetto delle scadenze del Piano e dei piani finanziari, ma, oltre a questo, credo che sia necessario un impegno corale della società italiana, delle classi dirigenti, dei corpi intermedi, dei sindacati per verificare, passo dopo passo, quali saranno gli effetti pratici, su giovani e donne, delle riforme approvate in Parlamento.

Questo è il dato più complesso, probabilmente, da verificare, da monitorare in corso d'opera, perché è chiaro che non c'è nel nostro Paese forse la consuetudine di approvare riforme e poi misurarne i risultati, ma è anche l'impegno più importante che abbiamo preso, non solo con l'Europa, ma con i nostri cittadini.

È chiaro che il lavoro sul Pnrr è avviato: ci sono ovviamente degli ostacoli perché molti comuni, in particolare i più piccoli, faticano a stare al passo dei bandi, che riguardano i settori più diversi, rispetto ai quali gli amministratori dovrebbero avere sempre la possibilità, le condizioni per costruire le progettualità, per partecipare ai bandi, per essere soggetti attuatori.

Il Governo, come dicevo prima, è intervenuto per provare a dare strumenti, risorse umane, flessibilità, per fare in modo che, accanto all'ordinaria amministrazione, i comuni, le province e le regioni possano occuparsi anche dei progetti legati al Pnrr. Credo però che sia importante procedere con il passo spedito che ci siamo dati, anche in un contesto mutato e complesso, come quello successivo all'attacco della Federazione russa all'Ucraina, che ha evidenziato altre emergenze, in particolare l'emergenza energia.

Sull'energia abbiamo fatto un grande lavoro per semplificare le procedure rispetto alla produzione di energia da fonte rinnovabile, abbiamo siglato contratti con paesi come il Congo, l'Algeria, l'Angola per renderci via via autonomi dal gas russo. È un percorso non concluso, ma certamente questo Paese finalmente affronta il grande tema di una progettualità attorno all'energia e di un piano critico nazionale.

Il presidente Draghi ha posto la questione di un tetto al prezzo del gas in Europa, la questione di un *Recovery Fund* sull'energia. Il secondo punto è abbastanza metabolizzato in Europa, anche da parte degli altri Paesi, più complesso è trovare una condivisione, un'unità, attorno al tetto al prezzo del gas. Nel frattempo, con il Ministro Cingolani e con le regioni stiamo predisponendo un piano energetico nazionale e mi auguro che, nonostante le fibrillazioni che accompagnano l'avvicinarsi della fine della legislatura, il buon senso, l'equilibrio, che comunque hanno prevalso in questi mesi, rimangano in questi ultimi mesi di legislatura e che l'Italia possa andare avanti nel percorso riformista e nell'impiego delle risorse per le progettualità del Pnrr.

Credo che se il nostro orizzonte è quello della crescita, dell'aumento della qualità della vita, del benessere dei cittadini, il Pnrr, pur in un contesto mutato e forse ancora più complesso rispetto a quello della pandemia, mantiene una straordinaria attualità, una straordinaria forza e, quindi, devo dire che il Governo va avanti con questa determinazione, anche perché il presidente Draghi vuole che l'Italia in Europa sia rispettata e che si dimostri all'altezza di questa sfida.

Grazie ancora per questa opportunità e soprattutto per il lavoro prezioso che la Corte dei conti svolge nell'ambito della tenuta dei conti e del controllo dell'operato della pubblica amministrazione.

* * *

L'ATTUAZIONE DEL PNRR E DEI PIANI COMPLEMENTARI: IL RUOLO DELLE PROVINCE ITALIANE TRA PROGETTUALITÀ ED OPERATIVITÀ

Pasquale Gandolfi (*)

Sommario: 1. *Pnrr e Piani complementari: riflessioni generali.* – 2. *Il ruolo delle province italiane.* – 2.1. *Progettualità.* – 2.2. *Operatività.* – 3. *Riflessioni conclusive.*

1. *Pnrr e Piani complementari: riflessioni generali*

Come ben sappiamo, l'Unione europea ha reagito alla crisi derivante dalla pandemia di Covid-19 con il programma, di portata e ambizione inedite, Next Generation EU (NGEU), che prevede “*investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale*” (1), per una “*ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa*” (2).

Per raggiungere obiettivi così ambiziosi, è fondamentale che ci sia un'azione multilivello e multidisciplinare, congiunta e strategica, che agisca su più ambiti contemporaneamente, tenendo conto di ataviche fragilità e adottando sistemi di monitoraggio e controllo (3), sia per garantire il rispetto delle scadenze che l'adeguatezza, la pubblicità e la trasparenza, oltre che l'economicità, l'efficienza e l'efficacia (4), dei progetti. Nel tentativo di conciliare esigenze di speditezza, senza che si verificino fenomeni di “paura della firma”, e di prevenzione, individuazione tempestiva e contrasto di gravi irregolarità, oltre che in termini di cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea e di rispetto dei nuovi principi incardinati nel Pnrr, la Corte dei conti italiana avrà un ruolo indispensabile, anche alla luce dell'impatto delle scelte delle amministrazioni pubbliche sulla vita e sui diritti di ognuno (5).

2. *Il ruolo delle province italiane*

Azioni di tale ampiezza non possono essere però portate avanti agendo in modo sconnesso: lo Stato, le regioni (di cui si è parlato in precedenza), le province, le città metropolitane e i comuni (a cui anche è già stato fatto riferimento) hanno un ruolo fondamentale nella crescita, economica e non solo (6), ma anche un grande dovere: quello di condividere e cooperare lealmente (7). Come ha detto il presidente Carlini durante un suo intervento: “*Si tratta di una sfida corale al servizio della collettività*” (8). A Bergamo e in tutta Italia lo abbiamo visto ancora più chiaramente con la pandemia e, in particolare, con il lavoro delle diverse parti sociali, del settore del volontariato, Bergamo non per niente, è Capitale del volontariato 2022, lo stiamo vedendo nella collaborazione con Brescia per Bergamo-Brescia Capitali della cultura 2023 e, in Provincia di Bergamo, abbiamo avuto un'ulteriore conferma poiché la politica locale, ovvero l'intero arco costituzionale, ha deciso di sostenere un presidente e sta sperimentando direttamente quanto il contributo costruttivo e l'impegno di tutti, dipendenti e consiglieri, sia centrale per ottenere dei buoni risultati.

Lo stesso Pnrr, sebbene la Presidenza del Consiglio sia “*il centro delle competenze di controllo e sostitutive della messa in opera*” (9), fa riferimento alle amministrazioni centrali, alle regioni e agli enti locali, richiamando le competenze istituzionali, il settore e la natura dell'intervento (10), definendo le amministrazioni “*responsabili dei singoli*

(*) Presidente della Provincia di Bergamo e componente del Comitato direttivo dell'Unione province d'Italia.

(1) Piano nazionale di ripresa e resilienza, in <www.mise.gov.it>.

(2) Agenda per la coesione territoriale, *Next generation EU* e Piano nazionale di ripresa e resilienza, in <www.agenziacoesione.gov.it>.

(3) P. Nicoletti, *Next generation EU e PNRR: verso quale ricostruzione? Spunti di riflessione per l'impegno delle classi dirigenti*, presentazione al webinar “Next generation EU: un'opportunità per costruire il paese della prossima generazione”, Roma, 26 ottobre 2021; G. Domenici, *Next generation EU e rinascita dell'Europa. Il Piano nazionale italiano di ripresa e resilienza: verso un nuovo rinascimento*, in *Educational, cultural and psychological studies*, 2021, 23, 11.

(4) Corte conti, Sez. riun. contr., Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, marzo 2022; Corollari del buon andamento dell'azione amministrativa, art. 97 Cost. I principi dell'azione amministrativa sono anche: legalità e imparzialità, oltre che altri principi di derivazione comunitaria. Ius explorer, I principi dell'azione amministrativa, in <www.iusexplorer.it>.

(5) G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Regioni*, 2021, 715; Corte conti, Sez. riun. contr., Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, cit.; *La Corte dei conti e la sfida del PNRR: parla il presidente Carlini*, in <www.corteconti.it>.

(6) D. North, *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; N. Giannelli, *Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del PNRR*, in *Studi Urbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 2001, 3-4, 25.

(7) Conferenza delle regioni e delle province autonome, *Massimiliano Fedriga eletto presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e Michele Emiliano vicepresidente*, in <www.regioni.it>, 9 aprile 2021.

(8) G. Carlini, *Sfida corale. Ognuno faccia la sua parte*, in *Il Messaggero*, 19 novembre 2021.

(9) N. Giannelli, *op. cit.*; Ministero economia e finanze, Servizio centrale per il Pnrr, in <www.mef.gov.it>; Corte conti, Sez. riun. contr., Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, cit.; Unione province d'Italia, *Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza. Schede di sintesi per il Comitato direttivo Upi*, in <www.provinceditalia.it>, 2021.

(10) Piano nazionale di ripresa e resilienza, cit.; G. Falcon, *op. cit.*

investimenti e delle singole riforme”, queste poi invieranno “*i loro rendiconti alla struttura di coordinamento centrale*” (11). Anche la Costituzione peraltro dedica un intero titolo a regioni, province, città metropolitane e comuni, facendo emergere chiaramente come difficilmente si possa arrivare ad un sistema completo, tralasciandone una parte (12).

Per disegnare e attuare politiche volte al raggiungimento di uno o più risultati e dare voce alla società civile di ogni parte d’Italia (13) serve dunque un sistema di *governance* multilivello efficace e sono fermamente convinto che enti intermedi come le province possano riacquisire anche in questo ambito la dignità che per lungo tempo le è stata tolta.

Il ruolo delle province ha avuto un andamento altalenante, passando dall’essere ritenute da molti un ente intermedio e inutile (si pensi alla legge Delrio del 2014 (14), cassata indirettamente dal risultato del referendum del 2016 (15)), con fasi di rilancio in quanto struttura rappresentativa di una comunità ben identificabile dal punto di vista territoriale e socioculturale (presenti già da prima del 1861, furono tra gli argomenti maggiormente discussi al momento dell’Unità d’Italia) (16).

Sebbene le province non siano (purtroppo) sempre ammesse alla partecipazione diretta ai bandi (17) (ne è stato appena bandito uno con importi limitati per l’estensione dell’utilizzo delle piattaforme nazionali di identità digitale, ma non è sufficiente) (18), oggi la necessità di un coordinamento provinciale è ormai evidente, soprattutto nei casi in cui sono state conferite ampie deleghe da parte delle regioni (anche se in modo variabile da regione a regione). Motivo per cui è imprescindibile che il Testo unico degli enti locali venga modificato in maniera adeguata (19), dando unicità di deleghe ai nostri enti.

È pur vero che sul territorio italiano ci sono province eterogenee. Nel caso specifico, la provincia che mi onoro di presiedere è composta da 243 comuni e oltre 1 milione e 100 mila abitanti. Il Friuli-Venezia Giulia ne conta pochi in più.

L’importanza di un coordinamento provinciale emerge chiaramente se si pensa ai divari territoriali (di cui ha parlato Gelmini), che non interessano solo il Nord e il Sud Italia (20), ma anche le diverse zone di una stessa provincia. Emblematico in molte aree è il caso dello spopolamento delle montagne che si contrappone alla proliferazione della logistica nelle pianure (21). Porre gli enti al centro del cambiamento e “*andare oltre la logica del singolo comune è necessario*” (22).

Questo potrebbe essere l’inizio di una fase di rilancio che si auspica sia reale e definitiva. È imprescindibile che si formi uno spazio, ma è fondamentale anche saperlo occupare in maniera positiva, adottando una nuova prospettiva (23), avendo le giuste funzioni, risorse e persone, per contribuire alla gestione di uno dei “*rapporti più delicati del nostro tempo, ovvero quello tra fattore tecnologico, naturale e umano*” (24), garantendo a tutti, anche ai comuni più piccoli, di avere risorse per poter cogliere le opportunità di questo particolare momento storico.

Alla luce di quanto finora delineato, come province abbiamo voluto agire concretamente, sia in termini progettuali che operativi.

2.1. Progettualità

(11) *Ibidem*; G. Trovati, *Gelmini: “Senza regioni Pnrr inattuabile”*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 giugno 2022.

(12) Titolo V Cost.

(13) Conferenza delle regioni e delle province autonome, *Sviluppo economico: a Senigallia le Regioni in campo per far ripartire l’economia del Paese*, in <www.regioni.it>, 9 maggio 2022.

(14) L. n. 56/2014.

(15) G. Trovati, *Province addio, anzi no: storia dell’ente locale meno amato e mai abolito*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 aprile 2019.

(16) Relazioni introduttive e disegni di legge concernenti l’organizzazione del Regno, presentati dal Ministro dell’interno Minghetti, 13 marzo 1861, in <www.unito.it>.

(17) Si pensi, ad esempio, alla non previsione di progetti specifici per il rafforzamento dei servizi digitali delle amministrazioni provinciali. “*La previsione di specifici finanziamenti per le Province in questo campo consente di potenziare le loro funzioni di raccolta e di assistenza tecnica ed amministrativa, a support dei Comuni e degli enti locali del territorio e a vantaggio di tutto il Paese*”. Unione province d’Italia, Audizione presso le Commissioni 1° e 7° del Senato della Repubblica – AS 2598, decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante “*ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), 2022; Unione province d’Italia, Pnrr: la scheda Upi di sintesi delle misure per province, regioni e comuni*, in <www.provinceditalia.it>, 2021.

(18) Ministero per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale, Estensione dell’utilizzo delle piattaforme nazionali di identità digitale (Spid e Cie) – Finanziato dall’Unione europea *Next Generation EU*, 2022.

(19) D.d.l. Delega al governo per la revisione del Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali.

(20) Webinar “*Il mezzogiorno e altri divari territoriali*”, in <www.unibo.it>, 20 aprile 2021.

(21) P. Tosca, *La corsa senza freni della logistica, nella bassa bergamasca altri cinque capannoni*, in *Corriere della Sera*, 4 dicembre 2021.

(22) Unione nazionale comuni comunità enti montani, Piano di ripresa e resilienza. Tutte le schede. Montagne, comuni e territori in *ItaliaDomani*, 2021.

(23) C. Mainardis, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e sfide del PNRR*, in *Regioni*, 2021, 139.

(24) R. Fabbri, *PNRR e dibattito pubblico. Prospettive di applicazione per uno strumento di democrazia deliberativa*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2022, 99.

La consapevolezza del particolare periodo storico che stiamo vivendo e il grande numero di mutamenti con impatti notevoli in corso hanno reso evidente, come già anticipato, la necessità di una visione comune e di insieme.

Per questo motivo, ad esempio, all'interno della Provincia di Bergamo è stata istituita una Cabina di regia sui temi della formazione e del lavoro. La Cabina di regia è coordinata dalla Provincia di Bergamo e composta dai rappresentanti delle realtà imprenditoriali, dei sindacati e degli enti formativi, dagli istituti di formazione professionale, fino all'università. L'obiettivo principale, come si evince dal nome, è quello di creare un luogo di confronto tra i diversi attori coinvolti, un canale diretto tra due mondi, affinché vi sia un allineamento tra le effettive esigenze del tessuto economico, la transizione verde e digitale, e le opportunità di formazione che vengono fornite alle persone, il tutto ovviamente mantenendo un approccio concreto orientato alla sostenibilità, economica e non solo, con particolare attenzione al benessere individuale e collettivo, che vada oltre al lavoro inteso in senso generale per considerare quello che invece è un lavoro dignitoso e di qualità (25).

Il primo tema che la Cabina di regia andrà ad approfondire nelle prossime settimane sarà l'avvio sperimentale nella Provincia di Bergamo del progetto Gol – Garanzia occupabilità dei lavoratori, strettamente interconnesso alla missione 5 del Pnrr e da attuare attraverso attività di formazione (26). In questo ambito potranno crearsi anche importanti reti sociali che, come noto, hanno molto valore nella ricerca di un lavoro e di un lavoratore (27).

Le azioni peraltro saranno condotte in stretta collaborazione anche con l'Osservatorio del lavoro della provincia in modo da individuare le aree in cui è maggiormente necessario un intervento. Nonostante una lieve tendenza in miglioramento, le criticità permangono, e anche il tasso di inattività femminile, che si ricollega tendenzialmente all'iniqua divisione del lavoro domestico e di cura, e il numero di giovani non impegnati in percorsi formativi o lavorativi – NEET, ma grande spazio verrà dato anche alla formazione continua dei lavoratori, soprattutto di quelli che hanno perso il lavoro e non riescono a reinserirsi lavorativamente (28). In quest'ottica si vuole inoltre fornire un supporto a tutte quelle aziende che faticano a trovare manodopera adeguata, un problema molto diffuso nella Bergamasca, dove il tasso di disoccupazione è inferiore al 4% (29).

A conferma della visione di insieme che ci si propone di adottare, la Cabina di regia si scomporrà poi in diversi tavoli, sia più strettamente connessi a quelle che possono essere le tematiche più meritevoli di tutela nel mercato del lavoro, sia con riferimento a tutte le esigenze che emergeranno dai territori e che impattano sulla vita delle persone. Si pensi, ad esempio, a quanto la viabilità incida sul tragitto casa-lavoro e sulla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Sempre in questa prospettiva è stata di recente nominata una Commissione tecnica di supporto politico-amministrativo che consenta di *“espletare al meglio tutti i molteplici e complessi compiti (gran parte dei quali ad altissimo contenuto specialistico)”* attribuiti alle province e ai loro presidenti (30).

2.2. Operatività

A proposito dell'operatività, prima di procedere, vorrei fare alcune riflessioni sulle due grandi transizioni che caratterizzano il Piano: quella verde e quella digitale.

Per quanto riguarda la transizione verde, che pervade l'intero Piano in rispetto del criterio di non creare danni significativi all'ambiente (31), faccio solo cenno alle comunità energetiche rinnovabili (Cer), oggi più che mai attuali anche in relazione alla crisi energetica. L'energia è al centro delle attività, e un'energia che sfrutti fonti rinnovabili non può che essere un tassello fondamentale nel perseguimento di un sistema sostenibile. In questo gli enti pubblici devono essere protagonisti, sebbene non senza la collaborazione con altri, come emerge chiaramente anche dalla parola stessa utilizzata per indicare le realtà che si andranno a costituire: “comunità”.

Anche in questa partita le province stanno cercando di essere presenti nel migliore dei modi, sia in prima persona, che in termini di informazione e supporto ai comuni che ne vorranno formare, anche alla luce della normativa ancora in evoluzione sperando che si delinee in modo chiaro e senza inutili iperburocratizzazioni.

Con riferimento alla transizione digitale il percorso nelle pubbliche amministrazioni è stato da sempre ad ostacoli. Già il “Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato” del 1979 faceva riferimento all'arretratezza dei sistemi informatici pubblici (32) e, ancora oggi, la situazione non è cambiata. Il Pnrr è l'occasione per una svolta anche in questo settore e la pandemia ci ha mostrato le potenzialità di un'amministrazione realmente digitale e non solo

(25) International Labour Organization, *Decent work*, in <www.ilo.org>.

(26) E. Donati, Piano attuativo regionale di GOL, 2022; Agenzia nazionale politiche attive del lavoro, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Programma GOL, Garanzia di occupabilità dei lavoratori, in <www.lavoro.gov.it>.

(27) M.S. Granovetter, *The strength of weak ties*, in *American Journal of Sociology*, 1973, 1360.

(28) Osservatorio del lavoro della Provincia di Bergamo, Occupati e lavoratori (dati di stock) in provinciali di Bergamo secondo le fonti Istat e Inps, Bergamo, 2022.

(29) In altre parti d'Italia nonostante l'elevato tasso di disoccupazione, a Bergamo in particolare per problemi di inattività-formazione inadeguata. Agi, *Le aziende del Nord-Est vorrebbero assumere, ma non trovano lavoratori*, in <www.agi.it>, 21 maggio 2022.

(30) Decreto del Presidente della Provincia di Bergamo 7 giugno 2022, n. 153.

(31) Corte conti, Sez. riun. contr., Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, cit.

(32) N. Giannelli, *op. cit.*; Ministro per la funzione pubblica, Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, Roma, 1979.

limitata ad archivi in formato non cartaceo (33), ma anche le complessità che dovranno essere affrontate, ad esempio in termini di superamento dei divari digitali, di formazione e aggiornamento del personale (34).

In termini operativi, i progetti che le province stanno portando avanti si concentrano soprattutto sulle infrastrutture scolastiche, un altro fattore centrale per lo sviluppo economico e sociale, soprattutto se declinate nella loro localizzazione territoriale (35). Come recentemente affermato dal presidente dell'Upi De Pascale: *“Grazie al Pnrr, come province, siamo stati in grado di mettere in campo progetti molto, molto importanti, sia sull'adeguamento simico ed energetico degli edifici esistenti, sulla realizzazione di nuove scuole, anche con una nuova visione”*. Il Pnrr parla di una nuova generazione, ma anche di un ripensamento della formazione superiore per cui sono fondamentali strutture che guardino al futuro (36). Attualmente nella Provincia di Bergamo sono state avviate 31 opere in diversi edifici scolastici sparsi per tutto il territorio per oltre 30 milioni.

Su questo aspetto però oggi grava il tema del caro materiali (cui poi faranno probabilmente riferimento altri relatori), oltre che la già richiamata difficoltà di trovare manodopera adeguata, anche e soprattutto con riferimento alle competenze necessarie per affrontare la transizione verde e digitale (37). Il caro materiali (38) e l'aumento del costo della vita in generale, senza adeguamento dei salari, rischia peraltro di ostacolare l'attuazione del piano e la distribuzione equa ed omogenea dei vantaggi derivanti (39). Per questo motivo, come Upi, abbiamo chiesto al Governo un impegno forte per far sì che tutti i progetti vengano adeguatamente sostenuti per essere portati a termine (40).

L'altra funzione non indifferente che stanno svolgendo le province è poi quella di stazione unica appaltante anche nell'ambito della concreta realizzazione di opere che hanno già ottenuto i finanziamenti.

Sono convinto che la Provincia debba *“essere la Casa dei comuni, spazio istituzionale in cui i sindaci possano da un lato trovare aiuto per quei servizi e quelle funzioni che da soli faticano a svolgere”*; per questo *“occorre rafforzare, qualificare e rilanciare i servizi agli enti locali introdotti in questi anni: i pareri legali offerti ai comuni, i servizi tecnico-amministrativi a loro dedicati [...], la formazione per i dipendenti comunali, la centrale unica dei concorsi”* (41).

Inoltre, nella consapevolezza che non tutti i comuni abbiano risorse adeguate per poter cogliere le opportunità, sia in termini di personale che di capacità programmatica (42), è stata recentemente pubblicata una manifestazione di interesse volta a costituire un gruppo di tecnici provinciale che possa supportare i comuni nella lettura e comprensione dei bandi, oltre che nella predisposizione e presentazione di progetti.

Il finanziamento di un simile impianto è avvenuto ancora una volta, grazie alla cooperazione. Infatti la maggior parte dei 243 comuni si è impegnata a versare un contributo a fondo perduto. Il resto dei costi sarà coperto dalla provincia e il tutto sarà regolato da appositi protocolli. Sarebbe in ogni caso opportuno un *“rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa”* delle province proveniente dallo Stato (43).

A questo gruppo di tecnici si pensa di affiancare poi ulteriori supporti esterni specializzati, ad esempio con specifico riferimento alla partecipazione a bandi che prevedono risorse per la digitalizzazione.

Questo sistema ha poi un altro pregio: sono fermamente convinto che sia un modo per attrarre talenti nella pubblica amministrazione, per diffondere una nuova visione del lavoro pubblico, spesso mal considerato, e per (ri)costruire un rapporto di fiducia con i cittadini. Sogno che un giovane consideri *“cool”* lavorare per un ente pubblico.

Oggi un'azione di questo tipo è fondamentale, soprattutto considerando l'alto numero di concorsi pubblici andati deserti, anche alla luce del livello mediamente maggiore di retribuzioni nel settore privato soprattutto per i laureati tecnici (44), o in cui un vincitore di un posto al Nord, ma originario del Sud Italia, ha dovuto rinunciare alla posizione lavorativa poiché i costi da sostenere al di fuori dal proprio ambiente di origine sarebbero stati insostenibili (45).

(33) N. Giannelli, *op. cit.*

(34) Unione nazionale comuni comunità enti montani, Piano di ripresa e resilienza, cit.

(35) R. Fabbri, *op. cit.*

(36) TgCal24, Pnrr, De Pascale (Upi): *“strumento per ridurre le diseguaglianze, grande attenzione ad aumento costi”*, in <www.tgcal24.it>, 22 giugno 2022.

(37) Corte conti, Sez. riun. contr., Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, cit.

(38) TgCal24, Pnrr, De Pascale (Upi): *“strumento per ridurre le diseguaglianze, grande attenzione ad aumento costi”*, cit.; Associazione nazionale costruttori edili, *Caro materiali, i dati Ance su Il Messaggero: impennata costi. Rischio stallo Pnrr*, in <www.ance.it>, 11 maggio 2022.

(39) Alma Laboris, *Indagine mette a confronto i prezzi in Italia dalla lira (2001) ad oggi*, in <www.consumerismo.it>, 28 febbraio 2022.

(40) TgCal24, Pnrr, De Pascale (Upi): *“strumento per ridurre le diseguaglianze, grande attenzione ad aumento costi”*, cit.

(41) Linee programmatiche di mandato approvate con delibera del Consiglio provinciale della Provincia di Bergamo n. 2 del'11 gennaio 2022.

(42) Unione nazionale comuni comunità enti montani, Piano di ripresa e resilienza, cit.

(43) Unione province d'Italia, Audizione presso le Commissioni 1° e 7° del Senato della Repubblica, cit.

(44) M. Jattori Dall'Asén, *Posto fisso addio, concorsi flop e dimissioni tra i dipendenti pubblici: cosa succede?*, in *Corriere della Sera*, 28 maggio 2022.

(45) R. Amato, *Assunzioni rifiutate se il posto è al Nord: i concorsi diventano un caso*, in *La Repubblica*, 26 maggio 2022.

Sarebbe opportuno pensare ad un adeguamento e differenziazione dei salari in base al costo della vita di un determinato territorio o, più semplicemente, ad un loro allineamento con quelli degli specialisti del settore privato.

In tutto questo un ruolo centrale sarà poi ricoperto dalla capacità degli enti di motivare e valorizzare i propri dipendenti, sia quelli presenti da più tempo, che i nuovi assunti (46). In quest'ottica abbiamo già preso contatti anche con l'Università di Bergamo in modo da garantire agli studenti esperienze realmente valide e formative e di avere all'interno dello staff anche giovani studenti che potranno portare nuove idee e nuove visioni in un momento oggi più che mai importante per il futuro di tutti.

Noi, come amministratori, non dobbiamo farci sfuggire questa opportunità e dobbiamo cercare di stabilizzare e far fruttare più competenze possibile all'interno delle nostre realtà.

“Il Pnrr deve senz'altro rappresentare un'occasione per rafforzare, al di là della stessa durata del piano, le pubbliche amministrazioni” (47), tanto che all'interno del documento stesso si fa riferimento all' *“aumento permanente dell'efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi”* (48).

3. Riflessioni conclusive

In conclusione, il momento storico in cui ci troviamo è quindi ricco di prove, che dobbiamo saper affrontare, e di opportunità, che dobbiamo saper cogliere.

La pandemia ci ha insegnato l'importanza delle azioni e relazioni umane, tra individui, tra aziende, tra enti di vario tipo. Siamo tutti coinvolti e siamo tutti chiamati, per quanto ci compete, ad avere uno sguardo lungimirante, a non essere miopi, a *“contaminarci con le idee”*, e ve lo dice un bergamasco, ad agire, per essere *“all'altezza di affrontare queste sfide che riguardano il futuro nostro e delle generazioni a venire”* (49). Lo stesso Mario Draghi in apertura al Pnrr ha voluto scrivere: *“L'Italia deve combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza, per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all'interno di un'Europa più forte e solidale”* (50). La finalità del Piano è proprio innalzare il tasso di crescita potenziale dell'economia italiana con ripercussioni positive per tutti: Pil e occupazione, inclusione territoriale, di genere e generazionale (51). Questa *“può essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duratura, rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni”* (52).

Il Pnrr non deve essere un punto di arrivo ma un punto di partenza, i limiti temporali e le esigenze da soddisfare devono essere l'occasione per sviluppare nuove capacità, anche in termini di chiarezza e certezza delle disposizioni, oltre che di rapidità delle concertazioni, e competenze da mettere a frutto anche per il futuro (53). Queste non saranno le uniche transizioni che dovremo affrontare.

L'attuazione del Piano dovrà portare le amministrazioni pubbliche e la società in generale a progredire, fungendo da incentivo anche per investimenti privati, aumentando la coesione sociale e favorendo positivi cambiamenti culturali fondamentali, sia in termini di sostenibilità che di giusta cittadinanza, al fine di innescare un circolo virtuoso benefico per tutti e per ciascuno (54).

Affinché tutto questo si concretizzi è necessario però dare voce alle esigenze di tutti, favorire il dialogo, incentivare la multidisciplinarietà, e, in questo, le province possono e vogliono avere un ruolo di facilitatore strategico fondamentale. Solo in questo modo potremo tentare di gestire e rendere vantaggioso un cambiamento che, al contrario, rischiamo sia solo subito e dannoso.

* * *

(46) Unione nazionale comuni comunità enti montani, Piano di ripresa e resilienza, cit.; Unione province d'Italia, Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, cit.

(47) Anac, Audizione del presidente Anac avv. Giuseppe Busia, Commissioni riunite Affari costituzionali e giustizia, 30 giugno 2021, in <www.anticorruzione.it>; N. Giannelli, *op. cit.*

(48) Piano nazionale di ripresa e resilienza, cit.; N. Giannelli, *op. cit.*

(49) P. Nicoletti, *op. cit.*

(50) Piano nazionale di ripresa e resilienza, cit.; G. Domenici, *op. cit.*

(51) *Ibidem.*

(52) Unione province d'Italia, Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, cit.

(53) Giannelli, *op. cit.*; Corte conti, Sez. riun. contr., Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, cit.

(54) C. Mainardis, *op. cit.*

PNRR, OPERE INFRASTRUTTURALI E SVILUPPO: QUALI PROSPETTIVE?

Federica Brancaccio (*)

Il Pnrr rappresenta per il nostro Paese un'occasione senza uguali non solo per le ingenti risorse messe in campo (222 miliardi), ma soprattutto per gli obiettivi che si intendono raggiungere entro il 2026, ovvero:

- recuperare le conseguenze economiche della crisi pandemica;
- rimuovere le debolezze che impediscono lo sviluppo del Paese, quali la vulnerabilità ai cambiamenti climatici, gli squilibri sociali e territoriali e la scarsa produttività, favorendo la transizione ecologica e digitale.

Obiettivi non più rimandabili, resi ancora più evidenti e urgenti dalla crisi climatica in atto e dalle conseguenze sociali ed economiche della pandemia da Covid 19 che, se verranno raggiunti, ci riconsegneranno un Paese nuovo, moderno e inclusivo.

Nel perseguimento degli obiettivi del Pnrr il settore delle costruzioni è chiamato a ricoprire un ruolo centrale.

Poco meno della metà delle risorse disponibili riguarda interventi di interesse per l'edilizia (108 miliardi sui 222 stanziati). Ciò ci consente di dire che il settore delle costruzioni è socio al 50% nella realizzazione del Piano europeo.

Secondo le stesse previsioni del Governo, le costruzioni rappresentano il primo settore che beneficerà del Piano e proprio dalle costruzioni passa il maggiore contributo alla crescita attesa dell'economia.

Lo dimostra il forte rimbalzo registrato dall'economia italiana nel 2021, dopo lo *shock* recessivo del 2020 causato dalla pandemia. Il Pil lo scorso anno ha registrato, infatti, un incremento molto superiore alle attese, pari al +6,6% rispetto all'anno precedente, che risulta trainato dalla domanda interna, soprattutto nella parte investimenti (+17%), e in particolare nella componente costruzioni. L'Ance stima, infatti, che oltre 1/3 della crescita del Pil sia attribuibile al settore.

Anche i dati riferiti ai primi tre mesi del 2021 confermano il buon andamento del settore delle costruzioni, sia in termini di produzione (+19%), sia in termini occupazionali (+28% ore lavorate e +17% lavoratori iscritti alle casse edili), nonostante il repentino peggioramento delle condizioni economiche, a causa delle tensioni inflazionistiche legate soprattutto al "caro energia", e dello scoppio del conflitto in Ucraina.

Per sua natura, il Pnrr deve essere il trampolino di lancio per immettere tutta l'economia italiana su un sentiero di crescita duratura che vada oltre il 2026, il termine massimo previsto per la realizzazione degli investimenti e delle riforme.

Solo così potremo dire di aver sfruttato bene l'opportunità del Pnrr, e ciò dipende dalla qualità delle riforme e degli investimenti attuati.

In caso contrario avremo generato l'ennesimo "effetto montagne russe", un fenomeno non nuovo rispetto all'andamento dell'economia negli ultimi anni.

Voglio ricordare che dopo la caduta del Pil nel 2008, conseguente ai mutui *subprime* che dagli Stati Uniti si è estesa a tutto il mondo, con particolare forza in Europa, abbiamo assistito ad una seconda caduta, a partire dal 2011, provocata dai debiti sovrani, che ha investito soprattutto i Paesi europei più a rischio, tra i quali l'Italia.

A partire dal 2014, abbiamo osservato un graduale e costante recupero del Pil che, però, non è mai tornato ai livelli pre-crisi, ed il suo ritmo di crescita è stato bruscamente interrotto dalla crisi pandemica del 2020 che ha visto un deciso calo del livello della ricchezza (-8,9%).

Affinché il Pnrr non si traduca nell'ennesimo "fuoco di paglia" per la nostra economia e il nostro settore, è necessario uno sforzo corale da parte di tutti i soggetti coinvolti: istituzioni da un lato, operatori economici dall'altro.

In particolare, la realizzazione del Pnrr è l'occasione per dare avvio finalmente a un rinnovato rapporto di fiducia tra istituzioni e mondo delle costruzioni.

Un vero e proprio patto che presuppone da parte nostra qualità, serietà, correttezza ed efficienza nella realizzazione delle opere, e da parte delle istituzioni il giusto riconoscimento economico per i lavori effettuati.

Per troppo anni il mercato delle opere pubbliche è stato viziato da pratiche ingiuste che hanno scaricato sulle imprese i maggiori oneri, erodendo al limite la loro redditività. Si pensi al fenomeno dei ritardati pagamenti, che ha imposto alle imprese le inefficienze del sistema contabile pubblico.

Le opportunità che il Pnrr offre al nostro settore sono veramente tante.

I 108 miliardi di investimenti di diretto interesse per il settore delle costruzioni riguardano interventi diversi su tutto il territorio italiano, che comprendono infrastrutture per la mobilità sostenibile, sia grandi reti ferroviarie di collegamento, sia interventi sul trasporto pubblico locale, la rigenerazione urbana, il dissesto idrogeologico, le infrastrutture sociali, quali scuole, ospedali, *housing* sociale, la valorizzazione del patrimonio artistico-culturale e l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio.

(*) Presidente dell'Associazione nazionale costruttori edili (Ance).

Interventi di cui il Paese ha un urgente bisogno, dopo anni di mancati investimenti, che potranno dare un contributo concreto al raggiungimento di due degli obiettivi strategici del Pnrr: la transizione ecologica e il riequilibrio territoriale.

Secondo le nostre stime, il 60% delle risorse destinate ad interventi di interesse per le costruzioni concorre concretamente alla transizione ecologica. In altre parole, dal nostro lavoro dipende il 78% della transizione ecologica totale prevista dal Pnrr.

Una parte importante di tali risorse riguarda gli investimenti, per lo più ferroviari, della missione 3 relativa alle “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”. È la cosiddetta “cura del ferro” (oltre 23 miliardi destinati a opere ferroviarie) che con il conseguente trasferimento del traffico passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia, comporterà un significativo risparmio di emissioni di CO₂.

Completano il quadro degli investimenti per la transizione ecologica gli ulteriori interventi per una mobilità sostenibile, quali ciclovie, trasporto pubblico locale, porti, e tutti gli interventi per efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico e privato.

Il Pnrr, infatti, accanto agli investimenti infrastrutturali, finanzia per 18,5 miliardi una delle leve fondamentali per lo sviluppo sostenibile, il Superbonus 110%, se si considera che il 40% delle emissioni di CO₂ proviene proprio dagli immobili.

Gli ultimi dati Enea-Ministero sviluppo economico confermano il forte *appeal* suscitato da questo straordinario strumento, che al 31 maggio ha registrato 172.450 interventi per un ammontare di 30,6 miliardi, di cui circa 21 miliardi già realizzati.

Ciò vuol dire che il Superbonus rappresenta la prima linea di investimento del Pnrr già conclusa.

È una misura dalle grandissime potenzialità, che ha sostenuto la ripresa del settore delle costruzioni e dell'intera economia negli ultimi due anni, che ora rischia di trasformarsi in un gigantesco *boomerang* se non si risolverà il gravissimo problema della cessione dei crediti: c'è il rischio di migliaia di fallimenti e contenziosi!

Le nostre imprese hanno i cassetti fiscali pieni di crediti d'imposta che non riescono a monetizzare dopo che a novembre scorso sono cambiate le regole. Le banche, e ancora prima le piattaforme di Cdp e di Poste, hanno bloccato l'acquisto dei crediti.

Il decreto “Aiuti” non risolve il problema per i crediti che, alla data del 30 aprile 2022, risultavano già a disposizione delle banche per l'acquisto (“crediti incagliati”).

Una via d'uscita potrebbe essere quella di estendere la procedura prevista per i crediti sorti dopo il 1° maggio (assegnazione del numero identificativo unico) a quelli antecedenti, in modo da renderli cedibili alla clientela delle banche. Oppure, prevedere, esclusivamente per questi crediti “incagliati”, un “compratore di ultima istanza”, come Poste italiane o Cassa depositi e prestiti

Inoltre, è indispensabile sbloccare le piattaforme di Poste italiane e Cdp.

In generale, occorre pensare ad una *exit strategy*, ad una misura non più eccezionale ma strutturale che comporti una rimodulazione diversa degli incentivi e con regole ferme.

Un altro obiettivo che il Pnrr intende raggiungere, trasversale a tutte le missioni del Piano, è il riequilibrio territoriale Nord-Sud.

A tal fine il Pnrr assegna alle regioni del Mezzogiorno una quota rilevante di fondi, pari a 82 miliardi, corrispondente al 40% del totale delle risorse che hanno una destinazione specifica sui territori.

In questo processo, un contributo determinante arriverà dal recupero del *gap* infrastrutturale, fisico e digitale, oltre che dall'adeguamento dell'offerta di servizi pubblici quali l'istruzione, la sanità e la pubblica amministrazione.

In particolare, il Mezzogiorno potrà beneficiare, secondo le nostre stime, di circa 45 miliardi per investimenti di interesse per il settore delle costruzioni, pari a circa il 41% del totale disponibile per l'edilizia a livello nazionale e oltre la metà (55%) delle risorse complessivamente destinate al Sud nel Pnrr (82 miliardi).

Un'opportunità unica di sviluppo che, se sfruttata, consentirà di affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese.

La realizzazione di tali investimenti, nel Mezzogiorno come in tutto il territorio nazionale, vede un ampio coinvolgimento degli enti territoriali.

In base alle nostre stime, circa 47 miliardi, pari al 44% delle risorse destinate all'edilizia, vedono la gestione o il coinvolgimento diretto di comuni, regioni e province.

È il caso, ad esempio, dei programmi di investimento dei comuni, sia piccole opere che medie opere (c.d. Piano Spagnolo), che negli anni scorsi abbiamo fortemente sostenuto e che ha dimostrato di essere un valido strumento per realizzare opere utili sui territori.

I buoni risultati del Piano hanno, infatti, spinto il Governo ad inserire nel Pnrr ben 6 miliardi di progetti per “la resilienza, valorizzazione del territorio ed efficientamento energetico dei comuni”.

A questi si aggiungono, tra gli altri:

- 12 miliardi per l'edilizia scolastica;
- 2,5 miliardi per il rischio idrogeologico;
- oltre 9 miliardi per i programmi di rigenerazione urbana.

Una grandissima opportunità per riqualificare i nostri territori e migliorare la qualità della vita di cittadini e imprese, sostenere l'economia e il nostro settore.

Infine, in questa panoramica sul Pnrr per l'edilizia lasciatemi fare un cenno alle riforme, l'altra "gamba" del Piano, non meno importante rispetto agli investimenti.

Si tratta di ben 63 riforme che per la maggior parte influiscono sull'attività edilizia perché intervengono su alcuni nodi cruciali come la giustizia, la pubblica amministrazione, gli appalti pubblici, la concorrenza.

È evidente che la realizzazione di un piano di investimenti e riforme così ambizioso richiede per il nostro Paese un vero e proprio cambio di rotta che, come Ance, abbiamo evocato fin dall'inizio, evidenziando la necessità di superare i ritardi procedurali e le lentezze burocratiche che da venti anni rallentano e, in molti casi, impediscono la realizzazione delle opere pubbliche in Italia.

Ricordo che nel nostro Paese, secondo gli ultimi dati disponibili della Presidenza del Consiglio dei ministri:

- servono circa 3 anni per realizzare opere inferiori ai 100 mila euro e quasi 16 anni per le grandi opere, superiori ai 100 milioni;

- oltre la metà del tempo impiegato riguarda i cosiddetti tempi di attraversamento ovvero i tempi amministrativi ("burocrazia") necessari per passare da una fase all'altra.

Numeri del tutto incompatibili con le tempistiche del Pnrr, che richiedono l'impegno dei fondi entro il 2023 e la loro spesa entro metà 2026.

Tra le principali criticità che incidono, in maniera trasversale, su tutte le fasi degli appalti pubblici, ivi compresi quelli compresi nel Pnrr, è quella della c.d. avversione al rischio dei funzionari pubblici, ovvero la paura del funzionario di prendere decisioni necessarie a far avanzare il procedimento, in quanto non vuole assumere i rischi e le responsabilità che da esse potrebbero derivare.

La pubblica amministrazione è bloccata, in balia di innumerevoli norme,

Per i dipendenti pubblici è preferibile il "non fare" piuttosto che il "fare"; ovvero, fare scelte diverse da quelle che sarebbero le più efficaci, in quanto volte a tutelarsi, piuttosto che a raggiungere il risultato ottimale.

Le cause sono molteplici.

Accanto all'ipertrofia normativa, non può sottacersi il fatto che spesso l'ordinamento predilige meccanismi sanzionatori, il che fa scattare la paura delle responsabilità patrimoniali e non derivanti dalle decisioni assunte, nonché il timore delle conseguenze penali delle scelte fatte.

In questo quadro, un primo passo avanti per superare è stato fatto con il decreto "Semplificazioni", n. 76/2020, che ha tentato di arginare, sia pure in via transitoria, le responsabilità per danno all'erario per fatti commessi fino al 30 giugno 2023

Fino a questa data, infatti, la responsabilità contabile sarà limitata al solo profilo del dolo, mentre quella per colpa grave si applicherà solo in caso di omissione ed inerzia del pubblico funzionario.

Ciò dovrebbe rendere più conveniente "il fare" (rispetto al quale il funzionario risponderà solo se ha dolosamente voluto creare un danno all'erario) piuttosto che il "non fare" (per il quale il regime della responsabilità resta legato anche alla colpa grave).

Anche "a regime", per la sussistenza del "dolo erariale", non basterà più la prova della consapevole violazione degli obblighi di servizio che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative, ma servirà, altresì, dimostrare la consapevolezza e volontà di causare, con l'azione o l'omissione *contra legem*, le conseguenze dannose per le finanze pubbliche.

Infine, anche la fattispecie del reato di "abuso di ufficio" è stata riparametrata, definendone meglio i contorni, affinché si risponda del reato per la violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, e non più per la mera violazione di norme di legge o regolamento.

Si tratta di segnali importanti, verso un primo "cambiamento" di prospettiva", che assumono rilievo strategico in funzione del conseguimento degli obiettivi sfidanti posti dal Pnrr.

Purtroppo alcuni dati circolati in questi giorni giustificano le nostre preoccupazioni.

Basti l'esempio dell'avanzamento della spesa dei Fondi strutturali 2014-2020 (Fesr+Fse) al 31 dicembre 2021 che vede l'Italia in fondo alla classifica rispetto agli altri Paesi europei.

Con riferimento ai programmi Fesr e Fse, rispetto ai 28 Paesi considerati, l'Italia si colloca al 25° posto, a pari merito con la Romania, per livello di spesa, seguita solo da Slovacchia (49%) e Spagna (43%), con pagamenti pari al 52%, contro una media europea del 63%.

Complessivamente, in Italia, a due anni dalla chiusura della programmazione, è stata spesa poco più della metà (32,4 miliardi) dei fondi disponibili, il che vuol dire che entro il 2023, tra programmi regionali e nazionali, restano da spendere 29,4 miliardi.

Alla base di tali numeri vi è certamente un problema di capacità amministrativa.

Secondo l'Indice europeo della qualità di governo (Eqi 2021), le amministrazioni locali italiane sono tutte (con l'eccezione della provincia di Trento) sotto la media Ue, in molti casi con risultati simili a quelli dell'Est Europa. In particolare, il Sud è agli ultimi posti in Europa.

Sulla capacità amministrativa ha pesato il blocco del *turn over* della pubblica amministrazione, che ha determinato la riduzione, l'invecchiamento e l'impoverimento delle competenze del personale.

Secondo Anci, tra il 2007, anno di entrata in vigore delle norme di contenimento della spesa pubblica, e il 2019, i comuni hanno perso un dipendente su quattro (-24,5%). Conseguentemente, si è registrato un aumento dell'età media: solo il 18% dei dipendenti ha meno di 45 anni, mentre i due terzi ne hanno più di 50.

Il Pnrr rappresenta un formidabile banco di prova per la nostra amministrazione, e in particolare per quelle del territorio, alle quali, come abbiamo visto, spetta un compito molto importante nella gestione delle risorse e nella realizzazione degli investimenti.

Diamo atto al Governo che si sta facendo molto per accelerare sia l'acquisizione di nuove professionalità nelle amministrazioni, sia nella fase di programmazione e ripartizione dei fondi del Pnrr.

In particolare, fin dall'approvazione del Piano, ormai un anno fa, abbiamo costantemente monitorato l'attività di programmazione e ripartizione delle risorse messa in atto dalle amministrazioni centrali titolari delle linee di investimento di interesse per il settore edile.

I risultati di questo monitoraggio, aggiornato a metà giugno, ci mostrano che dei 108 miliardi destinati ad interventi di interesse del settore delle costruzioni, 93 miliardi, pari all'86%, risultano "territorializzati", ovvero per tali finanziamenti è possibile individuare i territori nei quali le risorse europee produrranno effetti in termini di investimenti realizzati.

In merito alla distribuzione geografica dei 93 miliardi territorializzati, emergono le regioni del Mezzogiorno e del Nord, rispettivamente con 39,1 miliardi (42%) e 38,8 miliardi (42%), mentre quelle del Centro ricevono 14,8 miliardi (16%).

Allo stesso modo abbiamo monitorato i molteplici avvisi pubblici, rivolti per lo più agli enti territoriali, per l'individuazione dei progetti ammessi a finanziamento.

Il quadro che emerge mostra alcune difficoltà da parte degli enti, soprattutto del Mezzogiorno, nel candidare progetti, causate da tempi molto stretti previsti nei bandi, frammentazione delle procedure e mancanza di strutture amministrative adeguate.

Tra dicembre 2021 e marzo 2022 sono stati pubblicati circa 20 avvisi/bandi per la selezione di progetti di interesse per le costruzioni.

In alcuni casi, come per i beni confiscati e gli asili nido, le scarse candidature hanno reso necessarie alcune proroghe e, in generale, si riscontrano ritardi nella pubblicazione delle graduatorie degli interventi finanziati a distanza di mesi dalla scadenza dei bandi.

Ora che dalla fase di programmazione si sta andando verso la fase realizzativa degli investimenti, resta centrale la necessità di accelerare le fasi autorizzative e i tempi di cantierizzazione.

Da questo punto di vista, il decreto Semplificazioni (d.l. n. 77/2021, c.d. Semplificazioni-*bis*) ha fatto alcuni passi avanti.

In particolare, abbiamo valutato positivamente le misure di semplificazione degli iter autorizzatori perché rispondono ad una esigenza più volte evidenziata dall'Ance, ovvero quella di intervenire sulle fasi a monte dell'affidamento dei lavori dove si concentrano le principali criticità del processo realizzativo delle opere pubbliche.

Secondo un nostro studio, infatti, nelle fasi a monte della gara si concentra il 70% dei ritardi.

La procedura delineata dall'art. 44, in particolare, va nella direzione auspicata dall'Associazione di anticipare tutte le valutazioni e gli atti autorizzatori in sede di progetto di fattibilità tecnico-economica all'interno di una conferenza di servizi a carattere semplificato e di velocizzare al massimo l'approvazione dei successivi livelli progettuali.

Questa conferenza di servizi beneficia di una serie di regole speciali che consentono l'acquisizione in questa stessa sede anche degli esiti del dibattito pubblico, della verifica preventiva dell'interesse archeologico e soprattutto della valutazione di impatti ambientale, così concentrando tutto in un unico momento.

Ulteriori passi in avanti risulterebbero anche con il primo decreto "Pnrr" (d.l. n. 152/2021).

Mi riferisco, in particolare, alla riforma dell'iter di approvazione del contratto di programma di Rfi che, secondo quanto indicato dallo stesso Mims, consentirebbe di ridurre a otto mesi i tempi necessari all'approvazione del documento programmatico, che in passato hanno richiesto anche tre anni, determinando l'impossibilità di impiegare risorse regolarmente iscritte nel bilancio dello Stato.

Al momento non sono disponibili dati ufficiali sull'attuazione del Piano che ci consentano di verificare se le misure finora introdotte siano veramente efficaci.

Quello che emerge, al di là del raggiungimento degli obiettivi intermedi (*target e milestone*) stabiliti con l'Europa per ora concentrati sulla parte riforme, è il persistere di grandi ostacoli sul mercato delle opere pubbliche che non risparmiano la realizzazione del Pnrr.

Il più grande dei temi, che negli ultimi mesi sta bloccando l'attività delle costruzioni è sicuramente il "caro materiali", ora gravemente acuito dagli effetti economici della guerra.

Basti considerare che nei primi cinque mesi di quest'anno il prezzo dell'acciaio tondo per cemento armato segna un ulteriore incremento del 58%, dopo il +54% registrato nel 2021. Il bitume, tra gennaio e maggio 2022, ha registrato un aumento del 48%, dopo il +35% dello scorso anno.

Incrementi ancora più forti si osservano per l'energia elettrica, che sempre nello stesso periodo è quasi quadruplicata. Dinamica analoga si riscontra anche per il gas naturale, il cui prezzo è quintuplicato.

Le conseguenze di tali numeri rischiano di compromettere il Pnrr. Lo dimostrano i rallentamenti nella pubblicazione delle gare rispetto alle previsioni, e le gare deserte per prezzi non remunerativi.

Solo tra fine ottobre 2021 e marzo 2022 abbiamo individuato 15 gare di appalto, per un importo totale di circa 650 milioni di lavori, che risultano andate deserte e 39 gare per circa 1 miliardo che hanno visto la partecipazione di un numero molto limitato di imprese, al massimo 5 operatori economici.

Un caso emblematico è rappresentato da Rfi, il soggetto attuatore responsabile di circa 24 miliardi di interventi sulla rete ferroviaria. L'ente, a causa dei rincari delle materie prime, oltre a rivedere il calendario delle gare con uno slittamento in avanti, ha aggiornato il quadro economico individuando 3,4 miliardi di extracosti, pari ad un incremento del costo delle opere del 36% rispetto alle previsioni formulate solo sei mesi fa.

Questo dimostra come i prezzi continuino a crescere (a marzo l'incremento dei costi delle opere ferroviarie era del 15% rispetto a dicembre) e quanto sia importante l'attuazione alle misure previste dal Governo con il decreto Aiuti per far fronte al caro materiali per cantieri in corso e in partenza.

Come Associazione abbiamo apprezzato lo sforzo finanziario messo in atto dal governo che consentirà di coprire gran parte dei sovraccosti sostenuti finora solo dalle imprese e l'introduzione di un principio che consente finalmente di adeguare automaticamente e immediatamente i prezzi ai valori correnti di mercato, senza lungaggini burocratiche.

È necessario ora dare immediata e concreta attuazione a queste misure.

Voglio tornare su un aspetto che rischia di ostacolare la realizzazione degli investimenti del Pnrr, ed è legato alla capacità amministrativa degli enti titolari degli investimenti.

Mi riferisco in particolare agli enti territoriali, che sono chiamati, proprio in questi mesi, ad uno sforzo senza precedenti per provvedere alla progettazione delle opere e alla pubblicazione dei relativi bandi di gara, visto che tutti gli investimenti previsti dovranno essere aggiudicati entro il 2023.

Una recente indagine dell'Ance presso le amministrazioni locali, con l'obiettivo di capire lo stato della progettazione degli investimenti finanziati con il Pnrr, ha messo in luce proprio queste difficoltà.

I risultati mostrano, infatti, che:

- il 66% degli interventi candidati e/o finanziati con il Pnrr è allo stato progettuale preliminare;
- il 72% dei progetti candidati e/o finanziati con il Pnrr non è stato aggiornato rispetto agli incrementi dei prezzi dei principali materiali da costruzione registrati nell'ultimo anno.

Le difficoltà nella progettazione risultano confermate anche dagli ultimi dati diffusi dal Ministero dell'interno in merito al Fondo progettazione enti locali.

Recentemente è stato pubblicato il decreto per la ripartizione dei fondi relativi all'annualità 2022, dal qual emergono circa 10.400 progetti per 1,2 miliardi che risultano esclusi dal finanziamento per risorse insufficienti. I progetti finanziati sono poco meno di 1.800 per soli 280 milioni.

Inoltre nella progettazione e realizzazione degli interventi del Pnrr, gli enti dovranno tenere conto non solo delle norme vigenti ma anche delle condizionalità specifiche stabilite per il Pnrr (es. principio del non arrecare danno ambientale (DNSH, *Do no significant harm*), principio del contributo all'obiettivo climatico (c.d. *tagging*), spese entro la prima metà del 2026, ecc.). Infine, dovranno rispettare anche gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e concorrere al conseguimento delle *milestone* e dei *target* previsti per il progetto.

I tempi molto stretti richiedono l'individuazione di soluzioni concrete ed efficaci per superare le criticità evidenziate e rafforzare la fase realizzativa del Pnrr.

Altra urgenza da affrontare è la scarsità di manodopera e di figure professionali necessarie per realizzare le opere del Pnrr.

Abbiamo calcolato che solo gli investimenti aggiuntivi del Pnrr e i principali interventi ferroviari in capo a Rfi determineranno un picco di fabbisogno occupazione di almeno 65.000 tra operai e impiegati da immettere velocemente nel settore se non vogliamo fermare i cantieri.

Il nostro è, per sua natura, un settore accogliente, che può offrire una possibilità a moltissimi giovani che oggi restano ai margini del mercato del lavoro. Sono 2 milioni i ragazzi tra i 15 e i 29 anni che non cercano lavoro e non sono più inseriti in un percorso di formazione.

Possiamo offrire loro una nuova opportunità in un ambiente professionale stimolante e tutelato. Le nostre scuole edili sono strumenti unici per formare giovani operai e professionisti. Bisogna farglielo sapere.

Il cantiere è un luogo altamente stimolante dove tante professionalità si mettono in gioco. Dove ci si sporca le mani, ma si vede crescere qualcosa.

Siamo pronti ad accogliere migliaia e migliaia di nuovi lavoratori e ci stiamo muovendo per far incontrare la domanda e l'offerta attraverso la collaborazione tra pubblico e privato.

Al riguardo abbiamo recentemente firmato due protocolli, il primo con il Ministero del lavoro e il secondo con la Confederazione nazionale delle Misericordie d'Italia, al fine di formare e avviare al lavoro nel settore edile cittadini stranieri, rifugiati e migranti, nell'ottica dell'inclusione sociale.

* * *

CONFLITTI, PANDEMIA E SITUAZIONE ECONOMICA: GLI EFFETTI SULLE PROGETTUALITÀ DEL PNRR

Francesca Mariotti (*)

Sommario: 1. *Lo scenario economico*. – 2. *Intro su Pnrr e NGEU*. – 3. *La priorità di confindustria*. – 4. *Problemi di lunga durata*. – 5. *Conflitti, pandemia e situazione economica: il ruolo del Pnrr*. – 6. *Criticità lato investimenti ed effetti sulle progettualità del Pnrr*.

1. *Lo scenario economico*

A partire dallo scorso anno, i prezzi delle *commodity* energetiche sono cresciuti progressivamente, raggiungendo livelli critici già a dicembre 2021, e subendo ulteriori rialzi a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina. Le dinamiche dei prezzi delle materie prime energetiche stanno colpendo in particolare i Paesi europei, ma le stime del Centro studi Confindustria rivelano come, in confronto a Francia e Germania, l'Italia sia il Paese dove la crisi energetica rischia di produrre i maggiori danni.

In particolare, a politiche invariate pre-crisi, l'incidenza dei costi energetici sul totale dei costi di produzione per l'economia italiana si stima possa raggiungere l'8,8% nel 2022, più del doppio del corrispondente dato francese (3,9%) e quasi un terzo in più di quello tedesco (6,8%). Si amplierebbe così il divario di competitività di costo dell'Italia dai principali partner europei. E ciò avverrebbe per tutti i principali comparti dell'economia: dal settore primario, all'industria fino ai servizi.

L'impatto per l'Italia si traduce in una crescita della bolletta energetica stimata tra i 5,7 e i 6,8 miliardi su base mensile; per il solo settore manifatturiero, il corrispondente aumento è stimato in circa 2,3-2,6 miliardi.

In generale, l'attività industriale italiana è stimata in flessione a maggio dopo un primo trimestre negativo. Nel secondo trimestre 2022 si avrebbe così una contrazione già acquisita di -0,6% della produzione industriale. Nel secondo trimestre 2022 lo scenario per l'Italia resta molto incerto (dopo il +0,1% del Pil nel primo).

In questo contesto pieno d'incertezze, s'inseriscono le decisioni di politica monetaria della Bce e la discussione sulla riforma del Patto di stabilità e crescita.

In questa fase, le decisioni della Bce di aumento dei tassi d'interesse per frenare l'alta inflazione avranno rilevanti conseguenze. Diversamente dagli Stati Uniti, l'inflazione non deriva da un eccesso di domanda bensì dall'aumento dei prezzi di energia e beni alimentari che è solo parzialmente stato trasferito sugli altri beni e soprattutto non è finito sui salari. Di fronte a *shock* di offerta la politica monetaria potrebbe rivelarsi inefficace a limitare i rincari mentre più facilmente avrà impatti recessivi.

Sarà importante evitare il disancoraggio delle aspettative di inflazione che potrebbe verificarsi qualora si innescasse una spirale prezzi-salari; d'altra parte, sarà importante agire anche attraverso politiche fiscali di sostegno, coordinate a livello Ue.

La riforma del Patto di stabilità dovrà portare a una semplificazione delle regole, e dovrà favorire politiche anti-cicliche, con target realistici per gli Stati membri. In particolare, vanno definiti percorsi di riduzione del debito pubblico sostenibili e gradualmente.

È positivo il recente annuncio della Bce di creare un nuovo strumento per evitare la frammentazione dei mercati finanziari. Tuttavia, i dettagli sono ancora vaghi e possono generare ulteriore incertezza. La probabilità di tensioni sui mercati finanziari nei prossimi mesi è alta. Per il nostro Paese, all'incertezza economica si aggiungerà l'incertezza politica sull'esito delle elezioni.

2. *Intro su Pnrr e NGEU*

Il Pnrr è quantomai essenziale oggi. Il Paese resta ancora esposto a molti rischi esogeni (recrudescenza Covid, crisi energetica, tensioni internazionali, *spread* elevato).

Il sentiero è piuttosto stretto. In Italia si inizia a scontare il peso delle prossime elezioni e non abbiamo margini per ulteriori scostamenti di bilancio. Non ci sono le condizioni di finanza pubblica per permettercelo. Tra l'altro, il Def dello scorso aprile prevede manovre restrittive gradualmente da qui al 2025 (pareggio del saldo primario). Ci resta solo da utilizzare bene i fondi previsti dal Pnrr.

Si tratta di un'occasione storica: basti pensare che il *Next Generation EU* è uno strumento basato, per la prima volta, sull'emissione di debito comune, nel quale l'impiego delle risorse da parte degli Stati membri è legato all'implementazione di alcune riforme che siano state ritenute funzionali a rafforzarne il potenziale di crescita.

(*) Direttore generale di Confindustria.

Vista l'enorme dote per l'Italia, oltre 191 miliardi per realizzare 134 investimenti e 63 riforme (senza contare quelli del Fondo complementare), la buona riuscita del Piano italiano indica una direzione da intraprendere a livello europeo: cioè se ci sarà più o meno Europa.

La buona riuscita del Piano dipende soprattutto dall'Italia e dalle riforme che sarà in grado di fare. Le riforme, infatti, sono la parte più rilevante del *Next Generation EU* e del Pnrr, che sono giunti all'esito di un processo lungo e che ha avuto proprio nelle riforme uno dei principali punti di sviluppo.

3. La priorità di Confindustria

Sin da quando è nato il Pnrr, Confindustria ha accolto positivamente il desiderio la strategia riformatrice che ha ispirato la scrittura del Piano. La priorità di Confindustria è rendere l'Italia un paese attraente per capitali nazionali e internazionali, imprese e anche giovani talenti.

Su quest'ultimo punto, lasciatemi spendere una parola: perdere i giovani significa perdere la capacità di innovare, una qualità imprescindibile in un mondo in continua evoluzione e da sempre tratto distintivo del sistema manifatturiero italiano.

Oggi, tuttavia, l'Italia non appare così attraente:

Per esempio, i dati *Doing Business 2020*, un rapporto della Banca mondiale sulla facilità nel condurre attività imprenditoriali, collocano l'Italia in coda ai G7 e dietro a molti paesi euro (1);

Oppure i dati Cepej sui tempi della giustizia civile mostrano che in Italia i processi durano in media il doppio della media europea. È chiaro che le imprese preferiranno investire altrove anziché in Italia.

4. Problemi di lunga durata

La scarsa attrattività del Paese non è una tematica recente, tutt'altro, e, perdonatemi il gioco di parole, non è neppure mai stata una tematica "attraente" per le agende politiche degli ultimi vent'anni.

Ma partiamo da due osservazioni tra di loro collegate:

1. Alcuni "colli di bottiglia" hanno impedito al Paese di intraprendere un percorso di crescita sostenuta. È il riflesso della bassa produttività, decenni di riforme fallite, investimenti pubblici insufficienti. Le cause sono molteplici e di lungo corso: l'eccesso di burocrazia, la lentezza della giustizia, l'elevata evasione fiscale e la corruzione, la poca concorrenza in alcuni settori. Perciò, pur avendo un settore privato forte, le suddette problematiche impediscono al Paese di incamminarsi su un sentiero di convergenza verso i principali *competitor* e la loro rimozione darebbe un forte impulso alla crescita.

2. Il livello del debito pubblico in Italia è particolarmente elevato (150,8% del Pil nel 2021) già ben prima della pandemia, e gli interessi pagati sul debito drenano risorse (circa 60 miliardi l'anno) che potrebbero essere utilizzate per interventi più meritevoli (penso, ad esempio, all'istruzione, dove la spesa per interessi è stata superiore a quella per l'istruzione per parecchi anni, caso quasi unico nell'Ue) (2). Questo ha probabilmente impedito di investire e di innovare al pari degli altri Paesi.

5. Conflitti, pandemia e situazione economica: il ruolo del Pnrr

Appare quindi chiaro che il Paese è stato e resta ancora esposto a rischi e a *shock* esogeni, come il Covid prima e poi la crisi energetica e la guerra Russia-Ucraina, vista la sua situazione di fragilità e di bassa crescita. Occorre sanare tali debolezze, che non sono mai state affrontate adeguatamente: il Pnrr è nato proprio con tale scopo.

Il Piano punta, da un lato, ad accelerare i processi di modernizzazione e transizione del nostro tessuto produttivo e, dall'altro, a "ricucire" i divari che ancora caratterizzano il Paese, riparando, al contempo, i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica, quest'ultima abbattutasi su un tessuto economico, sociale ed ambientale già fragile.

Tra l'altro, il Pnrr indica un impatto atteso, collegato alle riforme, quantificabile in 1,4 punti percentuali a fine 2026, ma i veri benefici per il sistema produttivo si vedranno a regime, nel lungo periodo, quando il contributo è stimato in ben 3,3 punti percentuali.

Come Confindustria, la nostra valutazione dei contenuti delle singole linee di intervento è globalmente positiva, seppur si riscontrino talune lacune (ad esempio, l'assenza di riferimenti alla specializzazione dell'offerta di giustizia) e alcune sovrapposizioni tra piani di intervento.

Soprattutto, però, apprezziamo la strategia riformatrice ambiziosa, che richiederà di incidere in profondità sulla capacità amministrativa e sui processi di produzione ed erogazione di beni e servizi pubblici; anche per questo, oltre che per la "dimensione" in sé degli interventi, l'attuazione richiederà un "alto tasso" di coesione politica e sociale.

(1) Abbiamo grandi ritardi in alcuni indicatori importanti, tipo iniziare un'attività, *starting a business*, in cui siamo novantottesimi (da noi servono l'equivalente di 11 giorni contro i 9 della media Ocse). Oppure l'indicatore sulla facilità di pagare le tasse, *paying tax*, in cui siamo centoventottesimi (ci mettiamo 238 ore all'anno contro i 159 Ocse), nel far rispettare i contratti, *enforcing contracts*, in cui siamo centoventiduesimi (ci vogliono oltre 1.100 giorni, contro una media di 600 nei paesi Ocse).

(2) L'Italia ha avuto una spesa per interessi superiore a quella per l'intera istruzione per molti anni, almeno dal 2011 al 2017. Nel panorama europeo, invece, si trovano soltanto la Grecia (2011-2012) e l'Islanda (2011-2015).

6. Criticità lato investimenti ed effetti sulle progettualità del Pnrr

Confindustria segnala il rischio concreto che alcuni investimenti previsti dal Pnrr potrebbero essere di difficile realizzazione ai prezzi attuali. Inoltre, la scarsità di vari materiali potrebbe rendere difficoltoso realizzarli nei tempi previsti.

Vi sono in primo luogo delle criticità “congiunturali”, legate all’attuale quadro geopolitico ed economico internazionale:

1) il rischio concreto è che alcuni investimenti previsti dal Pnrr possano essere di difficile realizzazione ai prezzi attuali. Iniziato ad autunno scorso ed esacerbato dal conflitto Russia-Ucraina, l’aumento dei prezzi di materie prime ed energia impedisce alle aziende di partecipare alle gare;

2) inoltre, la scarsità di vari materiali potrebbe rendere difficoltoso realizzarli nei tempi previsti. Supponendo che si possa trovare una soluzione per i prezzi a livello europeo (ad esempio utilizzando nuove risorse nazionali fresche o i fondi strutturali europei inutilizzati), alcune scadenze per il completamento degli investimenti, principalmente in materia di costruzioni (asili nido, ferrovie ad alta velocità, ecc.), dovrebbero essere posticipate a causa della carenza di offerta di materiale sul mercato.

È interesse di tutti che l’Italia riesca a centrare gli obiettivi del Pnrr nei tempi previsti, e riteniamo che vada tenuta la barra dritta sul cronoprogramma delle riforme. È però necessario prendere atto degli effetti dirompenti del conflitto sulla tenuta del nostro sistema produttivo, e quindi sulla effettiva capacità di attuazione delle opere e degli investimenti previsti dal Piano. L’elevata incertezza su durata e conseguenze del conflitto impongono al Governo italiano e alle istituzioni europee di ipotizzare preventivamente la possibilità di interventi ampliativi o modificativi di NGEU e dei Piani nazionali.

Vi sono poi delle criticità “di struttura” per l’attuazione degli investimenti previsti dal Pnrr, legate alle modalità di implementazione del Piano:

1) le aziende lamentano difficoltà a trovare le opportunità di investimento aperte dal Pnrr e alcune scadenze sono piuttosto strette. Come Confindustria implementeremo un sistema di monitoraggio e comunicazione delle opportunità aperte per aumentare la partecipazione delle imprese alle gare;

2) la scarsa capacità amministrativa, specie degli enti locali e dei comuni del Mezzogiorno. Il problema è noto, ma se si considera che circa 70 miliardi di RRF dovranno essere gestiti e “messa a terra” dalle amministrazioni locali, il quadro diventa allarmante;

3) c’è il rischio di caricare gli enti locali di lavoro senza che alcuni di essi abbiano personale sufficiente e competente. Pertanto, è necessario potenziare il personale attraverso un’adeguata spesa per la formazione e le nuove assunzioni;

4) mancano informazioni aggiornate sull’azione svolta da alcune infrastrutture create dal d.l. n. 77/2021 per gestire rapidamente alcune procedure complesse legate alla realizzazione delle opere pubbliche: i) il Comitato speciale del consiglio superiore dei lavori pubblici; ii) la Commissione tecnica Pnrr-Pniec; iii) la Soprintendenza speciale Pnrr.

Valgono infine delle considerazioni “generali” su alcune criticità di fondo relative al funzionamento della macchina pubblica, che devono assolutamente essere risolte per esprimere al meglio il potenziale di crescita del Paese:

La pubblica amministrazione è ancora poco appetibile per i giovani: siamo un paese gerontocratico, in cui frequentemente a un giovane è preclusa la possibilità di fare carriera, e questo contribuisce alla loro fuga. Manca un sistema in grado di premiare il merito attraverso incentivi economici. Poco si fa per rimediare e i giovani non sono adeguatamente pagati. Uno dei motivi delle difficoltà nell’assumere 500 funzionari del Mef era una retribuzione bassa. Di conseguenza, l’assenza di giovani rallenta ulteriormente i già lenti processi di “*capacity building*” per rendere strutturali i miglioramenti previsti dal Pnrr in termini di qualità e capacità progettuale della pubblica amministrazione.

I dipendenti dovrebbero essere formati per utilizzare correttamente gli strumenti tecnologici messi a disposizione dal Pnrr per favorire la transizione. E, in generale, sia nel settore pubblico che privato occorrono ingenti investimenti in capitale umano, tre dati appaiono particolarmente preoccupanti:

a) siamo uno dei paesi con il più grave disallineamento di competenze (*skill mismatch*): la difficoltà di reperire laureati si manifesta in media in oltre 4 casi su 10 e aumenta sensibilmente per alcuni profili tecnici (ad esempio ingegneri);

b) abbiamo un’incidenza dei NEET (giovani tra i 15 ei 29 anni che non lavorano e non studiano) di circa il 23%, contro una media Ue molto più bassa;

c) il numero di laureati in materie Stem è ancora basso (24,7% in Italia nel 2020-21, contro il 26,8% in Francia, il 27,5% in Spagna e il 32,2% in Germania).

Affrontare queste questioni, e dunque ripartire dalle persone, resta la chiave per costruire grandi progetti, dentro e fuori il Pnrr.

* * *

IN CONCLUSIONE DEI LAVORI DELLA PRIMA GIORNATA

Enrico Giovannini (*)

Il primo punto che vorrei sottolineare è che, nonostante l'enorme scetticismo che ha accompagnato l'avvio del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) italiano, non solo abbiamo centrato gli obiettivi di fine 2021, ma, come ieri il Mef ha indicato, abbiamo centrato anche quelli del primo semestre 2022. Inoltre, per ciò che riguarda il nostro ministero, come apparirà del rapporto che uscirà tra qualche giorno, posso anticipare che abbiamo anche anticipato diversi obiettivi previsti per il secondo semestre del 2022. Questo vuol dire che va tutto bene? Che è tutto a posto? Che non ci sono problemi? Ovviamente no, ma vorrei solo sottolineare quanto lavoro c'è dietro a tutto questo e non mi riferisco solo al lavoro del Governo, ma anche a quello del Parlamento, delle altre istituzioni coinvolte e, naturalmente, il lavoro di chi sul territorio sviluppa e realizza progetti per cambiare il nostro Paese, magari rendendo concrete idee che, come abbiamo sentito anche poco fa, sono state bloccate per anni dalla mancanza di risorse.

Come sapete, il nostro Ministero è responsabile di più di 61 miliardi di fondi derivanti dal Pnrr e dal Piano nazionale complementare (Pnc). Alcuni dei progetti che potranno essere realizzati grazie a queste risorse vengono, effettivamente, da molto lontano: mi riferisco, ad esempio, alla circonvallazione ferroviaria di Trento, che è dei primi anni duemila. Ma in base alla nuova impostazione che ho voluto dare al lavoro del Ministero, non verrà semplicemente realizzato un progetto vecchio, ma grazie ad una serie di nuove linee guida e al coinvolgimento della comunità locale, si tratterà di un progetto ripensato alla luce dei criteri di sostenibilità, sui quali tornerò successivamente. Infatti, da un lato, l'obbligo di rispettare il principio *do not significant harm* (DNSH), cioè di non danneggiare significativamente l'ambiente, che l'Unione europea ha posto alla base del Pnrr e che noi abbiamo preso molto seriamente, ha richiesto una rivisitazione del progetto di fattibilità tecnico-economica su cui disegnare l'appalto integrato, che a sua volta consentirà di procedere con rapidità alla realizzazione delle opere stesse. Dall'altro, il progetto presentato da Rete ferroviaria italiana (Rfi) è stato modificato attraverso il dibattito pubblico, che ha coinvolto migliaia di cittadini, numerose associazioni, le comunità locali. Ovviamente, non tutte le opinioni sono state inserite nel progetto definitivo, ma è stato dimostrato che le nuove regole del dibattito pubblico, che ho voluto inserire come momento fondamentale per le grandi opere del Pnrr, funzionano.

Il secondo aspetto che desidero porre alla vostra attenzione è che le "grandi opere" finanziate dal Pnrr e da altre fonti sono ora inserite in un quadro programmatico di medio e lungo termine, descritto nei documenti elaborati dal Ministero riguardanti le strategie relative al sistema ferroviario, al sistema stradale e autostradale, alla mobilità ciclistica, allo sviluppo del sistema degli aeroporti, alle infrastrutture idriche, ecc. Grazie allo sviluppo di questi piani è possibile valutare come le singole opere si inseriscano in una visione futura del Paese basata sull'interconnessione e l'accessibilità come principi guida. Ad esempio, entro il 2031 verranno connessi per ferrovia 17 aeroporti, oltre ai 7 già connessi, e questo cambia, significativamente, il modo di immaginare i piani aeroportuali, evitando che gli aeroporti siano delle monadi, ma siano parte di un sistema logistico, nazionale e internazionale, moderno, efficiente e sostenibile, anche per centrare gli obiettivi di riduzione delle emissioni definiti a livello europeo e i nuovi requisiti del pacchetto europeo *Fit-for-55*.

Il terzo punto ha a che fare con l'attenzione posta sul Pnrr. Va benissimo concentrare la discussione pubblica sul Pnrr, ma ormai, grazie ai fondi europei, ai fondi nazionali, alle decisioni del Governo con la legge di bilancio per il 2022, dobbiamo guardare al di là del Piano per preparare la seconda parte della "partita", quella cioè che va oltre il 2026. Come detto, per l'area di competenza del Ministero, il Pnrr vale oltre 61 miliardi, ma il quadro complessivo derivante dall'insieme delle decisioni assunte durante il Governo Draghi a valere sulle diverse risorse vale circa 105 miliardi di euro, con investimenti programmati fino al 2032 che riguardano la trasformazione della mobilità locale, nazionale e internazionale, la tutela delle risorse idriche, la rigenerazione urbana e molti altri aspetti.

Oltre che sugli aspetti legati alla pianificazione, cioè al "cosa fare", il Ministero si è molto concentrato anche sul "come" realizzare le nuove infrastrutture, alla luce dei principi della sostenibilità. Fondamentali da questo punto di vista sono le linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici (Csslpp) per la predisposizione dei progetti di fattibilità tecnico-economica, le quali impongono la redazione di una relazione di sostenibilità, che deve indicare come l'opera contribuisca agli obiettivi europei di riduzione delle emissioni e rispetti il principio DNSH, il che vuol dire porre attenzione all'impatto sulla biodiversità, superando la logica delle compensazioni.

Infine, ma non meno importante, vorrei citare come punto cruciale del nuovo modo di programmare e realizzare le infrastrutture il coinvolgimento dei cittadini. Infatti, ho voluto riportare in una posizione centrale del processo decisionale il dibattito pubblico perché non si possono fare i grandi interventi infrastrutturali senza il coinvolgimento delle comunità locali. E se si guarda agli undici dibattiti pubblici sulle grandi opere che sono stati avviati e in vari casi conclusi, la risposta delle comunità locali è stata estremamente positiva, anche perché sono state definite regole chiare,

(*) Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

tempistiche e metodi di dibattito ben determinati, in parte mutuati dagli altri Paesi europei. E spero che questa impostazione venga confermata anche nel prossimo codice degli appalti.

E vengo al tema delle procedure, un tema complesso che ha visto interventi molto importanti negli ultimi anni, e soprattutto nell'ultimo anno, per ciò che concerne le opere del Pnrr. Ovviamente, la verifica della bontà delle decisioni assunte verrà dalla capacità dell'amministrazione di utilizzare queste nuove procedure in modo efficace, testarle sul campo, valutare eventuali controindicazioni (pensiamo ai temi dei rischi di infiltrazione mafiosa, della corruzione, ecc.). Ma non dobbiamo avere paura del cambiamento che abbiamo introdotto con le nuove procedure Pnrr, perché esso ci insegnerà tante cose, da utilizzare per la definizione del nuovo codice. Credo, infatti, che in Italia abbiamo l'esigenza assoluta di sperimentare, verificare e poi rendere, eventualmente, permanenti certe procedure, come quella riguardante le dieci opere dell'allegato IV del d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021. Si tratta di una procedura speciale, imperniata sul Comitato speciale del Cslpp, che consente di lavorare in parallelo e non in sequenza, di svolgere in modo unitario valutazioni di carattere tecnico, ambientale, paesaggistico, di coinvolgere le comunità locali, riconducendo a unità tutte le componenti del processo e, ove necessario, dirimere eventuali conflitti attraverso il ricorso al Consiglio dei ministri. La procedura ha funzionato molto bene per la diga foranea di Genova (9 mesi per tutte le autorizzazioni invece dei 4 anni e mezzo necessari con la legislazione precedente al Pnrr) e anche per altre opere.

Poiché il Parlamento ha appena approvato la nuova legge delega sul codice dei contratti, avremo l'opportunità, anzi il dovere, di travasare nel futuro codice tutto quello che sta funzionando e, magari, cambiare in una direzione imprevista quello che la normativa precedente prevedeva, mettendo da parte quelle modifiche che non hanno invece prodotto risultati. Nel fare ciò dobbiamo essere realisti, guardando in faccia i problemi, ma dobbiamo anche imparare a non guardare la realtà attraverso lo specchietto retrovisore. Pensate ai 41 miliardi di affidamenti dell'anno scorso, che rappresentano un record assoluto (il doppio, in qualche caso anche il triplo, rispetto agli anni precedenti) e mostrano come dopo la faticosissima entrata in vigore del codice del 2016 le stazioni appaltanti, nonostante le difficoltà e grazie alle semplificazioni fatte dai governi precedenti, hanno ormai preso dimestichezza con quelle procedure.

Ora, alla luce di questo risultato, mi domando e vi domando se vogliamo veramente di nuovo cambiare tutto, come alcune forze politiche propongono, tra l'altro proprio nel 2023, cioè nel momento in cui si dovrà fare il massimo sforzo per assumere le obbligazioni giuridicamente vincolanti riferite al Pnrr. Sottolineo questo perché nei prossimi mesi ci sarà un lavoro intenso da fare non solo con il Consiglio di Stato, ma anche con gli *stakeholder* privati e con le stazioni appaltanti di diversa dimensione, che ci aiuti a capire effettivamente in che direzione cambiare il codice dei contratti, imparando dalle lezioni anche di questi mesi, per declinare al meglio i criteri che il Parlamento ha fissato con la legge delega.

È proprio in questa direzione che si è già mosso il Governo grazie al d.l. n. 77 e al Pnrr: pensiamo alle condizionalità e alle premialità rispetto al lavoro femminile, al lavoro giovanile, alla tutela del lavoro, alle nuove regole per il subappalto, alla sostenibilità ambientale, le quali rappresentano una straordinaria opportunità per il sistema delle imprese, ma anche per le stazioni appaltanti, per fare un salto di qualità importante. Questi processi vanno però accompagnati con un'adeguata formazione degli operatori. Cosa che abbiamo realizzato con la *Pnrr Academy*, che il nostro Ministero ha lanciato in collaborazione con la Scuola nazionale di amministrazione e alcune università, cioè corsi online sulle nuove procedure Pnrr che hanno coinvolto oltre 15.000 responsabili unici del procedimento (Rup) nelle stazioni appaltanti e non solo. Con questa esperienza abbiamo incontrato tante persone desiderose di aggiornamento, pronte ad imparare le opportunità offerte dalla nuova normativa e impegnate ad evitare di commettere errori, anche alla luce delle buone pratiche che nel nostro Paese si stanno realizzando o si sono già realizzate nel rispetto delle norme.

Ancora due considerazioni con le quali vado a concludere. Il Pnrr è un'operazione veramente titanica per le nostre amministrazioni: per questo c'è bisogno, e il Governo li ha previsti, di interventi di assistenza tecnica, come quelle avviati per il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (Pinqua), in cui Invitalia e Cdp, con l'aiuto dei privati, stanno iniziando ad affiancare i comuni e le regioni che hanno vinto i bandi, così da progettare in modo innovativo, sfruttando i criteri di sostenibilità ambientale e sociale, nonché di digitalizzazione, gli interventi di rigenerazione urbana all'interno di nuovi modi di pensare alle città. Questo sforzo di formazione e affiancamento va proseguito, intensificato e aperto al di là del Pnrr, per aiutare le amministrazioni a fare qualcosa di cui abbiamo assoluto bisogno, e su cui il nostro Paese è in ritardo, cioè la capacità di sviluppare progetti efficienti di *partnership* privato-pubblico, fortemente problematici per motivi giuridici e procedurali.

Nell'ultimo anno, proprio nel campo della rigenerazione urbana ci sono stati investimenti a livello europeo pari a circa 80 miliardi di euro, mentre in Italia sono stati pari a 800 milioni. Le nostre città hanno bisogno di essere rigenerate, i nostri edifici di essere rinnovati, ed è per questo che nella legge sulla rigenerazione urbana, in discussione in Parlamento, chiediamo una delega per aggiornare le norme tecniche e urbanistiche. Infatti, soprattutto dopo le recenti decisioni del Consiglio europeo ambiente dei giorni scorsi, è evidente come la rigenerazione dei quartieri, l'efficientamento energetico, il ripensamento e il miglioramento delle nostre città sarà un tema che ci accompagnerà per i prossimi trent'anni. Non possiamo affrontare questa sfida puntando unicamente su finanziamenti pubblici, ma sappiamo bene che tante operazioni di *partnership* sono finite per ricadere sulle spalle del pubblico, con l'aumento del deficit, del debito pubblico: ecco perché le normative, ma anche la formazione, soprattutto per mettere gli enti locali in grado di operare allo stesso livello del privato, sono così importanti.

Questi erano gli spunti, in qualche caso forse provocatori o divisivi, che volevo condividere con voi, perché il lavoro da svolgere è ancora tantissimo ed è un lavoro che deve svolgere non solo il Governo, ma tutte le istituzioni, tra cui naturalmente la Corte dei conti, che ha un ruolo fondamentale, sia a livello nazionale ma anche a livello locale. È uno sforzo di rinnovamento del Paese che ci impegnerà ancora per anni: i passi compiuti in quest'ultimo anno sono stati tanti, in qualche caso sorprendenti per molti, ma c'è ancora molto lavoro da fare. Quindi, spero che dal confronto di questi giorni emergano idee e suggerimenti perché già nei prossimi mesi, ma anche oltre, avremo bisogno di nuove idee per vincere questa sfida.

* * *

AUTONOMIE TERRITORIALI, SISTEMA CAMERALE E PNRR: QUALE CONTRIBUTO ALLO SVILUPPO DEI TERRITORI? ESPERIENZE E PROSPETTIVE

Piero Antonelli (*)

Sommario: 1. *Il Pnrr: strategia ed obiettivi per l'Italia di domani.* – 2. *La scelta del Governo: il pieno coinvolgimento dei territori.* – 3. *La territorializzazione degli investimenti.* – 4. *Le misure di diretta gestione delle province.* – 5. *Le riforme strategiche: la nuova p.a. e la riforma dei contratti pubblici.* – 6. *Il ruolo chiave del personale.* – 7. *La crisi internazionale: l'impatto e i rischi.* – 8. *Conclusioni.*

1. *Il Pnrr: strategia ed obiettivi per l'Italia di domani*

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza si pone un obiettivo ambizioso: lasciare alle generazioni future un nuovo modello di sviluppo capace di costruire una crescita economica più robusta, sostenibile e inclusiva, che permetta all'Italia di superare quelle frammentazioni che rendono il Paese ancora troppo fragile.

Una delle priorità trasversali del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) riguarda la riduzione dei divari territoriali che caratterizzano il nostro Paese. Non solo tra Nord e Sud ma anche tra i centri maggiori e le zone periferiche.

Ciò dovrà avvenire attraverso investimenti in diversi settori: dalle infrastrutture alla mobilità sostenibile, dagli interventi per sanità e sociale a quelli per la digitalizzazione.

2. *La scelta del Governo: il pieno coinvolgimento dei territori*

La stesura del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano è stata da subito un grande lavoro di gruppo: il livello di partecipazione alla definizione delle missioni, degli obiettivi, della scelta delle priorità è stato totale.

Governo, Parlamento, regioni, province e comuni hanno, insieme, scritto questo Piano.

Questa collegialità si è poi confermata e rafforzata nell'avvio del percorso di attuazione. Le istituzioni territoriali sono coprotagoniste insieme al Governo in tutte le strutture decisionali che sono state costituite per accompagnare l'attuazione.

La Cabina di regia politica, il confronto continuo in Parlamento, le strutture dei singoli ministeri, il tavolo di partenariato, fino ai tavoli tecnici lavorano ormai in raccordo ed è evidente che si stanno costruendo nuovi metodi di collaborazione tra il Governo centrale e le istituzioni locali.

3. *La territorializzazione degli investimenti*

A regioni, province, città metropolitane, comuni è affidata la gestione di oltre il 40% delle risorse europee assegnate all'Italia, più di 66 miliardi di euro, ma l'impegno degli enti territoriali non si esaurisce nella sola messa a terra degli investimenti.

In questo quadro, i comuni e le città metropolitane sono gli attori principali, con circa 40 miliardi di euro di investimenti da portare a termine: dalla costruzione degli asili nido ai progetti di rigenerazione urbana, dagli investimenti per la cultura e il turismo a quelli per il sociale.

Alle province spetta il compito di rendere sicuri, moderni ed ecologici gli oltre 5.100 edifici delle scuole superiori e avranno anche l'opportunità offerta dal Piano nazionale complementare al Pnrr di intervenire sulle infrastrutture viarie destinate alle aree interne, con l'obiettivo di realizzare nuove reti di collegamento in grado di sostenere la crescita economica e sociale di questi territori.

4. *Le misure di diretta gestione delle province*

Investimenti scuole superiori

Il Pnrr stanZIA quasi 2 miliardi (1,1+850 mln) per la messa in sicurezza e realizzazione delle scuole secondarie superiori. Saranno realizzati 1.500 interventi in altrettante scuole su tutto il territorio nazionale.

Il bando Nuove scuole assegna 1,1 miliardi per 216 enti locali: 189 comuni, 6 città metropolitane, 21 province.

L'obiettivo è di costruire la scuola del futuro: innovativa, sostenibile, sicura e inclusiva; di garantire il diritto allo studio, le competenze digitali e le capacità necessarie per cogliere le sfide, superando ogni tipo di disparità e contrastando la dispersione scolastica, la povertà educativa e i divari territoriali.

Una scuola che svolge a pieno il ruolo educativo strategico per la crescita del Paese e forma cittadine e cittadini consapevoli, in grado di potere essere determinanti nello sviluppo dell'Italia di domani.

Grazie a questi fondi saranno costruite 27 nuove scuole secondarie superiori, con un investimento di 291 milioni.

(*) Direttore generale dell'Unione Province d'Italia (Upi).

Investimenti strade

Il Pnrr non consente investimenti sulle strade secondarie.

Il confronto e la collaborazione tra Upi e Ministero delle infrastrutture per la mobilità sostenibile hanno però portato ad un importante cambio nella visione strategica rispetto all'opera di infrastrutturazione del Paese.

Ciò si è tradotto in diverse forme di finanziamento mirate alla messa in sicurezza e riqualificazione della rete viaria provinciale quale rete in grado di ridurre i divari territoriali.

In particolare:

- oltre 3,4 miliardi dal 2022 al 2036 sono stati destinati alla messa in sicurezza e modernizzazione della rete viaria secondaria provinciale, consentendo anche, per la prima volta, costruzione di nuove strade, all'insegna dell'innovazione e della sostenibilità ambientale;

- 1,4 miliardi per la messa in sicurezza e nuova costruzione di ponti e viadotti.

Risorse che si aggiungono a quelle già previste dal 2020 e che portano ad un totale di 6,7 miliardi l'investimento per le strade provinciali e di 2,5 miliardi quello per la messa in sicurezza dei ponti e dei viadotti.

Il caso della viabilità delle aree interne

L'unico investimento per la viabilità provinciale è quello previsto dal Piano nazionale complementare al Pnrr che prevede un investimento di 300 milioni.

In questo caso l'impegno delle province è duplice: non solo sono i soggetti attuatori degli interventi, ma hanno gestito e diretto tutta la fase iniziale, di coordinamento delle assemblee dei comuni delle aree interne.

È un nuovo modello di gestione degli investimenti sul territorio, che coglie a pieno il ruolo delle Province come istituzioni motori dello sviluppo locale.

5. Le riforme strategiche: la nuova p.a. e la riforma dei contratti pubblici

Il dispositivo di ripresa e resilienza non prevede solo "risorse finanziarie da impiegare per investimenti" ma anche "riforme": cambiamento della pubblica amministrazione, innovazione e digitalizzazione, riorganizzazione e semplificazione dei processi, riqualificazione del personale, formazione continua.

Si tratta, in questi casi, di misure essenziali e strategiche. Il Pnrr corre ad una velocità che non è ancora quella della p.a. italiana e ha bisogno di conoscenze e professionalità che spesso non si trovano negli uffici degli enti locali, a partire da quelli dei piccoli comuni.

Queste riforme devono portare a:

- migliorare l'accesso alla p.a., rendendolo un luogo attrattivo per i talenti;
- semplificarne le procedure per rendere più facile il rapporto con i cittadini e le imprese;
- innovare l'organizzazione interna, investendo sulla formazione dei dipendenti per migliorarne le competenze e favorirne la crescita professionale;
- raggiungere una completa digitalizzazione ancora molto lontana nei nostri uffici pubblici;
- velocizzare la tempistica che, oggi non è in linea con quella degli altri Paesi partner e non ci consente di cogliere a pieno le opportunità offerte dall'Unione europea.

Altre riforme amministrative essenziali su cui l'Italia si è impegnata con la Ue nel Pnrr è quella relativa alla disciplina dei contratti pubblici, che è stata affrontata con la l. 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici".

La delega prevede una semplificazione complessiva della disciplina degli appalti e punta a ridefinire e rafforzare la disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, con l'obiettivo "di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche".

Occorre ricordare che, sui 76 enti delle regioni a statuto ordinario, sono 56 le province che hanno attivato in questi anni una stazione unica appaltante a servizio dei comuni del proprio territorio, convenzionando oltre 1.500 comuni dei 3.850 potenzialmente interessati.

In piena pandemia e con tutte le limitazioni imposte dalle restrizioni sanitarie, le stazioni uniche appalti provinciali hanno gestito oltre 1.800 gare per un importo di più di 2,1 miliardi di euro.

6. Il ruolo chiave del personale

La ricaduta organizzativa delle fasi di attuazione dei progetti del Pnrr e Pnc è rilevante e richiede un rafforzamento strutturale degli enti non solo "temporaneo e straordinario".

Con l'entrata in vigore del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione sulla nuova disciplina delle assunzioni di personale nelle province e nelle città metropolitane, le province potranno finalmente programmare le loro assunzioni, dopo anni di blocco totale o di *turn over* inferiore al 100%.

Il nuovo personale è la chiave per completare il processo di costruzione delle province quali enti per gli investimenti sul territorio e di semplificazione dell'amministrazione.

Occorre specializzare la nuova provincia attraverso l'immissione di personale altamente professionalizzato rispetto a tutto il processo che riguarda gli investimenti: tecnici, progettisti, esperti nelle procedure di gare, informatici.

Le province dovranno realizzare o aggiornare i piani di riassetto organizzativo in modo da rispecchiare la nuova missione degli enti e favorire la formazione di "uffici di coordinamento e controllo sull'attuazione del Pnrr a livello locale" anche in forma associata e di area vasta per seguire gli enti in maggiore difficoltà organizzativa.

7. La crisi internazionale: l'impatto e i rischi

Il percorso di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza fin qui realizzato dall'Italia, che ha portato al pieno raggiungimento dei primi 51 obiettivi stabiliti anche grazie alla forte collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti, Stato, regioni, province e comuni per primi, rischia una battuta d'arresto a causa delle conseguenze della crisi internazionale.

L'avvio della fase attuativa delle missioni, infatti, avviene quando ancora la crisi sanitaria non è risolta ma soprattutto è resa ancora più complicata dalle conseguenze aperte a seguito degli scenari drammatici causati dall'attacco della Russia contro l'Ucraina.

È evidente quanto l'instabilità internazionale stia avendo effetti impreveduti e pesantissimi rispetto a due fattori cruciali: i costi energetici e i costi delle materie prime.

Il fenomeno dei fortissimi rincari dell'energia e di alcune materie prime, unito ai ritardi nell'approvvigionamento degli stessi materiali, rischia di allungare i tempi e di mettere a rischio il rispetto dei tempi previsti dal Pnrr.

L'aumento dei costi energetici, che in media è del 30%, e l'aumento dei prezzi delle materie prime, in una tendenza costante che sta producendo perfino l'impossibilità a reperire materiali, sta facendo letteralmente saltare i quadri economici dei piani di investimento.

Una emergenza che è generalizzata, ma che ha evidentemente effetti gravi nel caso dei progetti attuativi del Pnrr di regioni, province e comuni, cui è affidato il 40% delle risorse.

Occorre prevedere un'integrazione dei finanziamenti per far fronte alle rilevanti esigenze di revisione prezzi, che oggi sarebbero a carico di comuni, province e città metropolitane, in modo non compatibile per la tenuta dei bilanci degli enti locali.

8. Conclusioni

La prima considerazione che assume rilevanza è l'aspetto innovativo delle caratteristiche fondamentali dei progetti del Pnrr da realizzare; non sono "programmi di spesa" ma "programmi di *performance*".

Ciò significa che sia gli investimenti, sia le riforme, devono essere programmati per realizzare "*milestone*" e "*target*": intendendo per *milestone* il completamento di fasi fondamentali per l'attuazione, sia fisica, sia procedurale dei progetti, e per "*target*" obiettivi determinati e specifici, quantificati, cioè ai quali si possono associare "indicatori misurabili".

Il tutto per ottenere benefici reali e misurabili sull'economia insediata e sullo sviluppo locale nonché sull'azione della pubblica amministrazione.

Non risulta sufficiente l'osservanza dei tempi di impiego delle risorse nella realizzazione dei progetti d'investimento o nell'impostazione e realizzazione della strategia di riforme per potenziare equità, efficienza e competitività del Paese.

La Comunità europea eroga le risorse sulla base del "soddisfacente adempimento di *milestone* e *target*", che devono accertare i progressi compiuti, e non alla spesa sostenuta nel tempo.

La seconda considerazione è che, in tale contesto, la Corte dei conti può esercitare un ruolo importante attuando un controllo collaborativo reale e costruttivo.

L'art. 22 del d.l. n. 76/2020, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", espressamente disciplina il controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale,

Pertanto, la visione del legislatore è finalizzata ad un controllo che garantisca l'accelerazione degli interventi pubblici e il rilancio dell'economia, nel perimetro complessivo di politiche di semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti.

La scelta è quella di un controllo concomitante con la gestione.

Non a caso il citato art. 22 rinvia al controllo concomitante di cui all'art. 11 della l. n. 15/2009, recante la delega per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e per l'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Di particolare interesse ai nostri effetti è il ruolo delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei confronti delle gestioni pubbliche regionali e degli enti locali di cui al terzo comma dell'art. 11 citato.

In un'ottica di "accompagnamento" degli enti chiamati ad attuare i progetti del Pnrr e a realizzare le riforme, la Corte dei conti è chiamata dalla legge a favorire la strutturazione e il funzionamento dei controlli interni degli enti locali, anche in un'ottica di "*audit*".

A favorire il governo dei conti e della gestione economico finanziaria degli enti nella nuova visione dei programmi di *performance*.

A facilitare lo sviluppo delle professionalità degli operatori pubblici e del loro orientamento al risultato misurabile e concreto per i territori di riferimento.

A orientare il controllo da un aspetto meramente formale e ispettivo verso un “controllo guida”, pur nella garanzia delle prerogative che la Costituzione assegna alla Corte.

* * *

AUTONOMIE TERRITORIALI, SISTEMA CAMERALE E PNRR: QUALE CONTRIBUTO ALLO SVILUPPO DEI TERRITORI? ESPERIENZE E PROSPETTIVE

Giuseppe Tripoli ()*

Ringrazio il presidente Carlino e il presidente Fugatti per l'invito rivolto. Grazie anche al consigliere Pizziconi, per la perfetta organizzazione di questo evento.

Vorrei condividere con voi una serie di riflessioni e di dati, che riguardano in particolar modo il mondo delle imprese.

Come ha ricordato il ministro Giorgetti, noi abbiamo davanti la sfida della "messa a terra" del Pnrr, che è caratterizzato da una tempistica di obiettivi molto sfidante; ben 527 tra *target* e *milestone*, divisi per semestri fino al 2026. Finora sono stati raggiunti gli obiettivi prestabiliti.

D'altro canto, "mettere a terra" il Pnrr vuol dire soprattutto portare a termine un'operazione per cui sono state fornite ingenti risorse dall'Ue, destinate a condurre il sistema Paese ad un livello più avanzato di sviluppo, specialmente in riferimento ai servizi per i cittadini, alla competitività dell'economia, alla riduzione delle differenze territoriali e delle disparità di tutti i generi, a partire da quella inerente al *gender gap*.

Il sistema imprenditoriale italiano alla luce delle nuove sfide

In riferimento al tessuto imprenditoriale, il Pnrr consente di affrontare in maniera decisa il più grande limite di questi anni dell'economia del nostro Paese, ossia la bassissima crescita della produttività.

A tal proposito, alla fine del 2026 l'operazione Pnrr potrà considerarsi riuscita se la produttività del sistema sarà cresciuta in maniera significativa, in tutti i suoi versanti.

Per comprendere meglio questo aspetto è utile riportare alcuni dati: negli ultimi 20 anni la produttività del lavoro delle imprese italiane è cresciuta di circa il 3%; negli stessi anni, la produttività del lavoro delle imprese francesi e tedesche è cresciuta circa 6 volte tanto.

Negli ultimi 20 anni la produttività di sistema (c.d. produttività totale dei fattori che misura l'efficienza del sistema) in Italia è decresciuta; negli stessi anni la produttività di sistema in Francia, Gran Bretagna e Germania è stata caratterizzata da un incremento.

Questo è un motivo per cui il Pil in Italia è rimasto sostanzialmente fermo.

Questo è il nodo che va affrontato e su cui le risorse del Pnrr devono produrre effetto, per poter dire che l'operazione è riuscita: la digitalizzazione e la transizione ecologica sono due *driver* certamente funzionali alla crescita della produttività.

Consideriamo i due aspetti della produttività aziendale e di quella di sistema.

Il *gap* di produttività non riguarda tutte le componenti del sistema imprenditoriale allo stesso modo.

Infatti, in occasione della presentazione del nostro rapporto sulle Medie imprese (tra 50 e 499 dipendenti), è stato osservato che le medie imprese italiane al confronto con le imprese francesi e tedesche di pari dimensioni hanno numerosi punti in più di produttività.

Un *gap* con gli altri Paesi è ravvisabile invece nel confronto tra le grandi e grandissime imprese e tra le micro e piccole imprese.

Ecco, a mio avviso il problema chiave è la difficoltà che vivono le aziende micro e piccole nel migliorare la loro efficienza.

Ed è prioritario affrontarlo perché le aziende micro (fino a 9 dipendenti) in Italia sono circa 4 milioni e 200.000, a cui vanno aggiunte le piccole aziende (fino a 49 dipendenti) che sono circa 250.000, e insieme rappresentano il 78% dell'occupazione privata.

Perciò, perché l'operazione del Pnrr possa riuscire, occorre coinvolgere tale platea vastissima: questo è un tema che noi sottolineiamo da tempo.

Dalle indagini e dai sondaggi sulle imprese, che sono un'attività costante di Unioncamere, è emerso che circa il 70% delle aziende di media dimensione e circa l'80% delle piccole aziende si sentono non coinvolte dai temi, dai processi e dalle misure del Pnrr.

Inoltre, alla domanda posta alle Pmi sul perché non ricorrono a processi di innovazione, circa il 64% di queste ha risposto che ciò accade perché non sanno bene cosa fare e come farlo e non perché avvertono il tema delle risorse finanziarie come il vincolo principale a questo tipo di investimento.

(*) Segretario generale Unioncamere.

Da un lato occorre dunque trovare il modo affinché i bandi, le misure, le agevolazioni e gli incentivi (ma in generale tutto il sistema di sostegno che il Pnrr ha messo in moto) riescano effettivamente a raggiungere anche le aziende di piccola dimensione.

Dall'altro, proprio perché queste aziende risultano essere le meno provviste di strumenti per poterlo fare autonomamente, occorre avviare percorsi di affiancamento, da parte certamente del sistema camerale ma non solo, nei processi di riorganizzazione aziendale, nella scelta delle competenze, anche tecnologiche, e nella scelta degli investimenti.

Questo è un compito che il sistema camerale avverte come necessario.

Proprio a questo riguardo negli scorsi giorni Unioncamere ha firmato un protocollo di intesa con la Ragioneria generale dello Stato, finalizzato ad aiutare le micro, piccole e medie aziende in questa operazione di modernizzazione.

E su queste tematiche è doveroso ricordare come le camere di commercio abbiano, negli anni, dimostrato di saper agire in maniera corretta e funzionale.

Faccio degli esempi.

La progettualità Impresa 4.0: fu lanciata nel 2017 dal Governo, il sistema camerale si è impegnato intensamente arrivando a numeri che risultano estremamente significativi: sono state contattate circa 500mila aziende e per 50mila di queste è stato attuato un percorso di *assessment* (valutazione e autovalutazione) della maturità digitale e di supporto nella scelta dei possibili investimenti.

E lo stesso è accaduto in altri campi (imprenditoria femminile, turismo, assistenza per l'*export*, ecc.) con simili capacità di impatto.

Quanto all'altro aspetto della produttività, quella di sistema, vorrei sottolineare il tema chiave della semplificazione.

In questo campo il Governo sta facendo molto per potenziare la pubblica amministrazione e ridurre le difficoltà e gli oneri amministrativi per gli utenti.

Sono oneri che pesano in maniera significativa sull'attività aziendale: basti pensare che la riduzione di 1/3 del tempo che le aziende devono dedicare agli adempimenti amministrativi (cosa possibilissima grazie alla telematica, al taglio delle incombenze e alla velocizzazione dei procedimenti) comporterebbe un recupero tra 0,5% e 1,1% di produttività.

Su questo punto in particolare il sistema camerale è impegnato con la gestione telematica degli sportelli unici. Esso ne gestisce 4.000 dei circa 8.000, e certo avrebbe molto senso se avesse la possibilità di gestire anche i restanti 4.000, perché le imprese si possano interfacciare con le pubbliche amministrazioni tramite una modalità operativa unica.

Inoltre, il sistema camerale è impegnato sulle Zone economiche speciali (Zes): più precisamente, realizzando all'interno delle possibilità previste dal Pnrr, lo s unico per ciascuna delle 8 zone economiche speciali, facilitando così con procedure semplificate le scelte localizzative degli investimenti.

C'è un altro tema che rappresenta in questa fase un'autentica strozzatura per il sistema: quello delle competenze professionali, in particolare digitali e tecnologiche.

Come è noto, le imprese fanno molta fatica a trovare le competenze occorrenti in 1 caso su 3, addirittura in 1 caso su 2 quando sono coinvolte in settori *green* e *digital*.

Questa difficoltà deriva da diverse ragioni: dalla ridotta efficienza del mercato del lavoro al basso allineamento col mondo della formazione, ai contratti non competitivi con le risorse economiche disponibili in caso di mancata occupazione.

Questa strozzatura è un grande limite per le imprese, per le stesse pubbliche amministrazioni e, più in generale, per tutto il sistema, in questa fase di grandi trasformazioni e innovazioni: senza le adeguate competenze professionali non può essere possibile nessun percorso di crescita.

Chiudo sottolineando ancora una volta che un investimento più deciso sul ruolo delle camere di commercio può contribuire anche a facilitare il rapporto fra scuola e mondo del lavoro con adeguati strumenti informatici e quindi a contribuire al raggiungimento degli obiettivi del Pnrr, e soprattutto a migliorare la produttività e la competitività del nostro sistema di impresa.

* * *

GLI APPALTI DEGLI ENTI TERRITORIALI TRA SEMPLIFICAZIONE, DIGITALIZZAZIONE E REGOLE CONTABILI DEL PNRR. STATO ATTUALE E PROSPETTIVE

Jacopo Bercelli (*)

Sommario: 1. *Premessa. L'esigenza crescente di coerenza sistematica nel nostro ordinamento amministrativo.* – 2. *La necessità di una coerenza sistematica tra semplificazione e digitalizzazione.* – 3. *La necessità di una coerenza sistematica tra fase procedimentale e fasi di controllo giurisdizionale.* – 4. *Con riferimento al processo amministrativo.* – 5. *Con riferimento al processo penale.* – 6. *Con riferimento al processo per responsabilità erariale.* – 7. *Conclusione.*

1. *Premessa. L'esigenza crescente di coerenza sistematica nel nostro ordinamento amministrativo*

Nel nostro ordinamento amministrativo c'è una esigenza crescente di coerenza sistematica.

In un recente scritto pubblicato sulla *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, M. Ramajoli evidenzia che “*La scienza giuridica è in grado di acquisire un ruolo centrale solo se tende alla costruzione di un diritto orientato sistematicamente. In un'epoca complessa, confusa e ambigua come la nostra, è il momento del rigore concettuale, del sistema, della sintesi costruttiva, degli orientamenti di fondo irrinunciabili del diritto amministrativo. La scienza del diritto, di fronte alla dispersione e al disordine, deve assumere un atteggiamento di dominanza e non di legittimazione dei medesimi*”.

E ancora, “*L'arma più appropriata che il giurista ha per far fronte alle costanti trasformazioni è il sistema. Esso sposta l'attenzione sui principi e sui valori, che rendono possibile la comprensione delle singole parti connettendole al tutto e intellegibile il disegno sotteso alla sempre più vistosa frammentarietà delle singole parti*”.

E in questa faticosa opera di continua costruzione e ricostruzione del sistema, in questa incessante opera di ricerca della coerenza sistematica, giocano un ruolo fondamentale – come sappiamo – i principi generali del diritto amministrativo.

La semplificazione e la digitalizzazione sono due di questi principi, sui quali si gioca il futuro del diritto amministrativo, e quindi il futuro del ruolo della pubblica amministrazione e quindi il futuro dell'attuazione del Pnrr in Italia.

Quello che voglio sottolineare è che questi due principi – la semplificazione e la digitalizzazione – devono essere scritti (dal legislatore), attuati (dalle pubbliche amministrazioni) e interpretati (dai giudici) in una logica di coerenza sistematica.

La coerenza, in particolare, deve essere cercata 1) tra questi due principi in sé considerati; 2) tra le fasi in cui si sviluppa l'azione amministrativa, intesa come somma della fase procedimentale e dell'eventuale fase di controllo giurisdizionale.

2. *La necessità di una coerenza sistematica tra semplificazione e digitalizzazione*

La coerenza sistematica deve essere ricercata anzitutto tra i due principi stessi, ossia tra la semplificazione e la digitalizzazione: essi devono rappresentare un'endiadi, ossia l'espressione di un unico concetto mediante due termini coordinati.

La semplificazione (per essere effettiva) deve essere necessariamente digitale; la digitalizzazione deve essere semplificante (o è meglio che non sia).

Perché la digitalizzazione sia semplificante bisogna,

- anzitutto che sia pensata e progettata, a monte e a livello tecnico, tramite procedimenti partecipati, che coinvolgano i giuristi e coloro che concretamente dovranno usare le nuove procedure;

- ma soprattutto la digitalizzazione deve essere compiuta, si deve avere il coraggio di fare il passo intero, senza tentennamenti; il mezzo passo, spesso fa perdere l'equilibrio.

Per essere concreti, è il caso delle procedure di gara, in cui le imprese devono presentare la domanda e le offerte sia con modalità digitale, ossia compilando moduli *on line*, sia contestualmente caricando sul sito documenti analoghi ma cartacei.

Questa duplicazione è il classico esempio di digitalizzazione non semplificante, perché è una digitalizzazione realizzata a metà. E così succede che – per mille ragioni, mille errori e disattenzioni possibili – il documento nativo digitale non è identico a quello nativo cartaceo, con la conseguenza che si pone il tema dell'esclusione dell'offerta, per violazione del principio dell'unicità dell'offerta; e così può arrivare a succedere che, per una di queste duplicazioni, il Tar non solo escluda l'offerta, ma altresì trasmetta gli atti alla procura penale per le indagini di competenza.

(*) Professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Verona.

Bisogna avere il coraggio di spingere fino in fondo sulla digitalizzazione, in particolare negli appalti pubblici, perché solo così la digitalizzazione potrà rivelarsi quello che deve essere, ossia una digitalizzazione semplificante. E se si perderanno alcune garanzie di qualche tipo, ciò sarà ampiamente compensato, e dunque nel bilanciamento degli interessi il risultato finale sarà comunque positivo.

3. *La necessità di una coerenza sistematica tra fase procedimentale e fasi di controllo giurisdizionale*

In secondo luogo vi deve essere coerenza tra le fasi in cui si sviluppa l'azione amministrativa, intesa come somma della fase procedimentale e dell'eventuale fase di controllo giurisdizionale: è vero infatti che la fase del controllo giurisdizionale, nel quale qui ricomprendo sia il processo amministrativo sia quello penale sia quello contabile, è una fase successiva al compimento dell'azione amministrativa e solo eventuale, ma la sua presenza anche solo potenziale, il suo solo configurarsi come possibile, certamente influenzano lo svolgimento a monte dell'azione amministrativa.

Se si vuole effettivamente realizzare una semplificazione dell'azione amministrativa, non è sufficiente agire sul procedimento amministrativo in sé, è necessario che a questo risultato concorrano anche il processo amministrativo, il processo penale e il processo contabile.

Se effettivamente il legislatore riesce ad introdurre una semplificazione sostanziale dell'azione amministrativa, e gli uffici amministrativi riescono ad attuare concretamente questa effettiva semplificazione, alla fine anche i giudici amministrativi, penali e contabili devono concorrere alla realizzazione di tale risultato, valorizzando il fatto che le regole sostanziali dell'azione amministrativa sono cambiate.

I nuovi principi dell'azione amministrativa sostanziale, a partire da quello della semplificazione, devono trovare pronto e sicuro riscontro nella fase del controllo giurisdizionale. Questo è fondamentale per la loro effettività, e vale per il processo amministrativo, quello penale e quello di responsabilità amministrativa-contabile.

4. *Con riferimento al processo amministrativo*

Se la semplificazione delle procedure amministrative porta tutti gli attori a concentrarsi sui profili sostanziali dell'azione amministrativa e sul risultato della stessa, si rafforzano le ragioni per introdurre nel processo amministrativo quell'istituto che è stato da più parti proposto, che è la camera di consiglio istruttoria, ossia per l'esame delle istanze istruttorie e l'audizione dei consulenti tecnici.

Questa camera di consiglio, infatti, sarebbe diretta a dare maggiore agilità alla fase istruttoria e consentire al collegio di utilizzare la camera di consiglio quale fase preparatoria della decisione di merito, soprattutto quando questa decisione richieda un approfondimento dei presupposti di fatto del provvedimento impugnato.

In questo modo si contribuirebbe a rafforzare il ruolo del giudice amministrativo come "signore della prova", che insegnava M. Nigro nel 1967, e forse anche a meglio accompagnare, nella fase del giudizio, la semplificazione attuata a monte nel procedimento.

5. *Con riferimento al processo penale*

L'art. 23 del c.d. decreto Semplificazioni e, quindi, della legge n. 120/2020 ha riformato il delitto di abuso d'ufficio, introducendo il riferimento alla "violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità".

Se la semplificazione dell'azione amministrativa si traduce – come è logico – in una maggiore discrezionalità dell'amministrazione, allora il funzionario amministrativo deve essere certo che l'utilizzo di questa discrezionalità non potrà essere sindacato dal giudice penale.

Questa esenzione dal giudizio penale oggi non è garantita per le procedure di gara: sto studiando gli atti di un processo penale in fase di avvio, nel quale si discute dei giudizi di una commissione tecnica di gara in merito alla sufficienza o meno di certificati di conformità tecnica. Una questione tecnica assai difficile e complessa, massimamente opinabile e dunque massimamente discrezionale: l'impresa non vincitrice non ha fatto ricorso al giudice amministrativo, ma un esposto al giudice penale. Quindi il giudizio sul corretto esercizio della discrezionalità è stato attratto in via diretta dal giudice penale. Con il risultato che si discute davanti ad un giudice penale di una questione che certamente attiene a valutazioni discrezionali.

Ma chi partecipa ad una commissione di gara, o svolge il ruolo di Rup di una gara, dovrebbe essere sicuro che questo non possa succedere, che non possa succedere di dover rendere conto davanti ad un giudice penale della correttezza o meno delle sue decisioni in tema di esclusione di un'offerta, o di qualsiasi altra decisione discrezionale che debba prendere in un procedimento di gara.

Infatti, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 8/2022, anche «*Il solo rischio, ubiquo e indefinito, del coinvolgimento in un procedimento penale, con i costi materiali, umani e sociali (per il ricorrente clamore mediatico) che esso comporta, basta a generare un "effetto di raffreddamento", che induce il funzionario ad imboccare la via per sé più rassicurante*».

Con questa sentenza la Corte costituzionale prende atto della «*sempre maggiore diffusione del fenomeno che si è soliti designare come "burocrazia difensiva" (o "amministrazione difensiva")*». *I pubblici funzionari si astengono, cioè, dall'assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo assumerne*

altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta “paura della firma”)».

6. Con riferimento al processo per responsabilità erariale

Inutile ricordare in questa sede poi l'art. 21 del c.d. decreto Semplificazioni e, quindi, della legge n. 120/2020, secondo cui *“la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”*.

Sappiamo quanto sia importante il rapporto tra pubblici funzionari e Corte dei conti, è vicenda troppo nota a questa platea per soffermarvisi in questa sede.

7. Conclusione

In conclusione, si vuole qui ribadire l'importanza che la prospettiva sistematica nella scrittura, interpretazione e attuazione del diritto amministrativo in generale e del diritto amministrativo dei contratti in particolare.

Una prospettiva sistematica che deve portarci a leggere in termini di endiadi la semplificazione e la digitalizzazione, e a tenere sempre presenti i legami strettissimi tra fase dell'azione amministrativa e fase del controllo giurisdizionale.

* * *

GLI APPALTI DEGLI ENTI TERRITORIALI TRA SEMPLIFICAZIONE, DIGITALIZZAZIONE E REGOLE CONTABILI DEL PNRR. STATO ATTUALE E PROSPETTIVE

Dario Simeoli (*)

Nei precedenti interventi è stata evocata, più volte, la delega conferita al Governo per il riordino e la revisione del codice dei contratti (di cui all'art. 1 della l. 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici").

La nuova delega sopraggiunge quando sono trascorsi appena sei anni dall'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici varato dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, in attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

Al fine di comprendere le ragioni di questo incessante dinamismo normativo è utile richiamare le due principali esigenze regolative nel campo della contrattualistica pubblica.

La prima è connessa ai principi di "imparzialità" e di "buon andamento": in questa direzione, la procedimentalizzazione delle decisioni negoziali del contraente pubblico costituisce uno strumento di contenimento dei rischi di opportunismo e negligenza derivanti dalle asimmetrie informative che connotano – sul versante "interno" – i rapporti tra l'ente pubblico e i suoi "agenti", prevenendone l'opportunismo e la negligenza.

La seconda, valorizzata soprattutto dal diritto dell'Unione europea, è legata invece al principio di "concorrenza": in questa accezione, le gare costituiscono dispositivi "emulativi" delle dinamiche di un mercato competitivo, i quali consentono alla committenza pubblica di fare leva sulla propensione dei privati all'efficienza economica, sfruttandone l'antagonismo per mitigare – questa volta sul versante "esterno" – le lacune conoscitive dell'amministrazione pubblica nei riguardi delle imprese, a beneficio della convenienza e dell'innovazione.

Senonché, le predette radici normative (la migliore spendita del denaro pubblico e la promozione della concorrenza) sono incorse, nel corso del tempo, in una sorta di "esasperazione" funzionale.

L'esigenza di imparzialità si è tradotta in un assetto normativo ispirato alla "diffidenza", contraddistinto da procedure concorsuali distanti dalla negoziazione competitiva e orientato (quanto più possibile) all'abbattimento della discrezionalità. La regolamentazione – pletorica e minuta, ulteriormente ispessita da una coltre di atti secondari e terziari dell'autorità di settore (alcuni *extra ordinem*) – ha platealmente fallito gli obiettivi, promossi dalle direttive europee del 2014, di flessibilità procedimentale, efficienza e semplificazione delle decisioni pubbliche.

La tutela della concorrenza, a sua volta, si è ispirata a una visione "legalistica" e "iperformalistica" che ha sovvertito il fondamento correttivo della regolazione delle aste pubbliche. Tale fondamento va ravvisato infatti nella promozione della concorrenza "per il mercato", affinché la competizione si incentri sul merito (tecnico ed economico) delle offerte. Le norme imperative che sanzionano meri adempimenti burocratici (per lo più di natura dichiarativa), la cui violazione non è grado di alterare in alcun modo le *chance* competitive dei concorrenti (si pensi allo straripante contenzioso sulle cause di esclusione), contraddicono apertamente tale logica.

Il sistema dei controlli – soprattutto a causa della non adeguata tipizzazione delle fattispecie di illecito penale e contabile – ha generato una forma di "burocrazia difensiva", termine con il quale notoriamente si indica il fenomeno per cui «[i] pubblici funzionari si astengono [...] dall'assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta "paura della firma")» (così la sentenza della Corte costituzionale n. 8 del 2022).

Le predette criticità sono state amplificate dall'eccessiva frammentazione delle stazioni appaltanti, molte delle quali prive di strutture tecniche adeguate.

Alla crisi di efficienza e credibilità, il legislatore ha reagito – nelle situazioni contingenti della crisi economica, pandemica (1) – rifugiandosi nel diritto derogatorio dell'amministrazione "straordinaria", varando misure acceleratorie comportanti talvolta la radicale elisione del procedimento (con un ampio ricorso all'affidamento diretto) e del giusto processo (ad esempio, generalizzando il ricorso all'art. 125 del codice del processo amministrativo che, pensato per il plesso molto specifico delle c.d. "opere strategiche", consente soltanto la monetizzazione delle violazioni accertate e non la tutela in forma specifica) (2).

(*) Consigliere di Stato.

(1) Cfr. le disposizioni del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, e prima ancora del d.l. 16 luglio 2020, n. 76.

(2) La dequotazione della tutela giurisdizionale del giudice amministrativo non considera i seguenti dati statistici (estrapolati da un recente studio della Banca d'Italia) da cui si desume che il contenzioso in materia di gare pubbliche non costituisce un fattore frenante dell'economia, e in particolare: la bassa percentuale di impugnazione delle procedure di appalto (nel 2019 tal percentuale è di poco superiore al 2%); la bassa percentuale di "blocco" (per il 2019, la sospensione delle procedure ad opera del giudice amministrativo è dello 0,55%; nel 64% dei casi in cui l'appalto è stato sospeso in funzione cautelativa dal giudice amministrativo, esso si è rivelato poi, in sede

Il quadro normativo di settore ha finito per perdere, in questo modo, anche la sua organicità.

Nel contesto così sinteticamente descritto, si inserisce la legge delega in commento, la cui adozione rientra, tra l'altro, tra gli impegni recentemente assunti dal Governo con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), dove appunto si prevede una riforma complessiva del quadro legislativo in materia di contratti pubblici (3).

È interessante sottolineare la specifica valorizzazione che la committenza pubblica assume nel contesto di questa rinnovata stagione dell'interventismo pubblico: non solo attività strumentale al fabbisogno "interno" del settore pubblico, ma strumento di politica economica idoneo a stimolare l'innovazione del sistema produttivo, promuovendo il benessere collettivo e supportando i processi di transizione digitale ed ecologica (4).

Questo "ritorno" dello Stato impone un'elevata credibilità dell'amministrazione pubblica e una maggiore stabilità del quadro normativo.

La legge delega prefigura un significativo cambiamento del paradigma regolativo. Senza entrare nel dettaglio, è utile sottolineare i seguenti criteri direttivi:

i) il raggiungimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive europee (eliminando il c.d. *goldplating*), salvo le prescrizioni giustificate dalla tutela di preminenti interessi generali, riconducendo l'autorità di settore (l'Anac, le cui "linee guida" hanno finito per essere percepite come un ulteriore livello normativo) a compiti di più stretta vigilanza;

ii) il rafforzamento della "capacità" amministrativa delle stazioni appaltanti, promuovendone una maggiore specializzazione tecnica e la loro riduzione numerica (mediante un processo di accorpamento e aggregazione);

iii) una accentuata semplificazione delle procedure, attraverso: la digitalizzazione delle procedure; la previsione di contratti-tipo e di bandi-tipo; la razionalizzazione delle cause di esclusione; la revisione della normativa primaria in materia di programmazione e localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico; la revisione del sistema di qualificazione generale degli operatori; l'individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori;

iv) un forte incentivo alle procedure flessibili (quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione, le procedure per l'affidamento di accordi quadro e le procedure competitive con negoziazione) per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata;

v) una maggiore attenzione per le sopravvenienze contrattuali (soprattutto con riguardo alla revisione dei prezzi, al verificarsi di particolari condizioni non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta, e alle varianti in corso d'opera), pur sempre nei limiti consentiti dall'ordinamento europeo;

vi) il rilancio delle forme di partenariato pubblico-privato, al fine di rendere tali modelli contrattuali effettivamente attrattivi per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche e dell'erogazione dei servizi resi in concessione.

Come è noto, in data 30 giugno 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri ha comunicato al Presidente del Consiglio di Stato di voler affidare la formulazione del progetto di codice dei contratti pubblici al Consiglio di Stato (come previsto dal c. 4 dell'art. 1 della l. n. 78 del 21 giugno 2022). Il successivo 4 luglio il presidente Frattini ha istituito una Commissione speciale, da lui presieduta (5).

Uno schema di codice dei contratti pubblici elaborato dal Consiglio di Stato è stato trasmesso al Governo il 7 dicembre 2022, ed è stato approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 16 dicembre, in esame preliminare (6).

Non è questa la sede per una disamina completa del testo: vale la pena sottolineare i principali dati di struttura e di contenuto che ne fanno un'opera di riforma e non di mero riassetto della disciplina previgente.

di accertamento definitivo, un appalto illegittimamente aggiudicato); la durata dei giudizi (nel 2019 i tempi per ottenere una decisione definitiva nei due gradi di giudizio, sono risultati pari a 353 giorni).

(3) Il Pnrr, in particolare, prevede i seguenti obiettivi: giugno 2021, entrata in vigore di un decreto-legge sulla semplificazione del sistema dei contratti pubblici; giugno 2022, entrata in vigore della legge delega per la revisione del codice dei contratti pubblici; marzo 2023, entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega per la revisione del codice dei contratti pubblici; giugno 2023, entrata in vigore di tutte le leggi, regolamenti e provvedimenti attuativi (anche di diritto privato) per la revisione del sistema degli appalti pubblici; dicembre 2023, pieno funzionamento del sistema di *e-procurement*.

(4) Le regole di contrattazione delle amministrazioni incidono su un volume di spesa pubblica pari al 13% del Pil (il 29% della spesa pubblica totale) dei Paesi della zona Euro.

(5) I Consiglieri di Stato sono stati affiancati non solo da magistrati dei Tar, della Cassazione, della Corte dei conti, nonché da Avvocati dello Stato, ma anche da esperti esterni quali professori, avvocati, economisti, ingegneri, esperti di *drafting*, un informatico e un accademico della Crusca.

(6) Con le modifiche apportate anche tenendo conto dei lavori del Tavolo tecnico congiunto tra il Consiglio di Stato, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le altre amministrazioni interessate e rimesso al Governo per le proprie determinazioni. Il codice appalti si applicherà a tutti i nuovi procedimenti a partire dal 1° aprile 2023. Dal 1° luglio 2023 è prevista l'abrogazione del codice precedente (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) e l'applicazione delle nuove norme anche a tutti i procedimenti già in corso.

In primo luogo, il “peso” degli interventi ha reso impraticabile l’ipotesi (inizialmente prefigurata) di limitarsi a “novellare” (7) il codice vigente, rendendo necessario procedere alla più radicale “novazione” della fonte (riversando cioè all’interno di un nuovo atto-fonte la disciplina revisionata).

Lo schema di codice ha un numero di articoli analogo a quelli del codice vigente, ma ne riduce di quasi un terzo il numero dei commi. In modo innovativo, gli allegati sostituiscono ogni altra fonte attuativa (8), garantendo così al testo di potere essere immediatamente “auto-esecutivo”.

Sul piano dei contenuti, sono molte le novità (9). Qui vanno richiamate le disposizioni di principio che, collocate all’inizio del “sistema normativo”, danno il segnale del profondo cambiamento perseguito attraverso la valorizzazione e l’incoraggiamento dello spazio valutativo dei pubblici funzionari.

L’alto tasso di complessità amministrativa dei progetti e la loro rilevanza, a fini politici e macroeconomici, richiedono un nuovo “atteggiamento”: l’esercizio di una committenza “attiva” basata sull’attitudine manageriale alla negoziazione, nel rispetto della legalità e della trasparenza.

A questi fini, lo schema di codice enuncia il principio del risultato quale criterio prioritario per l’esercizio del potere discrezionale e per l’individuazione della regola del caso concreto, nonché quale elemento da valutare, anche in sede di responsabilità (amministrativa e disciplinare), a favore dell’agente pubblico. Viene codificato, in funzione complementare, anche il principio della fiducia nell’azione legittima, trasparente e corretta delle pubbliche amministrazioni, dei suoi funzionari e degli operatori economici.

Il raggiungimento del risultato nei termini programmati implica il superamento di ogni forma di inerzia e l’esercizio effettivo della discrezionalità di cui la pubblica amministrazione dispone. L’attività di “amministrare” implica un adattamento continuo alla realtà e non l’applicazione meccanica di norme. La “buona discrezionalità” è la capacità degli amministratori di identificare e realizzare – di volta in volta – l’interesse pubblico in concreto, secondo gli indirizzi posti dalla legge. La stessa tutela della concorrenza non è un fine in se stessa, ma un mezzo.

Una discrezionalità di questo genere deve essere ovviamente sottoposta ad un vaglio e ad un controllo rigoroso. Tuttavia, il reticolo di responsabilità – soprattutto penali e contabili – che circonda l’amministrazione deve essere accompagnata da una adeguata tipizzazione degli illeciti, al fine di promuovere scelte legittime e tempestive senza provocare una fuga dalla decisione. Opportunamente lo schema di codice contiene una perimetrazione del concetto di colpa grave rilevante ai fini della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti: la norma, in particolare, ricollega la colpa grave esclusivamente alla violazione delle norme di diritto, degli autovincoli, nonché alla palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza, con la precisazione, tuttavia, che non costituisce mai colpa grave la violazione o l’omissione che sia stata determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Una specifica menzione merita poi il partenariato pubblico-privato.

Tale strumento – attraverso cui pubblico e privato possono concorrere sinergicamente per contrastare i fenomeni di disgregazione che, negli ultimi decenni, hanno indebolito la struttura sociale delle nostre comunità, soprattutto nella prospettiva del superamento delle disegualianze “di opportunità” (generazionali, di genere e territoriali) – risulta particolarmente indicato per il raggiungimento di alcuni degli obiettivi strategici del Pnrr.

Lo schema di codice intende superare i fattori che in passato hanno determinato la scarsa incidenza del Ppp sul totale degli investimenti pubblici, rendendolo più attrattivo per amministrazioni, operatori economici ed investitori istituzionali. Tale obiettivo, in particolare, è stato perseguito: sul piano della certezza del diritto, fornendo un quadro chiaro del riparto dei rischi; sul piano della specializzazione degli enti concedenti, a cui è stata data la possibilità di avvalersi di un organismo consultivo; sul piano della maggiore flessibilità e semplificazione delle procedure (anche attraverso la digitalizzazione); attraverso la riduzione del c.d. “rischio regolatorio”; fornendo maggiore attenzione sugli aspetti legati all’esecuzione del Ppp.

Non resta che una conclusione finale.

La riuscita di una riforma richiede anche il concorso di fattori extra-normativi. L’abbandono della prospettiva di una legalità soltanto formale deve essere accompagnato da un investimento sul piano delle competenze professionali, degli strumenti di circolazione e di condivisione delle conoscenze, delle modalità di lavoro. Fondamentale sarà anche l’effettiva attuazione della digitalizzazione, consentendo, pur nel rispetto di tutte le regole di sicurezza, una piena interoperabilità delle banche dati pubbliche.

(7) Con tale espressione intendendosi la modifica di un testo giuridico su singole preposizioni e per mezzo di interpolazioni

(8) Oltre ai 25 allegati al codice attuale, essi assorbiranno 17 linee guida Anac e 15 regolamenti ancora vigenti, alcuni dei quali di dimensioni molto ampie (tra cui il d.p.r. n. 207/2010, risalente addirittura all’attuazione del codice del 2006, nonché quello sui contratti del Ministero della difesa, ridotto da oltre 100 articoli a poco più di 10. Una apposita disposizione di delegificazione degli allegati al codice, li rende “a regime” di natura regolamentari.

(9) Si pensi alle modifiche in materia di: digitalizzazione dell’intero ciclo di vita dell’appalto; appalto integrato; procedure sotto la soglia europea; subappalto; revisione dei prezzi; esecuzione; in merito ai procedimenti dinanzi alla giustizia amministrativa, si prevede che il giudice conosca anche delle azioni risarcitorie e di quelle di rivalsa proposte dalla stazione appaltante nei confronti dell’operatore economico che, con un comportamento illecito, ha concorso a determinare un esito della gara illegittimo.

Il rilancio dell'attitudine ad operare scelte tempestive e responsabili richiede poi – da parte di operatori e interpreti – l'abbandono di una concezione meramente "vincolistica" del diritto amministrativo.

* * *

**IL CORRETTO UTILIZZO DELLE RISORSE DEL PNRR: I PARAMETRI DI VERIFICA NAZIONALI
E COMUNITARI ED IL COORDINAMENTO CON LA CORTE DEI CONTI EUROPEA
NEL SISTEMA COMPLESSIVO DELLE POLITICHE DI COESIONE**

Giovanni Coppola ()*

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Caratteristiche dei progetti del Pnrr e di milestone e target*. – 3. *I controlli esterni della Corte dei conti*. – 4. *Un approccio integrato dei controlli sul Pnrr nel contesto delle politiche di coesione*.

1. *Premessa*

È bene definire le tappe (per evitare equivoci non le chiameremo *milestone*) che caratterizzano il *progress* del nostro Piano nazionale di ricostruzione e resilienza:

Il 30 aprile 2021, il Pnrr dell'Italia è stato ufficialmente trasmesso alla Commissione europea. Il 22 giugno 2021, la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del Pnrr italiano. La proposta è stata accompagnata da una dettagliata analisi del Piano effettuata dalla Commissione stessa.

Il 13 luglio 2021, il Pnrr dell'Italia è stato definitivamente approvato con decisione di esecuzione del Consiglio (che ha recepito la proposta della Commissione europea), per un contributo finanziario, disposto con la *Recovery and Resilience Facility*, pari a 191,5 miliardi di euro (di cui 68,9 mld sotto forma di sostegno non rimborsabile e 122,6 mld sotto forma di prestito). I finanziamenti complessivi del NGEU ammontano a 204,5 mld, di cui 191,5 per RRF e 13 per il *React-EU*. Nell'allegato della decisione figurano le riforme e i progetti di investimento previsti dal Pnrr, le modalità e il calendario per il monitoraggio e l'attuazione, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse in dieci *tranche*.

Con il d.m. economia e finanze 6 agosto 2021 è stata disposta l'assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione dei singoli interventi del Pnrr (per la totalità dei 191,5 mld) alle amministrazioni centrali titolari, indicando la somma complessiva spettante a ciascuna di esse e la ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione.

Il 13 agosto 2021, la Commissione europea ha erogato all'Italia a titolo di prefinanziamento (ai sensi dell'art. 13 del regolamento n. 2021/241/Ue, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza) 24,9 miliardi di euro (di cui 8,96 mld a fondo perduto e 15,94 mld di prestiti), pari al 13% dell'importo totale stanziato a favore del Paese.

Specifiche disposizioni procedurali per l'attuazione del Pnrr sono state introdotte con il d.l. 10 settembre 2021, n. 121, il quale ha previsto, in particolare, che le amministrazioni responsabili stabiliscano criteri di assegnazione delle risorse ulteriori rispetto a quelli ordinari previsti dalla disciplina di settore e idonei ad assicurare il rispetto delle condizionalità, degli obiettivi iniziali, intermedi e finali e dei cronoprogrammi previsti dal Pnrr, nonché i relativi obblighi di monitoraggio.

Tale monitoraggio è del resto espressamente previsto nel 54° considerando del “dispositivo”: “[...] nell'attuazione del dispositivo gli Stati membri dovrebbero garantire il funzionamento di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e recuperare gli importi indebitamente versati o utilizzati in modo improprio. A tale riguardo, gli Stati membri dovrebbero poter fare affidamento sui normali sistemi nazionali di gestione del bilancio. Gli Stati membri dovrebbero raccogliere categorie standardizzate di dati e informazioni che consentano la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di gravi irregolarità, vale a dire frode, corruzione e conflitto di interessi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo [...]”.

Il regolamento vi ritorna nel 58° “Considerando”: “Per garantire un monitoraggio efficace dell'attuazione, gli Stati membri dovrebbero riferire due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione dei piani per la ripresa e la resilienza. È opportuno che tali relazioni semestrali elaborate dagli Stati membri interessati siano adeguatamente rispecchiate nei programmi nazionali di riforma, che dovrebbero essere utilizzati come strumento per riferire in merito ai progressi compiuti in vista del completamento dei piani per la ripresa e la resilienza”.

2. *Caratteristiche dei progetti del Pnrr e di milestone e target*

Al fine di avere un approccio il più possibile pragmatico alla costruzione dei nostri controlli sul Pnrr, è importante, anche sulla base del rapporto di monitoraggio che è stato licenziato lo scorso 23 settembre 2021, chiarire che le

(*) Presidente della Sezione affari comunitari della Corte dei conti.

milestone e i *target* previsti nel loro complesso dal Pnrr per i singoli progetti e nel citato rapporto focalizzati al 31 dicembre 2021, sono riferiti a quelle operazioni che sono state indicate nell'allegato al Pnrr.

Per essere più chiari, può prendersi ad esempio, nell'area delle riforme, il primo, legato alla più generale riforma della pubblica amministrazione, e consistente nella "entrata in vigore della legislazione primaria sulla *governance* del Pnrr". In questo caso la *milestone* era appostata al secondo trimestre del 2021 ed è stata ritenuta conseguita. Un esempio dell'area investimento (per area si intende la tipologia di intervento) può essere quello gestito dal Mite-Ministero della transizione ecologica, correlato alla "realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti ed ammodernamento di quelli esistenti" e consistente nell'entrata in vigore del decreto ministeriale "finalizzato a definire i criteri di selezione dei progetti proposti dalle municipalità". In questo caso, la *milestone* è al terzo trimestre 2021 e il suo raggiungimento è "in corso" (ovviamente alla data del rapporto di monitoraggio).

Pertanto, i progetti contenuti nel Pnrr declinati in *milestone* e *target* sono costituiti da attività amministrative e tecniche che, perlomeno per quanto attiene ai primi anni, sono piuttosto distanti da realizzazioni concrete, intendendo per esse l'effettività di riforme, nel senso della loro attuazione e verifica della loro efficacia, e di investimenti, nel senso di realizzazione e messa in opera di servizi ed opere pubbliche.

Tali elementi sono importanti per le nostre analisi e valutazioni su come procedere nel controllo sul Pnrr, perché la verifica del raggiungimento di *milestone* e *target* riguarda le attività di cui si è detto e determina, in caso positivo, la liberazione della *tranche* di contributo prevista, previa autorizzazione della Commissione e del Consiglio Ue.

Si tratta, quindi, di un'area ben diversa dalla verifica degli stati di avanzamento di un'opera pubblica, ad esempio, e della spesa ad essa riferita. Sono, infatti, due percorsi differenti che devono trovare un comune punto di arrivo. La valutazione sulla concreta realizzazione di riforme ed investimenti sarà infatti determinante per chiudere positivamente e senza il rischio di *claw-back* il Pnrr.

Per quanto attiene all'area investimenti, la conferma è data anche da *milestone* e *target* che sono stati raggiunti da uno dei principali *player* come Fsi e, in particolare, dai commissari straordinari, "soggetti attuatori" ai quali sono stati affidati i progetti in ambito Fsi e della società operativa Rete ferroviaria italiana: "avvio dello studio di fattibilità tecnica ed economica per Salerno-Reggio Calabria"; "completamento dello studio di fattibilità tecnica ed economica per Verona-Brennero (opere di adduzione)"; e così via.

3. I controlli esterni della Corte dei conti

Il controllo specifico della Corte dei conti è il necessario "controllo esterno", a fronte del controllo interno, prefigurato del reg. 12 febbraio 2021, n. 241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Vanno, al riguardo, tenute presenti due norme: l'art. 22 del d.l. n. 76/2020 (convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120) e l'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021 (convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108).

Va ricordato che, nella sua versione originaria, l'art. 22 del d.l. n. 76/2020 prevedeva che la Corte esercitasse il suo tipico controllo sulla gestione, anche concomitante, sui progetti del Pnrr, in coordinamento con la Corte dei conti europea. Successivamente, in sede di conversione, è rimasto il solo riferimento al controllo concomitante.

Nel successivo d.l. n. 77/2021, dedicato a "*Governance* del Pnrr e semplificazioni", l'art. 7, c. 7, nella sua versione definitiva (la legge di conversione n. 108/2021) prevede che la Corte eserciti il controllo sulla gestione sull'acquisizione e l'impiego di risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr e che tale controllo si informi a criteri di cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo l'art. 287 Tfue. La Corte riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr, in deroga a quanto indicato dall'art. 3, c. 6, della l. n. 20/1994 (che prevede il termine annuale).

Il primo referto sul Pnrr, approvato dalle Sezioni riunite con la del. n. 4/2022, ha potuto contare sulle informazioni che vengono dal monitoraggio periodico presentato al Consiglio dei ministri e sull'analisi dei flussi finanziari che riguardano tutti i fondi europei e che vengono comunicati progressivamente dall'Igrue, ma importanti sono state le analisi autonome, che hanno messo in luce gli aspetti positivi, ma anche i punti di debolezza che sono emersi dalle attività fin qui svolte.

Il controllo della Corte dei conti italiana si pone in una posizione comune con le altre istituzioni superiori di controllo dell'Unione europea, ed in virtù del citato art. 287 Tfue permetterà un'azione coordinata con l'ECA, la quale conta sui controlli delle istituzioni nazionali, come ha già evidenziato in un incontro al quale hanno partecipato anche il *Bundesrechnungshof*, la *Cour des comptes* belga ed il *Tribunal de contas*, oltre che nell'audizione di Ivana Maletic, membro della Corte dei conti europea, tenutasi il 12 febbraio 2021 dinanzi alle commissioni riunite Bilancio ed Affari europei di Camera e Senato.

Pertanto, la funzione prevista dall'art. 287 del Tfue, come evolutasi nel tempo, trova una sua ulteriore esplicazione.

Questo è quindi l'impianto dei controlli della Corte, che viene esercitato dalle sue articolazioni, fermo restando il controllo di legittimità; impianto che, peraltro, va orientato ad un'ottica che potremmo definire "europea", come del resto emerge proprio dal nostro Pnrr. Cito, al riguardo, la p. 239 del documento, dove correttamente si dice che «l'intero "sistema" di verifica del Pnrr è ispirato, infatti, ai sistemi di controllo dei fondi strutturali europei ed è orientato alla prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento».

Del resto, il Pnrr tratta ampiamente dei fondi strutturali europei, da p. 39 in poi, nella parte dedicata al nuovo accordo di partenariato 2021-2027 ed alla nuova programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc), per continuare a riferirsi ad essi anche sotto il profilo delle verifiche e dei controlli, che vanno intesi come ravvicinati nel tempo all'attività dei soggetti attuatori, superando la logica meramente cartolare e realizzando controlli "sur place".

4. Un approccio integrato dei controlli sul Pnrr nel contesto delle politiche di coesione

L'esperienza della Corte consente oggi di svolgere alcune considerazioni in ordine al controllo che viene richiesto alla stessa nel campo della utilizzazione dei fondi derivanti dal *Next generation Eu*, il cui primo pilastro riguarda le politiche di coesione e, con l'iniziativa *React-EU*, ha un impatto sui fondi Sie, che sono stati riprogrammati con il recupero delle risorse (2014-2021) "non utilizzate".

Non trascurabile risulta anche il collegamento con l'iniziativa "Sure", finalizzata, come noto, al sostegno al reddito, e con i progetti in campo per le iniziative gestite dalla direzione generale *Eu Reform*.

Per comprendere le proporzioni e l'impatto che il NGEU avrà sull'economia e sui saldi di finanza pubblica è sufficiente sottolineare che, come peraltro già evidenziato nella recente relazione annuale sui rapporti finanziari tra Italia e Unione europea, l'arrivo dei fondi previsti invertirà la storica posizione di contribuente netto da sempre detenuta dal nostro Paese nei confronti del bilancio Ue.

Questo singolo elemento è, infatti, in sé sufficiente a segnalare la necessità di un radicale rinnovamento nell'approccio alla spesa a valere su risorse di provenienza europea, che dovrà oggi superare le tradizionali difficoltà riscontrate nel buon utilizzo dei fondi Ue (a partire dalla stessa scarsa capacità di impiego integrale degli stessi) per riorientarsi intorno ad una esatta percezione della centralità dei contributi di origine sovranazionale per la ripartenza e la crescita del Paese.

Tale percezione non può prescindere da un corretto inquadramento del regime giuridico che caratterizza i fondi che verranno erogati nell'ambito del NGEU (e, in particolare, della *Recovery and resilience facility*), a sua volta presupposto per intendere la centralità dei controlli, che dovranno assicurare l'efficienza della spesa scongiurando non solo lo spreco di risorse pubbliche, ma anche, in radice, un possibile *claw-back* da parte dell'Unione, che, come è facile intuire, esporrebbe le finanze nazionali a conseguenze di rilevante gravità.

È necessario, a questo fine, chiarire che le risorse previste nel quadro del NGEU partecipano della natura dei "fondi europei" generalmente intesi (secondo la nozione del Tfue), ma con significative innovazioni.

Questo implica che, come accade per i fondi strutturali, i progetti finanziati nell'ambito del NGEU saranno sottoposti a un monitoraggio finalizzato a garantirne la corretta attuazione, e, quindi, il corretto impiego delle risorse attribuite. Gli esiti di tale monitoraggio, se sfavorevoli, potranno portare ad esiti di decurtazione delle erogazioni, a seguito della dichiarazione della relativa spesa come "*non-eligible*" e, di conseguenza, la de-certificazione delle stesse, il cui esito finale consiste nell'obbligo di recupero al bilancio dell'Unione.

Il cambio di prospettiva sta nel fatto che questo meccanismo di monitoraggio non sarà più ancorato (come avviene per i fondi Sie) alla dimostrazione (e alla rendicontazione) dell'effettuazione della spesa, ma alla dimostrazione del raggiungimento del risultato cui l'erogazione e il progetto tendevano. È a questa peculiarità che si fa riferimento quando si discorre di un regime di condizionalità "aggravata" per il NGEU e, in particolare, per i fondi della RRF.

Le visite di *audit sur place* offrono un ambiente analogo a quello nel quale si svolgeranno tali controlli, tenendo anche conto delle caratteristiche del controllo che viene realizzato già dalla stessa Commissione europea nel percorso di attuazione dei progetti.

I soggetti attuatori dei progetti del Pnrr avranno una posizione pressoché corrispondente alle autorità di gestione dei fondi Sie, con un'unica autorità di *audit* già individuata nell'Ispettorato generale dell'Igrue della Ragioneria generale dello Stato.

Il 62° "Considerando" del cennato "dispositivo" pone due elementi di rilievo sotto il profilo sistematico e sotto quello di corretta imputazione delle risorse della RRF: "Per garantire un'assegnazione efficiente e coerente dei fondi e il rispetto del principio della sana gestione finanziaria, le azioni intraprese a norma del presente regolamento dovrebbero essere coerenti e complementari ai programmi dell'Unione in corso, evitando però di finanziare due volte la stessa spesa nell'ambito del dispositivo e di altri programmi dell'Unione. In particolare, la Commissione e lo Stato membro dovrebbero garantire in ogni fase del processo un coordinamento efficace volto a salvaguardare la coesione, la coerenza, la complementarità e la sinergia tra le fonti di finanziamento. Gli Stati membri dovrebbero a tal fine essere tenuti a trasmettere le pertinenti informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti all'atto della presentazione dei loro piani per la ripresa e la resilienza alla Commissione. Il sostegno finanziario nell'ambito del dispositivo dovrebbe aggiungersi al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione, incluso il programma InvestEU. I progetti di riforma e di investimento finanziati nell'ambito del dispositivo dovrebbero poter ricevere finanziamenti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo".

I due elementi sono il divieto di sovrapporre più finanziamenti della stessa spesa ed il coordinamento teso alla salvaguardia di coesione, coerenza, complementarità e sinergia tra le fonti di finanziamento.

L'avvento del Ngeu determina, quindi, un rilevante impatto sulle politiche di coesione, ma non ne altera le caratteristiche.

La coesione sociale e territoriale rappresenta infatti uno dei pilastri fondamentali su cui poggia la programmazione e il contenuto dell'intero Pnrr. L'asse strategico dell'inclusione sociale, in particolare, punta a ridurre il divario di cittadinanza, a superare le diseguaglianze profonde, spesso accentuate dalla pandemia, a superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, accompagnando il processo di convergenza tra Sud e Centro-Nord quale obiettivo di crescita economica, come più volte richiesto nelle raccomandazioni della Commissione europea. Il Piano sottolinea che tali priorità non sono affidate a singoli interventi circoscritti in specifiche componenti, ma sono perseguite in tutte le missioni del Piano.

Questo ambiente "comune" con i fondi Sie determina un processo osmotico, sia sul piano della programmazione, sia su quello dei controlli.

L'attualità trova la sua più evidente sottolineatura nel più recente *audit* dell'ECA, che tocca un tema fondamentale che costituisce in fondo lo scenario della relazione annuale della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali e del *core business* delle sue attività sui fondi europei: "Il riesame dei meccanismi di attuazione dei fondi della politica di coesione e del meccanismo per la ripresa e la resilienza (RRF)".

La riprogrammazione delle risorse finanziarie non impegnate sui fondi Sie con il *React-EU* già indica una maggiore dimensione degli interventi ed una centralizzazione molto simile a quella del Pnrr.

Per quanto attiene all'area degli *audit*, va sottolineato che la Commissione europea ha, con il regolamento generale 1060/2021, creato un *corpus* unico di norme per 7 fondi europei attuati in regime di gestione concorrente.

In tale contesto, è importante l'estensione del principio dell'*audit* unico (art. 80) che prevede che i beneficiari dei fondi, come le piccole imprese ed i piccoli imprenditori, siano sottoposti a un unico controllo piuttosto che a molteplici controlli.

Tale previsione implica una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle autorità nazionali che dovranno razionalizzare la logica e l'organizzazione complessiva per gli *audit* cogliendo l'occasione per una configurazione definita del primo e secondo livello (autorità di gestione ed autorità di *audit*), applicando in pieno il principio di "*segregation of duties*", senza trascurare peraltro l'azione della Commissione e gli *audit* della Corte dei conti europea, sempre più orientati, questi ultimi, alla valutazione dei risultati, anche in occasione di *audit* finanziari, finalizzati alla *Das* ma che spesso sono diretti anche ad analizzare l'organizzazione strutturale di soggetti istituzionali.

Grande importanza ha l'attenzione alla "fase preventiva", che attiene alla messa in campo di chiare sequenze procedurali, logicamente ordinate, con l'indicazione degli elementi che si rivelano necessari per la valutazione dei risultati, soprattutto se la valutazione si spinge a verificare l'impatto sulla situazione preesistente (i cosiddetti *outcome* che dovrebbero essere depurati dalle possibili concause).

In proposito, si citano, nell'ambito degli investimenti indicati nel Pnrr e in particolare delle opere ferroviarie, i cosiddetti "benefici attesi".

A titolo di esempio, per gli interventi sulla rete ad alta velocità previsti nel Sud, orientati alla riduzione dei tempi di percorrenza ed all'aumento della capacità, le indicazioni sono piuttosto chiare:

- Napoli-Bari: al completamento del progetto la tratta sarà percorribile in 2 ore, rispetto alle attuali 3 ore e 30 minuti; ci sarà un aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora sulle sezioni a doppio binario, e un adeguamento delle prestazioni per consentire il transito dei treni merci di lunghezza fino a 750 m, senza limitazioni di peso assiale.

- Palermo-Catania-Messina: saranno realizzate le tratte intermedie del progetto, al completamento del quale si otterrà una riduzione del tempo di percorrenza di oltre 60 minuti sulla tratta Palermo-Catania rispetto alle attuali 3 ore, e un aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora sulle tratte in raddoppio.

- Salerno-Reggio Calabria: al completamento dell'intero progetto, il tempo di percorrenza sarà ridotto di 80 minuti; inoltre, ci sarà un miglioramento delle prestazioni per consentire il transito dei treni merci, in particolare per il porto di Gioia Tauro ulteriori significative risorse sono previste da subito a valere su risorse nazionali.

Non può peraltro sottacersi che molti progetti sono già in corso e sono finanziati sia da fondi nazionali che da fondi europei.

Sarà quindi importante, al di là della chiusura dei progetti, in molti casi al di là dell'orizzonte temporale del 2026, essere in grado di dimostrare, nell'ambito delle opere pubbliche e quindi degli "investimenti", se l'ultimo lotto funzionale, finanziato con i fondi della RRF, ha raggiunto risultati realmente significativi, sotto il profilo del valore aggiunto recato rispetto alla situazione preesistente in termini quantitativamente rilevabili e qualitativamente rapportabili al soddisfacimento delle esigenze della collettività.

Anche per i "benefici attesi" che pure sono stati ritenuti un elemento importante anche per la valutazione di efficacia dell'azione, si dovrà fare attenzione ad un ridimensionamento dell'arco temporale di riferimento: non più quello della fine progetto (sempre valido ma non ai nostri fini), ma al 2026, termine del panorama temporale del Ngeu e della Rff e, quindi, del Pnrr.

Su di un piano prospettico, ma, allo stesso tempo, pragmatico che tiene conto dell'ottica integrata, nel quadro complessivo delle politiche di coesione che, come si è visto, costituisce l'ambiente comune del Pnrr e dei fondi Sie ed in agricoltura, la Corte e più in particolare la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali ha già avviato istruttorie come quella sull'"agricoltura sostenibile" e sul contributo del comparto alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Al fine di condurre una valutazione completa e integrata, saranno oggetto di osservazione sia i fondi stanziati nell'ambito della Pac, sia quelli derivanti da altre fonti di finanziamento, compresi quelli previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Saranno quindi analizzati, i “*progress*” fisici dei seguenti progetti contenuti nel Pnrr:

- Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica – M2C1 – Agricoltura sostenibile ed economia circolare – M2C1.2 Sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile – Investimento 2.2: Parco Agrisolare;

- Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica – M2C2 – Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile – M2C2.1 Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile – Investimento 1.1: Sviluppo agro-voltaico;

- Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica – M2C2 – Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile – M2C2.1 Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile – Investimento 1.4: Sviluppo biometano.

Alla stessa stregua ma su diversi temi sono state avviate le istruttorie relative al contesto delle doppie condanne per infrazioni in campo ambientale, come nel caso delle discariche, in collegamento sempre con la missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica M2C1, ed alla misura 1: Migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare.

In ultimo, consentitemi di toccare un argomento che è di rilevanza come quello delle frodi (art. 640-*bis* c.p.) e delle irregolarità nell'utilizzo dei fondi europei.

L'esperienza maturata sul fronte dei fondi Sie fa registrare diversi segnali incoraggianti sul piano del metodo, nonostante continuano a registrarsi ampie, e per molti versi rigide sacche di criticità. In altre parole, si vede come, negli anni, il sistema del contrasto alle frodi e alle irregolarità stia diventando sempre più organico, sempre più consapevole di una acuta necessità di coordinamento nell'azione delle diverse istituzioni coinvolte, sempre più avveduto della inscindibilità del binomio fra dominio del dato e incisività della lotta al fenomeno.

Si tratta di una esperienza destinata a fare un vistoso salto di qualità, cui è chiamata dal confronto con la spesa a valere sui fondi allocati per la realizzazione del Pnrr.

Non si tratta di una sfida soltanto quantitativa, legata quindi alla necessità di tenere sotto osservazione una mole imponente di afflussi finanziari destinati, perdipiù, ad essere erogati del tutto in un arco di anni assai breve. Esiste un profilo problematico chiaramente qualitativo che impegnerà gli operatori, *in primis* giuridici, nella costruzione di un nuovo disegno concettuale.

La prospettiva applicativa degli strumenti antifrode, infatti, era fino ad ora basata su una articolazione delle modalità di rendicontazione (e, a monte, di erogazione) delle risorse rinvenienti dai fondi Sie che, come si sa, ponevano una enfasi prioritaria sulla legittimità-regolarità dei titoli di spesa. Adesso, nel quadro del RRF, la stabilizzazione dei contributi si incardina invece sulla dimostrazione del raggiungimento di obiettivi, tanto finali quanto intermedi (i ben noti “*milestones*” e “*targets*”), il che richiede un approccio valutativo decisamente diverso, imperniato su considerazioni di tipo qualitativo-sostanziale (è il cosiddetto meccanismo della “condizionalità aggravata”). Inevitabilmente, questo cambio di prospettiva muterà, a sua volta, la prassi applicativa nella definizione di cosa debba intendersi per “spesa irregolare”, ossia da bloccare *ex ante* (con i riflessi che ognuno immagina rispetto all'impegno, a quella data già effettuato, di risorse nazionali “anticipate”), ovvero da decertificare *ex post*.

Va infatti sottolineato un profilo che era stato già avanzato nella relazione annuale e cioè che in un ambiente sempre più finalizzato a verificare i risultati e l'impatto dei progetti, la mancanza nella costruzione del progetto stesso di una chiara identificazione, non solo dei risultati attesi, ma anche degli strumenti per poterli realizzare, così come, laddove questi elementi erano presenti, la non adeguata corrispondenza delle attività esecutive a quanto affermato, possono assumere rilevanza ai fini dell'identificazione dell'elemento soggettivo nella possibile integrazione della figura di reato.

* * *

LE RISORSE DEL PNRR E L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DELLA CORTE DEI CONTI

Carlo Chiappinelli (*)

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Il quadro di riferimento sovranazionale e l'ancoraggio costituzionale*. – 3. *Per un inquadramento storico sistematico: attività consultiva tra normazione ed amministrazione*. – 4. *Funzione consultiva e titolo V della Costituzione*. – 5. *Il perimetro della contabilità pubblica*. – 6. *Il periodo più recente e l'impatto del Pnrr*. – 7. *Funzione consultiva e giurisdizione*. – 8. *Funzione consultiva e controllo*. – 9. *L'esercizio della funzione nomofilattica in sede consultiva*. – 10. *Brevi conclusioni o meglio... spunti di riflessione anche operativa*.

1 *Premessa*

Il tema relativo all'attività consultiva della Corte dei conti, con specifico riguardo alle risorse del Pnrr, concerne un aspetto di non poca delicatezza istituzionale, sistematica ed anche operativa, richiedendo una riflessione consapevole, per un verso, anche delle più risalenti funzioni della Corte dei conti, per altro verso delle prospettive che oggi si aprono con riguardo al nuovo contesto di chiara matrice europea.

Nel ringraziare gli organizzatori di questo interessante convegno di studi, la chiave di lettura più corretta per affrontare la tematica può dunque rintracciarsi in un approccio che, sia pure in sintesi, tenga conto dell'evoluzione della funzione consultiva anche nei raccordi col mutare nel tempo delle altre funzioni assegnate alla Corte dei conti.

Il perimetro di riferimento ed il conseguente approfondimento non possono non incentrarsi sulla recente “legge europea” (l. n. 238/2021 – *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea* – Legge europea 2019-2020) e più precisamente sull'art. 46, che recita: “*Limitatamente alle risorse stanziare dal Pnrr e ai fondi complementari al Pnrr, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo. I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal Pnrr e con i fondi complementari al Pnrr*”.

Rileva quindi un'importante punto di riferimento: la correlazione esplicita della nuova funzione all'esercizio delle attività finanziate con le risorse stanziare dal Pnrr e con i fondi ad esso complementari, nel perimetro della normativa di contabilità pubblica.

Se la corretta spendita delle risorse del Pnrr e del Fondo complementare (cui come sappiamo si riserva lo stesso trattamento) costituisce la *ratio* della nuova disposizione, non pare una precisazione inutile l'espresso richiamo alla materia della contabilità pubblica. Si tratta dunque di indagarne la fisionomia e l'evoluzione, dai connotati concepiti nella più risalente disciplina normativa sino agli sviluppi conseguenti alle riforme costituzionali del titolo V e del pareggio di bilancio. Riforme che hanno fatto acquisire alla contabilità pubblica una connotazione diversa ed ulteriore, che non è solo di tipo teorico e sistematico, ma si riverbera sull'impianto generale della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti.

2. *Il quadro di riferimento sovranazionale e l'ancoraggio costituzionale*

In questa prospettiva sembra essenziale sottolineare lo stesso *incipit* della norma della legge europea, che, tra l'altro, precisa che le disposizioni in merito allo sviluppo della funzione consultiva sono emanate in attuazione del regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, al fine di un efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027. Tale *incipit* sollecita, dunque, una prima serie di considerazioni che non possono trascurare il collegamento funzionale rinvenibile espressamente nell'efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per il periodo di programmazione considerato.

Peraltro, tale esplicita correlazione con le esigenze di monitoraggio e controllo pone necessariamente qualche riflessione ulteriore su cui si tornerà in conclusione. Se per un verso appare infatti positivo ricondurre i profili della peculiare funzione consultiva affidata alla Corte dei conti in coerenza con la funzione di controllo esplicitamente riconosciuta in Costituzione; dall'altro ciò impone – come anche può intuirsi dalla non chiara formulazione del disegno di legge sulla concorrenza (1), in sede di esame da parte del Parlamento – una attenta riflessione, laddove le opzioni terminologiche acquisiscono anche valenza sostanziale e concreta portata giuridica (e non solo quella di formale riconduzione sistematica alle categorie del controllo o della funzione consultiva).

(*) Presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

(1) Cfr. Corte conti, Sez. riun. contr., 25 febbraio 2022, n. 1, di approvazione della memoria sul disegno di legge n. 2469, legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, richiesta dalla decima Commissione Senato (Industria, commercio e turismo), più avanti ripresa.

L'ancoraggio sovranazionale è dunque esplicito laddove la norma si richiama al regolamento (Ue) 2021/241, il quale nel *Considerando* menziona il concetto di “sana gestione finanziaria”: “L’attuazione del dispositivo dovrebbe essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficaci della frode, ivi compresi la frode fiscale, l’evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi”.

Le disposizioni in esame vanno considerate anche alla luce del quadro disegnato dall’art. 22 del regolamento (Ue) 2021/241, rubricato “Tutela degli interessi finanziari dell’Unione”, il quale stabilisce che “nell’attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e per garantire che l’utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio”.

Dalla disciplina europea emergono due aspetti correlati: quello della *compliance* normativa e quello di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, non disgiunto dai normali sistemi nazionali di gestione del bilancio che assicurino un’effettiva conformità al diritto dell’Unione e nazionale applicabile, nonché strumenti che consentano la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

Più complesso risulta l’ancoraggio costituzionale della funzione consultiva: la Costituzione, come è noto, prevede come Organo consultivo di rilevanza costituzionale il Consiglio di Stato, assegnando alla Corte dei conti funzioni di controllo (art. 100) e di giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica (art. 103).

Da ciò, peraltro, non pare corretto dedurre una qualche limitazione a livello di norma costituzionale in ordine alla funzione consultiva della Corte dei conti, anche per l’inquadramento della stessa Corte nella rubrica dell’art. 100 tra gli Organi ausiliari del Governo. Il rapporto di ausiliarità che la Costituzione ha riconosciuto alla Corte dei conti nei confronti del Parlamento e del Governo, è stato espressamente richiamato di recente dalle Sezioni riunite in sede consultiva nell’inquadrare i confini della funzione a esse intestata. Nella delibera 1 ottobre 2018, n. 7, si legge: “*pur non sussistendo i presupposti che ritualmente legittimano questo Collegio all’esercizio della funzione consultiva, come prevista dall’ordinamento vigente, vengono svolte alcune considerazioni, in ragione del rapporto di ausiliarità che la Costituzione ha riconosciuto alla Corte dei conti nei confronti del Parlamento e del Governo, rispetto della terzietà di questa Magistratura contabile, le cui funzioni sono svolte sempre nell’interesse dello Stato collettività*”. Va, peraltro, rimarcato che seppur essendo estendendo il perimetro di competenza (2), le Sezioni riunite in sede consultiva hanno reso il proprio avviso su quesiti, posti dalla Presidenza del consiglio, inerenti alla potenziale lesione del principio di copertura finanziaria, aventi a oggetto uno schema di emendamento a un decreto legge, si conferma quindi quello che è il filo conduttore della presente relazione che correla strettamente la funzione consultiva al perimetro della contabilità pubblica sia vista nelle più risalenti tradizioni della Corte dei conti che nelle prospettive che oggi si aprono alla luce dell’evoluzione del sistema ed in particolare del Pnrr.

Va infatti tenuto conto che la funzione consultiva era prevista da diverse disposizioni pre-costituzionali, tuttora rimaste in vigore. Da questo punto di vista appare opportuno un breve riferimento sia alla normativa pre-costituzionale, sia al quadro delineato dal Costituente anche alla luce del nuovo titolo V e della riforma sugli equilibri di bilancio del 2012.

3. Per un inquadramento storico sistematico: attività consultiva tra normazione ed amministrazione

È opportuno distinguere l’apporto consultivo della Corte dei conti tra *normazione ed amministrazione*, onde comprendere meglio la portata di norme anche risalenti insieme a quelle di più recente approvazione o in corso di esame parlamentare.

L’attività consultiva – per come sia pure in sintesi viene ricostruita nella presente relazione – va a qualificarsi tratto saliente nella stessa collocazione istituzionale e funzionale della Corte dei conti tra ausiliarità agli Organi della rappresentanza per un verso; alla amministrazione per l’altro verso.

Ad una sommaria prima ricognizione pare invero che la funzione consultiva non sia univoca sia nella configurazione normativa che nella stessa realtà operativa, potendosi ravvisare una linea di *discrimen* che merita di essere approfondita: quella, appunto, di una funzione che si traduce nell’interpretazione di norme o addirittura risulta prodromica alla loro stessa creazione (vedasi i riferimenti alla modifica della disciplina relativa alla contabilità pubblica o la normativa attinente alle stesse funzioni intestate alla Corte dei conti); quella, invece, che potrebbe più propriamente essere inquadrata come attività consulenziale, riferita a fattispecie concrete della gestione amministrativa.

3.1. Il quadro pre-costituzionale

Per il primo aspetto va ricordato il r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (“*Nuove disposizioni sull’amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*”), che all’art. 88, ha previsto il parere della Corte dei conti sugli

(2) Cfr. G. Mezzapesa, *La funzione consultiva della Corte dei conti*, in A. Canale et al. (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità e controllo*, Milano, Giuffrè, 2019.

schemi di atti normativi del Governo aventi a oggetto l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato (3).

Si tratta di una norma risalente di grande attualità notevole portata per almeno due ragioni.

La prima perché si riferisce ad atti normativi del governo con una dizione ampia dato anche il momento storico in cui si colloca la previsione stessa che può abbracciare una pluralità di atti aventi natura regolatoria, indipendentemente dalla loro qualificazione nel "grado di durezza delle fonti".

Seconda parallela notazione è che tale riferimento, meno differenziato quanto al livello di fonte regolazione viene invece incentrato sul profilo della materia, che è quello, appunto, della contabilità pubblica successivamente richiamata anche nella norma ben nota della Costituzione (l'art. 103, che declina al plurale "le materie di contabilità pubblica").

In questo senso non va trascurato che il regolamento di contabilità generale, "*Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*", approvato con r.d. 23 maggio 1924, n. 827, contiene specifiche previsioni di minor rilievo, attributive della funzione consultiva alla Corte dei conti (cfr., in particolare, artt. 17, 162, 198 e 644).

Questi aspetti – che apparentemente potrebbero essere considerati di mera ricognizione di studio – rivestono in realtà una grande valenza ed attualità proprio in un momento in cui le procedure contabili sono oggetto di revisione (auspicata per vero anche dalla stessa Corte di conti, come evidenziato nella recente parifica sul rendiconto generale dello Stato 2021). E questo sia sul tradizionale versante delle ordinarie procedure di entrata e di spesa, sia – ed ancor più – per quelle procedure che regolano la disciplina dei fondi extra bilancio delle gestioni di tesoreria che stanno acquisendo particolare importanza: si pensi per tutte alla gestione del *Next Generation*.

Sotto un aspetto diverso, più vicino a quello amministrativo, si pone invece la previsione di cui all'art. 13 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, "*Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*", in base a cui "*La Corte, in conformità delle leggi e dei regolamenti: [...] fa le sue proposte e da parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge*". Tale norma costituisce la base per l'attribuzione, ad opera di singole disposizioni, primarie o secondarie, della funzione consultiva alla magistratura contabile in casi determinati. Da notare che il testo unico Corte dei conti non si riferisce espressamente alla materia della contabilità pubblica, come invece la precedente norma or ora ricordata della legge di contabilità generale del 1923, riferendosi più genericamente ad atti e provvedimenti amministrativi.

3.2. Funzione consultiva sui provvedimenti legislativi che incidono sull'ordinamento e sulle funzioni intestate alla Corte dei conti

Va segnalato l'art. 1 della l. 2 giugno 1939, n. 739, in base al quale alla Corte dei conti (come al Consiglio di Stato) è intestata una competenza consultiva, connessa all'autonomia ad essa riconosciuta, in relazione ai provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni, la soppressione o la modificazione di quelle esistenti, o che comunque riguardino l'ordinamento e le funzioni della stessa.

Le Sezioni riunite sono poi chiamate a rendere il proprio avviso in ordine gli schemi di decreti legislativi contenente le norme di attuazione degli statuti delle regioni a statuto speciali naturalmente per i profili di interesse specifico della Corte dei conti (4).

Si segnala di recente l'espressione di un parere in adesione alla richiesta parlamentare in merito alla iniziativa legislativa di cui all'A.C. 2185, recante "*Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese*".

Nella delibera della Corte dei conti a Sezioni riunite, sono state svolte considerazioni di merito in parte sovrapponibili alla norma qui in esame (art. 46) (5). Nella pronuncia si osserva che "*la funzione consultiva intestata alla Corte*

(3) L'art. 13, l. 29 luglio 2003, n. 229 ("*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001*") ha successivamente stabilito che debba essere reso nel termine di 45 giorni dal ricevimento della richiesta, decorso il quale si può procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.

(4) Cfr., da ultimo, Corte conti, Sez. riun. cons., n. 1/2022, parere in merito allo schema del d.lgs. 3 ottobre 2022, n. 161, recante: "*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti del Consiglio regionale della Sardegna*".

(5) Corte conti, Sez. riun. cons., n. 5/2021, parere in merito al disegno di legge S. 2185 recante "*Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese*", in questa *Rivista*, 2021, 6, 115. Nel parere si svolgono osservazioni esplicitando «che il Senato della Repubblica nella seduta 3 novembre 2021 ha approvato, con modificazioni il disegno di legge, contenente le "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – legge europea 2019-2020" (AS n. 2169, già A.C. 2670) che all'art. 46 – inserito in sede referente – reca disposizioni sullo "Sviluppo della funzione consultiva" della Corte dei conti, sovrapponibili all'articolato in esame. La disposizione, infatti, reca uguali contenuti in relazione all'ampliamento della funzione consultiva in sede centrale ed alla funzione nomofilattica, ai soggetti legittimati alla richiesta, all'esimente dalla colpa grave ed all'oggetto dei pareri. Diversamente dall'art. 1 in esame, tuttavia, il menzionato art. 48 limita espressamente l'ampliamento della funzione consultiva della Corte alla possibilità di rendere pareri in relazione alle sole "risorse stanziati dal Pnrr e ai fondi complementari al Pnrr" e per la funzione da esercitarsi in sede territoriale ne circoscrive l'oggetto alle "condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziati dal Pnrr e con i fondi complementari al Pnrr"». Lo sviluppo

dei conti può essere esercitata solo nella concomitante sussistenza di talune condizioni predefinite e nel rispetto del principio di non interferenza sia con le altre funzioni (giurisdizionali e di controllo) attribuite alla Corte stessa che con quelle esercitate da altre Magistrature e da altre Istituzioni. Ne consegue che l'ausilio consultivo reso dalla Corte dei conti, per la natura sua propria, non può mai essere complementare alla funzione di controllo. Diversamente opinando, detto ausilio verrebbe a condizionare quell'attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale, nonché ad invadere le competenze che la Costituzione all'art. 97, in virtù del principio della separazione dei poteri, riserva espressamente all'amministrazione".

Si tratterebbe, in sostanza, di una nuova configurazione dell'attività consultiva della Corte dei conti, *prima facie* non riconducibile alle previsioni costituzionali, che troverebbe, all'attualità, difficile collocazione all'interno del quadro ordinamentale che, in sede centrale, ha sempre visto l'ausilio consultivo della Corte nei confronti del Governo e del Parlamento.

Quanto all'ambito oggettivo dell'ausilio consultivo, l'articolato lo individua nelle "materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore ad un milione di euro". Va qui sottolineato che, sebbene le richieste di parere siano solitamente originate da una esigenza gestionale dell'amministrazione, l'ausilio consultivo della magistratura contabile può essere dato solo ed esclusivamente sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica poiché, come già sopra evidenziato, è preclusa qualsiasi forma di coamministrazione o di cogestione in quanto incompatibile con la posizione di neutralità, indipendenza ed imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale.

Quanto all'estensione della legittimazione alla richiesta di parere alle amministrazioni centrali, anch'essa avente carattere di novità, va precisato che l'ausilio consultivo può essere reso su pareri relativi all'applicazione dei principi contabili generali, pena la violazione della riserva di amministrazione, costituzionalmente garantita, e la violazione di sfere di competenza di altre istituzioni e, *in primis*, del Consiglio di Stato, competente ad esprimersi, nell'espletamento della sua funzione consultiva, sulla regolarità e la legittimità, il merito e la convenienza degli atti amministrativi. Perplexità sono rappresentate infine in ordine alla attivazione della funzione consultiva intestata alle Sezioni riunite in sede consultiva anche su impulso di "organismi di diritto pubblico", la cui definizione, nell'ambito del nostro ordinamento, appare assai vaga, necessitando certamente di maggiore precisazione.

4. Funzione consultiva e titolo V della Costituzione

Lo scenario istituzionale nel quale inquadrare la funzione consultiva assegnata alla Corte di conti è profondamente cambiato a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, laddove emerge il rilievo primario dei controlli *finanziari*, che coinvolgono anche la responsabilità dello Stato nei confronti della Unione europea. Nel rinnovato assetto i controlli sulle autonomie hanno assunto una diversa fisionomia, sostituendo alle originarie norme costituzionali (artt. 125, c. 1, 130 Cost.), già considerate nate "vecchie" (6), una nuova fisionomia, a garanzia di autonomia, di efficienza, ed insieme di legalità.

L'evoluzione del sistema ha portato la Corte dei conti a privilegiare, in coerenza con i principi affermati nella giurisprudenza costituzionale, i moduli del controllo finanziario, anche in relazione alle esigenze poste dall'Ue valorizzando un elemento già presente nelle sue origini e nel suo stesso "Dna" in una dimensione della contabilità pubblica che si viene a colorare di nuove funzionalità.

Il tema del perimetro e dei parametri di riferimento della materia della contabilità pubblica – tema già in via generale di non poco momento – appare ancora più *sensibile* per i controlli relativi alle autonomie territoriali anche per l'esigenza di assicurare un efficace coordinamento della finanza pubblica, in linea con gli obiettivi di stabilizzazione fissati dall'Unione europea. Rileva la nuova posizione costituzionale delle autonomie, come più volte ribadito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che richiama il rispetto degli obblighi comunitari a fondamento e giustificazione delle norme di contenimento della spesa e dei correlati controlli finanziari.

Nel rinnovato assetto costituzionale, che sancisce la pari dignità degli enti territoriali, viene infatti ad esplicitarsi una funzione di garanzia – anche nei confronti dell'Unione europea – degli equilibri finanziari e della efficienza gestionale, ribadendo per la Corte dei conti quel ruolo, già affermato dalla Consulta, di garante degli equilibri economico-finanziari della Repubblica in posizione di equidistanza e di terzietà.

L'art. 7 della l. n. 131/2003, recante "Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (c.d. "legge La Loggia"), affida alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, anche in relazione al Patto di stabilità ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Ue. L'espresso richiamo al patto di stabilità

della funzione consultiva viene riferito all'attuazione del regolamento (Ue) 2021/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 e viene finalizzato a un efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per 9 il periodo di programmazione 2021/2027.

(6) Per M. Nigro, *I Costituenti sul punto del controllo pensarono vecchio*, in *Controlli sugli enti locali: prospettive di riforma* (Atti del convegno, Parma 25-26 ottobre 1984), Roma, Edizioni delle autonomie, 1984. La tematica è stata oggetto del 52° convegno di studi amministrativi, Varenna, 21-23 settembre 2006, sul tema *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2007.

nelle disposizioni di adeguamento alla Costituzione è di peculiare rilievo, proprio per le sempre più strette interazioni tra finanza comunitaria e finanza nazionale, che richiedono il concorso e la corresponsabilizzazione dei diversi livelli di governo. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti – che sono formalmente previste ed istituite per la generalità delle Rso – verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione (7), il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria (8) degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni, riferendo sugli esiti delle verifiche ai consigli degli enti controllati.

A ben vedere si rinviene anche nella l. n. 131/2003 una pluralità di parametri – che si può semplificare nel rapporto tra legalità ed efficienza – e soprattutto una “dimensione di servizio”, che si coglie, in particolar modo nella funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, funzione che merita specifica attenzione nel quadro delle interrelazioni tra Corte dei conti ed autonomie territoriali.

Nella presente relazione rileva naturalmente *in primis* l’attribuzione della funzione consultiva alla Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, in favore degli enti territoriali, prevista dal c. 8 dell’art. 7 (rubricato “Attuazione dell’art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative”), in base a cui “Le regioni possono richiedere [...] alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti [...] pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da comuni, province e città metropolitane”.

L’attribuzione della funzione consultiva alla Corte dei conti in materia di contabilità pubblica da un punto di vista sistematico va considerata anche in correlazione all’ampliamento delle competenze legislative in favore delle regioni, in base all’art. 117. Induce a questa riflessione la stessa collocazione della disposizione nell’ambito di una normativa espressamente intestata all’adeguamento dell’ordinamento alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

La complessità delle fonti del diritto – europeo, nazionale e territoriale – ha reso centrale un’esigenza di chiarezza nell’attuazione ed esecuzione delle norme di diritto proprio da parte delle autonomie, di quelle delle regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale. Tale funzione è ben rimarcata anche dalla stessa Corte laddove (Sez. autonomie, 4 febbraio 2019, n. 3) si rileva: “un importante ausilio alla corretta gestione degli enti territoriali è assicurato con l’esercizio della funzione nomofilattica, attraverso cui si persegue l’obiettivo dell’uniforme attuazione della legge, funzione che ha assunto un ruolo di primo piano negli ultimi anni per effetto della proliferazione normativa in atto. Tale attività è esercitata su impulso delle sezioni regionali, al fine di dirimere gli eventuali contrasti interpretativi insorti o risolvere questioni di massima di particolare rilevanza, oppure in via preventiva, per orientare l’attività degli enti territoriali e degli organi di controllo interno attraverso l’enunciazione di principi di diritto in ordine all’applicazione di istituti qualificanti della contabilità armonizzata o a situazioni o profili di particolare rilevanza nell’attività dei medesimi”. Le pronunce rese nell’esercizio di tale funzione producono un effetto conformativo nei confronti delle sezioni regionali e, di conseguenza, costituiscono un orientamento anche per gli enti territoriali. La funzione consultiva in materia di contabilità pubblica in favore degli enti territoriali può dunque costituire un’importante opportunità soprattutto se concepita in riferimento all’interpretazione di disposizioni regionali, o di discipline “miste”, talora connotate da modalità operative attinenti a livelli di governo diversi.

Va peraltro considerato che questo aspetto emerge in particolare nell’esperienza e nella giurisprudenza delle sezioni regionali delle regioni e province autonome atteso che nelle autonomie differenziate si sviluppa una particolare competenza statutaria.

Molto spesso, invece, soprattutto nelle regioni a statuto ordinario, l’attività consultiva si è svolta direttamente sulla applicazione di norme statali, ponendo esigenze di coordinamento.

Va segnalato l’ampliamento della funzione consultiva operato dall’art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, in base a cui le richieste di parere in materia di contabilità pubblica possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le regioni, dalla conferenza delle regioni e delle province autonome e dalla conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome; per i comuni, le province e le città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell’ambito della conferenza unificata. La stessa Sezione delle autonomie con del. n. 32/2016 ne ha offerto una lettura logico-sistematica.

Appare comunque indubbio che la competenza svolta in maniera diffusa sul territorio ha avuto un notevole incremento quantitativo e qualitativo delle pronunce rese, ponendo aspetti di perimetrazione e conseguente uniformazione

(7) Senza qui soffermarsi sul significato e sulla portata della locuzione “collaborativa”, che meriterebbe specifica trattazione, basti comunque osservare che la stessa non può che ricondursi ai generali profili della leale collaborazione tra istituzioni, nei termini della giurisprudenza costituzionale.

(8) Il concetto è di derivazione comunitaria: in base all’art. 287 Tfu (ex art. 248 del Trattato Ce) la Corte dei conti controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta, appunto, la “sana gestione finanziaria” dell’Unione e degli organismi da essa creati, riferendo “su ogni caso di irregolarità” al Parlamento europeo e al Consiglio. A tali organi la Corte presenta una dichiarazione in cui attesta la affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni. Si ricorda che, negli Stati membri, il controllo comunitario si effettua in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo.

tendenziale che vanno sotto il nome della cosiddetta “nomofilachia contabile”, tema a cui sono riservate solo talune considerazioni di fondo, attesa la trattazione nella relazione del professor Gabriele Fava.

In parallelo si è sviluppata l’attenzione sulle problematiche di raccordo con le altre funzioni della Corte dei conti: ed invero la tematica offre diversi spunti ed angolazioni di intervento, più avanti ripresi, nelle relazioni tra funzione consultiva e funzione giurisdizionale e la stessa funzione del controllo specificamente intesa, tutte affidate alla Corte dei conti.

A tali aspetti si fa riferimento sia pure in sintesi nei successivi paragrafi, dovendosi porre in luce primaria il rispetto delle procedure, preordinate alla resa del parere: cosiddette legittimazioni attiva e passiva ovvero i requisiti soggettivi e oggettivi; particolarmente rilevante è la problematica connessa all’area evolventesi dell’ambito della “*materia della contabilità pubblica*”.

5. Il perimetro della contabilità pubblica

Nel contesto istituzionale sinteticamente riassunto un problema di rilievo che si è posto già a ridosso dell’approvazione della l. n. 131/2003 concerne la perimetrazione della materia della contabilità pubblica, attesa la complessità e la diversità della nozione e la sua possibile estensione quali risulta dalla dottrina e dalla giurisprudenza; complessità che scaturisce dagli stessi riferimenti normativi, a partire dalla espressione (al plurale) di materie della contabilità pubblica contenuta in Costituzione (art. 103).

Senza qui alcuna pretesa di affrontare *funditus* tale importante tematica, basti ricordare i pronunciamenti resi dalla giurisprudenza della Sezione delle autonomie e delle Sezioni riunite (9) maturata a ridosso della l. n. 131/2003, in base a cui nella materia della contabilità pubblica si intendono attratti quegli aspetti strettamente attinenti alla disciplina dei bilanci e alle modalità di tenuta ed organizzazione delle scritture contabili, *ma non anche qualsiasi attività che abbia, comunque, direttamente o indirettamente, riflessi di natura finanziaria o patrimoniale, a meno che non si tratti di aspetti o questioni che, pur investendo l’attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici, si inseriscano nel quadro unitario di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica, imposti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti in leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente ed in maniera significativa sulla gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio dell’ente*. La giurisprudenza contabile ha anche chiarito che le richieste di parere devono riguardare questioni di ordine generale; non possono essere formulate con riguardo a specifici fatti di gestione o specifici comportamenti degli amministratori, perché altrimenti questa peculiare funzione consultiva finirebbe per degenerare in surrettizie forme di inopportuno condizionamento o interferenza sulle decisioni delle sezioni giurisdizionali, chiamate a giudicare sulla responsabilità erariale di amministratori e dipendenti.

È importante anche sulla base della giurisprudenza individuare il perimetro specifico riconducibile alla materia della contabilità pubblica nel cui contesto enucleare in particolare l’ulteriore ambito concernente la disciplina applicabile alle risorse stanziare dal Pnrr e ai fondi complementari al Pnrr, oggetto della previsione in esame (art. 46 legge europea). Alla luce di tale disposizione che si innesta in quadro di derivazione europea ci si può peraltro, interrogare in ordine al perimetro già individuato dalla giurisprudenza contabile, nel senso di nucleare profili specifici ed eventualmente rilevarne anche una limitazione.

Al di là del dato formale c’è invero da porsi la domanda, come emerso negli interventi della giornata del convegno, se l’ambito di riferimento non debba tener conto delle novità sostanziali che regolano l’utilizzo delle risorse di derivazione europea, atteso che non si tratta soltanto di spendere, ma di raggiungere i risultati previsti dal quadro programmatico anche in termini di *outcome*. In sostanza c’è da chiedersi se tali novità non vadano a incidere sulla stessa logica della funzione consultiva, che verrebbe così a porsi in una più attuale dimensione che qualifica ulteriormente la materia della contabilità pubblica. Non può invero non tenersi conto dell’evoluzione nel periodo più recente e dello stesso impatto delle regole che presiedono al dispositivo di ripresa e resilienza.

6. Il periodo più recente e l’impatto del Pnrr

La materia della contabilità pubblica assume particolare e stringente rilievo anche in relazione alle pronunce della Corte costituzionale relative alla attuazione della riforma sul pareggio di bilancio (l. cost. n. 1/2012) e per quello che qui riguarda le funzioni della Corte dei conti in particolare le ricadute sul versante dei controlli. Indubbiamente i più incisivi strumenti introdotti dal d.l. n. 174/2012 nel contesto dei nuovi principi europei se riguardano più direttamente la funzione di controllo, non possono non riverberarsi sull’ambito materiale della contabilità pubblica, la sua ulteriore crescita, la sua rilevanza sia dal punto di vista sistematico che operativo. Ulteriori decisivi spunti di riflessione derivano dal complessivo percorso innovativo finanziario e gestionale, per cui non può oggi non tener conto di una nuova realtà

(9) Cfr. Corte conti, Sez. riun. contr., 17 novembre 2010, n. 54, che, pur evidenziando puntuali “paletti”, ha sottolineato “*il carattere dinamico del concetto in esame*” ed ha affermato che “*la funzione consultiva della sezione regionale di controllo nei confronti degli enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz’altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, c. 3, Cost. – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*”. Per un riferimento alla consolidata giurisprudenza, v. anche Corte conti, Sez. autonomie, 1 marzo 2006, n. 5, nonché Sez. contr. reg. Lazio, 10 gennaio 2013, n. 3; Sez. contr. reg. Lombardia, 8 novembre 2013, n. 97.

che, come emerge da diversi interventi susseguitesi nella giornata odierna, pare richiedere nella allocazione e gestione delle pubbliche risorse un approccio contabile maggiormente consapevole.

La diversità di contesto emerge solo per fare un esempio dall'attenzione riservata alla contabilità dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), *Next Generation Italia*, con la previsione di dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual* (MIC1-Riforma 1.15 "Riforma del Sistema di contabilità pubblica") (10).

Il sistema descritto dal Pnrr assegna rilevanza e centralità alla natura economico-patrimoniale dei valori la cui rilevazione non dovrebbe più valere semplicemente "a fini conoscitivi" rispetto alla natura finanziario-autorizzatoria dei valori medesimi.

Tale innovazione (allo stato in corso di definizione) degli aspetti concettuali sottesi si inserisce, a ben vedere, in un percorso complessivo di riforma della contabilità pubblica ed in particolare di quella economica patrimoniale (art. 38 l. n. 196/2009): ed invero si fa specifico riferimento alla sperimentazione degli eventi contabili relativi alle uscite finanziarie e alle componenti economiche alle entrate del bilancio dello Stato e conti patrimoniali (11).

La connessione con il percorso di riforma della contabilità pubblica appare altresì evidente dalle richieste di parere recentemente poste alla Corte dei conti con riguardo ad aspetti essenziali della riforma del bilancio a partire dall'introduzione nel nostro sistema delle azioni (destinate a sostituire a regime i capitoli). Nella del. n. 2/2022 si osserva, in premessa, «*la peculiarità del parere reso in merito alla Relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato [...], ai sensi dell'art. 25-bis della l. n. 196/2009 [...] avente per oggetto non già – tipicamente – uno schema di atto, bensì l'esito di un facere, peraltro ancora in itinere, e cioè l'andamento della c.d. "sperimentazione", posta in essere dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato [...] circa l'introduzione nell'ordinamento contabile di una nuova unità elementare di bilancio, e cioè l'azione. Tale tema, d'altro canto, si iscrive all'interno di un processo di riforma dell'assetto dell'ordinamento contabile in relazione al quale queste Sezioni riunite hanno più volte avuto occasione di pronunciarsi (Corte conti, Sez. riun., par. 14 marzo 2016, n. 1; par. 7 dicembre 2017, n. 3; par. 22 dicembre 2017, n. 4; par. 4 giugno 2018, n. 3, e 25 giugno, n. 5, nonché 27 giugno 2019, n. 2) Si tratta dunque dell'esercizio di un'attività consultiva, intestata alla Corte, del tutto particolare, pienamente riconducibile all'alveo delle attribuzioni costituzionali assegnate alla Corte dei conti quale organo ausiliare (art. 100, c. 2, Cost.), tenuto conto della rilevante innovazione di contabilità pubblica che il legislatore intende introdurre, ma alla sola condizione di un convincente esito della sperimentazione. Ciò tenuto anche conto del parere reso dalla Corte, stanti le complesse e considerevoli ricadute sia in termini di chiarezza nella rendicontazione, sia in termini di una maggiore flessibilità gestionale, ferma restando una trasparente individuazione delle responsabilità amministrative, per modo che gli assetti organizzati vi non siano d'ostacolo al principio costituzionale del redde rationem, strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di corretta gestione delle pubbliche risorse (artt. 81, quarta virgola, 97, c. 2, 100, c. 2, 103, c. 2, Cost.; Corte cost., ex plurimis, n. 39/2014)».*

Il cenno qui sinteticamente operato tende solo ad evidenziare un processo evolutivo della contabilità pubblica in relazione, peraltro, agli stessi cambiamenti dell'ordinamento per esigenze che affiorano anche a livello sovranazionale, come emerge dallo stesso Pnrr.

In questa logica di così forte cambiamento rilevano nella presente relazione per un verso le possibili ricadute sulla funzione consultiva; per altro verso i punti di riferimento essenziali a connotare la funzione di garanzia nel suo complesso. Appare necessario, di conseguenza, svolgere pur sintetiche considerazioni di ordine sistematico riferiti alla funzione consultiva nei raccordi con le funzioni di controllo di giurisdizione costituzionalmente intestate alla Corte dei conti.

7. Funzione consultiva e giurisdizione

Non possono non destare qualche perplessità talune previsioni a partire da quella relativa alla quantificazione del limite minimo (fattispecie di valore superiore a un milione) come condizioni di accesso alla funzione consultiva di cui

(10) In particolare, la riforma, inserita nella missione 1, componente 1, del Pnrr, ha l'obiettivo di implementare un sistema di contabilità basato sul principio *accrual* unico per il settore pubblico, in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (Ipsas/Epsas) e in attuazione della direttiva 2011/85/UE del Consiglio. Il Pnrr prevede che, entro il 2024, dovranno essere definiti e approvati: il *framework* concettuale di riferimento per il nuovo sistema di contabilità *accrual*; gli standard contabili, modellati sugli Ipsas e sugli emanandi Epsas; il piano dei conti multidimensionale e il manuale operativo. Mentre entro marzo 2026 dovrà essere completato il primo ciclo di formazione per i rappresentanti di 18.000 enti pubblici, ed entro giugno dello stesso anno è prevista l'entrata in vigore della riforma della contabilità per competenza per almeno il 90% dell'intero settore pubblico, per poi essere applicata all'intero comparto negli anni immediatamente successivi.

(11) Le evidenze risultanti dalla sperimentazione della contabilità integrata e del nuovo piano dei conti prevista dall'art. 38-*sexies* l. n. 196/2009, allo scopo di valutarne gli effetti prima della definitiva adozione hanno portato alla necessità di procedere ad un aggiornamento dei moduli economico e patrimoniale del piano dei conti integrato, così come previsto dall'art. 38-*ter* l. n. 196/2009. Tale aggiornamento si è realizzato con l'adozione del d.m. economia e finanze 13 novembre 2020, pubblicato nella G.U. 7 gennaio 2021, n. 4. Tuttavia, permangono varie criticità che sono state già evidenziate dalla Corte dei conti (cfr. Relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2020, vol. I, I conti dello Stato e le politiche di bilancio 2020, t. II, L'ordinamento contabile).

all'art. 46 in esame. Tale limite quantitativo – seppure ispirato da una logica presumibilmente intesa ad evitare un eccesso di richieste di pareri (invero non risultano allo stato questioni poste) – sembrerebbe poco coerente con la *ratio* di interpretazione normativa individuata, nel senso che può riscontrarsi complessità nello stesso incrocio di contabilità di matrice diversa nazionale e sovranazionale a loro volta maturate in contesti sensibilmente differenti e dunque privilegiando sull'aspetto quantitativo quello, ben più rilevante, di ordine qualitativo della normativa applicabile.

Non può quindi non sollevare qualche perplessità alla luce della precedente giurisprudenza una possibile enfaticizzazione della dimensione fattuale a meno di non volere, più correttamente, intendere la formulazione impiegata dal legislatore (la norma parla di fattispecie) come riferita appunto fattispecie di ordine contabile e di raccordo fra normative diverse.

Sulla base della giurisprudenza che verrà a maturare sarà possibile un approfondimento anche sulla portata soggettiva, atteso, poi, quanto già espresso dalla Corte dei conti a Sezioni riunite nel citato parere sull'A.C. 2185.

Va invero qui segnalato un delicato profilo attinente ai rapporti tra funzione consultiva e giurisdizionale, peraltro già disciplinato dal vigente codice di giustizia contabile.

Maggiori perplessità suscita invero la esplicita previsione in base a cui “È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ai sensi del presente comma nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”.

Senza qui poter svolgere un approfondimento della delicata questione riguardante le previsioni del codice di giustizia contabile sia con riguardo all'attività istruttoria del pubblico ministero che a quella giudicante (12), va in particolare tenuto conto che la stessa *quaestio* relativa alla colpa grave trova una (sia pur discutibile) regolazione formalmente ad efficacia temporanea all'art. 21 del d.l. n. 76/2021. Da questo punto di vista c'è dunque da chiedersi se non vi sia una qualche “ridondanza” seppur specificamente ancorata alle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal Pnrr e con i fondi complementari al Pnrr, nei raccordi con la giurisdizione, così come già previsti dal codice di giustizia contabile.

Nell'ottica della relazione suscita ancor maggiori perplessità quella sorta di *attrazione* – con il pericolo di una sostanziale commistione – della funzione consultiva con quella amministrativa tenendo conto anche del principio fondamentale della riserva di amministrazione rispetto agli altri poteri e funzioni. Ciò comporta una ricaduta anche sul piano costituzionale oltre che applicativo, dovendosi interrogare sul ruolo della funzione consultiva nell'alveo della ausiliarità nei confronti degli organi costituzionali (Parlamento e Governo) in linea con la rubrica dell'art. 100 della Costituzione rispetto ad una funzione di tipo consulenziale nei confronti delle singole amministrazioni. Non ci si nasconde l'esigenza che affiora nel sistema di un effettivo diffuso bisogno degli amministratori di concrete forme di ausilio legato a specifiche contingenze e fattispecie: anche in questa consapevolezza pare sia possibile enucleare una linea coerente di risposta ai bisogni del mondo amministrativo e nel contempo di continuità con la tradizione istituzionale della Corte dei conti. Si può ritenere invero anche sul piano dell'effettività che la ricostruzione del quadro normativo operata in molte pronunce concretamente adottate da parte della Corte possa costituire faro e riferimento anche operativo senza entrare nel concreto delle scelte conseguenti all'esercizio della discrezionalità amministrativa.

A ben vedere, i problematici raccordi tra dette funzioni vanno ad innestarsi nella stessa distinzione tra attività normativa ed amministrativa, nella quale si è nel tempo inserita, in un non facile sentiero, la giurisprudenza contabile consultiva. In questo senso si ritiene debba preservarsi quella attinenza alla sfera normativa – da creare o da interpretare ed applicare, come si è visto anche nel cenno di ricostruzione storica – piuttosto che in un parere sull'opportunità di determinate scelte amministrative: militano in tal senso le considerazioni svolte anche in ordine alla prevalente configurazione storicamente consolidata della funzione consultiva in senso garantista affidata alla Corte dei conti.

8. Funzione consultiva e controllo

Tema di particolare rilievo è quello dei raccordi tra funzione consultiva e funzione di controllo anche attesa l'esplicita correlazione individuata dallo stesso legislatore nel già citato *incipit* dell'art. 46 in esame.

Non può non rilevarsi un tratto comune in questi rapporti con quelli su accennati con la giurisdizione si riscontra invero una analoga “sensibilità” legislativa in ordine agli effetti sulla responsabilità amministrativo-contabile: ed invero un precedente di esimente può rinvenirsi con riguardo agli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità, nell'art. 17, c. 30-*quater*, lett. a), d.l. n. 78/2009 (convertito dalla l. n. 102/2009 e s.m.i.): la disposizione ha integrato il primo periodo del c. 1 dell'art. 1 della l. n. 20/1994, nel senso di prevedere l'esclusione della gravità della colpa “quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo”.

(12) Cfr. quanto al valore esimente della funzione consultiva ai fini della responsabilità erariale:

Art. 69, c. 2, d.lgs. n. 174/2016, *Il pubblico ministero dispone altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.*

Art. 95, c. 4, d.lgs. n. 174/2016, *Il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.*

Con riguardo alle risorse del Pnrr va segnalata la recente pronuncia (delib. n. 1/2022) della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, laddove si è ritenuto che i decreti di approvazione di contratti stipulati in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza-Pnrr siano da assoggettare al controllo preventivo di legittimità, essendo lo stesso esperibile anche su atti già efficaci. Tale caratteristica, infatti, refluisce non sulla possibilità di esercizio, ma sugli esiti di un'eventuale ricasazione del visto. Un'eventuale declaratoria d'illegittimità dell'atto sottoposto a controllo impone all'amministrazione l'adozione, a seguito di una nuova attenta ponderazione, delle necessarie misure consequenziali, nel cui novero sono necessariamente ricomprese, in assenza di apposita deroga legislativa (a differenza di quel che accade per il processo amministrativo), anche le misure caducatorie del negozio già efficace per legge, oggetto di approvazione da parte di un atto dichiarato illegittimo con efficacia *ex tunc*.

Proprio con riguardo al controllo – premettendo naturalmente di non entrare in questa ricostruzione nell'ambito delle scelte che competono all'organo della sovranità – non può non osservarsi che nella formulazione dello stesso testo del d.d.l. sulla concorrenza all'esame parlamentare (13) si riscontra una difformità nell'uso delle categorie giuridiche in esame. Nella relazione al disegno di legge si parla appunto di controllo mentre il testo normativo menziona all'art. 10 le espressioni di *deliberazione e parere* quale esito dell'esame degli atti di costituzione o di acquisto di partecipazione da parte del socio pubblico in organismi societari. Le Sezioni riunite hanno reso una memoria su richiesta parlamentare prospettando maggior *favor* e ragioni di ordine sistematico complessivo per la formulazione ed esplicita riconduzione alla categoria del controllo.

La problematica si sposta dunque sulla conformazione o – meglio ancora – sulle possibili modalità di adeguamento in un delicato riequilibrio in cui le tradizionali funzioni del controllore vanno a rinnovarsi (senza tramutare in un cambiamento nella funzione consulenziale, più propriamente ascrivibile ad altri organi del sistema istituzionale ed amministrativo).

Al di là del problema pur non trascurabile di una puntuale identificazione della categoria di riferimento pare peraltro necessario svolgere un'altra considerazione apparentemente di tipo fattuale ma che aiuta a considerare un diverso approccio anche sistematico. Ed invero le disposizioni in corso di esame parlamentare del d.d.l. sulla concorrenza consentono espressamente la facoltà per le amministrazioni di potersi discostare dalla pronuncia adottata (comunque essa sia qualificata dal giudice contabile), ma con l'obbligo di una puntuale analitica dimostrazione delle ragioni sottese all'assunzione di qualità di socio. Questo aspetto impone al di là del *nomen iuris* impiegato una riflessione di fondo che può aiutare a capire meglio il ruolo delle nuove funzioni, in un'ottica anche operativa e di presidio nel sistema delle partecipate pubbliche su cui si incentrano le condivisibili osservazioni della memoria.

Nel prendere atto della pur non chiara formulazione legislativa, c'è invero da chiedersi se – piuttosto che approfondire il *nomen iuris* nella fattispecie normativa – e soffermarsi esclusivamente su distinzioni teoriche e sistematiche tra la funzione consultiva e la funzione di controllo – non sia il caso di spostare l'attenzione sul grado di vincolatività *ex ante* e di conformazione *ex post* in esito alle pronunce della magistratura contabile. In altri termini non si tratta tanto di affrontare un – comunque rilevante – profilo di possibile incoerenza categoriale, ma di meglio riflettere su possibili “graduazioni di obbligatorietà” sia nell'*an* (di necessaria sottoposizione dell'atto all'organo esterno di garanzia) che di parallele (e proporzionate) modalità di conformazione.

Coerenti a tale approccio appaiono gli stessi parametri indicati dal legislatore sia in termini di efficienza gestionale e di economia delle scelte amministrative e soprattutto nel richiamo alla sostenibilità finanziaria ed alla convenienza economica, alla cui migliore definizione possono sicuramente concorrere anche approfondimenti tratti da altre scienze ma che assumono oggi valenza giuridica nell'ordinamento.

Il tema sembra riproporre la problematica che negli anni '90 del secolo scorso ha posto il problema del passaggio dal parametro della legittimità a quelli dell'efficienza e dell'economicità, creando per un verso il dibattito sull'"amministrazione di risultato", per altro verso portando autorevoli arresti giurisprudenziali anche della Cassazione a una susunzione di questi parametri a livello giuridico.

Tali aspetti si confrontano con l'elaborazione ulteriore di parametri squisitamente finanziari riconducibili a quella cultura della contabilità pubblica di cui la Corte dei conti è da sempre attenta custode: Si tratta, in conclusione, di riscontrare anche nell'attività consultiva – così come in quella di controllo – parametri adeguati che consentano di poter assicurare pronunce coerenti ad assicurarne congruità e conseguente valenza ed effettività. Effetti che possono essere anche diversi, ma ragionevolmente commisurati alla stessa puntuale configurazione e conseguente vincolatività dei parametri di riferimento. In questa logica si ritiene di poter affiancare, ma in posizione di terzietà e di indipendenza costituzionale, la vita attiva dell'amministrazione con l'adozione di pronunce che pur necessariamente ancorate al parametro giuridico – nella nuova accezione che oggi le disposizioni consentono – non appaiano così svincolate dalle esigenze operativa degli amministratori: può così scongiurarsi il rischio che esse rimangano sostanzialmente inutilizzate o senza seguito effettivo.

Questo pericolo si deve evitare approfondendo le indicazioni normative e procedendo ad un affinamento ulteriore, sulla base dell'esperienza maturata già dalla giurisprudenza contabile, ma con una sensibilità ed apertura al nuovo

(13) Cfr. Corte conti, Sez. riun. contr., n. 1/2022, di approvazione della memoria sul d.d.l. n. 2469, legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021.

anche a livello culturale, come sembra emergere nel complesso delle relazioni di questo importante convegno e occasione di confronto tra i protagonisti del sistema.

9. L'esercizio della funzione nomofilattica anche in sede consultiva

La disposizione in esame innova sensibilmente sull'impianto già maturato, prevedendo che *“le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, [...] assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo”*.

Si aggiunge dunque un nuovo organo interno per l'esercizio della funzione di nomofilachia individuandolo nelle Sezioni riunite consultive: sul punto non possono nascondersi invero delle perplessità attese la già non sempre netta linea di demarcazione nomofilattica tra le Sezioni riunite e la Sezione delle autonomie.

Pur non essendo l'oggetto specifico di questa relazione (14), non può nascondersi come effetti analoghi alla nomofilachia (sia pure impropriamente) vengono ascritti alle pronunce delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (come previsto in alcuni casi dal legislatore).

Ci si limita in questa sede a ricordare che le Sezioni riunite in sede di controllo e la Sezione delle autonomie hanno svolto del corso degli anni un importante ruolo di orientamento, fornendo alle sezioni regionali di controllo un'interpretazione della nuova attribuzione, mediante indicazioni vincolanti (15).

Un primo chiarimento è stato fornito dalla Sezione delle autonomie con un atto di indirizzo, che non si è tradotto in una deliberazione, adottato nell'adunanza del 27 aprile 2004, mediante il quale si è proceduto a un esame in merito ai soggetti legittimati a richiedere i pareri, all'ambito oggettivo della funzione e al procedimento. Successivamente, è stata adottata una pronuncia (del. n. 9/2009), contenente *“Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo”*. Ulteriori indicazioni sono rinvenibili nelle delib. n. 5/2006 e n. 3/2014.

Alla Sezione delle autonomie – presieduta dal Presidente della Corte e di cui sono chiamati a farne parte tutti i presidenti delle sezioni regionali di controllo – l'art. 6, c. 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (*“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*), convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, ha assegnato la funzione nomofilattica, prevedendo che *“Al fine di prevenire (16) o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di co richiando controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le sezioni regionali di controllo si conformano”*.

Tale disposizione ha fatto espressamente salve le pronunce delle Sezioni riunite in sede di controllo rese ai sensi dell'art. 17, c. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (recante *“Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali”*), convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102 (17) *nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo*. Quest'ultimo aspetto emerge nell'utilizzo delle risorse del Pnrr trattandosi spesso di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo.

In questo senso mi sembra coerente su entrambi i profili: quello organizzativo interno; quello, a rilevanza esterna, della afferenza al Pnrr e della riconduzione al perimetro della contabilità pubblica della specifica funzione nomofilattica.

Rileva in particolare nella presente ricostruzione l'intento di assicurare la nomofilachia, ossia la garanzia dell'uniforme interpretazione della legge, sia nell'ambito dell'attività di controllo che consultiva. Tale significativo aspetto trova, peraltro, fondamento esplicito nella giurisprudenza (Sez. riun. contr. n. 27/2011), laddove si afferma che: *“In*

(14) Nel già citato parere sull'A.C. 2185 in ordine ad analoga disposizione, si osserva che essa demanda l'esercizio della funzione consultiva in sede centrale non alle Sezioni riunite in sede di controllo, già attributarie della funzione, anche in sede nomofilattica, bensì alle Sezioni riunite in sede consultiva che, storicamente, si esprimono sulle questioni di cui al combinato disposto dell'art. 1 del r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 273, dell'art. 88 del r.d. n. 2440/1923 e dell'art. 16, c. 2, l. n. 400/1988, con inevitabile confusione e/o sovrapposizione di competenza tra le stesse.

(15) Cfr. R. Patumi, *La funzione consultiva della Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali*, in *Nuova rass.*, 2011, 2012. Più di recente, dello stesso A., una ampia ed articolata ricognizione delle pronunce della Corte dei conti e del loro inquadramento si rinviene in *Id.*, *L'attività consultive in materia di contabilità pubblica*, in A. Gribaudo R. Patumi, D. Centrone (a cura di), *I controlli della Corte dei conti*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2022, 957 ss. In dottrina, v. anche A. Luberti, *La funzione consultiva della Corte dei conti*, in V. Tenore, A. Napoli, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Napoli, Esi, 2020, 733 ss.

(16) Successivamente, è stata estesa l'ambito di operatività della funzione nomofilattica anche al fine di prevenire i contrasti interpretativi; l'art. 6, c. 4, infatti, è stato modificato dall'art. 33, c. 2, lett. b), d.l. 24 giugno 2014, n. 91, che ha sostituito le parole *“In presenza di interpretazioni discordanti delle norme”*, con *“Al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi”*.

(17) Cfr. art. 17, c. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102: *“Al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni riunite”*.

considerazione del concorso alla funzione di complessiva garanzia contabile, nell'interesse dell'ordinamento, della funzione di controllo e di quella consultiva, gli indirizzi rilevanti per la formazione e la gestione del bilancio degli enti locali, definiti nelle linee guida ex art. 1, c. 167, l. n. 266/2005, quali parametri di esercizio della funzione di controllo, rappresentano un necessario riferimento anche per la funzione consultiva”.

10. Brevi conclusioni o meglio... spunti di riflessione anche operativa

Piuttosto che arrivare a vere e proprie conclusioni si tratta di enucleare spunti di riflessione, anche atteso che le questioni appaiono ancora in corso di ulteriore definizione a livello normativo (vedasi le possibili connessioni sistematiche richiamate nella memoria citata sul d.d.l. n. 2469 (18), e soprattutto in attesa di concrete esperienze attuative e giurisprudenziali.

In questa prospettiva è possibile, tuttavia, svolgere qualche sia pure sintetica considerazione conclusiva, partendo da alcuni riferimenti espressi anche dalle Sezioni riunite (richiamato parere sull'A.C. 2185 (19)).

In questi limiti appare possibile distinguere tra attività *consultiva* sulle norme in fase di creazione (vedasi anche schemi di attuazione statuti Rss) e di interpretazione del quadro normativo da una funzione più propriamente *consulenziale* sulla concreta esplicazione di atti e procedure amministrative, che sembra invero meno coerente sia al principio della riserva di amministrazione sia ai connotati che, anche sulla base della ricostruzione ed evoluzione del sistema, caratterizzano le funzioni della Corte dei conti.

Tale distinzione consente invero una linea di demarcazione utile a distinguere i perimetri che a ben vedere appaiono quanto meno non sovrapponibili, essendo ben diverso un parere sul *modus agendi* concreto, da quella sulla *norma agendi*, tanto più in una realtà che vede un intreccio, spesso non facile da dipanare, tra discipline anche procedurali europee centrali e locali da applicare alle diverse fattispecie.

In questo senso si incentra il *fil rouge* di una riflessione sulla materia della contabilità pubblica che va a “complicarsi” dalla sua configurazione pre costituzionale a quella del titolo V e della normativa di attuazione dei principi sugli equilibri di bilancio sino ad arrivare alle innovazioni poste dal Pnrr. Solo in questa logica appare possibile superare anche qualche difficoltà ermeneutica posta nella formulazione normativa, con riguardo al termine “fattispecie”, laddove questa sia (correttamente) intesa quale presupposto per una valutazione del quadro giuridico di riferimento e non come oggetto diretto di scrutinio, pur non potendosi ovviamente non considerare l'effetto concreto ed auspicato di un impatto sull'operato come consequenziale opzione amministrativa nell'esercizio della sua riservata competenza. Si tratta di un filo certo sottile, ma che appare l'unico percorribile per assicurare coerenza con l'impostazione e del ruolo di terzietà e nel contempo di concreta utilità della funzione.

A monte di queste essenziali chiavi di lettura, va peraltro sottolineato che permane quella esigenza già rappresentata e che affonda le radici nella stessa impostazione dei diversi ruoli delle Istituzioni, di predisporre una compiuta identificazione e ricognizione unitaria e oggi semplificazione della materia della contabilità pubblica per rendere davvero la contabilità stessa elemento di coesione di tenuta del sistema, di garanzia degli stessi diritti, delle prestazioni sociali e dei servizi resi alla collettività.

Nel prendere atto della problematica posta in relazione all'art. 10 d.d.l. concorrenza c'è poi da chiedersi se – piuttosto che approfondire il *nomen iuris* nella fattispecie normativa considerata *sub specie* di parere – se anche attesa la non sempre nitida linea di confine tra la funzione consultiva e la funzione di controllo (20) sia il caso di spostare l'attenzione sul grado di vincolatività e di conformazione in esito alle pronunce della magistratura contabile. In altri termini non si tratta tanto di affrontare un, comunque, rilevante profilo di possibile incoerenza categoriale, ma di meglio riflettere su possibili “graduazioni di vincolatività” e parallele modalità anch'esse di conseguenza proporzionate, di conformazione.

In questo avvio ed apertura di riflessione possono trovare spazio anche interventi riorganizzativi, provando a raccogliere un po' il frutto delle considerazioni svolte, forse troppo teoriche, ma che potrebbero suggerire una riflessione

(18) Cfr. Corte conti, Sez. riun. contr., n. 1/2022, cit.

(19) Cfr. Corte conti, Sez. riun. cons., n. 5/2021, cit.

(20) Nella delibera di approvazione della memoria sul d.d.l. n. 2469, legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, richiesta dalla Commissione X Senato (Industria, commercio e turismo), nel testo allegato, si svolgono puntuali considerazioni in ordine all'art. 10 del disegno di legge. *Al fine di soddisfare le esigenze poste alla base del disegno di legge, tese ad evitare una frammentazione degli esiti del controllo, in particolare con riferimento agli atti adottati dalle amministrazioni regionali e locali, appare opportuno adottare soluzioni normative che evitino una riduzione delle tutele in capo agli enti ed alle società controllate e che non esempio, art. 148-bis Tuel e l'art. 1, cc. 3, 4, 5 e 7, d.l. n. 174/2012), in un momento in cui, peraltro, gli atti, amministrativi o negoziali, potrebbero essere già adottati ed eseguiti (con conseguente spesa e rischio di responsabilità). Appare preferibile, al fine di ottenere valutazioni tempestive e maggiormente uniformi, mantenere la competenza di controllo sugli atti di costituzione o acquisto delle partecipazioni societarie (art. 5 Tusp) e di razionalizzazione annuale (art. 20 Tusp) in capo alle sezioni indicate dall'art. 5, c. 4, del testo unico nella formulazione vigente, anche al fine di avvicinare la decisione al territorio ed evitare che quanto accertato in sede di esame degli atti in parola non risulti poi difforme con successive pronunce della medesima magistratura contabile. Sempre in tale ottica, se risulta condivisibile l'eliminazione, con riferimento agli esiti, dell'inciso “a fini conoscitivi”, con specifico riferimento all'esame dei provvedimenti di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie, si ribadiscono le perplessità in ordine alla qualificazione in termini di parere della pronuncia che conclude la procedura di controllo dalla Corte, che andrebbe più propriamente ricondotto ad un esito aderente alla fisionomia delle funzioni esercitate dalle diverse sezioni della magistratura contabile.*

sulla tradizionale ripartizione di competenze interne tra Sezione delle autonomie e Sezioni riunite (e nell'ambito di queste ultime tra collegi in sede di controllo e consultiva).

In ogni caso – al di là della configurazione di una apposita sede consultiva – non pare esservi dubbio che la nuova funzione debba innestarsi nel complesso delle funzioni di controllo assegnate alla Corte dei conti, a partire dal controllo preventivo di legittimità, dovendosi tener conto, come sopra evidenziato, anche delle ricadute in campo giurisdizionale. Va, in proposito, ricordato come la composizione delle attuali sezioni consultive sia allargata non solo ai magistrati componenti delle sezioni del controllo ma anche a quelli della giurisdizione, a conferma delle potenzialità di questa interazione che caratterizza le diverse ma sinergiche funzioni assegnate dall'ordinamento alla Corte dei conti. Tornando al controllo, un'ulteriore finale collegamento va fatto sempre con le Sezioni riunite *ratione materiae* per quanto attiene alle risorse del Pnrr analizzate nel rapporto semestrale, reso nel mese di marzo, che andrà ad allargarsi con i contributi (in parte già presenti nella prima edizione) delle altre sezioni per corrispondere alle previsioni normative di cui all'art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021.

In definitiva, pur con le difficoltà rappresentate, può dunque ritenersi che proprio la compresenza delle diverse funzioni che interagiscono con quella consultiva, così come l'articolazione centrale e regionale della Istituzione costituiscono punti di forza.

In questa prospettiva di continuità e di innovazione la Corte dei conti assolve a una funzione di garanzia per la sua connotazione di indipendenza rispetto ai diversi livelli di governo e di amministrazione: indipendenza intesa come terzietà – ma non certo come estraneità o “lontananza” dagli apparati – a custodia dei valori dell'ordinamento ed al servizio del buon funzionamento del sistema”.

* * *

LE RISORSE DEL PNRR E L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DELLA CORTE DEI CONTI: L'ESERCIZIO TERRITORIALE E LA FUNZIONE DI NOMOFILACHIA

Gabriele Fava ()*

Nella verifica del corretto e proficuo utilizzo delle ingenti risorse messe a disposizione per attuare i programmi del Pnrr, la Corte dei conti è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale, previsto anche dalla normativa emergenziale. Le plurime funzioni attribuite alla Corte dei conti a garanzia dei pubblici interessi finanziari della collettività e l'articolazione territoriale le permettono di avere una visione ampia e privilegiata sull'attività delle amministrazioni centrali e locali, così da rappresentare, anche in una prospettiva di prevenzione, un presidio per promuovere la legalità finanziaria e perseguire gli obiettivi di prevenzione.

A tale proposito la Corte costituzionale e la Corte dei conti ultimamente hanno sottolineato, frequentemente, il valore di bene pubblico che va riconosciuto al bilancio, quale strumento di certezza delle scelte in materia economica e finanziaria e di orientamento verso il soddisfacimento degli interessi della comunità, nel bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie, sempre per il perseguimento delle finalità pubbliche.

Infatti, come sottolineato anche nelle relazioni svolte negli scorsi anni dalla Corte dei conti, la legalità finanziaria è presupposto indefettibile per promuovere l'eguaglianza sostanziale e l'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, poiché solo un uso corretto ed efficace delle risorse pubbliche può assicurare soddisfacenti livelli di qualità e quantità delle prestazioni dei servizi necessari per soddisfare i diritti sociali, primo fra tutti quello alla salute.

Nel descritto contesto, ad esempio, si pone proprio la delibera n. 272/2021, con la quale il Consiglio di presidenza della Corte ha tempestivamente ed efficacemente disciplinato lo svolgimento del cosiddetto controllo concomitante, da svolgersi sui principali piani, programmi e progetti relativi a interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, tra i quali proprio il Pnrr.

Una delle novità portate dalla legislazione emergenziale è che sullo stato di attuazione del Pnrr la Corte dovrà riferire al Parlamento, non annualmente, su gestioni concluse, come normalmente disposto dalla precedente normativa, ma semestralmente e anche su attività ancora in corso di svolgimento, tenendo presente che i fondi verranno erogati sulla base dei progetti effettivamente realizzati, in linea con l'impatto richiesto, oltre che con i risultati, affinché producano efficace ed immediato stimolo anche all'autocorrezione delle amministrazioni controllate, riconducendo la loro azione nell'alveo della legalità e dell'efficiente gestione delle risorse.

L'azione di contrasto ai fenomeni di dispersione e spreco delle risorse pubbliche è svolta anche attraverso la funzione giurisdizionale in materia di responsabilità amministrativa, incentrata sul dolo e colpa grave, quali criteri di valutazione delle esigibilità degli standard di diligenza ritenuti dalla Corte costituzionale adeguati punti di equilibrio tra la funzione di stimolo e quella di deterrenza per l'azione amministrativa.

Va, tuttavia, evidenziato che limitazioni o esclusioni della responsabilità per colpa grave, come quelle di recente introdotte dalla legislazione emergenziale, potrebbero portare, già nell'immediato, al rischio concreto di una complessiva diminuzione dell'attenzione dell'azione amministrativa, diretta alla gestione oculata del danaro pubblico. È, quindi, sentita da parte della Corte dei conti l'esigenza di assicurare un'adeguata tutela delle risorse rese disponibili dal Pnrr, in coerenza sia coi principi posti dagli artt. 81 e 97 della Costituzione, sia con i principi di effettività, equivalenza e leale cooperazione dell'ordinamento dell'Unione europea, in un'ottica di progressivo adeguamento alle esigenze di rinnovamento e ammodernamento dell'azione amministrativa, protesa al corretto riavvio del Paese.

Il lungo protrarsi dell'emergenza sanitaria, manifestata sin dai primi mesi del 2020, ha comportato che gran parte della legislazione emanata nello scorso anno sia stata diretta, non solo a dettare ulteriori disposizioni tese al contenimento dei rischi di ulteriori diffondersi di contagi, ma, anche, a fronteggiare gli effetti economici della pandemia, approvando programmi di investimento, con varie rimodulazioni del Pnrr e promuovendo una maggiore efficienza e celerità dell'azione amministrativa; prevedendo, in detti ambiti, l'intervento della Corte dei conti nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali per garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità nella gestione delle risorse del Pnrr e non solo dei fondi complementari al Pnrr, in considerazione, anche, dei criteri fissati dai conti europei.

Va ribadito che, sebbene le richieste di parere siano solitamente originate da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, l'ausilio consultivo della magistratura contabile può essere dato solo ed esclusivamente sulla corretta interpretazione dei principi, delle norme e degli istituti riguardanti la contabilità pubblica, come sopra evidenziato, è preclusa qualsiasi forma di coamministrazione o di cogestione, in quanto incompatibili con la posizione di neutralità, indipendenza e imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale.

Circa la funzione nomofilattica svolta dalle Sezioni riunite in sede consultiva, in relazione all'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo, si osserva che nell'attuale quadro ordinamentale la c.d.

(*) Giuslavorista, componente del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e presidente dell'Osservatorio per le risorse pubbliche.

nomofiliachia del controllo, e in particolare dell'attività consultiva, poggia sull'art. 17, c. 31, del d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni dalla l. n. 102/2009, nonché sull'art. 6, c. 4, del d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 213/2009, che stabiliscono i rispettivi ambiti di competenza tra le Sezioni riunite in sede di controllo e la Sezione delle autonomie.

La Sezione delle autonomie, passaggio molto importante a mio avviso, è espressione delle sezioni regionali di controllo, in quanto delibera con la partecipazione di tutti i presidenti di queste ultime, e le norme prevedono, espressamente, l'obbligo conformativo da parte delle sezioni territoriali alle pronunce di orientamento da essa adottate e ai principi di diritto enunciati.

È la l. n. 116/2014 a prevedere che, testualmente, al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibere di orientamento alla quale le sezioni regionali di controllo si conformano, resta salva sempre l'applicazione art. 17, c. 31, del d.l. 78 citato, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, o qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle sezioni centrali di controllo.

L'ampliamento delle funzioni consultive della Corte è riferito alla possibilità di rendere pareri in relazione alle sole risorse stanziati dal Pnrr e ai fondi complementari del Pnrr, e per la funzione da esercitarsi in sede territoriale, mantenendo ristretto l'oggetto dell'applicabilità alla materia della contabilità.

Concludo ricordando come, nel recente passato, la Corte dei conti si è mostrata sempre pronta a modificare le modalità dell'esercizio delle proprie funzioni, previste dalla Costituzione, senza mai attestarsi su posizioni di rigida conservazione dell'assetto esistente. Va ribadito, oltremodo, l'impegno di tutto l'istituto a svolgere il ruolo che l'ordinamento gli affida e gli affiderà, nel proposito di assicurare una gestione oculata del danaro pubblico, confermando la propria capacità di evoluzione e adeguamento alle mutate esigenze, anche correlate alle diverse e nuove conformazioni dell'attività amministrativa.

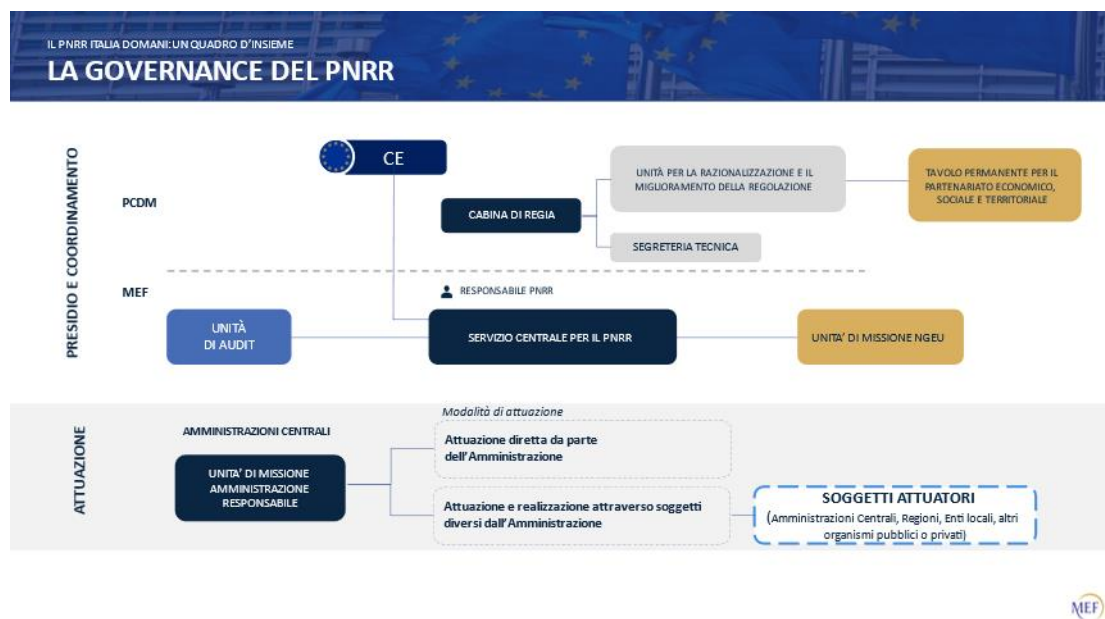
* * *

LE PROGETTUALITÀ PNRR: GLI ADEMPIMENTI, I CONTROLLI E L'AUDIT

Ugo Liberatore (*)

Buongiorno a tutti, un particolare ringraziamento per l'invito odierno e un sentito saluto a tutti i convenuti.

Condividerò con voi alcune *slide* per rendere più agevole e intuitivo l'intervento che mi accingo a presentare. Inizio con l'accennarvi, brevemente, il "modello organizzativo e di attuazione del Pnrr", necessaria premessa per comprendere al meglio il sistema dei controlli, da noi immaginato e strutturato a favore del sistema di *governance* Pnrr.



Iniziamo col dire che la *governance* del Pnrr è divisa tra funzione di presidio politico – in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri – e di coordinamento tecnico centrale di competenza del Mef/Servizio centrale per il Pnrr. In particolare, il Servizio centrale per il Pnrr è deputato a svolgere funzioni di coordinamento in relazione a tutte le fasi di attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in raccordo con la Presidenza del Consiglio dei ministri e con tutte le amministrazioni titolari di misure Pnrr (in pratica tutti i ministeri ed alcuni dipartimenti della Pcm).

Il Servizio centrale è articolato in 6 uffici; in particolare, l'Ufficio IV, di cui sono responsabile, ha competenza nel coordinamento e nella "messa a terra" di tutte le procedure inerenti alla rendicontazione ed il controllo di tutte le misure (riforme e investimenti) del Pnrr. A latere del Servizio centrale, con funzioni di coordinamento, troviamo l'Unità di missione *Next Generation EU*, che opera sempre presso la Ragioneria generale dello Stato. La citata Unità di missione ha il compito di valutare l'efficacia e l'efficienza nell'attività di attuazione di tutte le misure Pnrr. Vi è poi l'Autorità di *audit*, organismo indipendente che opera al di fuori del Servizio centrale e svolge fondamentalmente le cosiddette verifiche di secondo livello.

Per ciò che attiene all'attuazione del Piano, essa si estrinseca attraverso il coordinamento delle unità di missioni presso i singoli ministeri, (i ministeri sono titolari di misure Pnrr ed operano, appunto, attraverso il coordinamento delle unità di missione *ad hoc* istituite presso ciascun ministero).

(*) Colonnello della Guardia di finanza, responsabile dell'Ufficio IV – Rendicontazione e controllo del Servizio centrale Pnrr presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

IL PNRR ITALIA DOMANI: UN QUADRO D'INSIEME
PROCEDURE DI ATTIVAZIONE

Gli interventi del Piano si distinguono in due tipologie **in base alla natura delle azioni** volte dalle Amministrazioni titolari di interventi:

INTERVENTI A TITOLARITÀ

L'Amministrazione centrale titolare di interventi è responsabile, attraverso le proprie strutture amministrative (Dipartimenti, Servizi, Uffici, etc.), della realizzazione del progetto associato alla misura PNRR di competenza. Pertanto, svolge direttamente o per il tramite di società in house gli adempimenti amministrativi connessi alla sua realizzazione.

Tra i principali interventi a titolarità figurano le seguenti tipologie di azioni:

- **Strumenti finanziari** (gestione di fondi di garanzia, fondi a leva, ecc);
- **Servizi digitali** (Bandi a larga scala);
- **Incentivi a imprese/cittadini** (Eco bonus/Sisma bonus; crediti di imposta)

INTERVENTI A REGIA

La titolarità di singoli progetti è in capo a Enti/Organismi pubblici o privati selezionati dalle Amministrazioni centrali secondo modalità e strumenti amministrativi vari in base alle caratteristiche dell'intervento (es. bandi, avvisi, assegnazioni dirette di risorse), su cui gravano tutti gli adempimenti di realizzazione operativa.

L'Amministrazione centrale mantiene le funzioni di monitoraggio e controllo sull'attuazione e la rendicontazione nei confronti del MEF. Tra i principali interventi a regia figurano le seguenti tipologie di azioni:

- **Opere pubbliche** (es. Piani urbani integrati)
- **Servizi settore ricerca** (es. Dottorati di ricerca gestiti dalle Università)
- **Incentivi alle imprese** (es. Fondo Legge 394/1981 gestito da SIMEST)



L'attuazione del Pnrr può essere svolta mediante la diretta azione dei ministeri (in questo caso gli interventi sono "a titolarità") oppure attraverso l'azione di soggetti esterni ai ministeri, così detti soggetti attuatori (in questo caso gli interventi sono "a regia").

Nei casi di interventi "a titolarità", questi vengono attuati da parte dei competenti dipartimenti dei ministeri e sotto la regia dell'Unità di missione. A mero titolo esemplificativo, possiamo citare gli interventi che si sostanziano nell'utilizzo di strumenti finanziari, i servizi digitali, gli incentivi alle imprese e cittadini.

D'altro canto, negli interventi "a regia", pur restando la titolarità in capo ai ministeri, l'attuazione è demandata ad enti o organismi pubblici o privati selezionati dalle amministrazioni centrali. Possiamo annoverare, tra questi, interventi che si sostanziano nella realizzazione di opere pubbliche a livello locale (ad es. i cosiddetti "piani urbani integrati", nel finanziamento di dottorati di ricerca (gestiti prevalentemente dalle università) oppure negli incentivi alle imprese, come ad esempio la gestione del fondo 394 del 1981, gestito direttamente da Simest, partecipata dallo Stato.

IL PNRR ITALIA DOMANI: UN QUADRO D'INSIEME
GLI STRUMENTI INFORMATIVI

ReGIS
 Il MEF ha sviluppato il sistema informativo unico centralizzato ReGIS, messo a disposizione di tutte le Amministrazioni per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione delle iniziative PNRR.

FENIX
 FENIX è lo strumento informatico della Commissione europea per la rendicontazione da parte degli Stati membri dell'attuazione dei piani di ripresa e resilienza.



Tutte le fasi di gestione e, quindi, attuazione e monitoraggio del Piano dovranno necessariamente essere seguite attraverso strumenti informativi in uso alle amministrazioni. A tal riguardo è stata creata e sviluppata dal Mef – attraverso la società Sogei – la piattaforma nazionale denominata "ReGIS", sistema informativo unico e centralizzato già

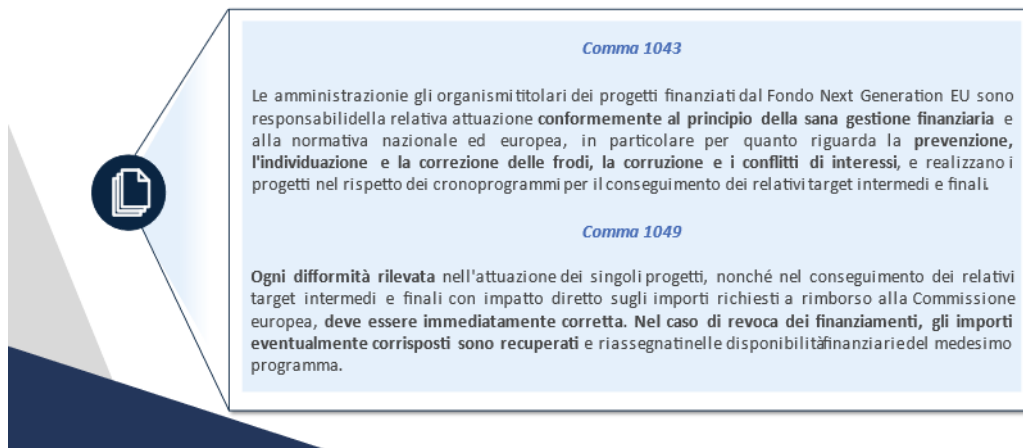
messo a disposizione di tutti i ministeri e in maniera progressiva lo sarà anche a favore di tutti i soggetti attuatori proprio per implementare, gestire e attuare tutte le misure del Pnrr.

A fianco del sistema informatico nazionale ReGiS si pone quello della Commissione europea – denominato “Fenix” – appositamente sviluppato ai fini della rendicontazione di tutti i documenti, gli atti, i dati e le informazioni connesse al conseguimento di *milestone* e *target* di cui si compone il Piano nazionale di ripresa e di resilienza.

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

PRINCIPALI FONTI NORMATIVE

LEGGE 30 dicembre 2020, n. 178 art. 1 PNRR - *Obblighi a carico delle Amministrazioni titolari degli interventi*



Comma 1043

Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati dal Fondo Next Generation EU sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali.

Comma 1049

Ogni difformità rilevata nell'attuazione dei singoli progetti, nonché nel conseguimento dei relativi target intermedi e finali con impatto diretto sugli importi richiesti a rimborso alla Commissione europea, deve essere immediatamente corretta. Nel caso di revoca dei finanziamenti, gli importi eventualmente corrisposti sono recuperati e riassegnati nelle disponibilità finanziarie del medesimo programma.



Venendo ora allo specifico tema dei “controlli” nell’ambito del Pnrr, è opportuno innanzitutto citare le principali fonti normative che pongono determinati obblighi in capo alle amministrazioni che sono chiamate ad attuare le misure Pnrr. A livello “domestico” occorre citare i cc. 1043 e 1049 dell’art. 1 della legge di bilancio del 30 dicembre 2020, che impone come principio cardine la sana gestione finanziaria di tutte le misure del Piano e sottolinea, in maniera particolare, l’importanza della prevenzione delle frodi. Non a caso, l’esperienza maturata nel settore dei fondi strutturali europei insegna che molto spesso quando si scoprono gravi irregolarità e, in particolare, casi di frode, ben difficilmente si riescono a recuperare le risorse finanziarie indebitamente erogate.

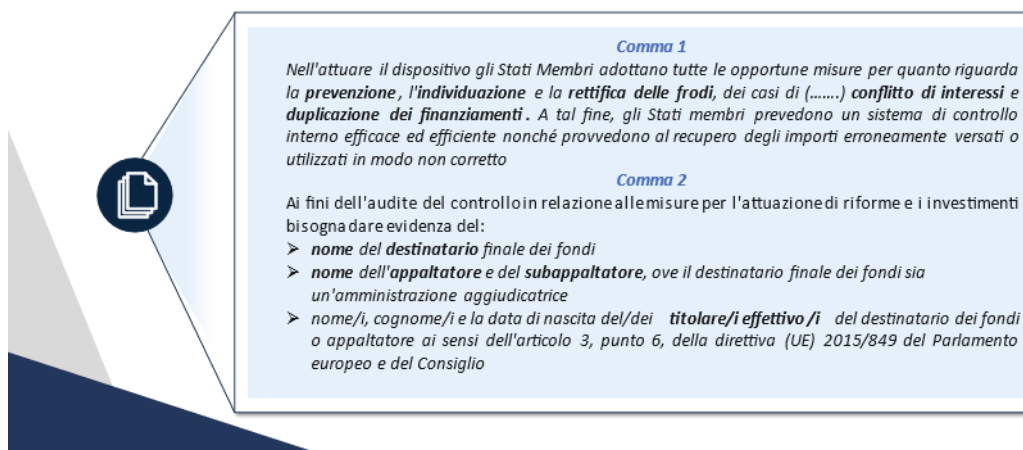
Pertanto, la sfida principale cui è chiamato l’intero sistema di *governance* del Pnrr, consiste proprio nel prevenire, per quanto possibile, i casi di grave irregolarità e – *a fortiori* – di frode.

Il predetto comma 1049 prevede, appunto, che ogni caso di irregolarità e di frode deve essere immediatamente corretto e i finanziamenti immediatamente recuperati.

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

PRINCIPALI FONTI NORMATIVE

REGOLAMENTO 241/2020- art. 22 *Tutela degli interessi finanziari dell'Unione*



Comma 1

Nell'attuare il dispositivo gli Stati Membri adottano tutte le opportune misure per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di (.....) conflitto di interessi e duplicazione dei finanziamenti. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto

Comma 2

Ai fini dell'audit del controllo in relazione alle misure per l'attuazione di riforme e i investimenti bisogna dare evidenza del:

- nome del destinatario finale dei fondi
- nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice
- nome/i, cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio



A livello europeo, la disposizione normativa cardine posta a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea è, certamente, da individuarsi nell'art. 22 del regolamento (Ue) 241/2021. Al comma 1, infatti, il citato articolo pone in capo agli Stati membri il generale obbligo di prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi e individua, altresì, in modo specifico, l'esigenza di contrastare ogni possibile caso di "conflitto di interessi" e "doppio finanziamento".

Inoltre, specifica e sostanziale novità in tema di controlli è da rinvenirsi al c. 2 dello stesso art. 22, il quale impone uno specifico "prerequisito informativo" a monte di tutta la filiera dei controlli Pnrr, ovvero l'obbligo in capo ai soggetti attuatori di individuare eventuali "titolarità effettive" dei destinatari finali dei fondi Pnrr/soggetti appaltatori, ai sensi dell'art. 3, punto 6, della direttiva Ue 849/2015.

Tale obbligo informativo è ritenuto fondamentale dalla Commissione europea ed è connesso alla necessità di individuare, appunto, eventuali titolarità effettive – ovviamente distinte rispetto alle cosiddette titolarità "apparenti" – in capo alle imprese appaltatrici di fondi Pnrr, soprattutto ai fini della concreta individuazione di possibili situazioni di conflitto di interessi.

Sempre in tema di controlli, il Pnrr pone numerosi altri adempimenti in capo alle amministrazioni competenti, strettamente correlati innanzitutto alla rendicontazione di *milestone* e *target* alla Commissione europea alle scadenze semestrali previste (di norma nei mesi di giugno e dicembre di ciascuna annualità).

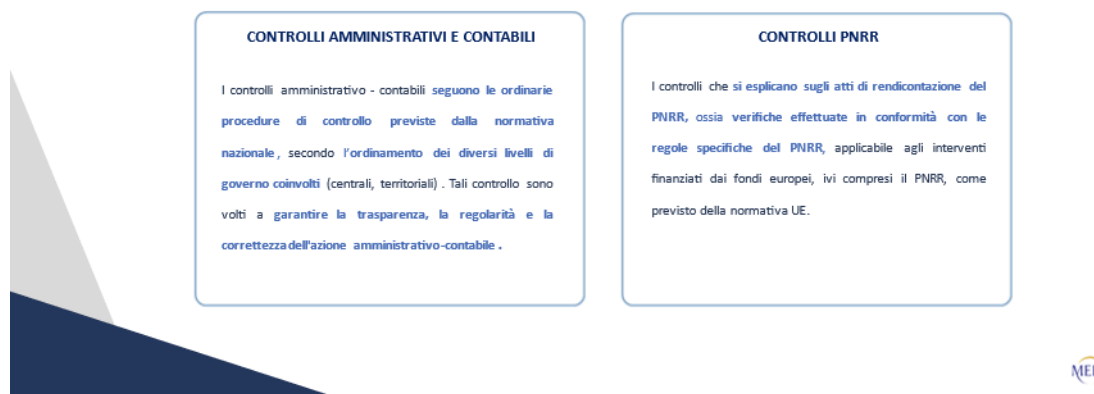
Il primo obbligo è quello di conseguire *milestone* e *target* in perfetta aderenza a quelle che sono le condizioni previste dalla Cid (*Council implementing decision* relativa all'approvazione del Pnrr) e dal suo Annex. Per ogni *milestone* e ogni *target* sono poste delle specifiche condizionalità da rispettare e, quindi, la rendicontazione di *milestone* e *target* prevede la necessità di dimostrare l'esatto e soddisfacente conseguimento di dette condizionalità con ciò fornendo alla Commissione europea ogni necessaria documentazione a comprova. Tutte le *milestone* e tutti i *target* devono essere conseguiti non solo in termini numerici, ma anche (o soprattutto) nei termini qualitativi concordati con la (e, quindi, attesi dalla) Commissione europea.

Inoltre, tutti gli investimenti Pnrr devono rispettare condizionalità orizzontali tra cui, in particolare, il vincolo del DNSH; ossia il principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (e, quindi, se ne dovrà dare progressivamente pratica contezza alla Commissione europea, nello sviluppo di ogni singola progettualità Pnrr).

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

TIPOLOGIE DI CONTROLLO

Nell'ambito del PNRR il sistema dei controlli del raggiungimento di M&T e di regolarità amministrativa contabile delle spese e delle procedure connesse all'attuazione dei progetti è articolato nei principali livelli: i controlli amministrativi e contabili e i controlli PNRR



In sostanza, i controlli Pnrr hanno una duplice natura: da un lato abbiamo i controlli "classici", che ritroviamo anche nei fondi strutturali europei, ovvero i controlli sulla regolarità amministrativo-contabile delle misure (volti a garantire la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa), che seguono le regole ordinarie di controllo, previste dalla normativa nazionale, secondo l'ordinamento dei diversi livelli di governo coinvolti. Dall'altro troviamo i controlli aggiuntivi (e specifici) Pnrr, inerenti alla verifica del rispetto di tutte le caratteristiche e le condizionalità, sia specifiche che orizzontali, correlate alle singole misure Pnrr e, quindi, direttamente connesse al positivo conseguimento di *milestone* e *target*.

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

LIVELLI DI CONTROLLO

Nell'ambito del sistema di governance del PNRR, i controlli sul raggiungimento di M&T e di regolarità amministrativa contabile delle spese e delle procedure connesse all'attuazione dei progetti sono articolati su tre livelli



La “governance” dei controlli ha una struttura che si può definire “piramidale”, in quanto abbiamo controlli *in primis* di competenza dei soggetti attuatori, poi delle amministrazioni centrali titolari delle misure Pnrr (in particolare in capo alle unità di missione Pnrr, costituite nell’ambito di tutte le amministrazioni centrali) ed infine, a livello apicale, le verifiche e i controlli di responsabilità del Servizio centrale per il Pnrr.

COMPITI E RESPONSABILITÀ DEL SOGGETTO ATTUATORE

I PRINCIPALI CONTROLLI DI COMPETENZA DEI SOGGETTI ATTUATORI ATTENGONO A:

- > verifica della sussistenza di tutte le autorizzazioni/visti/permessi ecc. previsti dalla normativa vigente per la tipologia di progetto
- > verifica della sussistenza, in capo alle imprese/soggetti prestatori di beni e servizi, dei requisiti per partecipare alle gare/alte procedure selettive, ivi compresa l’assenza di conflitti di interesse e altre situazioni di incompatibilità
- > verifica dei SAL (in coerenza con quanto previsto dai relativi contratti)
- > verifica della documentazione necessaria per poter procedere ai pagamenti a fronte dei SAL (fatture, DURC, Equitalia ecc)
- > verifica dell’ammissibilità delle spese al PNRR ai fini della presentazione del mandato di rimborso
- > verifica dell’avanzamento delle attività di progetto in linea con il relativo cronoprogramma, verifica del conseguimento degli obiettivi PNRR

RENDICONTAZIONE DELLA SPESA DEL SOGGETTO ATTUATORE



Il soggetto attuatore presenta all’Amministrazione centrale titolare degli interventi le richieste di pagamento per le spese sostenute e comunica l’avanzamento/il conseguimento dei target e milestone, per la quota parte associata al progetto (indicatori di output) attestando

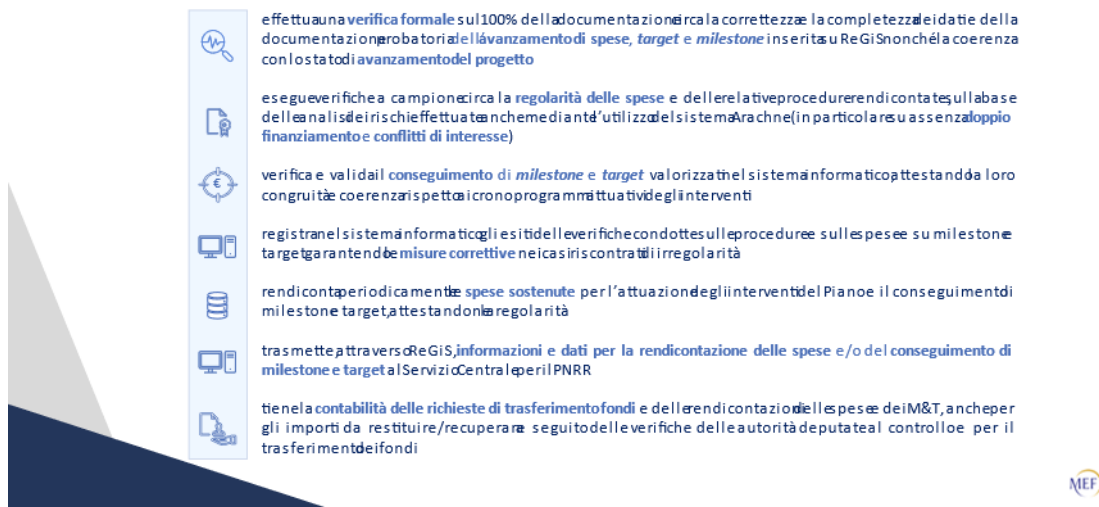
- > l’affidabilità e ammissibilità delle spese presentate (compresa l’assenza di duplicazioni di finanziamenti)
- > di aver svolto tutti gli adempimenti connessi al rispetto dei principi trasversali DNSH, tagging, gender equality, valorizzazione dei giovani e riduzione del divario territoriale (ove pertinenti)
- > di aver svolto tutti gli adempimenti connessi alla «titolarità effettiva» del destinatario finale dei fondi/aggiudicata e al «conflitto di interessi»



I controlli svolti dai soggetti attuatori devono essere intesi come controlli sostanziali riferiti sia in relazione alla rendicontazione dei dati/atti/documenti attestanti il conseguimento (anche per quota parte) di milestone e target che alla rendicontazione (e, quindi, alla verifica di regolarità) delle spese connesse agli investimenti di competenza. A tal riguardo, come ovvio, anche le amministrazioni centrali, quando operano in veste di soggetti attuatori (per l’attuazione degli interventi “a titolarità”), devono svolgere le stesse tipologie di controllo.

CONTROLLI DELL'UNITÀ DI MISSIONE PNRR – AMM. TITOLARE

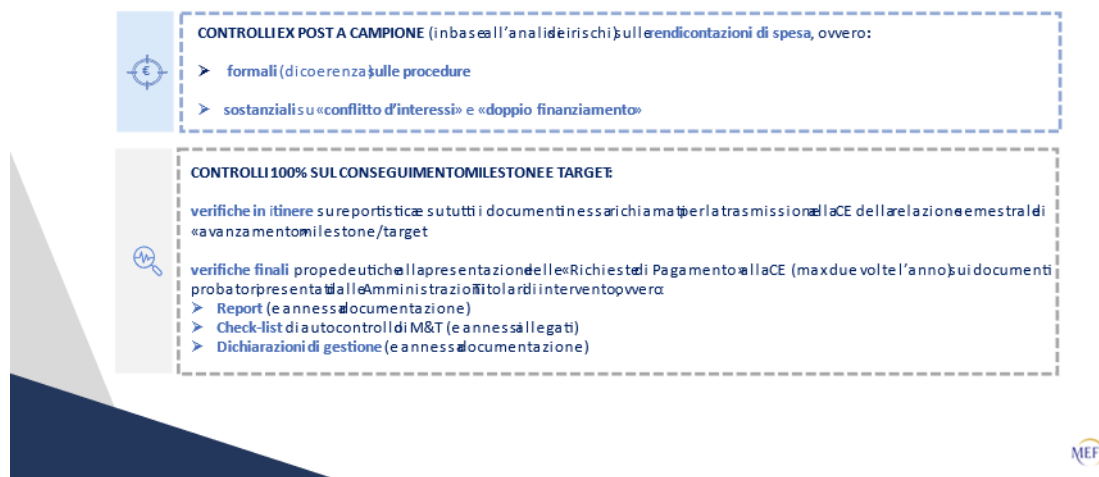
L'Unità di Missione dell'Amministrazione titolare d'intervento:



Le unità di missione Pnrr, incardinate nell'ambito delle amministrazioni centrali, sono invece chiamate invece a svolgere il cosiddetto controllo di primo livello su dati/atti/documenti implementati dai soggetti attuatori sul sistema ReGiS. Detto controllo documentale può ovviamente, nei casi previsti, essere svolto anche "a campione".

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

VERIFICHE E CONTROLLI DEL MEF – SERVIZIO CENTRALE PER IL PNRR



Il Servizio centrale per il Pnrr, a sua volta, è chiamato ad effettuare controlli sostanziali di coerenza sui dati presenti in ReGiS e, in particolare, sulla documentazione prodotta dalle amministrazioni in relazione a due specifiche aree di controllo per le quali la Ce ha richiesto particolare attenzione, ovvero: l'area riferita ai conflitti di interessi e l'area inerente al tema del doppio finanziamento.

Quindi, riepilogando: il soggetto attuatore, nel rendicontare la spesa connessa alle misure Pnrr, deve utilizzare la piattaforma informatica ReGiS attestando e garantendo l'affidabilità e l'ammissibilità delle spese, nonché di aver svolto tutti i controlli e gli adempimenti connessi al rispetto anche dei principi trasversali del Pnrr, quindi DNSH, *tagging green/digital*, *gender equality*, valorizzazione dei giovani, riduzione dei divari territoriali (ci sono alcune misure, soprattutto le misure territorializzabili, che prevedono la riserva di destinazione del 40% alle regioni del Sud). Questi principi trasversali devono essere rispettati e ne deve essere data contezza da parte dei soggetti attuatori i quali, altresì, dovranno dimostrare di aver svolto tutti gli adempimenti connessi alla ricerca di eventuali titolarità effettive in capo

alle imprese appaltatrici. L'amministrazione centrale titolare deve monitorare l'avanzamento delle misure Pnrr di competenza, attraverso una molteplicità di controlli, anche a campione, dandone contezza al Servizio centrale per il Pnrr, che svolgerà, a cascata, i relativi controlli di stretta competenza.

LA RETE DEI REFERENTI ANTIFRODE DEL PNRR

Al fine di garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitti di interesse e doppio finanziamento e, se necessario, definire apposite misure e azioni correttive, è istituita la "Rete dei referenti antifrode del PNRR".

La Rete è articolata come segue:



È importante, altresì, evidenziare che, a livello centrale, sono stati costituiti tavoli di lavoro *ad hoc* col fine di uniformare e coordinare tutto il sistema dei controlli, dall'attuatore all'amministrazione centrale, fino ad arrivare al Servizio centrale Pnrr, ovvero il tavolo di coordinamento per la rendicontazione e il controllo del Pnrr e, *a latere*, la Rete dei referenti antifrode, composta, tra gli altri, dalla Guardia di finanza, dalle amministrazioni titolari di misure e da tutti gli *stakeholder* a vario titolo interessati, tra cui la Corte dei conti, l'Anac, la Banca d'Italia – Uif.

Infine, e concludo, è stato stipulato un protocollo d'intesa *ad hoc* tra la Ragioneria generale dello Stato e la Guardia di finanza per lo sviluppo di specifiche ed innovative attività volte alla prevenzione delle irregolarità e delle frodi.

* * *

LE PROGETTUALITÀ PNRR: GLI ADEMPIMENTI, I CONTROLLI E L'AUDIT

Paolo Nicoletti (*)

Buon giorno a tutti gli intervenuti.

Anche da parte mia un ringraziamento sentito al presidente Carlino e al consigliere Pizziconi per aver voluto organizzare anche quest'anno un altro appuntamento, e in particolare per avermi consentito di intervenire ancora una volta in un'iniziativa molto significativa e ricca di contenuti, perché il tema è così grande e così impattante che ci sfida e ci preoccupa al tempo stesso.

Abbiamo sentito molte voci e una "composizione" di valutazioni estremamente interessante e molto sfaccettata.

A me compete darvi un po' la prospettiva di quello che sta facendo questo piccolo territorio che è la Provincia autonoma di Trento. Sul tema molto sfidante del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) noi siamo ampiamente coinvolti. Il Trentino è un territorio dell'1% (per popolazione, superficie, gettito, produzione) quindi, rispetto ai 235 miliardi del piano tra Pnrr e Piano complementare, la Provincia di Trento ad oggi è beneficiaria di investimenti per circa un miliardo e 300 milioni, lo 0,5%o indicativamente delle risorse complessivamente assegnate all'Italia.

Si tratta di progetti che ricoprono tutte e sei le missioni e ce n'è uno molto interessante, che verrà realizzato direttamente dallo Stato, attraverso Rfi; tra i 19 miliardi che si diceva ieri di progetti di investimento che realizzerà Rfi, un miliardo circa riguarda la città di Trento, che beneficerà dell'interramento della ferrovia e quindi potrà "liberare" aree importanti per lo sviluppo e il futuro della città. Il resto, circa 300 milioni di euro, sta crescendo di importo in relazione ai bandi in corso. Questo è l'ordine di grandezza, sostanzialmente diviso in modo equo tra progetti che vedono beneficiari i comuni del Trentino (siamo un piccolo territorio di 540.000 abitanti ma abbiamo 166 comuni, tre quarti dei quali sopra i 1.000 metri di altezza e con meno di 1.000 abitanti, quindi capite quando si parla di complessità amministrativa nel gestire i processi del Pnrr – seppur con le deroghe consentite – quanta fatica voglia dire per le amministrazioni di questo territorio, dove spesso al di là del sindaco e di qualche assessore ci sono un segretario comunale spesso "a scavalco", ovvero in servizio un po' nel comune e un po' nel comune vicino, un geometra, un ragioniere e due applicati); questa è la dimensione, ma posso con soddisfazione dar conto che l'Amministrazione provinciale di Trento si prenderà cura dei comuni, tenendoli "per mano". Sin da subito li abbiamo accompagnati nelle proposte di investimento relative al Pnrr, verificando in particolare che le richieste fossero coerenti con la programmazione provinciale nei diversi settori di intervento; ciò per evitare che vi fossero delle "fughe in avanti" rispetto a una programmazione provinciale che magari si pone l'obiettivo di procedere in una direzione diversa.

Cito spesso al riguardo l'esempio degli asili nido: abbiamo un livello di copertura del 33% (percentuale ai vertici per l'Ue, che la quantifica nel 30%) e quindi abbiamo una situazione di adeguatezza. Certo, può essere opportuno ristrutturare un asilo nido, ma forse aprirne un altro nello stesso bacino di utenza non ha senso e quindi queste sono state le indicazioni fornite ai comuni. Perciò ogni progetto dei comuni ha una sorta di "certificazione di coerenza" della Provincia autonoma di Trento rispetto alla programmazione generale.

Per un'altra parte invece si tratta di progetti in cui la provincia è direttamente beneficiaria delle risorse: molti sono stati costruiti insieme all'Università di Trento, altri con gli istituti di ricerca e/o con le nuove aziende private che si insedieranno sul nostro territorio attraverso progetti di riqualificazione ambientale in cui, appunto, c'è una parte di competenza del pubblico e una parte di investimento privato. Come ci siamo organizzati? Abbiamo cercato di partire da subito nel modo giusto individuando per prima cosa un assessore della giunta provinciale come referente politico (si tratta dell'Assessore allo sviluppo economico, ricerca e lavoro); poi, per tenere monitorati gli interventi e gli investimenti da realizzare abbiamo costituito una cabina di regia in cui sono coinvolti tutti i responsabili dei dipartimenti della provincia, settore per settore, al cui vertice sta una unità centrale di coordinamento in capo alla Direzione generale, ove sono presenti alcuni responsabili di dipartimento (quelli più trasversalmente coinvolti: digitalizzazione e semplificazione da un lato, sviluppo economico e ricerca dall'altro), supportati dalla struttura provinciale che ha competenza nella gestione dei fondi comunitari. Il *team* è completato da un dirigente che opera stabilmente su Roma per avere il contatto il più diretto possibile con le istituzioni centrali.

Sino ad ora non sono partiti cantieri, non ci sono pertanto investimenti avviati però, come detto, abbiamo cercato di mettere insieme un quadro organizzativo per partire il più organizzati possibile. A processi avviati costituiremo poi un dipartimento specifico che si occupi esclusivamente dell'attuazione del Pnrr proprio perché dobbiamo anche accompagnare i comuni e i soggetti del sistema sui controlli. Attendiamo anche noi che venga attivato il sistema ReGiS, il collettore di tutta la rendicontazione che poi sarà messa in rete anche a favore degli organi di controllo. È notizia di ieri che il 4 e 5 luglio partiranno i corsi di formazione per le figure che poi dovranno contabilizzare i progetti e caricare su questo sistema la rendicontazione annuale.

(*) Direttore generale della Provincia autonoma di Trento.

Abbiamo inoltre fatto una cosa della quale sono particolarmente orgoglioso, e mi piace ricordarla qui perché per un territorio autonomo come il nostro evidentemente ogni progetto di sviluppo che genera aumento del Pil determina un aumento del gettito, e il gettito per noi è linfa utile perché i nove decimi dei tributi principali rimangono sul territorio e alimentano il bilancio della provincia. Le spese sono molto rigide perché a parte l'ordine, la sicurezza pubblica e poche altre cose abbiamo tutte le competenze e le paghiamo integralmente; quindi, è importante disporre di una metodologia scientifica di valutazione degli effetti macroeconomici del Pnrr in Trentino proprio per valutarne gli impatti sul sistema pubblico e le ricadute sul territorio.

Cito questa esperienza con soddisfazione perché il Mef ha incaricato recentemente l'Università Bocconi di fare la stessa cosa per tutte le regioni, usando la stessa metodologia; vuol dire che abbiamo visto giusto e che da questo punto di vista la valutazione delle ricadute degli interventi è molto importante anche per capire quando vale la pena utilizzare le risorse disponibili sul Pnrr o se, piuttosto, qualche intervento che genera effetti macroeconomici non così rilevanti possa essere accantonato. Se a fronte di una spesa di 1 il ritorno è 1, forse è meglio accantonare l'intervento e piuttosto scegliere una iniziativa in grado di ritornare 1,1 1,2 1,3. Si tratta di una metodologia interessante perché verifica gli effetti diretti, quelli indiretti e anche gli effetti indotti che sono generati dall'investimento che si va a realizzare. Effetti indiretti significa il valore attivato dalla domanda di beni per costruire, ad esempio, una scuola; effetti indotti significa considerare la leva di rimesse e stipendi delle maestranze che vengono immesse nel sistema e quindi maggiori consumi, ovvero investimenti ma anche gli *spillover*, perché evidentemente per un investimento come quello di Rfi, che probabilmente sarà appannaggio di aziende di grandi dimensioni provenienti da fuori provincia, una buona parte del valore aggiunto dell'investimento ricadrà fuori dal territorio. Abbiamo anche interessanti progetti a sicura ricaduta territoriale, come il progetto "borghi", che prevede oltre 35 interventi per riqualificare comuni concordemente scelti tra provincia e amministrazione locale sotto molte chiavi: urbanistica, ambientale, architettonica, produttiva, turistica, culturale; l'impatto in questo caso è molto più legato alle competenze economiche locali perché si utilizzano gli artigiani del territorio, i materiali dell'edilizia locale, eccetera. La cosa estremamente interessante è che questa metodologia ci consentirà di verificare anche gli impatti sulla spesa corrente della provincia connessa agli interventi. La spesa corrente è un fattore critico, perché anche per un ente pubblico come la provincia essa pesa per circa il 90% del bilancio; soltanto il 10% è fatto di risorse libere da poter essere immesse nel sistema per creare nuova ricchezza sul territorio (attraverso investimenti diretti in infrastrutture, attraverso il sostegno dell'economia con i contributi alle imprese sugli investimenti, eccetera). È pertanto evidente che sarà tenuta rigorosamente sotto controllo.

In relazione all'utilizzo delle risorse del Pnrr stiamo anche implementando un sistema di "accountability" che sia in grado di "dare conto" alla comunità di quello che andremo a fare nel tempo.

Abbiamo coerentemente avviato una relazione formale con gli *stakeholder* del territorio, anche perché così ci è stato chiesto: è stato istituito un tavolo permanente di confronto con i principali portatori di interesse affinché siano periodicamente fornite le informazioni relative all'implementazione di questo grande piano. Abbiamo infine predisposto un sito *ad hoc* realizzato "lato utente/utilizzatore": chi lo frequenta può verificare l'informazione che cerca, acquisire utili elementi per poter realizzare i propri interventi, eccetera.

Ciò anche per superare alcune criticità del Pnrr, tra le quali c'è anche – come dire – una catena di trasferimento delle informazioni sul mondo privato certamente non ottimale; non tanto per i grandi *player*, ma per il piccolo albergatore piuttosto che per la piccola azienda artigiana non è semplice trovare le informazioni per capire se vale la pena fare un investimento richiedendo le provvidenze del Pnrr piuttosto che delle leggi regionali o provinciali. In tal senso stiamo stimolando anche le associazioni di categoria perché siano tramite e anello di congiunzione con le nostre aziende.

Un'ultima considerazione in conclusione: personalmente porto a casa da questa due giorni sensazioni molto positive. A me pare di cogliere dai diversi interlocutori che si sono succeduti al tavolo – e immagino che sarà così anche oggi pomeriggio – una chiara consapevolezza della occasione che ha anche l'Italia per questa enorme opportunità data dal Pnrr. Da un lato ci sono certamente apprensione e preoccupazione, in particolare da parte delle istituzioni pubbliche, ad esempio per la carenza di personale, vista la difficoltà a trovare figure professionali anche in relazione alla concorrenza del settore privato, dove i livelli stipendiali sono maggiormente concorrenziali. Dall'altro un senso di sfida nazionale che coinvolge tutte le istituzioni pubbliche e una parte rilevante di organizzazioni private.

A tale proposito sono state illuminanti le testimonianze dei rappresentanti di Ance e di Confindustria ieri; mi hanno molto colpito, anche per la qualità dell'intervento, le parole del rappresentante nazionale del Parlamento Goretti, quando ha detto che "questo non è un obbligo di fare questo, è un obbligo di risultato. Come? Vedete di arrangiarvi". Davvero una bella sfida. Come mi è piaciuta davvero tanto la testimonianza dell'avvocato Cova quando ha detto – almeno così io ho colto – gli organi di controllo, segnatamente la Corte dei conti, si sentono al fianco di chi opera, pur nel rispetto del proprio ruolo di ente di verifica.

Il controllo è sempre visto come un qualcosa di negativo e di censorio. Il controllo invece aiuta e serve anche in una fase come questa, in cui si può dar corso ad iniziative e investimenti attraverso procedure derogatorie; bisogna tenere alta l'attenzione perché la deroga è una eccezione rispetto a una regola più generale. Da questo punto di vista devo dire che le relazioni con la nostra Corte dei conti (e non è davvero piaggeria) sono costanti e funzionali. Anche personalmente sono convinto che il controllo possa essere di aiuto a districarsi nella complessità, perché proprio nella complessità è più facile perdersi.

Il Pnrr è una sfida certamente anche per noi, cercheremo di coglierla al meglio, cercheremo – come ama dire il presidente della Provincia – di fare il passo secondo la lunghezza della gamba da buoni montanari, senza esagerare solo perché c'è grande disponibilità di risorse.

Anche per questo territorio piccolo si tratta di una responsabilità grande nei confronti del resto del Paese; e una responsabilità doppia proprio perché trattandosi di territorio autonomo: l'autonomia va gestita il meglio possibile.

* * *

LA GESTIONE DELLE RISORSE DEL PNRR: PROFILI DI RESPONSABILITÀ

Stefania Dota (*)

Grazie della disponibilità ad anticipare il mio intervento e scusate fin d'ora se sarò costretta a sintetizzare ciò che avevo intenzione di dirvi, ma con il segretario generale dell'Anci abbiamo un treno che non aspetta e dobbiamo andar via prima, purtroppo.

Vi lascio comunque le *slide* che avevo preparato per il convegno.

Dunque, grazie dell'invito del Presidente della Corte e del consigliere Pizziconi per aver dato l'occasione al segretario generale dell'Anci e a me di partecipare a questo importante convegno, che credo offrirà a tutti noi – e mi auguro anche agli enti locali interessati dall'attuazione del Pnrr – spunti di riflessione per un ripensamento generale dell'organizzazione della macchina amministrativa.

Credo infatti che questa sia la sfida vera. Riprendo una riflessione di ieri, della dottoressa Chiara Goretti, che mi ha colpito molto: facciamo in modo che il 31 dicembre 2026 lasciamo un Paese diverso e non ci chiudiamo in quello che accadrà da qui al 2026, perché la sfida è traghettare oltre il 2026 un Paese diverso, moderno, con una organizzazione e con una *governance* di processi straordinari come quello appunto del Pnrr. Una *governance* capace di affrontare altre sfide.

Dico questo per introdurre il tema del mio intervento che è uno di quei temi ambiziosi per l'ampiezza e la complessità della materia: ruolo e responsabilità dei comuni nel Pnrr.

Parliamo del ruolo, cui sono connesse le responsabilità dei comuni nell'attuazione delle misure del Pnrr. In Anci, diciamo sempre che è la stessa Corte dei conti ad averci attribuito un ruolo molto sfidante nel Pnrr, molto ambizioso. Nelle audizioni in Parlamento sul Pnrr, il Presidente della Corte dei conti disse che la buona riuscita del Pnrr dipendeva dalla reattività e quindi dalla capacità amministrativa che avrebbero avuto gli enti locali. Gli enti locali, infatti, hanno, nel periodo che va dal 2020 ad oggi, aumentato di circa il 27% la mole degli appalti e quindi sono in grado di competere sui territori per la realizzazione e quindi l'attuazione del Pnrr. Gli enti locali hanno però degli obblighi che non ripeto, che sono quelli che sono stati illustrati poco fa dal dirigente della Ragioneria generale dello Stato. Posso dire che derivante dagli obblighi è ovviamente la responsabilità: obblighi di rendicontazione, di collaborazione, di monitoraggio.

Da ultimo vi ricordo la circolare 27 del 21 giugno u.s. con cui la Ragioneria declina come avverrà la corresponsabilità anche degli enti locali nel monitoraggio e nella rendicontazione. Anzi – lo ricordava Veronica Nicotra – tra meno di una settimana cominceranno proprio corsi specifici su come gli enti locali dovranno implementare la piattaforma che consentirà il monitoraggio costante.

Tornando al tema della responsabilità, quindi responsabilità amministrativa e contabile in particolare degli enti locali nella gestione delle risorse del Pnrr, oltre agli specifici obblighi relativi al Pnrr, va detto che la responsabilità rispetto a questi ulteriori obblighi va declinata rispetto alle deroghe introdotte soprattutto per l'attuazione del Pnrr. Mi riferisco alle misure che sono straordinarie e che richiedono, da parte degli enti locali, dei comuni e delle città metropolitane nella gestione di queste risorse, una competenza particolare, una conoscenza di come devono funzionare queste regole “derogatorie”, e dunque “straordinarie”. Regole che, se funzionano, noi speriamo possano costituire il modello per quel Paese moderno che, come dicevo all'inizio del mio intervento, dovremo lasciare dopo il 31 dicembre 2026.

Vi lascerò poi le mie *slide* non potendo, per motivi di tempo, illustrarle. Avevo organizzato la mia relazione correlando la responsabilità alle deroghe e alle regole nuove in materia di assunzioni straordinarie; la responsabilità e le regole in materia di appalti; le responsabilità in materia di adempimenti contabili, le regole finanziarie che sono nuove, sono diverse. Basti pensare, rispetto a quest'ultimo tema, che non c'è la necessità che il responsabile della ragioneria di un comune aspetti la firma dell'atto d'obbligo della convenzione sui finanziamenti del Pnrr, sul finanziamento dello specifico progetto.

L'art. 15, c. 3, del d.l. n. 77/2021 dice che è sufficiente, per accertare l'entrata e quindi è sufficiente per avviare la progettazione di un progetto finanziato a valere sulle risorse del Pnrr, la pubblicazione della graduatoria con un decreto di approvazione, o semplice comunicazione. Pensate che regola straordinaria. Questi sono termini nuovi, sono procedure completamente nuove e noi in Anci riscontriamo a volte quasi un timore da parte degli enti locali a comprendere bene la portata eccezionale, la portata derogatoria, però è così. Sono regole scritte per accelerare il più possibile la realizzazione degli interventi.

Che responsabilità si ha? Vi porto esempi classici che sono individuati da norme specifiche derogatorie per la responsabilità legata alla gestione delle risorse del Pnrr. Sulle assunzioni, grazie anche all'impegno dell'Anci, si è ottenuta l'abrogazione, con il d.l. n. 152/2021, della doppia autorizzazione per la procedura di assunzione straordinaria. Era previsto nel d.l. n. 80 che l'assunzione straordinaria di personale a tempo determinato potesse avvenire soltanto

(*) Vice segretario generale dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (Anci).

previa autorizzazione da parte del ministero, da parte dell'amministrazione centrale titolare dell'intervento e successivamente previa autorizzazione della Ragioneria generale dello Stato rispetto all'individuazione di quel personale come necessario all'attuazione dell'intervento, dell'investimento.

La semplificazione introdotta con il d.l. n. 152 è stata significativa, richiesta dall'Anci proprio per accelerare, perché ci sono alcuni investimenti che sono già in fase di realizzazione, penso al Pinqua, al Programma per la qualità dell'abitare urbano che ha investimenti per 2,8 miliardi.

Oggi la circolare numero 4 del Mef – entrata ormai sulle scrivanie credo di tutti i dirigenti comunali – prevede che sui quadri economici degli investimenti già finanziati, (ribadisco senza necessità di stipula della relativa convenzione o atto d'obbligo) è possibile impegnare immediatamente la spesa, perché si può accertare l'entrata, dice il d.l. n. 77. La circolare numero 4 del Mef autorizza, per il costo complessivo dell'opera finanziata, ad un *surplus* di possibilità assunzionali nel tetto di una percentuale relativa al costo complessivo dell'opera finanziata e ad un tetto massimo, che la Ragioneria generale dello Stato ha riassunto in una tabella allegata alla circolare. Non è più necessaria quindi l'autorizzazione, ma c'è la possibilità per i comuni di assumersi la responsabilità di individuare quale sia il personale necessario all'attuazione di quella progettualità, di ogni singola progettualità ammessa a finanziamento, dice la circolare.

Nel caso in cui però il personale, a seguito dei controlli (su cui non vi tedio nuovamente data la brillante illustrazione del dirigente del Mef) di valutazione, dovesse poi essere ritenuto non necessario, oppure non rientrante tra il personale che l'Unione europea ammette per l'attuazione come finanziamento a carico delle risorse del Pnrr, penso al caso dell'assistenza tecnica che la stessa circolare Mef esclude, in questo caso le spese di personale verrebbero a dover essere restituite, ma c'è un profilo di responsabilità che si somma alla responsabilità amministrativa e contabile che in via generale comunque rimane tale e quale per i comuni. Ribadisco che i presupposti oggettivi e soggettivi della responsabilità contabile non cambiano per il Pnrr ma si aggiungono ulteriori responsabilità per gli ulteriori obblighi e doveri che hanno i comuni nella gestione di queste risorse pubbliche.

Nel caso in cui le somme per questa spesa di personale dovessero essere recuperate, quella stessa spesa di personale che se coerente con l'investimento non impatterebbe sulla capacità assunzionale dei comuni in base all'art. 57, c. 3-*septies*, del d.l. n. 104, che dice che è neutrale la spesa di personale eterofinanziata con fondi *ad hoc* dello Stato o di altro ente finalizzati a questo, nel caso in cui invece la spesa di personale non fosse legittima in base a quanto previsto dalla circolare del Mef impedirebbe di considerare la stessa neutrale dal punto di vista finanziario e dunque scatterebbe in questo la responsabilità erariale del dirigente.

Noi siamo stati molto attenti, nei *webinar* – insieme alla Ragioneria generale dello Stato e al Mef ne abbiamo realizzati veramente tanti – ad informare i comuni di questo tipo di responsabilità, non solo, ma anche delle conseguenze che ne avrebbero in termini di responsabilità e di diminuzione della capacità assunzionale, che invece potrebbe essere impiegata diversamente. L'attenzione per gli enti locali per questa specifica responsabilità è prevista nella circolare n. 4 del Mef e va riposta la massima attenzione da parte di tutti.

Sugli appalti posso dire che è stato richiamato da chi mi ha preceduto già in materia di responsabilità l'art. 21 del d.l. n. 76, non ci ritorno. Non voglio parlare dello specifico tema di esonero da responsabilità per danno erariale limitata soltanto al dolo. Non è quello secondo me l'aspetto che colpisce di più nelle semplificazioni introdotte dal d.l. n. 76. Mi colpisce, invece, al contrario, la responsabilità per danno erariale che si ha per inerzia, cioè l'introduzione di un principio opposto: rispondi per danno erariale se non rispetti i termini previsti dalla legge che sono molto stringenti e che valgono sempre per il Pnrr.

Come dicevo prima, la responsabilità amministrativo-contabile già in vigore in termini generali si somma alla responsabilità per danno erariale vigente soltanto per il Pnrr. Dunque i tempi sono strettissimi e non lo sono soltanto perché abbiamo dovuto rivedere tutti i crono programmi e adeguarli a seguito del finanziamento con le risorse del Pnrr, anche gli investimenti che erano precedentemente finanziati dal bilancio dello Stato. I tempi sono stringenti perché i responsabili unici del procedimento, pur nelle mille difficoltà, hanno una responsabilità anche in termini contabili di dover accelerare.

Poi faccio un breve passaggio sulla qualificazione delle stazioni uniche appaltanti. Conosco, Matteo, il parere del Mims, che ha rimesso un po' in discussione la deroga e il principio dell'art. 52 del d.l. n. 77/2021, in base al quale solo per le opere Pnrr non è più sospeso l'obbligo di aggregazione, quindi per gli investimenti tutti i comuni non capoluogo devono necessariamente aggregarsi per procedere agli affidamenti dei lavori, servizi e forniture.

La tesi dell'Anci, espressa nelle nostre linee guida, nel quaderno operativo e comunque condivisa con il Ministero dell'interno attraverso la pubblicazione di *Faq* sul sito dello stesso ministero, relative alla misura di rigenerazione urbana dello scorso anno, è quella in base alla quale le forme di gestione associata a disposizione dei comuni per poter affidare gli acquisti di lavori, servizi e fornitore ai comuni non capoluogo sono quelle richiamate in toto dall'art. 37, c. 4, del codice degli appalti. Condividendo questo principio con il Mef e con il Ministero dell'interno noi siamo dell'idea che sia possibile, per i comuni non capoluogo di provincia e solo per le opere Pnrr, servirsi di Unione dei comuni, consorzi, convenzioni, città metropolitane, comuni capoluogo.

Altro discorso sono le soglie entro le quali è possibile, per i comuni non capoluogo agire autonomamente, su cui io sono dell'idea che, visto che Anac nella predisposizione delle "Linee guida per la qualificazione delle stazioni uniche appaltanti" ha portato a euro 139.000 la soglia per gli affidamenti diretti di forniture e servizi che non necessitano

dunque di qualificazione da parte della stazione appaltante, sia possibile interpretare in tal senso anche l'art. 52 del d.l. n. 77/2021, al di là del mancato coordinamento di norme tra art. 37, c. 4 e c. 1, e appunto art. 52 del d.l. n. 77. Certo, anche qui, un intervento del legislatore, con una norma interpretativa, sarebbe comunque utile e l'auspichiamo.

Concludo con una battuta a me molto cara, da brava meridionale. C'è chi dice che in questo Paese si cambia sotto la spinta delle emergenze e delle crisi ma poi torna tutto come prima. Tutto cambia perché tutto resti uguale. Io vorrei parafrasare questa frase di Tomasi di Lampedusa per dire che io spero, da donna e da dirigente di questo Paese, che questa sia la volta buona perché tutto cambi perché nulla torni come prima e che nel 2026 – come abbiamo auspicato tutti – l'esperienza del Pnrr ci regali un Paese diverso, moderno e competitivo anche nella *governance* di processi inediti come questo.

Grazie.

* * *

IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI LOCALI ALL'ATTUAZIONE DEL PNRR TRA REGOLE CONTABILI, VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E OBBLIGHI DI RENDICONTAZIONE

Tiziano Tessaro ()*

Sommario: 1. *Premessa introduttiva.* – 2. *I contenuti essenziali del Pnrr.* – 3. *Le direzioni dell'intervento.* – 3.1. *La direzione delle risorse.* – 3.1.1. *Il principio della sana gestione finanziaria.* – 3.1.2. *Il principio della competenza...* – 3.1.3. *...e la divaricazione tra titolarità dell'intervento e attuazione.* – 3.1.4. *Il principio di responsabilità.* – 3.1.5. *Il principio di tracciabilità.* – 3.2. *La direzione delle riforme.* – 3.3. *L'impatto sui meccanismi di controllo.* – 3.3.1. *Le coordinate fornite a livello europeo.* – 3.3.2. *Il recepimento nell'ordinamento italiano.* – 3.3.3. *Il controllo sulla gestione e la previsione dell'art. 7, comma 7, del d.l. n. 77/2021.* – 3.3.4. *Il controllo concomitante.* – 3.3.5. *Il fattore tempo e la difficile conciliazione tra esigenze di tempestività e di efficienza.* – 4. *Esigenze semplificatorie e deroghe alle regole contabili.* – 4.1. *La regola della tracciabilità.* – 4.2. *Le altre deroghe al sistema contabile.* – 4.3. *Le deroghe in tema di acquisti in materia di tecnologie dell'informazione.* – 4.4. *Le deroghe in tema di progettazione e realizzazione in assenza di programmazione.* – 5. *La individuazione di alcune criticità attinenti ai vincoli di finanza pubblica.* – 5.1. *Il tema degli equilibri di bilancio.* – 5.2. *La necessaria simmetria delle poste contabili.* – 5.3. *Il ruolo centrale del fondo pluriennale vincolato per la verifica dei tempi di attuazione del Pnrr.* – 5.4. *Pnrr e costi dell'energia.* – 5.4.1. *La gestione delle sopravvenienze.* – 5.4.2. *Gli strumenti di rimodulazione del contratto. L'istituto della revisione prezzi.* – 5.4.3. *La correlazione tra ius variandi del contratto e ius variandi del bilancio.* – 5.5. *Il problema dell'assetto delle attribuzioni nel quadro costituzionale.* – 5.6. *Le criticità afferenti al sistema dei controlli e l'esigenza della razionalizzazione della spesa.*

1. Premessa introduttiva

Anch'io, come chi mi ha preceduto, mi associo ai ringraziamenti per l'impeccabile organizzazione e l'ospitalità in questa splendida località: consentitemi, tuttavia, di esprimere un particolare ringraziamento al Presidente Carlino, il cui intervento di esordio mi consente di proporre alcune riflessioni sul tema specifico assegnatomi.

È indispensabile, da parte mia, suddividere la tematica che andrò ad affrontare in relazione ad alcuni argomenti specifici, i quali saranno, a loro volta, preceduti da alcune considerazioni preliminari: e toccheranno verso il termine, i profili giuscontabili, i vincoli di finanza pubblica, come preannunciato nel titolo, ma anche il ruolo delle regioni, la *spending review*, e altri aspetti che spero di riuscire a trattare.

Le considerazioni preliminari che mi permettono di mettere in evidenza riguardano, in particolare, la filosofia di fondo del Pnrr, la quale pone a base, come è stato rimarcato dagli interventi che mi hanno preceduto, una evidente esigenza acceleratoria, la quale si traduce, in concreto, nella esaltazione, in particolare, del principio di tempestività, unitamente a quello di semplificazione. Si tratta di due principi contenuti all'interno della legge n. 241/1990, che ne informano l'azione ai canoni che i decreti attuativi del Pnrr hanno espressamente elevato a postulati fondamentali del Piano, e a cui non sono estranei i meccanismi di verifica intestati alla Corte dei conti, che sono naturalmente conformati da queste dinamiche, su cui ci soffermeremo nel prosieguo. L'esigenza acceleratoria e l'accentuazione dei profili attinenti all'efficienza amministrativa stanno alla base, pertanto, della essenza e della morfologia propri del Pnrr: e non è certo un caso, quindi, che i due decreti-legge (d.l. n. 76/2020 e d.l. n. 77/2021) abbiano ripreso nell'intestazione l'elemento della semplificazione, a cui corrisponde, come detto, anche un diverso ruolo della Corte dei conti.

I profili anzidetti sono stati opportunamente messi in luce dagli interventi che mi hanno preceduto: il fattore tempo e la sua esaltazione, così come la rapida spendita delle risorse, e la stessa dinamica delle riforme mettono chiaramente in evidenza quindi le direzioni di intervento del Pnrr; a cui, tuttavia, si accompagnano necessariamente alcune riflessioni che toccano il tema della programmazione, e in particolare dei programmi, piani e progetti, evocato, a questo riguardo, come è noto, dalla espressa previsione contenuta nell'articolo 22 del decreto 76/2020.

Si tratta pertanto di esaminare una serie molteplice e variegata di profili (e istituti) particolarmente significativi e di impatto per il nostro Paese: anche per questo, il mio intervento ha di mira l'intento ambizioso di rendere sistematici questi aspetti, così come alcuni meccanismi applicativi, proprio per renderli maggiormente fruibili a chi ci sta ascoltando.

(*) Consigliere della Corte dei conti presso la Sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna.



2. I contenuti essenziali del Pnrr

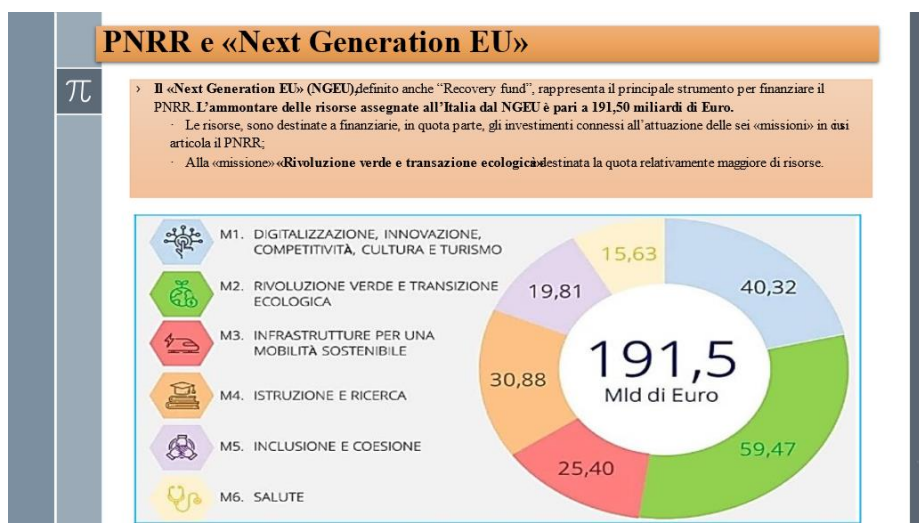
Come è noto, la Commissione europea, il Parlamento europeo e i leader dell’Ue hanno concordato un piano di ripresa che aiuterà l’Unione europea a riparare i danni economici e sociali causati dall’emergenza sanitaria da coronavirus e contribuire a gettare le basi per rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e digitale: un investimento sul futuro dell’Europa e degli Stati membri per ripartire dopo l’emergenza Covid-19.

Con l’avvio del periodo di programmazione 2021-2027 e il potenziamento mirato del bilancio a lungo termine dell’Ue, l’attenzione è posta sulla nuova politica di coesione e sullo strumento finanziario denominato *Next Generation EU*, uno strumento temporaneo da 750 miliardi di euro pensato per stimolare una “ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa”, volta a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze imprevedute, il più grande pacchetto per stimolare l’economia mai finanziato dall’Ue.

I capisaldi del Piano sono sufficientemente chiari: ci sono le sei missioni che rappresentano la riclassificazione del dispositivo di ripresa e resilienza, e degli altri strumenti di sostegno finanziario, in base al criterio di destinazione della spesa:

- digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- rivoluzione verde e transizione ecologica;
- infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- istruzione e ricerca;
- inclusione e coesione;
- salute.

L’attuazione del Piano mira alla realizzazione di una politica keynesiana espansiva della spesa, integrando una risposta del tutto antitetica a quella della crisi del 2011, in cui gli obiettivi dell’Unione europea andavano nella direzione di una sostanziale riduzione della spesa: in altri termini, la risposta delle istituzioni europee scommette sulla risposta dell’economia dei paesi membri determinata a fronte di un aumento degli investimenti (pubblici o privati) da un corrispondente aumento multiplo della domanda globale, attraverso il moltiplicatore degli investimenti. E ciò a differenza della politica di *spending review* ben nota agli enti locali, contrassegnata dai provvedimenti di taglio delle voci di spesa sensibile, su cui torneremo successivamente.



3. Le direzioni dell'intervento

Di fronte a un documento così complesso e multiforme, gravido di conseguenze per l'economia dell'intero Paese e non solo degli enti locali, rivolto essenzialmente a una serie di investimenti *pro futuro*, come recita lo stesso nome, è compito del giurista individuare e operare la corretta analisi delle direzioni dell'intervento del Pnrr, nelle sue varie coordinate e nelle ricadute di tipo operativo che esso implica. L'esigenza di valutare l'impatto che gli scenari di intervento pubblico ipotizzati nel documento genereranno – si auspica – distintamente per attività produttiva e per settore istituzionale in relazione ad una importante immissione di risorse nel circuito dell'economia, è strettamente correlata da un punto di vista logico e (anteriormente) cronologico all'attuazione delle riforme richieste dal Piano, che si dirigono in più settori con l'obiettivo comune di una crescita.

A mio modesto avviso, le esigenze di attuazione del Piano e le correlate finalità di quantificare, a livello di singolo *output*, gli effetti delle riforme appaiono tra di loro strettamente legate e consentono di individuare le seguenti direttrici di analisi. Si tratta di verificare in particolare:

- A) le risorse e la loro spendita;
- B) le riforme;
- C) la programmazione (piani programmi progetti);
- D) il fattore tempo;
- E) il sistema dei controlli.

È, del resto, nelle naturali attribuzioni dell'interprete l'individuazione di profili che illuminano i singoli istituti di volta in volta all'esame dell'operatore, ritraibili essenzialmente dai provvedimenti legislativi che si sono via via succeduti (tra questi, oltre a quelli che citeremo successivamente, spiccano il d.l. n. 77/2021 avente ad oggetto la *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure* (in G.U., Serie gen., n. 129 del 31 maggio 2021); nonché il d.l. n. 152/2021 di attuazione del Pnrr, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*.



3.1. La direzione delle risorse

3.1.1. Il principio della sana gestione finanziaria

In merito alle risorse, giova precisare che il principio cardine su cui riposa l'attuazione del Piano è quello stabilito dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178, all'art. 1, c. 1043: le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati ai sensi dei commi da 1037 a 1050 sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. Viene in rilievo quindi, anche da queste brevi cenni, l'importanza e la centralità del fattore tempo su cui ci soffermeremo ripetutamente nel prosieguo, ma che già informa alcune importanti riforme: in altri contributi avevamo già messo in risalto, del resto, come il legislatore avesse

fatto coincidere il termine semplificazioni con il concetto di tempestività e come la riforma del procedimento amministrativo fosse ispirata alla drastica riduzione dei termini procedurali (1).

3.1.2. Il principio della competenza...

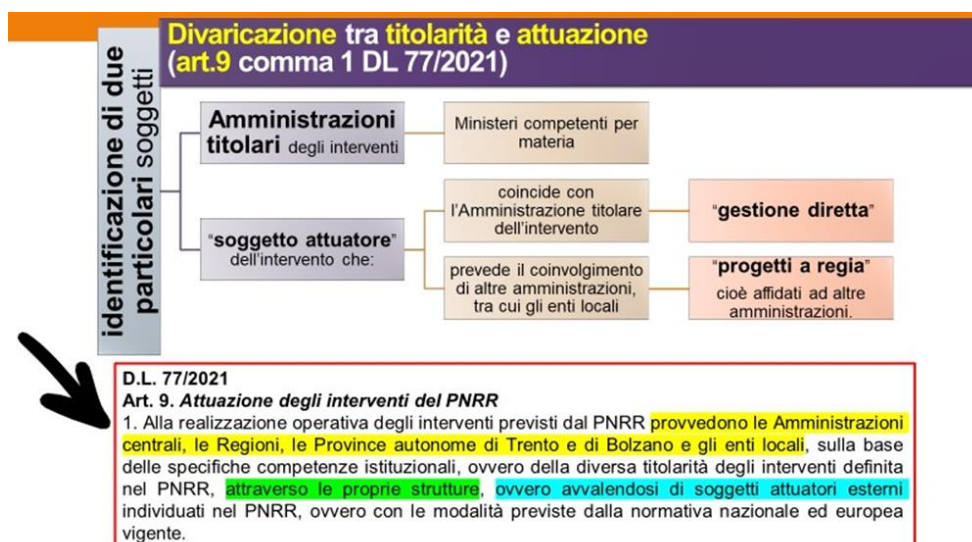
Un altro principio che regola l'attuazione del piano è quello di competenza, contenuto all'art. 9 del citato d.l. n. 77/2021. Il comma 1 stabilisce che *“Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal Pnrr provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel Pnrr, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel Pnrr, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente”*.

3.1.3. ...e la divaricazione tra titolarità dell'intervento e attuazione

Esso assume tuttavia una declinazione del tutto peculiare, in quanto il principio è accompagnato dalla divaricazione tra titolarità dell'intervento e attuazione dello stesso, di cui è espressione l'art. 9, c. 6, del d.l. n. 152/2021, a mente del quale *«Al fine di consentire il tempestivo avvio ed esecuzione dei progetti Pnrr finanziati a valere su autorizzazioni di spesa del bilancio dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito delle disponibilità del conto corrente di tesoreria centrale “Ministero dell'economia e delle finanze – Attuazione del Next Generation EU-Italia – Contributi a fondo perduto”, di cui all'articolo 1, comma 1038, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, può disporre anticipazioni da destinare ai soggetti attuatori dei progetti, ivi compresi gli enti territoriali, sulla base di motivate richieste presentate dalle amministrazioni centrali titolari degli interventi Pnrr. Per i soggetti attuatori, le anticipazioni di cui al presente comma costituiscono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi Pnrr»*.

Si tratta di una applicazione singolare del principio di sussidiarietà, il quale come noto – principio di derivazione comunitaria, enunciato la prima volta nel Trattato di Maastricht – stabilisce che *“nelle materie che non rientrano nella propria competenza esclusiva, la Comunità potrà intervenire, alla stregua del principio di sussidiarietà, soltanto e nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possano essere conseguiti in maniera soddisfacente dagli stati membri e possano, pertanto, in ragione dell'ambito o degli effetti degli obiettivi medesimi, essere meglio conseguiti dalla Comunità”* (Corte cost. n. 303/2003). Il che equivale a dire che l'articolo 118 della Costituzione attribuisce *“in radice”* ai comuni le funzioni amministrative *“salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*. Peraltro, *“l'effettivo rispetto dei criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza imporrebbe che ogni scelta legislativa di allocazione delle funzioni debba essere supportata dall'analisi e dalla verifica dei livelli di governo maggiormente rispondenti a detti criteri e che, dunque, debbano essere resi conoscibili i motivi della scelta e quindi dell'esercizio in concreto di tale potere discrezionale”* (Corte cost. n. 303/2003).

Nel caso specifico, l'opzione trova un fondamento nell'esigenza sottesa all'attuazione del Pnrr di rapida attuazione delle scelte programmatiche operate a monte e che, come abbiamo visto, hanno precise scadenze temporali (su cui ci soffermeremo tra poco sul piano normativo).



(1)T. Tessaro et al. (a cura di), *Procedimento amministrativo, attività contrattuale, controlli e responsabilità*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021, spec. 30 ss.

3.1.4. Il principio di responsabilità

Il principio sin qui espresso si correla a quello di responsabilità: l'art. 8, c. 1, del d.l. n. 77/2021 stabilisce che *“Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel Pnrr provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del Pnrr, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026”*.

Il meccanismo dei *milestone* e *target* di cui si darà conto più avanti, rappresenta un elemento centrale per la verifica e misurazione del raggiungimento degli obiettivi del Piano, in relazione al fattore tempo che permea l'intero provvedimento ed è ancorato a precise scadenze temporali.

3.1.5. Il principio di tracciabilità

Circa infine l'attuazione del Piano, dall'analisi del dato normativo è ricavabile, infine, il principio di tracciabilità: l'art. 9, c. 4, del d.l. n. 77/2021 prevede infatti che *“Le amministrazioni di cui al comma 1 assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del Pnrr secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit”*.

La tracciabilità e codifica contabile


art. 9, comma 4 del d.l. n. 77 del 2021 (Attuazione degli interventi del PNRR)

Le amministrazioni di cui al comma 1 assicurano la completa **tracciabilità** delle operazioni e la tenuta di una **apposita codificazione contabile** per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit.

Centrale in tutto questo è la realizzazione del Sistema informativo ReGiS, che *«assolverà allo scopo di “raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati”, costituendo uno strumento applicativo unitario di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del Pnrr»*.

Il principio è consacrato nell'art. 1, c. 1043, della l. 30 dicembre 2020, n. 178, a mente della quale *“Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati ai sensi dei commi da 1037 a 1050 sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. Al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del *Next Generation EU*, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico”*.

L'accessibilità ai dati:
 il **sistema ReGis** di
 cui all'art. 1 comma
 1043 della legge
 178/2020



1043. Le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati ai sensi dei commi da 1037 a 1050 sono responsabili della relativa attuazione conformemente al **principio della sana gestione finanziaria** e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. Al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico.

Rilevano inoltre al riguardo alcuni provvedimenti, come ad esempio il decreto Ministero dell'economia e delle finanze 11 ottobre 2021 (G.U., Serie gen., n. 279 del 23 novembre 2021; cfr. anche la circolare Mef n. 14/2021), che hanno specificamente di mira l'individuazione delle procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del Pnrr di cui all'art. 1, c. 1042, della l. 30 dicembre 2020, n. 178.

DM 11 ottobre 2021 (GU 23/11/2021) Art. 3 – comma 3:

LA TRACCIABILITÀ nei capitoli degli enti locali

Con riferimento alle risorse del PNRR dedicate a specifici progetti gli enti territoriali e i loro organismi e enti strumentali in contabilità finanziaria accendono **appositi capitoli** all'interno del **piano esecutivo di gestione** o del bilancio finanziario gestionale al fine di garantire **l'individuazione delle entrate e delle uscite** relative al finanziamento specifico.

- Con riferimento alle risorse del PNRR dedicate a specifici progetti in materia sanitaria, le regioni e province autonome accendono appositi capitoli relativi alla spesa sanitaria del bilancio gestionale al fine di garantire un'esatta imputazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico, in coerenza con l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118

È questo della tracciabilità un meccanismo non sconosciuto nel nostro ordinamento, che serve a evitare la confusione tra risorse necessariamente destinate a finalità diverse, derogando al principio di unità del bilancio consacrato all'art. 162 del Tuel.

È il caso dei fondi comunitari, così come del Fondo sanitario regionale, in cui più specificamente i principi enunciati dagli artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 118/2011 (i quali si inscrivono infatti nel più ampio novero dei precetti dell'armonizzazione contabile) sono funzionali alla tenuta degli equilibri di bilancio e ai canoni della corretta programmazione delle risorse, evitando che queste siano indirizzate verso finalità non congruenti con il dettato normativo primario, e che, proprio per questo, ne richiede la loro specificazione e individuazione con caratteristiche di esattezza e immediata confrontabilità.

La corretta perimetrazione delle poste di bilancio appare quindi volta a garantire il principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della "bilancia finanziaria" verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese (2).

(2) Più in particolare, l'art. 20, cc. 2 e 3, del d.lgs. n. 118/2011 dispone che, per garantire l'effettiva destinazione delle risorse pubbliche al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni: c. 2), lett. a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo

In sintesi, lo scopo del perimetro sanitario è quello di fornire uno strumento agile di controllo delle risorse stanziato attraverso la legge di bilancio statale e gli atti formali a valle (ossia le deliberazioni adottate dal Cipe per ripartire il Fondo tra le varie regioni, sulla base dell'Intesa Stato-regioni nell'apposita Conferenza unificata), nonché un controllo anche sulle altre risorse di fonte regionale, destinate alla spesa sanitaria. Dal tenore della norma è palese l'intendimento del legislatore di porre un vincolo di destinazione delle risorse pubbliche al finanziamento dei Lea, che viene garantito mediante il verificarsi, a consuntivo, di un saldo tra accertamenti ed impegni di competenza *ex art. 20, c. 1, del d.lgs. n. 118/2011*, pari a zero, dal momento che tutte le risorse accertate devono essere, nel corso dell'esercizio, impegnate; in questo caso occorre verificare che il finanziamento destinato all'erogazione di una spesa costituzionalmente necessaria, come quella dei Lea, non sia stato assorbito nella gestione ordinaria o destinato ad altro.

Infine, l'obiettivo della perimetrazione «*si connette peraltro non solo alle pressanti esigenze informative legate alla programmazione, alla gestione e alla rendicontazione della finanza pubblica, ma anche alle verifiche del rispetto delle regole europolitane [...] "che, lungi dal costituire normativa di dettaglio, sono strumentali rispetto al fine – legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica – di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa de qua"»* (3), come si avrà modo di rilevare.

In estrema sintesi, la corretta perimetrazione è funzionale al principio di programmazione e di rendicontazione sociale: per evitare, cioè, che risorse che il legislatore vuole che vengano destinate al soddisfacimento di un bene primario vadano disperse nei rivoli del bilancio regionale, in direzioni normativamente non consentite.

Tutto ciò non diversamente da quanto stabilito in occasione della tracciabilità dei fondi Pnrr dalle norme citate in precedenza, di cui è espressa applicazione la regola dettata dall'art. 3 del d.m. 11 ottobre 2021, la quale prevede che «con riferimento alle risorse del Pnrr dedicate a specifici progetti gli enti territoriali e i loro organismi e enti strumentali in contabilità finanziaria accendono appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione o del bilancio finanziario gestionale al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico».

La regola anzidetta concerne – né poteva essere diversamente, alla luce di quanto precedentemente illustrato – anche le risorse del Pnrr dedicate a specifici progetti in materia sanitaria, dove in virtù della norma sopra citata, «le regioni e province autonome accendono appositi capitoli relativi alla spesa sanitaria del bilancio gestionale al fine di garantire un'esatta imputazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico, in coerenza con l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

3.2. La direzione delle riforme

L'altra fondamentale coordinata del Pnrr è, come abbiamo anticipato all'esordio, rappresentata dalle riforme da esso postulate, intese come insieme integrato di investimenti «orientato a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese, a favorire l'attrazione degli investimenti e in generale ad accrescere la fiducia di cittadini e imprese. [...] puntano, in particolare, a ridurre gli oneri burocratici e rimuovere i vincoli che hanno fino ad oggi rallentato la realizzazione degli investimenti o ne hanno ridotto la produttività».

Le riforme «sono espressamente connesse agli obiettivi generali del Pnrr, concorrendo, direttamente o indirettamente, alla loro realizzazione» e si distinguono in:

- «orizzontali» (o di contesto) se d'interesse trasversale per tutte le missioni;
- «settoriali» se contenute all'interno di singole missioni;
- riforme «abilitanti», senza le quali il piano non potrebbe essere attuato «a causa degli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati».

Il Pnrr comprende 135 «investimenti» e 51 «riforme» (un totale di 186 interventi). Vi sono anche 419 obiettivi che devono essere raggiunti a certe scadenze nel corso dei prossimi anni. Gli obiettivi sono di due tipi:

- i «*target*», che sono relativi sia a riforme sia a investimenti. Essi sono obiettivi di tipo quantitativo, in numero di 214.
- le «*milestone*», sono obiettivi qualitativi anche in questo caso relative sia a riforme sia a investimenti, e ammontano a 205.

Le risorse del *NGEU* e la loro erogazione sono condizionate al raggiungimento di «*milestone*» (obiettivi qualitativi) e «*target*» (obiettivi quantitativi).

L'interprete non si attenderebbe tra queste riforme l'ennesima riforma della contabilità tra le riforme abilitanti contenute nel Pnrr: spicca, infatti, quella della riforma contabile degli enti pubblici, che persegue molteplici finalità in un processo che ha visto il nostro Paese aderire ad un sistema di vincoli di bilancio sovranazionali e impegnarsi nel

corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate al finanziamento della sanità; lett. b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso; c. 3), per la parte in conto capitale riferita all'edilizia sanitaria le regioni accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'importo corrispondente a quello indicato nel decreto di ammissione al finanziamento.

(3) Corte cost. n. 4/2020, punto 2 del Considerato in diritto.

progressivo decentramento della gestione delle risorse pubbliche e delle corrispondenti fonti di finanziamento. La Commissione europea, infatti, sta tentando di uniformare i metodi e i risultati dei sistemi finanziari degli Stati membri, affinché essi possano confrontarsi tra loro e tenere sotto controllo i risultati finali previsti dal Trattato di Maastricht, secondo le regole del Sistema europeo dei conti (Sec 2010).

Essa reca con sé numerosi elementi di novità: il primo è quello di dotare il settore pubblico di un sistema contabile “unico” e non più semplicemente uniforme e omogeneo, quale quello introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 (e dai suoi tredici correttivi) per le autonomie locali, e dal d.lgs. n. 91/2011 per le amministrazioni centrali. Il secondo elemento di novità è rappresentato dal sistema contabile descritto dal Pnrr, che vede la natura economico-patrimoniale dei valori “al centro” delle rilevazioni contabili e del sistema di bilancio, e non più semplicemente “a fini conoscitivi” rispetto alla natura finanziario-autorizzatoria dei valori medesimi. Il terzo elemento di novità è costituito dal sistema contabile di natura economico-patrimoniale, il quale è basato sul principio “*accrual*”, in base al quale i fatti di gestione vengono contabilizzati indipendentemente dal momento in cui si verificano le transazioni di cassa. Si afferma che l’adozione del principio *accrual* per il settore pubblico si pone in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione e l’adozione dei principi Ipsas/Epsas, e in attuazione della direttiva europea 85/2011.

Vi è quindi l’esigenza oggettiva di una necessaria trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria del contendere deve essere rappresentata in modo intelligibile attraverso il rispetto di quelle che la direttiva europea 2011/85/UE dell’8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, attuata dall’Italia con il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 54 (*Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*), denomina “regole di bilancio numeriche”, che si pensava essere pienamente assolte dalle regole del pressoché coevo d.l. n. 118/2011.

Il Governo italiano ha quindi ritenuto che i tempi fossero ormai maturi per disegnare la nuova architettura contabile in chiave economico-patrimoniale, in grado di superare l’attuale frammentazione normativa e di innovare il processo di gestione e di controllo legati alla valutazione dei risultati in termini di efficienza e di efficacia della spesa, pur con il mantenimento degli aspetti autorizzatori della contabilità finanziaria, che permangono di fondamentale importanza nel nostro sistema. I risultati attesi della riforma sono quelli di avere una base informativa completa e attendibile, un miglior set di dati ai fini del consolidamento dei conti, un incremento di trasparenza e *accountability* dell’azione amministrativa, il potenziamento dei sistemi di valutazione della *performance*, dei sistemi di controllo interno e di analisi dei rischi.

La scelta però presenta dubbi e perplessità per una serie di motivi: perché viene adottata nelle more della definitiva approvazione dei nuovi principi contabili europei (riforma Epsas); perché potrebbe comportare dei costi eccessivi per la sua implementazione; perché potrebbe provocare l’emersione, per alcuni Paesi, di situazioni di bilancio peggiori di quelle desumibili col precedente sistema contabile (e ciò potrebbe portare ad una caduta vertiginosa della fiducia degli investitori).

Le parole usate al riguardo sembrano peraltro le stesse della riforma dell’armonizzazione contabile, così come del resto le finalità: così che “*senza l’uniformità dei linguaggi assicurata dall’armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale non sarebbe possibile alcun consolidamento della finanza pubblica allargata, il quale – essendo una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche – non può che avvenire in un contesto espressivo assolutamente omogeneo*” (Corte cost. n. 80/2017, punto 3.4 del Considerato in diritto).

Cionondimeno, a quanto pare, il Mef ha già avviato la riforma, mettendo in piedi un apposito sistema informativo chiamato Iniz, basato su un’architettura Erp (*Enterprise resource planning*) strutturato in moduli collegati e integrati, capaci cioè di misurare, con un’unica rilevazione contabile, il profilo finanziario, economico-patrimoniale e analitico (per centri di costo) di uno stesso fatto di gestione.

Di fatto, le rilevazioni contabili delle amministrazioni centrali sono state trasferite su Iniz dal 15 aprile scorso, influenzando dunque la revisione del Budget 2021 e la predisposizione del budget 2022/2024 (Circolari Mef-Rgs n. 1 del 13 gennaio 2021, n. 9 del 19 marzo 2021, n. 14 del 21 aprile 2021, n. 16 del 25 maggio 2021).

Al di là dei quesiti che si pongono al riguardo, è ragionevole chiedersi, ad esempio, come si conciliano gli istituti della contabilità economico-patrimoniale con i principi (affermati dalla Consulta e oramai *ius receptum*) della responsabilità di mandato e del divieto di diluire e/o dilatare i tempi di assorbimento dei disavanzi/perdite.

3.3. L’impatto sui meccanismi di controllo

A fronte dell’impatto importantissimo di queste riforme, è naturale pervenire alla conclusione secondo cui dovranno cambiare anche i meccanismi di controllo: è noto infatti che “*l’entità dei controlli cui un ente è soggetto contribuisce in modo decisivo a definire la portata dell’autonomia di esso*”, così che “*la conformazione positiva dei controlli, la concezione teorica e la filosofia di fondo che li hanno ispirati ci restituiscono [...] la cifra dell’autonomia realmente riconosciuta ai corpi locali*” (4).

(4) L. Buffoni, A. Cardone, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Regioni*, 2014, 841.

In altri termini, l'evoluzione dei controlli interni ed esterni, legata alla riforma costituzionale del sistema delle pubbliche amministrazioni, si accompagna a una contemporanea evoluzione di «*quel concetto "amorfo" che è l'autonomia [che] riceve forma proprio dalla teoria dei controlli [...], misura della distribuzione territoriale del potere*» (5).

3.1.1. Le coordinate fornite a livello europeo

Peraltro, le dinamiche dei controlli non potranno prescindere dalle coordinate fornite dalla *European Commission, Brussels, 17.9.2020 SWD (2020) (205 final PART I/2 "Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans")*, la quale esprime preoccupazioni per lo svolgimento di un controllo, da parte degli Stati membri, del corretto impiego delle risorse e sulla loro gestione, e proprio per questo vengono auspiccate diverse tipologie: controllo preventivo, concomitante e successivo (par. 5 del documento "*Payments, control and audit*", pp. da 35 a 38). Nel documento *Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans (SWD (2020) 205 final)*, il concetto di "*control*" viene inteso come capacità di indirizzo della gestione, ed è individuato esplicitamente, nel suo ciclo preventivo-concomitante-consuntivo; con ciò esaltando il collegamento fra gestione finanziaria e *output* (servizi e infrastrutture), in ottica di valorizzazione della componente di efficienza o razionalizzazione della spesa, che deve quindi essere accompagnata da un adeguato sistema di controlli finalizzato al raggiungimento di concreti obiettivi complessivi di buon andamento.

3.3.2. Il recepimento nell'ordinamento italiano

In questo quadro, la norma di riferimento per i controlli esterni è rappresentata dall'art. 9, c. 3, del d.l. 77/2021, a mente della quale "*Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del Pnrr sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile*".

La norma quadro in tema di PNRR :art. 9 DL 77/2021

3. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile.

La norma rappresenta, per la sua stessa formulazione, la cornice in cui si inscrivono i singoli controlli attribuiti alla Corte dei conti, la quale è chiamata anche in questo caso a svolgere un ruolo organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive (Corte cost. n. 29/1995) a presidio della tutela dell'unità economica della Repubblica e del rispetto dei vincoli comunitari: la generalizzazione del controllo magistratuale neutrale su tutte le gestioni pubbliche della Repubblica assume un significato ancora maggiore in un'epoca caratterizzata dal superamento temporaneo dei vincoli del Patto di stabilità e marca ancora in modo maggiore la "*diversità finalistica e morfologica dei controlli della Corte dei conti rispetto a quelli amministrativi svolti da altri soggetti dell'ordinamento*" (6).

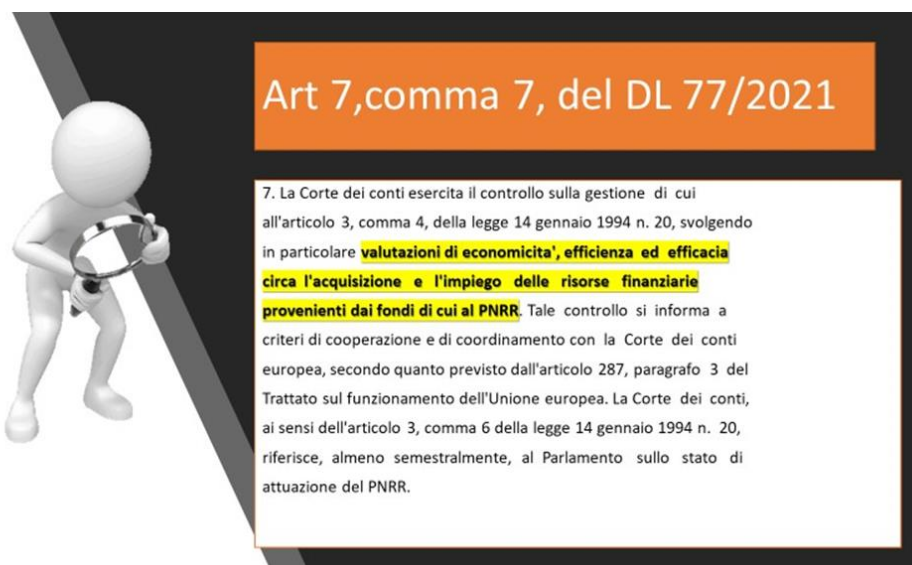
3.3.3. Il controllo sulla gestione e la previsione dell'art. 7, comma 7, del d.l. n. 77/2021

In questa cornice delineata dalla norma citata, si inserisce in primo luogo la previsione dell'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021, a mente del quale "*La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo*

(5) L. Buffoni, A. Cardone, *op. cit.*

(6) Corte cost. n. 40/2014.

3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20⁷. Il tenore letterale della norma lascia intendere che il legislatore del 2021 non abbia voluto introdurre una nuova forma o modalità di controllo, bensì richiamare e rafforzare, in tale occasione, le finalità cui deve tendere il già esistente controllo sulla gestione; dette finalità vanno individuate nel controllo “circa l'acquisizione e l'impiego” delle risorse del Pnrr, che deve tradursi in una relazione “almeno” semestrale al Parlamento. I parametri individuati nelle 3E (efficacia, efficienza, economicità) costituiscono, infatti, la trasposizione di quelli che, per tale tipologia di controllo, sono stati individuati dalla legge n. 20/1994, nella rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge attraverso una valutazione comparativa dei costi, modi e tempi nonché soprattutto dei risultati in termini sia di *output* che di *outcome* dell'azione amministrativa. Inoltre, il richiamo alle 3E (che, già secondo la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 29/2009, rappresentavano in origine i parametri qualificanti il controllo in esame), appare finalizzato ad enfatizzare l'ottica che deve guidare il controllo sulla gestione nel contesto del Pnrr.



Art 7, comma 7, del DL 77/2021

7. La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare **valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR**. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

Come noto, la normativa contenuta nella legge n. 20/1994 e in particolare il disposto dell'art. 3, c. 4, ha eretto a parametri del nuovo controllo sulla gestione, in evidente affinità con le disposizioni del Trattato europeo, i canoni di legittimità, regolarità e rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge. Ciò non toglie tuttavia che vi sia il preciso obbligo per le amministrazioni soggette a rilievi di comunicare alla Corte e agli organi elettivi le misure consequenzialmente adottate, ribadito dal legislatore della Finanziaria 2008 (art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244), che ha previsto il compito, in capo alla “*amministrazione che ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, [di] adotta[re], entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Presidenza della Corte dei conti*” (7), e alla possibilità che la Corte possa formulare proprie osservazioni in qualsiasi momento (e dunque anche al di fuori delle relazioni periodicamente previste).

Il principio della sana gestione finanziaria, di matrice euro-unitaria, si rinviene, tra le diverse fonti, nel regolamento (Ue, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (Ue) 1296/2013, (Ue) 1301/2013, (Ue) 1303/2013, (Ue) 1304/2013, (Ue) 1309/2013, (Ue) 1316/2013, (Ue) 223/2014, (Ue) 283/2014 e la decisione n. 541/2014/Ue e abroga il regolamento (Ue, Euratom) 966/2012. Nella parte prima, “Regolamento finanziario”, all'art. 2, “Definizioni”, viene indicato che per “sana gestione finanziaria” si definisce “l'esecuzione del bilancio secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia”. Già nel regolamento (Ce, Euratom) 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabiliva il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, al considerando n. 11 veniva indicato che “Riguardo al principio della sana gestione finanziaria, questo dev'essere definito con riferimento ai principi di economia, efficienza ed efficacia e deve esserne verificato il rispetto mediante indicatori

(7) Cfr. G. D'Auria, *I “nuovi” controlli della Corte dei conti (dalla “legge Brunetta” al federalismo fiscale, e oltre)*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, 469.

di efficienza definiti per attività e misurabili, che consentano di valutare i risultati ottenuti. Le istituzioni devono procedere ad una valutazione *ex ante* ed *ex post*, in conformità degli orientamenti definiti dalla Commissione”.

Il legislatore del Pnrr recupera così, nel quadro complessivo dei controlli intestati alle sezioni regionali della Corte dei conti – che la Corte costituzionale, in esito alle trasformazioni del sistema amministrativo, ha contribuito fortemente a disegnare, a partire dalla fondamentale sentenza n. 29 del 1995 –, il controllo sulla gestione “*con la esplicita sussunzione a livello giuridico dei principi di buon andamento, di efficienza, efficacia, economicità*” (8): “*ampliando la nozione di regolarità sino a comprendere i criteri metagiuridici idonei a valutare se ed in quale misura l’azione amministrativa risponda agli obiettivi che le sono posti*” (9).

L’idea che il controllo – lungi dall’esaurirsi nelle forme previste dalle disposizioni costituzionali che espressamente lo contemplano (l’art. 100, per la Corte dei conti, e gli abrogati artt. 125-130 per gli organi amministrativi) – possa concernere sia la verifica del raggiungimento degli obiettivi, sia singoli atti o intere gestioni considerate sotto un arco temporale prestabilito, trova del resto un diretto fondamento negli stessi principi internazionali contenuti, oltreché nei principi enunciati nella citata sentenza Corte cost. n. 29/1995, nella Dichiarazione (10) adottata al termine del IX Congresso Intosai (17-26 ottobre 1977), tenutosi a Lima, le cui finalità – pur non escludendo un controllo di tipo preventivo (11) – sembrano prediligere un controllo di tipo successivo (o al più concomitante).

In particolare, distinguendo le diverse tipologie dicotomiche di controlli (12) (preventivo/successivo; interno/esterno; formale/dell’efficienza) (13), le Linee generali del controllo sulle pubbliche finanze, che si articolano in sette Titoli (14), dopo aver premesso il carattere “indispensabile per una sana amministrazione pubblica”, specialmente con riferimento al controllo successivo (par. 2, comma 4) e indipendentemente dall’esercizio di quello preventivo, mettono in evidenza che le finalità del controllo consistono nel i) rendere possibile l’applicazione di provvedimenti correttivi nei casi specifici, ii) riconoscere la responsabilità dell’organo contravventore, iii) risarcire il danno ovvero applicare provvedimenti che rendano impossibile la ripetizione delle violazioni accertate (par. 1: scopo del controllo) (15).

(8) C. Chiappinelli, *La Corte dei conti al servizio dello Stato-Comunità*, in *La Corte dei conti al servizio delle comunità: riflessioni e prospettive a 25 anni dall’adozione delle leggi 19 e 20 del 1994* (Atti della giornata di studi, Roma 14 novembre 2019), Roma, Corte dei conti, 2020, spec. 338 ss.

(9) G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1996, 284.

(10) In *Foro amm.*, 1978, 396, con nota di G. Clemente. La Corte costituzionale ha ritenuto che le previsioni costituzionali in materia di controlli sulle pubbliche amministrazioni (artt. 100, c. 2, 125, c. 1, e 130 Cost.) non configurino un sistema “chiuso” di controlli e dunque non impediscano al legislatore ordinario di “introdurre forme di controllo diverse e ulteriori, purché per queste ultime sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati. [...] Non è quindi precluso al legislatore] un tipo di controllo, come quello [collaborativo sulla gestione] che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l’attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. [...] Sotto quest’ultimo profilo, è da sottolineare che il riferimento dei principi costituzionali ora ricordati alla pubblica amministrazione in generale – tanto se statale, quanto se regionale o locale – comporta che, salvo espresse deroghe eventualmente contenute in altre norme costituzionali, le forme di controllo previste per l’attuazione di quegli stessi principi esigano un’applicazione tendenzialmente uniforme a tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, postulino la loro estensione anche agli uffici pubblici regionali. Del resto, poiché il fine ultimo dell’introduzione, in forma generalizzata, del controllo sulla gestione è quello di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell’azione amministrativa e dell’efficacia dei servizi erogati, non si può ragionevolmente pensare che a siffatto disegno rimangano estranee proprio le amministrazioni regionali, cui compete di somministrare la maggior parte delle utilità individuali e collettive destinate a soddisfare i bisogni sociali” (sent. n. 29/1995).

(11) Tanto è vero che, con riferimento al controllo successivo, al par. 2, c. 3, della Dichiarazione si afferma che esso “determina l’attribuzione della responsabilità all’organo contravventore, può condurre al risarcimento dei danni e può impedire in futuro un ripetersi delle contravvenzioni”.

(12) Rispettivamente, par. 2, 3, 4 della Dichiarazione.

(13) A quest’ultimo riguardo, appare degna di nota l’affermazione secondo la quale il controllo formale e quello dell’efficienza avrebbero pari dignità, temperata tuttavia dal margine di autonomia lasciato alle singole istituzioni in ordine alla concreta preminenza dell’uno o dell’altro.

(14) Generalità; Indipendenza; Rapporti con il Parlamento, il Governo e l’Amministrazione; Poteri delle Istituzioni superiori di controllo; Metodi di controllo, personale di controllo, scambio internazionale di esperienze; Relazioni; Competenze di controllo delle Istituzioni superiori di controllo.

(15) Sul piano soggettivo, la Dichiarazione di Lima pone l’accento sul tema dell’indipendenza dei soggetti deputati al controllo. Essa è rimarcata con riferimento tanto ai controlli interni (nei confronti dei superiori gerarchici) quanto a quelli esterni (con riferimento agli organi sottoposti a controllo e, più in generale, alle “influenze esterne”), ed è direttamente correlata all’efficacia e all’obiettività della funzione di controllo. Ai sensi del par. 3, c. 2, i servizi di controllo interno debbono “godere della più ampia indipendenza funzionale ed organizzativa possibile nell’ambito della struttura costituzionale in cui sono inquadrati”. Nell’ambito dei controlli esterni vengono affermati tre livelli diversi di indipendenza, dei quali è richiesto il cumulo.

In primo luogo, debbono essere indipendenti le istituzioni e tale caratteristica deve avere fondamento costituzionale ed esplicitarsi sul piano funzionale, organizzativo (par. 5, c. 2) e finanziario (par. 7); inoltre, strettamente connessa alla prima, deve essere assicurata l’indipendenza dei componenti delle istituzioni di controllo, sia che si tratti di membri aventi potere decisionale (*auditors* e magistrati), nel qual

Come si evince dallo specifico riferimento al Pnrr recato dalla norma in esame, nelle intenzioni del legislatore lo scopo precipuo del controllo sulla gestione svolto dalla Corte dei conti dovrà essere quello di valutare non solo e non tanto le singole gestioni quanto la complessiva attuazione del Pnrr, valutando l'attuazione e l'impatto del Piano in base a parametri di efficacia, efficienza ed economicità; in altri termini, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità complessiva (oltretutto la regolarità/legittimità), devono essere valutati con riferimento alla rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dal Pnrr attraverso una valutazione di costi, modi e tempi, nonché soprattutto dei risultati, tenendo conto dei due obiettivi ultimi della ripresa e dell'acquisizione di un sistema resiliente, in merito allo svolgimento delle azioni finalizzate all'attuazione del Piano.

Esso si affianca così, con finalità collaborative, al più incisivo controllo sul bilancio, di cui momento paradigmatico è la previsione dell'«art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che come noto assumono carattere cogente nei confronti dei destinatari, “proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni”, mediante misure interdittive [...] atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013)» (16).

Tutti e due i controlli adempiono alla funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari e il sindacato è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso.

Ma nel caso dei controlli di natura preventiva e cogenti (art. 148-bis e art. 243-bis ss. del Tuel), il parametro di legalità è quello dell'equilibrio di bilancio: così che il tema centrale per i controlli finanziari sarà costituito dall'esigenza di tenere distinte le risorse affluenti dal Pnrr (mediante l'illustrato meccanismo della tracciabilità), ed imporre uno scrutinio volto a eliminare il rischio di utilizzo delle nuove risorse (che sono destinate *pro futuro*) alla copertura dei disavanzi pregressi. Si tratta cioè del tema della tracciabilità delle risorse del Pnrr, della loro gestione separata, finalizzato a evitare meccanismi e artifici contabili che vadano surrettiziamente a coprire disavanzi.

La descritta esigenza di tenere distinte le risorse affluenti dal Pnrr impone controlli volti a eliminare i rischi anzidetti, lesivi dei canoni dell'equilibrio di bilancio, su cui appunteremo alcune riflessioni che concernono profili di criticità emergenti dalla verifica effettuata nelle sezioni regionali di controllo.

3.3.4. Il controllo concomitante

Una ulteriore forma di controllo, introdotto ad opera dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 (in G.U. n. 228/2020, suppl. ord. n. 33) mette in rilievo l'esigenza di un sindacato della Corte sulle gestioni statali e regionali nonché degli enti locali che si traducono in progetti, piani e programmi: essi sono accomunati dalla specifica finalità di sostegno e rilancio dell'economia nazionale, e dal fatto di intervenire su gestioni in corso di svolgimento o, comunque, non ancora concluse, in ordine alle quali siano possibili interventi correttivi tali da poter scongiurare o, quanto meno, limitare il verificarsi di situazioni pregiudizievoli nella fase di sviluppo e rispetto del cronoprogramma sotteso ai predetti progetti, piani e programmi.

La norma citata, rubricata “Controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale” prevede che:

“1. La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa, provvede all'individuazione degli uffici competenti e adotta le misure organizzative necessarie per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito della vigente dotazione organica del personale amministrativo e della magistratura contabile”.

La disposizione in esame sembra in ogni caso collegarsi all'idea “forte” espressa dal decreto “semplificazioni” (d.l. n. 76/2020, convertito in l. n. 120/2020) che ha il chiaro intento di stanare inerzie e omissioni, mediante un meccanismo che chiama in causa i poteri di controllo della Corte e il cui impatto sul bilancio non sembra revocabile in dubbio, anche per il collegamento con la nuova disposizione dell'art. 21 dello stesso decreto “semplificazioni”, delineando un concetto generale di limitazione dell'azione di responsabilità ai soli casi di condotta dolosa e di un *favor rei* per l'attività e non per le omissioni e le inerzie e i ritardi.

caso dovrà esservi un fondamento costituzionale (par. 6, cc. 1 e 2), sia che si tratti di funzionari di tali istituzioni. Per questi ultimi (par. 6, c. 3) si afferma il divieto di sottoposizione a forme di influenza e di dipendenza nei confronti degli enti soggetti a controllo. Un particolare accenno merita il tema dell'indipendenza finanziaria, che si sostanzia sia nel disporre di risorse adeguate agli obiettivi da perseguire (par. 7, c. 1) sia nell'autonomia di allocazione delle stesse (par. 7, c. 3).

(16) Corte cost. n. 39/2014.

Sul piano sostanziale, l'inerzia dell'amministrazione e l'omessa emanazione del provvedimento finale, in tanto rileva, in quanto sussista un inadempimento ad un obbligo giuridico di provvedere, cioè di esercitare una pubblica funzione attribuita normativamente alla competenza dell'organo amministrativo destinatario della richiesta, mediante avvio di un procedimento amministrativo preordinato all'adozione di un provvedimento amministrativo ovvero di un atto tipizzato nella sfera autoritativa del diritto pubblico.

Va peraltro sottolineato che la sola riscontrata ingiustificata o illegittima inerzia dell'amministrazione o il ritardato esercizio della funzione amministrativa non integra la colpa dell'amministrazione, dovendo anche accertarsi se l'adozione o la mancata o ritardata adozione del provvedimento amministrativo lesivo sia conseguenza della grave violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede, alle quali deve essere costantemente ispirato l'esercizio della funzione, e si sia verificata in un contesto di fatto ed in un quadro di riferimento normativo tale da palesare la negligenza e l'imperizia degli uffici o degli organi dell'amministrazione ovvero se per converso la predetta violazione sia ascrivibile all'ipotesi dell'errore scusabile, per la ricorrenza di contrasti giurisprudenziali, per l'incertezza del quadro normativo o per la complessità della situazione di fatto (17).

Il collegamento della disposizione in esame appare chiaramente tracciato anche con il nuovo c. 8-*bis* dell'art. 2 della l. n. 241/1990, che sancisce l'inefficacia dei provvedimenti adottati tardivamente, delineando non solo le conseguenze applicative, ma individuando anche le fattispecie considerate dalla norma e l'eventuale applicabilità dell'art. 21-*nonies* della medesima legge sul procedimento amministrativo.

Peraltro, va rilevato che il controllo *ex art.* 22 del d.l. n. 76/2020 non sembrerebbe da assimilare al controllo *ex art.* 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021, che si attua con le modalità ordinarie del controllo sulla gestione, pur con le particolari connotazioni dovute alla necessità di predisporre referti almeno semestrali e di coordinarsi con la Corte dei conti dell'Unione europea (18).

In questa sede non c'è il tempo per approfondire il concetto anzidetto, ma le stesse delibere approvate dalle Sezioni riunite della Corte sembrano evidenziare non solo aspetti di similitudine, ma anche di palese e marcata differenziazione, sotto diversi profili.

3.3.5. *Il fattore tempo e la difficile conciliazione tra esigenze di tempestività e di efficienza*

In questo quadro complessivo si pone un primo quesito, che concerne la condivisa preoccupazione della indispensabile conciliazione tra esigenze di tempestività e di efficienza con quelle di legalità: è questo un primo banco di prova che ha riguardato anche la Corte dei conti, con riferimento a uno specifico settore di attività che rappresenta il controllo tradizionalmente intestato al giudice contabile.

Va ulteriormente sottolineato, in questa sede, che la materia degli appalti pubblici è, in quanto espressione di interessi pubblici generali, informata al rispetto dei principi generali, di derivazione costituzionale e unionale, di imparzialità, buon andamento trasparenza dell'agire (v. artt. 97, 41 e 43 Cost.), nonché all'ineludibile tutela dei principi di concorrenza e di *par condicio* tra gli operatori economici che prendono parte alla procedura concorsuale (v. artt. 101 e 102 Tfu, Cons. Stato, Sez. VI, n. 978/2017; Sez. IV, n. 1827/2016).

Orbene, il richiamo alla previsione dell'art. 1, c. 2, del d.l. n. 77/2021, la quale prevede che "Ai fini del presente decreto della assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente", consente di inquadrare correttamente la problematica che stiamo trattando.

A questo proposito, anche in riferimento all'attività di carattere contrattuale e ai controlli preventivi di legittimità affidati alla Corte, l'esigenza di conciliare il principio di tempestività con quello di sana gestione trova un suo momento di sintesi nell'affermazione contenuta nella delibera n. Scceleg/1/2022/Prev (di cui relatore è l'amico Targia che vedo qui in aula), la quale – dopo aver premesso che il richiamato art. 9, c. 3, del d.l. n. 77/2021 prevede espressamente che "Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del Pnnr sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile", tra i quali è pacificamente ricompreso il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti previsto dall'art. 3, c. 1, della l. n. 20/1994 – ha specificatamente ammesso che «*la possibilità di esercitare il controllo preventivo di legittimità, al cui visto viene tradizionalmente assegnata la funzione di condizione sospensiva/integrativa dell'efficacia, su un atto già divenuto efficace per espressa previsione normativa, deve osservarsi che tale forma di controllo viene già esercitata su atti già produttivi di effetti.*

Il riferimento è alla previsione contenuta all'art. 50, comma 13, del codice dei contratti pubblici, in base alla quale, in casi di urgenza, la stazione appaltante può disporre la provvisoria esecuzione. Nell'ipotesi in esame, le esigenze di snellimento, semplificazione e accelerazione delle procedure hanno portato il legislatore ad anticipare, per espressa previsione normativa, l'efficacia dei contratti attuativi del Pnnr al momento della loro sottoscrizione, valutando evidentemente come prioritaria l'esigenza di celerità delle procedure.

(17) Cons. Stato, Sez. II, 24 luglio 2019, n. 5219.

(18) Cfr. T. Tessaro, S. Siragusa, G. Pizziconi, *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, 405 ss., a cui mi sia consentito rinviare per approfondimenti.

Valutazione questa evidente anche nel disposto del successivo art. 48 ove viene previsto, attraverso il richiamo all'art. 125 del codice del processo amministrativo, che in caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento di lavori, servizi o forniture la sospensione o l'annullamento degli stessi non comporta la caducazione dei contratti stipulati, ma solo il risarcimento del danno eventualmente dovuto per equivalente.

Tali considerazioni inducono il Collegio a ritenere esperibile il controllo preventivo di legittimità su atti già efficaci, refluendo tale caratteristica non sulla possibilità di esercizio dello stesso, ma sugli esiti di un'eventuale ricusazione del visto. Del resto, una diversa interpretazione risulterebbe non coerente con il disposto dell'art. 22 del regolamento (Ue) 2021/241, rubricato "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione", il quale prevede che gli Stati membri si dotino di "un sistema di controllo interno efficace ed efficiente", anche facendo "affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio", al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

Per completezza di esposizione, si ritiene di dover precisare che le esigenze di celerità e snellimento delle procedure ispiratrici del decreto-legge n. 77 del 2021 si conciliano perfettamente con le esigenze di legalità che sono a fondamento del controllo preventivo. Infatti, proprio in virtù della prevista immediata efficacia dei contratti, il controllo non rallenta in alcun modo l'azione dell'amministrazione, ma può semmai ingenerare effetti positivi attraverso la tempestiva segnalazione di eventuali illegittimità riscontrate».



Concludo con queste riflessioni, quindi questa prima parte delle considerazioni preliminari. Ci sarebbe molto altro, ovviamente, da dire, ma naturalmente il pochissimo tempo a disposizione ci impedisce di mettere in rilievo alcuni ulteriori profili di interesse.

4. Esigenze semplificatorie e deroghe alle regole contabili

Come anticipato all'esordio, il mio intervento chiama in causa – sin dal titolo – le regole contabili dettate specificamente in tema di Pnrr, che come è già stato in parte sottolineato, si ricollegano a quelle esigenze semplificatorie e acceleratorie a cui sono sottese le azioni contemplate dal programma di resilienza. Occorre ribadire al riguardo quindi che, anche se in maniera frammentata, le regole contabili hanno subito una decisa torsione verso queste esigenze di semplificazione, suscitando tuttavia una serie di interrogativi e di problematiche che dovremo esaminare successivamente.

Quello che mi preme sottolineare preliminarmente è che, a proposito del ruolo degli enti locali, le norme più volte ricordate a proposito della divaricazione tra titolarità e attuazione non disegnano un ruolo dell'ente locale diverso da altri soggetti attuatori. Sotto questo profilo, in fondo, i compiti e le responsabilità del soggetto attuatore, al netto delle dinamiche attinenti all'esercizio associato delle funzioni, sono le stesse: quindi, dare avvio alle attività di progetto finanziato; individuare, attraverso procedure di affidamento, la selezione di realizzatori/fornitori/professionisti/ecc.; garantire l'avanzamento finanziario, fisico e procedurale delle attività di progetto attraverso un monitoraggio costante del progetto e relativi avanzamenti; assicurare il raggiungimento di eventuali milestone e target di competenza;

predisporre apposite domande di rimborso/rendicontazioni all'amministrazione centrale titolare di interventi Pnrr; effettuare controlli ordinari amministrativi e contabili (incluso DNSH e tagging ove pertinenti); procedere alla chiusura dell'intervento nei termini previsti.



I compiti anzidetti non si esauriscono qui, ed anzi è opportuno mettere in evidenza a questo proposito ulteriori incumbenti che fanno capo all'ente locale. Innanzitutto, fondamentale – oltre all'obbligo di comunicazione e pubblicità del progetto e all'obbligo di trasmissione dei dati – è l'acquisizione del Cup (cui è associato, all'interno della sezione anagrafica del Sistema Cup, il corredo informativo dei dati anagrafici e qualificanti dell'investimento (fra cui, la descrizione testuale, il costo complessivo programmato, l'amministrazione titolare del progetto, la localizzazione fisica, il settore d'intervento e le finalità), e che è, come noto, l'unico elemento in grado di identificare in modo non ambiguo un determinato progetto di investimento pubblico. Sono tutti elementi che, com'è stato già segnalato, fanno capo a quella norma fondamentale, che è contenuta nell'art. 22 del Regolamento per la resilienza, che tuttavia devono essere inquadrati in un impianto normativo di ben più ampia portata e le cui regole sono sparse in una serie di provvedimenti che avrebbero richiesto, a mio avviso, un necessario sforzo di sistemazione organica.

Altri
compiti
del
soggetto
attuatore

l'acquisizione del CUP,

Il CUP, a cui è associato, all'interno della sezione anagrafica del Sistema CUP, il corredo informativo dei dati anagrafici e qualificanti dell'investimento (fra cui, la descrizione testuale, il costo complessivo programmato, l'Amministrazione titolare del progetto, la localizzazione fisica, il settore d'intervento e le finalità), è l'unico elemento in grado di identificare in modo non ambiguo un determinato progetto di investimento pubblico.

l'obbligo di comunicazione e pubblicità del progetto;



l'obbligo di trasmissione di dati ai fini dell'audit e del controllo.

l'art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241 prevede che, ai fini dell'audit e controllo e per fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, gli Stati devono raccogliere le seguenti categorie standardizzate di dati, nonché garantire il relativo accesso:

- il nome del destinatario finale dei fondi;
- il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici;
- il/i nome/i, il/i cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- un elenco di eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza con l'importo totale del finanziamento pubblico di tali misure e con l'indicazione dell'importo dei fondi erogati nell'ambito del dispositivo e di altri fondi dell'Unione.

4.1. *La regola della tracciabilità*

Vediamo innanzitutto, di delineare queste regole.

La prima regola è proprio quella della tracciabilità, per così dire rafforzata, caratterizzata cioè da un'apposita codificazione contabile, contemplata dal sistema ReGiS, sia nei capitoli delle amministrazioni titolari sia nei capitoli degli enti locali (e quindi del Peg). Come è stato sottolineato negli interventi che mi hanno preceduto, questo principio viene ad essere accentuato non solamente nella rappresentazione contabile del risultato di amministrazione, ma anche all'interno dei singoli bilanci, in maniera tale da tener traccia, per l'appunto, di questo fenomeno contabile.

Un ulteriore e conseguente profilo derogatorio in termini, per l'appunto, di rappresentazione ed iscrizione di queste poste contabili, attiene alla qualificazione in termini di quota vincolata del risultato di amministrazione, che è stata delineata dalle Faq diramate da Arconet (oramai le Faq sono alla stregua di autentiche fonti di diritto, insieme a *Facebook* e insieme, forse, al nostro barbiere): l'obiettivo della individuazione anzidetta è quello di consentire la spendita delle risorse in modo da indirizzarle verso la direzione univoca dell'obiettivo programmato.

È del resto noto al riguardo (ovverosia circa la rappresentazione delle risorse vincolate in generale) che nell'allegato a/2 degli schemi di bilancio si deve far riferimento al principio contabile applicato concernente la programmazione, il quale illustra dettagliatamente la corretta modalità di redazione di tale allegato con specifico riferimento al bilancio di previsione e al rendiconto di gestione. In particolare, sia il punto 9.7.2, per il bilancio di previsione, sia il punto 13.7.2, per il rendiconto di gestione, del principio contabile applicato richiamato precisano che quando l'entrata vincolata finanzia più capitoli di spesa gli importi relativi ai singoli capitoli di spesa sono aggregati e riferiti ad un unico oggetto della spesa. Lo stesso principio contabile applicato prevede che l'elenco analitico di tali capitoli di spesa è riportato nella nota integrativa e nella relazione sulla gestione, seguendo lo schema dell'allegato a/2.

La qualificazione delle risorse del Pnrr in termini di quote vincolate del risultato di amministrazione, viene ulteriormente accentuata da profili di deroga al principio di unità del bilancio che, seppur ricordati negli interventi che mi hanno preceduto, meritano di essere qui menzionati e delineati in chiave sistematica.

4.2. *Le altre deroghe al sistema contabile*

La prima concerne l'utilizzo delle economie, anche per gli enti in disavanzo: in particolare, l'art. 15 del d.l. n. 77/2021, al c. 3 prevede che *“Gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 utilizzano le risorse ricevute per l'attuazione del Pnrr e del Pnc che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145”*.

La seconda deroga riguarda l'accertamento dei contributi, per operare il quale è sufficiente il solo provvedimento di assegnazione, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante: si tratta di un istituto che ha già presentato dei problemi di qualificazione, e in ordine al quale è stato chiarito, anche nelle Faq di Arconet, che essi non sono da considerare alla stregua di anticipazione di liquidità, ma che consistono in veri e propri trasferimenti di risorse.

La terza deroga concerne le variazioni di bilancio, che il legislatore del Pnrr consente anche nel caso in cui l'ente sia in esercizio provvisorio. Il comma 4-bis prevede che *“Gli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio o gestione provvisoria sono autorizzati, per gli anni dal 2021 al 2026, a iscrivere in bilancio i relativi finanziamenti di derivazione statale ed europea per investimenti mediante apposita variazione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 163 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dall'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”*.

La quarta deroga, infine, prevede la possibilità di ottenere anticipazioni di cassa per il periodo di avvio del singolo progetto, contemplata dal c. 6 dell'art. 9 del d.l. n. 77/2021, il quale stabilisce che *«Al fine di consentire il tempestivo avvio ed esecuzione dei progetti Pnrr finanziati a valere su autorizzazioni di spesa del bilancio dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito delle disponibilità del conto corrente di tesoreria centrale “Ministero dell'economia e delle finanze – Attuazione del Next Generation EU-Italia – Contributi a fondo perduto”, di cui all'articolo 1, comma 1038, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, può disporre anticipazioni da destinare ai soggetti attuatori dei progetti, ivi compresi gli enti territoriali, sulla base di motivate richieste presentate dalle amministrazioni centrali titolari degli interventi Pnrr. Per i soggetti attuatori, le anticipazioni di cui al presente comma costituiscono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi Pnrr»*.

Le deroghe all'ordinamento contabile

principali
deroghe
all'ordinamento
contabile

Deroghe all'utilizzo delle economie per gli enti in disavanzo.

Accertamento dei contributi in base al solo provvedimento di assegnazione.

Variazioni di bilancio ammesse anche in esercizio provvisorio.

Possibilità di ottenere anticipazioni di cassa.

Art. 15 D.L. 77 - 31 maggio 2021 «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»

Comma 3 → Gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 utilizzano le risorse ricevute per l'attuazione del PNRR e del PNC che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (possibilità per gli enti in disavanzo di applicare quote vincolate senza limiti).

Comma 4 → Gli enti di cui al comma 3 possono accertare le entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti (semplificazione e riduzione tempi di attesa → si accertano le risorse del PNRR secondo quanto previsto dal principio 4/2 al paragrafo 3.12 per la contabilizzazione dei fondi UE)

Art. 15 D.L. 77 - 31 maggio 2021

Comma 4-bis → Gli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio o gestione provvisoria sono autorizzati, per gli anni dal 2021 al 2026, a iscrivere in bilancio i relativi finanziamenti di derivazione statale ed europea per investimenti mediante apposita variazione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 163 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dall'articolo 4/2, annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (si favorisce la spesa di investimento in deroga alla normativa ordinaria)

→ Per il rispetto dei tempi di pagamento degli interventi del PNRR ci potrebbero essere problemi di «liquidità» l'art.9 commi 6 e 7, del DL 152/2021, consente al ministero di anticipare a favore degli enti locali risorse a valere sul fondo rotativo per l'attuazione del Pnrr, istituito dall'articolo 1, comma 1038, della legge 178/2020.

Ovviamente, l'analisi di questo complesso normativo richiede una specifica valutazione che certamente non possiamo proporre in questa sede, per ragioni di tempo e anche perché chi mi ha preceduto si è già soffermato su questo: mi riservo, tuttavia, più avanti, di porre in risalto le eventuali criticità che solo un esame attento del dato normativo non manca di mettere in luce (rimandando inoltre all'ulteriore materiale che sarà messo a disposizione).

4.3. Le deroghe in tema di acquisti in materia di tecnologie dell'informazione

Non sono queste le uniche deroghe che vengono contemplate dalla normativa del Pnrr all'ordinamento contabile degli enti locali.

Un primo esempio è dato dagli acquisti in merito alle tecnologie dell'informazione, dove gli impegni di spesa sono resi maggiormente snelli dalla possibilità di variazioni compensative tra i singoli stanziamenti, senza la necessità di adottare una formale variazione consiliare del bilancio: infatti l'art. 27, c. 2-*quinquies*, del d.l. n. 152/2021, come modificato in occasione della legge di conversione autorizza, a decorrere dall'anno finanziario 2022 e fino al termine di attuazione del Pnrr, la proposizione, nell'ambito dei rispettivi bilanci di previsione o con i provvedimenti di assestamento di variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, tra gli stanziamenti previsti – nell'ambito delle proprie dotazioni finanziarie – per gli investimenti relativi alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in attrezzature, quali i server e altri impianti informatici, e quelli relativi all'acquisizione di servizi cloud infrastrutturali.

SEMPLIFICAZIONE CONTABILE: investimenti relativi alle TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE
(articolo 27, comma 2 *quinquies*, del D.L. 152/2021, come modificato in occasione della legge di conversione)

2-*quinquies*. Nell'ambito delle finalità di cui al comma 2-bis, con riguardo all'esigenza di rafforzare i servizi digitali anche in conformità al Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché, al fine di assicurare la trasformazione digitale dei servizi della pubblica amministrazione in coerenza con gli obiettivi e i tempi previsti dalla linea di intervento M1C1-riforma 1.3 del medesimo Piano, garantendo l'efficacia e l'efficienza dei processi di spesa nella fornitura di servizi digitali, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché la Commissione nazionale per le società e la borsa, a decorrere dall'anno finanziario 2022 e fino al termine di attuazione del predetto Piano nazionale di ripresa e resilienza, possono proporre, nell'ambito dei rispettivi bilanci di previsione o con i provvedimenti di assestamento dei bilanci stessi, variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, tra gli stanziamenti previsti, nell'ambito delle proprie dotazioni finanziarie, per gli investimenti relativi alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in attrezzature, quali i server e altri impianti informatici, e quelli relativi all'acquisizione di servizi cloud infrastrutturali. La vigilanza sulla corretta applicazione del presente comma da parte delle amministrazioni centrali dello Stato è assicurata dagli uffici centrali del bilancio. Per le amministrazioni pubbliche diverse dalle amministrazioni centrali dello Stato, i collegi di revisione dei conti e i collegi sindacali presso gli enti e organismi pubblici vigilano sulla corretta applicazione del presente comma, nell'ambito dei compiti loro attribuiti dall'articolo 20 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123.*

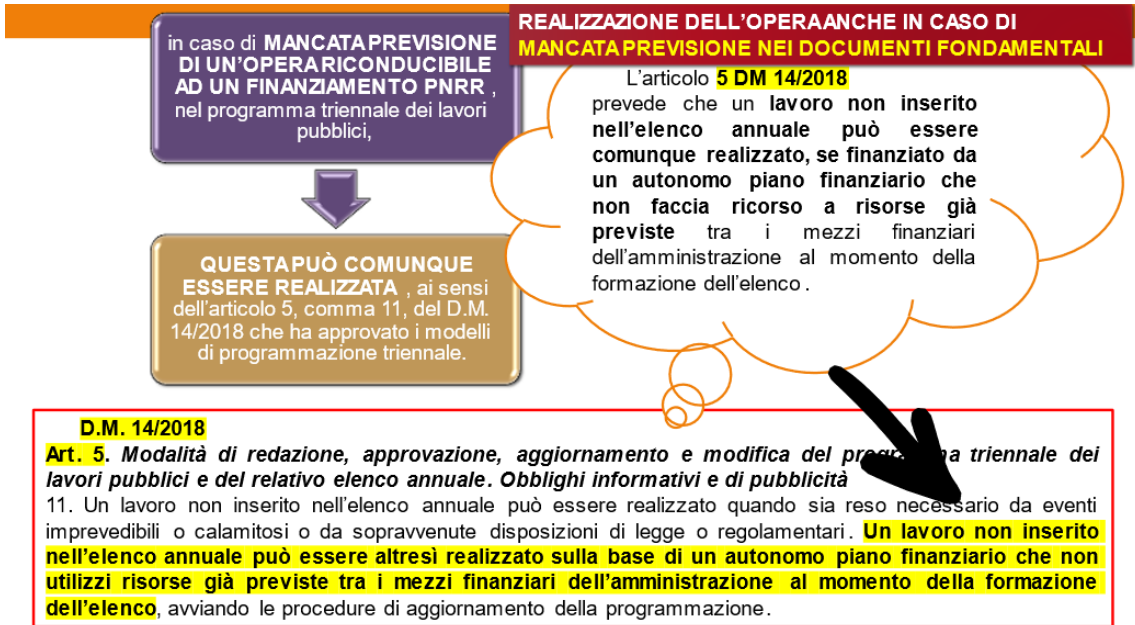
autorizza, a decorrere dall'anno finanziario 2022 e fino al termine di attuazione del PNRR, la proposizione, nell'ambito dei rispettivi bilanci di previsione o con i provvedimenti di assestamento

di **VARIAZIONI COMPENSATIVE**, in termini di competenza e di cassa, **TRA GLI STANZIAMENTI** previsti - nell'ambito delle proprie dotazioni finanziarie -

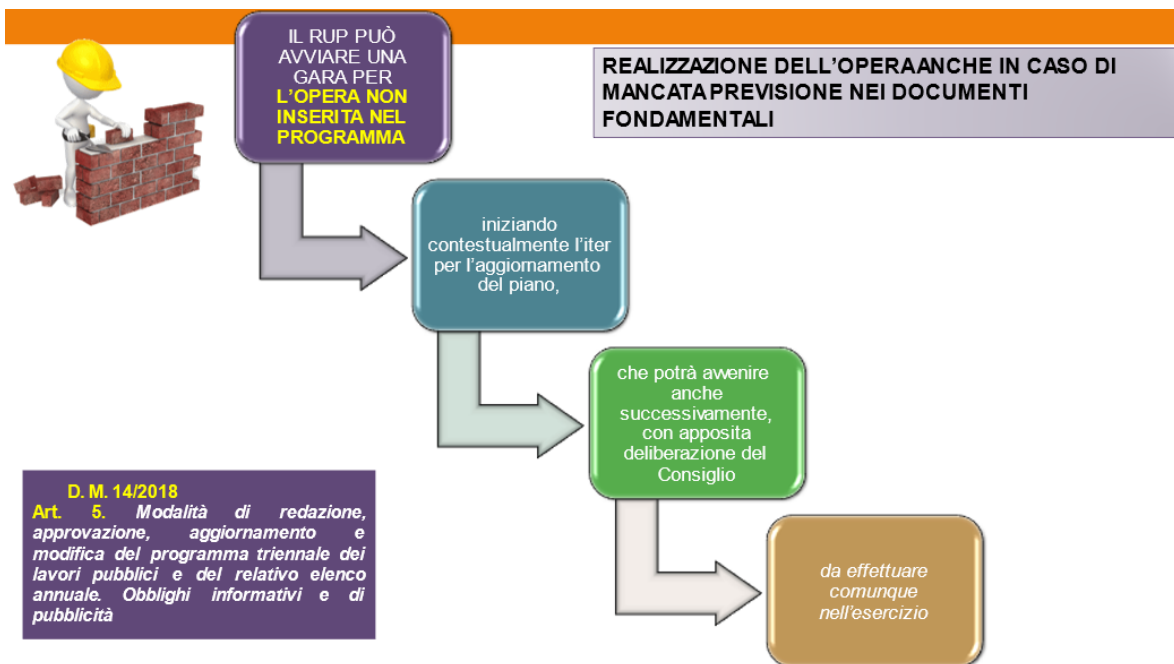
per gli investimenti relativi alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in **attrezzature**, quali i server e altri impianti informatici, e quelli relativi all'acquisizione di servizi cloud infrastrutturali.

4.4. Le deroghe in tema di progettazione e realizzazione in assenza di programmazione

Una seconda deroga concerne, come è già stato ricordato negli interventi che mi hanno preceduto, l'affidamento dell'attività di progettazione, anche in assenza di previsioni nei documenti di programmazione, così come, addirittura, la possibilità di realizzazione dell'opera, anche in caso di mancata previsione nei documenti fondamentali. L'art. 5 del d.m. n. 14/2018 prevede infatti che un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere comunque realizzato, se finanziato da un autonomo piano finanziario che non faccia ricorso a risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco.



Parimenti, l'art. 6-bis del d.l. n. 154/2021 (rubricato "Disposizioni in materia di progettazione delle opere pubbliche") stabilisce che "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, le procedure di affidamento dell'attività di progettazione richiesta dai predetti bandi possono essere espletate anche in mancanza di una specifica previsione nei documenti di programmazione di cui all'articolo 21 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".



Insomma, in tutti questi casi il Rup può avviare una gara per l'opera non inserita nel programma, iniziando contestualmente l'iter per l'aggiornamento del piano, che potrà avvenire anche successivamente, con apposita deliberazione del Consiglio da effettuare comunque nell'esercizio.

Non solo. La normativa prevede anche la possibilità di avviare procedure di affidamento, anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione (19).

articolo 52, comma 1, lettera a), punto 4, del
D.L. 31 maggio 2021 n. 77

DISPONIBILITÀ DI
FINANZIAMENTI
LIMITATI ALLE
SOLE ATTIVITÀ DI
PROGETTAZIONE

proroga a tutto l'esercizio 2023 l'articolo 1,
comma 4, del D.L. 32/2019,

che consente ai soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la
progettazione, **la possibilità di avviare le relative procedure di
affidamento, anche in caso di disponibilità di
finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione.**

D.L. 32/2019

Art. 1

4. Per gli anni dal 2019 al 2023 i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione possono avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione. Le opere la cui progettazione è stata realizzata ai sensi del periodo precedente sono considerate prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione.
5. I soggetti attuatori di opere sono autorizzati ad avviare le procedure di affidamento della progettazione o dell'esecuzione dei lavori nelle more dell'erogazione delle risorse assegnate agli stessi e finalizzate all'opera con provvedimento legislativo o amministrativo.

Sarebbe interessante chiedersi a questo punto a che serve la programmazione finanziaria, contemplata in modo minuzioso e puntuale dalla vigente normativa in tema di armonizzazione contabile: quasi che il Dup, il Cup e il Rup siano, in fondo, solo acronimi che giocano sulle assonanze, sulle rime e sul cambio di consonante, come nei migliori giochi della TV, dal momento che il legislatore facoltizza l'avvio di un'opera in carenza di programmazione (beninteso, con l'impegno di recuperare successivamente, naturalmente entro l'esercizio, la fase della programmazione, la quale diviene in buona sostanza nulla più che un mero adempimento... a sanatoria, cioè inutile!).

5. La individuazione di alcune criticità attinenti ai vincoli di finanza pubblica

Già da queste considerazioni, è agevole comprendere come le molteplici e variegate semplificazioni contemplate dalla normativa scaturente dal Pnrr possono generare delle inevitabili criticità, che non mancherò, come già premesso, di proporre nell'ultima parte della mia riflessione: questo perché il Pnrr non è il Mulino Bianco e, seppur connotato da quei principi che abbiamo ricordato in precedenza, di tempestività e di efficienza, non esime la Corte e gli enti locali, nella direzione di uno sviluppo sostenibile, dalla necessaria attenzione ai processi e alle verifiche sulla corretta allocazione delle risorse confluenti nel bilancio.

La Corte dei conti è, come richiede il suo ruolo, ovviamente in primo piano su questo fronte: l'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021 mette in rilievo quel necessario corredo di carattere collaborativo che caratterizza il controllo sulla gestione, il quale potrebbe rivelare ovviamente fenomeni distorsivi e profili di criticità tali da sfociare, nei casi più gravi, nelle patologie che sono state ricordate negli interventi che mi hanno preceduto.

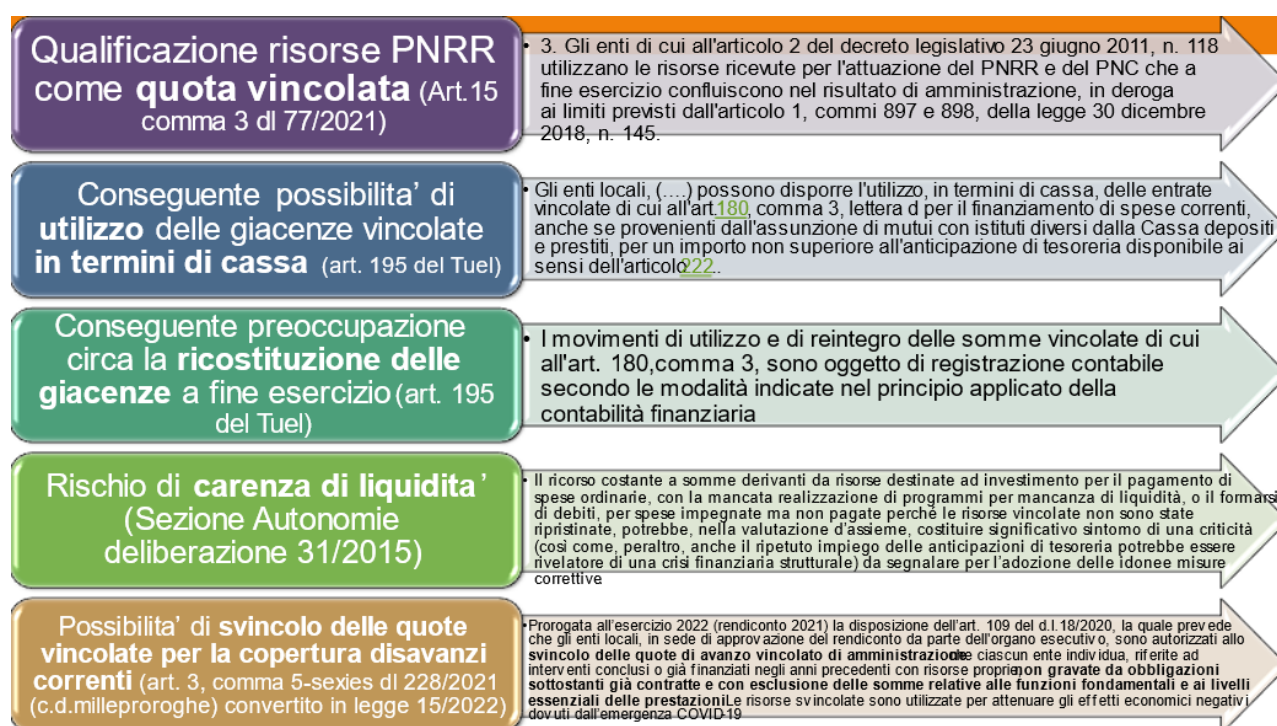
(19) L'art. 52, c. 1, lett. a), punto 4, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, proroga a tutto l'esercizio 2023 l'art. 1, c. 4, del d.l. n. 32/2019, che consente ai soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione, la possibilità di avviare le relative procedure di affidamento, anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione. L'art. 1 del d.l. n. 32/2019 stabilisce che: "Per gli anni dal 2019 al 2023 i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione possono avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione. Le opere la cui progettazione è stata realizzata ai sensi del periodo precedente sono considerate prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione.

I soggetti attuatori di opere sono autorizzati ad avviare le procedure di affidamento della progettazione o dell'esecuzione dei lavori nelle more dell'erogazione delle risorse assegnate agli stessi e finalizzate all'opera con provvedimento legislativo o amministrativo".

5.1. Il tema degli equilibri di bilancio

In questa sede, per ovvie ragioni di tempo, mi limito a proporre alcune riflessioni che riguardano, in particolare, gli equilibri di bilancio e le preoccupazioni circa l'eventuale malversazione di queste risorse rispetto alle destinazioni impresse con i provvedimenti che abbiamo sopra ricordato, nonché con il tracciamento contabile cui parimenti abbiamo fatto cenno.

La fondamentale qualificazione delle risorse del Pnrr, come quota vincolata (sancita dalla previsione dell'art. 15, c. 3, d.l. n. 77/2021, a mente del quale "Gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 utilizzano le risorse ricevute per l'attuazione del Pnrr e del Pnc che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145)", implica la fruizione da parte degli enti locali della conseguente possibilità, concessa dalla normativa, di utilizzo delle giacenze vincolate, in termini di sola cassa (art. 195 Tuel), a cui si accompagna tuttavia la conseguente, fondamentale preoccupazione dell'avvenuta ricostituzione, a fine esercizio, di quelle risorse. In altre parole, le risorse, destinate, in termini di sola cassa, a soddisfare poste e spese di carattere diverso da quelle del Pnrr richiedono – anche in sede di controllo della Corte dei conti – di verificare l'avvenuta ricostituzione di dette giacenze a fine esercizio: pena inevitabilmente il rischio della carenza di liquidità per la concreta degli interventi contemplati dal Pnrr, per cui magari sono state concesse quelle anticipazioni.



A questa preoccupazione, che concerne la gestione di cassa del Pnrr, se ne aggiunge un'altra, che riguarda invece più propriamente i profili di competenza: l'art. 3, c. 5-sexies, del d.l. n. 228/2021 (c.d. milleproroghe), convertito in l. n. 15/2022, proroga all'esercizio 2022 (rendiconto 2021) la disposizione dell'art. 109 del d.l. n. 18/2020, la quale prevede che "gli enti locali, in sede di approvazione del rendiconto da parte dell'organo esecutivo, sono autorizzati allo svincolo delle quote di avanzo vincolato di amministrazione che ciascun ente individua, riferite ad interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie, non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte e con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. Le risorse svincolate sono utilizzate per attenuare gli effetti economici negativi dovuti dall'emergenza Covid-19".

In ambo i casi, diviene logico pervenire alla comune e condivisa preoccupazione circa il rischio di utilizzo di queste risorse destinate al Pnrr, cioè di risorse destinate naturalmente *pro futuro*, alla copertura di disavanzi pregressi: si tratta di fenomeni patologici che la Corte ha dovuto già registrare, distonici rispetto al principio di sana gestione, che implicano un'attenzione maggiore, sia sui profili che abbiamo illustrato in precedenza, sia sui meccanismi della tracciabilità delle risorse, sia infine sulla necessità di una attenta analisi e verifica dei cronoprogrammi.

5.2. La necessaria simmetria delle poste contabili

Una seconda, seppur connessa criticità, concerne il tema dell'accertamento delle entrate, che nel caso specifico consente alle amministrazioni di iscrivere le relative poste senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante. Come detto, l'art. 15 del d.l. n. 77/2021, al c. 3 prevede che *“Gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 utilizzano le risorse ricevute per l'attuazione del Pnrr e del Pnc che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145”*.

Non solo: al comma 4 si stabilisce che *“Gli enti di cui al comma 3 possono accertare le entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del Pnrr e del Pnc sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti”*.

Come abbiamo evidenziato, l'applicazione concreta del canone qui espresso richiede la deroga di principi contabili propri dell'armonizzazione contabile: come è noto, nel nostro ordinamento, è stato già affermato che *“nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo”* (Corte cost. n. 252/2015).

IL PROBLEMA DELLA MANCATA SIMMETRIA DELLE POSTE CONTABILI	
Equilibrio del singolo ente ed equilibrio complessivo della finanza pubblica art. 81 e 97, primo e secondo periodo, Cost)	«È ben vero che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. all'equilibrio complessivo del sistema alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguardante l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguardante l'equilibrio complessivo di quest'ultimo in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato.» (Corte cost. 6/2019)
	Equilibrio declinato in chiave simmetrica

La divaricazione tra i vari momenti, tra momento cioè di accertamento, impegno e effettuazione della spesa, apre la strada al fenomeno più che probabile di sopravvenuta crisi di liquidità dell'ente locale: la prospettiva di analisi implica infatti la necessaria verifica della tenuta prospettica degli equilibri di bilancio in chiave dinamica, ed interessa quindi le giacenze di cassa e l'influenza che su di esse hanno i fattori relativi all'attingimento – in termini temporali e quantitativi – alla liquidità del tesoriere, con il più che probabile ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Infatti, in un bilancio sano, le diacronie tra la riscossione delle entrate e i pagamenti tendono a bilanciarsi secondo le singole scansioni temporali del programma di bilancio, opportunamente considerate attraverso le prudenti stime in sede di previsione; per contro, i fenomeni di inappropriata gestione si verificano quando vi è la sovrastima delle entrate e l'incapacità a riscuotere si sommano in modo progressivo nel tempo, fino a rendere l'adempimento delle obbligazioni passive sempre più tardivo e aleatorio (Corte cost. n. 4/2020).

Nel caso specifico, la diacronia è pressoché fisiologica; ciò anche se il legislatore si preoccupa al c. 6 dell'art. 9 del d.l. n. 77/2021 di stabilire che *«Al fine di consentire il tempestivo avvio ed esecuzione dei progetti Pnrr finanziati a valere su autorizzazioni di spesa del bilancio dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito delle disponibilità del conto corrente di tesoreria centrale “Ministero dell'economia e delle finanze – Attuazione del Next Generation EU-Italia – Contributi a fondo perduto”, di cui all'articolo 1, comma 1038, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, può disporre anticipazioni da destinare ai soggetti attuatori dei progetti, ivi compresi gli enti territoriali, sulla base di motivate richieste presentate dalle amministrazioni centrali titolari degli interventi Pnrr. Per i soggetti*

attuatori, le anticipazioni di cui al presente comma costituiscono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi Pnrr».

La norma fa il paio (e consacra il principio della divaricazione tra titolarità e attuazione) con quanto previsto al comma 7, ove si stabilisce che *“Le risorse erogate ai sensi del comma 6 sono tempestivamente reintegrate al predetto conto corrente di tesoreria, dalle medesime amministrazioni titolari degli interventi, a valere sui pertinenti stanziamenti di bilancio”.*

La analisi dei comportamenti di molte amministrazioni che possiamo svolgere nell’osservatorio privilegiato della sezione regionale di controllo dimostra peraltro la preoccupazione di carattere contabile, ispirata al principio di prudenza, che fa capo a molte amministrazioni realizzatrici dell’opera circa la mancata realizzazione delle poste di entrata per via di intoppi burocratici o altri ritardi nella erogazione delle somme da parte dell’amministrazione titolare dell’intervento.

5.3. Il ruolo centrale del fondo pluriennale vincolato per la verifica dei tempi di attuazione del Pnrr

Un terzo problema afferisce al ruolo, sempre più centrale, del fondo pluriennale vincolato, cui avevamo fatto comunque cenno in precedenza. Come è noto, le coordinate di fondo dell’istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali (Corte cost. n. 247/2017), stanno a dimostrare l’esigenza di assicurarne il ruolo *“programmatorio e di controllo, volto a rappresentare e gestire, in modo responsabile e controllato, il divario temporale esistente tra il momento del reperimento delle entrate, di norma vincolate, e quello del loro utilizzo per il raggiungimento delle finalità istituzionali, legate all’esercizio delle funzioni fondamentali dell’ente”* (Corte conti, Sez. autonomie, n. 4/2015, *“Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle regioni e degli enti locali (d.lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014)”*, p. 6): così che esso, da un punto di vista genetico, è costituito da risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell’ente già impegnate, ed esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l’entrata (allegato 4/1, punto 9.8, del d.lgs. n. 118/2011) (Corte cost. n. 6/2017), mentre dal punto di vista funzionale *“ove [...] le fonti di finanziamento si riferiscano a spese per le quali non sia stata perfezionata la relativa obbligazione giuridica, esse affluiscono al risultato di amministrazione (quota vincolata o destinata in prevalenza), per la relativa riprogrammazione”* (Corte conti, Sez. autonomie, n. 4/2018).

Il descritto profilo funzionale del fondo pluriennale vincolato – e la costruzione di un adeguato cronoprogramma della spesa (anche per quanto riguarda le fasi di progettazione e non solo di maturazione degli stati di avanzamento dell’intervento), cioè in sintesi, l’efficace programmazione a ciò conseguente – dovrà peraltro inevitabilmente risentire delle sinergie e della necessaria collaborazione tra gli uffici lavori pubblici e finanziari: uffici che dovranno elevarsi ad artefici (arg. ex art. 147-*quinquies* Tuel), *“in un’ottica di salvaguardia degli equilibri generali di competenza e di cassa sia del bilancio sia della gestione”* (Corte conti, Sez. autonomie, n. 4/2018), del continuo e costante aggiornamento dei cronoprogrammi degli investimenti già a partire dallo studio di fattibilità economico-finanziaria e della progettazione.

In altri termini, nella fase di programmazione del bilancio di previsione, al fine di una corretta applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata (principio di esigibilità), diventa indispensabile non solo che le nuove opere programmate nel triennio diano evidenza dello scollamento temporale che si viene a creare tra l’accertamento delle entrate che finanziano l’investimento e l’esigibilità della spesa programmando adeguatamente il Fpv sulla base dei cronoprogrammi elaborati, ma anche – come detto – che, in ogni annualità del bilancio di previsione, il Fpv stanziato in uscita corrisponda al Fpv stanziato in entrata nell’anno successivo.

Ovviamente, l’importanza del descritto meccanismo viene ad essere accentuato ulteriormente in occasione dell’attuazione del Pnrr, dove le scadenze dettate trovano momenti necessari di verifica dei traguardi conseguiti: è un problema che – è inutile pensare e disegnare un quadro solamente idilliaco – le sezioni regionali riscontrano quotidianamente, e che derivano, da un lato, dalla mancanza di cronoprogrammi (dovuta principalmente dall’assenza di dialogo interno tra ufficio tecnico e ufficio ragioneria) (20) e, dall’altro, dalla scorretta iscrizione contabile (ovverosia dalle reimputazioni del fondo pluriennale vincolato a un unico esercizio, quando è noto che le opere pubbliche hanno una durata ben superiore, reimputazioni che derivano essenzialmente dalla mancata corrispondenza, dallo sganciamento tra indicazioni contabili e previsioni progettuali). In tutti questi casi, si tratta di ipotesi che *“evidenziano una carenza di programmazione e una conseguente grave irregolarità contabile nell’applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata, in quanto l’esigibilità del residuo passivo non è stata determinata correttamente”* (Corte conti, Sez. autonomie, n. 4/2018).

Si tratta di problematiche cui non è estraneo – e lo dico anche a chi era intervenuto in precedenza – il ruolo (che finora non ha brillato) dell’organo di revisione, il quale, come è agevole riscontrare dalle delibere della sezione di controllo cui appartengo, omette di segnalare questi profili distonici nelle sue relazioni: e il cui ruolo sarà invece ancora più importante per la verifica della tempistica di realizzazione del Pnrr.

(20) Corte conti, Sez. contr. reg. Emilia-Romagna, n. 81/2021; 4, 5 e 6/2020.



In definitiva, le riferite conseguenze, vevoli sulla quantificazione del risultato di amministrazione come “*coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci*” (Corte cost. n. 247/2017, punto 8.6 del Considerato in diritto) e sulla confluenza o meno delle risorse nella quota vincolata del risultato di amministrazione, postulano una corretta applicazione del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, che richiede, a sua volta, una verifica puntuale, da parte degli organi deputati alla vigilanza sugli equilibri di bilancio, circa l’esistenza dei cronoprogrammi; anche perché vi è la indispensabile funzionalità sul piano cronologico delle tempestive iscrizioni delle poste di bilancio, e quindi anche di quelle afferenti il fondo pluriennale vincolato, alla contabilità di mandato (Corte cost. n. 49/2018).

Il rispetto del cronoprogramma, ma prima ancora, la sollecita conclusione delle procedure di affidamento (progettazione ed appalto) rappresentano pertanto per gli enti locali una priorità volta a recuperare la funzione programmatrice, che sola può permettere di cogliere l’opportunità di beneficiare dei molteplici finanziamenti che il Pnrr mette a disposizione degli enti locali per la realizzazione degli investimenti.

5.4. Pnrr e costi dell’energia

Un quarto aspetto concerne il ben noto aspetto relativo all’aumento dei costi dovuti all’emergenza energetica: si tratta di un fenomeno che ha richiamato l’attenzione delle sezioni regionali di controllo, come è capitato a quella dell’Emilia-Romagna, la quale ha adottato alcune delibere di cui proprio oggi vi è eco nella stampa specializzata. L’argomento evoca quindi – direi quasi inevitabilmente, visto il momento storico – argomenti attualissimi come quello del caro bollette e della loro incidenza sui contratti e sui bilanci degli enti locali: si tratta di questioni che concernono la materia contrattuale dei comuni, ma che sono anche l’indice incontrovertibile di una diversa prospettiva da cui occorre porsi per valutare la tenuta degli equilibri degli enti locali, già messi a dura prova a seguito della prima ondata emergenziale, e che ancora più sono a rischio ora.

L’attuale situazione emergenziale sanitaria, l’aumento dei costi delle materie prime e dell’energia, hanno prodotto una serie di effetti negativi sull’economia e sui contratti pubblici, inducendo lo stesso legislatore ad una serie di interventi per assicurare la funzionalità degli apparati pubblici.

La pandemia sanitaria e l’eccezionale contingentamento e rialzo del costo delle materie prime, da un lato, e l’esigenza di accantonare necessariamente risorse per far fronte agli aumenti tariffari e di costi, dall’altro, pone all’operatore comunale e al *decision maker* una serie di problematiche non facili da risolvere.

In questa sede non è possibile, per il poco tempo a disposizione, pervenire a indicazioni esaustive, e ci si dovrà quindi limitare solo ad alcuni cenni.

5.4.1. La gestione delle sopravvenienze

Un primo profilo di criticità, afferente al problema qui evidenziato, concerne i rapporti d’appalto sorti *ante* crisi e travolti dalle sopravvenienze nel corso d’esecuzione. La grave compromissione dell’equilibrio originario del rapporto è, intuitivamente, causa di gravi difficoltà economico-finanziarie ed organizzative, per gli appaltatori ma anche per gli stessi committenti: entrambi chiamati a implementare le risorse investite nell’appalto in un periodo di forte stress economico e a sopportare il rischio della non ultimazione delle opere, in particolare di quelle pubbliche, stante la minore adattabilità del rapporto pubblicistico ai mutamenti della realtà economica, stretto nelle maglie dell’evidenza pubblica e costretto da rigide norme imperative.

Per ciò che concerne gli investimenti, quindi, l'esigenza di tenere conto di queste sopravvenienze appare ora al centro dell'attenzione di un legislatore, che è giustamente preoccupato della tenuta ed effettiva realizzazione dei programmi di riforma, *in primis* del Pnrr: come vedremo, il legislatore opera la riesumazione di istituti come la revisione prezzi, che si pensava di essere stati abbandonati per sempre con il codice del 2016 o anche mediante il nuovo istituto delle compensazioni (che in questa sede non si ha il tempo di affrontare).

La fotografia sin qui scattata restituisce quindi un quadro assolutamente fluido e in ordine al quale l'esigenza di tenere conto delle sopravvenienze ha già trovato punti di emersione sia con i contratti passivi, che con i contratti attivi: è utile ricordare che la Corte dei conti ne ha fatto applicazione per ciò che concerne la fattispecie dei c.d. contratti attivi (in particolare di locazione degli immobili comunali: Sezione Emilia-Romagna n. 32/2021 e Sez. riun. n. 7/2021), ma non c'è dubbio che l'esigenza di un riequilibrio potrebbe concernere gli stessi contratti passivi, ove detta istanza sia appagata da una seria e corretta negoziazione.

Non vi è chi non veda, tuttavia, che gli odierni accadimenti abbiano messo a dura prova i rimedi ordinari previsti dal legislatore per il disequilibrio dei rapporti sinallagmatici di durata, categoria a cui appartengono gli appalti di lavori: rimedi che si sono dimostrati inadeguati a fronte dell'estensione, gravità e dirompenza del fenomeno, di proporzioni mondiali. Neppure gli interventi *ad hoc* adottati dal legislatore dell'urgenza si sono dimostrati all'altezza della situazione, tra tendenze minimizzatrici dell'aumento dei prezzi e ristori che non comportano l'equo compenso per l'appaltatore, per ragioni intuibili ma non giustificabili, quali quelle della vincolatività dei contratti o della cronica carenza di risorse economiche pubbliche.

In termini generali, il corrispettivo del contratto (non solo quelli di durata) subisce, nel corso del tempo, aumenti incontrollati tali da sconvolgere l'assetto sinallagmatico sulla cui base è avvenuta la negoziazione: esistono in ogni caso strumenti di rimodulazione del rapporto, come ben indicato dalla Cassazione civile, in cui il rimedio opera attraverso la clausola generale di buona fede e il principio costituzionale di solidarietà. Si tratta cioè di individuare strumenti e rimedi volti alla rinegoziazione del rapporto d'appalto pubblico e privato in relazione all'eccezionale aumento del costo delle materie prime.

5.4.2. *Gli strumenti di rimodulazione del contratto. L'istituto della revisione prezzi*

Nell'attesa che la situazione rientri, grazie al finanziamento della crescita – al fine di contrastare l'aumento dei prezzi dovuto ad un quadro altamente incerto di sviluppo (*rectius* di approvvigionamento dei beni necessari per l'esecuzione dei contratti di affidamento di lavori, servizi e forniture), ossia di reperimento delle risorse (i materiali) e dei relativi costi, risultando (a volte) del tutto aleatoria la sottoscrizione di un contratto di appalto pubblico da parte dell'operatore economico aggiudicatario – il legislatore è intervenuto sulle condizioni contemplate dall'art. 106, "*Modifica di contratti durante il periodo di efficacia*", del d.lgs. n. 50/2016 (le c.d. "*circostanze impreviste e imprevedibili*").

Come è noto, la revisione prezzi diviene lo strumento volto a ristabilire l'equilibrio negoziale soprattutto quando ricorrano circostanze eccezionali e imprevedibili, tali da alterare significativamente le originarie previsioni contrattuali, eventi che si possono fattualmente e lecitamente ancorare all'emergenza pandemica e alla guerra, i cui riflessi diretti e indiretti sono ancora in parte sconosciuti: nel codice dei contratti del 2016 (d.lgs. n. 50/2016), l'istituto della revisione prezzi venne relegato in una posizione secondaria, consacrando la sua facoltatività in ragione, soprattutto, di una chiara filosofia di fondo: tutelare l'interesse pubblico alla prevedibilità dei costi delle commesse pubbliche, privilegiando, in tal modo, l'interesse "finanziario" dell'amministrazione.

La stessa direttiva europea 4/2014, nel considerando n. 109, evidenzia che il concetto di circostanze imprevedibili si riferisce a circostanze che non si potevano prevedere nonostante una ragionevole e diligente preparazione dell'aggiudicazione iniziale da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, tenendo conto dei mezzi a sua disposizione, della natura e delle caratteristiche del progetto specifico, delle buone prassi nel settore in questione e della necessità di garantire un rapporto adeguato tra le risorse investite nel preparare l'aggiudicazione e il suo valore prevedibile. Tuttavia, ciò non si applica qualora una modifica comporti una variazione della natura generale dell'appalto, ad esempio sostituendo i lavori, le forniture o i servizi oggetto dell'appalto con qualcosa di diverso, oppure comporti un cambiamento sostanziale del tipo di appalto poiché, in una situazione di questo genere, è possibile presumere un'influenza ipotetica sul risultato.

Quel che mi preme sottolineare in questa sede è che, in ogni caso, "*il riequilibrio non si risolve in un automatismo perfettamente ancorato ad ogni variazione dei valori delle materie prime (o quantitativi), che ne snaturerebbe la ratio trasformandolo in una clausola di indicizzazione*" (Tar Lombardia, Brescia, 10 marzo 2022, n. 239, che richiama, tra le altre, Tar Friuli-Venezia-Giulia, Sez. I, 7 luglio 2021, n. 211)

5.4.3. *La correlazione tra ius variandi del contratto e ius variandi del bilancio*

L'interdipendenza tra *ius variandi* del bilancio (necessità di attingimento a ulteriori risorse per finanziare la maggiore spesa) e *ius variandi* dei contratti (aumento dell'importo dedotto nel contratto dovuto ai fenomeni sopra descritti), che nel bilancio dell'ente locale incidono, per quel che qui rileva, soprattutto in parte capitale, rappresenta quindi il tema della nostra riflessione, e diviene il precipitato logico della correlazione tra fenomeno gestionale (in questo caso contrattuale) e fenomeno finanziario (nello specifico la variazione di bilancio).



È naturale pensare a questo punto alle modalità di attingimento delle risorse supplementari – di qui lo *ius variandi* in tema di bilancio – e se queste – domanda fondamentale – possano essere attinte dal Pnrr per la parte capitale. Il problema è, in fondo, molto semplice, ed è proprio di copertura finanziaria e di corretta declinazione del principio di equilibrio. Esso attiene al fondamentale quesito che possiamo compendiare in questi termini: si possono finanziare con le risorse del Pnrr il maggior costo dell'energia relativamente agli interventi programmati?

Questo sin qui rappresentato è un problema che oramai si sta affacciando sempre di più nelle dinamiche degli equilibri di bilancio.

A questo ultimo proposito il legislatore ha dedicato alcune disposizioni alle opportunità di attingimento alle risorse dei fondi per la resilienza in caso di aumento dei costi (art. 23 d.l. 22 marzo 2022, n. 21; art. 29, cc. 7 ss., d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito in l. 28 marzo 2022, n. 25).

Art. 29 decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4.

“Disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici

somme appositamente accantonate per imprevisti

- somme appositamente accantonate per imprevisti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel quadro economico di ogni intervento, in misura non inferiore all'1 per cento del totale dell'importo dei lavori, fatte salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti, nonché le eventuali ulteriori somme a disposizione della stazione appaltante per lo stesso intervento nei limiti della relativa autorizzazione annuale di spesa.

somme derivanti da ribassi d'asta

- Possono altresì essere utilizzate le somme derivanti da ribassi d'asta, qualora non ne sia prevista una diversa destinazione sulla base delle norme vigenti,

somme disponibili

- somme disponibili relative ad altri interventi ultimati

Risorse PNRR fino al 31 12 2026

- in caso di insufficienza delle risorse di cui al comma 7 del presente articolo e limitatamente alle opere pubbliche finanziate, in tutto o in parte, con le risorse previste dal regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 febbraio 2021, e dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, nonché dal Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 ° luglio 2021, n. 101, alla copertura degli oneri derivanti dal riconoscimento della compensazione di cui alla lettera b) del comma 1, si provvede, nel limite del 50 per cento delle risorse annualmente disponibili e che costituiscono limite massimo di spesa annuale

È vero invece che, per la parte corrente e per le spese di funzionamento, il legislatore è comunque intervenuto in soccorso degli enti locali con il c.d. “decreto Energia”: peraltro, le risorse stanziare appaiono palesemente insufficienti

a fronte di costi energetici ordinari stimabili tra i 1.600 e i 1.800 milioni di euro, come messo in evidenza dagli stessi rappresentanti locali negli interventi che mi hanno oggi preceduto.

5.5. *Il problema dell'assetto delle attribuzioni nel quadro costituzionale*

Termino con una ulteriore riflessione, che concerne un diverso piano di analisi, relativo all'assetto di competenze disegnato dalla Carta costituzionale. Orbene, nella programmazione del Pnrr l'intervento sugli asili nido non è mediato dall'intervento regionale, e fa capo direttamente alla competenza dello Stato; tuttavia, come è noto, la giurisprudenza costituzionale aveva messo in luce un differente assetto di competenze *in subiecta materia*: infatti “*Per quel che attiene in particolare agli asili nido, per quanto già evidenziato in relazione alle funzioni educative e formative riconosciute loro, nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente; fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli "trasversali" di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione*” (21).

5.6. *Le criticità afferenti al sistema dei controlli e l'esigenza della razionalizzazione della spesa*

Concludo con il già delineato quadro dei controlli, che richiede tuttavia un necessario approfondimento, in relazione alle sollecitazioni operate dall'intervento di esordio del Presidente Carlino e da quanto successivamente ribadito dalle considerazioni introduttive svolte dal dottor Venturato.

Si tratta, come è ovvio che sia, di un mutato quadro dei controlli, la cui diversificazione appare frutto della diversa conformazione dell'attività amministrativa, ispirata ai descritti principi di semplificazione e tempestività. Senza pretesa di completezza, i controlli della Corte dei conti – qui porgo semplicemente un *assist*, non voglio invadere campi, per carità, destinati ad altri interventi – concernono di volta in volta, gli atti e i contratti, il bilancio, la gestione, così come in alcuni casi i piani, programmi e progetti.

In questa sede mi sento tuttavia di dover sottolineare un importante profilo, contemplato indirettamente dalla previsione dell'art. 9, c. 8, del decreto 152/2021, che concerne la componente della spesa e della qualità della spesa.

Sotto il profilo considerato, la locuzione “*sound financial management*”, contenuta nel documento della Commissione europea *Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans (SWD (2020) 205 final)*, individua di fatto il concetto di “sana gestione finanziaria” che la Corte dei conti è chiamata a garantire. Il concetto di “*control*”, inteso come capacità di indirizzo della gestione, è individuato esplicitamente nel suo ciclo preventivo-concomitante-consuntivo. Con ciò esaltando il collegamento fra gestione finanziaria e *output* (servizi e infrastrutture), in ottica squisitamente di valorizzazione della componente di efficienza o razionalizzazione della spesa, che deve quindi essere accompagnata da un adeguato sistema di controlli finalizzato al raggiungimento di concreti obiettivi complessivi di buon andamento.

In questo quadro, come vedremo, ruolo centrale assume il controllo della razionalizzazione della spesa, dal momento che i vari soggetti che saranno esecutori del *Recovery Plan*, spesso collegati fra loro in logica di *network*, vanno dotati di un sistema unitario di controlli, una sorta di mega-cruscotto di indicatori di *performance* chiave, *key performance indicators* (KPI, p. 40 del documento sopracitato della Commissione europea), che consenta di realizzare in modo efficace i processi di controllo, in particolare quello concomitante, anche attraverso l'incentivazione di meccanismi di trasparenza dell'agire amministrativo. Dunque, flussi di spesa in relazione ai KPI di *output*, che insieme danno contenuto fattivo ai tre concetti di efficienza, efficacia ed economicità, costituiscono elementi di valutazione imprescindibili anche per la verifica dell'attuazione del *Recovery Plan*.

Non è questa una novità: il regolamento Ue 2013/1303, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei, fa esplicito riferimento al controllo dell'efficienza agli articoli 56 (“Valutazione durante il periodo di programmazione”) e 57 (“Valutazione *ex-post*”).

In tempi più recenti, giova precisare che anche nel regolamento Ue 12 febbraio 2021, n. 2021/241, rubricato “Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza”, il principio di sana gestione finanziaria viene citato dal legislatore euro-unitario in diverse occasioni. Il regolamento Ue 2021/241 (che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza) pone una forte attenzione al concetto di efficienza:

- il Pnrr deve presentare una “spiegazione di come [i costi totali delle riforme e degli investimenti] sia in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi” (art. 18, punto k), attraverso un monitoraggio con appositi indicatori (art. 18, punto p);

- la necessità di prevenzione, individuazione e correzione della corruzione e frode (art. 18, punto r) passa immancabilmente attraverso l'analisi dell'efficienza;

(21) Corte cost. n. 370/2003. I medesimi principi sono stati ripresi in Corte cost. n. 107/2018.

- in modo esplicito, poi, la Commissione valuta il grado di efficienza (art. 19) assieme alla “sana gestione finanziaria”, quest’ultimo individuato come criterio di valutazione di base all’atto delle richieste di pagamento inoltrate alla Ue (art. 22, punto c-i);

- a tale quadro concettuale si è già conformato il Governo, che ha fatto propria la necessità di riformare la p.a. in ottica di efficienza (audizione Ministro economia e finanze dell’8 marzo 2021, p. 24).



Il citato art. 9, c. 8 – e qui concludo definitivamente – fa esplicito riferimento a quella che potremmo certamente chiamare come esigenza di razionalizzazione della spesa, a fronte del maggiore afflusso di risorse, derivanti per l’ap-punto dal Pnrr.

Esemplificando (ma era già stato detto in precedenza), può un comune, al limite della sopravvivenza, concorrere per i fondi delle piscine?

È chiaro allora, a mio avviso, che c’è bisogno di una verifica sulla qualità della spesa che riguardi, evidentemente, gli interventi del Pnrr, ma che *ratione materiae* non può che appartenere alla Corte dei conti (e non già solamente a un Comitato appositamente costituito previsto dal citato art. 9, c. 8, o al Mef), per la sua qualità di organo posto al servizio dello “Stato-comunità”, quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive (Corte cost. n. 29/1995), in ragione della posizione che la Corte dei conti riveste, coerente con il carattere unitario della magistratura contabile (Corte cost. n. 226/1976).

Non è superfluo, del resto, ricordare a questo proposito, come la Sezione autonomie, già l’anno scorso, con la delibera n. 14/2021, era intervenuta a delineare una metodologia per la spesa corrente. In questa sede mi limito a segnalare come stiamo lavorando alla elaborazione di una metodologia riferita specificamente alla revisione della spesa del Pnrr, che proporremo presto in Sezione autonomie.

Con questa riflessione finale, termino la mia relazione. Vi ringrazio per l’attenzione.

* * *

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.

* * *

LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Francesca Quadri ()*

Il tema della distribuzione territoriale delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza costituisce oggetto del c.d. “quarto pilastro” del Piano.

In base al piano d’azione, la quarta area di intervento include la coesione sociale e territoriale. È proprio per dare attuazione alle misure del quarto pilastro e dimostrare tutta l’attenzione possibile al tema del riequilibrio territoriale che il Governo si è impegnato a destinare almeno il 40% delle risorse territorializzabili del Piano alle regioni del Mezzogiorno.

Il Piano è fortemente orientato all’inclusione di genere, al sostegno all’istruzione, alla formazione e all’occupazione dei giovani, misure necessarie per fronteggiare la particolare situazione del Mezzogiorno, caratterizzata da un basso livello di Pil *pro capite*. Nel 2019, il Pil *pro capite* in rapporto a quello del Centro-Nord, in calo da un decennio, era pari al 55%. Il divario riflette tassi di occupazione tra i più bassi in Europa e livelli di produttività nettamente inferiori a quelli medi nazionali. Quanto agli investimenti, il Pnrr dovrebbe consentire di invertire il trend che, tra il 2008 e il 2018, ha visto diminuire la spesa pubblica per investimenti nel Mezzogiorno da 21 miliardi a poco più di 10.

Il Piano di rilancio presentato alla Commissione europea prevede quindi per il Sud la destinazione circa 82 miliardi, pari al 40% del totale delle risorse territorializzabili (206 miliardi).

Il Mezzogiorno potrà dunque beneficiare di un’elevata quota di risorse, utilizzando il Pnrr come strumento di riduzione del divario territoriale con un obiettivo trasversale, da raggiungere mediante investimenti relativi a tutte le missioni previste:

- 1) digitalizzazione, innovazione, competitività;
- 2) rivoluzione verde e transizione ecologica;
- 3) infrastrutture per la mobilità sostenibile;
- 4) istruzione e ricerca;
- 5) inclusione e coesione;
- 6) salute;
- 7) riforme strutturali.

In tutti i settori si è sentita forte la necessità di rispondere all’indicazione pervenuta dall’Europa di destinare una quota consistente – superiore rispetto a quella ordinaria di investimenti del 34% – alle regioni del Mezzogiorno, mediante più iniziative ricomprese nella finalità del Pnrr e con particolare attenzione agli investimenti in scuole, servizi dell’infanzia, asili nido.

Aumentare gli investimenti infrastrutturali non può prescindere dalla contemporanea ridefinizione dell’offerta di servizi. Questa presuppone l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il primo ambito entro il quale si è pervenuti alla fissazione dei Lep attiene all’offerta degli asili nido, estesa ad un contemporaneo piano di infrastrutturazione sociale. I progetti relativi ad asili e scuole per l’infanzia e all’edilizia scolastica, nel quadro della lotta all’abbandono scolastico e del contrasto alla povertà educativa, hanno un forte impatto al Sud, favorendo un percorso che permetterà di raggiungere livelli essenziali delle prestazioni da garantire a tutti i cittadini. Inoltre, l’intervento sulla riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado contribuirà a migliorare il livello delle competenze di base e a ridurre in modo strutturale l’abbandono scolastico.

Di fondamentale rilievo sono poi gli interventi contro il lavoro sommerso, basati su di un piano d’azione nazionale comprensivo di rafforzate sanzioni, di campagne di informazione e di progetti specifici, con l’intento di contrastare il caporalato, così rispondendo alle raccomandazioni della Commissione europea.

Anche gli interventi sulla transizione ecologica – in particolare per la gestione dei rifiuti e le infrastrutture idriche – sono dettati per contribuire al superamento dei divari territoriali. Le raccomandazioni della Commissione europea dirette dall’Italia invitano ad investire al Sud su infrastrutture per la gestione dei rifiuti e infrastrutture idriche, queste ultime oggi di particolare attualità, vista la drammaticità che sta acquisendo il problema della siccità nelle nostre regioni. Gli investimenti e le riforme di cui si compone il Piano sono diretti ad una gestione più efficiente, sono volti a migliorare la capacità industriale dei soggetti coinvolti e a ridurre l’elevato livello di dispersione delle risorse idriche, che presenta dati allarmanti nella distribuzione per usi civili, solo che si pensi che la dispersione media è del 41% a livello nazionale e del 51% al Sud.

(*) Presidente di sezione del Consiglio di Stato, Capo di gabinetto del Ministro per il Sud e la coesione territoriale.

Gli investimenti destinati al Mezzogiorno non possono prescindere da misure di contrasto alla criminalità e dal coinvolgimento della cittadinanza attiva contro ogni penetrazione mafiosa. Ogni anno in Italia lo Stato confisca migliaia di beni alla mafia e nel Piano è previsto un programma straordinario di interventi per valorizzare una parte di questi beni, al fine di potenziare l'edilizia residenziale pubblica, rigenerare le aree urbane, migliorare i servizi socio-culturali e quelli di prossimità.

Fatta questa breve disamina, possiamo affermare che la destinazione di una quota consistente di risorse al Mezzogiorno contribuisce sotto ogni profilo a colmare i divari territoriali, esattamente nel senso indicato dalle finalità del piano nazionale.

L'impegno di destinazione del 40% delle risorse Pnrr al Mezzogiorno ha trovato esatto riscontro a livello legislativo.

Infatti, l'art. 2 del d.l. n. 77/2021 (c.d. decreto *Governance Pnrr*) contiene la "clausola del 40%", introdotta in sede di conversione, secondo cui le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del Pnrr devono assicurare che almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, e ha affidato al Dipartimento per le politiche di coesione, guidato dal Ministro del Sud della coesione territoriale, il monitoraggio costante della applicazione di tale vincolo ed un'azione di verifica di rilevazione di eventuali scostamenti, i cui risultati confluiscono in una relazione alla Cabina di regia istituita a Palazzo Chigi, affinché vengano adottate misure correttive o compensative.

Quanto al monitoraggio, questo presuppone l'iniziale individuazione delle "azioni di sistema" sottratte all'applicazione della clausola del 40%. Si tratta di azioni che non sono, di per sé, suscettibili di una localizzazione territoriale e, per questo, da trattare in maniera separata rispetto alle azioni e agli interventi localizzabili.

Vengono poi esclusi quegli interventi già territorializzati e per i quali sono stati già individuati espressamente dei costi. Fatte queste esclusioni, gli interventi territorializzabili sottoposti alla clausola del 40% ammontano ad oltre il 90% del totale delle risorse, pari a 82 miliardi, cui si aggiungono 4 miliardi derivanti dal Fondo complementare.

Bisogna subito osservare che, pur prevedendo la normativa esclusivamente un monitoraggio *ex post*, è stata sentita la necessità di accompagnare l'azione delle amministrazioni titolari degli interventi Pnrr anche da un monitoraggio costante ed *ex ante*, allo scopo di aumentarne l'efficacia. È, infatti, di tutta evidenza come l'adozione di correttivi o di misure compensative sia molto più efficace quando i bandi non siano stati ancora portati ad attuazione o quando le misure siano ancora *in itinere*.

Questa azione di accompagnamento si è svolta nei confronti delle 23 amministrazioni centrali titolari degli interventi di Pnrr anzitutto attraverso una "assistenza" rivolta tanto alle amministrazioni centrali, quanto agli enti territoriali cui è affidata la realizzazione degli interventi. Nel quadro di tale "assistenza", sono state indicate delle metodologie che potessero facilitare il raggiungimento della soglia minima del 40% e, in alcuni casi di prevedibile rischio di scostamento dal raggiungimento di questa soglia, sono state adottate, in anticipo, delle misure correttive.

La situazione al 31 dicembre del 2021 è tuttavia confortante.

Il rapporto del Dipartimento della coesione, presentato a marzo 2022, fotografa la situazione al 31 dicembre 2021 e si basa, da una parte, sull'esame delle misure già attivate attraverso la pubblicazione di bandi e, dall'altra, su una previsione rispetto alle misure da attivare fondate sugli elementi a disposizione.

Le metodologie suggerite alle amministrazioni per facilitare il raggiungimento dell'obiettivo della allocazione di almeno il 40% delle risorse sono variamente articolate.

Una prima indicazione consiste nel distinguere due *plafond* di risorse, allocando *ex ante*, ovvero a monte, una quantità di risorse sufficienti a rispettare la clausola per le regioni del Mezzogiorno. Questo metodo presenta degli indubbi vantaggi, nel senso che garantisce il rispetto della clausola, ma, nello stesso tempo, può creare delle barriere. Non possiamo trascurare, infatti, che la destinazione del 40% costituisce un obiettivo minimo, superabile in meglio, per cui imporre il limite del 40% potrebbe rivelarsi addirittura controproducente. Va quindi scelto con molta cautela, rispetto alle sole azioni dove più rischioso appaia il raggiungimento della soglia del 40%.

In altri casi, invece, si è scelto di procedere con dei bandi e, quindi, delle graduatorie uniche, per tutto il territorio nazionale, con una riserva per le regioni del Mezzogiorno e lo scorrimento della graduatoria laddove il posizionamento dei comuni meridionali non fosse tale da garantire il raggiungimento della soglia.

Infine, solo se consentito dalla legge, è stata indicata la possibilità di ricorso alle procedure negoziate.

Il risultato è stato soddisfacente perché al 31 dicembre 2021, il 40,7% delle risorse potevano considerarsi allocate nelle regioni del Mezzogiorno, con un lieve superamento del *target* indicato dalla legge e dal Piano.

Tuttavia, non si può trascurare che nell'ambito in questa indagine siano state rilevate anche delle criticità. In alcuni settori vi è stata una scarsa risposta da parte dei comuni del Mezzogiorno, in particolare con riferimento ai bandi sullo sviluppo del digitale, come la creazione dei *cloud* o l'anagrafe digitale. In questi casi, sono state individuate ulteriori iniziative per pervenire ad un miglioramento delle prestazioni e delle *performance* dei comuni riluttanti a partecipare alle gare mediante l'introduzione di correttivi che scongiurassero il rischio del mancato raggiungimento del vincolo del 40%.

Ricordo, a questo proposito, l'organizzazione, con grande spirito di collaborazione da parte dell'Anci, di manifestazioni ed eventi, volti a fornire indicazioni sulla formazione e diffondere informazioni volte ad aumentare la capacità amministrativa e di assorbimento delle opportunità offerte da parte dei comuni in maggiore difficoltà.

Non può tacersi che per aumentare la capacità dei comuni di assorbire le risorse messe a disposizione è fondamentale dotarli di adeguata assistenza tecnica.

L'Agenzia per la coesione territoriale, soggetto attuatore delle misure di competenza del Ministero del Sud, ha messo a disposizione le proprie forze e le proprie strutture per costituire delle *task force*, ricorrendo anche alla possibilità, attraverso il Pon *governance*, di reclutamenti *ad hoc* come supporto alle amministrazioni. Cito, ad esempio, la *task force* costituita presso il Ministero dell'istruzione per favorire la progettazione, particolarmente impegnativa vista la quantità di interventi in capo al ministero stesso. In questa scia si inserisce una serie di iniziative volte a potenziare le capacità degli enti: il rafforzamento della capacità amministrativa attraverso la creazione di mille posti per incarichi di consulenti e professionisti esperti previsto dall'art. 9 del d.l. n. 80/2021; le assunzioni specifiche per i progetti Pnrr previste dal d.l. n. 152/2021, con la possibilità per i comuni con più di 25.000 abitanti di conferire incarichi, consulenze e collaborazioni fino ad un importo massimo di 30.000 euro e con un tetto di 300.000 euro annui di spesa; la possibilità per i comuni di assumere personale a tempo determinato fino al 2026, anche nel caso in cui fossero sottoposti a procedura di pre-dissesto o procedura di dissesto; la previsione recata dall'art. 31-*bis* del d.l. n. 152/2021, per assunzione di esperti al Sud; il concorso per il reclutamento di 2.800 funzionari amministrativi e tecnici.

Infine, è stato costituito, su proposta dal Ministro per il Sud, un fondo di progettazione (d.l. n. 21/2021) con una disponibilità di 160 milioni a disposizione dei comuni per acquisire progetti anche in relazione ad opere di contenuta entità, con la creazione di nuovi canali di accesso al lavoro, specie per i giovani.

In ipotesi isolate e ove non in contrasto con i termini recati dal Pnrr per il conseguimento degli obiettivi, si è fatto infine ricorso alla proroga dei termini dei bandi, per consentire il rispetto della clausola del 40%. Si tratta di casi estremi in cui si è registrata nel Mezzogiorno una scarsa adesione dei comuni ai bandi, per il fatto di non disporre di progetti pronti e, quindi, di avere necessità di tempi più lunghi per poter presentare le proprie proposte, come nel caso degli asili nido. Giova ricordare che per la realizzazione di asili nido sono state messe in campo straordinarie risorse, pari a 2 miliardi e 400 milioni, oltre a quelle messe a disposizione dalla legge di bilancio, in cui, su proposta del Ministro del Sud, sono stati inseriti livelli essenziali delle prestazioni, con previsione del raggiungimento del *target* del 33% entro il 2026.

In questo caso, la proroga di soli 30 giorni del termine previsto dal bando ha consentito, unitamente ad un'opera di *moral suasion*, di ottenere domande da parte dei comuni del Sud per oltre 81 milioni. Sono obiettivi questi veramente sfidanti perché permettono al Sud di raggiungere la quota del 55,29% di assorbimento delle risorse per asili nido, del 57,68% per le mense e del 54,29% per le palestre.

Questo contribuirà a colmare il marcato divario territoriale dell'offerta di "tempo pieno", strumento fondamentale per combattere la dispersione scolastica, con benefici di breve, medio e lungo termine per gli alunni e per i loro genitori.

Possiamo quindi affermare che il primo impatto della clausola del 40% è molto soddisfacente. Naturalmente, grande attenzione andrà dedicata alla fase realizzativa degli interventi, che ci auguriamo confermi l'adeguata risposta del Sud alle opportunità offerte dal Pnrr.

* * *

LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE DEL PNRR: IL RUOLO DELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO. SITUAZIONE ATTUALE E PROSPETTIVE. LA *RECOVERY VISION*

Francesco Fimmanò (*)

1. Nel *Recovery Plan* italiano si usa l'espressione ormai abusata "resilienza", mutuata dalla tecnologia dei materiali ed intesa come attitudine degli stessi ad assorbire e sprigionare energia in conseguenza delle deformazioni elastiche e plastiche fino alla rottura. L'*era del coronavirus* produrrà sul piano economico quanto accaduto in situazioni analoghe nella recente storia dell'umanità, solo con una gravità ed una rapidità esponenziale generata dalla *globalizzazione*, esattamente come si sta verificando per l'emergenza sanitaria. La vicenda determinerà una grande crisi economica *non strutturale* che, come nei cicli storici precedenti, produrrà poi grande sviluppo *solo* per quei Paesi e quei sistemi che abbiano avuto una "*recovery vision*", come è ben definita in medicina, specie in psichiatria per i recuperi da condizioni "depressive".

Ma tutto dipende dall'approccio come si legge nella "*Piramide degli errori*" (1) un incidente è solamente la punta della piramide di una serie molto più numerosa di errori ed eventi anomali che hanno concorso nel tempo a danneggiare il sistema. Questo sta ad indicare che per ogni incidente ci sono stati migliaia di piccoli segnali che lo potevano preannunciare. A questo punto, vi sono due modi diversi (ed opposti) di affrontare il problema, e rispecchiano la natura *più o meno resiliente di un'organizzazione*. L'organizzazione basata sulla "cultura della colpa" è caratterizzata da un velo che oscura i rischi e gli eventi anomali manifestatisi nel tempo, lasciando scoperti solamente gli episodi più gravi; è quindi un sistema che agisce soltanto quando l'incidente è avvenuto, ricercando i colpevoli. Al contrario, l'organizzazione resiliente toglie il velo e vede con limpidezza tutta la piramide degli eventi che hanno concorso a danneggiare il sistema, arrivando alla base e sanando non solo gli eventi anomali, ma anche quelli che potrebbero diventarlo. Questa deve essere la "*recovery vision*" del Mezzogiorno.

2. La situazione drammatica prodotta dalla vicenda Covid, specie nel Sud del Paese, è paragonabile solo a quella determinata dal *secondo conflitto mondiale* anche in termini di crollo del Pil, e come in quel caso solo una reazione tempestiva può evitare che la *recessione* divenga *depressione*. Peraltro, la Commissione rileva come l'impatto negativo per l'economia dell'Ue sia stato simmetrico, ma l'ampiezza del rimbalzo sarà diversa a seconda della *resilienza* dei singoli Paesi e delle relative aree territoriali.

Quanto realizzato nel dopoguerra scaturì da un modello teorico originale, un paradigma sperimentale con al centro la Banca mondiale e le politiche di sviluppo internazionali, allo scopo di predisporre i programmi, i finanziamenti e l'esecuzione di opere straordinarie funzionali al progresso economico e sociale.

L'Italia, in quel periodo, è riuscita a realizzare una doppia convergenza sistemica, interna ed esterna. La Cassa per il Mezzogiorno, concepita come un ente pubblico dotato di forte autonomia, ha costituito, *insieme alla riforma agraria*, il motore di quegli anni. L'intervento straordinario ha realizzato investimenti "guarda caso" per quasi 200 miliardi di euro (ai valori di oggi) ed ha prodotto 16.000 km di strade, 23.000 km di acquedotti, 40.000 di reti elettriche, 1.600 scuole, 165 ospedali. Il successo fu il risultato del riconoscimento della *reciprocità degli interessi* tra il Nord e il Sud nel senso della *complementarità* del rispettivo sistema produttivo. Ora come allora solo una convergenza di interessi interna ed esterna con Europa e Stati Uniti può funzionare.

Il *big push*, la grande spinta alla crescita realizzata attraverso gli ingenti investimenti non è stata completata, *specie per il subentro delle regioni* e l'avvio degli interventi a pioggia. Questo errore del *localismo* non deve essere ripetuto, e in verità la centralizzazione degli interventi in questa prima fase sta funzionando proprio per questo motivo.

E la "*perequazione infrastrutturale*" con la clausola del 34% delle risorse ordinarie deve riguardare anche gli investimenti delle grandi imprese pubbliche (di quelle poche rimaste dopo il *disastro delle cosiddette privatizzazioni*).

È necessario un ritorno dell'intervento pubblico, non di impianto statalista, ma basato su una armoniosa ed efficace combinazione di *Stato e mercato*, che ponga al centro degli obiettivi di strategia industriale *la funzione dell'impresa*, come soggetto storico e *istituzione fondamentale* dell'ordinamento e del mercato.

L'intervento straordinario fu modellato sul *New Deal*, ossia il piano di intervento promosso dal presidente Roosevelt allo scopo di risollevare il Paese nel '29 e sfociato nell'iniziativa della *Tennessee Valley Authority*, un'agenzia federale centralista, vista l'incapacità periferica nella gestione della crisi. Quel ruolo oggi potrebbe essere rivestito per l'intero Paese dalla Cassa depositi e prestiti o da una *holding* di partecipate funzionalizzate *ad hoc*

L'intervento deve essere per tutta la durata del piano dello Stato centrale e integrarsi con coordinamenti di più regioni che organizzino "uffici unici" specializzati, in virtù dello strumento della *cooperazione rafforzata* ai sensi

(*) Professore ordinario di diritto commerciale, direttore scientifico Università delle camere di commercio Mercatorum e componente del Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

(1) Teorizzata da H.W. Heinrich nel 1931 e aggiornata da F.E. Bird nel 1966.

dell'art. 117, c. 8, Cost. Il punto è nodale perché la causa principale del declino della *Golden Age* fu appunto il decentramento funzionale ed il venir meno di una strategia unitaria nazionale.

3. La centralità delle tematiche relative alle connessioni in senso lato – reti, infrastrutture, trasporti e logistica – per la sostenibilità del nostro sistema socio-economico e dell'ambiente fisico nel quale viviamo è ormai ampiamente riconosciuta. Sostenibilità da intendersi nel senso più ampio di sostenibilità ambientale, economica e sociale come definito dall'Onu e dalla Commissione europea.

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, sottoscritta da 193 Paesi membri dell'Onu, definisce 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile in un grande programma d'azione per un totale di 169 “*target*” o traguardi. Molte decisioni e obiettivi sono stati fissati a livello internazionale verso una trasformazione sostenibile di diversi settori dell'economia, fra cui quello dei trasporti.

L'arrivo e le conseguenze della pandemia Covid-19 hanno però profondamente cambiato gli assetti socio-economici precedenti. Si tratta di cambiamenti reversibili e, secondo molti osservatori, anche irreversibili, che segneranno una nuova normalità, un'era post-Covid appunto, e richiedono una profonda riflessione sul tema della sostenibilità di trasporti e logistica, che potrebbe addirittura subire degli arretramenti per effetto dei cambiamenti in atto.

Ancora, la crisi pandemica ha drammaticamente evidenziato la fragilità della *globalizzazione* e, per quanto ci riguarda, è stato un impietoso *stress test* dei limiti istituzionali, economici e politici del nostro Paese, dall'assetto delle competenze costituzionali fra Stato e regioni, fino ai limiti della burocrazia, del sistema giudiziario, della sanità e, appunto, dei trasporti. Si pone quindi il tema di attuare le previste riforme, riforme significative, che aumentino la capacità di reagire a crisi inattese e imprevedibili, di tutti i sistemi geoeconomici del mondo.

L'Italia ha un acclarato ritardo infrastrutturale. Negli ultimi anni, nonostante i cicli politici, si è finalmente consolidata una visione del sistema, delle sue carenze, delle priorità di investimento e dei relativi fabbisogni finanziari. Sono ormai definite le grandi scelte strategiche del Paese: *il completamento dei corridoi merci ferroviari dai valichi alpini ai porti del Mezzogiorno, il completamento dell'Alta velocità di rete, i potenziamenti della rete autostradale e della viabilità, gli interventi sulle reti delle metropolitane e del trasporto rapido delle grandi città, porti, aeroporti, grandi interventi di manutenzione* straordinaria soprattutto sulla viabilità regionale e provinciale, che ha accumulato ritardi enormi negli ultimi venti anni.

Una visione fortemente orientata ad una maggiore sostenibilità del sistema della mobilità italiano, con un forte riequilibrio della ferrovia per passeggeri e merci, la cosiddetta cura del ferro, una grande attenzione alle nuove tecnologie per aumentare le prestazioni delle infrastrutture esistenti e per il necessario recupero di manutenzione.

4. La programmazione nazionale, come noto, prevede investimenti per oltre 200 miliardi di euro, in gran parte disponibili come competenza del bilancio dello Stato nel prossimo decennio. La crisi Covid ha anche messo in evidenza l'importanza della rete telematica e il “*divide*” della banda larga nelle diverse parti del Paese, una infrastruttura da completare al più presto. E comunque la disponibilità “teorica” di risorse non ha avuto riscontro nella capacità di spesa e nelle realizzazioni infrastrutturali, per diverse ragioni. Soprattutto negli ultimi anni abbiamo assistito a un notevole paradosso: ci sono le risorse ma non la capacità di spendere. Rfi investe 4-5 miliardi all'anno per nuove opere, Anas si ferma a meno di 1 miliardo, tutti i porti spendono 300-400 milioni, le società autostradali, con tutto quello che sta accadendo sui rinnovi delle concessioni, sono praticamente a quota zero. Le infrastrutture sono una priorità, ma non sono la soluzione di tutti i problemi e non possiamo attendere che siano realizzate, perdendo di vista che è necessaria una politica industriale per la logistica sostenibile. Anche il sistema logistico italiano sconta ritardi e inefficienze risalenti nel tempo. Finora non ce ne siamo occupati e abbiamo investito poco. Secondo alcune stime, le inefficienze del sistema si trasformano in una bolletta logistica che va dai 15 ai 20 miliardi (secondo alcuni, fino a 50). Uno spreco che si traduce in congestione delle reti, maggiore inquinamento, minore competitività dei nostri prodotti.

Oggi il 70% del trasporto su ferro o su gomma verso l'Europa fa capo a imprese non italiane, cosa che ci rende vulnerabili, dal momento che noi siamo un Paese esportatore. Bisogna agevolare l'aggregazione delle imprese, che sono sottocapitalizzate. Abbiamo, in sintesi, una capacità di spesa assolutamente incompatibile con gli obiettivi programmati.

Le proposte sono tante, come i problemi da risolvere. Disponibilità di cassa nel bilancio dello Stato a “tiraggio” sulle spese realizzate nell'ambito del Piano strategico delle infrastrutture nazionali e compressione massima dei tempi di erogazione alle stazioni appaltanti, ad iniziare dal “debito sommerso” della pubblica amministrazione, ossia dal fatturato non pagato per progettazione e lavori già fatti. Soluzione del contenzioso con le concessionarie autostradali, che blocca investimenti per circa 13 miliardi di euro.

Le linee di azione potrebbero essere: creazione di un fondo e meccanismi speditivi di assunzione per rafforzare gli uffici tecnici delle principali stazioni appaltanti pubbliche; creazione di una *task force* per il monitoraggio “feroce” della capacità di spesa delle stazioni appaltanti finanziate dal Programma; semplificazione e velocizzazione delle fasi approvative dei progetti con contingentamento dei tempi; meccanismi di silenzio-assenso; delega dei compiti di gestione del processo alle stazioni appaltanti sul modello del Commissario della Napoli-Bari; semplificazione dei meccanismi di aggiudicazione degli appalti pubblici e proposta di innalzamento delle soglie minime europee; riduzione drastica dei centri di spesa. Tutte azioni praticabili nel Piano di ripresa e resilienza nazionale.

5. Serve, insomma, una visione che ci consenta di affrontare la questione in termini di sostenibilità economica, ambientale e sociale.

L'obiettivo vero è diventare baricentro delle connessioni in tutti i settori strategici. Proprio prendendo spunto dalla catastrofe-emergenza sanitaria, una linea di azione è ad esempio la telemedicina, ossia *l'insieme di tecniche mediche ed informatiche che permettono la cura di un paziente a distanza o più in generale di fornire servizi sanitari da remoto*.

La definizione pone giustamente l'accento sul concetto di distanza: la possibilità di effettuare visite da remoto con grande beneficio per tutte le persone che abitano in luoghi isolati, hanno problemi di trasporto o di deambulazione oppure, semplicemente, preferiscono non perdere del tempo o si trovano in situazioni purtroppo ora note come il *lock down*. Vicino al concetto di telemedicina è quello di teleassistenza, ovvero un servizio di assistenza a distanza garantito dall'utilizzo delle nuove tecnologie. La teleassistenza trova la sua applicazione nei casi di malattie croniche che necessitano di assistenza prolungata nel tempo, oppure nei nuovi sviluppi della teleostetricia, una pratica che offre supporto a distanza in termini di sorveglianza, monitoraggio, consulenza laddove non sia necessario lo spostamento in strutture sanitarie.

Il coronavirus ha reso urgente un uso sempre più diffuso di intelligenza artificiale e di telemedicina, teleinfermeristica, teleassistenza, *home care*, che peraltro rappresenta il modo più semplice ed evoluto per superare il grande errore storico della perdita delle c.d. reti territoriali.

Tuttavia, occorre evidenziare allo stato tutta l'inadeguatezza dello sforzo tecnologico finora compiuto nella sanità italiana, mancando una politica di finalizzazione e una strategia unitaria degli investimenti con scelte veloci e ponendo fine all'interminabile discussione sulla localizzazione dei *datacenter*.

Il Fse (fascicolo sanitario elettronico) attuale, progettato vent'anni fa, dovrà essere completamente ripensato e riprogettato. L'Fse di seconda generazione dovrà essere soprattutto interoperabile con le app, i *device* e le interfacce *consumer* utilizzate ormai dalle reti sociali elettroniche di comunicazione dei cittadini su Internet. Anche le cartelle cliniche elettroniche (Cce) dei medici di famiglia e degli specialisti ambulatoriali e ospedalieri dovranno aprirsi alla raccolta di dati sulla continuità della cura auto-forniti dai pazienti una volta dimessi: i Proms, cioè i dati di interazione con il paziente dimesso.

La telemedicina in Italia conta esperienze su tutto il territorio nazionale, tanto che il ministero ha istituito già nel 2007 un osservatorio nazionale con la finalità di mappare e uniformare le reti di telemedicina presenti sul Paese e stimolare la diffusione e condivisione di *best practice* e modelli di riferimento. Ciononostante, le esperienze in atto risultano ancora limitate se paragonate ad altri Paesi. In realtà i servizi che si avvalgono della telemedicina devono essere immediatamente collocati nella cornice normativa del Ssn ed essere oggetto di un sistema di accreditamento adeguato al servizio erogato, che dia garanzia ai pazienti, agli operatori e al soggetto "pagatore". Occorre pertanto individuare una strategia unitaria che permetta di definire un quadro regolatorio coerente a livello regionale e/o nazionale e in grado di facilitarne l'utilizzo anche al fine di garantire equità territoriale e sostenibilità dei costi e quindi degli investimenti anche privati.

Per la telemedicina, così come è stata definita, ciascuna regione, singolarmente o in collaborazione con altre, deve giungere rapidamente ad una definizione di nuovi criteri per l'accREDITAMENTO dei centri erogatori, criteri che devono essere adeguati al tipo di servizio erogato e necessariamente declinati in modo differente dagli attuali requisiti richiesti, ad esempio, ai poliambulatori medici specialistici: si pensi ad esempio ai requisiti strutturali, tecnologici e professionali che, per i servizi di telemedicina, dovranno trovare una declinazione per alcuni versi simile, ma di sicuro originale.

6. Si insiste da tempo, nei vari rapporti e studi Svimez sull'economia e in più specifici approfondimenti di ricerca, su come e perché il Mezzogiorno rappresenti la grande opportunità per avviare un percorso durevole di ripresa e di trasformazione dell'economia italiana. Per affrontare la crisi di competitività del Sud e dell'intero Paese, occorre attivare una politica capace di interpretare e coerentemente sviluppare una prospettiva euromediterranea: logistica a valore, connessioni infrastrutturali, energie rinnovabili, rigenerazione urbana e ambientale, agroalimentare, sono i terreni sui quali praticare una logica industriale finalizzata a tradurre in pratica il proposito di "cambiare verso" al Paese, attualmente poco più di uno slogan.

Euromediterraneo, come strategia, vuol dire impegnarsi a riequilibrare le convenienze relative tra Sud e Nord Europa e le convergenze con gli Usa, in una convergenza tripla, interna-estera, europea e statunitense; partecipare in forme nuove e da protagonisti al processo di globalizzazione, da governare e non – come finora – da subire o da inseguire, così da inserirsi e sviluppare percorsi che guardino all'Europa da Sud: una prospettiva resa più che mai realistica proprio dalla centralità logistica che il Mediterraneo ha assunto. La consapevolezza di tale opportunità dovrebbe rendere per noi prioritari le connessioni in senso lato, le infrastrutturazioni – fisiche e normative – dei siti strategici che, nel nostro caso, coinvolgono intensamente le aree del Mezzogiorno; le connessioni tecnologiche virtuali e relazionali.

L'opzione mediterranea, in altri termini, impone una rivisitazione del tradizionale assetto gerarchico territoriale, aprendo il Sud a una prospettiva da interpretare secondo una logica non localistica, bensì di sistema e da consolidare. Il compimento di questa non breve e scontata transizione strutturale può avvalersi di strumenti adeguati all'ambizioso compito, e proprio per questo ha molto senso fidare in un ruolo importante come una adeguata gestione delle Zes, le zone economiche speciali, nel Sud Italia.

Un sistema di Zes rappresenta infatti un ideale strumento bidimensionale, idealmente finalizzato a soddisfare la necessaria condizione di “accessibilità” e attrattività” del sistema Italia. Si tratta di dar corso – bruciando i tempi e superando intralci – ad una razionale fruizione del “bene posizionale” Italia che “questa” globalizzazione oggettivamente pone come cardine naturale della prospettiva euromediterranea.

Le Zes non devono essere contenitrici standardizzate, prototipi uniformi o rigidi, ma al contrario devono rappresentare veri e propri laboratori di innovazione, utili per inserire rapidamente nel sistema aspetti di innovazione sia tecnologica che istituzionale. Grande responsabilità per il successo delle Zes è attribuita alle regioni.

Il tempo dirà se di tale responsabilità le regioni faranno buon uso nella direzione della “*blu economy*”, frutto del pensiero, come è noto, del famoso economista belga Gunter Pauli, i cui fondamentali sono tratti dagli ecosistemi naturali, che mostrano di saper superare gli ostacoli frapposti alla sopravvivenza attraverso due innate abilità: creatività ed innovazione. L’economia blu, al pari degli ecosistemi, si prefigge di essere autosufficiente. La sostenibilità è connessa alla possibilità di riutilizzare i rifiuti delle produzioni industriali. Pertanto, il modello della *blu economy* sembra in qualche modo coincidere con quello dell’economia circolare.

7. Riforme e piani di investimento pubblico della politica ordinaria, del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 della politica di coesione nazionale ed europea devono essere orientate, organicamente, a far convergere quei due obiettivi sul binario unico della crescita guidata dalla riduzione dei divari.

Sul fronte delle politiche, il 2021 potrebbe segnare una svolta dopo decenni di separazione, e per molti versi di “conflitto”, tra politica ordinaria e politica di coesione. La coesione territoriale, infatti, per stesso mandato europeo, è “entrata” tra gli obiettivi da perseguire esplicitamente con la politica ordinaria. E le priorità della politica di coesione per la quale si avvia il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 sono del tutto coerenti con quelle di *Next Generation Eu*.

Il Pnrr dovrebbe orientare gli investimenti pubblici a colmare i *gap* di infrastrutture e servizi di molti territori a maggior fabbisogno, soprattutto al Sud. Resta tuttavia un limite “strutturale” nella programmazione degli investimenti del Pnrr, che impone necessari correttivi, prevedendo adeguati strumenti di monitoraggio dei processi di spesa e di accompagnamento all’attuazione degli interventi, con riferimento ai quali si prevede una responsabilità esecutiva delle amministrazioni locali. Il limite è la mancanza di una ricognizione puntuale dei fabbisogni di investimento sulla quale basare un’allocazione delle risorse aggiuntive stanziata dal Piano, coerente con l’obiettivo di ridurre il divario di cittadinanza di chi vive e fa impresa al Sud.

Nel Pnrr la quota di risorse destinate al Sud è del 40%, ovvero circa 82 dei 206 “territorializzabili” dei complessivi 222 miliardi.

Tuttavia, come risulta dalle simulazioni della Svimez basate sul modello econometrico Nmods, una distribuzione territoriale delle risorse più favorevole al Mezzogiorno e più coerente con l’obiettivo europeo della coesione territoriale (pari al 50%) non solo avrebbe l’effetto di incrementare significativamente la crescita del Pil meridionale e di attivare un ulteriore incremento di posti di lavoro, ma determinerebbe anche una maggiore crescita complessiva dell’economia nazionale. Il Pnrr prevede che circa 182 miliardi finanzino nuovi progetti e circa 53 miliardi progetti già finanziati. Non è nota la ripartizione territoriale di queste due voci, elemento che potrebbe ridimensionare la quota del Sud (2).

La sollecitazione della Svimez è preconstituire le condizioni attuative per passare dagli stanziamenti alla spesa effettiva, al fine di assicurare che gli interventi programmati producano ricadute effettive nei territori a maggior fabbisogno. La minore capacità progettuale delle amministrazioni meridionali le espone ad un elevato rischio di mancato assorbimento, con il paradosso che le realtà a maggior fabbisogno potrebbero beneficiare di risorse insufficienti. Se si vuole scongiurare questo rischio, bisognerebbe rafforzare il supporto alla progettualità di questi enti. Sarebbe di grande utilità la costituzione di centri di competenza territoriale, formati da specialisti nella progettazione e attuazione delle politiche di sviluppo, anche in raccordo con le università presenti nel territorio, in grado di supportare le amministrazioni locali, e in particolare i comuni.

Al tempo stesso bisogna predisporre strumenti di monitoraggio *in itinere* dei processi di spesa di tutti i livelli di governo, garantendo che le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Pnrr assicurino, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi, l’allocazione alle regioni meridionali di almeno il 40% delle risorse. In questa direzione sembra andare il decreto “Semplificazioni *bis*”, per “garantire che le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Pnrr assicurino in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi l’allocazione alle regioni meridionali di almeno il 40% delle risorse”, superando i limiti attuativi già riscontrati in passato per altri vincoli di destinazione territoriale fissati con una norma, come la clausola del 34%, e chiarendo, soprattutto, in che misura il rispetto del vincolo di spesa “media” del 40% possa anche assicurare il conseguimento di quote di spesa aggiuntiva adeguate al raggiungimento di target specifici di livelli di servizi su singole misure.

Poiché all’interno della quota Sud sono considerati anche i progetti finanziati con l’anticipazione di 15,5 miliardi del Fondo sviluppo e coesione (Fsc), risorse che dovrebbero mantenere la loro destinazione territoriale di legge (80% al Mezzogiorno), tale scelta è da condividere se finalizzata ad una accelerazione della spesa del Fsc rispetto a quanto previsto dai tendenziali e soprattutto dall’esperienza dell’ultimo decennio.

(2) Cfr. <www.agenziacoesione.gov.it>.

Rimane tuttavia l'esigenza di prevedere, in analogia con quanto previsto per *React-EU*, un'indicazione puntuale degli interventi al cui finanziamento contribuisce il Fondo, anche al fine di un migliore monitoraggio del rispetto del vincolo di allocazione delle risorse, che comunque saranno "restituite" al fondo con tempistiche molto dilazionate nel tempo: circa 6 miliardi dopo il 2026.

Infine, poiché obiettivi e strumenti definiti dal Pnrr sono in larga parte sovrapponibili a quelli del nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione 2021-2027, con ulteriori ingenti risorse stanziare per il Sud su programmi di spesa delle amministrazioni centrali e regionali dai contenuti in corso di definizione, la Svimez chiede di programmare queste risorse secondo una logica di complementarità e aggiuntività rispetto a quelle del Pnrr, condizione essenziale che si aggiunge a quelle storiche della velocità e della qualità della spesa.

8. Il Pnrr prevede la destinazione del 40% circa delle risorse complessivamente considerate dal Piano al Mezzogiorno, per un importo pari a circa 82 miliardi, a testimonianza dell'attenzione al principio della coesione sociale e del riequilibrio territoriale, che costituisce uno dei pilastri del Pnrr.

Il Dipartimento per le politiche di coesione ha pubblicato il 9 marzo 2022 la prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente. Il valore complessivo del Pnrr e del Fondo complementare ammonta a oltre 222 miliardi di euro, di cui circa 211 sono imputabili a iniziative allocabili territorialmente (al netto quindi delle azioni di sistema). Ad esito della valutazione le risorse destinate al Mezzogiorno ammontano a 86 miliardi, pari al 40,8% delle risorse allocabili territorialmente.

Tale valutazione deve essere considerata con cautela, perché riferita per circa un terzo a interventi la cui quota Mezzogiorno discende da stime fornite dalle amministrazioni, in quanto le relative procedure non sono ancora attivate o sono attivate senza previsione di destinazione territoriale (28,2 miliardi). Ulteriore cautela deve essere posta per le quantificazioni relative a interventi già oggetto di riparto/clausola territoriale attuati attraverso procedure competitive, che *ex post* potrebbero non determinare la piena allocazione delle risorse riservate al Mezzogiorno (23,4 miliardi). Da ultimo, si deve considerare che anche i progetti già identificati (soprattutto nel caso di opere e infrastrutture) spesso non sono in fase di realizzazione (24,8 miliardi), mentre sono in piena attuazione molte delle iniziative di incentivazione a privati e imprese, con dispositivi fiscali, *bonus* o a sportello (9,6 miliardi). Per tali misure di incentivazione è stato possibile operare prime valutazioni di proiezione sull'assorbimento nel Mezzogiorno sulla base di dati aggiornati relativi all'utilizzo effettivo dei dispositivi già attivati. Ne consegue quindi che nel tempo la valutazione di indirizzo territoriale delle risorse potrà modificarsi, alla prova dell'attuazione più avanzata, sia al rialzo che al ribasso.

La relazione dà conto del grado e delle modalità di attivazione delle misure di responsabilità dei diversi ministeri e analizza le diverse iniziative previste, presentando elementi di attenzione e prospettive dell'effettiva finalizzazione al Mezzogiorno delle risorse. La quasi totalità delle amministrazioni supera la quota del 40% destinata al Mezzogiorno, con l'eccezione del Ministero dello sviluppo economico (24,8%) e del Ministero del turismo (28,6%).

Nel corso dell'esame parlamentare della prima Relazione sullo stato di attuazione del Pnrr il Ministro Franco ha comunicato che alla data del 23 febbraio 2022, in base ai provvedimenti già adottati dalle singole amministrazioni, risultano assegnati a livello territoriale circa 56,6 miliardi di euro: di questi, 25,7 miliardi (il 45%) risultano assegnati in favore di regioni del Mezzogiorno.

La coesione sociale e territoriale rappresenta uno dei pilastri fondamentali su cui poggia la programmazione e il contenuto dell'intero Pnrr. Il Piano persegue, dunque, il riequilibrio territoriale e il rilancio del Sud come priorità trasversale a tutte le missioni.

L'asse strategico dell'inclusione sociale, in particolare, punta a ridurre il divario di cittadinanza, a superare le disuguaglianze profonde, spesso accentuate dalla pandemia, a superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, accompagnando il processo di convergenza tra Sud e Centro-Nord quale obiettivo di crescita economica, come più volte richiesto nelle raccomandazioni della Commissione europea.

9. L'imponente dotazione di spesa pubblica del Pnrr è davvero la "grande occasione" non solo per riparare i danni sociali ed economici inflitti dalla pandemia al nostro Paese, ma anche per ridurre permanentemente il divario civile e produttivo tra Nord e Sud.

230 miliardi di spesa pubblica per un periodo di sei anni, a cui si aggiungeranno altre decine di miliardi derivanti dai bilanci ordinari e dalle politiche regionali di coesione, rappresentano senza dubbio un'adeguata massa di risorse finanziarie per sostenere processi di innovazione performanti nella società e nell'economia nazionali. Tuttavia, come è noto, la spesa pubblica in sé, anche se ingente, è soltanto una delle condizioni abilitanti dei processi di trasformazione, a maggior ragione se, come nel caso del Pnrr, all'incirca la metà è destinata a realizzare opere pubbliche, spesso, peraltro, senza finanziamenti correnti per i servizi complementari.

Altri fattori sono altrettanto importanti per sostenere cambiamenti duraturi: la qualità degli interventi, l'efficienza e l'efficacia della spesa, l'integrazione delle diverse fonti finanziarie, la rapidità dei tempi di attraversamento degli investimenti. Contano molto le aspettative sociali e imprenditoriali, la fiducia e la credibilità nella profezia della "grande occasione", la mobilitazione di saperi ed esperienze diffusi. E ancora, decisivo è il ruolo delle istituzioni politiche e amministrative, la qualità e lo spirito di missione del *management* pubblico, le capacità tecniche, progettuali e gestionali delle amministrazioni centrali e locali, l'adeguatezza dei sistemi di *governance*, di monitoraggio e di valutazione.

I soldi sono determinanti, ma l'enfasi sulle dotazioni quantitative, che ha finora caratterizzato l'asfittico dibattito pubblico sul Pnrr, ha messo in ombra gli altri requisiti fondamentali che concorrono al possibile successo "trasformativo" del Piano, in particolare la presenza di istituzioni "inclusive". Istituzioni di scarsa qualità, tanto più se di natura "estrattiva", orientate cioè a conseguire benefici dallo *status quo*, sono congenitamente di ostacolo allo sviluppo e all'innovazione, come evidenzia la storia pluridecennale delle politiche a sostegno del Mezzogiorno, e non solo.

Per curare e cambiare un Paese non basta la sola spesa pubblica, c'è bisogno di una visione, di un disegno condiviso di cambiamento, di mete mobilitanti, di raccolta di bisogni e "sogni" diffusi.

Come per tutti i piani *top-down*, non è trascurabile anche per il Pnrr il rischio che generi nelle classi dirigenti e nei soggetti coinvolti nella sua implementazione un sentimento di estraneità operativa o un'adesione particolaristica: dalla propria nicchia, dalle convenienze di parte, dei singoli, dalle opportunità di crescita per punti indipendentemente dal resto, dagli impatti di sistema, dal cambiamento dell'insieme. Sotto questo profilo, il Pnrr è un "progetto di efficientamento di quel che esiste oggi": semmai amministrazioni più efficienti e digitalizzate, scuole tecnologicamente più dotate, università più ricche di laboratori e di strumentazione tecnica, città un po' più *green*, ferrovie e strade un po' più veloci e sicure, imprese con macchinari più sofisticati, "borghi" con opere pubbliche e patrimoni edilizi meno fatiscenti.

Un'Italia più moderna ma probabilmente non meno diseguale di prima, con più servizi ma non con meno squilibri di cittadinanza sociale e territoriale, con imprese potenzialmente più competitive ma con un sistema produttivo aggregato con persistenti divari interni e ritardi di innovazione, con università più collegate alle imprese ma più subalterne al sistema economico e con più precari, con industrie con più impianti *smart* ma con una crescita nazionale persistentemente lenta, sotto il potenziale.

Per il Sud il rischio è ancora più grande. Il Mezzogiorno ha una lunga tradizione storica di adattamento a piani e progetti esogeni, dall'"alto", così come ha sedimentato diffuse capacità di manipolazione e torsione particolaristica, nella sfera politica e sociale, delle risorse trasferite dal centro, da Roma o Bruxelles o da qualsiasi altro polo erogatore, fino a stratificare un ampio ceto di soggetti politici e professionali specializzati nell'intermediazione e redistribuzione di risorse finanziarie pubbliche centrali. Risorse spesso indirizzate a consolidare consensi elettorali e rendite di potere, ad alimentare la domanda aggregata piuttosto che l'offerta, e dunque a reiterare la dipendenza da trasferimenti.

Nel tempo questo processo ha consolidato in larga parte del Mezzogiorno forme di "sviluppo senza autonomia", caratterizzate da crescita del reddito eterodiretta, non in grado di attivare processi di sviluppo autonomi, duraturi, e dal rafforzamento di classi dirigenti locali, nella sfera politica ed economica, interessate unicamente a intermediare risorse esterne come opportunità di legittimazione e di consenso.

Lo stigma tecnocratico e l'impianto *top-down* del Pnrr, intrinsecamente incapaci di individuare i bisogni, le diversità sociali e territoriali, di scovare i soggetti e le forze interessati alla trasformazione e all'innovazione, le debolezze e i colli di bottiglia della trappola del "non sviluppo", rischiano, come nel passato, la "modernizzazione passiva" del Mezzogiorno

La colata di spesa pubblica sottesa al Pnrr che interesserà il Sud, superiore o inferiore al feticcio del 40%, indurrà, sperabilmente, assetti infrastrutturali più evoluti, una estensione e un rafforzamento delle strutture e dei servizi di cittadinanza, una più robusta dotazione di servizi scolastici e sanitari, abitazioni più sicure e a più basso impatto ambientale, e svariati altri miglioramenti puntuali. Nel 2026, anno di chiusura del Pnrr, è assai probabile che ci troveremo di fronte a un Mezzogiorno nell'insieme migliore di quello odierno. Altrettanto probabile è che il Mezzogiorno del 2026 continuerà a mostrare i caratteri della dipendenza, della precarietà produttiva e occupazionale, dell'emigrazione, della distanza dalle regioni più sviluppate d'Europa.

* * *

I CONTROLLI CENTRALI E TERRITORIALI DELLA CORTE DEI CONTI SULL'ATTUAZIONE DEL PNRR. ESPERIENZE E PROFILI EVOLUTIVI

Mauro Orefice (*)

Nell'introduzione dei lavori di questa sessione si parlava di controlli centrali e territoriali. È importante cercare di capire soprattutto a che punto siamo, cosa sta succedendo, anche perché, tra ieri e oggi, ho sentito a volte usare i verbi coniugati al futuro (faremo, diremo, programmeremo) e questo mi ha leggermente preoccupato, considerato che è già passato un anno dei cinque del Piano.

È opportuno mettere a fuoco la situazione per arrivare alla realizzazione del Piano nella giusta maniera.

Ci due piccole premesse: la prima è il problema della prospettiva, in termini internazionali, anzi sovranazionali. Qualche settimana fa, partecipando personalmente ad una riunione del Comitato di contatto dell'Unione europea a Lussemburgo, la Commissione europea, proprio in tema di Pnrr, ci ha già detto chiaramente: “guardate a noi interessa il risultato, interessa che voi ci diciate che avete raggiunto gli obiettivi per cui vi siete impegnati, il resto rimane nella responsabilità e nell'organizzazione degli Stati membri”, nel senso che la tipologia di controlli, la metodologia di controlli e il come tra l'altro si è arrivato a ottenere un certo risultato è una questione che ricade nella responsabilità degli Stati membri.

Questo è importante per capire anche, naturalmente, la posizione in cui ciascun Paese entra in questo sistema, come si colloca rispetto ai “controlli” che la Commissione andrà fare e quale sarà l'oggetto del controllo della Commissione: soprattutto, quindi, un sistema che rimanda alla nostra organizzazione, e al fatto che, comunque, noi abbiamo ritenuto – e le Sezioni riunite della Corte lo hanno detto chiaramente – che il sistema dei controlli è rimasto intatto; la Corte prosegue con i suoi controlli di legittimità, è stato creato col d.l. n. 76/2020 il cosiddetto controllo concomitante che, in realtà, non parla di Pnrr, ma lo applichiamo al Pnrr e, naturalmente, il controllo sulla gestione che è quello che compete al mio ufficio *ex d.l. n. 77/2021, art. 7, c. 7.*

Tutto questo, se è vero, però pone una questione: cioè, se io devo vedere le cose di “casa mia”, devo vederle sotto il profilo della tipicità del controllo sulla gestione, quindi con i caratteri e le modalità classiche dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia. Ma ciò non appare possibile, perché non c'è tempo per farlo e, soprattutto, “l'azione correttiva” da porre verso le amministrazioni deve essere fatta molto più tempestivamente, fuori dalle dinamiche delle altre tipologie di controllo tipiche della Corte, quindi, sia il controllo concomitante *ex d.l. n. 76*, sia il più classico controllo di legittimità. Allora è chiaro che il tipo di intervento deve essere modificato. Noi che cosa abbiamo fatto, devo dire in maniera molto sperimentale, e totalmente nuova dal punto di vista di controllo sulla gestione? Abbiamo creato una sorta di laboratorio, e proprio in questi giorni sono state depositate 30 relazioni su 30 diversi investimenti e riforme, proprie del Pnrr, prese attraverso un campionamento rappresentativo non solo della diversità dei settori, ma anche e soprattutto in relazione al valore economico ed all'impatto socio-ambientale. Nel senso che anche quello che, pur probabilmente valendo di meno da un punto di vista complessivo, ha un grande impatto sulla popolazione, sulla cittadinanza e sugli interessi di maggiore rilevanza per gli stessi.

È passato un anno, ma che cosa abbiamo fatto? Con questo piccolo *escamotage*, con questo sistema che ci ha permesso di elaborare uno “spaccato” dell'iter amministrativo nell'ambito del Pnrr, non abbiamo fatto altro che isolare quelle che sono le criticità che stanno emergendo e che non possono essere rilevate secondo lo schema tradizionale, dell'attesa di una gestione compiuta, di una gestione finita, ma che vanno cercate *in itinere*, attraverso il “monitoraggio” di quello che le amministrazioni stanno facendo.

Cosa è emerso?

Sotto il profilo delle amministrazioni centrali è chiaro che non abbiamo un'omogeneità dello stato di avanzamento settore per settore. Ci sono sicuramente dei settori più avanti, altri con maggiori difficoltà, però certamente si può trarre qualche conclusione, o meglio raccomandazioni per le amministrazioni, perché al prossimo step si possa, per certi versi, avere già un effetto correttivo su quello che è l'andamento e su quelli che sono gli aspetti di maggiore criticità di utilizzo dei fondi del Pnrr.

La prima domanda che abbiamo fatto alle amministrazioni è: “ma questo *surplus* di risorse, questo fatto di avere risorse, qualche volta, in abbondanza (molte amministrazioni lo hanno detto nella maniera più chiara possibile) è sinonimo del superamento dei problemi di carattere burocratico amministrativo che voi avete?” La risposta è stata sistematicamente no, e questo è il primo elemento di preoccupazione, cioè non è un *surplus* di risorse che ci aiuta sotto questo profilo. Molto spesso, il problema non si è creato perché mancavano risorse, ma la problematica più grossa viene dal fatto che, in alcuni casi, situazioni di difficoltà amministrativa non consentono di poter “ben sperare”, senza un cambio di rotta, nel fatto che avere risorse a disposizione in maggiore misura possa, realmente, cambiare le cose.

(*) Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti.

Una affermazione comune fatta nell'ambito delle nostre indagini riguarda, poi, il fatto che, rispetto al passato, l'intervento del Pnrr potrebbe diventare "il volano" per superare quella che di fondo è emersa come incapacità, non solo amministrativa, ma incapacità dei centri di spesa, elemento purtroppo costante nelle analisi che noi abbiamo fatto. Ciò ha creato situazioni di stallo con grossa formazione di residui che, tra l'altro, creano a loro volta un problema ancora maggiore, costituito dalla confusione delle risorse. Anche qui le amministrazioni vanno tenute "un poco per mano", vanno monitorate nei singoli passaggi. Il problema, quindi, è poter realizzare quindi una politica di spesa e, quindi un'attivazione dei centri di spesa, tenendo distinte con attenzione le poste che afferiscono al Pnrr, o al piano complementare, da quelli che sono i fondi nazionali. Cosa che sembra la più ovvia del mondo, ma che alla prova dei fatti non si è mostrata tale.

Difficoltà amministrativa sicuramente e, soprattutto, difficoltà nell'ambito della spesa, della possibilità di poter utilizzare i fondi, e questo credo sia un problema estremamente comune anche presso gli enti locali, un elemento che si è registrato e si registra costantemente, ben al di fuori di quello che è il perimetro di cui stiamo parlando. La problematica non riguarda l'allocazione dei fondi, ma la capacità di spesa, ed evidentemente è una questione da tenere assolutamente presente nell'ambito del monitoraggio che bisognerà curare, nel corso di questo quinquennio, nell'ambito dei fondi del Pnrr. Anche perché a valle potrà costituirsi una ulteriore problematica dettata dalle modalità di rendicontazione, visto e considerato, comunque, che la rendicontazione del Pnrr segue una strada e una storia completamente diverse da quelle dei fondi ordinari.

Una ulteriore questione riguarda la necessità che le amministrazioni manifestano sotto il profilo dell'assistenza tecnica. Quello che emerge molto spesso dal contraddittorio è proprio l'elemento strettamente tecnico, cioè "come facciamo per?" "come facciamo a?". Nel senso che in alcuni casi si disconoscono le procedure. Questo richiede una vicinanza da parte nostra, della Corte, molto particolare, tenuto conto delle difficoltà spesso manifestate, anche in passato, dalle amministrazioni già nelle procedure di partecipazione ai fondi europei e nella relativa richiesta. Cosa che dovrebbe essere un aspetto non elementare, ma molto di più, una cosa di diretta conoscenza. D'altra parte, i livelli non elevati di capacità progettuale nell'ambito dell'uso dei fondi strutturali europei sono a conoscenza di tutti; l'Italia è notoriamente, purtroppo, uno dei Paesi, in Europa, che beneficia molto poco di questa possibilità pur pagando la partecipazione all'Unione europea fino in fondo. Quindi questo problema dell'assistenza tecnica deve preoccuparci non solo come Corte, ma sotto un profilo generale. Nel senso che il Pnrr sta facendo emergere delle problematiche, che in realtà non sono nuove, ma che si stanno proponendo con forza attesi i tempi, le condizioni, "le strettoie" che l'Europa ci pone e che ci stanno, per certi versi, "costringendo" a prendere atto di questa situazione.

Un'ultima osservazione, che ritengo importantissima, riguarda il problema della stabilizzazione delle risorse. Questo, secondo me è fondamentale, per un motivo molto semplice: alcuni dei progetti e degli investimenti del Pnrr si fondano sulla base di una particolare disponibilità di risorse, in maniera talvolta anche sovrabbondante, ma sono risorse che fra quattro, cinque anni non ci saranno più. Qual è il problema che si crea? Un esempio emblematico è dato da una indagine che abbiamo condotto recentemente a proposito del Fondo 394 sull'internazionalizzazione, un fondo che esiste dal 1981 e che è stato implementato in maniera estremamente massiccia col Pnrr, a favore delle aziende che intendono avere rapporti con l'estero e, quindi, vogliono internazionalizzare la loro attività. Cosa significa questo *surplus* di denaro per queste aziende che, non solo dovrebbero tendere ad acquisire nuove quote di mercato, ma soprattutto mantenerle? Queste aziende, di fronte a questa situazione, molto probabilmente dovranno affrontare un cambio di strategia aziendale, avendo tuttavia presente che nel giro di pochi anni il flusso di risorse è destinato a cambiare, nel senso che non saranno più disponibili o saranno disponibili in forma minore o, comunque, in un modo diverso. Ciò, quindi, richiede anche uno sforzo in prospettiva che non riguardi solo l'impiego immediato dai finanziamenti europei, ma anche una prospettiva dell'evoluzione economica post Piano.

Credo, onestamente, che il lavoro che stiamo facendo di affiancamento, di vicinanza alle amministrazioni, proprio facendo emergere questi problemi, anche cercando di parlarne insieme, stia creando una sensibilizzazione notevole, che spero possa non solo continuare, ma possa essere ampliato, anche perché siamo costretti, per forza di cose, anche per le forze che abbiamo, a vedere dei settori abbastanza limitati, ripeto delle campionature, per quanto intelligenti spero, ma che sono sempre, comunque, dei campioni.

Però, ci auguriamo che tutta questa attività possa non solo evolvere, ma aiutare a risolvere questi problemi, che ritengo fondamentali per affrontare questa sfida epocale, considerando da ultimo che larga parte di ciò che ci viene erogato dall'Unione europea costituisce "soft loans" e non "grants", cioè a dire somme soggette a restituzione, a tasso agevolato, ma sempre da restituire. Se non avremo assicurato un corretto sviluppo con l'utilizzo di queste risorse, se il Pil nel frattempo non sarà adeguatamente cresciuto, avremo creato nuovo debito ed il problema sarà doppio.

* * *

I CONTROLLI CENTRALI E TERRITORIALI DELLA CORTE DEI CONTI SULL'ATTUAZIONE DEL PNRR. ESPERIENZE E PROFILI EVOLUTIVI

Anna Maria Rita Lentini (*)

1. Innanzitutto, ringrazio gli organizzatori di questo importante convegno, giunto alla sua seconda edizione, in questa cornice straordinaria di Madonna di Campiglio: il presidente della Corte dei conti, Guido Carlino ed il presidente della Provincia autonoma di Trento, Maurizio Fugatti, e quanti hanno collaborato per la perfetta riuscita dell'evento, *in primis* il collega e amico Giampiero Pizziconi.

2. Gli enti territoriali rivestono un ruolo centrale per il successo del Piano nazionale di ripresa e resilienza in qualità di soggetti attuatori di gran parte dei progetti. Altre volte, le amministrazioni locali partecipano in qualità di destinatari finali di progetti attivati a livello nazionale, così in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Secondo le stime del Ministero dell'economia e delle finanze circa il 36% delle risorse del Pnrr saranno affidate a regioni, province, comuni, città metropolitane o altre amministrazioni locali (66 mld di euro del Pnrr, che diventano 80 mld di euro se si considera anche il Piano nazionale per gli investimenti complementari).

3. Alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono intestate le funzioni di controllo sulla gestione e concomitante (1) sugli interventi finanziati, sul territorio, dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), dal *React-EU* e dal Fondo complementare.

Il suddetto controllo rappresenta, dunque, per evidenti ragioni, elemento centrale, qualificante e imprescindibile della programmazione 2022 (2) dell'attività della Sezione del controllo di Trento.

A febbraio 2022, c'è stato un primo incontro con la provincia ed il collegio dei revisori. L'amministrazione ci ha illustrato le iniziative già adottate e ci ha fornito un primo elenco degli interventi che al momento risultavano finanziati.

Il confronto e l'aggiornamento è proseguito in parallelo all'attività istruttoria ai fini della parifica del rendiconto generale della provincia.

(*) Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, Trento.

(1) Con riferimento al controllo esterno che la Corte esercita in attuazione dell'art. 100 Cost., in relazione all'attuazione del Pnrr, sono intervenute due disposizioni. L'art. 22 del d.l. n. 76/2020 (convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120) richiama il controllo concomitante di cui all'art. 11 della l. n. 15/2009, in sostanziale continuità di approccio con la normativa previgente, al dichiarato intento di accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale (in vigore dal 17 luglio 2020):

“1. La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, c. 2, l. 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, c. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

2. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa, provvede all'individuazione degli uffici competenti e adotta le misure organizzative necessarie [...] senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

Successivamente è intervenuto l'art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021. La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, par. 3, T.fue. La Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, riferisce, almeno annualmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr.

Sulle differenze tra controllo concomitante e controllo sulla gestione si è soffermata una delibera adottata l'indomani dell'approvazione della l. n.15/2019 dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, la n. 29/2009, riguardante “Aspetti applicativi dell'art. 11, cc. 2 e 3, l. 4 marzo 2009, n. 15”.

Tra le due tipologie di controllo ci sono indubbi elementi di continuità sistematica. Il controllo concomitante rientra nell'alveo dei controlli sulla gestione. Tuttavia, non può nemmeno dirsi che il controllo sulla gestione in corso d'esercizio coincida con il controllo concomitante: l'uno è un controllo su programma, ma può motivatamente discostarsene; l'altro per sua natura non è un controllo programmato, ha carattere marcatamente concomitante, riconducibile al controllo su gestioni “in corso di svolgimento”, *in fieri*, ed è diretto ad identificare in tempo reale o, comunque, nel più breve tempo consentito, possibili rallentamenti e/o ostacoli operativi, in modo che l'amministrazione titolare dell'intervento e/o il soggetto attuatore possano tempestivamente adottare i rimedi necessari, per ridurre eventuali ritardi. Peraltro, anche il controllo sulla gestione, per essere efficace, deve intervenire il più possibile in modo ravvicinato alla gestione cui si riferisce. Alla luce di tali considerazioni, le differenze tra le due tipologie di controllo sfumano, resta un carattere più marcatamente concomitante del primo rispetto al secondo.

(2) La Sezione del controllo di Trento ha approvato il programma con delib. n. 1/2022.

Quanto dirò in questa sede è in gran parte riportato nella relazione che accompagna la parifica da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti del Trentino-Alto Adige del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento, per il 2021 (3) (decisione n. 3/2022, udienza del 27 giugno u.s.).

La Sezione del controllo di Trento ha ritenuto, infatti, di procedere, in occasione della parifica, ad una ricognizione aggiornata degli interventi finanziati dal Pnrr e dai fondi collegati nonché alla ricostruzione delle misure introdotte dalla provincia per una *governance* rafforzata.

L'amministrazione ha fornito un ultimo aggiornamento degli interventi finanziati alla data del 9 giugno 2022, per cui risultano a quella data assegnate: risorse Pnrr per euro 1.267.584.864,04, fondi *React-EU* per euro 500.000 e Fondo complementare per euro 38.570.589,13 euro, per un totale di 1.306.655.453,17 euro. Di questi fondi, 151.196.680,54 euro riguardano interventi Pat, 193.405.355,40 euro interventi dei comuni trentini e 962.053.417,23 euro fanno capo ad altri soggetti. Di questi ultimi, 930 milioni riguardano la tangenziale ferroviaria di Trento.

I dati forniti dall'amministrazione sono stati successivamente confrontati con una prima estrazione dal sistema Re-GiS.

La ripartizione tra le diverse missioni è la seguente: Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, 34.509.361,08 euro; Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica, euro 153.278.412,63; Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile, euro 930.000.000; Missione 4 - Istruzione e ricerca, euro 68.553.797,54; Missione 5 – Inclusione e coesione, euro 55.393.684,26; Missione 6 – Salute, euro 64.920.197,66.

Al momento non sono ancora partiti gli investimenti, non vi sono ancora cantieri aperti.

Sono tuttora in via di emanazione numerosi bandi ai quali la provincia è interessata. È dunque una situazione in divenire, *in fieri*.

Abbiamo visto che un importo significativo riguarda interventi per i quali soggetti attuatori sono i comuni. Quali sono, in questo caso, i rapporti tra provincia e comuni?

Con la l. prov. n. 18/2021 (legge di assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023), il legislatore provinciale ha introdotto “Disposizioni per l’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)”.

L’art. 1 prevede che, fermo restando l’obbligo di adeguamento (secondo i principi dettati dal d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266) della legislazione provinciale alla legislazione statale introdotta per semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti da Pnrr, Pnc e Pniec, per ragioni di urgenza, con uno o più regolamenti la provincia può individuare le disposizioni della legislazione statale che trovano immediata applicazione nel territorio provinciale e può dettare disposizioni di coordinamento, anche di carattere transitorio, tra la legislazione statale e provinciale, anche in deroga alla legislazione provinciale vigente in via ordinaria per l’ambito normativo di riferimento (cc. 1 e 2).

Lo stesso art. 1, cc. 3 e 4, definisce il ruolo della provincia rispetto ai comuni ed enti strumentali del territorio, in materia di interventi legati ai suddetti fondi, prevedendo, tra l’altro, l’instestazione alla provincia del potere sostitutivo previsto dalla legislazione statale, nel caso di ritardo, inerzia o difformità nell’esecuzione dei progetti, quando il soggetto attuatore è un comune della provincia.

Sempre con riferimento ai rapporti con i comuni, la provincia ha precisato che sin da subito la linea seguita è stata quella della cooperazione e del coordinamento con i comuni, per cui ogni volta che un comune presenta un progetto deve ricevere una sorta di “bollino” da parte della provincia che attesti sostanzialmente la coerenza del progetto con la pianificazione provinciale.

Alcuni esempi, rappresentati dall’amministrazione, rendono bene le esigenze che si è inteso soddisfare: ad esempio per gli asili nido ci sono i bacini infracomunali, sarebbe sbagliato se comuni contigui presentassero progetti in contrasto con quella pianificazione, con ricaduta sulla spesa corrente, sostenuta con i trasferimenti della provincia.

Altro esempio significativo è quello del “Progetto borghi”. È stato selezionato un progetto per ciascuna regione/provincia autonoma. Sono previsti 20 milioni di euro diretti a riqualificare il borgo. Il Comune di Palù del Fersina, che è stato scelto per il Trentino, senza il supporto ed il coordinamento della provincia non sarebbe stato in grado, con la propria ridottissima struttura amministrativa e tecnica, di certo non avrebbe potuto presentare 35 progetti, per 20 milioni di euro. Anche il recente rapporto di Bankitalia evidenzia per i comuni trentini da un lato un avanzo in crescita e dall’altra una debole dinamica della spesa per investimenti per la mancanza di figure professionali adeguate a far fronte a progettazione, gestione dei bandi, delle gare.

È oggetto di interlocuzione tra provincia e Governo una proposta di normativa nazionale che preveda, laddove ci siano riparti di fondi a favore dei comuni, vengano assegnati alla provincia che li trasferirà ai comuni secondo le logiche statutarie della finanza locale, oltre alla necessaria verifica preventiva dei progetti di cui si è già detto (il c.d. “bollino”).

(3) I giudizi di parificazione dei rendiconti generali della regione e delle province autonome, per le peculiarità ordinamentali della regione, si svolgono davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti del Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 10 d.p.r. n. 305/1988). La Sezione del controllo di Trento, che ho l’onore di presiedere, ha svolto l’istruttoria ai fini della parifica per la regione e per la Provincia autonoma di Trento.

Sotto il profilo strettamente organizzativo, la Provincia autonoma di Trento, ai fini dell'implementazione del Pnrr, con deliberazione n. 1825 del 29 ottobre 2021, ha adottato "un assetto organizzativo rafforzato", al fine di gestire in modo coordinato e sistematico le attività connesse all'attuazione degli interventi previsti dal Pnrr affidati alla provincia (ovvero ad altri attori del sistema territoriale), prevedendo:

a) una funzione di coordinamento, nell'ambito delle attività collegiali della giunta provinciale, in capo all'assessore allo sviluppo economico, ricerca e lavoro;

b) un presidio complessivo per l'attuazione del Pnrr a livello provinciale, c.d. "cabina di regia", affidata alla dirigenza generale della provincia, sotto il coordinamento del direttore generale, costituita da tutti i responsabili dei dipartimenti e delle Umst provinciali;

c) un'unità di coordinamento per il Pnrr, più ristretta, che possa fare da interfaccia tra la Direzione generale, le strutture provinciali, le autonomie locali, gli attori e *stakeholder* del territorio, con funzioni di coordinamento anche operativo, monitoraggio delle azioni e reportistica.

Alla citata unità di coordinamento farà diretto riferimento anche la *task force* di professionisti ed esperti per l'assistenza tecnica agli enti territoriali, finalizzata al supporto alla gestione delle procedure complesse nel territorio, in funzione dell'implementazione delle attività di semplificazione previste dal Pnrr (Investimento 2.2 "*Task force* digitalizzazione, monitoraggio e *performance*"), di cui all'art. 9, c. 1, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113. L'intervento mira a semplificare e velocizzare le procedure amministrative propedeutiche all'implementazione dei progetti previsti dal Pnrr.

Merita di essere segnalato anche quanto riferito dalla provincia in ordine all'attivazione di un interessante modello di analisi e di verifica delle ricadute macroeconomiche degli investimenti del Pnrr nella Provincia di Trento, con tre linee di azione: esame degli effetti diretti, indiretti, indotti degli interventi, al netto di *spillover* esterni; analisi di impatto, per gli interventi che hanno la finalità di attivare effetti addizionali, al fine di capire se l'intervento è appropriato allo scopo; infine, valutazione d'impatto degli interventi sulla spesa corrente, per la necessaria analisi dei maggiori oneri conseguenti alla nuova organizzazione dei servizi o alla gestione delle nuove strutture realizzate con le risorse in questione.

Con riferimento al reclutamento di personale specificatamente destinato alla realizzazione degli interventi del Pnrr (d.l. n. 80/2021), l'art. 14 della l. prov. 27 dicembre 2021, n. 22 (l. prov. di stabilità 2022) prevede che "Per favorire lo svolgimento delle attività necessarie all'accesso ai finanziamenti relativi al Pnrr, al Pnc e al Pniec, la provincia può disporre assunzioni a tempo determinato in deroga al limite percentuale previsto dall'art. 63, c. 1-*quater*, della legge sul personale della Provincia 1997". Si prevede, allo stato attuale, di assumere n. 10 unità tra funzionari, cgt. D (amministrativi, contabili, esperti in rendicontazione di progetti europei, ingegneri e informatici) e assistenti, cgt. C (amministrativo/contabili). Le assunzioni saranno a tempo determinato. Il comma 3 del medesimo articolo dispone che: "Per i fini di quest'articolo è autorizzata in bilancio la spesa di 500.000 euro per ciascuno degli anni 2022, 2023, 2024". Al riguardo, la provincia ha comunicato che "nel 2021 non sono stati pubblicati bandi/avvisi di selezione pubblica per assunzioni destinate ad attività connesse al Pnrr 2021 e che nel 2022 risultano pubblicati per le predette finalità, tre avvisi di selezione pubblica per assunzioni con contratto a tempo determinato, di personale nelle figure professionali di funzionario abilitato ingegnere, di funzionario abilitato architetto/urbanista e di funzionario informatico/statistico. Le selezioni in parola sono in corso di svolgimento".

Con riguardo al conferimento di incarichi professionali per la realizzazione degli interventi del Pnrr (d.l. n. 80/2021), il d.p.c.m. 12 novembre 2021 prevede il conferimento di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del Pnrr.

Per la Pat, è stato previsto un contributo pari ad euro 6.295.000, ripartiti sul triennio 2022-2024 ed erogati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, in qualità di amministrazione titolare dell'Investimento "2.2: *Task force* digitalizzazione, monitoraggio e *performance*".

È pure da segnalare che, con deliberazione 23 dicembre 2021, n. 2322, tutte le competenze in materia di appalti e contratti sono state ricondotte alla Direzione generale della provincia, con il conseguente incardinamento in quest'ultima dell'Agenzia provinciale per gli appalti e i contratti, (Apac), oltre all'inserimento nella stessa Agenzia del servizio regolazione e innovazione nei contratti pubblici.

Nel bilancio di previsione 2022-2024, al fine di garantire l'individuazione delle risorse trasferite da Pnrr e da Pnc, sono previsti appositi capitoli di entrata e di uscita, accesi per i diversi interventi, ai sensi dell'art. 3, punto 3, del d.m. economia e finanze 11 ottobre 2021.

Altro aspetto che si è ritenuto di chiarire è se e con quali modalità la provincia, ai sensi dell'art. 9, c. 4, d.l. n. 77/2021, si sia dotata di sistemi informativi in grado di assicurare la completa tracciabilità delle operazioni concernenti l'utilizzo delle risorse del Pnrr e la tenuta di una apposita codificazione contabile dei flussi informativi collegati all'utilizzo delle relative risorse, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Con riferimento al monitoraggio, il collegio dei revisori ha riferito che il Sistema gestionale provinciale (Sap) garantisce il monitoraggio dei flussi finanziari afferenti alla gestione dei singoli interventi e che è in via di definizione un sistema informativo interno che, qualora necessario, potrà essere implementato anche ai fini del monitoraggio degli

interventi Pnrr in capo alle strutture Pat, rispetto al quale si verificherà l'interoperabilità con i predetti sistemi (Sap e ReGiS)", per evitare di dover caricare due volte le informazioni.

Sulla base dei dati e delle funzionalità che fornirà il sistema ReGiS, verrà valutato se sarà necessario implementare anche il sistema informativo interno, ai fini del monitoraggio degli interventi.

La provincia ha previsto, altresì, di avvalersi del supporto tecnico-operativo di società controllate ed esattamente: per la digitalizzazione dei processi, la provincia ha coinvolto la società controllata Trentino digitale e per la formazione dei propri operatori, la provincia ha coinvolto la società controllata Trentino School of Management.

Come intende muoversi la Sezione di controllo di Trento?

Ho già detto quanto è stato fatto nel primo semestre di quest'anno e di cui si è riferito nella relazione allegata alla decisione di parifica: ricognizione degli interventi finanziati e ricostruzione della struttura di *governance* rafforzata disegnata dalla provincia.

Come si intende proseguire?

Ai fini dell'attivazione del prescritto controllo concomitante e sulla gestione, calibrati sulle specificità territoriali, la Sezione del controllo di Trento, dopo una compiuta ricognizione dei progetti a valenza locale finanziati dal Pnrr e della tempistica programmata, procederà al monitoraggio dell'andamento dei piani, programmi e progetti, con il costante confronto e raccordo con le competenti strutture della Provincia autonoma di Trento e con il collegio dei revisori. Sui progetti che evidenziano ritardi o altre criticità si attiverà il controllo.

Presto anche le sezioni regionali avranno le credenziali per l'accesso a ReGiS.

La sezione, inoltre, sta elaborando uno strumento che possa supportare l'attività di monitoraggio e di controllo. Si tratta di un programma, da realizzare con le risorse interne, che, in ipotesi, comprenderà le seguenti azioni:

I azione: ricognizione portafoglio interventi/progetti, che si alimenta dalle informazioni ricevute dalla Pat e dalla consultazione del sistema ReGiS.

II azione: indicizzazione Interventi/progetti (utili anche per fare estrazione di dati utilizzando un parametro di ricerca, es. per soggetto attuatore, per tempistica ecc.); classificazione per missione, componente, e codice identificativo; individuazione del soggetto attuatore (Pat, comuni, ecc.); fonte di finanziamento (Pnrr, *React-EU*, Fondo complementare); importo; cronoprogramma (4) (con *alert* collegato allo scadenzario).

III azione: scheda di intervento/progetto; titolo – obiettivo – modalità di attuazione – tempi di attuazione (scadenze intermedie); acquisizione documentazione di progetto dal soggetto attuatore.

IV azione: identificazione della struttura di governo del progetto (*board* di progetto), dei diversi ruoli/responsabilità presenti; identificazione del referente del soggetto attuatore; identificazione del responsabile di progetto; verifica dell'inserimento degli obiettivi di progetto (pesati, valorizzati), nella scheda di budget dei dirigenti incaricati (ai fini sia della valutazione che dell'eventuale responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 22 d.l. n. 76/2020).

V azione: redazione del diario clinico di intervento/progetto (contenente vari *focus*): regolarità delle procedure di acquisizione dei beni e servizi previsti dall'intervento; stato d'avanzamento dell'intervento (rispetto della tempistica), verifica documentazione di spesa e rispetto tempi di pagamento; eventuali verifiche sul campo per interventi complessi/critici.

VI azione: stesura report di verifica: breve descrizione della attività di verifica svolte, con valutazione sintetica (classificazione semaforica); quadro sintetico degli interventi/progetti, con sintesi delle valutazioni.

VII azione: invio delle comunicazioni con evidenza della criticità (al vertice del soggetto attuatore, se si tratta di un comune alla Pat, titolare di potere sostitutivo, al responsabile di progetto, all'organo di revisione, all'Oiv).

Conclusivamente, in un contesto – quale è quello attuale – di particolare problematicità, per la situazione di fragilità economico-sociale, acuita dall'emergenza pandemica, a cui si è aggiunta la difficoltà di approvvigionamento di importanti materie prime, conseguente alla situazione internazionale, abbiamo un obiettivo ineludibile: utilizzare presto e bene i finanziamenti del Pnrr e fondi collegati, superando le tradizionali difficoltà riscontrate, sia pure con intensità diverse sul territorio nazionale, nel buon utilizzo dei fondi europei.

La strategia di rilancio dell'economia valorizza il ruolo del governo dei territori, rende centrale la leva del bilancio pubblico, esige di rafforzare la capacità di governare la complessa macchina amministrativa.

Abbiamo ancora bisogno di risolvere alcuni nodi che sono stati richiamati in più interventi (ipertrofia normativa, il complesso quadro regolatorio, la tortuosità delle procedure, la frammentazione delle competenze, la mancanza di attrattività del lavoro pubblico; è necessario rendere il lavoro pubblico appetibile ai giovani, ma per farlo occorre dargli prospettive, sviluppi di carriera). Molto si sta facendo sulla via della semplificazione, ma occorre proseguire.

Dobbiamo interiorizzare un metodo: la logica del risultato, in tempi certi.

Questo potrebbe essere un lascito del Pnrr non meno importante degli investimenti realizzati.

Un concetto è tornato più volte e merita di essere sottolineato.

(4) L'erogazione delle rate del Pnrr, cioè dei contributi a fondo perduto e dei prestiti, è subordinata al conseguimento delle *milestone* e dei *target* relativi alle varie misure. Si tratta di indicatori che misurano le fasi essenziali dell'attuazione fisica e procedurale (le *milestone*) e gli obiettivi, in termini di risultato misurabile dell'intervento (i *target*).

È necessario alimentare il dialogo fra istituzioni, occorre un patto tra istituzioni.
La Corte è pronta a dare il suo contributo anche con la sua funzione consultiva (5).
Ha detto il presidente Carlino che questa è una partita che dobbiamo giocare insieme e insieme arrivare al traguardo.
Non è un auspicio, è un'esigenza imprescindibile.

* * *

(5) Va segnalato, sempre con riferimento al Pnrr e ai fondi complementari, che con una disposizione contenuta nella legge europea (art. 46 l. 23 dicembre 2021, n. 238) è stata estesa la funzione consultiva intestata alla Corte, prevedendo che “Limitatamente alle risorse stanziare dal Pnrr e ai fondi complementari al Pnrr, le sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo”.

Aggiunge poi che “I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal Pnrr e con i fondi complementari al Pnrr”.

Afferma, infine, che “È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ai sensi del presente comma nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”, sostanzialmente ribadendo quanto già previsto dall'art. 69, c. 2, del codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174).

I CONTROLLI PREVENTIVO E CONCOMITANTE DELLA CORTE DEI CONTI SUL PNRR E SUI PIANI ATTUATIVI

Antonio Attanasio (*)

Sommario: 1. *Le fonti normative in materia di Pnrr che assumono rilevanza ai fini dei controlli esercitati dalla Corte dei conti.* – 2. *Le peculiari modalità di realizzazione degli interventi previsti dal Pnrr. L'importanza del tempo dell'azione amministrativa.* – 3. *Gli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità.*

1. *Le fonti normative in materia di Pnrr che assumono rilevanza ai fini dei controlli esercitati dalla Corte dei conti*

Com'è noto, il d.l. n. 77/2021 definisce il quadro normativo nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030.

In particolare, l'art. 1, c. 2, dichiara espressamente che, ai fini dell'attuazione del decreto medesimo, assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi in tali Piani, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente.

Ma tale esigenza di celerità degli interventi non esclude che siano previsti meccanismi di controllo dell'azione amministrativa destinata alla loro realizzazione; al contrario, l'intero processo di realizzazione del Pnrr è caratterizzato da varie forme di monitoraggio e controllo.

Nella definizione del “*Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del Pnrr*”, un ruolo rilevante è assegnato dalla Corte dei conti.

Infatti, l'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021 dispone che “*La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr*”.

La medesima norma, inoltre, precisa che “*La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr*”.

Sebbene tale funzione di referto sia formalmente esercitata dalle Sezioni riunite, occorre rilevare come, nella prima “*Relazione semestrale sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*”, sia espressamente riferito dell'apporto conoscitivo fornito dalle altre sezioni centrali della Corte e da quelle regionali di controllo.

In effetti, tale assetto della funzione di referto tiene conto delle percentuali di ripartizione delle risorse tra i soggetti attuatori centrali e quelli territoriali.

Dalla menzionata relazione, infatti, si evince che «*l'esame effettuato porta a quantificare in 70 miliardi (37%) la componente di progetti che trova attuazione a livello territoriale e in 121 miliardi (63%) quelli i cui soggetti attuatori sono “nazionali”*».

Tuttavia, anche altre disposizioni del medesimo d.l. n. 77/2021 meritano di essere attentamente considerate.

In particolare, l'art. 9, c. 3, secondo cui “*Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del Pnrr sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile*”.

L'interpretazione di tale disposizione normativa è stata fornita dalla deliberazione n. 1/2021, con la quale l'Adunanza generale ha precisato che tra le tipologie dei controlli che possono essere esercitati sugli atti del Pnrr rientra, a pieno titolo, il controllo preventivo di legittimità.

Ovviamente, il concreto esercizio di tale funzione segue le regole fissate *in primis* dall'art. 3 della l. n. 20/1994.

Ultima disposizione meritevole di considerazione è l'art. 44, c. 6, del medesimo d.l. n. 77/2021, secondo il quale le decisioni del Consiglio dei ministri che definiscono i procedimenti di realizzazione degli interventi indicati nell'allegato IV (c.d. grandi opere) sono immediatamente efficaci e non sono sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Si tratta di una deroga legislativa alla indicazione tassativa degli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità.

Le ragioni di tale deroga risiedono nella esigenza di accelerazione delle procedure per l'approvazione dei progetti di fattibilità per alcune opere di rilevanza strategica nazionale rientranti nel Pnrr.

(*) Consigliere delegato presso l'Ufficio di controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze.

2. Le peculiari modalità di realizzazione degli interventi previsti dal Pnrr. L'importanza del tempo dell'azione amministrativa

Nelle “Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti Pnrr”, diramate con la circolare n. 21/2021 dalla Ragioneria generale dello Stato è stato rappresentato che “I piani nazionali per la ripresa e resilienza (Pnrr) sono Programmi performance based e non di spesa”.

L'evidenziata natura speciale di tale programma ha richiesto l'elaborazione di “milestone e target (M&T) che descrivono in maniera granulare l'avanzamento e i risultati delle riforme e degli investimenti (ossia delle misure del Pnrr) che si propongono di attuare”.

Infine, nella citata circolare ministeriale è stato precisato che “Le milestone definiscono generalmente fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale; i target rappresentano i risultati attesi dagli interventi, quantificati in base a indicatori misurabili”.

Ma il profilo innovativo di maggiore rilievo è che “eccetto l'anticipo di risorse per l'avvio dei Piani, i successivi pagamenti sono effettuati solo in base al raggiungimento dei M&T concordati ex-ante e temporalmente scadenzati”.

Non è una novità che il “tempo dell'azione amministrativa” assurga a elemento distintivo di una riforma.

Basti pensare alla “rivoluzione amministrativa” degli anni '90 del secolo scorso, in cui entrarono in vigore la l. n. 241/1990, il d.lgs. n. 29/1993 e la l. n. 20/1994.

Il tratto comune di tali riforme era quello di rendere l'amministrazione pubblica più trasparente ed efficiente e la riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi ne costituiva un elemento caratteristico.

Nel Pnrr, tuttavia, il “tempo” assume un rilievo determinante, in quanto costituisce una condizione per l'erogazione dei finanziamenti.

In tal senso, si può riconoscere una spinta propulsiva del Pnrr in due distinte direzioni: da un lato, nella valorizzazione dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa (“fare rapidamente”), dall'altro, nel potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa (“fare bene”).

Il modello prescelto per conseguire tali risultati è quello della pianificazione delle attività in una sequenza temporale predeterminata (cronoprogramma).

3. Gli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità

Come evidenziato in precedenza, la Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità ha esercitato – nelle articolazioni dei singoli uffici di controllo – le proprie funzioni anche su atti del Pnrr.

A tal proposito, è stato ritenuto opportuno avviare una specifica funzione di monitoraggio, al fine di implementare la descritta funzione di referto assegnata alle Sezioni riunite.

In particolare, l'Ufficio del controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze, nel periodo 1° luglio 2021-15 maggio 2022, ha esaminato 48 provvedimenti di varia natura (atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese, conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, decreti di variazione del bilancio dello Stato, decreti che approvano contratti, provvedimenti del Cipess di riparto o assegnazione di fondi).

La giacenza media degli atti è stata contenuta, generalmente, in tempi molto ristretti.

In alcuni casi, addirittura, il tempo dell'istruttoria è stato concentrato in pochi giorni, proprio al fine di consentire all'amministrazione di conseguire il target temporale previsto.

In tal senso, merita di essere considerato il caso del decreto del Presidente della Repubblica che ha introdotto il “Regolamento recante disciplina dello Sportello unico doganale e dei controlli (Sudoco)”.

Tale regolamento consente al sistema nazionale di proseguire nell'attività di adeguamento alle principali raccomandazioni emanate a livello internazionale in materia di facilitazione del commercio, con riferimento particolare alla trasmissione delle informazioni da parte degli operatori economici una sola volta (*once only*) attraverso un'unica interfaccia (*single window*), e alla necessità di eseguire i controlli contemporaneamente e nello stesso luogo (*one stop shop*).

Lo schema di regolamento, a seguito dell'approvazione preliminare nella seduta del Consiglio dei ministri del 10 novembre 2021, è stato sottoposto al parere del Garante per la protezione dei dati personali – ai sensi dell'art. 36, par. 4, del regolamento (Lie) 2016/679 – il quale, nella seduta del 2 dicembre 2021, ha espresso parere favorevole, con una osservazione ed una raccomandazione.

È stata, altresì, acquisita l'intesa della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, espressa nella seduta del 2 dicembre 2021, nel cui contesto, in particolare, la Conferenza delle regioni e delle province autonome ha espresso l'intesa con raccomandazioni.

Il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, nell'adunanza del 14 dicembre 2021 ha espresso il proprio parere con osservazioni integralmente recepite.

Tale caso è rilevante per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo, la tempistica del procedimento di controllo è stata davvero molto ridotta, considerato che la “registrazione con osservazioni” del provvedimento è intervenuta il giorno successivo a quello in cui esso era pervenuto.

In secondo luogo, l'inserimento del predetto regolamento tra le riforme di cui alla missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) del Pnrr (M3C2-R 2.1), da attuare entro il 31 dicembre 2021, ha determinato una notevole

accelerazione del suo procedimento di attuazione, già prevista dall'art. 20 del d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169 (Riforma della portualità).

Un altro profilo meritevole di considerazione attiene al tema della assoggettabilità al controllo preventivo di contratti che, in quanto afferenti al Pnrr, godono del regime speciale della immediata efficacia.

In proposito, è intervenuta la citata delib. n. 1/2021, dell'adunanza generale.

La fattispecie concerneva il decreto del Ministero dell'interno di approvazione di un contratto avente ad oggetto la digitalizzazione completa dei servizi erogati dal Ministero dell'interno nello svolgimento di specifiche attività istituzionali, a valere sulle risorse del Piano nazionale per la ripresa e resilienza dell'Italia-Pnrr.

L'Ufficio di controllo aveva sollevato la questione di massima di particolare rilevanza, consistente nell'accertare se il provvedimento trasmesso fosse da assoggettare al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'art. 3, c. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20, stante la particolare disciplina dettata dal legislatore in tema di atti adottati in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza-Pnrr.

La sezione ha reso una articolata deliberazione con la quale ha risposto positivamente al quesito proposto.

In primo luogo, ha rilevato che doveva ritenersi ininfluenza la circostanza che l'art. 7 del medesimo decreto legge, nel fare riferimento ai controlli della Corte dei conti, menzionasse solo il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. n. 20/1994 e non anche quello preventivo, avendo tale disposizione il precipuo fine non di disciplinare l'intera materia dei controlli, ma solo quello di indicare specifici criteri per lo svolgimento del controllo sulle gestioni aventi ad oggetto l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del Pnrr.

In secondo luogo, ha evidenziato che lo stesso legislatore nel medesimo testo normativo (art. 44), in un'ipotesi specifica (deliberazione del Consiglio dei ministri di adozione della determinazione conclusiva ai sensi del primo periodo del c. 6 dell'art. 14-*quinquies* della l. n. 241/1990) ha espressamente escluso l'operatività del controllo preventivo, implicitamente confermandola nelle altre fattispecie, compresa quella esaminata.

Inoltre, è stata ritenuta non dirimente la circostanza che la gestione delle risorse finanziarie previste dal Pnrr avvenga attraverso il fondo di rotazione per l'attuazione dell'iniziativa *Next generation EU*-Italia. Infatti, la stessa sezione, con deliberazione n. scclg/16/2012/Prev, adottata nell'adunanza generale del 19 giugno 2012, aveva avuto modo di precisare che il controllo successivo previsto sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di natura comunitaria non fa venir meno, essendo con lo stesso compatibile, il controllo preventivo sui singoli provvedimenti, di cui la gestione si compone, laddove sussistano i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa.

Con riferimento, in ultimo, alla possibilità di esercitare il controllo preventivo di legittimità, al cui visto viene tradizionalmente assegnata la funzione di condizione sospensiva/integrativa dell'efficacia, su un atto già divenuto efficace per espressa previsione normativa, il collegio ha osservato che tale forma di controllo viene già esercitata su alcuni atti già produttivi di effetti. Il riferimento è alla previsione contenuta all'art. 50, c. 13, c.c.p., in base alla quale, in casi di urgenza, la stazione appaltante può disporre la provvisoria esecuzione. Nell'ipotesi in esame, le esigenze di snellimento, semplificazione e accelerazione delle procedure hanno portato il legislatore ad anticipare, per espressa previsione normativa, l'efficacia dei contratti attuativi del Pnrr al momento della loro sottoscrizione, valutando evidentemente come prioritaria l'esigenza di celerità delle procedure.

Infine, è stata risolta positivamente la problematica relativa all'eventuale esito negativo del procedimento di controllo. Al riguardo è stato evidenziato che una eventuale declaratoria d'illegittimità dell'atto sottoposto a controllo impone all'amministrazione l'adozione, a seguito di una nuova attenta ponderazione, delle necessarie misure conseguenziali, nel cui novero sono necessariamente ricomprese, in assenza di apposita deroga legislativa, anche le misure caducatorie del negozio già efficace per legge, oggetto di approvazione da parte di un atto dichiarato illegittimo con efficacia *ex tunc*.

In conclusione, è stato precisato che le esigenze di celerità e snellimento delle procedure ispiratrici del d.l. n. 77/2021 si conciliano perfettamente con le esigenze di legalità che sono a fondamento del controllo preventivo. Infatti, proprio in virtù della prevista immediata efficacia dei contratti, il controllo non rallenta in alcun modo l'azione dell'amministrazione, ma può semmai ingenerare effetti positivi attraverso la tempestiva segnalazione delle eventuali illegittimità riscontrate.

* * *

INTERVENTO E SALUTI

Giancarlo Giorgetti (*)

Questo evento rappresenta un momento di confronto, oltre che di riflessione comune, sul procedere del Piano nazionale di ripresa e resilienza, quanto mai importante nell'attuale fase attuativa anche, in considerazione della perdurante crisi determinata alla guerra russo-ucraina.

I dati ufficiali relativi al monitoraggio, peraltro riscontrati e validati anche dalla Corte dei conti, evidenziano un sostanziale e tempestivo rispetto delle progettualità e delle riforme programmate, sia con riferimento agli obiettivi già conseguiti, sia con riferimento a quelli da attuarsi nel semestre in corso. Il Ministero dello sviluppo economico, che ho l'onore di rappresentare, allo stato, ha attivato interventi per 17,5 miliardi, corrispondenti al 98,2% dei fondi assegnati, che si attestano a 24 miliardi complessivi, ove si abbia riguardo alle ulteriori risorse previste dal fondo complementare.

Si tratta di un potente investimento a sostegno dell'offerta del sistema produttivo, in particolare, del settore manifatturiero. Un lavoro che si incentra sulla competitività dei fattori e che indirizza non solo l'attuazione del Pnrr, ma, nel suo complesso, l'azione del ministero, grazie a una serie di interventi tesi a massimizzare nel tempo il valore creato, per rendere stabile e duraturo l'avviato percorso di modernizzazione del sistema produttivo nazionale, con risultati importanti e obiettivi sfidanti. Ciò nondimeno, non si può negare che le conseguenze della guerra russo-ucraina, unitamente alle persistenti tensioni sugli scenari internazionali, rappresentino un fattore di criticità, che oltre a rallentare la ripresa economica e post-pandemica, potrebbero riverberarsi anche sulla realizzazione di una parte della originaria pianificazione.

Specifici provvedimenti sono stati ad ordine del Governo per mettere in sicurezza risultati già conseguiti e per sorteggiare in maniera incisiva le eventuali ricadute dello *shock* del conflitto, ma in tale contesto, quanto mai attuale è il richiamo del presidente Draghi al senso di responsabilità, nella necessità che ciascuno, pur nel distinguo di ruoli d'identità, fornisca il proprio contributo.

La sfida del Piano nazionale è una formidabile leva macroeconomica, un'occasione storica per il nostro Paese, che non possiamo permetterci di non cogliere appieno. Ebbene, è una sfida che può vincere solo se il Paese, superata la fase della elaborazione delle riforme, delle progettualità, saprà metterle a terra, dando prova di concretezza, valorizzando conoscenze, professionalità e, se del caso, garantendo la necessaria formazione e riconversione della forza lavoro, in relazione alle nuove competenze richieste.

Una sfida che si può vincere solo e nella misura in cui diventi una sfida collettiva. Fondamentale a tal fine è l'attivazione di imprescindibili sinergie tra tutti i livelli istituzionali, tra il settore pubblico, quello privato, i corpi intermedi ed un loro coordinamento integrato ed operativo.

Qualche riflessione sul ruolo delle autonomie territoriali al centro dell'odierno convegno regioni, province e comuni, che, pur non immediatamente interessati dalla fase di scrittura e di elaborazione del Piano, dati i tempi oltremodo ristretti imposti dall'Unione europea, possono nell'attuale fase svolgere un ruolo cruciale, in quanto coinvolti a vario titolo. Dunque, non solo soggetti attuatori, ma titolari di specifiche progettualità e direttamente responsabili dei relativi risultati.

Numerose sono, infatti, le progettualità promosse dalle amministrazioni centrali alla cui realizzazione concorrono anche gli enti locali, partecipando a bandi, avvisi, ad esempio in materia di digitalizzazione, passaggio *clou*, e divenendo, dunque, destinatari di risorse. Altrettanto numerosi sono gli investimenti, ad esempio la banda larga, che pur facendo parte della programmazione strategica definita a livello nazionale e pur essendo demandate la responsabilità dei livelli superiori, sono localizzati sui territori e rappresentano dunque un'opportunità di crescita per gli stessi.

Un disegno articolato e ambizioso che vede un coinvolgimento a 360 gradi delle autonomie territoriali, che hanno la capacità di gestire non solo risorse, ma anche procedure tempistiche e modelli di *governance* (cabine di regia e ripartizione di competenze tra centro e periferia).

Una grande responsabilità per le autonomie locali, che dovranno riuscire ad imprimere una significativa svolta rispetto alla bassa capacità di assorbimento dei fondi europei riscontrata agli anni precedenti, e che dovranno dimostrare di saper trasformare i fondi in bandi e in progetti duraturi e strutturali. Una dura prova, dunque, per il sistema delle autonomie territoriali, che ne mette in discussione anche la capacità di fornire risposte concrete. Tuttavia, si impone una doverosa riflessione circa l'adeguatezza degli apparati amministrativi rispetto ai compiti cui sono chiamati e alla tempestività di intervento che il piano richiede.

Il 2022 è un anno chiave in cui impegnare le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza, anche alla luce delle considerazioni svolte della magistratura contabile in occasione del recente giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, in ordine alla bassa capacità di spesa riscontrata in alcune amministrazioni e la necessità di porvi rimedio, anche attraverso un massiccio intervento di riqualificazione del personale: non può sottacersi come

(*) Ministero dello sviluppo economico.

l'importante contributo chiesto alle autonomie locali nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e i conseguenti vincoli imposti alla spesa, segnatamente quella di personale, bloccando di fatto il *turn over*, abbiano negli anni svuotato gli enti di competenze e di professionalità.

Specifiche iniziative sono state adottate dal Governo per accompagnare e supportare il percorso degli enti locali, per un verso prevedendo momenti di raccordo, non solo politico ma anche tecnico-amministrativo, così da attivare con gli enti medesimi un dialogo istituzionale permanente, e per un altro verso potenziandone le capacità assunzionali. Interventi mirati, accolti positivamente dalle autonomie territoriali e dalla stessa magistratura contabile, che potrebbe essere opportuno replicare e generalizzare, in vista di un confronto continuo tra centri territori, al fine di recepirne istanze ed esigenze. Parallelamente, è proseguito il processo di snellimento della burocrazia, di semplificazione normativa e di procedure, al fine di rimuovere potenziali ostacoli alla realizzazione del Piano.

Il fattore tempo gioca da sempre un ruolo fondamentale, ma ancor di più in un contesto grave e complesso quale quello attuale. In tal senso, significativi potrebbero essere l'apporto offerto da una proficua sinergia tra soggetti pubblici e soggetti privati, funzionale all'attivazione di procedure tempestive ed orientate sul risultato; la valorizzazione, nell'ottica del superamento di tradizionali moduli di gestione dei tradizionali schemi di contrattualistica pubblica, di strumenti negoziali più agili e flessibili, peraltro coerente con la natura della pianificazione delle progettualità del Piano, qual è la vincolata programmazione di risultato, che pur previsti dal nostro ordinamento, hanno sinora stentato a decollare e che sono oggetto di rinnovato interesse da parte del legislatore.

La recente legge delega del Governo in materia di contratti pubblici, tra i criteri e principi direttivi prevede, infatti, un forte incentivo al ricorso a procedure flessibili, dialogo competitivo, partenariato, negoziazioni ed estensione del partenariato pubblico-privato, quali strumenti idonei a intercettare le capacità e la progettualità dei privati, funzionali alla realizzazione degli obiettivi connessi alle missioni del Pnrr.

Univoca e costante è, dunque, l'azione del Governo nella creazione di condizioni strutturali per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Importanti stimoli e suggestioni possono, in tal senso, provenire dalla stessa magistratura contabile, che, nell'ottica di una leale collaborazione istituzionale, potrà svolgere un fondamentale ruolo di accompagnamento, nell'attuale scenario che il presidente Carlini, in occasione del recente giudizio di parificazione, non ha esitato a definire "*irto di insidie per il buon fine degli obiettivi programmati*".

L'esercizio delle tradizionali competenze, che non potranno peraltro non tener conto delle esigenze di tempestività dell'azione e degli interventi, e delle nuove funzioni che il legislatore ha intestato alla magistratura contabile, potranno rappresentare un significativo fattore propulsivo, imprimendo un'accelerazione nell'attuazione degli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia, innescando, ove necessario, tempestivi meccanismi di correzione e processi di autocorrezione, mantenendo saldo il proprio ruolo di presidio di legalità e valorizzando la vocazione dell'ausiliarità della propria funzione di controllo, che trova nell'articolo 100 della Carta costituzionale positiva consacrazione. La magistratura contabile può continuare a fornire un prezioso apporto nell'ambito di questa partita, in cui di fatto si giocano le sorti del Paese e delle future generazioni.

Concludendo, volevo sottolineare un ultimo aspetto: siamo in una fase storica in cui il Piano nazionale di ripresa e resilienza rappresenta una sorta di *stress test* collettivo per l'intera comunità nazionale, sia per quegli obiettivi, che ho definito prima, sfidanti in termini quantitativi – l'ammontare delle risorse messe in gioco –, sia in termini qualitativi, rispetto alle missioni che il Pnrr si è autoimposto, dal digitale al *green*, cioè sentieri non scontati, ma al confine della frontiera tecnologica.

In termini di tempistica, una programmazione serrata, che forse è sconosciuta nelle modalità e nei tempi, anche rispetto alle condizioni poste dall'Unione europea, e nelle condizioni di contesto in cui il Pnrr viene a calarsi – nella fase post pandemica, di conflitto, di *shock* di tutte le catene di valore presenti nella globalizzazione – e ad obiettivi così alti e così sfidanti, fa da contraltare una struttura, diciamo così, uno scheletro, un'organizzazione tale per cui il Paese dovrà fare uno sforzo assoluto per rispondere agli obiettivi posti. A partire dalla pubblica amministrazione, che è stata svuotata, oggettivamente, in questi venti anni di politica di austerità, con la politica di blocco del *turn over*, che ha comportato una perdita di professionalità, in particolare delle professionalità tecniche in grado di rispondere a questi tipi di sfida. Supplire alla mancanza di professionalità tecniche diventa particolarmente complicato, in una situazione di mercato del lavoro in cui la concorrenza, da parte del settore privato e professionale, in termini di prospettive di carriera e di retribuzione, diventa particolarmente insidiosa.

Ulteriormente, questa struttura burocratica, già messa a dura prova in termini di procedure e di professionalità, fa anche fatica a trovare un suo definito e compiuto equilibrio in relazione alle riforme costituzionali ed amministrative, rispetto alla ripartizione di competenze tra Stato, regioni, comuni, ma anche tra le istituzioni italiane e le istituzioni comunitarie. Abbiamo quindi di fronte un percorso assai complicato di composizione di competenze, in cui le zone grigie, diradate via via dalle sentenze della Corte costituzionale, non hanno ancora definito compiutamente il loro quadro. Per finire, da Ministro dello sviluppo economico, osservo che, al momento, la pubblica amministrazione, anche con un sistema produttivo in termini di capacità di offerta, in particolare nelle missioni sfidanti, non è in grado di rispondere a questo tipo di aspettative. Basti pensare alla difficoltà di coprire la domanda generata da centinaia, migliaia di bandi pubblici per quanto riguarda le infrastrutture di carattere materiale e digitale: evidentemente lo sforzo che viene richiesto al Paese, al sistema della produzione, al sistema delle imprese, è un poderoso sforzo di riconversione e di adeguamento rispetto a questo tipo di necessità.

Credo che questa sia un'occasione in cui il Paese è messo a dura prova, in una sorta di *stress test* che riguarda sia la parte pubblica, sia la parte privata. La questione che ci poniamo è se sapremo sfruttare l'occasione. Credo che dobbiamo superare questo tipo di impostazione di dubbio: dobbiamo superare questa prova, perché il nuovo quadro che ci si pone di fronte a livello internazionale, il nuovo equilibrio derivante dalla deglobalizzazione e/o post globalizzazione imporanno al Paese di essere presente in modo adeguato e all'altezza della sfida.

* * *

LE SFIDE DEL PNRR: IL RUOLO DELL'UNIVERSITÀ

Flavio Deflorian (*)

Buonasera a tutti i partecipanti al convegno e grazie per l'invito. In questi giorni – e anche in questa tavola rotonda – si è parlato a lungo di *skill mismatch*, ovvero della mancata corrispondenza tra le competenze acquisite dalle persone, specie dai giovani ancora in cerca di occupazione, e quelle richieste in ambito lavorativo. L'università può essere considerata la più grande “fabbrica” di persone con competenze, forse l'unica in grado di formare giovani con la preparazione richiesta. Per tale motivo, il sistema universitario italiano è pienamente consapevole della grande responsabilità che ha nei confronti del Paese, soprattutto in questo delicato momento storico.

Per quanto concerne il Pnrr, è fondamentale che le iniziative messe in campo dalle università abbiano due caratteristiche sostanziali. Per prima cosa le scelte progettuali devono porre al centro il Paese, non l'università. Le università non gestiscono i soldi del Pnrr per far crescere le università stesse, per fare bei progetti di ricerca o per fare altre cose. I fondi sono stati assegnati alle università per dare un contributo che accompagni la crescita del Paese in questo momento fondamentale. La seconda caratteristica concerne l'orizzonte temporale di utilizzo di queste risorse, che devono essere impiegate pensando ad una capacità di sviluppo post-2026. Non dobbiamo fare l'errore di focalizzarci sulla necessità di essere rapidi e incisivi per non perdere l'occasione, perché queste risorse, in larga parte, sono a debito e le pagheranno i nostri figli. Questi soldi andranno investiti pensando che ne usufruiscano i nostri ragazzi, non noi fino al 2026. Lo dico per mettere in guardia rispetto ad un pericolo: l'arrivo di finanziamenti così massicci nel mondo universitario potrebbe drogare il sistema, abituando le persone a pensare a progetti meno competitivi a livello internazionale. A differenza di altri enti coinvolti nei finanziamenti del Pnrr, il mondo universitario lavora da più di vent'anni con i progetti europei ed è abituato a seguire determinate regole di rendicontazione e a rispettare precise tempistiche. Nel caso del Pnrr i tempi sono ancora più stringenti e incalzanti, ma il punto della questione non è tanto quello di riuscire a fare le cose in tempo (anche se sarà impegnativo per le molte iniziative messe in campo) ma sarà quello di farle con una prospettiva di visione nel medio termine, oltre 2026. Ciò che accadrà fino al 2026 riveste un interesse relativo, quello che conta davvero è capire cosa rimarrà dopo il 2026 di questi investimenti.

Negli ultimi tempi l'università sta evolvendo verso un sistema sempre più attento alle trasformazioni in atto nella società italiana. Una società dove le famiglie hanno ancora un ruolo determinante nella scelta del percorso formativo dei figli, anche in modo indiretto. Molti studenti dichiarano di aver intrapreso un percorso di studi rispetto ad un altro motivando la decisione come una scelta personale. Eppure, anche in questo caso, la famiglia gioca un ruolo fondamentale, perché è l'educazione ricevuta negli anni precedenti che orienta le decisioni dei giovani. Per questo motivo è importante comunicare anche alle famiglie qual è l'impatto delle grandi trasformazioni in atto, altrimenti i ragazzi e le ragazze continueranno a scegliere percorsi formativi degni e importanti, ma non allineati ai bisogni della società in questo preciso momento storico. Si fa presto a dire “mancano ingegneri” – ed effettivamente ne mancano molti – ma non è possibile precettare i ragazzi e le ragazze che si iscrivono ad altri corsi di laurea. La conseguenza è un evidente squilibrio: non c'è un numero sufficiente di ingegneri mentre abbondano altre figure professionali, che talvolta faticano a trovare una collocazione nel mercato del lavoro.

Va sottolineato, inoltre, che l'orizzonte geografico per i nostri ragazzi non è più l'Italia, ma l'Europa. E studiare all'estero o studiare in Italia dipende, talvolta, da specifiche opportunità. Un esempio: i test di ammissione a Medicina, facoltà ad accesso programmato nazionale, è molto più selettivo in Italia rispetto alla Spagna e di conseguenza c'è un flusso di studenti verso il Paese iberico, dove è più facile riuscire a entrare. Alla base c'è sicuramente un problema di armonizzazione delle regole a livello europeo, ma non ho mai pensato che la cosiddetta “fuga dei cervelli” fosse in assoluto un male. Il problema è diverso ed è la mancanza di un flusso simmetrico. I giovani italiani vanno a lavorare in Svezia, in Germania o in Inghilterra perché li trovano delle opportunità di lavoro; ma svedesi, tedeschi e inglesi non arrivano nel nostro Paese, perché l'Italia non è attrattiva per chi possiede professionalità elevate. Il problema dell'Italia, in questo momento, è lo sbilanciamento dei flussi, non il fatto che gli italiani si muovano per andare a lavorare all'estero. E non mi riferisco al fenomeno degli immigrati stranieri in generale, in questo caso parlo di una circolazione all'interno dell'Unione europea. Le motivazioni della scarsa attrattività dell'Italia sono molteplici: i salari bassi, la burocrazia, il “sistema Italia”, tanti fattori che concorrono a rendere poco appetibili le opportunità lavorative italiane agli occhi di un tedesco o di un olandese. È una dinamica da prendere seriamente in considerazione, perché se l'Italia permane un Paese a flussi asimmetrici, i lavoratori in uscita non verranno mai compensati da quelli in entrata e avremo sempre un saldo negativo, con una notevole perdita di capitale umano. E non stiamo parlando di pochi casi, i dati li conoscete meglio di me. I laureati italiani di alto livello emigrano non per mancanza di opportunità lavorative in Italia, ma per la presenza, negli altri Paesi, di occupazioni migliori e più remunerative. Finché il nostro Paese non riuscirà ad offrire delle

(*) Rettore dell'Università di Trento.

opportunità di lavoro altrettanto competitive, avremo sempre difficoltà a reperire le professionalità e le competenze necessarie al mercato del lavoro.

* * *

CONCLUSIONE DEI LAVORI. TEMI AFFRONTATI E SPUNTI DI RIFLESSIONE

Tommaso Miele (*)

Saluto tutti i partecipanti a questo importante convegno sul contributo delle autonomie locali nella attuazione del Pnrr e sul ruolo che la Corte dei conti può e deve avere nell'ambito della stessa attuazione, e ringrazio gli organizzatori, e in particolare l'amico Giampiero Pizziconi e tutto il comitato scientifico, per avermi affidato il compito, non facile, di trarre le conclusioni del convegno. Visti i tempi molto ristretti, cercherò di contenere il mio intervento e le mie conclusioni in dieci-quindici minuti, anche perché, vista l'ora e il ritardo accumulato, parlando per un tempo maggiore abuserei della vostra pazienza. Per questo farò come gli avvocati che vogliono accattivarsi le simpatie del collegio e si rimettono all'atto scritto, anche perché, come abbiamo fatto per il convegno di Madonna di Campiglio dell'anno scorso (qui parlo anche nella veste di direttore della *Rivista della Corte dei conti*) anche quest'anno vi è l'intenzione da parte mia e degli organizzatori di pubblicare gli atti del convegno.

Proprio in considerazione dei tempi molto stretti in cui ho intenzione di contenere il mio intervento vado subito al cuore del problema per affrontare il ruolo e il contributo delle autonomie locali nella attuazione del Pnrr, il ruolo che la Corte dei conti può e deve avere nell'ambito della stessa attuazione e il ruolo che la stessa Corte è chiamata oggi a svolgere nell'attuale contesto istituzionale.

Il convegno è stato ricchissimo di spunti di riflessione, di ogni tipo. Le relazioni sono state tutte estremamente interessanti e, quindi, è veramente difficile fare una sintesi. Anche per questo mi limiterò ad evidenziare pochi, ma significativi, spunti di riflessione. Da questa due giorni è emerso che il Pnrr è una grande opportunità per il rilancio del nostro Paese e della nostra economia, tanto più importante alla luce della crisi energetica (che pure è stata più volte evocata in queste giornate) e dell'aumentato costo delle materie prime connesso al conflitto in Ucraina. Quindi il Pnrr, concepito e adottato per rilanciare il Paese dopo la crisi pandemica, diventa ancora più importante in quanto rappresenta una grande opportunità che, come ha detto il ministro Giorgetti stamattina, non possiamo solo provare a cogliere, ma dobbiamo assolutamente impegnarci per cercare di realizzare pienamente, cogliendone tutte le opportunità e le potenzialità.

Per cogliere questa opportunità bisogna, tuttavia, tenere nella dovuta considerazione anche quanto già detto sia dal presidente dell'Ance, sia dal segretario generale dell'Anci, i quali hanno evidenziato le grandi difficoltà e l'impatto che il Pnrr ha su alcuni settori della nostra economia e della crescita e sulla modernizzazione di tutto il nostro Paese.

Il Pnrr, quindi, è una grande opportunità per il nostro Paese e per il rilancio della nostra economia, tanto più importante alla luce della crisi energetica e delle materie prime conseguenti al conflitto in Ucraina. È un'opportunità che va assolutamente colta con il contributo di tutti e soprattutto con un'amministrazione pubblica efficiente, capace di intercettare le enormi risorse che l'Europa ci mette a disposizione per fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica.

È quanto mai importante, quindi, intercettare e gestire bene queste risorse, e questo lo dico soprattutto da rappresentante della Corte dei conti, perché non basta solo intercettare queste ingenti risorse ma occorre anche saperle gestire bene. E per fare ciò abbiamo bisogno di una pubblica amministrazione estremamente efficiente, come è stato evidenziato da tutti i rappresentanti delle varie amministrazioni centrali e locali che si sono succeduti negli interventi di questo convegno. Dobbiamo assolutamente impegnarci a rimuovere quella burocrazia che blocca ogni novità.

In proposito voglio, tuttavia, sottolineare che non si può imputare sempre alla burocrazia ogni inefficienza e ogni ostacolo, perché noi abbiamo una classe dirigente estremamente competente. Quando si parla di lacci e laccioli della burocrazia non dobbiamo dimenticare che i dirigenti e i funzionari, e gli stessi amministratori, sono chiamati quotidianamente ad applicare una normativa la cui qualità è sotto gli occhi di tutti. Oggi abbiamo una regolazione, ovvero una qualità della legislazione, veramente discutibile, chi è chiamato ad applicare una norma o a trovare la fattispecie di una determinata norma è costretto a fare uno slalom o a ricostruire un puzzle fra leggi, leggine, statuti, regolamenti e chi più ne ha più ne metta, addirittura circolari e linee guida, che qualcuno ha evocato e definito fonti di *soft law*.

Il problema della qualità della legislazione è direttamente collegato anche alla annosa questione della paura della firma. E qui io dico subito che per superare la paura della firma non occorre eliminare o attenuare le responsabilità, e segnatamente la responsabilità amministrativa, ma occorrono regole chiare.

Oggi è opinione diffusa che le lentezze delle amministrazioni pubbliche nello svolgimento dell'attività amministrativa e nella realizzazione delle opere pubbliche siano determinate dalla cosiddetta burocrazia difensiva, e cioè, dalla paura di amministratori e dirigenti pubblici di incorrere nella responsabilità di dover risarcire eventuali danni erariali che possono derivare dai loro provvedimenti. Si è così diffuso nell'opinione pubblica e nella classe politica il convincimento che a bloccare i cantieri e a rallentare l'azione amministrativa sia la cosiddetta "paura della firma", cioè la paura di firmare provvedimenti da cui possono derivare danni erariali che gli stessi amministratori e dirigenti pubblici

(*) Presidente aggiunto della Corte dei conti, presidente della Sezione giurisdizionale per il Lazio e direttore del Servizio massimario e Rivista.

possono essere chiamati dalla Corte dei conti a risarcire. Proprio per attenuare le responsabilità ed aiutare amministratori e dirigenti pubblici a superare la paura della firma, nel 2020 il Governo Conte approvò una norma, l'articolo 21 del decreto Semplificazioni n. 76/2020, che ha limitato al solo dolo la responsabilità per danno erariale derivante da condotte commissive, eliminando, di fatto, la responsabilità per danno erariale dovuta a comportamenti connotati da colpa grave, e cioè da grave negligenza.

Non si può negare che la paura della firma esista, ma la soluzione non è certamente quella di eliminare o di mitigare le responsabilità di chi è chiamato ad amministrare la cosa pubblica e a gestire ingenti somme di denaro, e tollerare che tali somme vengano gestite con superficialità e leggerezza – atteso che in questo consiste la colpa grave – perché in democrazia autonomia e responsabilità sono una endiadi inscindibile. Eliminare o attenuare i controlli e le responsabilità significa abbassare il livello di attenzione e creare sacche di impunità nella corretta gestione delle risorse pubbliche e nel controllo della spesa pubblica. Significa, in altre parole, gettare via il bambino con l'acqua sporca, cosa che, soprattutto in momento come quello attuale, in cui le amministrazioni pubbliche sono chiamate a gestire le ingenti risorse del Pnrr, non ci possiamo assolutamente permettere.

Il Paese, l'Europa, le imprese, le famiglie e i cittadini, invece, non solo chiedono di non abbassare la guardia, ma hanno il diritto di pretendere da amministratori e dirigenti pubblici che quelle risorse vengano gestite con la massima oculatezza e diligenza, anche perché gran parte delle stesse dovranno essere restituite dai nostri figli e dalle generazioni future.

Il rimedio per superare la paura della firma non è, quindi, quello scelto dal Governo Conte nel 2020 con l'art. 21 del decreto Semplificazioni, eliminando o attenuando le responsabilità derivanti da colpa grave per i fatti commissivi, perché questa soluzione ha creato un vero e proprio *vulnus* nella sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. La soluzione per superare la paura della firma sta, piuttosto, nell'intervenire sulla qualità della regolazione e della legislazione. Per mettere le pubbliche amministrazioni in condizione di realizzare i programmi e di intercettare le risorse del Pnrr, ci vogliono regole chiare, occorre migliorare e semplificare la legislazione e, in particolare, il codice degli appalti.

Per agevolare le pubbliche amministrazioni, occorre assolutamente intervenire sulla qualità della regolazione e della normazione. Occorre una legislazione chiara e semplice, snella, accessibile a tutti. Occorre modificare e semplificare il codice degli appalti. Si eviterebbero i ricorsi al giudice amministrativo e le possibili ipotesi di responsabilità per danno erariale. È, pertanto, auspicabile che il Parlamento e il Governo non solo non abbassino la guardia su controlli e responsabilità nella sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, ma che intervengano in maniera decisa e radicale sulla qualità della regolazione e della normazione. Occorre, ripeto, una legislazione chiara e semplice, snella, accessibile a tutti, occorrono regole chiare per dare indicazioni precise alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini, e agli stessi operatori del diritto. Oltre alla paura della firma per le possibili ipotesi di responsabilità per danno erariale, si eviterebbero il frequente contenzioso e i ricorsi al giudice amministrativo che assai spesso bloccano i cantieri e rallentano l'azione amministrativa.

Purtroppo, chi è chiamato ad applicare la legge è costretto a fare una ricostruzione defatigante, e questa operazione ormai abituale non è affatto compatibile con un'amministrazione pubblica efficiente, efficace e tempestiva. A tale riguardo non bisogna dimenticare, peraltro, che al fine di intercettare le risorse del Pnrr la tempestività dell'azione della pubblica amministrazione è fondamentale, perché se non si presentano i progetti entro i tempi prestabiliti non riusciremo ad intercettare i fondi del Pnrr.

Per questo motivo noi abbiamo anche una grande responsabilità generazionale. A tale riguardo occorre ricordare che gran parte delle risorse che riusciremo a intercettare non sono risorse, come si diceva una volta, a fondo perduto, ma sono risorse a debito, che noi e le future generazioni, i nostri figli, saremo costretti a restituire. Per questo ognuno di noi deve fare la sua parte per gestire con estrema efficienza dette risorse. Altrimenti resteranno sulle future generazioni le conseguenze dell'aver speso male e/o gestito male queste risorse. La mancata realizzazione delle opere che potremmo realizzare, che abbiamo la capacità e la possibilità di realizzare, graverà sulle generazioni future, sui nostri figli, che avranno l'obbligo di restituire queste risorse. Di qui l'esigenza di impiegare queste risorse nel miglior modo possibile, nella maniera più razionale possibile. Di qui la necessità di una pubblica amministrazione estremamente efficiente, che deve essere messa in grado di essere funzionante, efficiente e tempestiva, possibilmente anche mediante la guida e l'assistenza di altre istituzioni come la Corte dei conti.

Venendo ora ai temi e al ruolo della Corte dei conti, vorrei tracciare veramente una sintesi e offrire spunti di riflessione. Sul tema del convegno e il ruolo della Corte dei conti, in relazione alle autonomie territoriali e al Pnrr, il consigliere Tessaro ha fatto un bel quadro di ricostruzione di tutte le funzioni del controllo, tutte le forme di controllo della Corte. Sono rimasto colpito anche dall'intervento del collega presidente Orefice che ha richiamato l'attenzione sul fatto che la Corte c'è ed è pronta a corrispondere alle esigenze della pubblica amministrazione e a svolgere pienamente il proprio ruolo per il rilancio del Paese e dell'economia. In altre parole, la Corte è già intestataria di funzioni ed è già pronta, perché praticamente, come è stato detto da tutti i colleghi che si sono succeduti nel corso di questa due giorni, e segnatamente in questa sessione, tutte le sezioni della Corte sono al lavoro per fare ognuno la propria parte e, qualora un'amministrazione pubblica avesse bisogno di essere supportata, guidata, la Corte è pronta a corrispondere alle richieste di supporto.

Si tratta pertanto della possibilità di intercettare, attraverso una pubblica amministrazione efficiente e tempestiva, circa 209 miliardi, di cui una parte a fondo perduto e la maggior parte da restituire nei prossimi anni. Proprio per questo

motivo, queste ingenti risorse vanno intercettate e gestite bene, con la massima capacità gestionale e amministrativa. Perciò le amministrazioni pubbliche si devono attrezzare e vanno aiutata ad amministrare e gestire queste risorse. Qui entra in gioco il ruolo della Corte dei conti, che può svolgere un ruolo fondamentale per aiutare ed assistere le pubbliche amministrazioni, sia in sede di controllo che in sede giurisdizionale. In sede di controllo la Corte può svolgere un ruolo fondamentale sia con il controllo preventivo che con il controllo concomitante

È inutile negare che la paura della firma, di cui parlerò anche di qui a poco con riferimento alla giurisdizione, esiste e rappresenta un problema reale per la celerità e l'efficienza della pubblica amministrazione e la realizzazione delle opere pubbliche. Essa è dovuta certamente alla qualità della legislazione, ma è dovuta anche alla paura per amministratori e dirigenti della pubblica amministrazione di incorrere in ipotesi di danno erariale e di conseguenti fattispecie di responsabilità amministrativa.

Come ho già detto, oggi chi è chiamato ad applicare le regole è costretto a muoversi in un puzzle difficilissimo da ricostruire, anche per noi addetti ai lavori. Anche per noi giuristi di professione diventa assai spesso difficile trovare la fattispecie regolatrice di un caso.

La scorsa settimana è stata approvata con la legge delega n. 78/2022, l'ennesima delega per la riforma del codice degli appalti. Speriamo che nei sei mesi vengano fuori, alla luce dei criteri direttivi definiti dalla legge citata, regole chiare. Occorrono regole chiare, precise, che non comportino problemi interpretativi, che non costituiscano lacci e laccioli, perché questo agevolerebbe sicuramente il buon funzionamento della pubblica amministrazione e la ripresa dell'economia.

L'art. 21 del d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), è in distonia con tutto, anche con la normativa europea sul Pnrr, che raccomanda ai Paesi membri di elevare la soglia di attenzione nella gestione delle risorse del Pnrr. Quindi questa è una norma che veramente andrebbe espunta dall'ordinamento, anche se, purtroppo, fa comodo tenerla lì. Secondo me, l'articolo 21 del decreto n. 76/2020 è in distonia con tutto, ma, soprattutto, non va nella direzione della sana e corretta gestione delle risorse del Pnrr. E a tale riguardo vorrei ricordare quanto ho già detto, e cioè che noi abbiamo una responsabilità generazionale per non riversare un debito nei confronti delle future generazioni, lasciandole senza soldi e senza strutture.

Oltre ad una regolazione chiara, occorre quindi una Corte dei conti che effettui tempestivamente ed efficacemente i propri controlli e che riesca anche a stare vicino e a rassicurare gli amministratori, perché la paura della firma, come dicevo prima, purtroppo esiste. Chi è chiamato a firmare determinati atti ha paura di incappare in ipotesi di danno erariale e di finire davanti alla Corte dei conti.

A tale riguardo, proprio per attenuare la paura della firma, la Corte potrebbe svolgere anche un ruolo di assistenza e di supporto per amministratori e dirigenti chiamati ad operare importanti scelte gestionali. Bene ha fatto stamattina il collega Carlo Chiappinelli a rimarcare come determinate funzioni, anche consultive, sia a livello centrale che a livello regionale per le sezioni di controllo della Corte, sono già previste dalla normativa in vigore.

Esse andrebbero però sviluppate e rese effettive. Oggi la Corte è quanto mai viva e vitale, è una istituzione moderna e necessaria, ma per interpretare al meglio il ruolo e le funzioni che la Costituzione le intesta, essa deve rinnovarsi e adeguarsi alle mutate esigenze istituzionali, nel senso che deve adeguare il proprio ruolo e le proprie funzioni alle mutate esigenze istituzionali, alle esigenze che il Paese, l'Europa, le istituzioni e i cittadini ci chiedono. Se vuole svolgere al meglio il ruolo e le funzioni che la Costituzione le intesta, più che censurare e sanzionare a posteriori le amministrazioni pubbliche, la Corte si deve porre nei confronti delle amministrazioni con uno spirito diverso, in una posizione assolutamente compatibile con l'autonomia degli enti territoriali e degli enti locali secondo la previsione dell'articolo 114 della Costituzione. Deve assisterle ed accompagnarle nello svolgimento delle funzioni ad esse intestate e nella gestione della spesa pubblica, aiutandole, nell'esercizio delle funzioni di controllo, ad assicurare la legittimità della spesa pubblica e a tenere i conti in ordine, e garantendo, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, perseguendo le ipotesi di danno erariale derivanti da casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Da sempre la Corte dei conti è stata un presidio di legalità e di democrazia al servizio del Paese, delle istituzioni e dei cittadini. Oggi, come ho detto, la Corte è ancora una istituzione viva e vitale e quanto mai attuale, moderna e necessaria ad assicurare, nell'esercizio delle funzioni di controllo, la legittimità della spesa pubblica e a tenere i conti pubblici in ordine, e, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, perseguendo le ipotesi di danno erariale derivanti da casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Oggi la Corte dei conti, oltre che un presidio di legalità, e segnatamente della legalità finanziaria, deve essere, e deve essere avvertita, come un presidio di democrazia, esercitando in posizione di autonomia, di indipendenza e di terzietà, e cioè con tutte le guarentigie di una magistratura, le funzioni giurisdizionali e di controllo che la Costituzione le assegna nell'interesse del Paese, delle stesse istituzioni e soprattutto dei cittadini, dei contribuenti che pagano le tasse. Attraverso la Corte dei conti, e cioè attraverso una magistratura autonoma e indipendente rispetto al Governo e alle stesse amministrazioni controllate, sono i cittadini che controllano le legittimità della spesa pubblica e la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. In questo senso la Corte è un presidio di democrazia ed è al servizio dello Stato-comunità. Anche noi magistrati della Corte dobbiamo avere l'intelligenza e la sensibilità di saper cogliere quello che oggi il Paese, l'Europa, le istituzioni e i cittadini ci chiedono. Oggi la Corte dei conti si deve mettere al servizio

delle amministrazioni pubbliche ed accompagnarle ed assisterle nel tenere i conti in equilibrio e in ordine, e nel garantire la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

A conclusione di questi due giorni di confronto e di dibattito, volendo fare la sintesi di quanto è stato detto dai vari relatori che si sono succeduti, posso dire che le problematiche che ci hanno rappresentato gli amministratori locali e i rappresentanti delle varie categorie esistono sicuramente, ma io mi sento di poter dire che la Corte dei conti in questo particolare contesto sta facendo e farà il suo dovere, è – come si dice – “sul pezzo”, e vuole dare veramente un contributo fattivo al conseguimento delle risorse del Pnrr e alla corretta e sana gestione delle stesse, anche in ossequio al principio di responsabilità intergenerazionale che abbiamo verso i nostri figli e le future generazioni.

* * *

Direzione e redazione

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: massimario.rivista@corteconti.it



ISBN 978-88-498-5743-6



I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)