

## 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.

\* \* \*