



CORTE DEI CONTI

**COLLEGIO PER IL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

composto dai magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente
Federico Pepe	Consigliere
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Stefania Anna Dorigo	Primo Ref., relatore
Marinella Colucci	Referendario
Fedor Melatti	Referendario
Anna Peta	Referendario
Gaspere Rappa	Referendario

nella camera di consiglio del 21 giugno 2022

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i.;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con RD 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

VISTO l'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15;

VISTO l'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, n. 14 e s.m.i.;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti 10 novembre 2021, n. 272;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo 22 dicembre 2021, n. 21, con la quale è stato approvato il documento concernente la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2022", ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14/DEL/2000 cit;

VISTA la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 1 del 22 febbraio 2022, con la quale è stato approvato il "Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2022" (Programmazione 2022);

VISTO il decreto n. 3/2022 con cui il Presidente del Collegio ha assegnato al Primo Ref. Stefania Anna Dorigo l'istruttoria del progetto "Salute, ambiente, biodiversità e clima" - Piano Nazionale per gli investimenti complementari al PNRR;

VISTA la nota n. 77 del 10 marzo 2022, con cui il Magistrato istruttore ha chiesto prime informazioni in merito al progetto al Capo di Gabinetto del Ministero della salute;

VISTA la nota n. 5395 del 25.3.2022 (acquisita al prot. Corte dei conti – CACC n. 117 del 28.3.2022) con cui il Ministero trasmetteva le informazioni richieste;

VISTA la successiva nota n. 131 del 6.4.2022, con venivano effettuati ulteriori approfondimenti istruttori presso i soggetti attuatori (Istituto Superiore di Sanità – I.S.S. e Direzione Generale Prevenzione del Ministero della Salute - DGPREV);

VISTE le note di riscontro dell'I.S.S. n. 15441 del 20.4.2022 (acquisita al prot. Corte dei conti – CACC n. 172 del 22.4.2022) e della DGPREV n. 174 del 22.4.2022;

VISTA la nota n. 204 del 23.5.2022, con cui il Magistrato istruttore contestava ai soggetti attuatori la presenza di alcune irregolarità nella attuazione del progetto, relativamente al I trimestre 2022;

VISTA la nota n. 20876 del 30.5.2022 (acquisita al prot. Corte dei conti – CACC n. 226 del 31.5.2022) con cui l’I.S.S. concordava con le osservazioni del Magistrato istruttore;

VISTA l’ordinanza n. 3/2022 del 13 giugno 2022, con cui il Presidente ha convocato l’odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Ref. Stefania Anna Dorigo

PREMESSO IN FATTO

Con deliberazione n. 1/2022, questo Collegio ha approvato il “*quadro programmatico del controllo concomitante*” relativo all’anno 2022, assoggettando al proprio esame, fra gli altri, il progetto “Salute, ambiente, biodiversità e clima”, finanziato dal Piano Nazionale per gli investimenti complementari al PNRR. L’investimento mira a rafforzare la capacità, l’efficacia, la resilienza e l’equità del Paese nell’affrontare gli impatti sulla salute attuali e futuri, associati ai rischi ambientali e climatici, in una visione *One-Health*.

Con nota n. 77 del 10 marzo 2022 il Magistrato istruttore chiedeva prime informazioni al Ministero della Salute, quale titolare del progetto. In particolare, l’Amministrazione veniva invitata a riferire sullo stato di attuazione finanziaria e sullo stato di realizzazione del progetto, in specie con riguardo al sub-investimento n. 1.1, “rafforzamento complessivo delle strutture e dei servizi di SNPS-SNPA a livello nazionale, regionale e locale”, per il quale già nel I trimestre 2022 il D.M. 15 luglio 2021 ha previsto il conseguimento di un obiettivo (pubblicazione di un bando per il rafforzamento delle strutture SNPA).

Con nota n. 5395 del 25.3.2022 (acquisita al prot. Corte dei conti – CACC n. 117 del 28.3.2022) il Ministero trasmetteva le informazioni richieste, chiarendo nel dettaglio l'oggetto e l'evoluzione del progetto, di cui veniva inviato il piano operativo. Da tale documento emergeva che la prima *milestone* da conseguire entro marzo 2022 attiene al sub-investimento n. 1.1. (rafforzamento del sistema SNPA/SNPS) e consiste, in dettaglio, nella pubblicazione di un bando per il 5% del rafforzamento complessivo delle strutture regionali (SNPA). Con successiva nota n. 131 del 6.4.2022 venivano effettuati ulteriori approfondimenti presso i soggetti attuatori, ossia l'Istituto Superiore di Sanità (I.S.S.), a cui è rimesso il rafforzamento delle strutture del Servizio Nazionale Protezione Ambiente (SNPA) e la Direzione Generale Prevenzione (DGPREV) del Ministero della salute, che ha il compito di prestare un'attività di consulenza normativa ai fini della formale istituzione del Servizio Nazionale Protezione Salute (SNPS).

In particolare, all'I.S.S. veniva chiesto di riferire sulla tempistica di avvio del progetto e sui criteri elaborati per definire il riparto delle risorse finanziarie fra le strutture del SNPA nonché la priorità degli interventi da realizzare; veniva altresì chiesto alla DGPREV di riferire circa i tempi di istituzione della rete "Salute-Ambiente-Clima" (SNPS), sinergica all'attuale Sistema a rete nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA).

L'I.S.S. forniva i chiarimenti chiesti con nota n. 15441 del 20.4.2022 (acquisita al prot. Corte dei conti – CACC n. 172 del 22.4.2022), corredata di numerosi allegati; la DGPREV dava invece riscontro con nota acquisita al prot. Corte dei conti – CACC n. 174 del 22.4.2022.

Il Magistrato istruttore, ritenendo che a seguito dello scambio di note intercorse con l'Amministrazione fossero emersi profili di criticità – seppur di non rilevante tenore – inviava quindi all'I.S.S. e alla DGPREV (quest'ultima interessata per motivi di opportunità, non essendo le anomalie emerse afferenti a fasi attuative di competenza di tale soggetto) la nota n. 204 del 23.5.2022, con la

quale venivano rappresentate le carenze in parola e indicati alcuni profili meritevoli di rafforzamento; i soggetti attuatori venivano quindi invitati a presentare, ove lo ritenessero, ulteriori osservazioni.

Con nota n. 20876 del 30.5.2022 (acquisita al prot. Corte dei conti – CACC n. 226 del 31.5.2022) l'I.S.S. concordava con le osservazioni del Magistrato istruttore in merito alla opportunità di procedere al rafforzamento di alcuni aspetti del progetto. La DGPREV non forniva specifiche osservazioni.

Con relazione dell'8 giugno 2022 il Magistrato istruttore rimetteva al Presidente del Collegio le conclusioni della attività istruttoria condotta relativamente al progetto in esame per il I trimestre 2022, affinché le stesse fossero ostese al Collegio. Con ordinanza n. 3/2022 il Presidente convocava l'odierna camera di consiglio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento.

Il controllo concomitante, per la prima volta introdotto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009 n. 15, è stato recentemente rinnovato, in una più specifica declinazione, dall'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 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. In particolare, il Legislatore ha avvertito la necessità di intensificare e prevedere, nell'ambito di quelle demandate alla Corte dei conti, nuove forme di controllo, in grado di assicurare – oltre alle consolidate verifiche di legittimità sui singoli atti e di valutazione ex post delle gestioni condotte dai soggetti pubblici al fine, non

rinunciabile, di orientarne e correggerne l'attività – altresì un controllo tempestivo ed un'azione propulsiva finalizzata al corretto impiego delle risorse disponibili, in parte provenienti anche dall'Unione europea e rimesse alla gestione pubblica, al fine di intercettare e, ove possibile, prevenire, attraverso un dialogo aperto con le stesse Amministrazioni, gravi irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo. La finalità del controllo concomitante si rivela, in tal senso, inedita ed incisiva, volta ad assicurare, con tempi e modalità più immediati e stringenti, quell'efficacia dell'azione amministrativa radicata nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione e che trova garanzia non solo e non tanto nella legittimità dei singoli atti e nella verifica di una corretta gestione delle Amministrazioni centrali o locali al fine di indicarne *ex post* i correttivi, bensì in un controllo che affianca, passo dopo passo, l'azione amministrativa nei singoli segmenti di attuazione delle diverse misure ed interventi voluti dal legislatore e bisognosi di trovare, per essere efficaci, corretta e tempestiva attuazione presso i destinatari. Come evidenziato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte già all'indomani dell'approvazione della legge n. 15 del 2009, il controllo concomitante rimanda ad un controllo su gestioni *“in corso di svolgimento”*, cioè *“... gestioni non ancora concluse, in ordine alle quali sono possibili interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l'interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli”* attraverso correttivi *“in corso d'opera, mirati anche alla prevenzione, come tali più efficaci di quelli essenzialmente preordinati a misure di riparazione del danno o all'indicazione di correttivi”* (cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 29/CONTR/09).

La vigente normativa tipizza vari esiti dell'attività di controllo concomitante, così schematizzabili:

a) nei casi previsti dall'art. 11, co. 2, legge n. 15/2009 (gravi irregolarità gestionali, gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione),

comunicazione, per il tramite del Presidente della Corte, al Ministro, il quale può disporre la sospensione dell'impiego delle somme, in quanto espressamente richiamata dall'art. 22 del d.l. 76/2020; inoltre, in caso di rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi: comunicazione al Ministro, il quale rimuove gli impedimenti o adotta gli atti previsti dalla norma;

b) nei casi previsti dall'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 (gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi), comunicazione all'amministrazione ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 21, co. 1, del d. l.vo n. 165/2001.

Oltre agli esiti normativamente previsti, qualora accerti la presenza di ritardi o di carenze gestionali non tali da integrare la soglia di gravità prevista dalle disposizioni di cui alla legge n. 15 del 2009 e al d.l. n. 76 del 2020, il Collegio può indirizzare all'Amministrazione specifiche raccomandazioni e avvisi (warning), affinché venga stimolato un percorso auto-correttivo – che l'Amministrazione potrà declinare sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa, delle attività gestionali, sia sul piano dei “controlli interni” – che porti ad una più efficace ed efficiente gestione delle risorse finanziarie. Come già a suo tempo evidenziato dalla Corte costituzionale in materia di controllo sulla gestione, *“perché questo obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione di tale funzione di controllo a un organo, come la Corte dei conti, la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi”* (Corte cost., sentenza n. 29/1995).

2. Breve inquadramento del progetto.

Il Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), approvato con D.L. 6 maggio 2021, n. 59 e convertito con modificazioni dalla Legge 101/2021,

è finalizzato a integrare con risorse nazionali gli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Con decreto del Ministero dell'Economia e Finanze del 15 luglio 2021 sono stati individuati, per ciascuno degli investimenti del PNC di competenza del Ministero della Salute, gli obiettivi iniziali, finali e intermedi.

All'interno del PNC è previsto uno specifico investimento relativo al sistema "Salute, Ambiente, Biodiversità e Clima", che risulta essere strettamente collegato all'azione di riforma oggetto della Missione 6 – Salute del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) denominata *«Definizione di un nuovo assetto istituzionale sistemico per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con un approccio integrato (One Health)»*.

L'investimento mira a rafforzare la capacità, l'efficacia, la resilienza e l'equità del Paese nell'affrontare gli impatti sulla salute attuali e futuri, associati ai rischi ambientali e climatici, in una visione *One-Health*. Il piano è concepito per migliorare e armonizzare le politiche e le strategie di attuazione della prevenzione primaria e della risposta del Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.) alle malattie acute e croniche - trasmissibili e non trasmissibili - associate a rischi ambientali. L'investimento si indirizza in particolare a potenziare l'integrazione funzionale e operativa delle strutture del S.S.N. che operano a tutela della salute collettiva, perseguendo obiettivi di promozione della salute, prevenzione delle malattie e delle disabilità, e il miglioramento della qualità della vita, in particolare rispetto a determinanti di rischio ambientali e climatici, definendo un Sistema Nazionale di Protezione della Salute (SNPS) che, sia a livello centrale sia a livello regionale e locale, operi in costante coordinamento e integrazione con l'esistente Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale (SNPA).

L'investimento si pone i seguenti obiettivi:

- il rafforzamento complessivo delle strutture e dei servizi di SNPS-SNPA a livello nazionale, regionale e locale, migliorando le infrastrutture, le capacità umane e tecnologiche e la ricerca applicata;

- lo sviluppo e implementazione di specifici programmi operativi pilota per la definizione di modelli di intervento integrato salute-ambiente-clima in due siti contaminati selezionati di interesse nazionale;

- la formazione di livello universitario e la creazione di un programma nazionale di formazione continua in salute-ambiente-clima;

- la promozione e finanziamento di ricerca applicata con approcci multidisciplinari in specifiche aree di intervento salute-ambiente-clima;

- lo sviluppo di una piattaforma di rete digitale nazionale SNPS-SNPA.

Gli obiettivi sopra elencati corrispondono, di fatto, ai vari sub-investimenti del progetto.

Le risorse finanziarie stanziare sono pari nel complesso a € 500,01 mln, a valere sul bilancio dello Stato nel periodo 2021-2026 (cfr. allegato n. 1 al D.M. 15.7.2021). In particolare, per il 2021 è previsto uno stanziamento di € 51,49 mln, nel 2022 di € 128,09 mln.

Fra i vari sub-investimenti, quello che assorbe maggiori risorse finanziarie è il n. 1.1. – *“rafforzamento complessivo delle strutture e dei servizi di SNPS-SNPA a livello nazionale, regionale e locale”*, al quale sono destinati in totale € 415.379.000 (circa l’83% dell’investimento complessivo). In particolare, il sub-investimento è finalizzato al rafforzamento del sistema SNPS-SNPA durante un arco temporale quinquennale (2021-2026). A tal proposito, l’efficientamento si muoverà lungo due direttrici. La prima prevede la creazione del Sistema Nazionale di prevenzione della salute dai rischi climatici e ambientali (SNPS), che sarà costituito da più soggetti destinati ad agire in modo coordinato (Dipartimenti di prevenzione, Regioni e province autonome, Istituti Zooprofilattici Sperimentali, Istituto superiore di sanità e Ministero della Salute) e potenzierà le strutture del S.S.N.

operanti nella tutela della salute collettiva; la seconda prevede il potenziamento del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), creato con L. 132/2016 e del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le agenzie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per la protezione dell'ambiente.

Una prima tappa di questo percorso di efficientamento è rappresentata dall'adozione di un bando di gara per il rafforzamento del 5% complessivo delle strutture SNPA, milestone da conseguire entro il 31 marzo 2022.

Per quanto attiene ai soggetti attuatori, il rafforzamento delle strutture è rimesso all'I.S.S.; l'Istituto, in particolare, definisce specifiche procedure di valutazione e gestione tecnico-scientifica e amministrativa, finalizzate a:

- verifica di eleggibilità e congruità delle richieste di ammodernamento di strutture e fabbisogni da SNPA;

- verifica sui soggetti attuatori della congruità dei bandi / conformità interventi / stato di avanzamento periodico. L'ISS implementa le procedure sopra indicate per la verifica sulle Regioni e province autonome rispetto a:

- congruità dei bandi;
- conformità interventi;
- stato di avanzamento periodico.

L'I.S.S. provvede anche ad assegnare le risorse finanziarie al SNPA e alle Regioni e province autonome.

La DGPREV ha il compito di prestare un'attività di consulenza normativa ai fini della formale istituzione del SNPS (che, come si vedrà, ha avuto luogo con D.L. 36/2022).

3. Le carenze emerse al termine dell'istruttoria condotta in relazione al I trimestre 2022.

Come già accennato, il progetto in esame prevede vari sub-investimenti, la maggior parte dei quali troveranno attuazione a partire dalla fine del 2022 e negli

anni seguenti. Il sub-investimento n. 1.1., oggetto di approfondimenti istruttori, presenta invece una prima fase attuativa già nel primo I trimestre 2022, essendo prevista, entro il 31 marzo 2022, la pubblicazione di un bando per il 5% del rafforzamento complessivo delle strutture regionali (SNPA).

A riguardo il Collegio osserva, preliminarmente, che il suddetto obiettivo è stato raggiunto. In fase istruttoria è stato chiesto di chiarire quale fosse, in concreto, il complessivo *target* di rinnovo e ristrutturazione del SNPA che il progetto si ripropone di conseguire, non apparendo perspicuo il significato di un rinnovo del 5% delle strutture. Come chiarito dall'I.S.S. (cfr. nota n. 15441/2022), tale *target* va inteso rispetto ad una rosa di progetti/enti da rinnovare: sono stati finora ipotizzati n. 105 programmi da realizzare in n. 65 sedi fisiche, che corrispondono a circa il 18% delle n. 369 strutture periferiche potenzialmente eleggibili.

In data 31.3.2022 è stato quindi pubblicato il bando di gara – come detto, previsto come traguardo dalla *milestone* – che prevede il trasferimento di una prima *tranche* di finanziamenti (pari a € 51.490.000) da distribuire a strutture del SNPA per perseguire questo primo *step* di rafforzamento; il bando, quindi, prevede il trasferimento dei fondi stanziati nel bilancio Statale a fine 2021. Il riparto dei finanziamenti ha seguito criteri razionali ed in linea con le disposizioni del D.M. MEF del 15.7.2021. Infatti, si è tenuto conto dell'Indice di Ripartizione Salute per distribuire il 90% delle risorse e di altre sub-categorie (collegate a indici di inquinamento e di vulnerabilità climatica) per il restante 10%; vi è stato inoltre un adeguamento dei citati indici di riparto per distribuire il 40% delle risorse ai territori del Sud.

Ciò detto, l'attività istruttoria condotta nel I trimestre 2022 ha comunque messo in luce la presenza di carenze, seppur di portata non grave.

Di seguito, si riepilogano le criticità emerse.

I. Prima criticità. Tempistica di realizzazione del progetto.

Con nota n. 204 del 23.5.2022 veniva contestato all'Amministrazione che la tempistica di realizzazione del progetto ha subito alcuni rallentamenti. In particolare:

- In attuazione dell'articolo 1, comma 2, lett. E sub 1), del decreto legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, recante “*Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*” con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 203492, registrato dalla Corte dei conti in data 17 agosto 2021 al numero 214, è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero della salute, al centro di responsabilità amministrativa “Direzione generale della prevenzione sanitaria”, il capitolo n. 7122 “*Somme da destinare al finanziamento di progetti di sanità pubblica in materia di salute ambiente e clima*”.

La necessità di concludere un accordo e di redigere un piano operativo - la cui stesura, come riferito dalla DGPREV del Ministero della Salute, si è rivelata complessa a motivo dei numerosi attori coinvolti e della innovatività degli interventi finanziati (cfr. nota Ministero della Salute DGPREV n. 3084/2022) - ha comportato che la formalizzazione dei documenti sia avvenuta solo in data 30.12.2021.

Pertanto, le somme stanziare nel 2021 per il finanziamento del progetto (pari a € 51.490.000,00) sono state riportate a residuo all'1.1.2022; il bando di gara pubblicato il 31.3.2022 è volto a distribuire esclusivamente tale importo, mentre non è prevista alcuna distribuzione delle somme stanziare per il 2022 (€ 122,08 mln);

- La definizione degli interventi strutturali e di rafforzamento delle SNPA non è stata connotata da tempestività.

In particolare, si rileva che ancora con nota n. 10885 del 23.3.2021 (allegato sub 6 lettera prot. 5395/2022) l'I.S.S. riferiva che *“si sta formalizzando un avviso di preinformazione dei Servizi... con detto Avviso si intende avviare una consultazione preliminare di mercato in merito ad una quota di investimenti previsti nel piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), approvato con DL 6 maggio 2021, n. 59 e convertito con modificazioni dalla Legge 101/2021, finalizzato a integrare con risorse nazionali gli interventi del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). L'oggetto dell'appalto riguarda opere di manutenzione o ristrutturazione di interventi puntuali di edilizia occorrenti per svolgere attività delle strutture di SNPA in Salute, Ambiente e Clima nell'ambito del suddetto PNC, completi delle necessarie strutture, impianti elettromeccanici, elettrici, telefonici ed elettronici e finiture di qualsiasi tipo, nonché delle eventuali opere connesse, complementari e accessori e la fornitura, il montaggio e la manutenzione o ristrutturazione di apparecchiature di campionamento e analitiche e beni strumentali impiegati per attività di laboratorio e di studio delle strutture di SNPA in Salute, Ambiente e Clima nell'ambito del suddetto PNC. L'avviso di riferisce ad una prima acquisizione di beni infrastrutturali e di risorse strumentali per un ammontare pari ad euro 51.490.000,00 e verrà pubblicato nell'apposita sezione dedicata alle procedure concorsuali del sito dell'ISS, entro il termine del 31 marzo 2022”*.

Nel mese di marzo 2022 le concrete modalità di rafforzamento del SNPA non erano quindi state ancora del tutto definite. Infatti, dal materiale trasmesso dall'I.S.S. con nota n. 15441 del 20.4.2022 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 172 del 22.4.2022) emerge che solo in data 22 marzo u.s. l'I.S.S. chiedeva al Presidente SNPA di

fornire “aggiornamenti” circa le domande di interventi da finanziare; tali aggiornamenti sono stati forniti in data 25.3.2022 dal Presidente dell’ISPRA e del Consiglio SNPA (cfr. nota n. 11555/2022 trasmessa sub allegato n. 4 alla nota dell’I.S.S. n. 15441 del 20.4.2022) precisando che il quadro programmatico include “*interventi proposti dalle 21 Agenzie e da ISPRA, sostanzialmente fa riferimento alla quota disponibile per l’anno 2021 pari a € 51,49*” e che “*Il programma considera anche interventi cosiddetti in “riserva” per una potenziale richiesta di finanziamento che potrà essere in ogni caso all’uopo rimodulata mediante la ricognizione delle esigenze di tutti gli altri enti. Si rappresenta altresì la necessità di far salva la possibilità di riprogrammazione per ciascun ente per l’utilizzazione delle economie eventualmente generatesi rispetto alla propria progettualità*”.

Da quanto sopra riportato emergeva che l’I.S.S. (quale soggetto attuatore) ha pianificato gli interventi da realizzare con una certa lentezza, anche a motivo dei primi ritardi nella stesura del piano operativo. Era inoltre chiara una accelerazione della fase pianificatoria in occasione dell’attività istruttoria posta in essere dalla Corte dei conti.

II. Seconda criticità. Pianificazione degli interventi.

Un’ulteriore criticità contestata all’I.S.S. (quale soggetto attuatore) con la citata nota n. 204/2022 riguarda il fatto che, dall’esame dei documenti agli atti, è emerso che la pianificazione degli interventi – pur essendo stata incentrata su una razionale distribuzione delle risorse finanziarie fra gli enti del SNPA – è apparsa improntata per lo più a logiche di breve periodo. In molti casi, il rafforzamento si è tradotto nell’acquisto di beni di dettaglio (cfr. quadro di cui alla nota ISPRA n. 16499/2022, trasmessa sub allegato n. 4 alla nota dell’I.S.S. n. 15441 del 20.4.2022) fino al *budget* di risorse già stanziato nel bilancio del Ministero della salute per l’anno 2021 (€ 51,49 mln). Il progetto di rafforzamento non appare di ampio

respiro, idoneo a sviluppare per ciascun laboratorio/sede fisica un percorso quinquennale di riqualificazione; sembra invece esservi per lo più il disegno di acquistare beni durevoli (es. strumenti di laboratorio, strumenti per la misura della qualità dell'aria ecc.) che, pur fornendo un indubbio rafforzamento al SNPA, non realizzano programmi di efficientamento più “strutturati”.

4. Considerazioni conclusive.

Con riguardo alle criticità sopra riportate, il Collegio osserva quanto segue.

Con riferimento alla **prima criticità (tempestività dell'intervento)**, preliminarmente si rileva che l'attività posta in essere dall'Amministrazione nel corso della fase istruttoria denota il raggiungimento dello “scopo propulsivo” tipico della funzione di cui all'art. 11 L. 15/2009 e art. 22 D.L. 76/2020. Occorre infatti rilevare che la definizione delle modalità di rafforzamento del SNPA, in un primo tempo abbozzata solo sommariamente dall'I.S.S., ha ricevuto una maggiore definizione e una spinta acceleratoria in seguito alle osservazioni via via svolte dalla Corte dei conti, come mostra il dialogo tempestivamente avviato dall'I.S.S. con il Presidente dell'ISPRA, onde fornire adeguati chiarimenti alle richieste della Magistratura contabile che, fin dall'inizio, evidenziavano come non apparisse chiaro il percorso di rafforzamento del SNPA. Tale atteggiamento dell'Amministrazione evidenzia altresì una portata auto-correttiva “in corso d'opera”, finalità anch'essa preminente nella funzione di controllo concomitante svolta da questo Collegio e della quale non si può non dare positivamente atto.

Ciò posto, il Collegio osserva che il ritardo maturato nell'avvio del progetto di per sé non è significativo ma potrebbe portare a conseguenze prospettiche, ossia ad ulteriori rallentamenti, particolarmente in termini finanziari. Questi pericoli prospettici sono stati esposti nella citata nota n. 204/2022, ove veniva rammentato all'Amministrazione che nel 2022 sono state stanziare risorse per € 128.090.000,00, conformemente alla ripartizione delle risorse per annualità di programma dal 2021 al 2026 prevista dal D.M. 15.07.2021; queste risorse potrebbero non essere

trasferite al SNPA entro l'esercizio, considerato che l'*iter* di utilizzo del residuo formatosi nel 2021 è ancora in essere e che, in base al cronoprogramma di cui al D.M. 15 luglio 2021 e alle indicazioni del piano operativo del progetto, non apparivano essere stati previsti nel 2022 ulteriori trasferimenti di risorse finalizzati al rafforzamento delle strutture del SNPA. Va da sé che una "buona spesa" non può che essere efficiente anche sotto il profilo temporale, dovendo esserci uno stretto parallelismo fra stanziamenti ed impegni, cosa che un programma destinato ad impiegare risorse nell'anno successivo a quello di stanziamento non può garantire.

A fronte di tali osservazioni, con nota n. 20876 del 30.5.2022 l'I.S.S. ha *in primis* concordato sulla necessità che debbano *pro futuro* evitarsi ulteriori rallentamenti del processo di spesa.

È stato poi riferito che la somma stanziata nel 2021 è stata materialmente ricevuta dall'I.S.S. in data 17 maggio u.s.; tale somma potrà essere trasferita solo dopo l'assestamento di bilancio dell'Istituto, pianificato a breve.

In ordine alle preoccupazioni espresse circa l'impegno delle somme stanziate per il 2022, l'Amministrazione ha riferito che le risorse potranno essere utilmente impegnate nel corso del 2022 tenuto conto dei recenti sviluppi introdotti dal D.L. 36/2022, che ha istituito il SNPS (art. 27). In virtù di ciò, dovrà essere effettuata una ricognizione delle strutture e dei bisogni del SNPS-SNPA finanziabili con le risorse di bilancio stanziate. Questa ricognizione potrà avvenire già nel mese di luglio p.v., con l'utilizzo di una piattaforma telematica dedicata. Nel IV trimestre 2022 sarà infine possibile definire gli interventi eleggibili e valutarne la congruità rispetto al PNC, trasferendo poi le risorse finanziarie agli enti regionali attuatori.

Alla luce di quanto riportato, il Collegio ritiene opportuno richiamare l'attenzione dei soggetti attuatori affinché vengano assunte iniziative per accelerare – o quanto meno per non ulteriormente ritardare - gli interventi programmati. È infatti opportuno, affinché il processo di spesa risulti efficiente,

che il disegno di rafforzamento del SNPA nonché le iniziative finalizzate alla creazione del SNPS, quale previsto dall'art. 27 del D.L. 36/2022, siano assunte tempestivamente rispetto alle copiose risorse stanziare, ferma restando la rigorosa valutazione degli interventi eleggibili. È quindi necessario che la “programmazione finanziaria” venga implementata nei termini annunciati dall'I.S.S., tenuto conto dei recenti sviluppi di cui al D.L. 36/2022; questo Collegio dovrà inoltre essere ragguagliato via via ragguagliato sull'attuazione delle iniziative (piattaforma telematica dedicata da utilizzare nel mese di luglio, valutazione degli interventi entro il IV trimestre 2022) annunciate dall'I.S.S. nella nota n. 20876 del 30.5.2022.

In merito alla seconda criticità (efficienza del processo pianificatorio), il Collegio osserva che con la già citata nota n. 204/2022 veniva ribadita all'I.S.S. la necessità che il rafforzamento delle SNPA non fosse costituito da interventi estemporanei ma da un percorso che dovrebbe delineare gli interventi da realizzare nel periodo 2021-2026 e la loro corrispondenza con le risorse finanziarie, definendo per ciascun ente del SNPA un rafforzamento articolato e misurabile che tenga conto dei bisogni delle singole realtà Regionali/Provinciali.

Sempre in termini di misurabilità delle iniziative pianificate, si sottolineava l'opportunità che il soggetto erogatore (nella fattispecie, l'I.S.S.) predisponesse un sistema per effettuare un rigoroso monitoraggio delle somme da trasferire ai singoli enti attuatori nonché definisse le tempistiche di ogni intervento e le modalità di rendicontazione dello stesso da parte della singola Agenzia.

Con nota n. 20876/2022 l'I.S.S. concordava con tutte le osservazioni di cui sopra. Il Collegio prende quindi atto, anche in questo caso, della volontà dell'Amministrazione di avviare un percorso auto-correttivo la cui adozione potrebbe garantire una “buona spesa” delle risorse stanziare, sia in termini di efficienza temporale sia in termini di efficacia nell'attuazione del progetto in esame. A questo riguardo, il Collegio evidenzia che il progetto “Salute, ambiente,

biodiversità e clima”, per sua natura, non si traduce in iniziative specifiche ma si prefigge la realizzazione di uno scopo trasversale (la creazione di un sistema in grado di migliorare l’approccio alla salute passando dal rafforzamento ambientale) non facilmente verificabile nella realtà fenomenica. Questo obiettivo ambizioso, proprio perché di per sé poco misurabile, necessita di una attuazione concreta quanto più specifica possibile, onde evitare che nel disegno di rafforzamento del SNPA si verificino disfunzioni e sprechi di risorse.

P.Q.M.

Il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, al termine delle verifiche condotte sul progetto progetto “Salute, ambiente, biodiversità e clima” - Piano Nazionale per gli investimenti complementari al PNRR nel primo trimestre 2022,

ACCERTA

Per le ragioni indicate in motivazione, la presenza delle seguenti carenze gestionali, di gravità non rilevante e come tali non implicanti le conseguenze di cui all’art. 11 della legge n. 15 del 2009 e dell’art. 22 del d.l. n. 76 del 2020, rappresentate:

1) dal ritardo nell’*iter* attuativo del progetto, allo stato non di rilevante portata purchè la programmazione finanziaria (stanziamento delle risorse) si muova parallelamente rispetto al percorso attuativo;

2) dalla non sempre concreta pianificazione degli interventi relativi al sub-investimento I.1. (rafforzamento del sistema SNPA/SNPS);

PRENDE ATTO

Che le sopra menzionate criticità sono state condivise dall’Istituto Superiore di Sanità, quale soggetto attuatore, il quale:

- in merito all’*iter* attuativo del progetto ha annunciato iniziative utili a impegnare tempestivamente le risorse stanziato per il 2022;

- in merito alla pianificazione degli interventi ha concordato sulla necessità di pianificare un percorso di rafforzamento più concreto e misurabile del SNPA/SNPS;

RACCOMANDA

Pertanto, all'Amministrazione di porre in essere l'annunciato avvio di un percorso auto-correttivo finalizzato a:

1) assumere iniziative per accelerare – o quanto meno per non ulteriormente ritardare - gli interventi programmati, affinché non si verifichino rallentamenti del processo di spesa, non solo nel disegno di rafforzamento del SNPA ma anche con riferimento alle iniziative finalizzate alla creazione del SNPS, quale previsto dall'art. 27 del D.L. 36/2022;

2) meglio definire gli interventi da realizzare nel periodo 2021-2026 e la loro corrispondenza con le risorse finanziarie, individuando per ciascun ente del SNPA un percorso di rafforzamento articolato e misurabile che tenga conto dei bisogni delle singole realtà Regionali/Provinciali;

3) effettuare un rigoroso monitoraggio delle somme che verranno trasferite ai singoli enti attuatori nonché definire le tempistiche di ogni intervento e le modalità di rendicontazione dello stesso da parte della singola Agenzia.

La presente deliberazione verrà trasmessa, a cura della Segreteria del Collegio, a:

- Istituto Superiore di Sanità;
- Ministero della Salute – Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria
- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Cabina di Regia PNRR
- Ragioneria Generale dello Stato- IGRUE- Autorità di Audit PNRR
- Commissioni parlamentari competenti (Sanità)

L'amministrazione interessata è invitata a riferire, nel termine di giorni trenta dal ricevimento della presente deliberazione, sulle eventuali misure che ha

inteso adottare onde pervenire alla rimozione delle criticità segnalate e, in ogni caso, a ragguagliare il Collegio sull'attuazione delle misure annunziate nella nota I.S.S. n. 20876 del 30.5.2022 e che via via verranno assunte.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”), in particolare nell'apposita area del sito istituzionale della Corte e nella banca dati del controllo.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 21 giugno 2022.

Il Magistrato Estensore
Stefania Anna DORIGO

Il Presidente
Massimiliano MINERVA

Depositata in segreteria in data corrispondente
a quella di sottoscrizione da parte del funzionario preposto

Il funzionario preposto
Luigina SANTOPRETE