

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.

* * *