

APERTURA DEI LAVORI DELLA SECONDA GIORNATA

Marco Pieroni (*)

Sommario: 1. *Considerazioni preliminari*. – 2. *Le banche dati: presupposto essenziale per lo svolgimento del controllo*. – 3. *La contabilizzazione delle misure Pnrr: questioni aperte*.

1. Considerazioni preliminari

Dopo le riforme costituzionali del 2001 (1) e del 2012 (2), a più riprese il legislatore (3) ha ritenuto essenziale un'intensificazione dell'attività complessiva della Corte dei conti (art. 100, c. 2, Cost.), in particolare con riferimento alle funzioni di controllo, segnatamente, per potenziare i momenti di verifica e valutazione circa l'impiego delle risorse finanziarie pubbliche, siano esse di provenienza interna o dell'Unione europea (4); ciò attraverso l'attento scrutinio dei programmi di spesa, segnatamente in occasione del momento conclusivo del ciclo annuale del bilancio, e cioè nella sede del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato o delle singole regioni, rispettivamente, riferendo al Parlamento e alle Assemblee regionali sul corretto, tempestivo ed efficace impiego delle somme disponibili, ma anche attraverso mirate indagini gestionali, sempre muovendo dalle risultanze contabili (5).

In tale prospettiva, la Corte dei conti (6), in adesione al disegno tracciato dal legislatore, è chiamata a esercitare le proprie funzioni di controllo secondo canoni uniformi, sia a livello centrale che territoriale, per contribuire, per un verso, ad essere di stimolo e supporto alla corretta spendita delle risorse finanziarie pubbliche e al rispetto degli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni e, per altro verso, offrendo alle assemblee della sovranità elementi oggettivi di conoscenza dell'operato dei pubblici amministratori, a garanzia del generale principio del *redde rationem*.

Tale obiettivo delle funzioni del controllo della Corte dei conti è tanto più avvertito nell'attuale fase di definizione di quel complesso quadro di riforme e investimenti infrastrutturali rappresentato dal Pnrr (7).

Il quadro programmatico definito dal Piano, che interessa – anche se con modalità ed intensità differenti – tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche, richiede che all'esame dei risultati conseguiti in relazione ai traguardi previsti per l'anno (e anche con cadenza semestrale), si affianchi, in modo concomitante, il monitoraggio del rispetto delle tempistiche stringenti nonché la valutazione del conseguimento degli obiettivi intermedi.

(*) Presidente della Sezione di controllo della Regione Emilia-Romagna della Corte dei conti.

(1) L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione".

(2) L. cost. 20 aprile 2012, n. 1 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

(3) L. 24 dicembre 2012, n. 243, "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", art. 20, "Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche. In vigore dal 30 gennaio 2013": «1. La Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente comma in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione. 2. La legge dello Stato disciplina le forme e le modalità del controllo di cui al comma"; decreto-legge del 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"».

(4) In base all'art. 7, c. 7, la Corte dei conti, nel quadro dei controlli complessivamente assegnati, che trovano fondamento nell'art. 100 della Costituzione, esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, della l. n. 20/1994, 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, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: in base all'art. 287 Tfeue (ex art. 248 del Trattato Ce) la Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta 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 organismi la Corte dei conti presenta una dichiarazione in cui attesta la affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni. La Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, c. 6, della l. n. 20/1994, riferisce, almeno annualmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr.

(5) Tale forma di controllo, le cui potenzialità anche nel raccordo con le commissioni parlamentari vengono confermate alla luce del Pnrr, è volta a verificare la legittimità e la regolarità della gestione e la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, anche avvalendosi dei report dei controlli interni alle amministrazioni.

(6) Corte conti, Sez. riun. contr., n. 2/2021, "Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr); n. 11/2021, "Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 77/2021 recante "Governance del piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"; n. 21/2021, "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2022"; n. 20/2021, "Audizione sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 (A.S. 2448)"; Sez. autonomie, n. 1/2022, "Programma delle attività per l'anno 2022"; sul piano dell'organizzazione dei controlli: Corte conti, Sez. riun. delib., n. 2/2021; Consiglio di Presidenza, n. 213/2021 e n. 272/2021.

(7) Art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

Nel quadro degli obiettivi di finanza pubblica, il Pnrr potrà avere un impatto rilevante sulla capacità degli enti territoriali di offrire servizi ai propri cittadini e a colmare le differenze tra enti e territori lungo un percorso di progressiva convergenza se si riuscirà a rafforzare le dotazioni infrastrutturali necessarie per le loro funzioni. In questa fase, il controllo della Corte dei conti, in ossequio ai nuovi compiti assegnati dal legislatore, monitorerà l'effettiva realizzazione di questi obiettivi, prendendo in considerazione anche l'adeguatezza delle strutture amministrative e tecniche dei livelli territoriali di governo e la loro capacità di predisporre progetti adeguati a rispondere alle diverse linee di investimento.

2. *Le banche dati: presupposto essenziale per lo svolgimento del controllo*

Correlato all'esercizio dei controlli è il sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio (Sistema unitario "ReGiS"), già previsto dall'art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'art. 29 del regolamento (Ue) 2021/241 con riferimento alla "raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati", ponendosi quale strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del Pnrr, sia con riguardo all'insieme delle misure finanziate che al loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Fino a che detto nuovo sistema informativo non entrerà a regime, le dinamiche attuative del Pnrr saranno intercettabili attraverso il sistema Bdap e, nell'ambito di tale sistema, utilizzando il monitoraggio delle opere pubbliche (Mop), in quanto offre un quadro organico degli investimenti in corso di realizzazione.

La concreta realizzazione e la disponibilità del sistema informatico, unito ai dati in esso contenuti, costituisce il presupposto per svolgimento del controllo della Corte dei conti tanto sui flussi finanziari destinati dallo Stato specificatamente per la realizzazione del Pnrr e sulla loro esatta perimetrazione ad evitare che detti fondi possano essere impiegati per diverse finalità quanto per i profili squisitamente gestionali e di risultato, allo scopo della verifica del rispetto dei "*cronoprogrammi della spesa e gli altri elementi relativi allo stato delle attività*" (art. 1, c. 1047, citata l. n. 178/2020).

L'accesso alle informazioni di dettaglio costituisce, dunque, il fondamento del controllo previsto dall'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021, per modo che la Corte possa compiutamente riferire al Parlamento, ma anche ai consigli regionali (8) sull'attuazione del Piano in ossequio ai principi di precisione, responsabilità e trasparenza, semplicità e coerenza richiamati dalle Linee guida del 22 gennaio 2021 per la predisposizione dei Pnrr da parte degli Stati nazionali.

Gli Stati membri sono tenuti, infatti, a fornire informazioni: sui costi che caratterizzano le riforme e gli investimenti ad essa collegati; sulla metodologia utilizzata, sulle ipotesi sottostanti (ad esempio sull'unità di misura, i costi degli *input*, le platee dei beneficiari); sulle implicazioni di bilancio.

D'altro canto, tale bagaglio informativo è funzionale al controllo sulla gestione esercitato della Corte dei conti, così come previsto dal citato art. 3, c. 4, della l. n. 20/1994, che può svolgersi anche "*anche in corso di esercizio*", tempestivamente, consentendo alle amministrazioni la rimozione delle criticità rilevate.

3. *La contabilizzazione delle misure Pnrr: questioni aperte*

Il tema delle modalità di contabilizzazione delle misure a valere sul Pnrr in termini di effetti sui saldi di finanza pubblica rimane aperto sia perché esso, allo stato, forma oggetto di negoziato con le autorità europee, sia per obiettivi risvolti tecnici in considerazione del fatto che gli interventi finanziari sono disseminati su una vasta platea di fonti, che vanno dal d.m. 6 agosto 2021 a numerosi interventi legislativi (a partire dalla legge di bilancio 2021), interventi che, non di rado, trovano semplicemente copertura su tali fonti senza ulteriori specificazioni.

Lo stesso Pnrr trova poi numerose fonti di finanziamento, che vanno dal Rrf (Dispositivo per la ripresa e resilienza) al *React-EU* (assistenza ripresa coesione e territori), di provenienza europea, dal Fondo sviluppo e coesione (Fsc) alle risorse aggiuntive di bilancio, di provenienza interna.

L'argomento della contabilizzazione di tutti questi interventi e coperture è di stretta competenza della Corte in occasione dei giudizi di parifica, per la parte del flusso di risorse che passa per il bilancio dello Stato (e delle regioni), sia delle relazioni semestrali sull'attuazione del Pnrr, sia più in generale delle sue competenze in tema di controllo sulla finanza pubblica.

Per tentare una prima ricostruzione (tutta da verificare), in riferimento al Rrf, che costituisce di gran lunga la parte quantitativamente più rilevante delle fonti di finanziamento, viene in rilievo la differenza tra sovvenzioni e prestiti (il *React-EU* è costituito solo da sovvenzioni, invece). All'interno dei prestiti si distinguono poi quelli sostitutivi di progetti già a legislazione vigente e quelli aggiuntivi.

Circa l'indebitamento netto, le sovvenzioni non dovrebbero avere impatto, per convenzione contabile europea, pur in riferimento ad enti della p.a., in quanto compensate da trasferimenti Ue. I prestiti aggiuntivi non dovrebbero avere parimenti impatto per la natura di operazione finanziaria, il che comporta un peggioramento del saldo per spese effettuate a valere su tali risorse. Ugualmente privi d'impatto dovrebbero risultare i prestiti sostitutivi, che dovrebbero essere già inclusi nei tendenziali.

(8) Nel monitoraggio e nella verifica dell'attuazione del Piano, la Corte si avvale, infatti, della sezioni regionali di controllo, segnatamente per i profili del Piano assegnati agli enti territoriali.

Esisterebbe poi il problema dell'impatto sul fabbisogno, in caso di differenze temporali tra utilizzi e finanziamenti e per le diverse tipologie di destinazioni e compensazioni, con le relative ripercussioni sulle previsioni di debito dell'anno successivo.

Gli utilizzi delle risorse Rrf hanno effetti diversi, dunque, in dipendenza della quota di riferimento, il che non risulta specificato dalle varie fonti. Lo stesso si osserva anche per la differenza tra interventi aggiuntivi e sostitutivi, nonché tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

Altro problema si pone per la quota Fsc (finanziata con prestiti), in riferimento alle previsioni già incorporate nei tendenziali.

Quanto al bilancio dello Stato, il fondo di anticipazione previsto nella legge di bilancio per il 2021 aveva effetti solo sulla competenza, supponendosi evidentemente la copertura per gli altri saldi con le risorse europee. È evidente che qui andrebbero chiariti vari aspetti, come, ad esempio, la finalità dell'utilizzo (tra vecchi e nuovi progetti) e comunque anche l'impatto sulla cassa di bilancio nonché, di conseguenza, sul fabbisogno.

Le varie leggi che si sono susseguite nel 2021 presentano poi tipologie di contabilizzazione differenziate, in alcuni casi senza indicazione degli oneri per anno. Da ultimo il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, non menziona, nell'all. 3, le norme onerose interessate.

La situazione complessiva è resa complicata anche dal fatto che spesso si intrecciano diverse di tipologie di interventi e di fonti di compensazione.

È dunque evidente che la Ragioneria generale dello Stato sarà chiamata a fornire almeno un quadro metodologico di massima delle varie contabilizzazioni, secondo i principi contabili della trasparenza, della chiarezza e della specificazione, anche a supporto di quanto gli Esecutivi saranno chiamati a rappresentare in sede di consuntivo al Parlamento (e ai consigli regionali), non solo in occasione della presentazione del rendiconto del bilancio dello Stato (nonché dei rendiconti regionali) per la contabilità finanziaria, in riferimento a tutte le unità di bilancio (compreso dunque il capitolo), ma anche in un'apposita sezione o allegato del Def di aprile, per la parte in cui si riepiloga l'andamento dell'esercizio precedente (oppure in sede di comunicazione Istat) in riferimento alla contabilità nazionale nonché per i conti di cassa.

* * *