

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 impreviste 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, intervengono 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 sommessimo parere, va fornito il nostro contributo al Paese.

* * *