IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Spunti di riflessione per affrontare con maggiore consapevolezza le fasi di attuazione del PNRR

MARIA TERESA POLITO

Ringrazio anch'io gli organizzatori di questo evento e sono onorata di poter rappresentare il punto di vista della Corte dei conti piemontese, Istituzione che già da tempo presta particolare attenzione al processo di attuazione del PNRR, sotto il profilo dei controlli.

L'attuazione del PNRR è una grande opportunità per il Paese ed una grande occasione di rilancio.

Il Piano rappresenta un'occasione unica di sviluppo per tutti i Paesi e per l'Italia in particolare, in quanto comprende un ambizioso progetto di riforme e un programma di investimenti senza precedenti.

E' evidente che per un disegno strategico da attuarsi in un tempo molto breve (cinque anni), sono necessarie sinergie forti fra le diverse Istituzioni, nelle varie articolazioni centrali e territoriali.

Una delle principali sfide concernenti l'*accountability* delle Amministrazioni pubbliche italiane consisterà nel coniugare i principi di trasparenza, imparzialità e responsabilità dell'azione amministrativa con il sistema di norme, collegate all'attuazione del PNRR.

La responsabilità di mandato costituisce attuazione del principio di democrazia rappresentativa, poiché la fiducia elettorale dovrebbe essere conferita, negata o confermata a secondo della concreta capacità di proporre e attuare programmi secondo costi sostenibili. Si rammenta al riguardo che, nella visione della Consulta, la "responsabilità politica del mandato elettorale, si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate"[1] essa presuppone "una rigorosa verifica di corrispondenza" dei fatti rappresentati e di quelli concretamente realizzati. Al fine di garantire una verifica della proporzione tra prelievo fiscale e servizi erogati, visto che la fiducia elettorale è strettamente connessa alla capacità di proporre ed attuare obiettivi e programmi a costi sostenibili. Di questa responsabilità e trasparenza deve farsi carico sia il decisore nazionale che quello territoriale per dare risposte adeguate alle popolazioni di riferimento.

Nel parlare di controlli vorrei precisare che l'art 7, c 7, del dl 77 /2021, convertito con

modificazioni, dalla legge n 108/2021, ha previsto che la Corte dei conti svolga sul PNRR il controllo sulla gestione di cui all'art 3, c 4, della legge 14 gennaio 1994, n 20, effettuando, in particolare, valutazioni di efficacia, economicità ed efficienza 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, paragrafo 3, del TFUE. Il controllo / monitoraggio semestrale) viene svolto dalle Sezioni Riunite della Corte, mentre la verifica dell'esecuzione e dell'andamento delle singole attività e progetti che si sviluppano sul territorio, sarà svolto dalle Sezioni regionali di controllo nei diversi ambiti regionali.

Esso ha ad oggetto la verifica della rispondenza dei criteri richiesti per l'ammissione dei finanziamenti, il rispetto delle condizionalità associate alle misure (rispetto della parità di genere, dell'obiettivo dell'occupazione giovanile, della quota da riservare al mezzogiorno e del non arrecare danno all'ambiente), il livello di attuazione, la correttezza della gestione, i pagamenti effettuati, la rendicontazione eseguita, eventuali omissioni, inerzie e ritardi. Tale attività è nettamente distinta dalle forme di indirizzo riservate al decisore politico.

Il controllo ausilia la conoscenza dei fenomeni fornendo un quadro d'insieme sulla situazione contabile finanziaria dei diversi enti territoriali coinvolti e ne evidenzia le criticità al fine di affrontarle in un quadro d'insieme.

In via generale, il PNRR appare caratterizzato dalla tendenza all'accentramento delle funzioni, infatti più di 1/3 delle risorse disponibili sono riferite a progetti e programmi localizzabili a livello regionale e locale, in particolare se si considerano le misure 5 e 6, rispettivamente, nel caso della missione "Inclusione e Coesione" e "Salute".

Tale impostazione è stata seguita anche nell'avvio della fase di attuazione, sebbene alcuni interventi di riforma e gran parte degli investimenti previsti dal Piano incidano in diversi ambiti di competenza regionale.

Sul territorio operano le Regioni e gli Enti locali ma la situazione del Piemonte gode di una particolare specialità visto che dei 1181 comuni la maggior parte è di piccole dimensioni, quindi con problematiche quotidiane specifiche di cui farsi carico.

Dall'osservatorio privilegiato di cui la Corte dispone si possono formulare delle riflessioni che mettono in evidenza alcune criticità dell'attuale sistema per cercare di porvi rimedio, quindi in un'ottica assolutamente costruttiva.

La brevità del tempo assegnatomi consente solo di enunciarle:

- i bandi per le diverse missioni vengono gestiti direttamente dai Ministeri titolari e gli enti territoriali si occupano dell'attuazione attraverso il sistema a regia, ma la gestione verticale non facilita una visione integrata dei diversi settori, visto che individua gli enti con riguardo ai singoli progetti, per cui se uno stesso ente ottiene l'approvazione di più progetti non si è in grado di stabilire se l'ente medesimo possa, con la propria organizzazione e con le proprie risorse umane, gestire questo surplus di attività, anche sotto il profilo amministrativo e contabile.
- Vanno affrontati i problemi di alcune condizionalità, ad esempio quella per i giovani e le donne attraverso specifiche soluzioni, anche riservando parte dei posti di accesso nei diversi bandi.

- Sotto il profilo dell'attuazione e dei bilanci degli enti, gli enti locali devono poter contare su anticipazioni effettive al fine di poter remunerare i soggetti esecutori degli appalti e delle forniture ed avere in tempi rapidi le provviste finanziarie nel momento in cui si approvano gli stati di avanzamento. L'ente attuatore non è in grado di sovvenzionare con proprie risorse i lavori e potrebbe trovarsi costretto a richiedere anticipazioni di tesoreria particolarmente onerose per il proprio bilancio, al fine di evitare che i fornitori possano subire ritardi nei pagamenti, con conseguenze rimarchevoli sull'indice di tempestività dei pagamenti.
- Il sistema territoriale deve farsi carico di integrare le capacità tecnico – progettuali degli enti del territorio, capacità non surrogabile pena la perdita dei fondi o la riprogrammazione degli interventi, vista anche la concentrazione temporale dei bandi di selezione dei progetti, di assegnazione delle risorse ed i tempi ristretti per l'esecuzione dei lavori e per la relativa rendicontazione. Sarà quindi necessario procedere al potenziamento della capacità tecnica – amministrativa delle realtà territoriali per supportare gli enti locali che partecipano ai bandi e quelli che con l'aggiudicazione devono avviare la fase dell'attuazione (recentemente è stato costituito presso la Ragioneria generale dello Stato un Tavolo tecnico di coordinamento dedicato alle azioni di assistenza tecnica), ma è importante che anche sul territorio gli enti locali possano disporre su unità di personale dedicate a tali gravosi compiti sia sotto il profilo tecnico che amministrativo.
- Con riguardo alla missione 6 del PNRR, tutti i progetti connessi con l'assistenza territoriale avranno un'attuazione nelle Regioni. L'esigenza di potenziare le strutture territoriali risponde alla logica di assicurare ai cittadini presidi più vicini ai loro bisogni, per migliorare non solo la tempestività della cura, ma anche la prevenzione funzione così importante, anche tenendo conto dell'invecchiamento della popolazione nazionale. Ma al riguardo è necessario tener conto che tutte le scelte che si fanno non si esauriranno nel 2026 con il completamento del PNRR.

E' evidente che ciò comporterà un aumento della spesa corrente, visto che dopo aver investito risorse per creare gli ospedali di comunità e le case di comunità ed assegnato medici ed infermieri a tali servizi, non si potrà tornare indietro, né ridurre le loro presenze, pena l'impossibilità di erogare le relative prestazioni e vanificare l'investimento effettuato. Pertanto l'attuazione degli obiettivi programmati comporterà una riflessione di carattere strutturale sulle risorse umane che dovranno gestire i correlati profili. Sarà quindi necessario potenziare l'assunzione stabile di medici, infermieri e personale paramedico per mantenere, in modo stabile, la gestione di tali servizi. Al riguardo ci sono alcune Regioni, come ad esempio il Piemonte, in cui già esistono ampie carenze nelle qualifiche sanitarie, anche a causa del numero rilevante di personale andato di recente in pensione con la difficoltà di reperire sul mercato le connesse professionalità. È necessario che tale aspetto sia soggetto a scelte di indirizzo strategico che dovranno riguardare sia il sistema centrale che quello regionale.

Attualmente tutti gli enti territoriali utilizzano la contabilità armonizzata ai sensi del dlgs n. 118 del 2011, contabilità che consente una visione più approfondita della situazione dei bilanci e dei loro equilibri e facilita anche la comparazione delle contabilità tra i diversi enti. Essa consente di avere un quadro veritiero dei livelli di indebitamento raggiunto e di eventuali squilibri. Va osservato che, nonostante le difficoltà iniziali, gli enti si sono adeguati a tale modalità e la utilizzano.

La riforma della contabilità con il passaggio alla contabilità *accrual* (contabilità economica-patrimoniale) unica per il settore pubblico, è espressamente prevista nel PNRR (riforma 1.15 del Piano) ed a cui fa cenno l'art. 9, comma 14, dl 6 novembre n. 152 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n, 233. Tale norma ha previsto che le attività connesse alla realizzazione della riforma 1.15 del Piano nazionale di ripresa e resilienza, denominata «Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale», inserita nella missione 1,componente 1, dello stesso Piano, sono svolte dalla Struttura di *governance* istituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con determina del Ragioniere generale dello Stato n.35518 del 5 marzo 2020 . Inoltre, con successiva determinazione del Ragioniere generale dello Stato n. 191617, del 16 settembre 2021, si è proceduto alla selezione ed alla nomina dei componenti dello *Standard Setter Board*. Nel regolamento allegato alla determina del 5 marzo 2020 si prevede che l'obiettivo della struttura è quello di definire un sistema contabile basato sul principio *acrual* unico per le Pubbliche amministrazioni e per tale scopo si definisce un quadro concettuale di riferimento secondo le caratteristiche qualitative delle informazioni contabili, definite in ambito *Eurostat EPSAS Working group* .

Tale riforma trae spunto da una direttiva europea n 2011/85/UE, con cui la Commissione ha individuato il progetto di introdurre principi contabili standardizzati per il settore pubblico degli Stati Membri (*European Public Sector Accounting Standard-EPSAS*). La Commissione Europea ha conferito mandato a *Eurostat* per verificare la concreta applicabilità degli standard internazionali di contabilità pubblica nei vari Paesi dell' Unione Europea, attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, denominato "Task force IPSAS/EPSAS"[2].

La Corte dei conti tedesca ha però sollevato risolute obiezioni al riguardo, evidenziando la strutturale differenza tra gli obiettivi tradizionali di informazione della contabilità del settore pubblico, rispetto a quelli perseguiti nel settore privato (in particolare ha individuato : carente legittimazione della società di consulenza nominata da *Eurostat* per individuare i criteri contabili uniformi per lo sviluppo degli EPSAS; costi di attuazione in relazione ai necessari sistemi informatici e alla formazione delle risorse umane; differenze significative fra la contabilità pubblica e la contabilità aziendale).

La materia è complessa ma una prima osservazione di carattere generale è doverosa, va infatti evidenziato che la contabilità non è neutra, ma il suo oggetto e la tecnica sono funzionali all'organizzazione.

Nel caso degli enti territoriali ci si riferisce ad una contabilità pubblica e quindi deve essere assicurato un costante controllo democratico.

La contabilità di mandato, come già accennato, ha lo scopo di dare la dimostrazione ai cittadini della corrispondenza tra prelievo fiscale, obiettivi prefissati e realizzazioni compiute.

La funzione democratica è declinata nello Stato di diritto italiano in due momenti:

- il controllo politico delle Assemblee rappresentative, esercitato con la legge e le autorizzazioni amministrative di bilancio;
- il controllo tecnico della Corte dei conti (art 81 Cost e 119, comma 2 lett e).

La contabilità finanziaria fu scelta perché funzionale a due obiettivi:

1. la massa finanziaria non è soggetta a stime vale il principio nominalistico 1 vale 1;
2. il sistema prescelto deve garantire l'efficacia del controllo politico sui costi ed il principio di copertura, in linea con l'art 81 della Costituzione.

E' evidente che per il principio di trasparenza bisogna evitare eccessivi tecnicismi che allontanano i cittadini dalla comprensione effettiva delle situazioni. Inoltre, la contabilità economica patrimoniale consente troppe opzioni interpretative e stime che gli Standard professionali non sono in grado di evitare.

Di fronte a questa esigenza di chiarezza e trasparenza , funzionale alla realizzazione della democrazia rappresentativa, è necessario che "le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per i cittadini di media diligenza, devono essere integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità". Da cui l'esigenza, evidenziata dalla Corte Costituzionale[3], di conciliare le due anime del bilancio, una economica – finanziaria, caratterizzata da tecnicismi ed una politica – giuridica, connotata dai profili democratici, finalizzata a consentire di effettuare il controllo sui fondi pubblici.

In questo contesto la contabilità di mandato ha lo scopo di dare dimostrazione, nel rapporto fiduciario che si crea fra amministratori e cittadini, della corrispondenza fra prelievo fiscale, obiettivi prefissati e realizzazioni compiute. A differenza della contabilità di un'azienda del settore privato, proiettata generalmente verso il futuro, infatti "la contabilità del settore pubblico – oltre a un profilo preventivo – si rivolge anche al passato e ha principalmente lo scopo del controllo ex post, poiché i Governi devono essere in grado di rendere conto del-l'impiego dei fondi pubblici. Lo scopo principale della contabilità del settore pubblico è, dunque, la responsabilizzazione della gestione". Gli standard di contabilità pubblica dovrebbero perseguire obiettivi di informazione non tanto degli investitori del mercato finanziario, quanto piuttosto degli elettori, chiamati, con l'esercizio del diritto al voto, a svolgere in modo consapevole il controllo democratico sull'utilizzo delle risorse pubbliche[4]. E' evidente che guardare al mercato più che all'elettore nel definire standard di contabilità pubblica può determinare una grave distorsione del principio democratico: sarebbe proprio la concezione del bilancio come " bene pubblico" ad uscirne alterata [5].

A questi profili di non adeguatezza del modello contabile *acrual*, in relazione alle finalità a cui tale contabilità pubblica è indirizzata, si aggiungono altre considerazioni critiche:

- la maggior parte degli enti locali italiani è di piccole dimensioni ed avrebbe ampie difficoltà economiche ed organizzative nel modificare la contabilità con cui gestisce annualmente il proprio bilancio;
- tale riforma dovrebbe entrare a regime in un periodo cruciale, con tempi contingentati, in cui gli enti devono completare gli interventi, effettuare i pagamenti e rendicontarli, entro il 2026. E' evidente che modificare in corsa il regime di contabilità da utilizzare non appare una scelta in linea con l'obiettivo di tempestività e di adeguatezza;
- una soluzione più aderente alle diverse esigenze potrebbe rivelarsi l'affiancamento della contabilità *acrual* a quella finanziaria già presente, valutando, nel rapporto costi/ benefici, di riservare l'applicazione di tale modello contabile solo agli enti di

determinate dimensioni;

- la guerra con i suoi angoscianti scenari ha già posto con forza grossi problemi agli aumenti dei prezzi per l'aumento del costo dell'energia e a causa della difficoltà di reperire alcuni materiali, con un incremento complessivo del costo di beni indispensabili. In questo scenario le amministrazioni hanno già registrato difficoltà ad aggiudicare gli appalti ai prezzi indicati nei progetti, ancorati al 2020. Non potendo cambiare l'apporto delle quote comunitarie, nè ridurre gli obiettivi, ciò comporterà per lo Stato italiano un incremento dei costi di cui il decisore politico dovrà farsi carico;
- le banche dati hanno una funzione fondamentale. Ci si riferisce, in particolare, alla costituenda banca dati REGIS presso il Mef. È indispensabile concentrare in un'unica banca dati tutte le informazioni da ricevere ma anche da inviare, relativamente ad un ambito territoriale e agli enti attuatori, non solo per definire un quadro trasparente delle azioni avviate, verificabile dai cittadini, dagli *stakeholders* ed altresì per evitare una defaticante trasmissione di dati su banche dati che non colloquiano fra di loro.

Con riguardo ai rischi in materia di rispetto della legalità vorrei indicare, a titolo esemplificativo due pericoli, uno legato ai soggetti esecutori ed un altro legato ad uno specifico settore.

- Con riguardo ai soggetti il dl n. 77/2021 ha operato una scelta strategica, necessitata dalle oggettive difficoltà attuative, visto che una tale mole di progetti deve essere realizzata in un ambito temporale limitato (2026), ha ritenuto le organizzazioni pubbliche non sempre dotate delle competenze e delle professionalità necessarie ad espletarle, l'art. 10 dl n. 77/2021 ha, infatti, attribuito un ampio potere di decentrare tali attività (fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi, con la messa a disposizione di esperti altamente qualificati) alle società partecipate le quali, qualora siano sprovviste di risorse interne, possono ricorrere a persone fisiche o giuridiche disponibili sul mercato (art. 10 comma 6) con l'esigenza di controllare se per le persone assunte siano stati rispettati i principi di trasparenza e di selezione previsti per gli enti pubblici. La difficoltà è connessa, in particolare con riguardo agli enti di piccole dimensioni, sprovvisti di personale per qualità e quantità adeguate, ad effettuare i richiamati controlli.
- Altro profilo è quello legato ad alcuni settori come quello dell'energia e delle fonti rinnovabili, settore ad alta tecnicità che si presta a gestioni di monopolio offerte agli enti territoriali da soggetti intermediari, con formule apparentemente vantaggiose, ma gli enti di piccole dimensioni, hanno difficoltà a definire in modo adeguato i relativi atti di gestione, rivelatisi non sempre conformi alle regole del settore e spesso con condizioni di sfavore per gli enti pubblici medesimi ed inoltre hanno difficoltà ad approntare controlli adeguati sui soggetti che gestiscono i relativi servizi .

Poiché la Corte dei conti riserva un'attenzione particolare alla buona spesa, cioè ad una spesa indirizzata alle specifiche finalità programmate, ma che sia anche immune da infiltrazioni, proprio in Piemonte, ha messo in atto un'attività sperimentale con il Prefetto di Torino e le Forze dell'ordine, per individuare indicatori più approfonditi da fornire agli enti locali interessati dai progetti del PNRR, al fine di ridurre il margine di rischio. E' evidente che un'azione preventiva dei controlli può sicuramente attenuare la portata dei fenomeni d' illegalità, anche sotto il profilo della deterrenza, evitando che si formino zone franche e opache, sia con riguardo a tipologie di attività, che relativamente a soggetti che cercano di ottenere vantaggi dall'avvento di una mole così rilevante di risorse pubbliche.

In conclusione, in un momento così importante per il futuro del Paese, pur nell'ambito delle diverse competenze, è indispensabile alimentare il dibattito fra le Istituzioni con la finalità di offrire ai soggetti attuatori, quell'ausilio conoscitivo utile perché il decisore politico definisca al meglio le scelte strategiche più adeguate, riducendo al minimo i rischi di insuccesso e di dispersione di risorse.

A questo obiettivo il controllo ed i suoi organi possono fornire un contributo importante.

1. Corte cost. sent. 14 febbraio 2019, n.18 e richiami a precedenti pronunce, in particolare sentt n 49/2018 e n 228/2017. ↑
2. La Commissione Europea per la definizione di tali standard, che dovrebbero aumentare la trasparenza e la comparabilità dei bilanci pubblici, ha incaricato *Ernst & Young e PricewaterhouseCoopers* di fornire consulenza al *Working Group* sugli EPSAS e produrre documenti tematici. ↑
3. Corte costituzionale sentenza del 20 luglio 2016 n 184. ↑
4. Si veda A. Carosi in "*Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte Costituzionale e magistrature superiori*" negli Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla Magistratura contabile, Milano, 2019, pag 156. ↑
5. Si veda L. Antonini **"***Riscoprire in chiave" umanistica "il ruolo della Corte dei conti nello sviluppo costituzionale italiano* **"**in Rivista della Corte dei Conti n 3/2020, pagg. 85 e seguenti. ↑