

## **L'attuazione del PNRR con riguardo agli enti locali alla luce delle problematiche che emergono dalla revisione del Piano**

**MARIA TERESA POLITO** [11](#)

(ABSTRACT) ITA

*L'articolo esamina sinteticamente la disciplina del PNRR secondo le norme europee e nazionali e le specifiche caratteristiche che distinguono tale piano di interventi dalle programmazioni sui fondi strutturali.*

*Analizza la governance, ed esamina i recenti cambiamenti intervenuti con l'approvazione del dl 13/2023 e con la revisione del Piano anche alla luce del Reg UE 2023/435 RePower Eu in materia di interventi sull'energia.*

*Si sofferma sulla disciplina prevista per gli enti territoriali evidenziando le problematiche emerse, gli elementi di debolezza presenti nel sistema e le criticità che hanno caratterizzato questa prima fase di attuazione. Una particolare attenzione è stata riservata ai profili contabili della gestione.*

*Completa il quadro una disamina dei controlli che la Corte dei conti svolge sul PNRR anche quelli posti in essere sul territorio dalle Sezioni regionali di controllo, si sottolinea la rilevanza che essi assumono in linea con il dispositivo europeo ed in particolare con l'art 22 Reg (EU) 2021/241.*

*Analizza alcuni particolari esiti dei controlli nell'ambito della regione Piemonte*

(ABSTRACT) EN

*The article briefly examines the regulation of the RRF according to European and national regulations and the specific characteristics that distinguish this Plan of interventions approved by Europe from the other Programmes on the Structural Funds.*

*It analyzes governance and examines the recent changes occurred with the approval of Legislative Decree 13/2023 and with the revision of the Plan also according to the EU Reg. 2023/435 RePower Eu regarding energy interventions.*

*It focuses on the regulations envisaged for local Authorities, highlighting criticalities emerged, the points of weakness in the system and the critical issues that have*

*characterized this first phase of implementation. Particular attention was paid to the management accounting profiles.*

*The framework is completed by an examination of the controls that the Court of Auditors carries out on the PNRR, including those implemented in the territory by the local Chambers, underlining the importance that they assume according to the European rules and mostly with art 22 Reg ( EU) 2021/241.*

*Some particular outcomes of the controls within the Piedmont region and the checks carried out by the local Chamber are also analysed.*

## **Sommario:**

**1. Introduzione - 2. La realizzazione degli interventi - 3. Obblighi degli enti attuatori - 4. Modifica della Governance - 5. Revisione del piano: elementi rilevanti - 6. I controlli della Corte dei conti - 7. L'esito dei controlli sull'attuazione del PNRR svolti della Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Piemonte - 8. Brevi considerazioni conclusive**

### **1. Introduzione**

*Il Next Generation EU, istituito dal Reg (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, è uno strumento per la ripresa ed il sostegno dell'economia dopo la crisi COVID-19, con cui sono stati attribuiti una rilevante mole di risorse a sostegno degli Stati membri maggiormente colpiti dalla pandemia, indicando come obiettivo generale di voler "promuovere la coesione economica sociale e territoriale, migliorando la resilienza, la preparazione alla crisi, la capacità di aggiustamento ed il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione.....e della transizione digitale, contribuendo..... a ripristinare ed a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione ed a incentivare posti di lavoro di alta qualità.....generando un valore aggiunto europeo".*

Ad esso ha fatto seguito il Reg (UE) 2021/241 del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Il 29 aprile 2021 il PNRR per l'Italia è stato approvato dal Consiglio dei Ministri ed inviato alla Commissione Europea per essere definitivamente approvato con decisione del Consiglio ECOFIN il 13 luglio 2021.

Sono stati assegnati all'Italia € 194,4 miliardi di cui € 71,8 a fondo perduto (*grants*) ed € 122,6 di prestiti (*loans*), il dato tiene conto della recente assegnazione di € 2,9 miliardi a fondo perduto, relativi agli interventi sul *RePower EU*<sup>[2]</sup> per le azioni innovative in materia energetica .

Il Piano prevede sei pilastri strategici: a) transizione verde; b) transizione digitale c) crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, che comprende coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo ed innovazione, ed un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza

economica, sociale ed istituzionale al fine di rafforzare la capacità di risposta alla crisi e la preparazione alle crisi; f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia, i giovani come l'istruzione e le competenze (art. 3 Reg 2021/241).

Il Piano agisce in un orizzonte temporale che parte dal 2021 e si conclude nel 2026.

E' evidente che per la gestione di una massa enorme di risorse da spendere in un tempo così limitato, sono indispensabili notevoli sinergie istituzionali per superare tutte quelle difficoltà che una macchina burocratica complessa come quella italiana, che coinvolge amministrazioni centrali ed anche amministrazioni territoriali, impone.

Esso è un programma radicalmente diverso rispetto alle programmazioni europee, connesse con i Fondi Strutturali:

- sia per le modalità con cui le risorse sono state recuperate dal mercato, attraverso l'emissione di titoli e quindi mediante l'assunzione di un debito comune da parte della UE, in linea con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 TUE;
- sia perché nei relativi Progetti è importante la Performance e non la spesa.

Non c'è dubbio che esso costituisca per l'Italia una grande sfida.

Per realizzare i tanti obiettivi programmati ed utilizzare l'elevata mole di risorse, in un arco di tempo così ristretto si richiede grande impegno, serietà, capacità di mobilitare e focalizzare tutte le energie nazionali. Ne va della credibilità del Paese e non solo.

Si è consapevoli che la posta in palio non è solo la buona riuscita del PNRR.

Il fallimento di tale programma preclude, in futuro e su diverse materie, che l'Unione Europea ripercorra la strada del debito comune.

Far funzionare bene il PNRR significa anche dimostrare che un certo modello di Europa, l'Europa della solidarietà, del debito comune, degli investimenti, è un modello vincente e merita di essere perseguito anche dopo l'emergenza.

Ma "far funzionare" non significa trovare delle modalità per ottenere le risorse, ma far sì che queste risorse siano davvero utilizzate per cambiare il Paese, aumentare la qualità dei servizi, la competitività, le infrastrutture materiali e sociali.

E' la stessa natura del programma, indirizzato alla performance, che spinge verso l'obiettivo del raggiungimento di specifiche finalità.

Si tratta di raggiungere i traguardi e gli obiettivi programmati, costituiti da riforme da attuare ed opere da realizzare (*milestone e target*). I traguardi sono appunto riforme normative, gli obiettivi sono invece calcolati in termini di spese effettuate, di realizzazioni concrete, entrambi concordati con la Commissione europea, ed il raggiungimento degli impegni assunti è soggetto alla verifica semestrale di quanto è stato realizzato nell'arco dei sei mesi.

Il PNRR costituisce per l'Italia un'occasione unica di rilancio e di sviluppo:

- sia per la quantità di risorse previste € 194,4 miliardi di cui € 71,8 a fondo perduto

(*grants*) ed € 122,6 di prestiti (*loans*);

- che per il numero e la rilevanza delle riforme volte a migliorare ed a modernizzare la struttura delle amministrazioni pubbliche e quindi del Paese, facilitando l'esercizio delle relative funzioni.

Il profilo solidaristico che costituisce una grande novità, confermato dal dispositivo per la ripresa e resilienza che esplicitamente fa riferimento all'articolo 175 del Trattato sul funzionamento e quindi ha ad oggetto le politiche di coesione economica, sociale e territoriale, è definito nella circostanza unica che tutti gli Stati membri garantiscono un debito comune che serve a finanziare i Paesi più in difficoltà.

Esso costituisce un grande piano di investimenti - e non finanzia spesa corrente impegnando gli Stati membri a mettere in campo tutte quelle riforme che servono a migliorare l'amministrazione rendendola più efficiente.

## **2. La realizzazione degli interventi**

L'art. 9, c. 1 D.L. 31/5/2021 n. 77 convertito dalla legge n 108 /2021 prevede che alla realizzazione operativa degli interventi provvedano le Amministrazioni centrali ma anche le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali sulla base delle specifiche competenze e della diversa titolarità attribuita dal PNRR.

Il sistema multilivello, previsto dalla legislazione nazionale, ha privilegiato le Amministrazioni Ministeriali, attribuendo loro la titolarità mentre le Regioni e gli Enti locali sono soggetti attuatori.

Questo accentramento che ha caratterizzato il Piano è riconducibile, in parte alla necessità di rispondere periodicamente alla Commissione sullo stato di avanzamento degli investimenti dando conto della concreta realizzazione, unito alla consapevolezza delle difficoltà strutturali presenti in modo disomogeneo nel sistema territoriale del Paese, a cui si aggiunge una certa sfiducia nelle potenzialità degli enti territoriali di realizzare gli obiettivi programmati, ciò ha orientato il Governo a mantenere un controllo accentrato sullo sviluppo del Piano. Va al riguardo osservato che gli enti locali hanno registrato negli anni ampie carenze strutturali, sia con riguardo alla provvista finanziaria, non solo con riferimento alle spese per investimento, ma anche e soprattutto per le spese correnti, che con riguardo alle risorse umane per qualità e quantità assolutamente insufficienti, soprattutto con riguardo ai piccoli comuni che in diverse occasioni hanno reso difficile o fortemente ritardata l'attuazione dei programmi di spesa.

Ma l' assenza di sinergie fra strutture ministeriali ed enti territoriali ha contribuito non poco a creare difficoltà operative, ancora non superate, profilo da non sottovalutare se si considera che più di un terzo delle risorse è allocato presso gli enti territoriali .

E' comunque evidente che con il PNRR si è abbandonata la prassi di decisioni assunte di concerto tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali, modalità che aveva caratterizzato la politica degli ultimi decenni. Le Regioni medesime hanno avuto poca capacità di incidere nella redazione del Piano, visto che il Governo ha anche rinunciato d' assumere notizie e conoscenze sulle esperienze maturate negli anni dalle amministrazioni regionali e locali.

E' evidente che il ruolo dei Comuni e più in generale delle Autonomie locali è indispensabile

per la realizzazione del Programma. Ma, in assenza dello scambio di conoscenze, le scelte discrezionali sono state operate autonomamente dai singoli Ministeri, sulla base di un preventivo riparto.

E qui emerge una prima rilevante criticità: la struttura accentrata ha assegnato alle amministrazioni titolari il compito di individuare i progetti da finanziare. I ministeri, in via prevalente, hanno scelto la modalità di gestione attraverso bandi centrali, modalità che ha creato non pochi problemi.

Infatti la gestione verticale dei bandi, posta in essere direttamente dai singoli ministeri, non ha facilitato una visione integrata dei diversi settori, perché ha individuato gli enti con riguardo ai singoli progetti, per cui se uno stesso ente ha avuto l'approvazione di più progetti, non è stato possibile stabilire se l'ente con la propria organizzazione e con il proprio personale, fosse in grado di gestire questo surplus di attività anche sotto il profilo amministrativo contabile.

Sempre con riguardo ai bandi, emanati dalle amministrazioni centrali, in un ristretto arco di tempo, per rispettare le scadenze attuative del Piano, si osserva che tale situazione ha sottoposto i soggetti chiamati a concorrere ad ampie difficoltà, si pensi alla ristrettezza di tempo per predisporre i relativi progetti per provare a ottenere i finanziamenti. Anche tale contesto ha privilegiato gli enti più strutturati e tecnicamente più attrezzati non contribuendo quindi, in diverse occasioni, a ridurre il divario, ma invece ad accentuarlo.

In relazione all'estrema rapidità impressa al piano, in diversi casi, sono stati recuperati i progetti di investimento che erano già disponibili (la tecnica è stata più volte praticata anche nella gestione delle diverse programmazioni dei fondi strutturali, in particolare nel FESR), con un processo di redazione del Piano che ha messo insieme una somma di progetti, alcuni dei quali erano già esistenti e talvolta erano già finanziati al momento in cui il Piano è stato redatto, non considerando che questo Piano di investimenti è completamente diverso da quello dell'ordinaria Programmazione comunitaria relativa ai fondi strutturali, ad esempio questo programma richiede alcune condizionalità specifiche previste dal dispositivo, come quella di natura ambientale (artt. 2 e 5, Reg UE 2021/241), modalità che ha successivamente creato diversi problemi si da far ritenere le attività difficilmente rendicontabili, circostanza che ha in seguito orientato il Governo verso operazioni di definanziamento presenti nella revisione del Piano (come ad esempio con riguardo alla Misura M2C412.2 *Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni*, in cui il definanziamento ha riguardato 6 miliardi).

Quanto alle ulteriori forme di ausilio per l'attuazione, la normativa ha previsto (art. 9 c. 2 dl. n. 77/2021) che le Amministrazioni per la realizzazione degli interventi possano avvalersi del supporto tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente statale, regionale e locale.

L'attività di supporto copre anche la fase di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e comprende azioni di rafforzamento della capacità amministrativa anche attraverso la messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati (art. 10, c. 2 D.L. n. 77/2021).

Per l'espletamento delle attività di supporto le società interessate possono provvedere con le risorse interne, con personale esterno, nonché con il ricorso a competenze di persone

fisiche o giuridiche, disponibili sul mercato (art. 10, c. 6 D.L. n. 77/2021).

Tali modalità, sicuramente necessitate dalla difficoltà delle Amministrazioni pubbliche di rispondere con il proprio personale ai bisogni determinati dall'ampia mole di attività da porre in essere, hanno attribuito un ampio potere di decentrare tutte le fasi delle relative 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). Da tale disciplina deriva per i comuni l'esigenza di controllare se per le persone assunte siano stati rispettati i principi di trasparenza e di selezione, previsti per i soggetti pubblici. La criticità emerge, in particolare con riguardo agli enti di piccole dimensioni, che, sprovvisti di personale per qualità e quantità adeguate, hanno difficoltà ad effettuare i richiamati ed indispensabili controlli.

### **3. Obblighi degli enti attuatori**

L'art. 9, c. 4, dl. n. 77/2021, impone alle amministrazioni attuatrici l'obbligo di assicurare:

- la completa tracciabilità delle operazioni al fine di tenere nettamente distinti i flussi finanziari del Programma da quelli provenienti dai fondi ordinari;
- la tenuta di una apposita codificazione contabile<sup>[3]</sup> per l'utilizzo delle risorse del PNRR. La normativa ha previsto che essi costituiscano, nell'ambito del PEG, appositi capitoli di entrata e di spesa al fine di garantire un'esatta imputazione delle entrate e delle uscite con riguardo al finanziamento specifico;
- l'obbligo di conservare la documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati a renderli disponibili per le attività di controllo e di *audit*;
- gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa sono sottoposti agli ordinari controlli di legalità ed ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale vigente;
- gli Stati Membri in qualità di beneficiari, devono adottare tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo, sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile;
- gli Stati Membri devono prevedere un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente;
- hanno l'obbligo di prevenire, individuare, segnalare e correggere le frodi, i casi di corruzione, di conflitto d'interessi e di doppi finanziamenti;
- devono provvedere al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto<sup>[4]</sup>.

### **4. Modifiche della Governance**

Nel 2023, il PNRR con l'avvento del nuovo Governo, fa registrare due rilevanti cambiamenti: la riforma della *Governance*, accentrando ulteriormente le competenze presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito dell'emanazione del dl 24 febbraio 2023 n. 13 , convertito nella legge 21 aprile 2023 n 41<sup>[5]</sup>, e l'avvio della revisione del Piano che si è concluso con l'approvazione da parte del Consiglio europeo delle modifiche proposte dall'Italia, l'8 dicembre 2023.

Quanto alla prima questione , sotto il profilo organizzativo la principale novità introdotta è

costituita dall'istituzione della Struttura di Missione del PNRR presso la Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'art. 2 , che ha trasferito alla suddetta struttura, (art 2, c 2) i compiti e le funzioni attribuiti alla Segreteria tecnica PNRR, previsti dall'articolo 4 del dl n. 77 del 2021<sup>[6]</sup>, convertito dalla legge 29/7/2021, n. 108.

E' stato inoltre soppresso il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale al quale partecipavano stabilmente: il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, i Presidenti delle Regioni ed altri soggetti del mondo economico ed imprenditoriale ed è stato sostituito con la partecipazione eventuale alla Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio, del Presidente della Conferenza delle regioni, del Presidente di Anci ed Upi e del sindaco di Roma capitale, ma attraverso una partecipazione episodica, disposta in particolari casi espressamente previsti dalle norme. Pur cogliendo l'intento semplificatorio della disposizione che concentra sul Presidente della Conferenza delle regioni la partecipazione della rappresentanza regionale, non può non osservarsi che essa è fortemente riduttiva del ruolo attribuito alle Regioni che sono titolari di attribuzioni costituzionalmente riconosciute.

La nuova Struttura di missione del PNRR presso la PCM è articolata in 4 direzioni Generali e svolge i seguenti compiti:

- assicurare il supporto dell'attività politica delegata in materia di PNRR;
- assicurare e svolgere le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR;
- verificare (insieme al MEF) la coerenza della fase di attuazione del PNRR;
- sovrintendere allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento, ovvero di modifica del PNRR.

Essa persegue gli obiettivi di:

- distinguere le attività di coordinamento strategico e di interlocuzione istituzionale con la Commissione europea di titolarità dell'Autorità politica delegata in materia di PNRR, da quelle di tipo contabile-finanziario e gestionale-operativo del Ministero dell'economia e delle finanze e da quelle di specifica titolarità delle singole Amministrazioni centrali;
  - razionalizzare le attività delle diverse strutture con compiti di coordinamento e monitoraggio in materia di PNRR, istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mediante la costituzione di una specifica Struttura di missione PNRR, alla quale sono state attribuite le funzioni della precedente Segreteria tecnica e quelle finalizzate all'individuazione delle soluzioni degli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti, previsti nel PNRR, derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative, precedentemente assegnate all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione della Presidenza del Consiglio dei ministri;
  - garantire l'operatività delle Unità PNRR delle Amministrazioni centrali, mediante la stabilizzazione del personale non dirigenziale ad esso assegnato, visto che tale circostanza ha costituito uno dei principali ostacoli all'efficacia dell'azione di dette Unità, trattandosi di personale assunto a seguito di procedure concorsuali per posizioni a tempo determinato in relazione al quale si è registrato un elevatissimo *turn over*, con un conseguente scorrimento delle graduatorie, oramai quasi del tutto esaurite;

- semplificare e rendere più rapidi e maggiormente efficaci sia l'esercizio dei poteri sostitutivi, sia i meccanismi di superamento del dissenso, anche in considerazione dell'avvio, nell'anno, della fase esecutiva della maggior parte dei programmi e dei progetti PNRR;
- rafforzare ed istituzionalizzare le forme di cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale.

La nuova *governance* del Piano, delineata dal decreto-legge n. 13/2023, è stata oggetto di parere positivo da parte della Conferenza unificata Stato - Regioni - Enti locali, acquisito l'8 marzo 2023.

Accanto ai compiti di coordinamento generale, affidati alla suddetta struttura di missione, la Presidenza del Consiglio, in qualità di soggetto attuatore degli interventi di pertinenza, svolge le relative attività tramite i propri Dipartimenti, in ragione delle specifiche competenze assegnate.

Dal delineato quadro emerge che l'indicato sistema riflette un modello fortemente centralizzato in cui, a fronte di specifiche materie di competenza degli enti territoriali, la titolarità degli interventi del PNRR è assegnata esclusivamente alle amministrazioni centrali, si tratta di Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui è affidata la responsabilità dell'attuazione delle riforme e degli investimenti (ossia le "misure") previsti nel PNRR.

Ad essi spetta il compito primario di presidiare e vigilare in modo costante, tempestivo ed efficace, sull'esecuzione dei progetti/interventi che compongono le misure del PNRR di competenza e di garantire il raggiungimento dei relativi risultati (*target* e *milestone*) il cui conseguimento, secondo le tempistiche stabilite, rappresenterà la condizione per il rimborso delle risorse da parte della Commissione Europea.

Per le riforme e gli investimenti le Amministrazioni nazionali dovranno dimostrare di aver raggiunto i Milestone ed i Target entro le scadenze prefissate<sup>[7]</sup>, solo così la Commissione europea autorizzerà i pagamenti all'Italia.

## **5. Revisione del Piano: elementi rilevanti**

Nel 2023 la nuova compagine governativa ha avviato un processo di revisione del PNRR ai sensi dell'art. 21 del Reg 2021/241. L'articolo 21 del Dispositivo ha previsto espressamente la circostanza che, se ci fossero state condizioni oggettive di particolare rilievo, lo Stato membro avrebbe potuto chiedere la modifica di alcune parti o addirittura dell'intero Piano.

Ovviamente la guerra in Ucraina ha costituito una ragione sufficiente, considerata la difficoltà nel rifornimento energetico ed il conseguente forte incremento del costo dell'energia e di molti materiali. Gli Stati membri hanno cominciato a discutere all'interno della Commissione Europea di tale rilevante tematica d'interesse comune, ed hanno previsto misure supplementari per gli Stati membri che si fossero attivati per la definizione di programmi energetici indirizzati all'utilizzo di fonti alternative. Da tale dibattito è scaturita l'approvazione, il 27 febbraio 2023, del Reg (EU) 2023/435 con la creazione del *REPowerEU*, che è stata la ragione principale dei cambiamenti proposti, in funzione di soluzioni migliorative rispetto allo sviluppo di forme energetiche alternative che potessero, in qualche modo, valorizzare l'autonomia energetica, favorendo lo sviluppo dei Paesi.

L'approvazione del Regolamento sul *REPowerEU* (Regolamento n. 2023/435), ha consentito di modificare il regolamento originario, il n. 241/2021, permettendo agli Stati membri di modificare il Piano, anche attraverso l'inserimento di investimenti dedicati ad interventi di miglioramento energetico, per definire azioni coordinate di diversificazione dell'approvvigionamento, diffusione delle energie rinnovabili e promozione di azioni di risparmio energetico, supportate da tecnologie innovative, con investimenti, ma anche con riforme.

Al Programma italiano si è aggiunto, quindi un nuovo capitolo il *RePowerEU* da 16 miliardi circa, di cui 2,9 integrativi, a fondo perduto, ed il restante importo è stato ottenuto attraverso il definanziamento di interventi già inseriti e approvati nel Piano.

Questa è stata la ragione di partenza per la quale, alla fine di luglio, il Ministro per gli affari europei ha avanzato una serie di modifiche che, in parte, riguardano gli interventi energetici, ma in parte costituiscono anche una revisione di misure e di traguardi<sup>[8]</sup>.

La revisione ha riguardato 144 misure fra riforme ed investimenti, su 349 complessive, con un impatto finanziario dell'8% (circa 16 miliardi).

I cambiamenti più rilevanti hanno riguardato tre diverse linee strategiche :

1. Lo spostamento della responsabilità della spesa per circa 13 miliardi dai Comuni al Governo centrale.
2. La distribuzione fra pubblico e privato: si riducono i finanziamenti per opere pubbliche a favore di quelli per i privati.
3. La natura della spesa, si spostano risorse da progetti per migliorare il territorio, l'ambiente urbano, la sicurezza idrogeologica verso altri obiettivi (ad esempio l'innovazione verde e digitale delle imprese) ritenendo che essi abbiano un immediato impatto sulla crescita economica.

Quanto alle risorse eliminate dal piano si assiste al definanziamento di molti progetti comunali con il conseguente problema delle risorse con cui finanziare i relativi progetti alcuni dei quali in fase avanzata di realizzazione. Si fa riferimento al Fondo complementare ed ai Fondi di coesione 2021/2027.

Anche con riguardo alle riforme si registrano modifiche e rallentamenti.

Si è chiesto, solo per citarne alcune, di allungare i tempi previsti:

- per ridurre i tempi di pagamento delle fatture della P.A.;
- per accelerare i tempi di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti;
- per le assunzioni nei Tribunali per l'Ufficio del Processo;
- per ridurre gli arretrati della giustizia civile;
- di modificare i target sugli asili nido.

Quanto alla prima problematica si è chiesto di prorogare di 15 mesi la riduzione dei tempi di pagamento delle fatture da parte della PA, previsto in 30 giorni ed in 60 giorni per la Sanità.

Negli appalti pubblici si rimandano le misure per accelerare le aggiudicazione e ridurre i tempi fra l'aggiudicazione e l'esecuzione, spostando in avanti tali adempimenti di 1 anno o

di 15 mesi. Va altresì rilevato che la Commissione in materia di appalti ha avviato, nei confronti dell'Italia, diverse procedure di infrazione, sia con riguardo alla lesione del principio di concorrenza, che con riguardo ai sub-appalti. Il nuovo codice degli appalti, varato con il d.lgs. 36/2023, è oggetto della Misura (M1C1-73). A causa delle procedure di infrazione la Commissione segue con particolare attenzione il procedere della riforma sugli appalti in Italia. Le motivazioni indicate per le modifiche vanno dall'aumento dei costi alle difficoltà tecniche. E il caso dell'accelerazione delle opere pubbliche, per cui il governo ha proposto, anziché 100 giorni fra la pubblicazione e l'aggiudicazione della gara, 120 giorni che scatteranno più tardi, dopo il termine di presentazione delle offerte. La numerosità dei cantieri ha suggerito, altresì, di rivedere i target della fase successiva della realizzazione dei lavori: si propone di ridurre i tempi tra la pubblicazione e l'aggiudicazione non del 15% ma del 10%.

Difficoltà sono state incontrate per le assunzioni nei tribunali per gli uffici del processo, visto che l'assunzione a tempo determinato non è così attrattiva e vi è stato un massiccio abbandono, prima del tempo, di molti assunti. Il target proposto in origine è stato ridotto in modo deciso da oltre 19 mila assunzioni a 10 mila (9 mila in meno).

Per la riduzione dell'arretrato nel contenzioso civile, la disciplina normativa può aiutare ad eliminare alcuni nodi, ma da sola non può eliminare l'arretrato. La riforma inizialmente, in modo ottimistico, aveva previsto nel 2024 una riduzione del l'arretrato civile del 65% e nel 2026 del 90%. Ma il dato è sprovvisto di ponderate analisi e quindi tali percentuali vanno riviste; il Governo ha proposto di cambiare l'indicatore, nel senso non di percentuali così nette ma di tener conto di un *range* fra un minimo ed un massimo , e di tener conto di obiettivi distinti ed indici particolari per i diversi tribunali.

L'obiettivo previsto dei 265 mila posti negli asili nido si scontra con i rincari. In almeno otto Regioni i costi hanno superato il 50%, in sette si sono attestati intorno al 35%. Ma il Governo ha formulato un'altra proposta alla Commissione UE individuando un target diverso, garantire l'obiettivo "Lisbona", cioè la disponibilità di posti per almeno il 33% dei bambini da 0 a 3 anni, in ogni territorio. Al riguardo sono previsti 900 milioni di euro integrativi da assegnare a tale Missione.

A causa dei rincari sono state rivisti al ribasso anche i target delle scuole da mettere in sicurezza e quelli relativi alle mense per il tempo pieno.

Altro problema rilevante è quello relativo a. trattamento delle acque reflue, Si riduce la portata degli interventi per realizzare i sistemi di trattamento delle acque reflue che originariamente dovevano coprire 2 milioni e 570 mila abitanti, ma con la revisione si copriranno interventi inferiori, per la depurazione delle acque di 2 milioni di cittadini . Problema non semplice visto che su tale questione l'Italia è investita da una procedura d'infrazione e il PNRR serviva a sanarla.

## **6. I controlli della Corte dei conti**

L'art.7, comma 7, dl 77/2021, prevede che 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'articolo 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, svolgendo in particolare valutazioni 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'articolo 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR. Tale controllo è volto 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 controlli interni alle amministrazioni. In tale prospettiva rilevano in particolare i raccordi con la Corte dei conti europea. In base all'art. 287 TFUE la Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la "sana gestione finanziaria"<sup>[9]</sup> dell'Unione e degli organismi da essa creati, riferendo "su ogni caso di irregolarità" al Parlamento europeo e al Consiglio. Di estremo interesse è l'inciso al paragrafo 3 dell'art 287 TFUE, che indica la modalità di svolgimento dei controlli da parte della Corte dei conti europea, non solo sui documenti, ma anche sul posto, cioè nei locali di qualsiasi organo o organismo che gestisca entrate o spese del bilancio UE. Tale richiamo è molto importante e sottolinea la rilevanza che gli accertamenti specifici sulle singole fattispecie assumono. Ciò in analogia con simili poteri istruttori che la normativa nazionale riserva alla Corte dei conti italiana (art. 3, comma 8, legge n. 20/1994). Il richiamo a questi principi di cooperazione contribuisce a realizzare controlli sempre più incisivi che assicurano la sana gestione finanziaria.

Il controllo/monitoraggio semestrale sul PNRR viene svolto dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

Ma sul territorio dove operano le Regioni e gli Enti locali i relativi controlli sono svolti dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sia attraverso i controlli di regolarità contabile sui rendiconti di spesa che gli enti hanno l'obbligo di predisporre (art. 158 TUEL), che attraverso i controlli sulla gestione dei singoli progetti/interventi. Ampio può essere, il contributo della Corte dei conti anche in sede territoriale, valorizzando il ruolo di garante imparziale a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione, al fine di intercettare con tempestività l'eventuale uso distorto o non conforme delle risorse, per consentire all'ente interventi rapidi, finalizzati al rispetto degli impegni che lo Stato membro ha assunto con l'Europa.

Il controllo ha ad oggetto la verifica della rispondenza dell'intervento ai criteri richiesti per l'ammissione ai finanziamenti, il rispetto delle condizionalità associate alle misure (rispetto della parità di genere, 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.

Va infatti ricordato che il controllo sull'impiego delle risorse, affidato alla Corte dei conti, va inteso come stimolo alla sana gestione degli enti ed è, altresì, rivolto a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio complessivi, così come ha messo in luce la Corte costituzionale<sup>[10]</sup> svolgendo così quel ruolo di prevenzione che consente all'amministrazione di apprestare tempestivamente gli strumenti necessari per superare le criticità rilevate, con una particolare attenzione alla realizzazione delle condizionalità territoriali (SUD), sociali (giovani, donne) e ambientali.

La complessità del contesto sottolinea, quindi, l'importanza di utilizzare un sistema integrato di controlli, interni ed esterni, che assicuri la correzione immediata degli errori

per proseguire l'attività senza interruzione, lasciando l'accertamento di eventuali responsabilità ad un momento successivo. È rilevante il contributo che le Sezioni forniscono in sede regionale agli enti, per mantenere una gestione in equilibrio e corretta. Buona parte delle amministrazioni segue le indicazioni della Corte e corregge le criticità, evitando che squilibri ed inadempienze possano degenerare in crisi più gravi. Il modello si sviluppa attraverso la segnalazione di criticità all'amministrazione con l'invito ad adottare in tempi rapidi i provvedimenti necessari per risolverle; successivamente, si verifica l'adeguatezza delle misure adottate. Questo modello, da un lato, esalta il carattere "ausiliario" del controllo che evidenzia problemi e chiede all'amministrazione di correggerli nel modo che si ritiene opportuno; dall'altro, prevede rimedi in caso di omessa adozione o di misure non appropriate. L'indicato modello, per la gestione del PNRR, nei confronti degli enti territoriali, è integrato dal controllo di cui all'art. 3, comma 4, della legge 20/1994, al fine di valutare i risultati raggiunti. L'art 3, c 4, legge n. 20/1994, valorizza inoltre il controllo in corso di esercizio, il cc.dd. controllo *in itinere*, esso rafforza i presidi di legalità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa ed è in linea con i principi di precauzione a cui è fortemente orientata la disciplina europea, infatti l'art. 22 del Reg. (Ue) n. 2021/241 richiama gli Stati membri ad una rigorosa azione di prevenzione delle frodi, delle frodi fiscali, dei conflitti d'interessi, della corruzione, dei doppi finanziamenti a tutela degli interessi finanziari dell'UE. Tali controlli potranno costituire un valore aggiunto, stimolando nelle amministrazioni l'adozione di eventuali provvedimenti correttivi e riducendo le ipotesi di irregolarità con l'obbligo di restituzione dei fondi erogati.

## **7. L'esito dei controlli sull'attuazione del PNRR svolti dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Piemonte <sup>[11]</sup>**

Nell'anno 2023 la Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Piemonte ha approvato due deliberazioni sullo stato di attuazione del PNRR, relativo agli enti della regione, la n. 18/ 2023 del 27 gennaio 2023 e la n. 78/2023 del 3 ottobre 2023.

Nella prima attività di controllo posta in essere la Sezione regionale, con un'attività istruttoria in un arco temporale fra la fine del 2021 ed una parte del 2022, ha effettuato una ricognizione generale sullo stato di attuazione nella Regione dei diversi enti attuatori, con la possibilità di registrare la partecipazione ai bandi da parte delle autonomie locali e l'inizio dell'attuazione dei diversi progetti approvati. Da tale osservatorio sono emerse alcune rilevanti criticità<sup>[12]</sup>:

- estrema parcellizzazione degli interventi;
- tempo limitato per l'attuazione rispetto alle capacità gestionali ed organizzative degli enti;
- contemporanea gestione di altre Programmazioni UE;
- per le linee di finanziamento che hanno utilizzato progetti già predisposti con diversi ed antecedenti finanziamenti, vi è stata l'esigenza di valutare la presenza delle condizionalità imposte dal dispositivo europeo;
- esigenza di razionalizzazione delle stazioni appaltanti per la predisposizione delle diverse gare;
- difficoltà degli Enti locali di limitata dimensione demografica di varia natura:
- organizzativa, quali carenze di personale (assenza di figure essenziali quali il revisore, il segretario comunale, il responsabile finanziario, professionisti tecnici per verificare l'esecuzione de lavori);

- assenza di adeguata informatizzazione;
- carenze sotto il profilo contabile (ritardi nell'approvazione dei rendiconti, contabilità disordinata e non affidabile);
- ricorso a società partecipate, in assenza di personale interno dell'ente locale, qualificato per svolgere effettivi controlli sull'operato dei privati, al fine di garantire il rispetto delle finalità pubbliche tipiche della missione essenziale dell'Ente.

Volendo analizzare più nel dettaglio alcune problematiche indicate si osserva che l'estrema parcellizzazione degli interventi complica ampiamente le attività di gestione e di controllo rendendo più difficile l'attuazione unitaria, rivolta agli obiettivi di miglioramento e sviluppo, oltre a rendere particolarmente complessa anche la rendicontazione.

Ad esempio tale problematica è stata rappresentata durante l'istruttoria, anche dalla Regione Piemonte, con riguardo alla Misura 2.2 *"Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale"*, Investimento 2.2: *"Protezione e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale"* relativamente agli interventi approvati dal Ministero della Cultura (MIC), sottolineando che la principale criticità relativa all'attuazione è riferibile all'ingente numero di domande di finanziamento ammesse: ciò comporta la conseguente necessità di porre in essere le attività istruttorie, nonché il successivo monitoraggio fisico e procedurale di tutti gli interventi e la relativa rendicontazione.

E' evidente che per fronteggiare tali attività sono necessarie specifiche professionalità, adeguate ai compiti da assolvere, sia sotto il profilo amministrativo-contabile che sotto il profilo tecnico. Inoltre, la contemporanea gestione di ulteriori fonti di finanziamento (PNC, Programmazione europea 2014-2020 da concludere) fra cui la nuova programmazione sulla coesione 2021/2027, pone non solo problemi di sovrapposizione di attività con tempi contingentati per la realizzazione dei relativi obiettivi, ma, altresì, richiede un'attenta valutazione degli interventi proposti al fine di consentire una coerenza complessiva di tutti gli investimenti individuati<sup>[13]</sup>.

Più in generale non possono essere ignorate le difficoltà di natura organizzativa di molti enti locali così sintetizzabili:

- la carenza di personale con l'assenza della collaborazione costante di professionalità indispensabili come: il segretario comunale, il responsabile finanziario, il revisore dei conti, il personale dell'ufficio tecnico, non consente all'ente di poter contare su figure essenziali di supporto per lo svolgimento di attività straordinarie per la realizzazione di diversi e complessi adempimenti; al riguardo l'art 1, c 828 della legge n. 197 del 2022, legge di bilancio 2023, consente di utilizzare i fondi di cui al c. 5 dell'art 31 bis, del dl 152 /2021, convertito nella legge n 233 /2021, per remunerare l'assunzione straordinaria dei segretari comunali all'interno di comuni al di sotto dei 5.000 abitanti;
- la non adeguata informatizzazione;
- le criticità di natura contabile (ritardi nell'approvazione dei rendiconti e dei bilanci di previsione, tenuta della contabilità confusa e non veritiera) con esiti di non affidabilità sulla situazione degli equilibri dell'ente e serie problematiche finanziarie, rinvenibili negli ultimi rendiconti, comportamenti incauti e /o negligenti degli operatori; costituiscono tutti indici di forte rischio nella corretta ed efficace gestione.

Gli elementi indicati inducono a richiamare l'attenzione sull'esigenza che il coinvolgimento

di tali enti nella gestione degli interventi vada supportato con un'adeguata presenza di risorse umane qualificate, di cui i medesimi devono poter fruire, in tutte le fasi del Piano, fin dal momento della progettazione dell'intervento così da partecipare ai relativi bandi.

Ma non sono rinvenibili interventi di potenziamento strutturato di risorse umane a supporto degli enti locali, a fronte di massicci interventi di potenziamento delle strutture ministeriali, avvenute con diverse specifiche discipline. Si osserva che nelle norme fino ad ora varate il dl 9 giugno 2021 n 80, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2021 n. 113, il Ministro della funzione pubblica, con specifici bandi ha assunto circa mille unità di personale a tempo determinato, ma il supporto nelle diverse regioni è stato molto limitato<sup>[14]</sup> ed assolutamente insufficiente rispetto alle effettive esigenze degli enti locali. Vanno poi richiamati ulteriori provvedimenti legislativi ma le soluzioni indicate sono sempre di assunzioni a tempo determinato<sup>[15]</sup>.

Quindi con capacità interne fortemente ridotte rispetto al passato, i Comuni sono stati chiamati a far fronte all'esigenza di progettazione di nuovi interventi e alla loro rapida realizzazione. Ma nel PNRR non è previsto alcun tipo di rafforzamento per far fronte a questa incombenza, infatti non si può finanziare con il PNRR l'assunzione di personale a tempo indeterminato; si possono fare contratti a tempo determinato, ma essi sono poco attrattivi, soprattutto per le posizioni tecniche di medio e alto livello, che sarebbero quelle più utili e che, spesso, non vengono occupate perché i soggetti non sono interessati a lavori temporanei.

Il PNRR è stato concepito come un'occasione per migliorare l'intero sistema, ma la grande debolezza delle pubbliche amministrazioni italiane, specie locali, rischia non solo di impedire la realizzazione degli interventi previsti ma addirittura di mettere in crisi l'azione quotidiana degli enti locali a servizio dei cittadini.

L'attività di controllo svolta successivamente, ha consentito di individuare uno stato di attuazione più ampio del PNRR nella regione, fornendo sugli enti campionati uno spaccato sicuramente più significativo. Essa ha avuto come destinatari Enti locali di piccole dimensioni<sup>[16]</sup>.

I Comuni della regione Piemonte rappresentano una realtà particolare con 1.181 enti di cui l'87% circa con meno di 1.500 abitanti.

A giugno 2023 dalla banca dati *ReGis* risultavano approvati circa 17 mila progetti relativi ai comuni delle 8 province (1 città metropolitana e 7 Province) per 535.235.547 euro.

Questa particolare situazione e la distribuzione di considerevoli risorse del PNRR ad enti di piccole dimensioni, con una ridotta dotazione organica ed in alcuni casi con pregressa debolezza economico finanziaria oltre che organizzativa, ha indotto la Sezione di controllo per il Piemonte, ritenendo tali criticità fattori di rischio, ad avviare un'istruttoria su un campione di comuni da individuare rispettando 2 soglie di rilevanza, la prima basata sulla dimensione demografica degli enti, e la seconda in ragione del Codice Unico di Progetto (CUP) assegnato in relazione agli importi dei lavori dei progetti approvati. L'attenzione si è focalizzata sugli enti comunali con popolazione non superiore ai tremila abitanti, che alla data del 31 dicembre 2022 risultassero destinatari di almeno un progetto già attivato di importo pari o superiore al mezzo milione di euro, per i quali, all'esito della verifica dei Codici unici di Progetto (CUP) in *ReGis*, l'intervento risultasse in stato "avviato".

La richiesta istruttoria inviata agli enti conteneva alcune domande relative allo stato di avanzamento dei progetti rispetto ai cronoprogrammi, l'aggiornamento della procedura *ReGis*, e alcuni quesiti concernenti profili di tipo organizzativo, quali l'eventuale ricorso a soggetti o società esterne per la realizzazione in tutto o di parte dei progetti assegnati, per gli appalti il ricorso alle stazioni appaltanti qualificate e alle centrali uniche di committenza, a norma dell'articolo 52 del dl. n. 77/2021, le eventuali modifiche organizzative apportate alla struttura dell'ente, la ricezione di anticipazioni ex art. 9 del dl n. 152/2021 ed ex art. 2 del D.M. 11 ottobre 2021 e i controlli svolti anche dall'organo di revisione contabile.

Con una domanda di carattere generale è stato chiesto all'ente di indicare eventuali criticità o difficoltà riscontrate nell'attuazione dei progetti.

I progetti gestiti dai 105 comuni interessati dall'indagine sono stati 123 per un importo complessivo di 139 milioni di euro. La maggior parte dei progetti (94) riguarda la "Missione 2: rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 4: tutela del territorio e della risorsa idrica, Investimento 2.2: interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni".

L'elevata incidenza di tale tipologia di interventi sul campione considerato è legata al fatto che in questa Missione sono confluiti progetti "non nativi PNRR" di cui era previsto il finanziamento ai sensi dell'art. 1 comma 139 e ss. della Legge n. 145/2018, e dell'art. 1, commi 29 e ss. della Legge n. 160/2019, progetti che, a seguito della revisione del PNRR, sono stati defianziati, per alcuni dei quali, stante l'avanzato stato di realizzazione è urgente risolvere il problema dei finanziamenti di riferimento per effettuare i pagamenti alle ditte esecutrici.

I restanti progetti appartengono alla "Missione 4, Componente 1 Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università" (20) alla Missione 1. Componente 3 linea di investimento I2.1 Attrattività dei Borghi" (6) e alla "Missione 5, Componente 2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" (3).

Se si considera, invece, lo stato dei progetti, stando alle informazioni fornite, per oltre la metà del campione, alla data della rilevazione, i progetti erano già in una fase avanzata, essendo i lavori in corso di esecuzione, o comunque era già stata espletata la gara per l'affidamento degli stessi.

Con riferimento all'eventuale mancato rispetto del cronoprogramma inizialmente predisposto dagli Enti, sono 38 (ovvero circa il 31% del campione) i progetti per i quali i Comuni stessi hanno segnalato ritardi.

Va altresì precisato che diversi comuni, pur segnalando un ritardo in una fase dell'intervento hanno evidenziato che lo stesso era stato riassorbito nelle fasi successive di avanzamento del progetto.

Le cause del ritardo sono state molteplici. Sono state segnalate criticità nella fase della progettazione, per l'esigenza di effettuare approfondimenti di natura tecnica, di acquisire autorizzazioni, pareri e valutazioni di altre amministrazioni pubbliche e problemi nella fase di stipula e aggiudicazione, spesso legati a questioni insorte con l'aggiudicatario.

Ancora, ulteriori rallentamenti sono derivati da avverse condizioni meteorologiche ovvero

dalla necessità di approvare delle varianti per adeguamento prezzi.

Sono emerse inoltre significative difficoltà nell'alimentazione della Piattaforma *ReGis*. In particolare, è emerso che, alla data della rilevazione, per 48 dei progetti censiti, i dati presenti in *ReGis* non erano aggiornati ovvero l'aggiornamento era "in corso".

In diversi casi la non tempestiva valorizzazione di *ReGis* è risultata connessa all'assenza di risorse in grado di curarne l'aggiornamento, anche in considerazione della complessità della procedura. Tali difficoltà hanno spinto alcuni comuni a incaricare ditte esterne per l'alimentazione del Sistema.

Diversi enti hanno sottolineato problemi collegati a ritardi nell'emanazione delle linee guida anche, ad esempio, per la contabilizzazione del contributo aggiuntivo del 10% attribuito a valere sulle risorse del "Fondo Opere Indifferibili". Difficoltà di adempimento puntuale degli obblighi procedurali, sono state poi evidenziate per interventi "non nativi PNRR", avviati in una cornice regolamentare differente con requisiti anche amministrativi e documentali del tutto diversi.

Un'ulteriore tipologia di criticità di carattere tecnico sembra dipendere da incompletezze o inesattezze nei dati caricati in *ReGis* da parte della Strutture Centrali.

Dall'analisi condotta emerge, pertanto, una duplice criticità relativa alla Piattaforma *ReGis*, nel suo concreto utilizzo da parte dei comuni coinvolti. Per un verso, le difficoltà e i ritardi nell'alimentazione della piattaforma rendono incerte le risultanze dell'unica banca dati ufficiale prevista dalla legge per il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti PNRR, con inevitabili riflessi sull'esattezza dei dati a disposizione delle strutture centrali dello Stato sull'andamento del Piano.

Sotto un diverso profilo, invece, l'alimentazione di *ReGis* rappresenta un onere considerevole per gli enti con minore dotazione organica e di competenze, assorbendo energie e tempo che potrebbero essere dedicati ad altre attività.

Al fine di colmare le carenze informatiche diversi Comuni hanno dato incarico di curare gli adempimenti in *ReGis* ad una ditta esterna e in qualche caso il mancato aggiornamento di *ReGis* è connesso alla necessità che all'aggiornamento provveda quest'ultima. Tutto questo ha alimentato non solo costi aggiuntivi ma ha anche prodotto una lievitazione ed incremento dei costi per i servizi offerti da parte degli operatori informatici.

Quanto alla gestione degli appalti è emerso che l'80% degli enti si avvale di stazioni appaltanti gestite dalla Provincia o dall'Unione montana di appartenenza per gli enti di minori dimensioni. Si richiama l'attenzione che l'art 52 del dl 31/5/2021 n. 77 (convertito con modifiche nella legge n. 108/2021) per i comuni non capoluogo di provincia ha previsto l'obbligo di ricorrere alle centrali di committenza o stazioni uniche appaltanti per gli appalti sopra soglia, salvi gli affidamenti dei servizi e fornitura di valore inferiore a quarantamila euro e per i lavori entro centocinquantamila, nel regime derogatorio, di cui all' art 225, c 8 del d.lgs 36/2023.

Gli altri enti di piccole dimensioni che non si sono avvalsi di altri soggetti per l'espletamento delle procedure di affidamento, hanno motivato la scelta con il ricorso all'affidamento diretto dovuto alle diverse soglie recentemente previste anche attraverso il frazionamento

degli appalti o con il ricorso al MEPA (Mercato elettronico della Pubblica amministrazione)<sup>[17]</sup>.

Con riguardo ai profili organizzativi si evidenzia che metà dei comuni fanno ricorso a consulenze e soggetti esterni in particolare per funzioni tecniche. Invece è risultato marginale il ricorso alle società partecipate anche a causa delle ridotte dimensioni degli enti esaminati che hanno partecipazioni societarie assolutamente minoritarie o pulviscolari in società che erogano servizi pubblici. Va osservato al riguardo che l'esternalizzazione di intere fasi, quali la progettazione delle opere e delle funzioni tecniche, espongono inevitabilmente i comuni a rischi, data l'asimmetria informativa che si determina fra Amministrazione e soggetto esterno direttamente impegnato nell'attività. Essenziali appaiono, pertanto, le misure di controllo interno e monitoraggio adottate dagli enti, che nel campione di enti esaminato non sempre si è rivelato particolarmente adeguato.

Le risultanze dell'indagine condotta confermano l'ipotesi secondo la quale, nei comuni di minori dimensioni, non vi è spazio per significative modifiche nell'organizzazione e nei processi gestionali. Le Amministrazioni coinvolte affrontano quindi il maggior carico di lavoro derivante dai progetti PNRR con strutture e processi non idonei. Risulta quindi ancor più importante il ruolo dei controlli interni e degli Organi di revisione economico-finanziaria, al fine di assicurare, oltre alla legittimità degli atti e alla regolarità degli adempimenti contabili, un adeguato monitoraggio dell'andamento dei progetti e del raggiungimento, nei tempi previsti, degli obiettivi.

Il quadro tracciato dai dati raccolti è piuttosto negativo." Gli Organi di revisione non sembrano svolgere un ruolo attivo nel garantire la regolarità delle attività connesse alla realizzazione del Piano. Va rammentato, in proposito, che ai sensi dell'art. 239 TUEL, comma primo, l'Organo di revisione vigila sulla *"regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità"*. Nei comuni del campione, così come in quelli aventi caratteristiche analoghe, la rilevanza finanziaria dei progetti PNRR è tale che il compito dei revisori non potrebbe considerarsi correttamente assolto in mancanza di un'adeguata considerazione di tali attività.

Ma è emerso che circa il 70% degli organi di revisione dei comuni interpellati non accedono alla piattaforma *ReGis* per le verifiche non essendo neanche abilitati ad accedervi.

Particolarmente significative appaiono le criticità, segnalate da molti enti, relative alla difficoltà di ottenere in tempo utile le anticipazioni necessarie a rispettare i tempi di pagamento delle imprese. Quasi un comune su cinque ha segnalato difficoltà relative all'esigenza di anticipare con fondi propri le risorse necessarie al pagamento delle imprese appaltatrici, o la possibilità di dover ricorrere a tale soluzione in futuro. In alcuni casi, la non disponibilità di risorse proprie ha determinato ritardi nei pagamenti alle imprese, in altri la necessità di ricorrere alle anticipazioni di tesoreria. La carenza di liquidità può infatti ripercuotersi, oltre che sui tempi di realizzazione dei progetti, sull'erogazione dei servizi da parte degli enti locali e sugli stessi equilibri di bilancio.

In tal senso, e pur con le segnalate difficoltà operative e organizzative che da anni attanagliano anche gli enti di area vasta, è possibile individuare nel supporto e coordinamento prestato dalle province e città metropolitane, il più delle volte

spontaneamente (in assenza di obblighi di legge in tal senso), un ausilio di indubbio valore a beneficio degli enti più piccoli.

## **8. Brevi considerazioni conclusive**

L'attività di controllo ha messo in luce le grandi difficoltà con cui le autonomie locali stanno affrontando l'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza, eppure molti sono i lavori avviati nelle diverse regioni.

Con capacità interne fortemente ridotte rispetto al passato, i Comuni sono stati chiamati a far fronte all'esigenza di progettazione di nuovi interventi e alla loro rapida realizzazione. Ma nel PNRR non è previsto alcun tipo di rafforzamento stabile per far fronte alle diverse impegnative incombenze. Non si può, infatti, finanziare con il PNRR l'assunzione di personale a tempo indeterminato; è possibile fare contratti a tempo determinato, ma gli stessi sono poco attrattivi, soprattutto per le posizioni tecniche di medio e alto livello, che sarebbero quelle più utili ma che, spesso, non vengono occupate perché i soggetti non sono interessati a lavori a tempo limitati. Diverse norme sono state varate per cercare di supportare tali enti in una gestione ampiamente incrementale, ma si tratta sempre di situazioni temporanee rivelatesi di scarso interesse.

Il PNRR è stato concepito come un'occasione per migliorare l'intero sistema, ma la grande debolezza delle pubbliche amministrazioni italiane, specie locali, rischia non solo di rendere difficile la realizzazione degli interventi previsti, ma addirittura di mettere in crisi l'azione quotidiana degli enti locali al servizio dei cittadini.

Si sottolinea al riguardo che per alcune funzioni, come ad esempio per quelle connesse con la Misura 6 (Salute), gli interventi realizzati non esauriranno i loro effetti nel 2026, con la fine del PNRR. Infatti, con tale misura si è valorizzata l'esigenza di potenziare le strutture territoriali (ospedali e case di comunità) volendo 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. Al riguardo è, comunque, necessario tener conto che tutte le scelte che si fanno non si esauriranno nel 2026, 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 (figure già in forte riduzione), non si potrà tornare indietro, né ridurre le loro presenze, pena l'impossibilità di erogare le relative prestazioni e vanificare l'investimento effettuato. Analoga situazione si pone anche per la Misura 4C1 sul potenziamento degli asili nido. Sarà quindi necessario potenziare l'assunzione stabile di quelle figure professionali per mantenere, in modo efficace e coerente, la gestione dei servizi creati con il PNRR. L'attuazione degli obiettivi programmati comporterà inevitabilmente una riflessione di carattere strutturale sulle risorse umane che dovranno gestire i correlati servizi e sulla conseguente spesa corrente.

Il Reg. (Ue) 2021/241 sottolinea l'esigenza che gli interessi finanziari dell'Unione siano tutelati efficacemente. Gli Stati membri devono adoperarsi a che il dispositivo sia attuato in conformità con il pertinente diritto dell'Unione, garantendo un efficace ed efficiente sistema di controlli ed il recupero degli importi indebitamente versati o utilizzati in modo improprio.

La complessità del contesto sottolinea, quindi, l'importanza di utilizzare un sistema integrato di controlli, interni ed esterni, che assicuri la correzione immediata degli errori

per proseguire l'attività senza interruzione, lasciando l'accertamento di eventuali responsabilità ad un momento successivo.

Tale controllo si sviluppa con le segnalazioni delle criticità evidenziate all'amministrazione con l'invito ad adottare in tempi rapidi i provvedimenti necessari per risolverle e, successivamente, si verifica l'adeguatezza delle misure adottate. Questo modello, da un lato, esalta il carattere "ausiliario" del controllo, che evidenzia problemi e chiede all'amministrazione di correggerli nel modo ritenuto più opportuno, dall'altro prevede rimedi in caso di omessa adozione o nel caso di misure non appropriate. L'indicato modello, per la gestione del PNRR, nei confronti degli enti territoriali, è integrato dal controllo di cui all'art. 3, comma 4, della legge 20/1994, al fine di valutare i risultati raggiunti. L'art 3, c 4, legge n 20/1994, valorizza inoltre il controllo in corso di esercizio, il cc.dd. controllo *in itinere*, esso rafforza i presidi di legalità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa ed è in linea con i principi di precauzione a cui è fortemente orientata la disciplina europea che, all'art. 22 del Reg. (Ue) n. 2021/241, richiama gli Stati membri ad una rigorosa azione di prevenzione delle frodi, delle frodi fiscali, dei conflitti d'interessi, della corruzione, dei doppi finanziamenti, a tutela degli interessi finanziari dell'UE. Tali controlli potranno costituire un valore aggiunto con l'intervento della Corte dei conti, stimolando nelle amministrazioni l'adozione di eventuali provvedimenti correttivi e riducendo le ipotesi di irregolarità con l'obbligo di restituzione dei fondi erogati.

1. Presidente Aggiunto onorario della Corte dei conti- già Presidente della Sezione di controllo per la regione Piemonte della Corte dei conti. [↑](#)
2. Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento e del Consiglio, del 27 febbraio 2023 che modifica il Reg (UE) 2021/241. [↑](#)
3. Tale formulazione è frutto di una modifica intervenuta ai sensi dell'art 9, c 4, dl 31 maggio 2021, n 77, convertito dalla legge n. 108/2021, in precedenza si parlava di contabilità separata. [↑](#)
4. « *Commission staff working document guidance to member States Recovery and Resilience Plan* »- part 1-SWD ( 2021) final del 21.1.2021. [↑](#)
5. La Parte I del decreto-legge n. 13/2023 contiene disposizioni che afferiscono alla *governance* del PNRR, insieme alla semplificazione di procedimenti di tipo finanziario (a cui è dedicato il paragrafo successivo), allo scopo di rafforzare e rendere più efficace il sistema di coordinamento, gestione, attuazione e monitoraggio, delineato dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. [↑](#)
6. Art 2, c. 2." Fermo quanto previsto dal comma 1, alla Struttura di missione PNRR sono, altresì, trasferiti i compiti e le funzioni attribuiti alla Segreteria tecnica di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 77 del 2021, come modificato dal presente decreto, nonché quelli previsti dall'articolo 5, comma 3, lettera a), del citato decreto-legge n. 77 del 2021. A tal fine è' autorizzata la spesa di euro 1.304.380 per l'anno 2023 e di euro 1.565.256 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026". [↑](#)
7. Al riguardo è utile tener conto del cronoprogramma indicato nel decreto MEF del 6 agosto 2021 e nei successivi aggiornamenti. [↑](#)
8. La modifica del Piano è stata presentata in Parlamento e poi è stata inviata alla Commissione. L'8 dicembre 2023 il Consiglio europeo ha approvato le modifiche proposte. [↑](#)
9. Sana gestione finanziaria che, secondo la definizione che dà l'art. 2, punto 59, del Regolamento finanziario, è «l'esecuzione del bilancio secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia», ma anche di corretta gestione finanziaria, da accertare valutando il rispetto dei vincoli e delle condizionalità. Va poi richiamato il Regolamento (UE EURATON) 2020/2092 del Parlamento e del Consiglio, relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione dei bilanci dell'Unione, più noto come "Regolamento sullo stato di diritto", approvato il 16 dicembre 2020, in cui i la legalità ed il rispetto delle regole sono indispensabili per realizzare la sana gestione. [↑](#)
10. Si richiamano in particolare le sentenze n. 60 del 2013, n. 39 del 2014, e 40 del 2014. [↑](#)
11. Si sottolinea al riguardo la particolare situazione del Piemonte caratterizzato dalla presenza di 1181 comuni, la maggior parte dei quali è di piccole dimensioni, quindi, con problematiche specifiche di cui farsi carico. [↑](#)
12. Le citate criticità sono state individuate con la prima deliberazione della Corte dei conti Sezione di

controllo per il Piemonte richiamata a seguito di un'istruttoria condotta fra la fine del 2021 ed in parte del 2022 . [↑](#)

13. Tale ultima criticità è stata rilevata dalla regione Piemonte in una nota del 21/1/2023 inviata alla Sezione di controllo per il Piemonte della Corte dei conti. [↑](#)
14. Per gli enti presenti nella Regione Piemonte sono state individuate 60 unità. [↑](#)
15. L'art. 1 del dl n. 80/2021 ha previsto la possibilità per tutti gli Enti locali coinvolti nell'attuazione dei progetti del PNRR di effettuare assunzioni a tempo determinato e conferire incarichi di collaborazione a valere sulle risorse del PNRR; l'art. 31-bis del dl n. 152/2021, convertito con modificazioni in legge n. 233 del 29 dicembre 2021, ha ampliato i vincoli finanziari al lavoro flessibile per consentire ai Comuni assunzioni a tempo determinato a valere su proprie risorse di bilancio; l'art. 1, comma 562, della legge di Bilancio 2022 (L. n. 234/2021) ha escluso la spesa per le assunzioni a tempo determinato necessarie alle Città metropolitane per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR dai limiti di spesa ex art. 33 del dl n. 34/2019 e art. 1, commi 557 e ss. L. n. 296/2006; il dl. n. 36 del 2022, all'articolo 7, comma 1, lett. c), ha previsto ulteriori risorse, per un ammontare pari a 30 milioni di euro, da destinare al conferimento delle amministrazioni attuatrici di nuovi incarichi professionali. Inoltre, sono destinate risorse per 18,1 miliardi di euro al coordinamento e al rafforzamento delle attività operative di *governance* del progetto. [↑](#)
16. L'attività di controllo si è conclusa con l'approvazione della Deliberazione n. 78 /2023 del 3 ottobre 2023 . [↑](#)
17. Va ricordato che l'art. 14, c. 4 del dl n. 13/2023 ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 l'efficacia degli adempimenti semplificati, introdotti dal dl n. 76/2020, per gli interventi sul PNRR e PNC. [↑](#)