

VI Convegno Nazionale di contabilità pubblica

Venezia Cà Foscari 28-29 novembre 2023

**Le politiche pubbliche per gli investimenti tra rischio,
incertezza, controllo e responsabilità.**

**I controlli delle Sezioni regionali di controllo della Corte
dei conti sugli investimenti PNRR**

Maria Teresa Polito Pres. Aggiunto onorario della Corte dei conti

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) a cui si aggiungono € 30 miliardi di Fondo Complementare nazionale;
- 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.

E' un programma radicalmente diverso dalle programmazioni europee connesse con i Fondi Strutturali

- sia per le modalità con cui le risorse sono state recuperate dal mercato 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 Programmi è importante la Performance e non la spesa.

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

Il Piano prevede sei pilastri strategici:

a) transizione digitale;

b) transizione verde;

c) infrastrutture per una mobilità sostenibile ed inclusiva;

d) istruzione e ricerca con politiche indirizzate alla prossima generazione per valorizzare l'istruzione e le competenze dell'infanzia, dei giovani (art. 3 Reg. 2021/241);

e) inclusione e coesione;

f) salute e resilienza economica, sociale ed istituzionale al fine di rafforzare la capacità di risposta alla crisi.

Sono stati erogati all'Italia 85,4 miliardi di euro circa il 44% delle risorse

Scadenza	Obiettivi	Importi in miliardi di euro	
13/08/2021 Anticipo	-	24,90	Erogati
31/12/2021 Prima rata	51	21,00	Erogati
30/06/2022 Seconda rata	45	21,00	Erogati
31/12/2022 Terza rata	54	18,50	Erogati
30/06/2023 Quarta rata	27	16,50	
31/12/2023 Quinta rata	69	18,00	
30/06/2024 Sesta rata	31	11,00	
31/12/2024 Settima rata	58	18,50	
30/06/2025 Ottava rata	20	11,00	
31/12/2025 Nona rata	51	13,00	
30/06/2026 Decima rata	120	18,10	
TOTALE PNRR		191,50	

Esso costituisce una sfida

Per realizzare i tanti obiettivi programmati e 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.

... segue

Si è consapevoli che, fra manovra di bilancio, tensioni dei mercati e prossime elezioni europee, la posta in palio non è solo la buona riuscita del PNRR.

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 avere i soldi, 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 di programma indirizzato alla performance che lo richiede.

Chi realizza gli interventi ?

L'art. 9, c. 1 D.L. n. 77/2021 prevede che alla realizzazione operativa degli interventi provvedono 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 attribuito alle Amministrazioni Ministeriali la titolarità mentre le Regioni e gli Enti locali sono soggetti attuatori.

Obblighi degli enti attuatori

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

- la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR. E' stato 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;
- la conservazione della documentazione giustificativa su supporti informatici da rendere disponibili per le attività di controllo e di audit.

I controlli previsti

L'art. 9, c. 3, D.L. n. 77/2021 prevede che *"gli atti, i contratti, i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni sono sottoposti agli ordinari controlli di legalità ed ai controlli amministrativi contabili previsti dalla legislazione nazionale"*.

Come operano i controlli sul PNRR della Corte dei conti nelle sedi regionali?

I controlli della Corte dei conti nelle Sezioni regionali.

La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, Legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR (art. 7, c. 7 D.L. n. 77/2021).

Tale controllo si informa ai criteri di cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Esercita inoltre il controllo annuale di regolarità contabile sui rendiconti predisposti dagli Enti locali ai sensi dell'art. 158 TUEL.

... segue

Il controllo si svolge sia sui documenti che attraverso verifiche sul posto .

Possono essere effettuate ispezioni ed accertamenti diretti volti ad individuare lo stato di realizzazione degli interventi .

... segue

Va poi valorizzato il controllo in corso di esercizio ai sensi dell'art. 3, c. 4, Legge n. 20 /1994, i cc.dd. controlli *in itinere*, essi rafforzano i presidi di legalità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa e sono 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 della Ue.

L'esperienza presso la Sezione regionale di controllo per il Piemonte: deliberazioni n.n. 18 e 78 del 2023.

La modalità di gestione attraverso bandi centrali ha creato non pochi problemi.

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

Con la prima deliberazione n. 18/2023 sono state individuate le seguenti criticità:

- estrema parcellizzazione degli interventi;
- tempo limitato per l'attuazione rispetto alle capacità gestionali ed organizzative;
- contemporanea gestione di altre Programmazioni UE;
- per le linee di finanziamento che hanno utilizzato progetti già predisposti con diversi ed antecedenti finanziamenti, vi è l'esigenza di valutare la presenza delle condizionalità imposte dal dispositivo europeo;
- esigenza di razionalizzazione delle stazioni appaltanti.

.... segue:

- difficoltà degli enti locali di limitata dimensione demografica di natura:
 - organizzativa quali carenze di personale (assenza di revisore, segretario comunale, responsabile finanziario, professionisti tecnici per verificare l'esecuzione de lavori);
 - non adeguata informatizzazione;
 - carenze sotto il profilo contabile (ritardi nell'approvazione rendiconti, contabilità disordinata e non affidabile);
 - ricorso a società partecipate in assenza di personale interno qualificato che possa svolgere effettivi controlli volti a preservare le finalità pubbliche che rappresentano la missione essenziale dell'Ente.

Con la seconda **deliberazione n 78/2023 del 3 ottobre 2023** la sezione di controllo per il Piemonte considerando che circa l'87% degli enti è di piccole o piccolissime dimensioni (meno di 1.500 abitanti) e che diversi enti di piccole dimensioni erano stati destinatari di rilevanti risorse, con un elevato margine di rischio, ha svolto un controllo selezionando un campione di enti in base a 2 soglie di rilevanza gli abitanti e gli importi dei lavori:

- con popolazione non superiore ai 3000 abitanti;
- per importi pari o superiore ai 500 mila euro;
- destinatari di almeno un progetto PNRR che risultasse avviato.

Ne è risultato un campione di 105 comuni con 123 progetti, la maggior parte dei quali (95) per la realizzazione della Missione 2 componente 4, investimento 2.2 – Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni (Misura recentemente **definanziata** dal Governo per 6 miliardi di euro).

L'indagine ha avuto ad oggetto:

- la struttura esistente presso l'ente, il personale in servizio, gli accorgimenti organizzativi adottati per realizzare tempestivamente i progetti PNRR;
- l'avvalimento di soggetti o società esterne a supporto per la realizzazione del progetto e il ricorso alle stazioni appaltanti qualificate e alle centrali uniche di committenza di cui all'art. 52 D.L. n. 77/2021;
- l'andamento dei flussi di cassa con particolare riguardo alla fruizione di anticipazioni ai sensi art. 9 D.L. n. 152/2021;
- l'attività svolta sui progetti PNRR dagli organi di revisione contabile (rilievi, utilizzo piattaforma ReGis).

Stato di attuazione

In Piemonte complessivamente sono stati approvati 17.000 progetti aventi destinatari Enti Locali di cui circa 500 già ultimati.

Sul campione individuato di 105 comuni con 123 progetti è emerso che :

55 progetti (oltre la metà del campione) era in fase avanzata di esecuzione, di essi 11 risultavano già attuati, 8 dei quali in fase di collaudo;

per 24 risultava effettuata la gara ma ancora non completata l'aggiudicazione;

20 si trovavano ancora nella fase di progettazione, 4 dei quali relativi all'attrattività dei borghi (Missione 1) con importi particolarmente elevati.

Il 31% degli enti del campione (38) ha segnalato ritardi per le seguenti cause:

- nella fase della progettazione (9 casi);
- esigenza di effettuare approfondimenti di tipo tecnico o acquisire autorizzazioni o pareri di amministrazioni pubbliche (8 casi);
- per adattare progetti non nativi (1 caso);
- nella stipula delle aggiudicazioni per questioni insorte con l'aggiudicatario (2 casi);
- avverse condizioni metereologiche (5 casi);
- esigenza di approvare varianti per l'adeguamento dei prezzi (3 casi);
- problemi connessi con il procedimento espropriativo (3 casi).

L'impatto del PNRR sull'organizzazione dei Comuni

Il rispetto di una rigida tempistica di programmazione, esecuzione e rendicontazione degli interventi, richiede cambiamenti organizzativi.

Ma su 105 comuni solo 36 dichiarano di aver adottato modifiche organizzative, di essi 26 hanno più di 500 abitanti e 10 più di mille (nell'intero campione il 59,4% ha una popolazione inferiore ai mille abitanti ed un terzo di enti si colloca fino a 500 abitanti).

La principale misura adottata è stata il ricorso a soggetti esterni.

La principale criticità lamentata dagli Enti è stata la carenza di personale sia per numero che per competenze qualitative (91 enti su 105).

Il 76,4% (circa 80 Enti) ha dichiarato di dedicare ai progetti PNRR 1/2 unità;

12 Enti ne segnalano 3;

7 Enti soltanto ne segnalano 4.

Supporto esterno

L'80% degli Enti (85/105) si avvalgono del supporto esterno in diverse fasi in particolare per la progettazione attribuendo incarichi a professionisti. L'affidamento a consulenti di funzioni tecniche impone agli enti controlli e monitoraggi ulteriori al fine di evitare particolari rischi per i Comuni vista la difficoltà informativa.

Ciò consiglia un'azione più incisiva dei controlli interni.

Gestione degli appalti

L'80% degli Enti (85 enti) si avvale delle stazioni appaltanti provinciali o gestite dalle unioni montane di appartenenza per gli enti di minori dimensioni (si richiama l'attenzione che l'art. 52 del D.L. n. 77/2021 ha previsto l'obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di ricorrere alle centrali di committenza o alle stazioni uniche appaltanti per gli appalti sopra soglia, salvi gli affidamenti dei servizi e forniture di valore inferiore a quarantamila euro e per i lavori entro i centocinquantamila, regime derogatorio, art. 225, c. 8 D.Lgs. n. 36/2023 (nuovo codice dei contratti)). L'art. 14, c 4, D.L. n. 13/2023 ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 l'efficacia degli affidamenti semplificati introdotte dal D.L. n. 76/2020 per gli interventi del PNRR e PNC.

... segue

Il restante 20% (20 Enti) ha motivato la scelta di non ricorrere a tali strutture con:

- il ricorso all'affidamento diretto viste le nuove soglie disposte dalle recenti normative;
- con il frazionamento degli appalti ;
- con il ricorso al MEPA (Mercato elettronica della PA).

Marginale è il ricorso a società partecipate, probabilmente per le ridotte dimensioni degli enti esaminati che hanno partecipazioni pulviscolari in società di erogazione di servizi essenziali.

Modifiche organizzative

La metà circa degli Enti nega di aver integrato i controlli interni in funzione del PNRR sia per enti di piccole dimensioni che per quelli più grandi.

Fra quelli che hanno dato risposte positive si rilevano:

- la costituzione di gruppi di lavoro con periodiche occasioni di confronto;
- un ruolo di coordinamento del Segretario comunale;
- presso alcuni Enti la modifica del regolamento sui controlli interni;
- presso alcuni Enti l'estensione del controllo di regolarità contabile a tutti gli atti amministrativi adottati nell'ambito dei progetti PNRR.

Attività dell'Organo di revisione

Presso 74 Enti su 105 è emerso che i revisori non accedono alla piattaforma ReGis non essendo abilitati;

in 34 casi l'Organo di revisione non avrebbe adottato specifico programma per le attività del PNRR;

solo in 16 casi l'Organo di revisione ha segnalato criticità all'Ente, all'esito delle proprie verifiche.

La gestione finanziaria

Gli Enti campionati hanno istituito specifici capitoli di entrata e di uscita sul PEG (art. 3, c. 3, D.M. 11 ottobre 2021) al fine di garantire il tracciamento dei vincoli di competenza e di cassa.

L'incremento delle risorse per progetti PNRR ha costituito per gli Enti un incremento degli adempimenti amministrativi-contabili (Per i Comuni piemontesi si calcola che annualmente la spesa è destinata ad aumentare del 70 al 90% rispetto agli anni precedenti-Relazione Banca d'Italia).

Per gli Enti campionati è emerso il problema dell'effettiva disponibilità delle risorse in termini di cassa e quindi della fruizione tempestiva delle anticipazioni consentite dalle norme al fine di evitare rischi sugli equilibri finanziari (art. 9 D.L. n. 152/2021 e art. 2 D.M. 11 ottobre 2021)

La risposta che ha riguardato circa l'82% degli Enti

Molti enti hanno segnalato la difficoltà di anticipare propri fondi ciò ha comportato:

- un ritardo nei pagamenti alle imprese appaltatrici;
- il ricorso ad anticipazioni di tesoreria per gli Enti rivelatasi molto onerose

La Piattaforma ReGis

La difficoltà di utilizzo della piattaforma è la principale criticità segnalata per:

- complessità dello strumento in relazione alle carenze del personale dell'Ente sia quantitativo che qualitativo;
- necessità di inserire i dati su una pluralità di piattaforme (SMOG, BDAP, ReGis) con la richiesta di compilare format on-line e report da enti diversi, con modalità ed indicazioni diverse;
- problematiche specifiche sono state sollevate con riguardo ai progetti non nativi per alcuni dei quali l'alimentazione e l'aggiornamento su ReGis era ancora da effettuare anche per interventi conclusi;

... segue

- mancanza di linee guida per contabilizzare il contributo aggiuntivo del 10% attribuito a valere sulle risorse del “ Fondo opere indifferibili” sia per i progetti in essere che per quelli nativi;
- alcuni Enti hanno comunicato di aver acquisito tardivamente le credenziali con conseguente mancata alimentazione;
- problematiche tecniche connesse con errori sui dati precaricati nella procedura ReGis dalle strutture centrali;
- in alcuni casi errori nell'individuazione del CUP di progetto.

E' emerso presso diversi Enti che la gestione di ReGis è stata affidata a ditte esterne che hanno il compito di aggiornare i dati. In questo caso non solo vanno ascritti costi aggiuntivi ma si è anche prodotta una lievitazione dei costi per i servizi offerti dagli operatori informatici.

Per vincere una sfida così complessa è necessario fare leva su una rafforzata sinergia fra le istituzioni.

E' importante che ogni soggetto si ponga in modo collaborativo per affrontare i tanti problemi che una situazione così articolata presenterà durante il suo corso.

Il controllo della Corte dal suo osservatorio privilegiato potrà fornire quell'ausilio conoscitivo volto ad individuare le criticità consentendo agli enti di assumere con tempestività le misure di autocorrezione .

Grazie per l'attenzione.