

L'attuazione del PNRR nei comuni di piccole e medie dimensioni. La (difficile) ricerca di un sistema di efficiente di *governance* e controllo.

di Giulio Massi*

Sommario: 1. Lo scenario - 2. Il ruolo di "Soggetto Attuatore" del progetto PNRR: compiti e responsabilità delle amministrazioni locali - 3. Il *case study*. Il Sistema di Governance interna al Comune di Gualdo Cattaneo - 4. Conclusioni: l'evoluzione del modello di governance in vista dei futuri scenari- 5. Riferimenti bibliografici

1. Lo scenario

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ovvero il programma di investimenti e di riforme che il governo italiano ha predisposto per fronteggiare la crisi prodotta dalla pandemia Covid19, sta coinvolgendo in maniera massiccia le amministrazioni locali, chiamate a gestire una quota importante del complesso delle risorse, nel rispetto delle milestone e dei target associati ai progetti¹.

* L'autore è Segretario comunale del Comune di Gualdo Cattaneo (PG). L'elaborazione e la stesura del saggio hanno costituito parte del percorso formativo e professionalizzante maturati nel Master di secondo livello EXPACT-"Esperti in progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza", erogato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Perugia, edizione 2020-21.

¹ Il 18 febbraio 2021 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale UE il Regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza c.d. Recovery Fund. Sulla base di tale atto l'Italia ha presentato il 30 aprile 2021 il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato dal Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, basato su 6 "missioni" principali: digitalizzazione, transizione ecologica, cultura, inclusione e coesione e salute. Per approfondire: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

Secondo le stime attuali, i Comuni saranno chiamati a gestire circa 40 mld di euro sui 222 mld complessivi e la maggior parte degli enti “attuatori”, ovvero beneficiari dei finanziamenti PNRR, sono quelli più piccoli, ovvero con un numero di abitanti inferiore a 10mila².

La sfida della realizzazione del PNRR passa dunque per gli enti locali medio-piccoli, ovvero quelle realtà che spesso già faticavano a garantire i propri servizi, gravate da molteplici incombenze e strutturali carenze di organico; per queste amministrazioni, ritrovarsi elevati al rango di “soggetti attuatori” comporta una serie di implicazioni dal fortissimo impatto organizzativo³.

In questo contesto, il Piano Nazionale Anticorruzione 2022⁴ ha evidenziato il rischio che l'ingente flusso di denaro a disposizione, da una parte, e le deroghe alla legislazione ordinaria introdotte per esigenze di celerità, dall'altra, possano andare a decremento degli strumenti di prevenzione della corruzione e della trasparenza, erodendo dalle fondamenta quel “**valore pubblico**” che il legislatore – in questa particolare fase storica – intende perseguire massimizzando l'uso delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni, al fine di raggiungere con rapidità gli obiettivi prefissati.

Da qui l'esigenza di un rafforzamento dell'integrità pubblica e della programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione, per evitare che i risultati attesi con l'attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi.

Il presente articolo si prefigge lo scopo di fornire una risposta a queste problematiche, concentrandosi in particolare su alcune soluzioni attuabili nei comuni di piccole e medie dimensioni, nel tentativo di contemperare le esigenze di

² Come riportato dal recente monitoraggio condotto dalla Ragioneria Generale dello Stato, al mese di novembre 2022 i Comuni attuatori di almeno un investimento del PNRR sono 5.078 ed anche i Comuni rimanenti sono comunque coinvolti in progetti legati al PNRR quali la digitalizzazione della PA o la semplificazione amministrativa. La maggior parte dei Comuni attuatori sono quelli più piccoli, con un numero di abitanti inferiore a 10mila.

³ Una volta ottenuti i finanziamenti, gli Enti devono procedere all'attuazione degli interventi e alla loro rendicontazione; in tali fasi è necessario garantire il rispetto di una serie di principi e obblighi, che caratterizzano gli interventi finanziati dal PNRR: principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH)”, contributo all'obiettivo climatico e digitale, obbligo di conseguimento di target e milestone e degli obiettivi finanziari, obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento. Inoltre gli interventi devono essere attuati nel rispetto del principio di “sana gestione finanziaria” in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e del recupero dei fondi indebitamente assegnati..

⁴ Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022 è stato recentemente approvato con Delibera ANAC 17.01.2023 n. 7

operatività e semplificazione proprie del PNRR, con i presidi e le formalità che caratterizzano il sistema dell'anticorruzione e dei controlli interni.

Durante l'indagine sono state analizzate alcune esperienze concrete, anche in forma associativa, realizzate in alcune amministrazioni locali facenti parte dell'Unione dei Comuni "Terre dell'Olio e del Sagrantino" (PG), alle quali lo scrivente ha preso parte in qualità di Segretario Comunale del Comune di Gualdo Cattaneo.

2. Il ruolo di "Soggetto Attuatore" del progetto PNRR: compiti e responsabilità delle amministrazioni locali

Nel sistema di governance individuato dal governo italiano, i "Soggetti Attuatori", ai sensi dell'art.1, comma 4, lett. o) del DL 77/2021, sono direttamente responsabili dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dei singoli progetti, della regolarità delle procedure e delle spese rendicontate a valere sulle risorse del PNRR, nonché del monitoraggio circa il conseguimento dei valori definiti con gli indicatori associati ai propri progetti.

Nello svolgimento di tali incombenze, le amministrazioni locali sono tenute, in particolare, a:

- consentire la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse PNRR;
- assicurare che **tutti** gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati per l'attuazione degli interventi del PNRR siano sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla normativa nazionale applicabile⁵;
- rispettare gli obblighi connessi al monitoraggio dello stato di avanzamento fisico, finanziario e procedurale dell'intervento, nonché del conseguimento di eventuali milestone e target associati al progetto;
- effettuare la conservazione e la tenuta documentale di tutti gli atti e i documenti connessi all'attuazione dell'intervento e all'avanzamento relativo agli indicatori di output di particolare interesse per il PNRR eventualmente associati al progetto approvato, anche per il tramite del sistema informativo **ReGIS**;

⁵ Come spiegato dalla circolare RGS n.9 del 10/02/2022, i controlli di legalità e amministrativo-contabile devono essere svolti nel rispetto della legislazione nazionale applicabile, volta a garantire la regolarità delle procedure e delle spese sostenute prima delle fasi di rendicontazione all'amministrazione centrale titolare degli interventi, nonché la riferibilità delle spese stesse al progetto ammesso al finanziamento sul PNRR.

- rispettare gli obblighi di informazione e comunicazione sul sostegno fornito dai fondi europei;
- adottare misure necessarie a prevenire, individuare e correggere le irregolarità, le frodi, i **conflitti di interesse** ed evitare il rischio del doppio finanziamento pubblico degli interventi;
- attivare le necessarie misure correttive volte a ripristinare la legittimità dell'azione amministrativa e delle spese riferibili all'attuazione dei progetti.

Come previsto Circolare MEF/RGS nr. 30 del 11 Agosto 2022, i soggetti attuatori assumono inoltre i seguenti obblighi specifici in tema di controllo:

- a) di regolarità amministrativo - contabile delle spese esposte a rendicontazione;
- b) del rispetto delle condizionalità e di tutti gli ulteriori requisiti connessi alle Misure (investimenti/riforme) PNRR, in particolare del principio *Do No Significant Harm* (DNSH), dei tagging ambientali e digitali nonché dei principi trasversali PNRR;
- c) dell'adozione di misure di prevenzione e contrasto di irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi, doppio finanziamento nonché verifiche dei dati previsti dalla normativa antiriciclaggio ("titolare effettivo");
- d) di rendicontazione, sul sistema informativo ReGIS, delle spese sostenute ovvero dei costi maturati in caso di utilizzo di opzioni di semplificazione dei costi (OCS).

Per quanto concerne la trasparenza, il MEF ha previsto, per le Amministrazioni centrali, obblighi di trasparenza e iniziative sul piano della comunicazione e informazione, mentre per i Comuni rimane la necessità di dare attuazione alle disposizioni del DLgs. n. 33/2013.

Dal canto suo, il **PNA 2022** consiglia ai soggetti attuatori di pubblicare dati ulteriori con la seguente modalità:

- individuare all'interno del proprio sito web una sezione, denominata "Attuazione Misure PNRR", articolata secondo le misure di competenza dell'amministrazione;
- pubblicare, per ognuna delle sotto-sezioni, gli atti legislativi adottati e gli atti amministrativi emanati per l'attuazione della misura di riferimento;
- aggiornare tempestivamente le informazioni fornite in ciascuna sottosezione;

- inserire in Amministrazione Trasparente, nella corrispondente sottosezione, link che rinviano alla sezione dedicata all'attuazione delle misure del PNRR.

Per quanto concerne i rapporti tra Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e le Strutture/Unità di missione per l'attuazione del PNRR, lo stesso PNA 2022 raccomanda alle amministrazioni di assicurare rapporti di collaborazione ed un proficuo confronto, che potrà riguardare svariati aspetti, tra i quali:

- la mappatura dei processi;
- il monitoraggio degli interventi del PNRR;
- l'attuazione degli obblighi di trasparenza;
- la gestione dei flussi informativi (ad esempio mediante la trasmissione di relazioni, report, atti e provvedimenti);
- verifica delle disfunzioni riscontrate nell'attività svolta dalle Strutture/Unità di missione;
- collaborazione da parte del RPCT nell'implementazione e aggiornamento della sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione "Attuazione misure PNRR";
- definizione di un calendario di incontri periodici per la revisione e aggiornamento della mappatura dei processi a rischio e delle misure di prevenzione, nonché per verificare l'attuazione delle misure in materia di anticorruzione e trasparenza.

3. Il *case study*. Il Sistema di Governance interna al Comune di Gualdo Cattaneo

In considerazione delle molteplici implicazioni e dei rischi che il ruolo di Soggetto Attuatore comporta, la giunta comunale del Comune di Gualdo Cattaneo (amministrazione locale della Provincia di Perugia, che conta circa 5.800 abitanti), ha adottato un Sistema di governance interno, istituendo una **Cabina di Regia per l'attuazione dei progetti PNRR**, con funzioni di impulso, indirizzo e controllo sulla complessiva attività programmatica ed attuativa svolta in materia di PNRR.

I lavori della Cabina di Regia sono coordinati dal Segretario Comunale; ne fanno parte anche il Responsabile dell'Area Finanziaria (componente "stabile") ed i Responsabili di Area interessati dagli interventi del PNRR; infine, partecipa alla stessa il Sindaco o l'assessore delegato, con funzioni di indirizzo e controllo politico.

In questa prima fase, la Cabina di regia si è concentrata principalmente sulle seguenti attività:

1. effettuare una perimetrazione dei cd. “progetti in essere” confluiti nel PNRR⁶, verificando che gli stessi garantiscano le condizionalità del PNRR ed adottando i dovuti adeguamenti contabili e contrattuali, laddove necessari;
2. verificare l'eventuale necessità di aggiornamento dei documenti programmatici dell'Ente e di adeguamento dei quadri economici in conseguenza del fenomeno del cd. “caro materiali”, nonché la sostenibilità dei flussi di cassa e degli oneri correnti, a regime, necessari alla gestione e manutenzione degli investimenti che si prevede di realizzare;
3. verificare il rispetto dei principi e condizionalità relative agli interventi finanziati da risorse PNRR/PNC da inserire negli atti (Bandi, Avvisi, Contratti);
4. monitorare il rispetto delle milestone e dei target, anche attraverso il corretto utilizzo del portale ReGIS;
5. rendicontare periodicamente all'Amministrazione lo stato di avanzamento degli interventi, evidenziando in modo tempestivo eventuali scostamenti e proponendo misure per superare le situazioni di criticità;
6. sovrintendere alla corretta redazione e archiviazione degli atti collegati all'attuazione degli interventi;
7. predisporre un sistema di controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, anche al fine della prevenzione di fenomeni corruttivi, di conflitti di interesse e di doppio finanziamento.

In particolare, per quanto riguarda l'aspetto dei **controlli interni** ex art. 147-bis comma 2 D.lgs. 267/2000, per i soli provvedimenti relativi al PNRR, sono state introdotte le seguenti misure organizzative:

- su proposta del RUP viene esercitato il controllo di regolarità amministrativa da parte del Segretario Comunale/RPCT contestualmente all'adozione della determina a contrarre, della determina di aggiudicazione ovvero di altro provvedimento afferente agli affidamenti in ambito PNRR;
- a tal proposito, il modello di rilevazione utilizzato ordinariamente per il controllo sugli atti è stato implementato mediante l'inserimento di voci specifiche inerenti il PNRR;

⁶ L'art. 17, paragrafo 2, del Regolamento UE 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, stabilisce, tra l'altro, che “sono ammissibili le Misure avviate a decorrere **dal 1° febbraio 2020** a condizione che soddisfino i requisiti di cui al presente Regolamento”. I progetti in essere devono soddisfare tutte le condizionalità del PNRR.

- nel caso in cui, per ragioni di urgenza, non sia possibile realizzare il controllo “contestuale”, il RUP trasmette la determina di aggiudicazione adottata al Segretario comunale con la massima tempestività, e comunque (salvo casi di forza maggiore) prima della stipula del contratto;
- le dichiarazioni attestanti l'assenza di conflitto di interessi da parte del personale interno e esterno, negli affidamenti del PNRR (così come nelle aree di rischio individuate nel PTPCT 2022/2024) vengono acquisite sistematicamente ed archiviate tramite apposito Registro, condiviso con il RPCT.

Inoltre, è stato predisposto un file attraverso il quale vengono condivise, tramite apposita cartella in rete, le informazioni più importanti riferite ai lavori pubblici; tale documento consente al RPCT di svolgere anche un monitoraggio costante e capillare sull'attuazione delle misure di prevenzione in materia di appalti e conflitto d'interesse⁷.

Un sistema di governance e controllo così strutturato, in amministrazioni di modeste dimensioni e con organici ridotti (non più di 30 unità), per poter funzionare senza appesantire l'azione amministrativa, richiede un forte investimento a livello di formazione del personale, coinvolgendo non solo i Responsabili ma anche il restante personale interessato dai processi legati al PNRR.

E' in quest'ottica che l'Unione dei Comuni “Terre dell'Olio e del Sagrantino” ha organizzato numerosi incontri formativi in favore del personale degli enti associati, in attuazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nei PTPCT 2021/2023 e 2022/2024.

I percorsi formativi hanno riguardato un numero consistente di dipendenti appartenenti a tutti gli otto Comuni associati ed hanno affrontato anche materie trasversali (come la privacy, il personale, la trasparenza etc), che hanno arricchito la capacità formativa dei discenti e la loro competenza, gettando al contempo le basi culturali per la concreta attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

4. Conclusioni: l'evoluzione del modello di *governance* in vista dei futuri scenari

Il sistema di governance interno per l'attuazione del PNRR sperimentato nel Comune di Gualdo Cattaneo, in questa prima fase, si è mosso lungo due direttrici principali, ovvero l'esigenza di formare una struttura operativa di raccordo tra la

⁷ Alcuni dei documenti citati sono rinvenibili al seguente link:

<https://www.comune.gualdocattaneo.pg.it/pagine/attuazione-misure-pnrr>

parte politica e la parte tecnica, da un lato, e la necessità di rafforzare i presidi della legalità e dell'anticorruzione, dall'altro lato.

I risultati conseguiti al momento possono essere valutati in termini positivi, soprattutto per quanto riguarda la comunicazione interna; altro fattore da sottolineare è il miglioramento della qualità dei documenti programmatici e degli atti sottoposti ai controlli interni.

Le prime applicazioni operative inducono a ritenere che il punto di forza del sistema è, probabilmente, proprio quello di saper sfruttare un apparente motivo di debolezza, ovvero l'esiguo numero dei soggetti coinvolti (non più di 5/6 persone), che possono interagire tra di loro con facilità ed adottare soluzioni condivise con relativa rapidità.

Per poter operare in maniera efficace ed armonica, è necessario che tutti i soggetti coinvolti dispongano di adeguate conoscenze formative e che le stesse vengano arricchite attraverso un percorso di costante aggiornamento professionale, come è accaduto in questi ultimi anni grazie ai cicli formativi organizzati dall'Unione dei Comuni "Terre dell'Olio e del Sagrantino".

Per il prossimo futuro, con l'avvio dei cantieri e dei progetti di digitalizzazione, un ruolo sempre più importante verrà assunto dal **controllo di gestione**: in fase di attuazione dei progetti sarà infatti fondamentale verificare la corretta allocazione in bilancio delle risorse messe a disposizione, adempiere correttamente agli obblighi in materia di antiriciclaggio e monitorare costantemente lo stato di avanzamento fisico, finanziario e procedurale degli interventi, rilevando l'eventuale scostamento tra obiettivi e risultati ed adottando tempestivi correttivi, laddove necessario.

In quest'ottica, sarà compito della Cabina di Regia, con il supporto dell'Organismo Indipendente di Valutazione, sviluppare un nuovo ed articolato sistema di controllo di gestione, caratterizzato da un'analisi sistemica dei processi e da una circolarità dei flussi informativi, per rendere l'aggiornamento sulla realizzazione degli interventi maggiormente accessibile e tempestivo, per tutti i soggetti interni ma anche per i portatori di interesse.

A tal fine, uno degli obiettivi che ci si propone di conseguire entro l'anno 2023 è quello di realizzare, con la collaborazione del RTD presso l'Unione dei Comuni, una piattaforma digitale per l'aggiornamento dei dati relativi agli interventi del PNRR, sulla scorta del file già utilizzato per il monitoraggio delle opere.

Un'altra finalità importante sarà quella di raccordare le attività attuative del PNRR con il ciclo della **performance**, mediante il collegamento degli obiettivi con il rispetto delle milestone e dei target associati ai progetti, nonché all'osservanza degli obblighi di trasparenza.

In conclusione, non sembra azzardato affermare che qualora l'esperienza del sistema di governance riuscirà a dare buona prova di sé anche nella difficile fase di attuazione e rendicontazione dei progetti, lo stesso potrà rappresentare la base di partenza per una gestione integrata e coordinata delle future sfide amministrative dei piccoli Comuni come Gualdo Cattaneo, guardando anche oltre i confini e l'orizzonte temporale del PNRR.

5. Riferimenti bibliografici

- IFEL Fondazione ANCI, Servizio Orientamento PNRR per i Comuni, https://pnrrcomuni.fondazioneifel.it/bandi_public/Servizio/;
- Università Tor Vergata e Fondazione Promo PA: "*Circa l'80% dei comuni attuatori del pnrr è di piccole dimensioni*", in Osservatorio sul recovery plan, <https://www.osservatoriorecovery.it/circa-l80-dei-comuni-attuatori-del-pnrr-e-di-piccole-dimensioni/> articolo del 07/11/2022;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, "*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*", Circolare n.9 del 10/02/2022
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, "*Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*", Circolare n. 30 del 11 Agosto 2022;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, "*Manuale delle procedure finanziarie degli interventi Pnrr*" Circolare n. 29 del 26/07/2022;
- Rosa Ricciardi e Maria Carla Manca, "*La governance del Pnrr è un esempio per tutti gli enti locali*", in Il Sole 24 Ore – NT+ Enti Locali & Edilizia del 30/07/2021;
- Elena Masini, "*Progetti non nativi Pnrr, ricognizione obbligatoria per la corretta rendicontazione*", in Il Sole 24 Ore – NT+ Enti Locali & Edilizia del 28/09/2022;
- Corrado Mancini, "*Pnrr, controlli potenziati sull'allocazione in bilancio delle risorse degli enti territoriali*", in Il Sole 24 Ore – NT+ Enti Locali & Edilizia del 26/10/2022;

- Gianni Trovati, “*Pnrr, controlli a tappeto su tutti i progetti*”, in Il Sole 24 Ore del 12/08/2022;
- Marco Sigaudò e Lorenzo Cavallo, “*PNRR e Controllo di Gestione*”, <https://studiosigaudò.com/pnrr-controllo-di-gestione/>
- ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione – Atti dell’ottava edizione della giornata dei Responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza: “*Valore Pubblico, Pnrr e Pna 2022*”, Roma 14/12/2022, <https://www.anticorruzione.it/-/pnrr-e-rischio-criminalit%C3%A0-scatta-il-piano-nazionale-anticorruzione-di-anac>
- ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione, “*Piano Nazionale Anticorruzione 2022*”, Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, pubblicato avviso nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.24 del 30 gennaio 2023.