

I temi di NT+ Professionisti a cura di Ancrel

Con i progetti del Pnrr aumentano i rischi di non-compliance dei Comuni italiani

di Andrea Gröbner (*) - Rubrica a cura di Ancrel

18 Novembre 2022

Presso la sala convegni Pavillon della prestigiosa Federazione delle Cooperative Raiffeisen Bolzano, gli esperti Ancrel, Maria Carla Manca, Guido Mazzoni e il Presidente della sezione territoriale Ancrel Südtirol Trentino, Andrea Gröbner, hanno appena affrontato un tema di crescente preoccupazione tra gli addetti ai lavori. È il rischio di una sostanziale «non compliance» e quindi, dell'annidarsi di gravi irregolarità nelle procedure di gestione e di controllo dei progetti Pnrr.

In effetti, i vincoli e i criteri per la corretta impostazione, predisposizione, gestione ed esecuzione dei controlli sui progetti Pnrr, non sono dei più semplici e come noto, risiedono in specifici principi e obblighi.

Partendo dal principio del non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali (cosiddetto DNSH- "Do No Significant Harm"), dal cosiddetto "tagging" ovvero la fattibilità di un sostanziale contributo al perseguimento e conseguimento degli obiettivi climatici e della transizione digitale, il progetto Pnrr deve soprattutto soddisfare un principio generale di "accountability" e cioè di registrazione e di verificabilità rispetto a specifici "target" e "milestone", fino, ovviamente, a dare conto degli obiettivi finanziari inizialmente pianificati, cosa che in periodo inflattivo è più difficile che mai.

L'amministrazione comunale deve però prestare anche attenzione al rispetto dell'obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento rispetto ad altre misure di derivazione europea, statale o regionale, nonché avere l'accortezza di porre a carico del Pnrr esclusivamente spese di personale effettivamente impiegato per realizzare progetti di propria titolarità ed entro i limiti imposti dal quadro economico del progetto.

A tutto questo si aggiungono gli sfidanti obblighi in materia di comunicazione, informazione e di rendicontazione di veri e propri stati di avanzamento tecnico lungo le varie fasi di esecuzione, fino al raggiungimento dei milestone previsti (cosiddetto pietre miliari o traguardi bloccanti).

I rischi di riduzione o di revoca dei contributi fino alla concorrenza delle risorse economiche previste per i singoli bandi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti nei tempi assegnati, piuttosto che i rischi di riassegnazione delle somme per lo scorrimento delle graduatorie ammesse al contributo e quindi i rischi che nel loro insieme incombono sull'operato degli amministratori pubblici, non possono essere sottovalutati; anzi sono astrattamente valutabili come alti in assoluto.

Semplificando, il rischio di "non compliance" si compone di due asserzioni fondamentali: il rischio inerente e il rischio di controllo.

Il rischio inerente è costituito dalla composizione di fattori esogeni legati all'ambiente in cui si opera, ma anche e soprattutto da fattori endogeni e tipici del singolo ente. Prescindendo dall'environment prettamente politico, sociale e geografico, che indubbiamente condiziona le scelte di una amministrazione, le criticità di tipo endogeno risiedono in primo luogo nell'assetto organizzativo e nella pianta organica. Sempre ancora generalizzando, le criticità risiedono massimamente nella totale o parziale inadeguatezza dei necessari skill tecnici ed amministrativi da parte degli apicali delle amministrazioni attuatrici. Un esempio calzante si configura nella mancata applicazione in fase progettuale di tecniche come il Pert per individuare e programmare in maniera consapevole e più precisa i milestone e per coordinare le singole fasi e le attività da svolgere. Infatti, in assenza di un preciso e dettagliato piano delle azioni e delle attività in fase di progettazione, spesso le amministrazioni attuatrici si limitano a semplici cronoprogrammi di massima che nulla hanno a che vedere con un vero e proprio Gant delle tempistiche, il quale, a sua volta, si lascia anche gestire dinamicamente per superare ostacoli imprevisti e fisiologici slittamenti nelle tempistiche di realizzazione.

Parliamo quindi di competenze basilari tipiche del project management, particolarmente deficitarie in Italia se raffrontate all'organizzazione delle stazioni appaltanti di altri Paesi, come per esempio la Germania.

È risaputo che "risolvere" o "riciclare" in chiave Pnrr progetti fino a lì predisposti con le più semplici logiche Fers, è un esercizio pericoloso ed improbabile, soprattutto alla luce dei tempi stretti di risposta ai bandi ministeriali.

Da questa prima osservazione, per semplificata che sia, l'organo di revisione potrebbe arrivare alla conclusione che il rischio inerente dell'ente locale, quantomeno per quanto concerne la gestione di progetti Pnrr, sia mediamente alto.

Ma se parliamo di valutazione, piuttosto che di autovalutazione dei rischi di non compliance, l'analisi delle possibili cause di default non finisce qui.

La seconda importante area del rischio di non compliance è data dal rischio che, a causa della incapacità o inadeguatezza del sistema dei controlli interni all'Amministrazione di prevenire, individuare e correggere le irregolarità gestionali e gli errori più significativi della contabilità, il quadro sulla gestione finanziaria di un ente, non sia veritiero o attendibile.

È la Corte dei conti nella propria relazione- Adunanza del 22 luglio 2019- N. 23/SEZAUT/2019/FRG, a fotografare in maniera nitidissima la situazione di un campione di oltre 850 amministrazioni nel loro posizionamento rispetto al rischio di controllo qui inteso come da quadro normativo di riferimento dei controlli interni fornito dall'articolo 147 del Tuel, con esiti, a parere di chi scrive, non così tanto incoraggianti.

Lato organo di revisione vi è quindi il rischio che a sua volta, il revisore esterno, non avvedendosi di tali carenze, possa esprimere un giudizio non corretto sull'informativa finanziaria dell'ente.

Focalizzando ora i rischi di non compliance, nella gestione, controllo e corretta rendicontazione dei progetti Pnrr, è in gioco l'adeguatezza e capacità delle strutture di controllo, il grado di intensità, tempestività (di tipo concomitante), di ampiezza e quindi di qualità effettiva del sistema di controlli interni adottato dall'ente attuatore.

Innanzitutto, per gestire correttamente un progetto Pnrr, l'ente deve assicurarsi della corretta rilevazione delle attività e delle operazioni finanziarie. Questo, in estrema sintesi, significa tante cose; a mero titolo esemplificativo: prevedere specifici capitoli dedicati al singolo progetto Pnrr, tracciare con apposita protocollazione o numerazione tutti i documenti legali, tecnici e fiscali di diversa natura che attengono al progetto, impostare una contabilità di progetto o di commessa con le logiche e le metodologie del controllo di gestione, disporre di un giornale di cantiere che documenti cronologicamente tutti gli eventi durante la fase della costruzione, piuttosto che disporre di un registro delle attività ordinate nella loro effettiva cronologia.

Tutto questo strumentario procedurale, però, si vanifica se l'ente attuatore non esegue a norma, con tempestività o meglio, con logica di tipo concomitante, i controlli interni di regolarità amministrativa e contabile (cfr. in ultimo la circolare Mef/RgS n. 28 del 4 luglio 2022), oppure se non vengono estesi o potenziati i controlli anticorruzione e relativi campionamenti da parte del Rpct, piuttosto che prevedere specifici controlli anti-frode (es. controlli da parte di laboratori esterni sui materiali forniti) e così via.

Solo in questo modo la Pa sarà in grado di attivare le necessarie misure correttive volte a ripristinare la legittimità e l'efficienza dell'azione amministrativa delle spese riferibili all'attuazione dei progetti Pnrr.

Per l'organo di revisione, sebbene totalmente sguarnito di competenze ingegneristiche, si tratta comunque di valutare la materialità dei progetti Pnrr nel loro insieme, di valutare il rischio inerente e di controllo e per quanto sia, con logiche tipiche del controllo successivo, di programmare un piano dei controlli finalizzato a minimizzare il rischio di non compliance; tutto questo per dire che le "cabine" di regia di certi comuni sono sicuramente un buon veicolo per gestire i progetti Pnrr, ma se la fune è troppo sottile, forse è meglio scendere prima.

() Presidente Ancrel Südtirol Trentino*

Gli appuntamenti per i revisori degli enti locali

18, 22 e 24 novembre 2022

GIORNATE DI STUDIO SUGLI ENTI LOCALI

organizzate da ANCREL NAZIONALE , ADERC e ODCEC Tivoli in presenza a **Villanova di Guidonia**
relatori: Dott. Francesco Marcone, Dott. Roberto Di Gessa, Dott. Giuseppe Gismondi, Rag. Patrizio Battisti, Dott. Marco Berardi

[Scarica la brochure al link](#)
