



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**METODOLOGIA PER LO SVOLGIMENTO DEI CONTROLLI SULLA
ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)
IN AMBITO TERRITORIALE E SVILUPPO DEL DATASET DA UTILIZZARE
ANCHE PER VALUTARE LA SOSTENIBILITÀ DELLE INIZIATIVE ADOTTATE**

DELIBERAZIONE N. 18/SEZAUT/2022/INPR



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 18/SEZAUT/2022/INPR

Adunanza del 19 dicembre 2022

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Marco PIERONI, Salvatore PILATO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Maria Paola MARCIA, Antonio MEZZERA, Anna Luisa CARRA, Claudio CHIARENZA, Maria Elisabetta LOCCI, Enrico TORRI, Massimo GAGLIARDI, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH, Giuseppe TAGLIAMONTE;

Consiglieri Acheropita Rosaria MONDERA, Paolo PELUFFO, Susanna LOI, Stefania FUSARO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Francesco BELSANTI, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO, Michela MUTI, Fabrizio GENTILE;

Primi Referendari Alessandra CUCUZZA;

Referendari Fabio CAMPOFILONI.

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in

particolare l'art. 7, commi 7 e 8;

Visto il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ed in particolare l'art. 7, comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti il compito di valutare le condizioni di economicità, efficienza ed efficacia, con le quali sono gestite le risorse provenienti dai fondi di cui al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Viste le deliberazioni n. 1/SEZAUT/INPR/2022 e n. 13/SEZAUT/INPR/2022 che forniscono indirizzi e strumenti per attivare presso le Sezioni regionali di controllo le attività di verifica sulle iniziative del PNRR;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1086 del 5 dicembre 2022 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di Coordinamento della Sezione delle autonomie n. 1089 del 6 dicembre 2022 con la quale si comunica ai componenti del Collegio che sarà possibile anche il collegamento da remoto;

Uditi i Relatori, Pres. Fabio Viola, Cons. Luigi Di Marco e Cons. Marcello Degni;

PREMESSO

L'articolo 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021, nell'ambito della disciplina della c.d. *Governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e con particolare riferimento al tema dei controlli, attribuisce alla Corte dei conti il compito di valutare le condizioni di economicità, efficienza ed efficacia, con le quali sono gestite le risorse provenienti dai fondi del PNRR, con l'onere di riferire al Parlamento sullo stato di attuazione del "Piano" con periodicità almeno semestrale. Le ricadute di tale disciplina sulla programmazione delle attività di controllo dell'Istituto sono state al centro delle riflessioni e degli approfondimenti sviluppati dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 21/SSRRCO/ INPR/2021, con la quale è stato approvato il programma dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2022.

La Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 1/SEZAUT/2022/INPR, ha approvato il proprio programma dei controlli per il 2022, sottolineando che una parte significativa degli interventi del PNRR vedrà come attuatore un "soggetto territoriale".

Il contributo che può dare la Corte dei conti per il monitoraggio e la verifica della gestione di questa parte determinante del Piano, attraverso le Sezioni regionali di controllo, è rilevante e la struttura a rete costituisce un'opportunità nello svolgimento dei controlli e delle verifiche sullo stato di attuazione del PNRR.

Allo stesso tempo sussiste il rischio di «una possibile dispersione delle linee di indirizzo» e delle attività della Corte dei conti, che potrebbe vanificare le utilità connesse a tale articolazione ove i controlli in sede locale venissero svolti in modo disorganico e dispersivo. Da qui l'esigenza di un necessario coordinamento delle funzioni di controllo anche allo scopo di restituire, dai territori alle Sezioni riunite, dati e informazioni di monitoraggio pienamente confrontabili e utili al referto semestrale sull'attuazione del PNRR, tenendo conto della centralità dei controlli, come sottolineato dalle stesse Sezioni riunite.

Spetta alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nell'ambito della funzione di coordinamento, definire le metodologie comuni per lo svolgimento dei controlli sulla gestione per l'attuazione delle misure del PNRR rimesse agli enti territoriali.

La stessa Sezione, con la deliberazione n. 13/SEZAUT/2022/INPR, ha approvato una nota di coordinamento nella quale vengono fornite indicazioni per il monitoraggio delle iniziative del PNRR e viene avviata la funzionalità di una banca dati per seguirne lo svolgimento nel territorio.

In quella sede è stato chiarito che le verifiche dovranno appuntarsi sulla *performance* delle amministrazioni preposte all'attuazione dei singoli interventi e dovranno tendere a rilevare, con immediatezza e tempestivi momenti di confronto con le amministrazioni interessate, inefficienze, ritardi, difformità e altre disfunzioni, allo scopo di consentire la pronta attivazione delle misure d'impulso necessarie al loro superamento, fino all'estrema soluzione dell'esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'articolo 12 del decreto-legge n. 77 del 2021.

Gli esiti di tali verifiche possono inoltre indurre l'ente all'autocorrezione, sollecitando l'adozione «delle scelte di spesa più idonee ad assicurare, al contempo, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle gestioni, a garanzia degli equilibri di bilancio e senza sacrificio delle prestazioni rese» (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 20/2019/INPR).

In quest'ottica, l'attività della Sezione delle autonomie si raccorda a quella delle Sezioni riunite in sede di controllo ed è focalizzata a definire e valorizzare - oltre alle griglie comuni di rilevazione per il monitoraggio dello stato di attuazione con riferimento alla scadenza semestrale e agli obiettivi intermedi (ancorché non vincolanti) contenuti nel PNRR - metodologie di controllo comuni per consentire il raffronto degli esiti in ambito nazionale.

L'entità delle risorse messe a disposizione amplia la capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza, che non possono prescindere da un'adeguata risposta sul piano organizzativo. L'opportunità di amministrare tali ingenti risorse per investimenti rappresenta una sfida inedita per i territori e le loro amministrazioni, per le quali risulta prioritario il tema della capacità di spendere le risorse aggiuntive, senza sacrificare le attività ordinarie, per dare corso in modo efficace agli interventi del PNRR nell'ambito dell'Iniziativa *Next Generation EU* (NGEU).

In sede progettuale è necessario prevedere adeguate fonti di copertura correnti per le spese di funzionamento e manutenzione ordinaria che verranno indotte dalla realizzazione delle opere, al fine di scongiurare il rischio che si determinino criticità in termini di sostenibilità di medio e lungo periodo.

L'esigenza di una oculata programmazione della spesa è fondamentale, nell'ottica di preservare la sana gestione finanziaria. Ciò trova conferma nella legislazione dedicata al PNRR che, in particolare, all'art 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, fa esplicitamente riferimento alla responsabilità «*della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea (...), nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali*».

A livello comunitario, il Documento Commissione Europea "*Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*" (SWD-2020 205 final) fa esplicito riferimento a tale profilo, individuando con la locuzione "*sound financial management*", il concetto di "sana gestione finanziaria" che la Corte dei conti è chiamata a garantire.

Il concetto di "*control*", inteso come capacità di valutazione della gestione, è individuato esplicitamente, nel suo ciclo preventivo-concomitante-consuntivo: con ciò esaltando il collegamento fra gestione finanziaria e *output* (servizi e infrastrutture), nell'ottica di valorizzare la componente di efficienza o razionalizzazione della spesa, che deve quindi essere accompagnata da un adeguato sistema di controlli finalizzato al raggiungimento di concreti obiettivi complessivi di buon andamento.

A tale fine può risultare utile valutare la situazione degli enti in base alle previsioni sull'impatto che i progetti d'investimento del PNRR avranno sulle loro finanze e quindi, a cascata, sull'intero sistema economico nazionale.

Come noto, le risorse finanziarie europee sono vincolate al conseguimento dei cd. *milestone* e *target*, il cui mancato raggiungimento determina la perdita del finanziamento, ma, soprattutto, l'evanescenza di un'opportunità/occasione di rilancio del sistema economico nazionale con possibili impatti di sistema nel medio lungo periodo, allo stato attuale difficili da stimare.

Per attuare controlli che ottengano esiti significativi, è necessario un sistema multidimensionale d'indicatori in grado di fornire una rappresentazione della capacità dell'ente di avvalersi utilmente dell'ampliata opportunità di spesa. Tale sistema va integrato con una fonte conoscitiva agile e intuitiva che consenta di disporre di un quadro completo degli investimenti attivati sul territorio di pertinenza e che fornisca tutte le informazioni al momento disponibili aggregabili attraverso l'utilizzo di sistemi informatici conoscitivi già in uso presso le Sezioni regionali di controllo.

Le informazioni che discenderanno da tale analisi potranno consentire non solo di indirizzare l'attività di ulteriore verifica da parte delle Sezioni regionali di controllo, ma anche di supportare adeguate previsioni sulla capacità dell'ente di cogliere le

opportunità ed effettuare una programmazione finanziaria utile per l'impiego delle nuove risorse PNRR.

Gli elementi che se ne potranno trarre risulteranno funzionali, nell'ambito del controllo collaborativo, ad orientare le decisioni strategiche degli organi di indirizzo politico amministrativo degli enti, verso un migliore utilizzo delle suddette risorse finanziarie senza che si producano tensioni sugli equilibri di bilancio.

Tali equilibri vanno intesi, secondo una giurisprudenza costituzionale consolidata, di natura dinamica, non rilevando solo gli esercizi finanziari interessati dalla erogazione delle risorse, ma anche quelli successivi nel rispetto del principio di equità infra e intragenerazionale.

Appare, quindi, necessario stabilire una metodologia per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa degli enti territoriali, con particolare riferimento alle Amministrazioni comunali, e nel momento attuale di avvio dei progetti PNRR.

In particolare, è di interesse classificare gli enti in base alla loro capacità economico-finanziaria e, quindi, valutarne l'attitudine a gestire risorse aggiuntive e nello stesso tempo, misurare l'impatto derivante dai progetti d'investimento realizzati.

Si tratta di valutare, in primo luogo, la reattività/velocità di adattarsi a nuove condizioni ambientali che possono richiedere la conseguente modifica del comportamento di spesa e di entrata.

Inoltre, come anticipato, la realizzazione di nuove infrastrutture può generare un incremento della spesa corrente per le spese di funzionamento e manutenzione, con conseguente impatto negativo sugli equilibri finanziari, in particolare quello di parte corrente.

Nei casi in cui la sostenibilità del bilancio si basi su margini ridotti potrebbero crearsi, successivamente al completamento degli investimenti, tensioni sugli equilibri, quando da questi derivi un flusso parallelo di spesa corrente di cui dovrà essere assicurata la sostenibilità nel lungo periodo (ad esempio nel caso degli asili nido). In questi casi il miglioramento dell'efficienza dell'ente indotta da azioni di razionalizzazione potrebbe consentire l'individuazione di un margine.

L'analisi dei livelli di qualità della spesa per consumi intermedi (e tra questi dei servizi amministrativi) può essere utile per verificare eventuali margini di manovra correlati ad un uso più razionale delle risorse, da utilizzare soprattutto qualora l'Amministrazione dimostri difficoltà di equilibrio di parte corrente.

La capacità economico-finanziaria degli enti in relazione alla qualità della spesa degli investimenti stimolati dal PNRR può essere analizzata secondo diverse prospettive partendo dalla capacità di adeguare il proprio equilibrio di bilancio complessivo al modificato contesto ambientale.

La presenza di un margine di manovra corrente può agevolare la capacità di far fronte ad aumenti di spesa per effetto dei costi relativi alla gestione delle nuove infrastrutture realizzabili attraverso i fondi del PNRR, senza mettere a repentaglio l'equilibrio strutturale di bilancio. Inoltre, può essere utile misurare la *performance* dell'ente, come capacità di operare in modo tale da utilizzare al meglio risorse e dunque garantire un buon livello di "qualità della spesa".

La combinazione di queste caratteristiche (effetti sull'equilibrio, margine di manovra corrente, qualità della spesa), analizzate attraverso indicatori di bilancio, consente di sviluppare un'analisi dell'impatto qualitativo e quantitativo della spesa d'investimento stimolata dal PNRR.

L'ente locale che non dispone di un margine di manovra corrente e, al contempo, mostra un basso livello di qualità della spesa, indipendentemente dalla tipologia del progetto d'investimento finanziato attraverso il PNRR (che generi o meno spesa corrente), dovrebbe effettuare un recupero di efficienza sulle spese per consumi intermedi (e in questo ambito di quelle per servizi amministrativi) per migliorare la sostenibilità finanziaria.

Comportamenti attenti alla razionalizzazione complessiva della spesa possono consentire di fronteggiare meglio le eventuali maggiori spese correnti generate dagli investimenti stimolati dal PNRR, nonché altri maggiori esborsi (come il maggior costo delle forniture a seguito dell'inflazione).

CONSIDERATO

Nell'ambito dei controlli diretti alle iniziative in ambito PNRR, realizzate dagli enti territoriali, è avvertita la duplice esigenza di arricchire il quadro conoscitivo degli interventi di rilievo territoriale e di definire metodologie uniformi di controllo; ciò anche al fine di consentire, in sede di successivo referto, una rappresentazione coerente dell'attività effettuata, dei dati raccolti e dei risultati ottenuti.

La banca dati di supporto alle attività di verifica presso le Sezioni regionali è stata quindi aggiornata e potenziata e gli indirizzi metodologici, forniti con la deliberazione n. 13/2022, sono integrati con le presenti indicazioni per le indagini che possano supportare verifiche sulla sostenibilità finanziaria e sulla sana gestione delle risorse derivanti dal PNRR.

La misurazione di fenomeni economico-finanziari, diretti e indiretti, può consentire di valutare se a seguito dell'investimento previsto si produrrà un incremento di spesa corrente, da quantificare nel medio e lungo periodo, tale da poter essere coperto dalle risorse, non vincolate, disponibili nel bilancio dell'ente locale interessato, senza alterare l'equilibrio di parte corrente.

Le risultanze fornite dagli indicatori costituiscono un utile ausilio per le Sezioni regionali

al fine di selezionare ed orientare le loro indagini sugli enti che, sulla base di queste rilevazioni “sintomatiche”, presentano le maggiori difficoltà di programmazione ed esecuzione nell’ambito delle iniziative del PNRR. Al tempo stesso consentono di delineare i contenuti minimi dei controlli che su ognuna di tali amministrazioni le Sezioni regionali potrebbero realizzare.

Nei casi in cui l’analisi dovesse condurre ad un risultato negativo sulla sostenibilità, l’ente potrà essere sollecitato a ricercare soluzioni idonee a compensare il *surplus* di esposizione finanziaria che il nuovo investimento determina, anche attraverso la riduzione delle spese, in particolare di quelle di amministrazione (sulla base del c.d. “efficientamento”).

DELIBERA

di approvare il documento allegato al presente atto:

“Metodologia per lo svolgimento dei controlli sull’attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in ambito territoriale e sviluppo del dataset da utilizzare anche per valutare la sostenibilità delle iniziative adottate” (allegato 1);

La metodologia indicata costituisce un indirizzo di coordinamento per le attività di controllo esercitate dalle Sezioni regionali di controllo nell’ambito delle iniziative del PNRR.

Così deliberato nell’adunanza del 19 dicembre 2022.

I Relatori
Fabio VIOLA
(firmato digitalmente)
Marcello DEGNI
(firmato digitalmente)
Luigi DI MARCO
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Guido CARLINO
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 29 dicembre 2022

Il Dirigente
Gino GALLI
(firmato digitalmente)

ALLEGATO 1

Metodologia per lo svolgimento dei controlli sull'attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in ambito territoriale e sviluppo del dataset da utilizzare anche per valutare la sostenibilità delle iniziative adottate

La fase iniziale del PNRR, per gli enti soggetti attuatori, si completa con l'assegnazione delle risorse e l'identificazione dei progetti (CUP). Ad essa seguirà la fase di realizzazione degli interventi che è scandita da precise scadenze.

Agli obiettivi fissati a livello macro (*milestone* e *target*), per ogni investimento (o *sub-investimento*) si aggiungono quelli specifici, relativi a ciascun progetto, la cui mancata realizzazione si riflette sul dato aggregato. Ciò rende necessario intercettare, tempestivamente, le criticità nell'attuazione degli interventi fornendo indicazioni sui contenuti minimi dell'azione di controllo e sui relativi obiettivi. Al tempo stesso, l'applicazione di specifici indici di bilancio potrebbe consentire d'individuare le amministrazioni in difficoltà.

In quest'ottica, l'analisi, qui proposta, si fonda sull'impiego di indici di bilancio volti a misurare manifestazioni economico-finanziarie - sia in modo diretto (come nel caso dell'equilibrio di parte corrente), sia indiretto (attraverso indicatori *proxy*) - che descrivano un determinato fenomeno non osservabile direttamente.

L'indagine è strutturata su tre blocchi di indicatori che offrono informazioni utili a delineare il diverso profilo economico-finanziario degli enti locali (e, in particolare, dei Comuni).

Capacità di realizzazione della spesa

La capacità degli enti locali di prendere decisioni in tempi rapidi costituisce uno dei principali problemi connessi all'attuazione del PNRR, e assume maggiore intensità rispetto a quanto rilevato per i fondi europei. La scelta dei progetti da finanziare, lo sviluppo dei progetti esecutivi, l'espletamento delle procedure per l'aggiudicazione dei lavori e, infine, l'esecuzione dei lavori stessi, costituiscono elementi che mettono sotto *stress* l'organizzazione e richiedono rapida capacità di reazione, specie per quanto concerne le fasi iniziali.

L'attitudine dell'ente a utilizzare gli spazi di bilancio disponibili può essere valutata attraverso l'esame della tendenza a impiegare prontamente le risorse disponibili dimostrando "reattività economico-finanziaria".

Lo *shock* procurato dalla pandemia ha prodotto *stress* finanziario nelle pubbliche amministrazioni sollecitandole ad attivare misure anticicliche, che implicano l'incremento della spesa e la riduzione delle entrate richieste ai cittadini e imprese. L'analisi dei risultati di rendiconto, nel triennio 2019 - 2021, consente di rilevare i comportamenti degli enti in relazione al livello e all'andamento del risultato d'amministrazione disponibile e dei fondi vincolati.

Il triennio considerato sconta gli effetti della pandemia, che si rileva soprattutto nell'esercizio 2020, con risorse emergenziali trasferite dallo Stato in eccedenza rispetto agli effettivi impieghi (il fenomeno è ampiamente esaminato nella relazione sulla Finanza locale 2020, cui si rinvia - deliberazione n. 11/SEZAUT/2021/FRG). Le risorse non spese dovrebbero essere rilevate nell'avanzo vincolato, anche se, soprattutto negli enti con rilevanti criticità finanziarie, il flusso di risorse potrebbe essere stato impiegato per sanare pendenze pregresse (in violazione del vincolo di destinazione). A questo fenomeno sostanziale si aggiunge, in alcuni casi, l'erronea contabilizzazione nell'avanzo disponibile, con conseguente riflesso negativo sull'analisi differenziale. Nel 2021 le risorse emergenziali dovrebbero essere state completamente smaltite, al netto di code residuali confluite nei fondi vincolati. Il 2019 rappresenta, dunque, un utile punto di partenza per la valutazione dell'andamento in un periodo antecedente allo *shock* esogeno prodotto dalla pandemia.

Ferma restando l'esigenza di un ampio utilizzo delle risorse destinate a lenire gli effetti della pandemia, il differente comportamento degli enti - rispetto a questa situazione e, anche, alla mobilitazione di risorse di bilancio per attuare interventi anticiclici - può essere analizzato attraverso specifici indicatori.

Al fine di sterilizzare gli effetti dei trasferimenti straordinari sul risultato di amministrazione legati alla pandemia che, ove non utilizzati, dovrebbero trovare corretta evidenziazione contabile nei fondi vincolati, nella costruzione dell'indicatore è stata presa in considerazione la lettera E) del risultato di amministrazione, ovvero la sola parte disponibile.

L'osservazione del triennio può mostrare diverse situazioni.

Nel caso in cui l'ente, nel periodo osservato, disponga di un avanzo crescente, l'accumulo di risorse potrebbe indicare la mancata attivazione di un'azione anticiclica rivolta a sostenere i cittadini e le imprese mediante l'incremento delle spese o la riduzione del gettito d'entrata attraverso sgravi ulteriori. Se a questo si aggiunge anche un ridotto impiego dei fondi emergenziali - che si può evidenziare, con una certa approssimazione, dall'incremento della parte vincolata del risultato - emerge una situazione di scarsa reattività economico finanziaria (Indicatore: scostamento positivo percentuale, lettera E) del risultato di amministrazione, nel 2020 rispetto al 2019 e nel 2021 rispetto al 2020; fatto 100 il risultato 2019, verificare il livello di scostamento tra i tre esercizi).

Anche l'ente che, al termine del triennio, pur riportando un disavanzo, ha migliorato la propria posizione di bilancio, ripianando maggior disavanzo rispetto a quello d'obbligo, non dimostra un'adeguata reattività (Indicatore: riduzione percentuale del disavanzo nel 2021 rispetto al 2019, lettera E) del risultato di amministrazione). La ridotta propensione alla spesa denota che l'Amministrazione ha preferito migliorare la propria situazione di disavanzo, anziché attuare misure anticicliche.

All'opposto si pone il caso dell'ente che ha eroso il proprio avanzo d'amministrazione disponibile e che ha chiuso l'esercizio in disavanzo (passaggio da un avanzo disponibile nell'esercizio precedente a un disavanzo in quello successivo). In tale caso,

l'Amministrazione ha attuato misure anticicliche a costo del peggioramento della propria situazione finanziaria complessiva.

Infine, la situazione desiderabile è quella dell'ente che ha eroso il proprio avanzo d'amministrazione disponibile, ma è riuscito, comunque, a tendere verso il pareggio. In tale situazione, l'Amministrazione ha utilizzato le risorse dell'avanzo al fine di attuare misure anticicliche, senza compromettere il proprio equilibrio finanziario complessivo e mantenendo comunque un margine per gli anni futuri.

L'andamento del saldo può essere considerato quindi come indicativo della capacità dell'ente di adeguare il proprio equilibrio di bilancio complessivo al modificato contesto ambientale, attuando una reazione anticiclica (aumento delle spese o diminuzione delle entrate) oppure, nel caso inverso, un atteggiamento più prudente a favore di un miglioramento dell'equilibrio finanziario complessivo.

Inoltre, può essere utile integrare l'analisi, con gli ulteriori seguenti indicatori di capacità di realizzazione della spesa da parte dell'ente (facendo anche riferimento alle indicazioni presenti nelle Sezioni nn. 2 e 3 del Questionario allegato alla Delibera n. 10/SEZAUT/2022/INPR per il rendiconto 2021):

a) **l'andamento della spesa in conto capitale** quale propensione dell'ente ad assumere impegni per tale tipologia di spesa (espressa dalla somma degli impegni del Titolo II e del FPV della spesa in conto capitale);

b) **l'indice della capacità di realizzazione degli investimenti** costituito dall'andamento del FPV di parte capitale (un andamento decrescente indica lo smaltimento dello *stock*, al netto di nuove attività; viceversa, un profilo crescente può essere indice di criticità. Cfr. Sezione 3 - quesito n. 1.5.2 del questionario Linee guida rendiconto 2021);

c) **l'indice di tempestività dei pagamenti**. La tendenza in diminuzione dei tempi di pagamento denota un certo miglioramento della solidità finanziaria, anche in presenza di andamenti congiunturali negativi, specie se la spesa è stata potenziata con l'adozione di misure anticicliche (cfr. Sezione n. 2, quesiti nn. 6.4 e 6.5 del questionario Linee guida rendiconto 2021);

d) **il permanere di un elevato livello di residui in conto capitale** (titolo II) rappresenta un valido indicatore per esprimere un giudizio sulle potenzialità realizzative dei progetti PNRR da parte dell'ente. Un ridotto smaltimento, oltre a far ritenere di dubbia consistenza il debito ivi rappresentato, esprime difficoltà di attuazione dei progetti di investimento. Viceversa, un elevato grado di smaltimento di residui passivi esprime una buona attitudine degli uffici preposti ad attivare con rapidità le diverse progettualità. L'indicatore è dato dal confronto del volume dei residui passivi in conto capitale al 31 dicembre dell'anno "x" rispetto all'anno "x-1".

Le valutazioni che questo complesso di indicatori restituisce sono da considerare congiuntamente, concorrendo ad individuare gli enti che presentano difficoltà gestionali e quelli che, pur non risentendo di tali criticità, dimostrano scarsa capacità di realizzazione

della spesa e che potrebbero dimostrarsi non in grado di gestire in modo efficiente le risorse ulteriori del PNRR.

1. *Margini correnti*

Come si è detto, gli investimenti finanziati dal PNRR riguardano, in larga misura, la spesa in conto capitale per la realizzazione di infrastrutture. Da tali realizzazioni possono dipendere effetti sulla sostenibilità finanziaria. È, quindi, importante non mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio a seguito dell'eventuale incremento di spesa corrente, che alcune tipologie di investimenti potrebbero procurare, come le infrastrutture che generano spesa corrente non coperta da altrettanti flussi certi di entrate correnti. Solo per citare alcuni esempi, le infrastrutture destinate al trasporto pubblico, gli impianti sportivi (piscine, palestre, centri polifunzionali) in aggiunta a quelli già attivi, le nuove strade, le nuove aree adibite a verde pubblico, le strutture residenziali per anziani, trascinano incrementi di spesa corrente dovuti ai costi d'esercizio sotto forma di personale, utenze, manutenzioni programmate.

È quindi rilevante verificare la presenza di margini di manovra corrente disponibili nel bilancio dell'ente locale, che consentano di compensare l'incremento della spesa corrente, oltreché con il miglioramento della produttività multifattoriale, con l'espansione delle entrate (servizi a domanda) ovvero la diminuzione di spese correnti già preventivate.

A questi fini, i margini di parte corrente possono essere misurati attraverso un indice ibrido, che utilizza dati di cassa e competenza finanziaria, esprimendo il rapporto tra il totale complessivo delle riscossioni delle entrate correnti (titoli 1, 2 e 3), relative al triennio 2019- 2021, e la sommatoria degli impegni delle spese correnti (titolo 1) e per rimborso di mutui e prestiti (titolo 3) dello stesso periodo. (Indicatore: riscossioni totali entrate correnti del triennio 2019-2021) / (impegni titolo 1 + impegni titolo 3 del triennio 2019-2021). In base alle evidenze dell'analisi quantitativa si potrà valutare l'opportunità di restringere il campo alle sole riscossioni in conto competenza.

In tal modo si può calcolare un indicatore medio normalizzato dell'ultimo triennio, che sterilizza sia gli effetti dei crediti di dubbia esigibilità, sia le contingenze create dalla pandemia. Tale indicatore individua gli enti che dispongono di un *marginale di manovra corrente*, quando si rileva un *surplus* di risorse correnti superiore ad una soglia predefinita (ad esempio maggiore del 2 per cento). Ciò può consentire di sostenere l'incremento di spesa corrente generato dai progetti infrastrutturali promossi dal PNRR. Al di sotto delle soglie stabilite, l'Amministrazione potrebbe trovarsi in difficoltà nel conseguimento dell'equilibrio strutturale qualora i progetti del PNRR generassero ulteriore spesa corrente non coperta da flussi certi e aggiuntivi di entrata.

In assenza di un adeguato margine corrente le amministrazioni, nell'ambito della loro autonomia gestionale, possono valutare se realizzare progetti PNRR che non impegnino ulteriori quote di spesa corrente (ad esempio, progetti per sostituzione di infrastrutture vetuste che tendono a ridurre le connesse spese correnti con l'installazione di sistemi a

risparmio energetico), oppure verificare la concreta possibilità di aumentare le proprie entrate correnti attraverso congrue manovre fiscali.

Può essere utile integrare l'analisi, con la verifica della dimensione del FCDE: il superamento da parte del FCDE di una certa soglia (ad esempio maggiore del 50 per cento), rispetto alle entrate correnti, mostra criticità nel processo di riscossione e può essere sintomatico dello squilibrio strutturale dell'ente. L'indicatore soglia FCDE integra la visione dell'insieme degli enti che dimostrano difficoltà finanziarie oltre a quelli che già vivono una situazione di criticità finanziaria conclamata, quale è quella del dissesto e del riequilibrio finanziario (465 procedure aperte al 31 dicembre 2021).

2. *Analisi della performance*

Nella gestione delle risorse aggiuntive del PNRR le amministrazioni locali devono sviluppare efficienza, massimizzando l'utilità nell'impiego delle risorse attraverso un buon livello di "qualità della spesa". Questo tema è stato analizzato su un piano generale nella relazione approvata con deliberazione 14/SEZAUT/2021/FRG, che ha esaminato tre delle sei funzioni fondamentali (Amministrazione, polizia locale e rifiuti) che complessivamente generano il 45 per cento della spesa corrente dei Comuni.

In particolare, la "funzione generale di amministrazione, gestione e controllo" (nel seguito "Amministrazione") costituisce la più importante (in termini di spesa) delle tre, e pertanto può essere considerata come una *proxy* del livello di efficienza complessivo dell'ente locale. Inoltre, tale funzione sarà interessata alla gestione del PNRR, in quanto include i servizi strumentali dell'ente quali la gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali, l'ufficio tecnico, l'anagrafe, lo stato civile, elettorale, leva e servizio statistico, oltre ad altri servizi amministrativi generali. Si tratta di un insieme di attività che assicurano l'operatività dell'ente, il funzionamento della macchina amministrativa, nello svolgimento delle funzioni istituzionali e nell'offerta di servizi alla comunità locale.

Questo gruppo di indicatori ha lo scopo d'indagare se l'Amministrazione, attraverso il proprio sistema di controlli interni, sia consapevole della propria *performance* in termini di qualità della spesa corrente della funzione Amministrazione generale; *performance* da valutare anche rispetto alle altre Amministrazioni locali mediante analisi di *benchmarking*. Tale consapevolezza si dovrebbe estrinsecare nella conoscenza dei punti di forza e dei punti di debolezza che giustificano la *performance* ottenuta, oltre che nella conoscenza degli esiti che eventuali azioni di miglioramento della qualità della spesa dovrebbero avere procurato. In effetti, malgrado la normativa abbia oramai da oltre un ventennio (d.lgs. n. 286/99) stimolato la misurazione comparata per generare confronti fra enti, tale esercizio risulta ancora piuttosto limitato.

Da questo punto di vista in linea generale deve essere considerata migliore la *performance* degli enti che hanno un rapporto tra spese per la Missione I e Totale spese correnti più basso, mentre, al contrario, si può ipotizzare meno efficiente l'ente che riporta un maggiore rapporto, rispetto ai dati medi dei gruppi di confronto. I confronti, per i Comuni, possono

essere operati all'interno della Regione di appartenenza e/o al gruppo dei Comuni della stessa fascia demografica (0-3.000, 3.001-5.000, 5001-15.000, 15.001-50.000, oltre 50.000).

Sulla base della valutazione indiziaria, gli enti con un rapporto superiore alla mediana mostrano minore efficienza.

L'anno di riferimento più indicato per il calcolo dell'indice è il 2021, che, oltre ad essere il più prossimo, è esente dagli effetti distorsivi della pandemia.

Per rendere più robusta l'analisi di questa componente può essere utile considerare anche altri indicatori più specifici, reperibili su BDAP, quali l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente o gli interessi passivi sulla spesa corrente.

In entrambi i casi gli indicatori forniscono informazioni sul grado di rigidità del bilancio e il superamento di una soglia predeterminata può evidenziare difficoltà nella stabilizzazione delle risorse umane acquisite per l'attuazione dei progetti PNRR, per le quali potrebbero non esserci i margini per un successivo inserimento nella amministrazione dell'ente, con effetto negativo sul miglioramento della produttività.

3. Un approccio basato su un sistema multidimensionale di valutazione.

Dalla combinazione delle variabili considerate nei gruppi di indicatori innanzi illustrati, si può ottenere una mappatura dei profili di capacità economico-finanziaria e dell'attitudine degli enti a misurarsi con le nuove sfide che la realizzazione del PNRR impone.

Le Amministrazioni che non dispongono di un margine e risultano scarsamente efficienti presentano un maggiore rischio di squilibrio di parte corrente, anche a causa del potenziale incremento di spesa corrente futuro procurato, sia dall'incremento dei costi delle forniture di beni e servizi, sia dalla realizzazione dei progetti del PNRR.

Le verifiche dovrebbero essere indirizzate prioritariamente nei confronti di queste amministrazioni, al fine di coglierne tempestivamente le criticità potenziali. Attraverso opportune misure di efficientamento (es. erogazione in forma associata, snellimento dei processi, etc.) potrebbero recuperare margine corrente, realizzando economie di scala ed introducendo buone pratiche.

Le amministrazioni che riportano valori positivi dell'indice di reattività economico-finanziaria dimostrano di avere attuato politiche anticicliche nella gestione della pandemia e utilizzato fluidamente i fondi emergenziali, nonché la capacità di adeguare il proprio equilibrio di bilancio complessivo al modificato contesto ambientale. Ci si può quindi attendere che esse si comportino in modo reattivo anche in seguito.

Tuttavia, il rischio finanziario può risultare maggiore se queste amministrazioni presentano disavanzi, poiché mettono in secondo piano la tenuta dei propri equilibri di bilancio.

Può essere, quindi, individuata un'ulteriore priorità nella verifica di quegli enti che abbiano una valida reattività, ma al tempo stesso si dimostrino fragili dal punto di vista dell'equilibrio e dei margini.

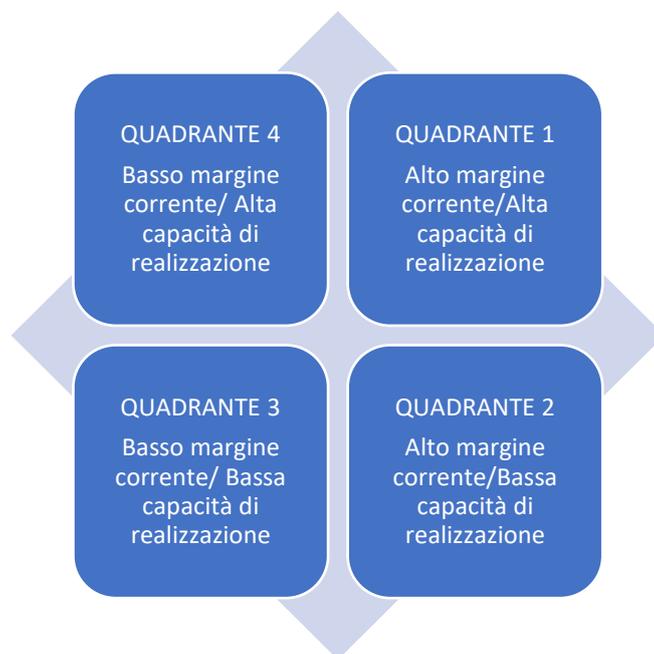
Per gli enti che mostrino una scarsa *performance*, ancor più se unita a vulnerabilità finanziaria potrebbe rilevarsi utile, da un lato, la verifica del livello di consapevolezza dell'ente del proprio livello di spesa per servizi amministrativi (e lo sviluppo o meno di specifiche politiche per il suo contenimento), nonché l'attività di controllo svolta su tale spesa. Dall'altro lato, si potrebbe monitorare l'eventuale impatto dell'aumento della spesa corrente sul bilancio dell'ente, anche a causa di quella generata dai progetti del PNRR.

Nell'ottica della sostenibilità strutturale, la capacità di prefigurazione dell'andamento futuro della spesa, sia dal punto di vista dei prezzi di acquisto delle forniture (specie in periodi ad alta inflazione come quello attuale), sia in termini di maggiore utilizzo delle risorse (in particolare per far fronte alla spesa corrente indotta dai nuovi investimenti del PNRR), costituisce un'imprescindibile conoscenza in grado di mitigare i possibili rischi di squilibri finanziari di parte corrente. La conoscenza delle opportunità che si aprono per migliorare la qualità della spesa e delle possibili minacce che ne potrebbero compromettere il livello, costituiscono ulteriori elementi del quadro d'indagine delle spese correnti per la funzione fondamentale di Amministrazione. Un obiettivo specifico dell'analisi si focalizza inoltre sulla componente di maggiore spesa corrente potenzialmente causata dall'entrata in funzione futura dei progetti PNRR, richiedendo se sono state formulate ipotesi di incremento di spesa e quali sono le fonti di copertura della eventuale maggiore spesa.

4. Il set degli indicatori

La capacità di realizzazione della spesa, la verifica della sussistenza di margini correnti e l'analisi della *performance* rappresentano tre direttrici, tra loro correlate, per analizzare l'attuazione da parte degli enti territoriali del PNRR.

Per le prime due componenti (ovvero la capacità di realizzazione e la sussistenza di margini correnti) è possibile svolgere una analisi SWOT utilizzando i due assi cartesiani (sulle ascisse i margini correnti e sulle ordinate la capacità di realizzazione). In questo modo sarà possibile rappresentare i comuni nei quattro quadranti.



Nel quadrante 1 saranno raggruppati gli enti virtuosi che presentano elevato margine corrente e alta capacità di realizzazione della spesa. Sono quelli che potenzialmente dovrebbero realizzare meglio di altri gli investimenti programmati con il PNRR e garantirne la sostenibilità. Il quadrante 3 è quello speculare, che raggruppa gli enti con maggiori criticità potenziali, sui quali va concentrato lo sforzo di assistenza e monitoraggio.

Il quadrante 4 include gli enti con basso margine corrente e buona capacità di realizzazione, che si dovrebbero orientare su progetti con basso impatto sulle spese correnti strutturali (esprimendo alta capacità di realizzazione potranno recuperare margini nell'aumento della *performance* complessiva). Il quadrante 2, infine, raggruppa gli enti che necessitano di assistenza per migliorare la capacità di organizzazione e possono attivare anche progetti con ricaduta sulla spesa corrente disponendo di adeguati margini.

5. *L'aggiornamento del dataset di supporto*

La necessità di definire metodologie uniformi di controllo presuppone in ogni caso la disponibilità di un quadro conoscitivo degli interventi di rilievo territoriale.

Nella predisposizione del "DATASET" è stata superata la logica sottesa alla sua prima versione (deliberazione 13/2022) che contemplava la sola selezione dei *record* (circa 7.000 CUP) relativi ai CUP associati ai decreti di assegnazione emanati, optando invece per la messa a sistema della banca dati fornita dalla PCM-DIPE e degli "OPENDATA" estratti dal sito Italia Domani ("*Milestone e Target* programmazione del PNRR" e "Quadro finanziario del PNRR" con aggiornamento al 03/08/2022).

Il *Dataset* PCM-DIPE comprende i progetti d'investimento pubblico identificati dal Codice Unico di Progetto (CUP) e associati dagli enti responsabili degli interventi, in fase di generazione del codice, al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il *dataset* “*Milestone e Target programmazione del PNRR*” associa a ciascuna misura o *sub*-misura del Piano, i relativi *milestone* e i *target* (M&T). Alle misure e *sub*-misure sono affiancate la descrizione e il codice identificativo della missione e della componente e sono associati il codice identificativo univoco della *milestone* o del *target*, la tipologia, la descrizione dettagliata del traguardo/obiettivo, la classificazione relativa alla rilevanza nazionale o europea, il trimestre e l’anno di conseguimento, nonché l’amministrazione titolare dell’intervento.

Il *dataset* “*Quadro finanziario del PNRR*” contiene le misure e *sub*-misura, con il proprio corredo anagrafico di dettaglio. Per ciascuna misura/ *sub*-misura sono riportate la descrizione e il codice identificativo della missione e della componente; sono inoltre riportati l’ammontare del finanziamento, l’individuazione della tipologia di intervento (investimento o riforma), la modalità di sostegno finanziario (prestiti o sovvenzioni) definita dall’Allegato riveduto alla decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021. Alle misure e *sub*-misure sono inoltre associati l’amministrazione titolare dell’intervento e gli importi stanziati con il dettaglio della fonte di finanziamento (“Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027”, progetti in essere o nuovi progetti PNRR, come individuati dal Decreto del Ministro dell’Economia del 6 agosto 2021 e successive modificazioni).

Nella banca dati fornita dalla PCM-DIPE, nel suo ultimo aggiornamento reso disponibile (30/09/2022), sono presenti 161.811 CUP, che al netto dei duplicati, si riducono a 124.368 CUP univoci. Prendendo in considerazione i soli soggetti attuari Regioni/Province autonome, Città metropolitane, Province, Comuni, Unioni di Comuni, Comunità montane ed enti del SSN si ottengono complessivamente 100.566 CUP univoci. La duplicazione dei CUP consente la distinzione tra soggetto attuatore e soggetto destinatario che, in alcuni casi (Comune capofila) possono non coincidere.

Il *dataset*, così come sopra descritto, è stato poi importato nel sistema conoscitivo “Conosco” e utilizzato per creare degli specifici “*dossier*” al fine di ottenere un ausilio nella mappatura e nel monitoraggio dei progetti. All’interno del singolo “*dossier*” sono presenti i dati riferibili agli enti di competenza di ciascuna Sezione regionale con possibilità di modifica delle visualizzazioni - anche attraverso l’apposizione di filtri - così risultando un fascicolo interattivo che consente di esplorare in autonomia le informazioni ivi contenute, di esportare dati in formato Excel o in Pdf e, eventualmente, di inserire nuovi dati utili alle proprie elaborazioni. Sono state aggiunte alcune rappresentazioni visive dei dati (denominate “Visualizzazioni”), per semplificarne l’interpretazione, con possibilità di eseguire manipolazioni sui filtri per personalizzare le informazioni da visualizzare.

Il *dataset* è stato poi arricchito con l’inserimento, per ognuno dei soggetti attuatori (eccetto per quelli in contabilità economico-patrimoniale), di alcuni dei principali indicatori sopra descritti, ovvero “l’andamento della lettera E) del Risultato di amministrazione”, gli “investimenti complessivi pro-capite”, “l’andamento della spesa in conto capitale”, il “margine corrente”, la “dimensione del FCDE”, il “Rapporto tra spese per la Missione I ed il totale delle spese correnti” e “l’incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa

corrente". Ciò al fine di rendere più immediata l'associazione dei soggetti attuatori più o meno virtuosi in base ai dati di bilancio con gli interventi, come la realizzazione di nuove infrastrutture o l'efficientamento energetico, che potrebbero procurare rispettivamente potenziali incrementi o contrazioni di spesa corrente.

* * *

Le Sezioni regionali di controllo possono utilizzare la metodologia proposta per l'avvio delle verifiche sull'attuazione degli interventi del PNRR, potendo avvalersi di un sistema multidimensionale di indicatori. In virtù di tale sistema, si ottiene una rappresentazione grafica in un sistema cartesiano in cui nelle due dimensioni cruciali (margine corrente e capacità di realizzazione) possono essere contemplati gli enti di ciascuna regione. In questo modo è possibile ottenere una profilazione tridimensionale per Regione, per classi di enti e per ulteriori classificazioni degli enti di prossimità traendo elementi utili alla valutazione della situazione concreta in relazione ai profili di capacità economico-finanziaria generali definiti. La base informativa rappresentata dal "*dataset*" può favorire molteplici livelli di comparazione utili per orientare l'eventuale attività istruttoria.

Si tratta di valutazioni prodromiche all'avvio di controlli più specifici sul campo attraverso metodologie di campionamento che devono puntare a concentrare gli sforzi sugli enti che dimostrano maggiori difficoltà di programmazione ed esecuzione, considerando anche la rilevanza degli interventi di pertinenza.

