

Corso FFP22004 "La tutela penale dei finanziamenti pubblici" Napoli - 13 aprile 2022
Pres. Giovanni Coppola-Ref. Giulio Stolfi- I controlli della Corte dei conti sul PNRR

1. INTRODUZIONE

Lo scenario dei controlli della Corte dei conti è alquanto vasto, in quanto va dai controlli preventivi di legittimità a quelli sulla gestione sui quali si innesta la recente specificazione normativa del “controllo concomitante”, controlli, questi ultimi, che sono realizzati da ben quattro Sezioni centrali, con le diverse modalità che derivano dalle competenze specifiche alle medesime assegnate e dalle Sezioni regionali di controllo.

Il particolare contesto del PNRR merita peraltro una focalizzazione delle nostre competenze. Pertanto, pur mantenendo la dovuta attenzione a come la Corte si è posta di fronte a quella che è stata definita una vera e propria sfida, prima ancora che per l’attività di controllo, per l’effettiva realizzazione del PNRR, dal punto di vista di una Sezione, come quella che presiedo e che rinviene la sua origine nell’attuazione dell’art.287 del Trattato di funzionamento dell’Unione Europea e quindi nel coordinamento con la Corte dei conti europea, il controllo sul PNRR va sempre considerato nel quadro complessivo del controllo sui Fondi europei mirati alle politiche di coesione ⁽¹⁾, con le inferenze che l’azione di controllo trae dalla gestione dei Programmi operativi nazionali e regionali e dalle azioni direttamente gestite dall’Unione Europea fino all’analisi delle irregolarità con la contiguità con l’area delle frodi e comunque, nella nostra particolare dicotomia controllo-giurisdizione, con questioni come l’azione di rivalsa, quella di recupero e l’emersione di profili di responsabilità amministrativo-contabile che attengono all’azione propria delle nostre Procure e delle nostre Sezioni giurisdizionali.

Ritengo utile quindi sottolineare, in primo luogo, come, nell’ottica tipica dei controlli sui fondi europei sia fondamentale l’attenzione all’Impatto del NGEU ed alle sue interconnessioni con i fondi SIE-strutturali e di investimento e la loro riprogrammazione e quindi far cenno alle nostre analisi ed a come ci stiamo ponendo per l’anno in corso nel disegno programmatico della nostra attività.

Al fine di dare un taglio il più concreto possibile a questa relazione, ragioneremo anche su come la Corte ha costruito la sua particolare azione di controllo, richiamando l’Audizione che abbiamo tenuto, in sede parlamentare, il 22 giugno scorso, ma anche su come abbiamo agito fin qui – ne costituiscono esempi concreti la recente Relazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo, approvata con la Deliberazione 4/SSRRCO/REF/22 del 29 marzo scorso sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (che sarà più ampiamente citata nel prosieguo), e gli allegati delle Sezioni centrali, i cui contenuti vengono richiamati in questo documento.

Siamo certamente in una fase ancora iniziale, nella quale le attività gestionali orientate al raggiungimento delle cosiddette “milestones” hanno avuto caratteristiche organizzative e strutturali, con provvedimenti normativi e regolamentari nell’area soprattutto delle “Riforme” e di avvio delle analisi progettuali sul piano degli “Investimenti”. Ben diverso sarà il percorso mirato al raggiungimento dei “Targets” che dovrà essere inteso come realizzazione fisica ed al riguardo, l’attenzione non può che essere rivolta alle opere pubbliche, laddove per le riforme va comunque ricordato che l’analisi dell’impatto delle medesime è fondamentale ma non immediata come è naturale per l’“outcome” inteso come il risultato finale, ovvero l’effetto che quella funzionalità, quel prodotto o quel servizio generano, modificando la situazione preesistente e realizzando un valore aggiunto.

1.1 LA MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI SUL DECRETO-LEGGE N. 77/2021 RECANTE "GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E PRIME MISURE DI RAFFORZAMENTO DELLE STRUTTURE AMMINISTRATIVE E DI ACCELERAZIONE E SNELLIMENTO DELLE PROCEDURE"

Nella memoria presentata in Parlamento il 22 giugno 2021, la Corte ha messo in evidenza alcuni profili che caratterizzano gli interventi previsti dal NGEU-Next Generation EU e più specificamente, dalla RFF-Recovery and Resilience Facility, ovviamente nell’ottica del corretto impiego delle risorse, traendone spunto per delineare un sistema di controllo esterno.

(1) Questa prospettiva da ultimo è stata riaffermata nella delibera che contiene il programma delle attività di controllo della Sezione per l’anno in corso, la n. 3/2022, <https://www.corteconti.it/Download?id=6bc960b7-0cde-494c-8829-383cbba17593>

In primo luogo, ha inteso chiarire che le risorse previste nel quadro del NGEU partecipano della natura dei “fondi europei” generalmente intesi (secondo la nozione del TFUE), ma con significative innovazioni che escludono l’addizionalità (ed ovviamente la regola “n+3”).

Questo implica che, come accade per i fondi strutturali, i progetti finanziati nell’ambito del NGEU saranno sottoposti a un monitoraggio finalizzato a garantirne la corretta attuazione, e, quindi, il corretto impiego delle risorse attribuite. Gli esiti di tale monitoraggio, se sfavorevoli, potranno portare alla decurtazione delle erogazioni, a seguito della dichiarazione della relativa spesa come non-eligibile e, di conseguenza, la decertificazione delle stesse, il cui esito finale consiste nell’obbligo di recupero al bilancio dell’Unione.

Il cambio di prospettiva sta nel fatto che questo meccanismo di monitoraggio non sarà più ancorato (come avviene per i fondi SIE) alla sola dimostrazione (e rendicontazione) dell’effettuazione della spesa, ma soprattutto al raggiungimento del risultato cui l’erogazione e il progetto tendevano, anche avvalendosi di adeguati indicatori. È questa peculiarità che caratterizza il regime di condizionalità “aggravata” per il NGEU e, in particolare, per i fondi della RRF. Sul punto si avrà modo di ritornare in seguito.

Le visite di audit *sur place* offrono un ambiente analogo a quello nel quale si svolgeranno tali controlli, tenendo anche conto delle caratteristiche del controllo che viene realizzato già dalla stessa Commissione Europea nel percorso di attuazione dei progetti.

L’esperienza maturata sulla gestione dei Fondi SIE mostra come l’intervento della Commissione sia molto incisivo, sia pure a campione; nel caso del PNRR, i progetti che lo compongono verranno invece tutti analizzati.

La Corte ha rilevato che le disposizioni in tema di controllo, audit, anticorruzione e trasparenza di cui all’art.7 del D.L. 77/2022, poi convertito nella legge 108/2022, non appaiono del tutto coerenti alle linee del quadro disegnato dall’art. 22 del regolamento(UE) 2021/241, rubricato “Tutela degli interessi finanziari dell’Unione”, il quale stabilisce che “nell’attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e per garantire che l’utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.”

Dalla disciplina europea emergono due aspetti correlati: quello della *compliance* normativa e quello di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, non disgiunto dai normali sistemi nazionali di gestione del bilancio che assicuri un’effettiva conformità al diritto dell’Unione e nazionale applicabile, nonché strumenti che consentano la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

Sulla base di tali premesse la Corte ha espresso perplessità sulla proroga fino al 30 giugno 2023 delle disposizioni, in materia di responsabilità erariale, previste dall’articolo 21 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, conv. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, per le motivazioni già rappresentate in diverse occasioni. L’articolo 22 del regolamento (UE) 2021/241 (40° Considerando) richiama il concetto di “sana gestione finanziaria: “L’attuazione del dispositivo dovrebbe essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficaci della frode, ivi compresi la frode fiscale, l’evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi”.

Ha posto quindi in rilievo il problema dell’effettività e dell’efficacia degli strumenti di tutela degli interessi finanziari dell’Unione, sicché la sostanziale eliminazione della colpa grave quale presupposto per la responsabilità erariale per gli interventi legati al PNRR non risulta coerente con il diritto dell’Unione Europea e con i valori espressi dalla Carta Costituzionale agli articoli 3, 28, 81, e 97. Ai fini di una migliore disciplina in argomento, risulta coerente con il quadro normativo europeo e con l’obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore interno la previsione puntuale della perimetrazione della colpa grave, così da realizzare un corretto equilibrio tra esigenze di semplificazione e tutela delle finanze pubbliche.

2. L’IMPATTO DEL NGEU E LE SUE INTERCONNESSIONI CON I FONDI SIE E LA LORO RIPROGRAMMAZIONE

Le gravi conseguenze della pandemia da COVID-19 hanno indotto le Istituzioni dell’Unione a ripensare le regole di spesa della politica di coesione, allo scopo primario di fornire strumenti più flessibili e agili per l’utilizzo dei Fondi SIE. Una delle misure adottate è stata la riprogrammazione delle risorse disponibili, veicolate sugli ambiti con maggiore necessità

di sostegno finanziario, come la sanità e il sistema delle imprese, in particolare le PMI. Tali importanti modifiche sono cristallizzate nei regolamenti (UE) n. 2020/460 del 30 marzo 2020 e n. 2020/558 del 23 aprile 2020, che modificano i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013, in attuazione delle due iniziative denominate Coronavirus Response Investment Initiative (CRII) e Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+) a integrazione del primo pacchetto di misure.

A completamento e integrazione della disciplina accennata, è intervenuto il regolamento 2020/558, allo scopo dichiarato di garantire un “supplemento eccezionale di flessibilità aumentando la possibilità di mobilitare tutto il sostegno inutilizzato dei fondi”.

A prescindere quindi dalla regola “n+3” che consente di continuare a procedere nei pagamenti nell’ulteriore triennio, l’andamento della spesa ha avuto un rinnovato impulso con significative modifiche al quadro regolamentare 2014-2020.

L’impostazione del Next Generation EU presenta un collegamento con le politiche supportate dai Fondi SIE. Il primo pilastro del NGEU riguarda infatti le politiche di coesione con l’iniziativa REACT-UE, che incide sui Fondi SIE che, vengono ri-programmati con il recupero delle risorse (2014-2020) “non utilizzate”.

Ai Fondi SIE è stata affidata la prima linea di difesa dell’Unione per contrastare gli effetti della pandemia. In quanto uno dei maggiori strumenti di investimento a titolo del bilancio dell’UE, i Fondi SIE hanno sostenuto la coesione territoriale, economica e sociale delle regioni europee, nonché la loro resilienza e la ripresa dalla crisi. “The original objectives of the investments under the ESI Funds have been adapted to the needs of the Member States during this time of crisis. In addition to the original focus on smart, sustainable, inclusive growth, starting in February 2020, the funds have also provided swift support to Member States in their COVID-19 pandemic response and recovery actions. The flexibility granted in this context allowed Member States to focus on the immediate needs of the health, business and social sectors in particular. The reprogramming that took place showed that the programmes can rapidly adapt investment strategies to respond to the health crisis, with more than €20 billion reprogrammed during the course of 2020 alone. This demonstrated once again the agility of the funds to adapt and respond to unforeseen events and circumstances” Commissione Europea in “European Structural and Investment Funds 2021 Summary report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2020- 17th dec 2021” COM(2021) 797 final”.

Sul fronte degli Stati membri, con riguardo alla Recovery and Resilience Facility (RRF) dell’Unione europea si modificano le prospettive dei rapporti finanziari tra Stato membro ed Unione, in particolare per la ricaduta che avranno i seguenti elementi: la natura della fonte di finanziamento delle risorse (essendo prevista la contrazione di cd “Debito Comunitario”); le modalità di funzionamento dei Piani Nazionali; gli esborsi della Commissione.

L’ammontare complessivo di risorse del PNRR dell’Italia costituisce una parte del complessivo aggregato dei fondi europei intesi in senso ampio, afferendo all’innovativo strumento europeo della RRF, alle politiche di coesione di cui al REACT-EU ed a risorse nazionali, riferite al FSC (Fondo Sviluppo e Coesione).

In questa sede è importante evidenziare il portato innovativo della strategia di finanziamento diversificata, che garantisce le condizioni più vantaggiose per l’assunzione di prestiti di volume elevato con scadenze diverse ed è accompagnato dall’individuazione di una metodologia condivisa per calcolare e ripartire i costi comuni connessi. I benefici derivanti dall’apertura dell’Unione europea a strumenti di finanziamento diversi dal tradizionale apporto degli Stati membri, porta tuttavia in dote quei rischi tipici dell’accesso al mercato dei capitali, che occorrerà prontamente prevenire e fronteggiare.

A fronte di questo nuovo complesso scenario si ritiene importante sottolineare in che modo le regole del NGEU indichino un nuovo contesto. Si pone in evidenza la realizzazione effettiva dei progetti, in coerenza con le finalità perseguite, con un’attenzione da parte dell’Unione europea particolarmente marcata, non essendovi addizionalità ovvero con una significativa attenuazione della stessa.

Lo strumento in argomento necessita di un approccio “nuovo” nella gestione ma più che mai nell’esercizio di funzioni di controllo, come immediatamente evidente è apparso già nel “Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans”, nel quale sono state fornite le prime indicazioni agli Stati membri per la stesura dei piani nazionali, per raggiungere la finalità di assicurare che le risorse europee riconosciute ai singoli Stati membri assegnate non subiscano variazioni negative. Circostanza quest’ultima potenzialmente derivante da una rilevazione di mancati adempimenti, sia in ordine ai requisiti richiesti, sia in relazione ad incongruenze nelle fasi di attuazione dei progetti.

Al riguardo, quindi, un rilevante peso specifico assumono i controlli nazionali per assicurare la stabilizzazione delle risorse europee. È, infatti, necessario partire dal presupposto che l’intero sistema del NGEU è caratterizzato da un

regime di condizionalità (definita anche “aggravata”, come si sa) riferita quindi non più alla dimostrazione delle spese effettuate, come per i Fondi SIE ma ai risultati raggiunti, il che comporta una particolare attenzione sia alla fase di progettazione sia all’effettiva realizzazione degli steps degli interventi ed alla loro tempistica. Ciò in un contesto nel quale la mancanza di addizionalità (apporto finanziario nazionale) determina l’esigenza di un controllo “ravvicinato” che sia configurato con attenzione alla cosiddetta “fase preventiva” con la quale si intende l’individuazione di procedure di controllo che seguano l’evolversi dei progetti.

La complessiva disponibilità offerta dagli strumenti finanziari integrati dell’Unione europea se da una parte rappresenta “l’abbrivio alla crescita” e quindi ad un virtuoso percorso dell’economia dell’Unione, dall’altra costituisce una sfida per l’Italia. La resilienza di ciascun paese membro dipenderà anche dalla capacità di assorbimento dei fondi NGEU, in tempi relativamente brevi. Le dotazioni disponibili sono infatti rappresentate oltre che dai Fondi NGEU, anche dalle rimanenti dotazioni del QFP 2014-2020 e del nuovo QFP 2021-2027.

Va tenuto, peraltro, presente il fondamentale cambiamento di prospettiva reso necessario dall’adeguata considerazione del dato per cui il finanziamento del bilancio europeo, a partire dal QFP 2021-2027, e specificamente per quel che riguarda il RRF, prevede, come sottolineato ampiamente nella Relazione della Sezione per gli affari comunitari ed internazionali sui rapporti finanziari con l’Unione Europea e l’utilizzo dei Fondi europei, approvata con la Deliberazione 1/2022 e in quella dell’anno precedente, una robusta quota di ricorso al mercato. In altre parole, il bilancio unionale si appropria, da oggi, di leve di fiscal policy che vanno nella direzione di una integrazione sempre più stretta a livello sovranazionale e che richiedono un orientamento strategico, in parte, diverso rispetto al passato, per i Paesi chiamati a realizzare gli obiettivi di politica economica invariati negli strumenti e nelle leve che originano a livello UE. Proprio come avviene quando si discute di spesa pubblica a livello nazionale, diventa fondamentale l’attenzione ad una dimensione di performance finanziaria avveduta del fatto che una spesa “disutile” non implica soltanto uno spreco di risorse e una distruzione di ricchezza evidentemente prelevata, a monte, in un modo comunque coattivo, ma pone anche un problema ulteriore, ossia quello di dover ripagare debiti per cui non si sia realizzato, in resi, il ritorno atteso dell’investimento. Il fatto che il peso di questo ricorso al mercato, nel quadro (specificamente) del NGEU, e in particolare del RRF, qui in esame, sia mutualizzato all’interno dell’Unione, non deve far dimenticare che si tratta pur sempre di debito pubblico, sia pur in una accezione “nuova”, ossia collocato in uno spazio comune (come, peraltro, lungamente auspicato dal nostro Paese); il che importa sicuramente maggiori garanzie e prospettive più ampie e confortanti, ma anche peculiari profili di responsabilità.

Va evitato a tutti i costi, in particolare, il rischio di innescare ulteriori spirali di crescita del debito pubblico, dove quello nazionale di necessità debba aumentare per ripagare quello sovranazionale che non abbia dato i risultati sperati; viceversa, l’iniezione di liquidità nel sistema deve servire per innescare processi virtuosi, dove il ricorso al mercato da parte dell’Unione, realizzando il proprio scopo in termini di risultato atteso dell’investimento, apre prospettive di crescita dell’economia interna, andando in ultima analisi (anche) a incidere positivamente sulla complessiva situazione finanziaria dello Stato.

Per l’Italia, un rischio di inadeguato assorbimento potrebbe potenzialmente derivare anche da alcune delle modalità di costruzione del Piano di Ripresa e Resilienza, caratterizzato da un processo dall’alto verso il basso, tendenzialmente privo di coinvolgimento sub-nazionale nelle fasi di attuazione e valutazione e con la centralizzazione dei più importanti investimenti pubblici. Se ciò appare senz’altro adeguato ad affrontare, in tempi rapidi e in chiave di massimizzazione dell’efficienza decisionale, una (ben nota) complessità dei livelli di allocazione delle potestà pubblicistiche - o complessità che la situazione presente richiede, in qualche modo, venga governata - non deve sottovalutarsi il possibile rischio di trascurare le differenze territoriali, riducendo di fatto l’impatto a livello locale.

Indispensabile diviene l’esigenza di mettere in campo la verifica dell’effettiva realizzazione delle riforme e delle opere pubbliche, al di là del raggiungimento di milestone delineate in termini di adempimenti nel PNRR. Nel contesto delineato diviene, quindi, fondamentale la costruzione di un rapporto virtuoso tra capacità di assorbimento dei fondi UE disponibili e l’ammontare delle risorse di cui si beneficia a titolo di RRF, perseguendo un’ottica di sviluppo e la stabilità nel mettere a sistema la gestione strategica delle disponibilità finanziarie, tenendo conto delle sinergie operative e potenziali di spazio e di tempo di tutte le risorse unionali ed evitando i principali rischi correlati al mancato utilizzo ed all’appropriazione indebita di fondi nell’ambito del complessivo piano di ripresa dell’Unione europea.

Il PNRR mobilita complessivamente 235,1 miliardi di euro, tra finanziamenti europei afferenti al Programma Next Generation Europe (NGEU) e risorse nazionali alimentate direttamente dal bilancio statale.

Nel dettaglio, i finanziamenti europei ammontano complessivamente a 204,5 miliardi di euro, di cui 191,5 relativi al Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (DRR), a cui si aggiungono i 13 miliardi del Programma di Assistenza

alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe - React-EU).

Il finanziamento nazionale passa invece attraverso il Fondo complementare al PNRR (PNC), istituito dal d.l. 59/2021 art. 1, cc. 1-2, 6-9, con apposito scostamento di bilancio, deliberato nel Consiglio dei ministri il 15 aprile dello scorso anno e autorizzato dal Parlamento il successivo 22 aprile. Il finanziamento di ammontare pari a 30,6 miliardi di euro copre le esigenze del Piano nazionale per gli investimenti complementari, che si va ad aggiungere agli interventi che saranno realizzati attraverso il DRR Dispositivo di ripresa e resilienza - Regolamento (UE) 2021/241.

Come si esplicita nei documenti governativi, non tutte le risorse del PNRR hanno carattere addizionale, dal momento che parte dei fondi PNRR è destinato a programmi e interventi già previsti nei quadri a legislazione vigente. Secondo le valutazioni ufficiali, la componente addizionale costituirebbe comunque quasi il 78 per cento delle risorse complessive, per un ammontare di 182,7 miliardi. L'ammontare dei finanziamenti di natura meramente sostitutiva sarebbe dunque pari a 52,4 miliardi.

In sintesi, RRF è il programma principale di NGEU e ha l'obiettivo di attenuare le conseguenze socioeconomiche della pandemia e, al contempo, consentire ai paesi europei di avviare un poderoso processo di cambiamenti strutturali al fine di rendere le rispettive economie più sostenibili e resilienti e in grado di cogliere le opportunità della transizione ecologica e digitale. REACT-EU, a sua volta, incrementa le risorse disponibili nel 2021-2022 per la politica di coesione, con l'obiettivo di sostenere l'occupazione e l'economia delle Regioni più colpite dalla pandemia. Nella versione iniziale del Piano, le risorse React-EU disponibili per l'Italia erano quantificate in 13,5 miliardi di euro, di cui 0,5 sono stati destinati al Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive (art. 1, co. 324, legge n. 178/2020 "legge di bilancio 2021").

3. IL CONTROLLO ESTERNO SULLA GESTIONE

In base all'art.7, comma 7 del DL 77/2021, convertito con la Legge 108/2021, la Corte dei conti, nel quadro dei controlli complessivamente assegnati, che trovano fondamento nell'art.100 della Costituzione, esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 6 della legge n. 20 del 1994, riferisce, almeno annualmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

Tale forma di controllo, le cui potenzialità anche nel raccordo con le Commissioni parlamentari vengono confermate alla luce del PNRR, è volta a verificare la legittimità e la regolarità della gestione e la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, anche avvalendosi dei report dei controlli interni alle amministrazioni.

In tale prospettiva rilevano in particolare i raccordi con la Corte dei conti europea: in base all'art. 287 TFUE (ex art. 248 del Trattato CE) la Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la "sana gestione finanziaria" dell'Unione e degli organismi da essa creati, riferendo "su ogni caso di irregolarità" al Parlamento europeo e al Consiglio. A tali Organi la Corte presenta una dichiarazione in cui attesta la affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni.

Correlato all'esercizio dei controlli è il sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio (Sistema unitario "ReGiS"), già previsto dall'articolo 1, comma 1043, Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge Bilancio 2021), finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'articolo 29 del Regolamento (UE) 2021/241 con riferimento alla "raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati", ponendosi quale strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR, sia con riguardo all'insieme delle misure finanziate che al loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico .

La concreta realizzazione e la disponibilità del sistema informatico, unito ai dati in esso contenuti, costituisce un fondamentale elemento utile anche alla attività di controllo sulla gestione della Corte dei conti, poiché da esso saranno desumibili i "cronoprogrammi della spesa e gli altri elementi relativi allo stato delle attività" (c. 1047).

Presupposto per la programmazione, per la gestione e per il controllo è la disponibilità condivisa dei dati e delle informazioni.

Fondamentale è, infatti, ai fini dell'esercizio della funzione di controllo da parte della Corte, disporre di un completo accesso alle informazioni di dettaglio già fornite alla Commissione a corredo dei progetti e dei programmi di riforma e a quelle che verranno trasmesse alla stessa a fronte di richieste specifiche in osservanza dei principi di precisione, responsabilità e trasparenza, semplicità e coerenza richiamati dalle Linee guida dello scorso 22 gennaio 2021 per la predisposizione dei PNRR da parte degli Stati nazionali.

Importante è, infatti, come previsto dalle Linee guida, poter disporre di elementi di valutazione di dettaglio per ciascuna riforma e per ciascun investimento. Gli Stati membri sono tenuti, infatti, a fornire informazioni sui costi che caratterizzano le riforme e gli investimenti ad essa collegati; sulla metodologia utilizzata, sulle ipotesi sottostanti (ad esempio sull'unità di misura, i costi degli input, le platee dei beneficiari); sulla descrizione delle ipotesi e dell'ente responsabile delle stime; sulle implicazioni di bilancio, ovvero indicazioni sui riflessi nel prossimo bilancio e in quello a medio termine (tale indicazione è richiesta al fine di consentire controlli basati sull'esecuzione del bilancio); sulle modalità di calcolo attraverso le quali sono state ottenute le stime finali, incluse valutazioni per le categorie che costituiscono i principali driver di costo.

Tale bagaglio informativo è del resto funzionale al controllo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti, così come previsto dal citato art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, che può svolgersi anche "anche in corso di esercizio", tempestivamente, onde consentire alle amministrazioni la rimozione delle criticità rilevate.

Nell'ambito del controllo sulla gestione, ha di recente acquisito specifico risalto il cosiddetto "controllo concomitante", tipologia di attività che, nel dibattito dottrinale, veniva considerata già presente nel compasso dei poteri attribuiti alla Corte e, peraltro, non solo in modo implicito. In particolare, e a tacer d'altro, già le norme della l. 20/1994 (art. 3, c. 4) stabilivano espressamente che il controllo successivo sulla gestione potesse svolgersi anche "in corso di esercizio"; specificazioni successive, sempre nel senso di una più netta positizzazione, erano state fornite dalla c.d. "Legge Brunetta" (art. 11, l. 15/2009), secondo cui "La Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento [...]". Il legislatore ha, ad ogni modo, oggi ritenuto di esplicitare ulteriormente, con l'art. 22 del D.L. n. 76/2020, che "La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale", richiedendo, poi, l'adozione di specifiche misure organizzative per l'attuazione di questa disposizione.

In disparte il tema di un rigoroso coordinamento ermeneutico con la norma appena citata e rimanendo alla descrizione *ab extrinseco* degli impulsi normativi, con il D.L. n. 77/2021 (che ha disegnato la governance del PNRR), si è ribadito che "la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, della l. 20 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 di cui al PNRR" (art. 7, c. 7).

Presso la sezione centrale di controllo sulla gestione è stato (con del. del CDP n. 272/2021), in ottemperanza alle citate norme del D.L. n. 76/2020, incardinato un Collegio del controllo concomitante, che di recente ha varato la sua prima programmazione, che, si noterà, è prevalentemente focalizzata sui piani e progetti del PNRR (del. n. 1 del 22 febbraio 2022) ⁽²⁾.

4. CONTROLLI DI LEGITTIMITÀ

La Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, nell'ambito della consueta attività di controllo preventivo e successivo di legittimità, svolta ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni e integrazioni, ha esaminato nel secondo semestre del 2021 numerosi provvedimenti sinora pervenuti in materia di attuazione del PNRR.

Il profilo dei più generali effetti del già per altro verso citato decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 28 luglio 2021, n. 108 - avente ad oggetto, oltre alla governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza, "prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" - sui tradizionali controlli preventivi di legittimità intestati alla Corte dei conti, è stato esaminato dalla Sezione

(²) <https://www.corteconti.it/Download?id=e1998ba2-7b4d-4c69-ad56-0831bc59f14b>

centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, convocata in adunanza generale il 12 gennaio 2022 (deliberazione n. SCCLEG/1/2022/PREV).

Al riguardo, la Sezione ha evidenziato che l'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 77 del 2021 appena menzionato prevede espressamente che gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile, tra i quali è pacificamente ricompreso il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti previsto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994. In tale sede è stata riconosciuta ininfluenza la circostanza per cui l'art. 7 del medesimo decreto-legge, nel fare riferimento ai controlli della Corte dei conti, menzioni solo il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 e non anche quello preventivo, avendo la disposizione in esame il precipuo fine non di disciplinare l'intera materia dei controlli, ma solo quello di indicare specifici criteri per lo svolgimento del controllo sulle gestioni aventi ad oggetto l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR.

Eguale non dirimente è stata considerata la circostanza per cui la gestione delle risorse finanziarie previste dal PNRR avvenga attraverso il Fondo di rotazione per l'attuazione dell'iniziativa Next Generation EU – Italia, poiché la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. SCCLEG/16/2012/PREV, adottata nell'Adunanza generale del 19 giugno 2012, ha avuto modo di precisare che il controllo successivo previsto sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di natura comunitaria non fa venir meno, essendo con lo stesso compatibile, il controllo preventivo sui singoli provvedimenti, di cui la gestione si compone, laddove sussistano i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa. La Sezione ha, altresì sottolineato come le esigenze di celerità e snellimento delle procedure ispiratrici del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77 si conciliano con le esigenze di legalità che sono a fondamento del controllo preventivo, ingenerando effetti positivi attraverso la tempestiva segnalazione di eventuali illegittimità riscontrate (cfr. Del. n. SCCLEG/1/2022/PREV).

Gli atti del PNRR esaminati nel secondo semestre del 2021 ex art. 3 della legge n. 20 del 1994 si riferiscono al riparto delle risorse finanziarie, agli interventi relativi alla governance e attribuzione di incarichi dirigenziali e consulenza, oltre che ai provvedimenti attuativi delle riforme.

Tra i più significativi vanno segnalati: il provvedimento di individuazione delle amministrazioni centrali titolari di interventi nel PNRR; quello di ripartizione delle risorse tra le amministrazioni centrali titolari di interventi; quello di riparto del contingente del personale tra le amministrazioni centrali titolari di interventi; i provvedimenti di istituzione di nuove strutture (cabina di regia, di unità di missione ed organizzative dedicate); diversi provvedimenti aventi ad oggetto approvazione di atti contrattuali (convenzioni, accordi quadro e relativi contratti esecutivi) per la realizzazione di interventi PNRR.

5. L'EXPERTISE DELLA CORTE DEI CONTI ITALIANA

Il controllo della Corte dei conti è il necessario "Controllo esterno", in coerenza con il controllo interno, prefigurato dal Reg. del 12 febbraio 2021 n. 241/2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, all'art. 22, comma 1, anche al fine di recuperare gli importi indebitamente versati o utilizzati in modo improprio.

Anche in questo caso emerge un'analogia con la disciplina dei Fondi SIE per un profilo importante e sovente trascurato al quale si fa riferimento più avanti.

Importante collegamento si rinviene, al riguardo, nel PNRR presentato a Bruxelles che (alla pag.239) esplicita: "l'intero "sistema" di verifica del PNRR è ispirato, infatti, ai sistemi di controllo dei fondi strutturali europei ed è orientato alla prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento".

Il controllo della Corte dei conti italiana si pone in una posizione comune con le altre Istituzioni Superiori di controllo dell'Unione Europea ed in virtù del citato 287 TFUE, permetterà un'azione coordinata con l'ECA, la quale conta sui controlli delle Istituzioni nazionali, come ha già evidenziato in un recente incontro al quale hanno partecipato anche il Bundesrechnungshof, La Cour des comptes belga ed il Tribunal de contas, oltre che nell'Audizione di Ivana Maletic Membro della Corte dei conti europea tenutasi lo scorso 12 febbraio dinanzi alle Commissioni riunite bilancio ed Affari europei di Camera e Senato.

Pertanto, la funzione prevista dall'art. 287 del TFUE, come evolutasi nel tempo, trova una sua ulteriore esplicazione.

Il recente art. 7, c. 7 del D.L. n. 77/2021, come si è avuto già modo di dire, rafforza ulteriormente tale rapporto. Tale disposizione è del resto, lo si ricordava, conforme a quanto già previsto dal richiamato articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20: “La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria”.

Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. E' importante la modifica apportata, in sede di conversione (Legge 108/2021) : La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20”.

Appare quindi chiaro il perimetro del controllo della Corte dei conti, che evoca le funzioni tipiche della stessa nell'esercizio del controllo sulla gestione delle Amministrazioni pubbliche, che, nel particolare quadro del PNRR, si rivolge ai progetti in esso contenuti.

Al riguardo, si richiama nuovamente la Relazione annuale, rivolta al Parlamento, sui rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzo dei Fondi europei, realizzata dalla Sezione degli affari comunitari ed internazionali della Corte.

Si rileva che la disposizione in analisi riveste natura sistematica, nella misura in cui incardina nella Corte dei conti il controllo esterno (terzo, imparziale, indipendente) in considerazione del disposto di cui all'art. 3, c. 4, della l. n. 20/1994 (“La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria”). Ulteriore irrobustimento viene fornito a tale costruzione dal vigente, all'epoca della nostra legge di riforma delle funzioni di controllo, art. 287 del TFUE che radica il rapporto tra le Istituzioni Superiori di controllo nazionale e la Corte dei conti europea e che ha trovato nel tempo un'evoluzione molto importante, attualmente sinteticamente espressa dalla funzione di coordinamento esercitata senza soluzione di continuità nel corso dell'esercizio finanziario dalla nostra Corte dei conti così come da una decina di altre ISC nazionali, nel contesto delle visite di Audit, caratterizzate dal controllo *sur place*, funzione che si esplicita in un'analisi del progress del progetto, in alcuni casi di grandi dimensioni paragonabili a quelle tipiche del PNRR.

Si ricorda che l'azione della Corte nel citato contesto è in linea con il richiamo del Parlamento europeo a intensificare la collaborazione con le Istituzioni nazionali, nonché con le nuove regole procedurali relative alle visite *sur place* della Corte dei conti europea, recentemente e ulteriormente affinate nel documento dell'ECA Practices related to the notification and clearing procedures for ECA audit work in EU Member States Overview document for Member State SAIs, che hanno affermato l'esigenza di un'azione coordinata fin dalla fase preliminare dello svolgimento degli audit, nonché l'opportunità di un'analisi preventiva degli executive summaries e dei findings and conclusions da parte delle Istituzioni nazionali, prima che l'Istituzione di controllo europea approvi il rapporto finale.

Si tratta dunque della naturale esplicazione delle funzioni della Corte nazionale, che ha trovato la sua maggiore evidenza nei controlli *sur place* ai quali partecipa e che costituiscono uno strumento che rileva in termini significativi per la valutazione dei progetti, che non potrà limitarsi ai profili finanziari. Si ricorda che i fondi verranno erogati sulla base dei progetti effettivamente realizzati in linea non solo con i risultati ma anche con l'impatto richiesto.

Tali profili coinvolgono, nella complessa articolazione della Corte, anche i livelli regionali, in corrispondenza con l'affidamento alle competenze territoriali dei progetti del PNRR.

Può, altresì, osservarsi che alcune società pubbliche controllate avranno un ruolo particolarmente importante nella realizzazione delle grandi opere e che i magistrati delegati ex art.12 della legge 259/58 potrebbero indirizzare la loro funzione alle milestones previste per molti progetti del PNRR.

6. IL MONITORAGGIO DELLA SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI DEL PNRR

Il profilo appena accennato trova conferma nel monitoraggio che la Sezione del controllo sugli Enti sta effettuando e che ha già consentito di avere un panorama significativo della rilevanza di alcuni enti, in particolare società pubbliche, nella gestione dei progetti del PNRR.

Dall'apposito questionario è emerso che 32 enti sono già assegnatari di risorse e di questi 9 sono società a partecipazione pubblica, 2 enti previdenziali, 15 Autorità di sistema portuale, 1 agenzia fiscale, 4 enti di ricerca e formazione, 1 ente di regolazione e produzione di servizi economici.

Va sottolineato che oltre agli Enti cosiddetti “attuatori”, molti sono coinvolti in quanto realizzatori per conto di altri soggetti, soprattutto su base territoriale ed è frequente il caso di soggetti attuatori che rivestono la qualità di realizzatori.

Un elemento che è già emerso, oltre alla presenza nel PNRR di progetti già in fase di esecuzione, è l’esistenza di più tipologie di finanziamento (nazionali ed europei).

L’occasione per i necessari approfondimenti è data dai referti specifici sui singoli enti.

Secondo quanto comunicato dagli enti monitorati, i progetti interessati dai finanziamenti a valere sul PNRR e sul PNC sono 275. Le risorse finanziarie complessivamente previste ammontano a 40 miliardi.

Un esempio interessante è dato dal Gruppo FS che risulta destinatario di 24,87 miliardi (La quota maggiore è riservata a RFI, con 24,23 miliardi. A FSE sono destinati 382,3 milioni, 241 milioni a Fondazione FS e 17 milioni ad ANAS).

Al momento, sono già state contabilizzate, in relazione allo stato di avanzamento dei lavori, somme pari a 2,54 miliardi, di cui 2,14 miliardi pagate. I movimenti finanziari hanno tutti riguardato interventi sulle infrastrutture.

La rilevazione degli obiettivi intermedi appare positiva, in particolare per RFI, essendo stati raggiunti quelli previsti per il 31 dicembre 2021: 126 progetti su 156.

7. LA RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

A conclusione di questa prima parte della relazione, eminentemente dedicata ai controlli (laddove, nella seconda parte verranno affrontati i temi delle irregolarità e delle frodi per il monitoraggio effettuato dalla Sezione, nonché i profili concernenti i provvedimenti di rivalsa e recupero ed il collegamento con l’azione di danno nel quadro della responsabilità amministrativo-contabile), si richiamano alcuni spunti salienti della citata Relazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo, approvata con la Deliberazione 4/SSRRCO/REF/22 del 29 marzo scorso sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza ⁽³⁾.

L’analisi svolta ha messo in rilievo come l’attuazione stia procedendo con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali senza aver accusato finora particolari ritardi.

Sia nel primo semestre della programmazione (il secondo del 2021) sia in quello in corso, i target/milestone sono stati o sono in corso di attuazione. E ciò sia guardando a quelli necessari per il rispetto della programmazione concordata a livello europeo sia a quelli esclusivamente nazionali. Tutti conseguiti i primi 51 obiettivi dello scorso semestre, come peraltro recentemente riconosciuto dalla stessa Commissione europea; ad essi sono correlate 63 iniziative (22 per cento del totale), cui si associano risorse finanziarie per 46,5 miliardi (circa un quarto del totale del piano). Peraltro, a seguito del raggiungimento del primo set di obiettivi semestrali, possono ritenersi già ultimati 15 progetti (5,3 per cento del numero complessivo di iniziative, per complessivi 1,5 miliardi), per i quali non residuano ulteriori milestone o target da rendicontare nei confronti dell’Unione europea. Per gli obiettivi ITA, in assenza di un processo formalizzato di monitoraggio e rendicontazione, la ricognizione effettuata dalla Corte dei conti evidenzia un tasso di realizzazione più basso (69 per cento), sebbene in alcuni casi il conseguimento dell’obiettivo intermedio interno possa ritenersi assorbito nel raggiungimento del correlato traguardo europeo.

Nel semestre in corso l’avanzamento del Piano impone ulteriori 45 obiettivi europei, sei dei quali risultano allo stato già conseguiti. I nuovi milestone/target in scadenza interessano ulteriori 50 progetti del PNRR, portando così a 113 il numero di iniziative attivate da obiettivi europei (pari a quasi il 40 per cento del totale), con risorse finanziarie per 79 miliardi (41 per cento del totale). A ciò si aggiungono, nel semestre in corso, 70 obiettivi intermedi nazionali e ulteriori 55 target legati ai progetti finanziati con il Fondo complementare.

Particolarmente intenso, oltre che denso di complessità, l’avvio delle riforme, siano esse “di accompagnamento” o “abilitanti”. Ancora preliminari i passi compiuti in campi da cui sono attesi, nel prossimo futuro, risultati di rilievo, non solo per il rispetto degli obiettivi concordati a livello europeo, ma, soprattutto, per la crescita del Paese. Si pensi, ad esempio, alla riforma dell’amministrazione finanziaria che, per potersi tradurre in miglioramenti di carattere strutturale e permanente del sistema fiscale, richiede ulteriori interventi che allo stato attuale risultano ai margini della strategia delineata.

⁽³⁾ <https://www.camera.it/temiap/2022/03/30/OCD177-5409.pdf>

Ma anche al miglioramento delle procedure amministrative per incoraggiare il rispetto degli oneri fiscali da cui sono attesi risultati tangibili entro la fine dell'anno in corso (aumento delle lettere di conformità, un incremento di gettito con esse ottenuto di almeno il 15 per cento) che risulta allo stato in una "fase di sostanziale valutazione e programmazione operativa delle azioni e delle misure da intraprendere".

Analoghe considerazioni valgono in riferimento alla Riforma fiscale "di accompagnamento" al Piano i cui contenuti non si presentano ancora compiutamente delineati per quanto attiene, in particolare, alla portata dell'opzione per un modello effettivamente duale, alla riforma del sistema catastale ed alle misure volte alla razionalizzazione del sistema di agevolazioni fiscali. In essa non si affronta la riforma delle procedure di riscossione dei tributi che, come più volte segnalato dalla Corte, dovrebbe costituire un intervento di assoluto rilievo nella complessiva strategia di contrasto all'evasione.

Ancora iniziali i passi compiuti in relazione alla riforma del quadro di revisione della spesa pubblica (spending review): istituito il Comitato scientifico, si prevede di definire gli obiettivi quantitativi da cogliere nel triennio 2023-25, ma senza ancora individuare modalità e aree di intervento specifiche. Il tempestivo rilancio del ciclo di spending review costituirà il presupposto per recuperare margini di risparmio utili a garantire un sentiero di rientro dai livelli di spesa pubblica legate alla fase emergenziale.

Trattasi, in tutti i casi, di riforme da cui dipende maggiore equità e un miglioramento della competitività del sistema produttivo, risultati ancora più importanti a fronte di un quadro macroeconomico in cui cresce l'incertezza in relazione alle tensioni internazionali.

L'esame che si è potuto effettuare, tuttavia, è ancora limitato: manca, anche in ragione di un più lento avvio rispetto alle previsioni del sistema informativo, un quadro complessivo degli interventi specifici relativi alle misure "in essere" transitate nel Piano, un bilancio dei risultati ottenuti in importanti investimenti già avviati e che, quindi, hanno continuato a procedere anche al di fuori della griglia dei milestone/target previsti in questa prima fase.

Inoltre, i dati al momento disponibili relativi ai progetti complementari indicano un avanzamento solo parziale di quanto originariamente programmato: solo poco più del 50 per cento delle somme stanziare sono state impegnate e pagate.

Non può essere trascurato, poi, che la forte crescita delle somme previste dal PNRR e dal Piano complementare si innesta su una spesa in conto capitale fortemente aumentata negli anni della crisi sanitaria e che, specie in alcune Amministrazioni, ha visto un forte incremento degli oneri gestionali. Tra il 2019 e il 2021, al netto di quanto previsto per nuovi interventi dai Piani, la spesa in conto capitale è passata da 47 miliardi a 95 miliardi. Nel bilancio per il triennio 2022-24 gli stanziamenti rimangono su livelli elevati (85 miliardi nel 2022, per stabilizzarsi tra i 79-80 miliardi nel biennio successivo). A tali importi si dovrebbero aggiungere quelli ulteriori attivati dai Piani: 22,4 miliardi nel 2022, rispettivamente 30 e 37 nel biennio successivo. Uno sforzo realizzativo notevole soprattutto perché legato ad una programmazione di risultato molto "vincolata".

Anche da questo punto di vista sono fondamentali, quindi, la disponibilità di strutture amministrative adeguate, una capacità progettuale in grado di assistere e guidare i soggetti attuatori, un efficace coordinamento tra livelli di governo, un quadro regolamentare efficace e rapido. Su questi fronti, che pur registrano segnali positivi, persistono lentezze nell'attuazione importanti.

Nei tempi previsti il processo di aggiornamento della normativa degli appalti sia sul piano delle misure temporanee con efficacia immediata, sia sul fronte della revisione strutturale del codice, riprendendo un filo riformatore che porti ad un assetto regolamentare stabile del settore, anche attraverso una valutazione di efficacia delle disposizioni di semplificazione medio tempore introdotte, ai fini di una loro eventuale stabilizzazione.

Consistenti anche i progressi maturati nel campo del rafforzamento della capacità amministrativa, attraverso i piani di assunzione specificamente previsti dal d.l. n. 80/2021, e in quello delle misure di semplificazione delle procedure amministrative, con le disposizioni contenute nel d.l. n. 77/2021 e nel d.l. n. 152/2021. Trattasi di aspetti centrali rispetto all'obiettivo di velocizzazione delle fasi decisionali della PA che richiederanno, tuttavia, fisiologici tempi di consolidamento per espletare appieno i propri effetti.

Più lenta di quanto auspicabile è invece l'implementazione, all'interno delle singole Amministrazioni responsabili, delle strutture tecniche di coordinamento delle attività del PNRR. Se, da un lato, sono stati adottati gli atti regolamentari concernenti la relativa istituzione e articolazione, dall'altro lato non altrettanto tempestivamente si è proceduto al completamento delle dotazioni organiche delle strutture in discorso, in particolare con riguardo alle posizioni dirigenziali per le quali risultano ancora da finalizzare circa il 40 per cento degli affidamenti di incarichi.

Non mancano peraltro casi di scoperta pressoché integrale delle posizioni dirigenziali, con il conseguente rischio che le difficoltà organizzative possano tradursi in ritardi o ostacoli all'implementazione dei progetti. Ciò peraltro è già percepibile nel basso tasso di compliance, da parte delle strutture tecniche, rispetto all'adozione della documentazione gestionale, in particolare relativa alla definizione del sistema di gestione e controllo delle procedure e all'elaborazione dei cronoprogrammi delle azioni.

Ancora limitata la disponibilità di strutture tecniche a sostegno delle riforme centrali e delle capacità progettuali delle Amministrazioni territoriali. Una capacità, quest'ultima, non surrogabile, pena la perdita dei fondi o la necessità di riprogrammare gli interventi, con il ricorso a quote di riserva. Difficoltà peraltro accentuate, nel caso degli enti territoriali e, più in particolare, di quelli del Mezzogiorno, dal grado di concentrazione temporale dei bandi di selezione dei progetti e di assegnazione delle risorse, in particolare a partire dal mese di dicembre 2021, con intervalli di partecipazione particolarmente stringenti (in media circa due mesi). Sarà, al riguardo, fondamentale che l'ampia gamma di strumenti di assistenza tecnica e di rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa delle realtà territoriali sia prontamente disponibile. In questo senso, quindi, si muove nella giusta direzione la recente istituzione, da parte della Ragioneria generale dello Stato, di uno specifico tavolo tecnico di coordinamento, proprio dedicato alle azioni di assistenza tecnica. Infine, i tempi ristretti per l'attuazione hanno portato in più casi a concentrare gli investimenti sull'edilizia e sul sostegno dell'innovazione attraverso acquisizione di attrezzature con il ricambio del parco tecnologico. Modalità che rispondono all'esigenza di rispettare i tempi essendo quelle più facilmente cantierabili.

Andrà attentamente monitorata l'implementazione di tali strutture in rapporto alle necessità effettive evitando che esse non trovino utilizzazione; ma anche che scelte non condivise scarichino sul futuro (oltre all'orizzonte del piano) oneri correnti di natura permanente di cui sarà necessario individuare coperture adeguate.

Vi è una prima ricostruzione sulla base delle fonti ufficiali a oggi disponibili dell'impatto atteso dal PNRR in ciascuno degli anni dal 2020 al 2024. Il percorso programmatico dell'accumulazione pubblica, esplicitato nella NaDEF con riferimento alle spese finanziate a valere sul DRR, viene esteso a comprendere le risorse del Fondo complementare e del programma React-EU.

A fronte di investimenti finanziati attraverso il RRF pari a oltre 15 miliardi quest'anno, 21,6 miliardi nel 2023 e 34,4 miliardi nel 2024, la componente finanziata attraverso il Fondo complementare risulterebbe pari a 4,7 miliardi nel 2022, a 4,3 miliardi nel 2023 e a 3,5 miliardi nel 2024. In termini cumulati, il PNRR finanzierebbe nel periodo investimenti per complessivi 93,5 miliardi, di cui circa 80 miliardi attraverso il DRR e quasi 13,5 miliardi con il Fondo complementare. La componente propriamente aggiuntiva degli investimenti finanziati dal PNRR è pari nelle stime a quasi 11 miliardi nel 2022, a circa 15,8 miliardi nel 2023 e a 24 miliardi nel 2024, per un valore cumulato di 56,9 miliardi.

8. IL MONITORAGGIO SULLE IRREGOLARITÀ E FRODI E LE PROSPETTIVE RIGUARDO AL PNRR

L'ordito normativo – come noto, di diretto ancoraggio costituzionale – attraverso cui si dipanano le competenze della Corte dei conti è, lo si è visto, disegnato su una struttura plurilivello, che consente di intercettare le questioni relative ai finanziamenti di matrice eurounitaria su molteplici piani e in diverse, se ci si passa il termine, “occasioni amministrative”.

Finora è rimasto al di fuori del fuoco della trattazione il versante propriamente giurisdizionale dell'attività della Magistratura contabile: ma anche qui, come si vedrà dalla relazione del Procuratore Generale della Corte, la capacità di intervento degli Uffici requirenti contabili in materia di fondi pubblici, e per quanto qui interessa di fondi pubblici europei, è molto vasta.

Quel che qui mette conto sottolineare è che i due ambiti – controllo e giurisdizione – non rimangono, in generale, affatto separati, ma, nel disegno ordinamentale, si integrano sia per complementarità di prospettive, sia per la presenza di aree di interferenza operativa, nelle quali il metodo e gli approdi (di alcune forme) del controllo conseguono un duplice obiettivo: da un lato, garantendo gli esiti “diretti” ed immediati che sono iscritti nel loro stesso paradigma normativo (a seconda dei casi: gli effetti impeditivi; il referto al Parlamento; lo stimolo all'attività correttiva, d'autotutela, e in tesi repressiva e sanzionatoria della P.A., e via elencando); dall'altro, rappresentando l'indispensabile base conoscitiva – premessa per una piena avvedutezza operativa –, ovvero, in diversi casi, l'orientamento fondamentale, già in termini di precise valutazioni giuridicamente qualificate e suscettibili di ulteriori riverberi in termini di conseguenze risarcitorie/riparatorie, per l'azione di contrasto.

La complessiva architettura dei controlli intestati alla Corte dei conti sui finanziamenti rinvenienti dal bilancio europeo, ed in particolare sui fondi erogati per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza – architettura

che si è fin qui provata a tratteggiare - trova anch'essa, ed anzi in modo particolarmente evidente e fruttuoso, un ideale punto di tangenza con il versante delle iniziative a carattere giurisdizionale, in senso lato di contrasto ex post ai fenomeni di cattiva gestione delle risorse eurounitarie.

Questo punto di tangenza è rappresentato dall'attività di monitoraggio sul fenomeno delle frodi ed irregolarità che colpiscono il bilancio europeo, che si è esercitato fino ad oggi sui fondi strutturali e sulle singole programmazioni fino a quella 2014-2020 ma che, chiaramente, avrà ad oggetto anche i fondi a valere sul Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Si tratta di una attività che si classifica concettualmente anch'essa nell'alveo dei controlli sulla gestione e viene condotta nel continuo dalla Sezione Affari Comunitari ed internazionali giovandosi di specifiche banche dati che arricchiscono in modo unico, nel panorama nazionale, il compendio informativo già disponibile per via dei sistemi europei (questi ultimi sono alimentati nei singoli Stati dalle autorità a ciò preposte; si allude, essenzialmente, alla banca dati IMS-OLAF). I sistemi a disposizione della Corte dei conti, fra le altre cose, consentono infatti di tenere traccia dell'esito delle iniziative di recupero intraprese a livello nazionale, mentre, com'è agevole intuire, il caso di irregolarità o la sospetta frode vengono seguite dal sistema IMS fino all'esito rilevante per il bilancio europeo, ossia fino alla decertificazione, vale a dire il momento essenziale in cui il problema, a seguito del claw-back del contributo, si trasla in termini definitivi sulla finanza pubblica nazionale. E ciò perché, come noto, in base a uno dei fondamentali meccanismi che regolano i rapporti fra i diversi livelli dell'architettura eurounitaria, in disparte il tema di quale sia il soggetto cui sia addebitabile in concreto la decertificazione del contributo, le conseguenze incidono sempre nelle compensazioni fra bilancio statale e bilancio unionale. Anche in questo caso, quindi, la responsabilità si coagula sul soggetto che esprime, di fronte all'Unione, la proiezione unitaria dell'ordinamento, internamente "complesso" e ripartito in vari livelli di governo, autonomie, poteri.

In parallelo al tema dei recuperi, e ad esso strettamente irrelato (innanzitutto per una chiara scelta normativa), si pone, quindi, quello delle rivalse previste dall'art. 43, commi 3 e 4, della l. 234/2012. La norma stabilisce che lo Stato ha diritto di rivalersi, sui soggetti responsabili, delle conseguenze finanziarie negative patite sia per violazioni degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria che si siano tradotte in compensazioni a carico dell'Italia a valere sui fondi SIE, sia in caso in cui vengano comminate, da parte della CGUE, le particolari *astreintes* previste in caso di cc.dd. "seconde condanne" (anche queste sanzioni pecuniarie si traducono, come si comprende, in un pregiudizio inferto direttamente a livello di bilancio statale).

Nonostante la l. 234 disegni un meccanismo di tipo eminentemente amministrativo (sia pur assistito dalla forza di titolo esecutivo conferita al decreto ministeriale che dispone la rivalsa), nella materia non possono esistere veri e propri automatismi, come affermato, peraltro, dalla stessa Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi sulla questione specifica con sent. n. 219/2016. Il contenzioso, nella materia (che si gioverebbe di impulsi di riordino e riforma), è rilevante e pone molteplici problemi su più piani, tutti, ovviamente, destinati a perpetuarsi ed approfondirsi con l'erogazione dei fondi a valere sul PNRR, che anche in questo non differiscono dai fondi SIE. Per quanto attiene allo specifico fuoco di questa presentazione, si può poi richiamare l'attenzione sui profili materiali retrostanti a molte delle situazioni oggetto di procedure di infrazione e, in particolare, a diverse delle "seconde condanne", che presuppongono a volte illegalità diffuse, se non proprio conclamate. E' evidente, quindi, che lo spazio per l'azione di diverse istanze giurisdizionali è ampio e in gran parte ancora da esplorare. La Sezione Affari Comunitari segue con attenzione il fenomeno, monitorando, fra l'altro, specificamente lo stato delle seconde condanne.

Tornando, invece, più direttamente a quanto attiene alle irregolarità e frodi, l'attività della Corte, tramite il monitoraggio dei recuperi, non solo consente di avere un quadro preciso delle iniziative di contrasto attuate nel nostro sistema, ma è anche un potente strumento per la costruzione, a partire dal singolo dato e dalla fattispecie concreta, di una grammatica operativa unitaria, in particolare facilitando, in prospettiva, l'elaborazione di strategie applicative comuni e di approcci ermeneutici condivisi.

Ovviamente, la capacità concreta del sistema di monitoraggio di produrre valore aggiunto si misura in primo luogo sulla robustezza del dato: in questo senso i "numeri", pubblicati ogni anno nella Relazione al Parlamento sui flussi finanziari fra Italia e Unione europea, sono, certamente, indicativi di un'attività capillare e, in un'ottica di sistema, quantitativamente ragguardevoli; tuttavia, uno sguardo troppo "a volo d'uccello" può ingannare, nella misura in cui riscontri a volte sorprendentemente esigui non necessariamente indicano un quadro sottostante del tutto tranquillizzante (un esempio concreto, riferito al Fondo europeo per la Pesca, emerge con particolare evidenza dai grafici acclusi a questa presentazione) ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Cfr. la Relazione annuale 2021 della Corte dei conti sui rapporti finanziari fra Italia e UE, più volte citata nel testo fin qui, spec. pp. 413 ss., <https://www.corteconti.it/Download?id=34c5bf81-1e79-4f05-a031-90422abd0ce5>

In generale, occorre dire, la quantità e la qualità delle segnalazioni dipendono non solo dalla capacità delle Amministrazioni e dell’Autorità giudiziaria di intercettare i fenomeni di irregolarità e frode, ma anche dalla capacità degli organismi che intervengono lungo la linea del sistema di reporting di presidiare le informazioni e di circolarizzarle adeguatamente. In questo senso, l’entità delle minacce che gravano sul bilancio europeo potrebbe essere sottostimata. Nel tempo, la Corte ha indirizzato notevoli sforzi istruttori verso la sempre maggiore sensibilizzazione degli attori amministrativi rilevanti per far sì che la raccolta dei dati sia sempre più completa ed esauriente; ma il problema conoscitivo è strettamente irrelato a quello operativo. Le casistiche che sfuggono, infatti, spesso non sono solo “non riportate”, ma anche “non intercettate”; altre volte, alla radice della mancata comprensione globale di un fenomeno di frode o di irregolarità vi è proprio la mancanza di una adeguata uniformità interpretativa ed applicativa e l’inesistenza di un “linguaggio comune e condiviso” fra le istituzioni.

Un esempio concreto di quanto si va dicendo è stato offerto, di recente (2021) dagli esiti di un audit condotto dalla Corte dei conti europea sul fenomeno del c.d. “land grabbing”, attività alla quale la Sezione affari comunitari ha prestato una penetrante collaborazione. Qui ci si è trovati di fronte ad un fondamentale problema di tipo classificatorio-definitorio: sotto l’etichetta di “land grabbing” (accaparramento di terreni), per la Corte europea doveva farsi rientrare “l’acquisizione, da parte di persone o entità, di terreni agricoli, che potrebbero essere collegate a pratiche fraudolente, coercizione, uso di influenze politiche o informazioni privilegiate, manipolazione di procedure o pagamento di tangenti, con conseguente concentrazione degli aiuti della PAC, che potrebbero costituire una forma specifica di attività di ricerca di rendite”. Secondo gli Organismi pagatori italiani (primari interlocutori dell’audit), “si tratta[va] di presentazioni di domande per superfici ammissibili da parte di beneficiari privi di titolo giuridico”. Si nota la differenza di approccio: sostanzialistico e fondamentalmente orientato a cogliere le dimensioni materiali di una specifica problematica quello europeo; imperniato su categorie formali, ancorché più rigorose, quello italiano, che risulta, peraltro, caratterizzato da una contemporanea maggior latitudine delle definizioni e più ristretta perimetrazione del campo d’interesse, elemento dovuto alla fondamentale caratteristica per cui l’autorità amministrativa chiamata, in tesi, ad essere “pienamente avveduta” delle proporzioni e della natura del fenomeno del “land grabbing” è, in realtà, normativamente vincolata (si direbbe, anzi, ontologicamente vincolata, data la struttura del nostro sistema amministrativo) all’osservazione di, e all’azione su, fattispecie altamente tipizzate, che si dispongono lungo una ben precisa linea procedimentale, nascono da istruttorie delimitate, mettono capo a provvedimenti i cui margini di discrezionalità, quando non del tutto assenti, sono comunque ben definiti e certo non possono travalicare dal “fuoco” proprio delle istanze da cui scaturisce l’azione pubblicistica e dalla griglia di valutazioni predeterminate attraverso cui queste istanze vengono esaminate.

Nel caso in attuale disamina questa divergenza di approcci si è tradotta in una ridotta capacità degli interlocutori amministrativi italiani di fornire un dato pienamente “rotondo”: e ciò anche senza voler considerare le ulteriori strozzature concrete e contingenti del sistema, prima fra tutte, nel caso di specie, quella per cui gli Organismi pagatori hanno affermato di effettuare “sempre” la verifica dell’esistenza del titolo giuridico per la disponibilità dei terreni, mentre un’ampia casistica giurisprudenziale della Corte dei conti in materia di danno erariale (per limitarsi alla magistratura contabile...) mostra come, invece, spesso non vi fosse la completa disponibilità giuridica dei terreni dichiarati. Evidentemente, si registra una distanza fra il profilo della “validazione del titolo inserito a sistema” (che è un problema squisitamente di tipo amministrativo-operativo) e quello della “bontà del titolo” (problema di natura giuridico-sostanziale).

Quanto detto fin qui, nell’indicare snodi ancora da risolvere, presuppone, in realtà, anche un principio di soluzione o un ausilio alla loro soluzione: proprio un impegno sempre maggiore sul monitoraggio, inteso non solo come meccanica attività di schedatura di informazioni già omogenee, ma come costruzione di una uniformità del dato, può rivelarsi prezioso per pervenire a criteri classificatori unitari o quantomeno a enucleare elementi utili a ragguagliare situazioni (ovviamente rientranti nel paradigma frode/irregolarità) dotate di un “fattor comune”.

In questo senso, evitare che casistiche rilevanti sfuggano alla osservazione è un unico tema, o un risvolto di un tema sostanzialmente unitario, rispetto al problema di “cosa osservare”, ossia di cosa classificare come frode e irregolarità. Domanda, quest’ultima, di cui è impossibile non cogliere le immediate ricadute in termini di impostazione e, quindi, di irrobustimento delle tecniche e dell’azione di contrasto.

L’esperienza maturata sul fronte dei fondi SIE fa registrare diversi segnali incoraggianti sul piano del metodo, nonostante continuo a registrarsi ampie, e per molti versi rigide sacche di criticità (come appare evidente dalle infografiche che qui si presentano a corredo e miglior illustrazione della presentazione). In altre parole, si vede come, negli anni, il sistema del contrasto alle frodi e alle irregolarità stia diventando sempre più organico, sempre più consapevole di una acuta necessità di coordinamento nell’azione delle diverse istituzioni coinvolte, sempre più avveduto della inscindibilità del binomio fra dominio del dato e incisività della lotta al fenomeno.

Si tratta di una esperienza destinata a fare un vistoso salto di qualità, cui è chiamata dal confronto con la spesa a valere sui fondi allocati per la realizzazione del PNRR.

Non si tratta di una sfida soltanto quantitativa, legata quindi alla necessità di tenere sotto osservazione una mole imponente di afflussi finanziari destinati, per di più, ad essere erogati del tutto in un arco di anni assai breve. Esiste un profilo problematico schiettamente qualitativo che impegnerà gli operatori, in primis giuridici, nella costruzione di nuove tessiture concettuali.

La prospettiva applicativa degli strumenti antifrode, infatti, era fino ad ora basata su una articolazione delle modalità di rendicontazione (e, a monte, di erogazione) delle risorse rinvenienti dai fondi SIE che, come si sa, ponevano una enfasi prioritaria sulla legittimità-regolarità dei titoli di spesa. Adesso, nel quadro del RRF, la stabilizzazione dei contributi (come si è già avuto più volte modo di dire) si incardina invece sulla dimostrazione del raggiungimento di obiettivi, tanto finali quanto intermedi (i ben noti “targets” e “milestones”), il che richiede un approccio valutativo decisamente diverso, imperniato su considerazioni di tipo qualitativo-sostanziale (è il cosiddetto meccanismo della “condizionalità aggravata”). Inevitabilmente, questo cambio di prospettiva muterà, a sua volta, la prassi applicativa nella definizione di cosa debba intendersi per “spesa irregolare”, ossia da bloccare ex ante (con i riflessi che ognuno immagina rispetto all’impegno, a quella data già effettuato, di risorse nazionali “anticipate”), ovvero da decertificare ex post.

In questo contesto, un ruolo centrale assumeranno le conclusioni della Commissione europea, chiamata a pronunciarsi, come noto, sul raggiungimento (o sul mancato raggiungimento) degli obiettivi previsti, per i singoli progetti, nei piani nazionali; esse orienteranno e indirizzeranno le successive attività istruttorie nella ricerca dell’irregolarità. Correlativamente, la strategia antifrode dovrà essere strettamente raccordata con quella dei controlli, tanto “interni” quanto “esterni”, così da consentire un doppio livello di verifica della correttezza della spesa. Infatti, in un primo momento potrà esservi una immediata reazione all’impulso proveniente dalle Autorità nazionali e sovranazionali chiamate a sovrintendere alla realizzazione dei progetti (e a disimpegnare progressivamente le risorse che ad essi sono assegnate); in un secondo momento, invece, si dovrà dar luogo ad una incisiva rassegna della spesa già effettuata, dalla quale possano emergere, inevitabilmente, quelle che si dovrà qualificare – naturalmente nel senso “comunitario”, e non necessariamente “penalistico” del termine – come vere e proprie “frodi”, non più da intendersi solo come casi di intenzionale alterazione della correttezza della rendicontazione ovvero dei presupposti per l’erogazione della cedola euronitaria, ma anche come casi di intenzionale e non veritiera prospettazione/attestazione del conseguimento degli esiti attesi dall’investimento ovvero degli obiettivi della spesa.

Si tratta di un punto davvero nodale. Poiché esso implica l’integrazione dello strumentario normativo a disposizione delle Autorità amministrative, ma anche, per quanto qui ne occupa, di quelle giurisdizionali, con l’acquis derivante dal lavoro degli organismi di controllo operanti in ambito NGEU, che, a sua volta, si incentrerà sull’adozione e l’impiego di opportuni meccanismi per valutare il raggiungimento degli obiettivi, indicatori di performance e di soddisfacimento dei bisogni sottesi ai piani e progetti.

Il tema, lo si vede chiaramente, è quello di riuscire nell’impresa non facile di giuridificare, o meglio di tradurre in un elemento pienamente interno al parametro giuridico, il (semplificando) “raggiungimento dell’obiettivo dell’investimento”: in modo da far diventare questa valutazione, nella disamina delle singole, concrete fattispecie, un autentico puntello dell’azione antifrode e di contrasto all’irregolarità.

In altre parole, il confronto con le prospettive e gli strumenti propri dell’ecosistema-PNRR pone l’interprete di fronte ad una obiettiva espansione della già oggi accentuata flessibilità dei concetti cardine della materia: come si sa, le nozioni europee di “frode”, ed ancor più di “irregolarità”, si prestavano, anche ad oggi, ad una plurivocità di impiego che non si lasciava, né si lascia, traslare nella totalità dei casi nella tipicità del fatto penalmente rilevante; ma, nel mutato contesto attuale, se la stabilizzazione del contributo richiede valutazioni di performance, è naturale pensare che “frode” e “irregolarità” dovranno ampliarsi ulteriormente, così da accogliere anche questo tipo di valutazioni.

In questo quadro, risalta non solo il ruolo di cerniera non solo conoscitiva, ma metodologica dell’attività di monitoraggio, che in precedenza si è provato a tratteggiare; ma viene in evidenza anche la vitalità di una dinamica di virtuosa integrazione fra le giurisdizioni ordinaria e amministrativo-contabile, e in prima battuta fra l’esercizio dell’azione penale e di quella volta all’accertamento del danno erariale, nella misura in cui lo sfruttamento di tutte le potenzialità di un illecito atipico, qual è quello foriero di responsabilità amministrativa, potrà in modo sempre più convincente rappresentare una effettiva “chiusura del sistema delle tutele”, in coordinamento operativo, ma anche ermeneutico, con il perseguimento dei reati in cui si coagulano molte, ma non tutte, ipotesi di “frode” nei fondi comunitari.

Su questo aspetto, che dà plasticamente ragione di quel ruolo del monitoraggio quale “cerniera” fra controllo e giurisdizione, si può senz’altro concludere questa breve esposizione, lasciando la parola all’illustrazione della Procura Generale presso la Corte dei conti.