



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

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"

A.C. 3146

COMMISSIONI RIUNITE I (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E
INTERNI) E VIII (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)



Giugno 2021



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

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"

A.C. 3146

Giugno 2021

INDICE

| | |
|--|----|
| Premessa | 3 |
| Le caratteristiche del sistema Next Generation Ue e della <i>Recovery and Resilience Facility</i> nel quadro complessivo dei fondi europei | 3 |
| <i>Governance</i> istituzionale ed amministrativa | 5 |
| Il ruolo del MEF | 6 |
| L'attuazione degli interventi previsti dal PNRR | 6 |
| La responsabilizzazione delle amministrazioni | 7 |
| Accelerazione degli investimenti | 7 |
| Controllo, <i>audit</i> , anticorruzione e trasparenza | 7 |
| Il controllo esterno sulla gestione | 8 |
| L' <i>expertise</i> della Corte dei conti italiana | 9 |
| Conclusioni | 11 |

PREMESSA

1.

La rilevanza strategica del Piano nazionale di ripresa e resilienza non solo dal punto di vista quantitativo, per la dimensione delle risorse coinvolte, ma per la stessa connotazione qualitativa, proiettata in una prospettiva anche di riforme strutturali è alla base della complessa articolazione delineata dal provvedimento all'esame.

Come esplicitato nella stessa sua denominazione, esso si compone di due parti: la prima delinea in particolare l'assetto organizzativo e funzionale delle amministrazioni deputate allo svolgimento dell'attività relativa al PNRR, mentre nella seconda (disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa) si disciplina il quadro regolatorio relativamente ad alcuni profili di particolare rilievo nella impostazione dello stesso Piano, a partire dalla transizione ecologica e digitale, sino a rilevanti innovazioni nelle procedure finalizzate alla accelerazione degli investimenti.

La peculiarità del provvedimento si rinviene già dall'art.1 ove si chiarisce che le disposizioni in esso contenute sono ancorate all'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "rapporti dello Stato con l'Unione europea" (ai sensi dell'art.117, comma 2, lett. *a*), della Costituzione) ed alla definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione).

La complessa architettura disegnata nei suoi profili istituzionali, amministrativi e funzionali, che si riverberano sulle stesse modalità di controllo, comporta di per sé un'attenzione costante all'innesto delle nuove articolazioni strutturali ed innovazioni procedurali sul tessuto amministrativo.

Anche per ragioni di economia argomentativa, l'attenzione del presente documento si concentra sulla Parte I (*Governance* per il PNRR) con particolare riguardo al titolo I (sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR), che regola anche la disciplina dei controlli in armonia con il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA NEXT GENERATION UE E DELLA *RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY* NEL QUADRO COMPLESSIVO DEI FONDI EUROPEI

2.

A seguito dell'approvazione da parte del Parlamento europeo, avvenuta il 17 dicembre 2020, il Consiglio ha adottato il regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo 2021-2027.

Il regolamento prevede un bilancio a lungo termine dell'UE di 1.074,3 miliardi di euro per l'UE-27 a prezzi 2018, compresa l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo. Insieme allo strumento per la ripresa *Next Generation EU* da 750 miliardi di euro, esso consentirà all'UE di fornire nei prossimi anni finanziamenti senza precedenti pari a 1.800 miliardi di euro a sostegno della ripresa dalla pandemia di COVID-19 e delle priorità a lungo termine dell'UE nei diversi settori d'intervento.

La maggior parte dei programmi di finanziamento settoriali dell'UE sono adottati fin dall'inizio del 2021 e possono avere portata retroattiva a partire dall'anno precedente.

L'esperienza della Corte consente oggi di svolgere alcune considerazioni in ordine al sistema

dei fondi europei, che si riverbera sul controllo che viene richiesto alla stessa e di cui si parla nel prosieguo.

Il primo pilastro del *Next Generation EU* riguarda le politiche di coesione con l'iniziativa REACT-UE che, quindi, ha un impatto sui Fondi SIE (Fondi strutturali e di investimento), che vengono riprogrammati con il recupero delle risorse (2014-2020) "non utilizzate".

Non trascurabile risulta anche il collegamento con l'iniziativa "*Sure*", finalizzata, come noto, al sostegno al reddito, e con i progetti in campo per le iniziative gestite dalla DG EU *Reform*. Per comprendere le proporzioni e l'impatto che il *NGEU* avrà sull'economia e sui saldi di finanza pubblica è sufficiente sottolineare che, come peraltro è stato già evidenziato nella recente Relazione annuale della Corte sui rapporti finanziari tra Italia e Unione europea e l'utilizzo dei fondi europei, l'assegnazione dei fondi previsti invertirà la storica posizione di contributore netto da sempre detenuta dal nostro Paese nei confronti del bilancio UE.

Questo singolo elemento è in sé sufficiente a segnalare la necessità di un radicale rinnovamento nella gestione della spesa a valere su risorse di provenienza europea, che dovrà oggi superare le tradizionali difficoltà riscontrate nel buon utilizzo dei fondi UE (a partire dalla stessa scarsa capacità di impiego integrale degli stessi) per riorientarsi intorno ad una esatta percezione della centralità dei contributi di origine sovranazionale per la ripartenza e la crescita del Paese.

Tale percezione non può prescindere da un corretto inquadramento del regime giuridico che caratterizza i fondi che verranno erogati nell'ambito del *NGEU* (e, in particolare, della *Recovery and Resilience Facility*), a sua volta presupposto per intendere la centralità dei controlli che dovranno assicurare l'efficienza della spesa e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi, scongiurando lo spreco di risorse pubbliche e in radice, un possibile *claw-back* (una richiesta di restituzione degli importi) da parte dell'Unione, che, come è facile intuire, esporrebbe le finanze nazionali a conseguenze di rilevante gravità.

È necessario, a questo fine, 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-eligible* 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.

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.

I soggetti nazionali attuatori dei progetti del PNRR avranno una posizione pressoché corrispondente alle Autorità di gestione dei Fondi SIE, con un'unica Autorità di *Audit*, già

individuata nell'Ispettorato generale dei rapporti con l'Unione Europea (IGRUE) della Ragioneria Generale dello Stato.

Altro profilo emerge dal testo del PNRR (pag.239), dove correttamente si dice che "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".

Del resto, il PNRR tratta ampiamente dei fondi strutturali europei (da pag. 39 in poi) nella parte dedicata al nuovo Accordo di partenariato 2021-2027 ed alla nuova programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) per continuare a riferirsi ad essi anche sotto il profilo delle verifiche e dei controlli.

GOVERNANCE ISTITUZIONALE ED AMMINISTRATIVA

3.

Alla fase attuativa del Piano nazionale di ripresa e resilienza è preposta in via generale, con compiti di indirizzo, impulso e coordinamento generale una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri cui prendono parte i Ministri di volta in volta interessati, a seconda dei temi trattati.

In particolare, la Cabina di regia cura l'elaborazione di indirizzi e linee guida per l'attuazione (anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali), la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi (anche con formulazione di indirizzi relativi all'attività di monitoraggio e controllo), il vaglio di temi o profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia (e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dalla Conferenza delle regioni e province autonome), il monitoraggio degli interventi che richiedano adempimenti normativi e la promozione del coordinamento tra i diversi livelli di governo, con proposta di attivazione dei poteri sostitutivi (oggetto dell'articolo 12, qualora ne ricorrano le condizioni).

Sono chiamati a partecipare alla Cabina di regia i Presidenti delle Regioni e Province autonome (quando sono esaminate questioni che afferiscono a una singola regione o provincia autonoma), il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome se sono esaminate questioni che riguardano più Regioni e Province autonome. In entrambi casi, è prevista la partecipazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Possono essere altresì invitati, in ragione della materia trattata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi, ed i referenti o rappresentanti del "partenariato economico e sociale" (il cui "tavolo permanente" con funzioni consultive, è previsto dall'articolo 3 del decreto-legge). Alla Cabina di regia si affiancano e ricordano anche il Comitato interministeriale per la transizione digitale e il Comitato interministeriale per la transizione ecologica.

Con significative funzioni di supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente si prevede l'istituzione di una Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (articolo 4).

Sempre presso la Presidenza del Consiglio dei ministri si istituisce l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, con il compito di individuare gli ostacoli all'attuazione del PNRR derivanti da disposizioni normative e dalle relative misure attuative e proporre rimedi, coordinando l'elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative. In raccordo con la Unità per la regolazione è chiamato ad operare l'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica, cui il comma 5 attribuisce nuovi compiti.

La tematica della semplificazione su cui da tempo la Corte ha posto attenzione assume un rilievo ancora maggiore nell'angolazione attuativa del PNRR e dei tempi rapidi con procedure snelle su cui si informano le innovazioni proposte.

IL RUOLO DEL MEF

4.

L'articolo 6 istituisce presso il MEF - Dipartimento RGS un ufficio centrale di livello dirigenziale denominato "Servizio centrale per il PNRR" con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, articolato in sei uffici di livello dirigenziale non generale (comma 1).

Presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea è istituito un ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di audit del PNRR: l'ufficio è caratterizzato da “indipendenza funzionale” rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

Vengono altresì specificate le funzioni e l'articolazione organizzativa dell'Unità di missione istituita dalla legge di bilancio 2021. L'Unità di missione provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni di cui all'articolo 8, alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR assicurando il rispetto degli articoli 19 e 20 del Regolamento (UE) 2021/241, nonché la coerenza dei relativi *target* e *milestones* (obiettivi intermedi e finali di lungo periodo). Concorre, inoltre, alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 31 dicembre 2020, n. 178 e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano¹.

L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI PREVISTI DAL PNRR

5.

Ai sensi dell'art.9, alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, sulla base delle rispettive competenze istituzionali, attraverso le proprie strutture, oppure avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente. Le Pubbliche Amministrazioni possono avvalersi del supporto tecnico operativo assicurato per il PNRR da società a prevalente partecipazione pubblica statale, regionale, locale e da enti vigilati. Gli atti, i contratti, 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. Le amministrazioni assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di un'apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal MEF. Devono conservare tutti gli atti e la documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit.

¹ L'Unità di missione è composta di due uffici dirigenziali di livello non generale. Essa provvede altresì a supportare le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza del Dipartimento della RGS e a valorizzare il patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR anche attraverso lo sviluppo di iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle istituzioni e ai cittadini.

Viene anche menzionata l'attribuzione alla Sogei S.p.A. del compito di assicurare il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economica finanziaria per l'attuazione del PNRR, anche avvalendosi di Studiare Sviluppo.

LA RESPONSABILIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI

6.

L'articolo 8 detta disposizioni per il coordinamento della fase attuativa del PNRR, prevedendo che ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel Piano individui una struttura di livello dirigenziale generale (esistente o di nuova istituzione), articolata fino a un massimo di tre uffici dirigenziali di livello dirigenziale non generale, che funga da punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR e svolga attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo, sulla base di apposite linee guida da essa adottate. Al fine di rafforzare le attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi, le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR possono stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

ACCELERAZIONE DEGLI INVESTIMENTI

7.

L'articolo 10 introduce misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici, prevedendo che le amministrazioni possano avvalersi del supporto tecnico-operativo di società *in house* qualificate, sulla base di apposite convenzioni.

L'articolo 11 detta disposizioni per rafforzare la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti, prevedendo che Consip. S.p.A., sulla base di un disciplinare stipulato con il Ministero dell'economia e delle finanze, metta a disposizione delle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi-quadro e servizi di supporto tecnico, realizzando altresì un programma di informazione, formazione e tutoraggio nelle procedure di acquisto e progettualità.

CONTROLLO, AUDIT, ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

8.

Le disposizioni sinteticamente riassunte in tema di controllo, audit, anticorruzione e trasparenza 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 suscita perplessità la 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 legge 11 settembre 2020, n. 120, per le motivazioni già rappresentate da questa Corte 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”*". Si pone allora 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.

IL CONTROLLO ESTERNO SULLA GESTIONE

9.

In base all'art.7, comma 7, 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 fisico².

La concreta realizzazione e la disponibilità del sistema informatico, unito ai dati in esso contenuti, può costituire 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 sarà, infatti, ai fini dei compiti di referto al Parlamento attribuiti alla Corte dei conti, 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 della 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.

L’*EXPERTISE* DELLA CORTE DEI CONTI ITALIANA

10.

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

² Il sistema consente la puntuale verifica di target e milestone, e fornisce una vista integrata con l’analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare PNRR. Il Sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione Europea.

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 rafforza ulteriormente tale rapporto, laddove prevede che “La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all’articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l’acquisizione e l’impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR”.

Tale disposizione è del resto 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. La Corte dei conti, ai sensi dell’articolo 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, riferisce, almeno annualmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR”.

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.

Di grande importanza è la funzione di referto, che va realizzata “almeno annualmente”, ai sensi dell’articolo 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

Al riguardo, la Corte, con la Sezione degli affari comunitari ed internazionali, redige una Relazione annuale, rivolta al Parlamento, sui rapporti finanziari con l’Unione Europea e l’utilizzo dei Fondi europei.

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 legge 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 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.

Questa relazione dà conto del coordinamento, che nel corso dell’esercizio, è stato in concreto

realizzato in attuazione del richiamato art. 287 dell'attuale Trattato di funzionamento dell'Unione Europea.

Tale coordinamento avviene senza soluzione di continuità nel corso dell'esercizio finanziario. La Corte dei conti è tra le Istituzioni Superiori di controllo che hanno la funzione di coordinatrici delle visite di Audit della Corte dei conti europea.

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.

Una questione che rimane aperta attiene all'esercizio dei controlli preventivi di legittimità, tenendo anche conto della portata delle previsioni inerenti all'esercizio dei poteri sostitutivi ed in particolare, dell'art.44, comma 6 dello stesso d.l. che esplicitamente prevede che non vi sia tale controllo per le Deliberazioni del Consiglio dei ministri che definiscono gli esiti delle Conferenze di servizi.

CONCLUSIONI

11.

In conclusione, il provvedimento - in coerenza, con quanto già previsto nel piano presentato al Parlamento e trasmesso in Europa il 30 di aprile - ridisegna un articolato e complesso sistema, il cui funzionamento concreto richiede una positiva interlocuzione nei rapporti tra Amministrazioni statali, in particolare, con il MEF e la Presidenza del Consiglio dei ministri, e con le Autonomie territoriali.

Appare infatti evidente che l'intera dinamica dei rapporti interni alle amministrazioni dovrà assicurare, al livello di strutture e personale, la migliore funzionalità degli apparati in termini di efficienza e di rispetto dei tempi e degli adempimenti richiesti dal PNRR.

Un funzionamento ottimale richiede infatti sinergie soprattutto laddove si possano intrecciare i nuovi progetti con quelli attualmente in corso (sorretti da risorse solo nazionali già previste *ad hoc*).

Tale flessibile interazione appare necessaria in particolare per la rapida acquisizione degli input e delle direttive governative. Particolare rilievo va dato alla tempestiva e completa

trasmissione dei dati, la cui piena disponibilità costituisce il presupposto, secondo quanto richiamato dalle Linee guida dello scorso 22 gennaio 2021 per la predisposizione dei PNRR da parte degli Stati nazionali, per la programmazione, la gestione ed il controllo.

Tra i profili intersoggettivi meritano particolare attenzione i rapporti tra amministrazioni centrali ed enti territoriali in particolare con il ruolo della Conferenza così come con la partecipazione alla Cabina di regia.

Alla nuova fisionomia organizzativa si accompagna infatti il ridisegno delle procedure di accelerazione delle procedure.

In definitiva la portata fortemente innovativa del dispositivo europeo richiede per la sua attuazione insieme al corretto funzionamento dei nuovi apparati anche un cambiamento culturale nella stessa impostazione dell'attività amministrativa e gestionale.

Il nuovo approccio privilegiato dal PNRR prevede l'introduzione di un sistema di *standard* di processo, strumenti, dati e informazioni, al fine di aumentare il livello di efficacia delle iniziative e, contestualmente, prevenire, rilevare e correggere irregolarità gravi e rafforzare la capacità di recupero delle risorse indebitamente erogate.

Vanno in parallelo approfondite le modalità di utilizzazione e controllo delle risorse, le interrelazioni metodologiche, l'applicazione di strumenti pianificatori e di verifica e i correlati indicatori (cfr. art 29 regolamento UE cit.), gli stessi expertise maturate a livello nazionale e sovranazionale.

Il conseguimento di tali obiettivi appare dunque rimesso non tanto alla implementazione quantitativa, attraverso le previste assunzioni, da calibrare in relazione alle effettive necessità delle singole amministrazioni, quanto piuttosto o comunque in parallelo ad una costante rinnovata formazione.

Appare necessario, infatti, approfondire le metodologie programmatiche gestionali e anche di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea congiuntamente ai percorsi di riforma strutturale procedurale contenuti nello stesso provvedimento e nelle altre linee direttrici evolutive più recenti.

In questo sforzo del Governo e dell'Amministrazione la Corte non è certamente estranea, ma partecipa attivamente nel suo ruolo di presidio di legalità e di stimolo all'efficientamento degli apparati e delle procedure; di verifica imparziale del raggiungimento dei risultati; di costante informativa nei confronti dei competenti Organi rappresentativi.

In tale prospettiva rilevano per un verso i raccordi con la Corte dei conti europea e per altro verso l'articolazione dell'Istituto, significativamente diffusa su base territoriale, e nel contempo unitariamente intesa a corrispondere anche alle nuove esigenze di controllo poste dalla evoluzione del sistema.