

**IL CORRETTO UTILIZZO DELLE RISORSE DEL PNRR: I PARAMETRI DI VERIFICA NAZIONALI
E COMUNITARI ED IL COORDINAMENTO CON LA CORTE DEI CONTI EUROPEA
NEL SISTEMA COMPLESSIVO DELLE POLITICHE DI COESIONE**

Giovanni Coppola ()*

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Caratteristiche dei progetti del Pnrr e di milestone e target*. – 3. *I controlli esterni della Corte dei conti*. – 4. *Un approccio integrato dei controlli sul Pnrr nel contesto delle politiche di coesione*.

1. *Premessa*

È bene definire le tappe (per evitare equivoci non le chiameremo *milestone*) che caratterizzano il *progress* del nostro Piano nazionale di ricostruzione e resilienza:

Il 30 aprile 2021, il Pnrr dell'Italia è stato ufficialmente trasmesso alla Commissione europea. Il 22 giugno 2021, la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del Pnrr italiano. La proposta è stata accompagnata da una dettagliata analisi del Piano effettuata dalla Commissione stessa.

Il 13 luglio 2021, il Pnrr dell'Italia è stato definitivamente approvato con decisione di esecuzione del Consiglio (che ha recepito la proposta della Commissione europea), per un contributo finanziario, disposto con la *Recovery and Resilience Facility*, pari a 191,5 miliardi di euro (di cui 68,9 mld sotto forma di sostegno non rimborsabile e 122,6 mld sotto forma di prestito). I finanziamenti complessivi del NGEU ammontano a 204,5 mld, di cui 191,5 per RRF e 13 per il *React-EU*. Nell'allegato della decisione figurano le riforme e i progetti di investimento previsti dal Pnrr, le modalità e il calendario per il monitoraggio e l'attuazione, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse in dieci *tranche*.

Con il d.m. economia e finanze 6 agosto 2021 è stata disposta l'assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione dei singoli interventi del Pnrr (per la totalità dei 191,5 mld) alle amministrazioni centrali titolari, indicando la somma complessiva spettante a ciascuna di esse e la ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione.

Il 13 agosto 2021, la Commissione europea ha erogato all'Italia a titolo di prefinanziamento (ai sensi dell'art. 13 del regolamento n. 2021/241/Ue, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza) 24,9 miliardi di euro (di cui 8,96 mld a fondo perduto e 15,94 mld di prestiti), pari al 13% dell'importo totale stanziato a favore del Paese.

Specifiche disposizioni procedurali per l'attuazione del Pnrr sono state introdotte con il d.l. 10 settembre 2021, n. 121, il quale ha previsto, in particolare, che le amministrazioni responsabili stabiliscano criteri di assegnazione delle risorse ulteriori rispetto a quelli ordinari previsti dalla disciplina di settore e idonei ad assicurare il rispetto delle condizionalità, degli obiettivi iniziali, intermedi e finali e dei cronoprogrammi previsti dal Pnrr, nonché i relativi obblighi di monitoraggio.

Tale monitoraggio è del resto espressamente previsto nel 54° considerando del “dispositivo”: “[...] nell'attuazione del dispositivo gli Stati membri dovrebbero garantire il funzionamento di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e recuperare gli importi indebitamente versati o utilizzati in modo improprio. A tale riguardo, gli Stati membri dovrebbero poter fare affidamento sui normali sistemi nazionali di gestione del bilancio. Gli Stati membri dovrebbero raccogliere categorie standardizzate di dati e informazioni che consentano la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di gravi irregolarità, vale a dire frode, corruzione e conflitto di interessi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo [...]”.

Il regolamento vi ritorna nel 58° “Considerando”: “Per garantire un monitoraggio efficace dell'attuazione, gli Stati membri dovrebbero riferire due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione dei piani per la ripresa e la resilienza. È opportuno che tali relazioni semestrali elaborate dagli Stati membri interessati siano adeguatamente rispecchiate nei programmi nazionali di riforma, che dovrebbero essere utilizzati come strumento per riferire in merito ai progressi compiuti in vista del completamento dei piani per la ripresa e la resilienza”.

2. *Caratteristiche dei progetti del Pnrr e di milestone e target*

Al fine di avere un approccio il più possibile pragmatico alla costruzione dei nostri controlli sul Pnrr, è importante, anche sulla base del rapporto di monitoraggio che è stato licenziato lo scorso 23 settembre 2021, chiarire che le

(*) Presidente della Sezione affari comunitari della Corte dei conti.

milestone e i *target* previsti nel loro complesso dal Pnrr per i singoli progetti e nel citato rapporto focalizzati al 31 dicembre 2021, sono riferiti a quelle operazioni che sono state indicate nell'allegato al Pnrr.

Per essere più chiari, può prendersi ad esempio, nell'area delle riforme, il primo, legato alla più generale riforma della pubblica amministrazione, e consistente nella "entrata in vigore della legislazione primaria sulla *governance* del Pnrr". In questo caso la *milestone* era appostata al secondo trimestre del 2021 ed è stata ritenuta conseguita. Un esempio dell'area investimento (per area si intende la tipologia di intervento) può essere quello gestito dal Mite-Ministero della transizione ecologica, correlato alla "realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti ed ammodernamento di quelli esistenti" e consistente nell'entrata in vigore del decreto ministeriale "finalizzato a definire i criteri di selezione dei progetti proposti dalle municipalità". In questo caso, la *milestone* è al terzo trimestre 2021 e il suo raggiungimento è "in corso" (ovviamente alla data del rapporto di monitoraggio).

Pertanto, i progetti contenuti nel Pnrr declinati in *milestone* e *target* sono costituiti da attività amministrative e tecniche che, perlomeno per quanto attiene ai primi anni, sono piuttosto distanti da realizzazioni concrete, intendendo per esse l'effettività di riforme, nel senso della loro attuazione e verifica della loro efficacia, e di investimenti, nel senso di realizzazione e messa in opera di servizi ed opere pubbliche.

Tali elementi sono importanti per le nostre analisi e valutazioni su come procedere nel controllo sul Pnrr, perché la verifica del raggiungimento di *milestone* e *target* riguarda le attività di cui si è detto e determina, in caso positivo, la liberazione della *tranche* di contributo prevista, previa autorizzazione della Commissione e del Consiglio Ue.

Si tratta, quindi, di un'area ben diversa dalla verifica degli stati di avanzamento di un'opera pubblica, ad esempio, e della spesa ad essa riferita. Sono, infatti, due percorsi differenti che devono trovare un comune punto di arrivo. La valutazione sulla concreta realizzazione di riforme ed investimenti sarà infatti determinante per chiudere positivamente e senza il rischio di *claw-back* il Pnrr.

Per quanto attiene all'area investimenti, la conferma è data anche da *milestone* e *target* che sono stati raggiunti da uno dei principali *player* come Fsi e, in particolare, dai commissari straordinari, "soggetti attuatori" ai quali sono stati affidati i progetti in ambito Fsi e della società operativa Rete ferroviaria italiana: "avvio dello studio di fattibilità tecnica ed economica per Salerno-Reggio Calabria"; "completamento dello studio di fattibilità tecnica ed economica per Verona-Brennero (opere di adduzione)"; e così via.

3. I controlli esterni della Corte dei conti

Il controllo specifico della Corte dei conti è il necessario "controllo esterno", a fronte del controllo interno, prefigurato dal reg. 12 febbraio 2021, n. 241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Vanno, al riguardo, tenute presenti due norme: l'art. 22 del d.l. n. 76/2020 (convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120) e l'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021 (convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108).

Va ricordato che, nella sua versione originaria, l'art. 22 del d.l. n. 76/2020 prevedeva che la Corte esercitasse il suo tipico controllo sulla gestione, anche concomitante, sui progetti del Pnrr, in coordinamento con la Corte dei conti europea. Successivamente, in sede di conversione, è rimasto il solo riferimento al controllo concomitante.

Nel successivo d.l. n. 77/2021, dedicato a "*Governance* del Pnrr e semplificazioni", l'art. 7, c. 7, nella sua versione definitiva (la legge di conversione n. 108/2021) prevede che la Corte eserciti il controllo sulla gestione sull'acquisizione e l'impiego di risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr e che tale controllo si informi a criteri di cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo l'art. 287 Tfue. La Corte riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr, in deroga a quanto indicato dall'art. 3, c. 6, della l. n. 20/1994 (che prevede il termine annuale).

Il primo referto sul Pnrr, approvato dalle Sezioni riunite con la del. n. 4/2022, ha potuto contare sulle informazioni che vengono dal monitoraggio periodico presentato al Consiglio dei ministri e sull'analisi dei flussi finanziari che riguardano tutti i fondi europei e che vengono comunicati progressivamente dall'Igrue, ma importanti sono state le analisi autonome, che hanno messo in luce gli aspetti positivi, ma anche i punti di debolezza che sono emersi dalle attività fin qui svolte.

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 art. 287 Tfue permetterà un'azione coordinata con l'ECA, la quale conta sui controlli delle istituzioni nazionali, come ha già evidenziato in un 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 il 12 febbraio 2021 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.

Questo è quindi l'impianto dei controlli della Corte, che viene esercitato dalle sue articolazioni, fermo restando il controllo di legittimità; impianto che, peraltro, va orientato ad un'ottica che potremmo definire "europea", come del resto emerge proprio dal nostro Pnrr. Cito, al riguardo, la p. 239 del documento, 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 p. 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, che vanno intesi come ravvicinati nel tempo all'attività dei soggetti attuatori, superando la logica meramente cartolare e realizzando controlli "sur place".

4. Un approccio integrato dei controlli sul Pnrr nel contesto delle politiche di coesione

L'esperienza della Corte consente oggi di svolgere alcune considerazioni in ordine al controllo che viene richiesto alla stessa nel campo della utilizzazione dei fondi derivanti dal *Next generation Eu*, il cui primo pilastro riguarda le politiche di coesione e, con l'iniziativa *React-EU*, ha un impatto sui fondi Sie, che sono stati riprogrammati con il recupero delle risorse (2014-2021) "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 direzione generale *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 già evidenziato nella recente relazione annuale sui rapporti finanziari tra Italia e Unione europea, l'arrivo dei fondi previsti invertirà la storica posizione di contribuente netto da sempre detenuta dal nostro Paese nei confronti del bilancio Ue.

Questo singolo elemento è, infatti, in sé sufficiente a segnalare la necessità di un radicale rinnovamento nell'approccio alla 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 scongiurando non solo lo spreco di risorse pubbliche, ma anche, in radice, un possibile *claw-back* 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.

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 ad esiti di decurtazione delle erogazioni, a seguito della dichiarazione della relativa spesa come "*non-eligible*" e, di conseguenza, la de-certificazione 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 dimostrazione (e alla rendicontazione) dell'effettuazione della spesa, ma alla dimostrazione del raggiungimento del risultato cui l'erogazione e il progetto tendevano. È a questa peculiarità che si fa riferimento quando si discorre di un 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.

I soggetti 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 dell'Igrue della Ragioneria generale dello Stato.

Il 62° "Considerando" del cennato "dispositivo" pone due elementi di rilievo sotto il profilo sistematico e sotto quello di corretta imputazione delle risorse della RRF: "Per garantire un'assegnazione efficiente e coerente dei fondi e il rispetto del principio della sana gestione finanziaria, le azioni intraprese a norma del presente regolamento dovrebbero essere coerenti e complementari ai programmi dell'Unione in corso, evitando però di finanziare due volte la stessa spesa nell'ambito del dispositivo e di altri programmi dell'Unione. In particolare, la Commissione e lo Stato membro dovrebbero garantire in ogni fase del processo un coordinamento efficace volto a salvaguardare la coesione, la coerenza, la complementarità e la sinergia tra le fonti di finanziamento. Gli Stati membri dovrebbero a tal fine essere tenuti a trasmettere le pertinenti informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti all'atto della presentazione dei loro piani per la ripresa e la resilienza alla Commissione. Il sostegno finanziario nell'ambito del dispositivo dovrebbe aggiungersi al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione, incluso il programma InvestEU. I progetti di riforma e di investimento finanziati nell'ambito del dispositivo dovrebbero poter ricevere finanziamenti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo".

I due elementi sono il divieto di sovrapporre più finanziamenti della stessa spesa ed il coordinamento teso alla salvaguardia di coesione, coerenza, complementarità e sinergia tra le fonti di finanziamento.

L'avvento del Ngeu determina, quindi, un rilevante impatto sulle politiche di coesione, ma non ne altera le caratteristiche.

La coesione sociale e territoriale rappresenta infatti uno dei pilastri fondamentali su cui poggia la programmazione e il contenuto dell'intero Pnrr. L'asse strategico dell'inclusione sociale, in particolare, punta a ridurre il divario di cittadinanza, a superare le disuguaglianze profonde, spesso accentuate dalla pandemia, a superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, accompagnando il processo di convergenza tra Sud e Centro-Nord quale obiettivo di crescita economica, come più volte richiesto nelle raccomandazioni della Commissione europea. Il Piano sottolinea che tali priorità non sono affidate a singoli interventi circoscritti in specifiche componenti, ma sono perseguite in tutte le missioni del Piano.

Questo ambiente "comune" con i fondi Sie determina un processo osmotico, sia sul piano della programmazione, sia su quello dei controlli.

L'attualità trova la sua più evidente sottolineatura nel più recente *audit* dell'ECA, che tocca un tema fondamentale che costituisce in fondo lo scenario della relazione annuale della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali e del *core business* delle sue attività sui fondi europei: "Il riesame dei meccanismi di attuazione dei fondi della politica di coesione e del meccanismo per la ripresa e la resilienza (RRF)".

La riprogrammazione delle risorse finanziarie non impegnate sui fondi Sie con il *React-EU* già indica una maggiore dimensione degli interventi ed una centralizzazione molto simile a quella del Pnrr.

Per quanto attiene all'area degli *audit*, va sottolineato che la Commissione europea ha, con il regolamento generale 1060/2021, creato un *corpus* unico di norme per 7 fondi europei attuati in regime di gestione concorrente.

In tale contesto, è importante l'estensione del principio dell'*audit* unico (art. 80) che prevede che i beneficiari dei fondi, come le piccole imprese ed i piccoli imprenditori, siano sottoposti a un unico controllo piuttosto che a molteplici controlli.

Tale previsione implica una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle autorità nazionali che dovranno razionalizzare la logica e l'organizzazione complessiva per gli *audit* cogliendo l'occasione per una configurazione definita del primo e secondo livello (autorità di gestione ed autorità di *audit*), applicando in pieno il principio di "*segregation of duties*", senza trascurare peraltro l'azione della Commissione e gli *audit* della Corte dei conti europea, sempre più orientati, questi ultimi, alla valutazione dei risultati, anche in occasione di *audit* finanziari, finalizzati alla *Das* ma che spesso sono diretti anche ad analizzare l'organizzazione strutturale di soggetti istituzionali.

Grande importanza ha l'attenzione alla "fase preventiva", che attiene alla messa in campo di chiare sequenze procedurali, logicamente ordinate, con l'indicazione degli elementi che si rivelano necessari per la valutazione dei risultati, soprattutto se la valutazione si spinge a verificare l'impatto sulla situazione preesistente (i cosiddetti *outcome* che dovrebbero essere depurati dalle possibili concause).

In proposito, si citano, nell'ambito degli investimenti indicati nel Pnrr e in particolare delle opere ferroviarie, i cosiddetti "benefici attesi".

A titolo di esempio, per gli interventi sulla rete ad alta velocità previsti nel Sud, orientati alla riduzione dei tempi di percorrenza ed all'aumento della capacità, le indicazioni sono piuttosto chiare:

- Napoli-Bari: al completamento del progetto la tratta sarà percorribile in 2 ore, rispetto alle attuali 3 ore e 30 minuti; ci sarà un aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora sulle sezioni a doppio binario, e un adeguamento delle prestazioni per consentire il transito dei treni merci di lunghezza fino a 750 m, senza limitazioni di peso assiale.

- Palermo-Catania-Messina: saranno realizzate le tratte intermedie del progetto, al completamento del quale si otterrà una riduzione del tempo di percorrenza di oltre 60 minuti sulla tratta Palermo-Catania rispetto alle attuali 3 ore, e un aumento della capacità da 4 a 10 treni/ora sulle tratte in raddoppio.

- Salerno-Reggio Calabria: al completamento dell'intero progetto, il tempo di percorrenza sarà ridotto di 80 minuti; inoltre, ci sarà un miglioramento delle prestazioni per consentire il transito dei treni merci, in particolare per il porto di Gioia Tauro ulteriori significative risorse sono previste da subito a valere su risorse nazionali.

Non può peraltro sottacersi che molti progetti sono già in corso e sono finanziati sia da fondi nazionali che da fondi europei.

Sarà quindi importante, al di là della chiusura dei progetti, in molti casi al di là dell'orizzonte temporale del 2026, essere in grado di dimostrare, nell'ambito delle opere pubbliche e quindi degli "investimenti", se l'ultimo lotto funzionale, finanziato con i fondi della RRF, ha raggiunto risultati realmente significativi, sotto il profilo del valore aggiunto recato rispetto alla situazione preesistente in termini quantitativamente rilevabili e qualitativamente rapportabili al soddisfacimento delle esigenze della collettività.

Anche per i "benefici attesi" che pure sono stati ritenuti un elemento importante anche per la valutazione di efficacia dell'azione, si dovrà fare attenzione ad un ridimensionamento dell'arco temporale di riferimento: non più quello della fine progetto (sempre valido ma non ai nostri fini), ma al 2026, termine del panorama temporale del Ngeu e della Rff e, quindi, del Pnrr.

Su di un piano prospettico, ma, allo stesso tempo, pragmatico che tiene conto dell'ottica integrata, nel quadro complessivo delle politiche di coesione che, come si è visto, costituisce l'ambiente comune del Pnrr e dei fondi Sie ed in agricoltura, la Corte e più in particolare la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali ha già avviato istruttorie come quella sull'"agricoltura sostenibile" e sul contributo del comparto alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Al fine di condurre una valutazione completa e integrata, saranno oggetto di osservazione sia i fondi stanziati nell'ambito della Pac, sia quelli derivanti da altre fonti di finanziamento, compresi quelli previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Saranno quindi analizzati, i “*progress*” fisici dei seguenti progetti contenuti nel Pnrr:

- Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica – M2C1 – Agricoltura sostenibile ed economia circolare – M2C1.2 Sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile – Investimento 2.2: Parco Agrisolare;

- Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica – M2C2 – Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile – M2C2.1 Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile – Investimento 1.1: Sviluppo agro-voltaico;

- Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica – M2C2 – Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile – M2C2.1 Incrementare la quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile – Investimento 1.4: Sviluppo biometano.

Alla stessa stregua ma su diversi temi sono state avviate le istruttorie relative al contesto delle doppie condanne per infrazioni in campo ambientale, come nel caso delle discariche, in collegamento sempre con la missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica M2C1, ed alla misura 1: Migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare.

In ultimo, consentitemi di toccare un argomento che è di rilevanza come quello delle frodi (art. 640-*bis* c.p.) e delle irregolarità nell'utilizzo dei fondi europei.

L'esperienza maturata sul fronte dei fondi Sie fa registrare diversi segnali incoraggianti sul piano del metodo, nonostante continuano a registrarsi ampie, e per molti versi rigide sacche di criticità. 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, perdipiù, ad essere erogati del tutto in un arco di anni assai breve. Esiste un profilo problematico chiaramente qualitativo che impegnerà gli operatori, *in primis* giuridici, nella costruzione di un nuovo disegno concettuale.

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 si incardina invece sulla dimostrazione del raggiungimento di obiettivi, tanto finali quanto intermedi (i ben noti “*milestones*” e “*targets*”), 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*.

Va infatti sottolineato un profilo che era stato già avanzato nella relazione annuale e cioè che in un ambiente sempre più finalizzato a verificare i risultati e l'impatto dei progetti, la mancanza nella costruzione del progetto stesso di una chiara identificazione, non solo dei risultati attesi, ma anche degli strumenti per poterli realizzare, così come, laddove questi elementi erano presenti, la non adeguata corrispondenza delle attività esecutive a quanto affermato, possono assumere rilevanza ai fini dell'identificazione dell'elemento soggettivo nella possibile integrazione della figura di reato.

* * *