

I SISTEMI DI CONTROLLO SULLE SPESE DEL PNRR

Chiara Bersani (*)

Ciò che particolarmente mi interessa in questa splendida occasione di incontro, della quale ringrazio l'Università di Bologna e il Presidente della Corte dei conti Guido Carlino, nonché tutti i membri del comitato scientifico e tutti gli autorevoli relatori per i preziosi interventi, è che essa consente una analisi dinamica e interattiva del sistema Pnrr, che questo contesto ci rende possibile svolgere congiuntamente, non solo tra giuristi ma anche con i diretti attori del Pnrr – o meglio direi con i vettori delle forze in campo – per poter fare partire e soprattutto fare giungere a destinazione la macchina della ripresa economica.

Dal punto di vista di un giurista, e particolarmente di un magistrato della Corte dei conti che si occupa del controllo di tipo giurisdizionale sull'utilizzo delle risorse del Pnrr, il “veicolo” concepito dal legislatore per la ripresa e resilienza non si presenta di tipo ordinario, ma piuttosto come un vettore a velocità notevolmente aumentata, in diretto prosieguo di una tecnica legislativa risalente all'inizio del periodo emergenziale.

Questa accelerazione si basa su diverse leve, le quali a loro volta sfruttano meccanismi diversi:

1) *la disciplina in deroga per i procedimenti di affidamento dei contratti*, artt. 1 e 2 del d.l. n. 76/2020, fa leva sul taglio di alcune fasi dei procedimenti di affidamento dei contratti e, conseguentemente, dei relativi tempi per giungere all'aggiudicazione;

2) *la deroga alle competenze ordinarie previste dalla legge per la gestione di determinati procedimenti* fa leva su una centralizzazione delle decisioni, che pure tende al taglio dei tempi connessi alla distribuzione della discrezionalità decisoria nei vari livelli decisionali ordinariamente previsti. Nel Pnrr si individua una struttura piramidale per la gestione di rilevanti settori di investimenti programmati, la quale consente un taglio dei tempi non solo del processo decisionale, ma anche del collegato procedimento di controllo (il quale risulta accentrato sugli atti del vertice decisionale, e non sulla pluralità di amministrazioni che possono essere coinvolte). Si pensi alle figure dei *commissari istituiti ex art. 9 del d.l. n. 76/2020*, le cui competenze assorbono le competenze ordinarie in relazione ai progetti individuati (1). Con il taglio dei controlli – in linea orizzontale (pareri e atti autorizzativi di amministrazioni coinvolte per la tutela di interessi specifico me l'ambiente o la sanità) e in linea verticale – il controllo preventivo della Corte dei conti si restringe ai “*provvedimenti di natura regolatoria, ad esclusione di quelli di natura gestionale*”, e si esercita a termini temporali dimezzati. Si pensi, ancora, alle competenze del “*Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa*” (art. 9, c. 8, d.l. n. 152/2021), presieduto dal Ragioniere generale dello Stato e al quale partecipa un magistrato della Corte dei conti per rendere più efficiente l'uso del *Recovery Plan* – cui partecipano dirigenti dei ministeri coinvolti, un componente della segreteria tecnica Mef, e rappresentanti di Bankitalia, Istat, Corte dei conti – che “*indica gli obiettivi da perseguire*” con l'utilizzo delle risorse, cioè le priorità, ed è quindi chiara espressione della tecnica di evitare dispersioni in più centri di competenza (2). Si pensi, infine, al *Comitato per gli investimenti* (art. 8, c. 4, d.l. n. 152/2021) quale “*struttura di coordinamento centrale per l'implementazione del Pnrr*” per la gestione di alcune specifiche risorse del Pnrr, i Piani urbani integrati, confluite nel “*Fondo ripresa resilienza Italia*” e affidate alla gestione della Banca europea per gli investimenti.

3) *La deroga al regime della responsabilità amministrativa per danno avanti alla Corte dei conti*, concernente l'esclusione dell'azione di danno erariale per ipotesi di colpa grave – se non di tipo omissivo –, operante sin dal 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del d.l. n. 76/2020) e (prevista) fino al 30 giugno 2023 (3). Qui l'elemento acceleratorio è stato rinvenuto, come è largamente noto, sul presupposto che la prospettiva di una responsabilità collegata alla propria condotta, posta in essere in violazione di norme, costituisca un “freno” all'agente nell'operare in applicazione della norma stessa; l'auspicata funzione acceleratoria della norma fa quindi leva sul momento psicologico della decisione dell'agente.

Il meccanismo sulla base del quale si fonda la tenuta di questa manovra di accelerazione è individuato dal legislatore nell'incremento del sistema dei controlli.

(*) Presidente della Sezione giurisdizionale della Regione Trentino-Alto Adige della Corte dei conti, sede di Trento.

(1) Ad oggi risultano individuate 102 opere, per un valore complessivo di 96 miliardi di euro, e nominati 49 commissari straordinari, con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

(2) Atteso che il comitato farà capo al Ragioniere capo e “opera in relazione alle linee guida stabilite dal Presidente del Consiglio e riferisce al Ministro dell'economia”.

(3) Art. 21 d.l. n. 76/2020: “*Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto [17 luglio 2020] e fino al 30 giugno 2023 la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*”.

Ciò risulta non solo dalle previsioni che introducono *nuove fattispecie che legittimano l'avocazione, o controlli di tipo sostitutivo* con i quali si tende a riparare ad una disfunzione del sistema quale l'inerzia dell'agente a cui spetta di provvedere (4); ma, soprattutto, dall'introduzione del *controllo concomitante*, con la verifica costante e in tempo reale del raggiungimento degli obiettivi prefissati – forma di controllo ben nota alla Corte dei conti, ma obiettivamente nuova per l'amministrazione, alla quale è finalizzata l'implementazione di tutta la struttura di monitoraggio e *audit* di cui al d.l. n. 77/2021.

Volendo insistere nell'utilizzo della metafora del vettore, il controllo concomitante è finalizzato a rafforzare i binari della corsia entro la quale procede la macchina a velocità accelerata del Pnrr, e la scelta del legislatore è stata di preferire questa accelerazione controllata rispetto al mantenimento di un controllo di tipo giurisdizionale che si pone a fine corsa, a chiusura del sistema, per garantire l'integrità del bilancio dello Stato a fronte della perdita delle risorse che si verifica nei casi patologici di "deragliamenti".

È evidente che l'esito di questa scelta dipende dalla tenuta del sistema in sé. Nell'auspicio comune, il sistema Pnrr deve superare una sfida non da poco conto:

- garantire che *tutte* le risorse siano spese, poiché le risorse non spese sono risorse perdute;
- garantire che le risorse siano spese *nei tempi previsti*: le risorse tardivamente impegnate sono risorse perdute;
- per gli obiettivi programmati, senza possibilità di conversione in diversi investimenti;
- *efficacemente*, cioè con aderenza del prodotto al fine per il quale il contributo è stato concesso.

Il rischio di perdita delle risorse che deriva dal regime di esenzione della responsabilità è però rilevante, se si considera infatti che la verifica di tali condizioni presenta, per il Pnrr, procedure peculiari e criteri particolarmente rigidi:

- a differenza di quanto accade per i fondi strutturali, dove il controllo della Commissione europea si svolge a campione, per le risorse del *Next Generation Plan* la Commissione europea controllerà tutti i contributi concessi: non c'è spazio per "zone franche" dal controllo;

- il *caso di errore* nella gestione delle risorse (che, per la vigente deroga al regime ordinario della responsabilità amministrativa per danno non è rilevante ai fini della legittimazione all'azione di danno erariale, e pertanto determina l'irrecuperabilità delle risorse al bilancio dello Stato) *genera*, invece, *l'obbligo di restituzione delle risorse al bilancio dell'Unione ai sensi della disciplina del NGUE* (per tramite del recupero al bilancio dello Stato e riversamento all'Unione, imposto dal *claw back*);

- l'art. 22 del regolamento (Ue) 2021/241 impone un sistema di controlli che garantisca il recupero delle somme erroneamente erogate: se dovessero accertarsi (da parte della Commissione) perdite di ingenza tale da compromettere il complesso equilibrio finanziario regolato dal NGEU e dal Pnrr, la reazione sanzionatoria dell'Unione non solo è del tutto prevedibile, ma si tradurrebbe in un ulteriore peso finanziario, oltre quello derivante dal *claw back*.

Di fronte a queste evidenze, che emergono da una analisi squisitamente giuridica della disciplina del Pnrr, si impongono alcune osservazioni.

La Corte si è già espressa in sede istituzionale nella memoria resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) sul disegno di d.l. 77/2021, rilevando i possibili rischi conseguenti all'eliminazione della garanzia del recupero avanti alla Corte dei conti, a carico del diretto responsabile, delle risorse che andranno comunque restituite al bilancio europeo. In più occasioni il Presidente Guido Carlini, confermando i seri rischi di perdita di risorse pubbliche, ha manifestato l'impegno a rendere quanto più concreta ed efficace la funzione di controllo.

In questa sede chi osserva dal punto di vista di un giurista non può perdere l'occasione di segnalare che il descritto sistema di equilibri lancia, già ad una sommaria analisi quale quella svolta, segnali di "*special*".

In primis, emerge che il sistema dei controlli non risulta coerente con le sue finalità e calibrato sulla "forza" delle leve sulle quali è incentrato.

La colpa grave di tipo omissivo, che per effetto della normativa in deroga ora esaminata rimane l'unica responsabilità (a parte il caso di dolo) perseguibile avanti alla Corte dei conti ai fini del recupero al bilancio dello stato delle risorse del Pnrr mal spese, rappresenta una frazione residuale della casistica delle azioni del procuratore contabile. Questa casistica consta principalmente in addebiti conseguenti all'omissione dei controlli, laddove questi siano stati del tutto assenti o sostanzialmente elusivi per inadeguatezza.

La parte statisticamente più corposa delle azioni del procuratore contabile per colpa grave concerne fattispecie di danno scaturente da condotte attive che concretano una cattiva gestione delle risorse pubbliche, condotte che mostrano

(4) Quanto alla legittimazione dei commissari *ad acta* individuati dalla Cabina di regia di cui all'art. 2 del d.l. n. 77/2021, titolare dei poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Pnrr: si prevede che la cabina promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi in capo al Presidente del Consiglio che in caso di perdurante inerzia, individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione ai progetti. Si vedano però anche i poteri sostitutivi disciplinati dall'art. 12 del d.l. n. 77/2021 2021, n. 152, "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose". (21G00166), in G.U., Serie generale, n. 265 del 6 novembre 2021.

una inescusabile trascuratezza dei doveri di diligenza connessi all'esercizio delle competenze dell'agente, o gravi errori di interpretazione o attuazione della normativa vigente, o una grave trasgressione di direttive o norme procedurali che impongono modalità chiare e inderogabili all'azione della pubblica amministrazione. Tali fattispecie, peraltro, risultano plausibilmente quelle che possono presentarsi nell'articolato sistema decisionale del Pnrr come risultante dalle plurime deroghe sopra analizzate, nel quale per contro il rischio di una perdita di risorse in conseguenza di una condotta omissiva di un agente è plausibilmente basso.

Ciò non solo in ragione della natura complessa del procedimento come oggi disciplinato in termini generali (partecipazione di più soggetti, con un effetto circolare di stimolo e controllo reciproco), ma soprattutto per effetto della centralizzazione della struttura decisionale dei progetti del Pnrr e della struttura di attuazione di tipo verticistico nel quale il processo di gestione risulta inserito, per i quali l'atto di indirizzo, di programma, la direttiva, costruiranno il tipico percorso per la trasduzione di tali decisioni ai livelli inferiori.

Pertanto, è plausibile pensare che come conseguenza diretta della attenuazione dei controlli di tipo giurisdizionale (con il regime della deroga all'ordinario regime della responsabilità) la gran parte delle risorse che dovranno eventualmente essere restituite all'Ue per cattiva gestione (deviazione da direttive, tempi e modi specificati nei progetti del Pnrr) non risulterà recuperabile al bilancio statale nei confronti dell'agente che ne sia responsabile.

Dunque, il Pnrr istituisce una struttura verticistica, se non accentrata, che è finalizzata a vincolare i soggetti che sono concretamente destinati a gestire le risorse, ma garantisce al contempo a questi stessi soggetti l'esenzione dalla tipica responsabilità erariale che si genera laddove essi di tali vincoli non tengano conto.

Un secondo segnale di contraddizione proviene dalla analisi obiettiva della funzione e dei limiti intrinseci dell'attività di controllo. Con una considerazione che penso sia del tutto condivisa dagli illustri colleghi che esercitano attualmente funzioni di controllo, deve rilevarsi che *difficilmente il controllo di tipo concomitante sarà in grado di intercettare tempestivamente l'anomalia decisionale dove risiede la causa dell'obbligo di restituzione.*

Si pensi alle fattispecie nelle quali si accerti che il progetto sia risultato sovradimensionato rispetto alla concreta capacità gestionale dell'ente, o alle reali esigenze dell'amministrazione, tale che il prodotto non sia risultato gestibile dall'amministrazione, o produttivo di alcun vantaggio. Si pensi, infatti, a quanto possa risultare difficile il rilievo *in tempi reali* (cioè prima che la decisione sia attuata) di elementi esterni al vaglio di fattibilità tecnica del progetto, ma incidenti sulla sua fattibilità in rapporto al particolare contesto economico, o geografico, o strutturale dell'amministrazione, tanto che il progetto può ben risultare, seppur attuato nei tempi e nei modi procedurali previsti, concretamente inefficace rispetto agli scopi che asseritamente si poneva di realizzare.

Sono tutti casi nei quali l'errore di valutazione, la anomalia strutturale o l'anomalia decisionale, sono molto più plausibilmente rilevabili *ex post* dai concreti segni di inefficienza del prodotto, che risulta concretamente inutile. Sono questi i casi tipici che emergono dal sindacato sull'attività discrezionale di gestione, che la procura contabile ordinariamente riscontra portando avanti al giudice della responsabilità una analisi contestualizzata della decisione, nella quale (al di là della forma e dei tempi in cui è stata presa, che possono ben risultare coerenti con le vigenti disposizioni) l'illegittimità della fattispecie si rinviene nell'irrazionalità della decisione rispetto al contesto (territoriale, strutturale, cronologico, di bilancio) nel quale è stata adottata: casi nei quali si evidenzia l'imputabilità di un errore secondo un giudizio di prognosi postuma, e che saranno con ogni probabilità rilevati dalla Commissione europea (la quale, analogamente a quanto può dirsi per la procura contabile che ricava tali dati da una specifica indagine, disporrà dei dati "di fine corsa", cioè dell'analisi di efficacia ed efficienza degli investimenti attuati con le risorse del Pnrr).

Last but not least, non può non convenirsi sul rilievo che il sistema dell'esenzione dal regime ordinario della responsabilità presenta anche un effetto psicologico controproducente rispetto all'obiettivo imprescindibile di *assicurare*, oltre che *rassicurare*: cioè, di garantire da un lato, all'agente, la tranquillità rispetto alle decisioni di attuazione di progetti assunte in conformità a piani programmi e direttive certi, e dall'altro, all'erario, la possibilità di recuperare le risorse al bilancio laddove mal spese, *id est* spese in difformità palese e ingiustificabile da tali programmi e direttive.

La previsione di elementi di deresponsabilizzazione, non v'è infatti dubbio, incentiva nell'agente una minore ponderazione della propria decisione e questa, a sua volta, determina maggiori rischi che ne consegua una cattiva gestione; ciò vale sia e soprattutto a livello di amministrazioni locali (per cui una ulteriore prospettiva di deresponsabilizzazione dei sindaci di comuni e province aggraverebbe ulteriormente la "tenuta" del sistema Pnrr), sia a livello centrale, ambito per il quale la recenti disposizioni hanno previsto l'assunzione di una rilevante quantità di personale a termine per l'attuazione del Pnrr. Come agirà questo personale, consapevole di rimanere esente da responsabilità anche laddove trasgredisca le più elementari regole dell'agire e persino le chiare e precise indicazioni del vertice?

La Corte di conti è pronta a fare la sua parte.

Oltre all'avvenuta istituzione del Collegio del controllo concomitante in sede centrale (5), con approvazione da parte del Consiglio di presidenza del regolamento per il suo funzionamento ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020, è

(5) In data 10 novembre 2021, con delib. n. 272, il Consiglio di Presidenza ha approvato il Regolamento concernente il Collegio di controllo concomitante, ai sensi dell'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76. Il controllo concomitante è esercitato in sede centrale sulla base del programma annuale deliberato dallo stesso collegio nel quadro della programmazione generale dei controlli.

stato disposto il diretto raccordo tra le risultanze di tale controllo e l'informazione della notizia di danno alla procura regionale (6).

Già da tempo il presidente Chiappinelli, approfondendo studi e riflessioni in materia (7), ha affermato la necessità di una visione di sistema delle risultanze del controllo auspicando che *“possano parallelamente svilupparsi le funzioni dei controlli e gli stessi giudizi di parifica, incentrati, come detto, sulla verifica degli equilibri finanziari”*, sì che l'esito del controllo è da tempo orientato a dare contezza ad un tempo dell'attività, del vaglio di legalità sotto il profilo contabile e di efficienza sotto quello sostanziale, nonché dell'impatto sugli equilibri di bilancio. Già in quella occasione il presidente Chiappinelli concludeva nel senso che *“In tale prospettiva appare fisiologico valorizzare i risultati che la Corte dei conti è in grado di raggiungere giovandosi proprio della sua articolazione territoriale e del patrimonio di expertise giuscontabile maturato nella sua lunga tradizione in posizione di costituzionale terzietà ed indipendenza dai Governi”*.

Inoltre, l'identità dei parametri e criteri di controllo utilizzati dalla Corte dei conti rispetto a quelli utilizzati dalla Commissione europea – prima ancora che una previsione del d.l. n. 77/2021 – è una realtà da tempo esistente in Corte, grazie al costante lavoro di ricerca e raccordo svolto dalla Sezione di controllo affari comunitari e internazionali, come può ben confermare il presidente Coppola, qui presente.

Infine, le ottime *skill* interne della Corte dei conti, dimostrate dal successo del controllo preventivo di legittimità a tempi ridotti nell'esperienza del “controllo dei sette giorni” sugli atti dei commissari straordinari (8) – che hanno consentito di garantire l'efficacia del controllo a tempi dimezzati che oggi è previsto per gli atti dei commissari straordinari nominati *ex art. 9* del d.l. n. 76/2020 – consentono con tutta serenità di dirimere i dubbi sollevati da alcuna parte della dottrina circa il rischio di un appesantimento dei procedimenti – perché non fondati sul dato reale, e atteso il dato normativo che consente comunque all'amministrazione, esercitando il previsto potere di autotutela esecutiva, di porre termine al procedimento pur in pendenza dei prescritti controlli della Corte dei conti.

Tuttavia, la limitata capacità del sistema di controllo interno del Pnrr, come attualmente configurato – estrema riduzione del controllo di tipo giurisdizionale e sbilanciamento verso un tipo di controllo interno –, *di intercettare le criticità che risulteranno invece rilevanti in sede di controllo svolto dalla Commissione europea avrà prevedibilmente la sua ricaduta*.

Se ciò dovesse riscontrarsi, anche ad esito di una compiuta attività di monitoraggio che sia condotta sino all'esito finale del progetto, cioè sino alla concreta verifica della congruità del prodotto con le finalità del progetto, sarebbe necessario un pronto ripensamento della deroga all'ordinario regime della responsabilità erariale, anche alla luce dei dubbi di legittimità costituzionale e di non aderenza al sistema di controlli imposto dall'art. 22 del regolamento Ue sul *Next Generation Plan*.

* * *

(6) Regolamento, cit., art. 2, c. 4: *“Nelle ipotesi in cui le gravi irregolarità gestionali di cui al comma precedente abbiano determinato anche una lesione degli interessi finanziari nazionali o eurounitari, deve essere indirizzata idonea segnalazione alla Procura generale che nell'esercizio delle proprie funzioni di coordinamento provvederà al successivo inoltro alle procure regionali territorialmente competenti”*.

(7) C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in “Evoluzione della contabilità pubblica al servizio della collettività”, giornata di studio in memoria di Salvatore Buscema, Roma, 10 marzo 2016.

(8) Controlli a tempi ridotti in ipotesi specificamente previste dalla legge (art. 41, c. 5, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 con riferimento alle delibere del Cipe relative all'approvazione delle fasi progettuali delle grandi infrastrutture; art. 33 l. n. 189/2016, con riguardo ai provvedimenti di natura regolatoria e regolamentare adottati dal commissario straordinario nominato per la ricostruzione post sismica a seguito degli eventi del 2016; art. 2, c. 4, d.l. 25 marzo 2020, 19, in materia di misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica Covid 10): il termine per l'esercizio del controllo preventivo è stato ridotto rispetto a quello ordinario di 60 giorni, disposto per la generalità degli atti delle amministrazioni dello Stato.