

RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI NEI CONTROLLI SULL'IMPIEGO DELLE RISORSE EUROPEE

di Marco Villani (*)

Gli interventi di finanza pubblica europea, divenuti imprescindibili in questa fase storica del nostro Paese, prevedono ordinariamente il supporto di attività di monitoraggio, controllo e *audit*. Proprio i programmi europei, sia quelli a gestione diretta – come ad esempio Erasmus, Horizon, Life, solo per citare i più noti –, sia quelli a gestione concorrente con Stati membri e regioni – i Pon e i Por –, hanno introdotto nei nostri approcci culturali e metodologici la logica del *project cycle management*, in cui il monitoraggio e il controllo rappresentano snodi essenziali di ogni attività di programmazione e attuazione di politiche pubbliche.

Un sistema ciclico e sempre più attento ai risultati concreti, dunque, dove l'equilibrio tra le diverse fasi ed il rispetto dei tempi di realizzazione costituisce il modello di riferimento, dettagliato e ribadito nella normativa generale così come negli atti di indirizzo e di gestione specifici, tra cui i cosiddetti Sistemi di gestione e controllo che regolano il ciclo di vita degli investimenti cofinanziati da risorse europee, nazionali e regionali.

Nulla di sconosciuto rispetto al vasto ambito del "controllo" che la Carta costituzionale riserva alla competenza della Corte dei conti.

Se le attività di controllo rivestono un'importanza fondamentale in tempi ordinari ed in ogni momento della realizzazione di investimenti usuali, ciò appare ancora più indispensabile in tempi straordinari con investimenti sfidanti per nuove dimensioni – sia in termini di tempi di attuazione sia per la mole delle risorse complessive – come quelli attuali previsti nel pacchetto *Recovery e Next Generation Eu*, che si vengono a sommare al programma settennale dei fondi europei 2021-2027.

L'Ue, a pari del nostro Paese, prevede nel suo assetto istituzionale un organo preposto ad un'attività di *audit* e controllo sui conti pubblici: la Corte dei conti. La Corte dei conti italiana – come rappresentato dal Presidente Guido Carlinò all'apertura dell'anno giudiziario – ha bene inquadrato il momento, i suoi fabbisogni, le implicazioni e le risposte da porre in essere. L'attività di pianificazione muove dalla programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021 (Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, art. 5, comma 1, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera 20/2020) e dalla Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali (delibera 1/2021). Un momento in cui la Corte ritiene "necessaria una riflessione sulle tipologie e le modalità di esercizio dei controlli da mettere in campo nel corso del 2021".

La Corte è consapevole del necessario aggiornamento della progettazione in corso e che "non è dato ancora sapere quando saranno realmente disponibili le ingenti somme del *Next Generation Eu* (Ngeu) e degli altri fondi previsti per il rilancio delle economie dei paesi dell'area dell'euro negli anni successivi a quelli interessati dalla pandemia", ma che "appare però sin da ora chiaro che le attività delle sezioni centrali e regionali di controllo dovranno essere non solo volte a verificare la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni, ma anche, e soprattutto, a verificare e valutare l'attuazione dei programmi di spesa, sotto i profili della tempestività delle realizzazioni e della qualità dei risultati, anche avvalendosi delle nuove forme di controllo concomitante", fino al punto di affermare che "è necessario quindi un radicale ripensamento delle finalità del controllo".

Il ruolo riservato dalla normativa europea alle funzioni di prevenzione e repressione dei fenomeni di corruzione, conflitto d'interessi e frodi soggetti alla Corte dei conti europea nelle fasi di programmazione ed affidamento, realizzazione e verifica *ex post* dei *target* e dei *milestone* in termini di *output*, è imprescindibile e racchiuso nel più ampio concetto di *audit*. Il massimo garante per lo Stato italiano di tale contrasto ad ogni forma di irregolarità non può che essere la Corte contabile nazionale.

È indispensabile, infatti, valorizzare i momenti di verifica e valutazione delle modalità mediante le quali saranno impiegate le ingenti risorse provenienti dall'Unione europea nei programmi di spesa, riferendo al Parlamento e alle assemblee regionali sul corretto, tempestivo ed efficace impiego delle somme disponibili. In tale prospettiva è più che mai necessario che le funzioni di controllo della Corte dei conti siano esercitate secondo canoni uniformi sia a livello centrale sia a livello territoriale. A tal fine è necessario che nelle delibere annuali di programmazione dei controlli, le sezioni di controllo centrali e regionali, tenendo conto delle nuove esigenze di verifica e valutazione dei programmi di spesa finanziati con le risorse europee, prevedano specifiche linee di attività di monitoraggio e controllo sull'impiego di dette risorse (1).

(*) M. Villani è magistrato della Corte dei conti.

(1) Corte conti, Sez. riun. contr., n. 20/2020 (n. 20/SSRRCO/INPR/20), Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021, Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, art. 5, comma 1, par. 1.

Risorse importanti, in grado di aumentare decisamente il volume complessivo a disposizione del nostro Paese: la Corte segnala, infatti, come l'Italia sia il quarto Paese per ammontare di risorse accreditate dall'Ue, dopo Polonia, Francia e Germania (nel 2018 era il quinto Paese) ed è quarta come "contributore netto" dopo Germania, Regno Unito e Francia, sia nel 2019 che nel medio periodo, ma i fondi del Ngeu e quelli strutturali invertiranno probabilmente la posizione dell'Italia (2).

L'intero sistema istituzionale italiano è chiamato ad un enorme salto di qualità, per non perdere un treno che stavolta sembra davvero l'ultimo; salto di qualità che non può essere caratterizzato solo da strumenti derogatori, ma che deve essere supportato da un miglioramento della *performance* e da una nuova visione rispetto allo svolgimento dei ruoli. Tra questi, la vigilanza ed il controllo non possono essere abdicati in nome di una maggiore efficienza, laddove l'efficienza – riducendosi ad una presunta mera accelerazione – facilmente andrebbe a detrimento dell'efficacia.

È infatti vero che, per dirlo con le parole della Corte dei conti, "la più elevata crescita in confronto al quadro tendenziale sarà principalmente trainata dagli investimenti fissi lordi resi possibili dal Ngeu che, con il loro effetto moltiplicativo sulla produzione, dovranno accrescere il reddito disponibile delle famiglie, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi finali. La qualità dei progetti selezionati per il finanziamento e la tempestività nella realizzazione appaiono quindi cruciali per garantire una ripresa dell'economia che poggi su un aumento del potenziale nel medio lungo periodo e che consenta, anche per questa via, di raggiungere una posizione fiscale di bilancio sostenibile. Il Paese dovrà dimostrare in altre parole un *mix* di capacità progettuale e realizzativa molto stringente vista l'esperienza degli ultimi anni" (3).

Pertanto, migliori *performance*, non minori controlli. In quest'ottica, "si conferma e si rafforza, innanzitutto, la necessità di fornire il proprio contributo per monitorare che le scelte assunte per intervenire sulla crescita e sulle difficoltà strutturali del Paese si traducano in azioni effettive e lo facciano in tempi coerenti con l'urgenza richiesta dalle difficoltà attuali. È infatti fondamentale fornire elementi e valutazioni necessari ad eventuali ricalibrature degli interventi, ove questi presentino impatti sui conti non in linea con le attese o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi. Con l'avvio del *Recovery Plan* tale necessità di verifica, di cui si dovrà far carico *in primis* la stessa amministrazione pubblica, verrà inevitabilmente ad ampliarsi e a costituire un elemento comune a tutte le aree del controllo. È in questo ambito che la Corte potrà svolgere un ruolo attivo – al pari di quanto richiamato dalla Corte dei conti europea – sull'utilizzo dei fondi di fonte europea per Ngeu cui sono ancorate le prospettive di ripresa nel breve termine". Nello specifico "si tratterà di monitorare il tiraggio dei progetti, il relativo stato di avanzamento e il rispetto delle finalità per le quali i fondi stessi sono assegnati all'Italia. La previsione di forme di controllo concomitante (secondo quanto previsto dall'articolo 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) relativamente a detti progetti per ciò che attiene, sia alla regolarità contabile della gestione, sia allo stato di attuazione finanziaria e reale dei progetti, potrà contribuire alla credibilità del piano di ripresa e resilienza italiano, anche nel rapporto con gli interlocutori europei" (4).

Attenzione sugli interventi straordinari, senza però sottostimare il raccordo e la necessaria interazione con politiche e investimenti ordinari, che rappresentano il corollario inscindibile di ogni azione: "condizione imprescindibile affinché lo sforzo messo in campo possa tradursi in effetto macroeconomico di rilievo, inoltre, è l'addizionalità degli investimenti pubblici inseriti nel Piano di ripresa e resilienza" (5). Per tale motivo la Corte si impegna a verificare l'avanzamento del pacchetto di investimenti infrastrutturali "extra Ngeu", affinché "non si disperdano risorse importanti già stanziata e programmate e non vi sia un effetto sostitutivo degli interventi inclusi nel Piano di ripresa e resilienza" (6).

Anche in questo le attività di controllo andranno rimodulate proprio in una logica integrata: "La valutazione dei risultati conseguiti consentirà anche di verificare in che misura gli investimenti attivati sono aggiuntivi o sostitutivi rispetto alle prestazioni "ordinarie". La Corte dei conti dovrà naturalmente continuare a svolgere un ruolo di ausilio alle amministrazioni pubbliche nell'impiego delle risorse provenienti dall'Unione europea. Un'attività volta a seguire l'attuazione nel tempo dei programmi, avendo come riferimento la qualità della spesa e la tempestività della realizzazione dei singoli interventi. I due regolamenti Ue 2020/460 e 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio hanno introdotto ampi margini di flessibilità per l'utilizzo dei fondi Sie della programmazione 2014-2020 ancora non spesi. Si tratta di risorse rilevanti (pari a 4,9 miliardi per le sole regioni, a 5,3 miliardi per i programmi operativi nazionali), con possibilità di rendicontazione pari al 100% del contributo comunitario (7).

Di cruciale importanza sarà dunque un'indagine più puntuale su "cosa sia stato effettivamente finanziato con la riprogrammazione e con quali risultati, sia a livello regionale che nazionale", di certo con un cambio di paradigma "per rispondere appieno alle difficoltà del momento l'attività di controllo deve fare un passo ulteriore per essere percepita non più solo a presidio di un efficiente utilizzo delle risorse, ma anche per la capacità di contribuire al rispetto sostanziale del rapporto di servizio che lega le istituzioni locali e le comunità. Ferma l'attenzione per una corretta gestione

(2) Corte conti, Sez. contr. affari comunitari, n. 1/2021, Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea.

(3) Corte conti, Sez. riun. contr., n. 20/2020, cit., par. 2.

(4) *Ibidem*, par. 3.

(5) Corte conti, Sez. contr. affari comunitari, n. 1/2021, cit., p. 47.

(6) Corte conti, Sez. riun. contr., n. 20/2020, cit., par. 29.

(7) *Ibidem*, par. 3.

delle risorse, va sviluppata, infatti, l'attività a presidio della qualità dei servizi resi nei diversi contesti territoriali verificando il rispetto effettivo dei diritti di cittadinanza. Vi è sempre maggior bisogno di un soggetto istituzionale che punti a evidenziare eventuali carenze e a sottolineare diversità non accettabili nella qualità dell'offerta pubblica. E ciò specie in tema dei servizi sanitari, sociosanitari, assistenziali, educativi e per il lavoro. Andrà poi rafforzato l'impegno per contribuire, attraverso l'attività di controllo, ad evidenziare le aree di spesa su cui è possibile intervenire con processi di razionalizzazione". A tal fine "la presenza diffusa e il continuo monitoraggio delle gestioni locali svolto dalle sezioni regionali in raccordo con quelle centrali può consentire un esame delle istanze e un monitoraggio delle esigenze provenienti dai territori, contribuendo alla composizione degli interessi dei diversi livelli di governo e delle diverse aree del Paese" (8).

Una missione rinnovata per la Corte, pronta a svolgere il proprio ruolo di "ausilio" mettendo in campo competenze e doti di adattamento rappresentate dal Presidente Guido Carlini durante la cerimonia di apertura dell'anno giudiziario, nella quale ha evidenziato che "per consentire la ripresa economica" di cui i fondi europei costituiscono il motore, la Corte è pronta al "monitoraggio dei programmi con riferimento alla qualità della spesa e alla tempestività della realizzazione dei singoli interventi".

Le parole del Presidente sono state la puntuale risposta al Presidente Draghi che, nella stessa occasione, aveva chiesto alla Corte, quale magistratura autonoma, indipendente, efficiente ed intransigente, di controllare il corretto impiego di queste risorse tese ad "investire sul futuro".

Con questi presupposti, proprio a partire dal 2021, l'attività di analisi della Corte "si svilupperà su due diversi fronti strettamente connessi: il monitoraggio dell'efficacia delle misure assunte per accelerare la realizzazione degli investimenti e l'analisi dei progetti in corso di realizzazione a seguito dei programmi affidati alle amministrazioni centrali e territoriali avviati negli ultimi anni e che sono stati ulteriormente finanziati anche con l'ultima legge di bilancio". Particolare attenzione sarà riservata alle misure riconducibili alle principali missioni individuate per il Ngeu: gli adeguamenti infrastrutturali previsti per il settore dei trasporti, per la digitalizzazione, per l'assistenza sanitaria, anche alla luce degli investimenti richiesti dall'emergenza Covid, per le strutture educative, per il risparmio energetico e per la gestione del ciclo dei rifiuti. Si comincerà dall'esame delle fasi di impianto che riguardano la struttura organizzativa, la selezione dei progetti e le caratteristiche complessive dell'intervento programmato (9).

È tuttavia necessario porre grande considerazione ad un cambio di approccio al controllo: "va segnalata infatti la peculiarità del nuovo dispositivo di rovesciare la prospettiva consueta di gestione dei fondi europei, prevedendo rimborsi a consuntivo non in base ai pagamenti effettuati, ma in base alla prova che le azioni programmate sono state realizzate ed hanno prodotto i risultati attesi in termini di benessere economico e sociale". Una forma di prova dell'utilità e dell'efficacia delle misure adottate, anche alla luce del piano di riforme adottate che riguarderanno, tra l'altro, la giustizia civile, il mercato del lavoro ed il sistema tributario. In questo quadro è necessario disporre di una struttura culturale ed organizzativa che impedisca fenomeni corruttivi su vasta scala o concentrazioni di poteri: a fronte di ciò, ogni soluzione semplificatoria non può risolversi in odiosa deroga deresponsabilizzante (10). Sempre all'apertura dell'anno giudiziario il Procuratore generale Angelo Canale ha assunto un impegno: "non un euro dovrà essere sprecato; non un euro dovrà finire nelle tasche dei profittatori, dei disonesti, dei criminali". La prova la forniscono i 27 milioni di euro di condanne per frodi nell'uso dei fondi pubblici, nazionali ed europei, inflitte nel 2020.

La Corte dei conti è quindi chiamata ad uno sforzo di supporto del sistema Paese in uno snodo cruciale a livello socioeconomico, uno sforzo migliorativo che già individua lacune e prospettive di sviluppo. A partire dalla "necessità di potenziare ed accrescere l'estensione e la qualità delle basi informative che alimentano le attività della Corte sia nelle sue strutture centrali che territoriali [...] indispensabile per poter rispondere appieno alla funzione di controllo e di stimolo al miglioramento della qualità dei servizi, che rappresenta un aspetto importante dell'impegno della Corte specie nelle realtà territoriali [...]. Il carattere capillare del controllo reso dalla Corte fa sì che le informazioni raccolte per le attività istituzionali possano essere raccordate con quelle presenti in altre banche dati. Ciò potrà consentire di proporre una lettura complessiva che arricchisca il contributo che la Corte può offrire in materia di finanza pubblica alle assemblee elettive e ai governi e, soprattutto, alla cittadinanza. Inoltre, l'interazione tra le sezioni consentirà l'elaborazione di metodi di analisi comuni, ciò a garanzia dell'uniformità delle analisi tra sezioni" (11).

In questo contesto una nuova finestra si apre con il controllo "concomitante", in parte nuovo, oggi rafforzato dalle recenti disposizioni normative, volto a correggere l'irregolarità anticipandola nella contestualità di un controllo svolto quasi senza soluzione di continuità accanto all'amministrazione: "In tal modo si risponde all'esigenza [...] di assumere le iniziative necessarie a rimuovere con sollecitudine – in linea con la funzione correttiva del controllo sulla gestione – le patologie emerse e di addivenire ad una rapida ed efficace utilizzazione delle risorse stanziato". In attesa di norme puntuali, possiamo immaginare un controllo svolto in modalità "circolare" che accompagni da vicino l'azione, dalla

(8) *Ibidem*, par. 3.

(9) *Ibidem*, par. 4.

(10) Corte conti, Sez. contr. affari comunitari, n. 1/2021, cit., p. 47.

(11) Corte conti, Sez. riun. contr., n. 20/2020, cit., par. 14.

programmazione all'esecuzione, con una Corte autorevole – che mette in campo l'ampio spettro di competenze e conoscenze di tutte le sue sezioni – nello svolgere una funzione consultiva prima della fase del rilievo (12).

È utile ricordare che la legge 21 marzo 1958, n. 259, prevede un controllo puntuale della Corte per gli enti cui lo Stato contribuisce periodicamente affinché queste ingenti somme pubbliche siano gestite nel rispetto della legittimità e dei principi di efficacia ed economicità. È un controllo svolto da una Sezione centrale per gli enti in via documentale o con un magistrato che partecipa alle sedute del consiglio di amministrazione e di revisione. È un controllo concomitante che si svolge nel corso della gestione attiva e che non incontra limiti finanziari o amministrativi. L'esito di tale controllo si concentra in una relazione indirizzata al Parlamento per l'esercizio dei poteri di indirizzo e vigilanza di sua competenza. Poiché sono stati appostati oltre 31,9 miliardi per il settore delle infrastrutture dei trasporti che potranno essere impiegati, ad esempio, anche attraverso contratti di programma con Rfi o Anas (con l'obiettivo di ridurre il divario Nord-Sud) o nelle infrastrutture strategiche portuali negli ambiti delle diverse autorità di sistema portuale italiane, si osserva che si tratta di enti tutti già vigilati puntualmente dalla Corte.

Non da ultimo, è opportuno un ragionamento approfondito sulla *governance* degli interventi e degli investimenti, a cui la Corte non si sottrae ricordando “la necessità che i controlli si svolgano sui risultati ottenuti da un'azione coordinata e condivisa da più amministrazioni [...] onde assicurare nel concreto la unitarietà delle funzioni di controllo intestate alla Corte, sviluppando forme di collegamento interno a partire dal raccordo con la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato [...] in raccordo con le Sezioni riunite in sede di controllo e la Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato [...] considerato il perimetro delle amministrazioni controllate, sempre più esteso oltre l'area dei tradizionali ministeri [...]. L'intera programmazione valorizzerà la cooperazione, già avviata, con la Sezione affari comunitari ed internazionali (in particolare in materia di gestione dei flussi migratori) e che potrà estendersi ad un contributo relativamente al ruolo delle amministrazioni centrali nell'ipotizzato piano di riforme strutturali che costituiscono parte integrante del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). Tale sinergia verrà sviluppata, in particolare, con riguardo alle sezioni regionali, anche in ragione della struttura del bilancio dello Stato, la cui spesa è costituita in maniera rilevante da trasferimenti verso i livelli di governo territoriali. In proposito, la Sezione centrale di controllo sulla gestione curerà modelli condivisi di istruttoria, anche d'intesa con la Sezione delle autonomie, indicando modalità e tempi per lo svolgimento delle indagini programmate in materia, valorizzando il patrimonio conoscitivo già acquisito ai fini del coinvolgimento delle sezioni regionali competenti (compatibilmente con le risorse disponibili)” (13).

In questo quadro il Consiglio di presidenza della Corte, riferendosi agli interventi, da realizzare con tempestività, declinati nel Pnrr, ha anch'esso autorevolmente auspicato che un ruolo competa anche alla Corte, a cui la Costituzione affida il compito di controllare, con le diverse modalità previste dalla legge, l'utilizzo legittimo, efficace ed efficiente delle risorse pubbliche nazionali ed europee.

D'altro canto lo stesso Trattato di funzionamento dell'Unione europea, all'art. 325, prescrive che gli Stati membri combattano contro le frodi e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace e che “gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari”. Tali sono le duplici funzioni svolte dalla Corte dei conti, alla quale è riconosciuta la giurisdizione anche per i danni cagionati direttamente al bilancio dell'Unione europea (Cass., S.U., ord. 10 settembre 2013, n. 20701; 2 dicembre 2013, n. 26935) e che vede la Commissione europea partecipare direttamente mediante intervento nei processi di responsabilità che hanno ad oggetto le frodi sui finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione (da ultimo, Corte conti, Sez. II centr. app., 30 dicembre 2020, n. 313).

Queste disposizioni del Tfeue impongono agli Stati membri un potenziamento delle misure di prevenzione e contrasto delle frodi per contribuire alla tempestiva attuazione dei programmi di investimento. In coerenza con questo presupposto è necessario mantenere, pur con i dovuti adattamenti procedurali, la cointestazione delle funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti quale autorevole istituzione italiana in grado di svolgere il ruolo di “garante” rispetto all'Europa e rispetto ai cittadini europei, in costante raccordo con la Corte dei conti europea come previsto dall'art. 287 del Tfeue.

* * *

(12) *Ibidem*, par. 34.

(13) *Ibidem*, par. 36.