

## LA GOVERNANCE DEL RECOVERY FUND ED IL SISTEMA DEI CONTROLLI

di Marco Villani e Sergio Vasarri (\*)

*Abstract:* Ci troviamo in una fase storica senza precedenti: i governi e le istituzioni, ad ogni livello, sono stati chiamati a definire e attuare interventi straordinari, i cui confini sono stati perlopiù dettati dall'analisi dei dati sanitari – intesi come dati relativi al contagio e alla capacità dei sistemi sanitari regionali e nazionali di erogare i servizi di cura –, con l'ulteriore riferimento delle previsioni sulla contrazione del Pil, cercando un equilibrio tra la necessità di garantire il distanziamento sociale e il contenimento degli effetti recessivi sull'economia e sul lavoro. In questo alveo si inserisce *Next Generation Eu* e il *Recovery and Resilience Facility* – il cosiddetto *Recovery Fund* –, il pacchetto di stimolo in materia di investimenti più ingente della storia, oltre che per la prima volta un intervento dell'Ue sui mercati per la contrazione di prestiti e acquisizione di capitali in favore dei propri Stati membri. Anche l'Italia è chiamata ad uno sforzo epocale, in termini di capacità amministrativa, semplificazione, migliori *performance*: sforzo che da più parti vuole essere supportato da impianti derogatori che accelerino i tempi, ma che non può non essere inquadrato in un sistema di garanzie istituzionali che possono rappresentare un valore aggiunto per l'azione amministrativa del nostro Paese. Se le attività di controllo rivestono infatti un'importanza cruciale in tempi ordinari e di investimenti ordinari, ciò appare ancora più indispensabile in tempi straordinari e di investimenti epocali – sia in termini di tempi di attuazione e che di risorse complessive – come quelli attuali previsti nel pacchetto *Next Generation Eu*.

*We are in an unprecedented historical phase: governments and institutions, at all levels, have been called upon to define and implement extraordinary interventions, whose boundaries have been mostly dictated by the analysis of health data – meant as data relating to contagion and the ability of regional and national healthcare systems to provide care services – with further reference to the forecasts on the loss of Gdp, seeking a balance between the need to guarantee social distancing and containment of the recessive effects on the economy and the labor market. This is where Next Generation Eu and the Recovery and Resilience Facility – the so-called Recovery Fund – are part of, the largest investment stimulus package in history, as well as for the first time an Eu intervention on the markets for the taking out of loans and capital acquisition in favor of their member States. Italy is also called to an epochal effort, in terms of administrative capacity, simplification, better performance: an effort that from many sides is meant to be supported by derogatory systems that speed up times, but which cannot but be framed in a system of institutional guarantees that can represent an added value for the administrative action of our Country. Whether indeed the control activities are of crucial importance in ordinary times and for ordinary investments, this appears even more essential in extraordinary times and for epochal investments – both in terms of implementation times and overall resources – such as the current ones foreseen in the Next Generation Eu package.*

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *La pandemia e i primi interventi di contrasto a livello sanitario e socio-economico.* – 3. *Next Generation Eu e Recovery Fund.* – 4. *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza.* – 5. *La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e il ruolo della Corte dei conti.*

### 1. *Introduzione*

Viviamo una fase storica senza precedenti: i governi e le istituzioni, ad ogni livello, sono stati chiamati a definire e attuare interventi straordinari, i cui confini sono stati perlopiù dettati dall'analisi dei dati sanitari – intesi come dati relativi al contagio e alla capacità dei sistemi sanitari regionali e nazionali di erogare i servizi di cura –, con l'ulteriore riferimento delle previsioni sulla contrazione del Pil, cercando un equilibrio tra la necessità di garantire il distanziamento sociale e il contenimento degli effetti recessivi sull'economia e sul lavoro.

Il nostro Paese, primo ad essere aggredito in maniera violenta e diffusa dalla pandemia, ha mostrato grande capacità di reazione ed enorme senso di responsabilità nei cittadini nel rispettare le norme draconiane assunte per limitare il contagio e la risposta dell'Europa, in termini di concreta e consistente disponibilità finanziaria, non si è fatta attendere.

In questo alveo si inseriscono *Next Generation EU* e il *Recovery and Resilience Facility* – il cosiddetto *Recovery Fund* –, pacchetto di stimolo in materia di investimenti più ingente della storia, che per la prima volta vede l'Ue intervenire sui mercati per la contrazione di prestiti e acquisizione di capitali in favore dei propri Stati membri.

Ottenuto lo stanziamento comunitario l'Italia è chiamata, per l'ennesima volta, ad accrescere in maniera significativa la propria capacità amministrativa, dimostrare l'adozione di un percorso di concreta semplificazione che migliori le *performance*. Tale sforzo non deve esaurirsi in procedimenti derogatori che accelerino i tempi, ma deve rimanere ancorato ad un sistema di garanzie legali ed istituzionali che possono rappresentare un valore aggiunto per l'azione amministrativa del nostro Paese e ne rappresentino una garanzia verso l'esterno.

---

(\*) M. Villani è magistrato della Corte dei conti; S. Vasarri è esperto di politica di coesione e programmazione dei fondi comunitari.

## 2. La pandemia e i primi interventi di contrasto a livello sanitario e socio-economico

Nell'immediatezza della diffusione del contagio del virus Covid-19, quella che in seguito è stata definita "prima ondata" (febbraio-maggio 2020), le istituzioni e la società civile hanno da subito considerato gli effetti socioeconomici della pandemia e delle misure di contrasto, risultate sostanzialmente nel distanziamento sociale e nel cosiddetto *lock-down*, ovvero la chiusura di tutte le attività non ritenute essenziali.

I governi e le istituzioni, ad ogni livello, sono stati chiamati alla progettazione, programmazione e attuazione di misure straordinarie, i cui confini sono stati perlopiù dettati dall'analisi dei dati sanitari – intesi come dati relativi al contagio e alla capacità dei sistemi sanitari regionali e nazionali di erogare i servizi di cura –, con l'ulteriore riferimento delle previsioni sulla contrazione del Pil, cercando un equilibrio tra la necessità di garantire il distanziamento sociale e il contenimento degli effetti recessivi sull'economia e sul lavoro.

Nelle prime settimane di diffusione del virus in Europa, il nostro Paese, come detto, è stato il più colpito: nella prima fase si è creduto da più parti nella possibilità di proteggere i confini nazionali riducendo o impendendo i movimenti, e che pertanto le misure sanitarie ed economiche fossero una questione squisitamente nazionale. Rapidamente, però, si è compreso che solo risposte unitarie avrebbero potuto raggiungere un livello di efficacia in grado di proteggere la salute dei cittadini e di ridurre l'impatto negativo sull'economia.

Successivamente ad una fase di ritardo di reazione da parte delle istituzioni europee, l'Unione europea ha cercato di mettere in campo tutta la propria capacità di mobilitare risorse economiche a contrasto della spirale negativa in atto: la Commissione ha avviato delle azioni rilevanti di modifica legislativa del quadro regolamentare dei Fondi strutturali e di investimento europei (Sie), così da fornire agli Stati membri e ai cittadini europei ulteriori strumenti di contrasto all'emergenza e di sostegno per una ripresa rapida e più efficace.

La Commissione ha approntato un pacchetto di misure (Crie, Sure, ReactUe) per mobilitare al più presto le risorse dei Fondi Sie 2014-2020 ancora disponibili, sia mediante l'utilizzo dei prefinanziamenti non spesi, sia mediante un'ampia flessibilità nell'applicazione delle norme europee sulla spesa. Ampia flessibilità che è andata ad impattare in maniera rilevante sulla sospensione dell'obbligo di cofinanziamento nazionale degli investimenti realizzati con i Fondi Sie e l'eliminazione dei vincoli di concentrazione tematica delle risorse. Ciò ha comportato e sta tuttora comportando, che i programmi operativi cofinanziati dai fondi europei possano beneficiare un finanziamento del 100 per cento di risorse comunitarie, liberando le risorse nazionali per utilizzi coerenti al contrasto alla pandemia ed ai suoi effetti socio-economici.

In questa prospettiva, il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) è in grado sostenere le imprese a far fronte agli *shock* finanziari a breve termine collegati alla crisi, ad esempio in termini di capitale di esercizio delle Pmi. Il Fondo sociale europeo (Fse), invece, può intervenire per sostenere regimi nazionali di lavoro a orario ridotto, modalità di *smartworking*, interventi di politica attiva e passiva del lavoro con particolare riguardo ai giovani colpiti da un'improvvisa riduzione dell'orizzonte professionale.

Inoltre, è ampliato all'emergenza sanitaria il ricorso al Fondo di solidarietà dell'Ue, che attualmente interviene in soccorso degli Stati membri solo in caso di calamità naturali, per un totale di 800 milioni di euro ai Paesi più colpiti, finanziando l'assistenza alla popolazione, le attrezzature mediche, il sostegno ai gruppi vulnerabili, le misure volte a contenere la diffusione della malattia e rafforzando la preparazione e la comunicazione.

Anche le altre istituzioni europee si sono mosse con gli strumenti a loro disposizione. Si veda ad esempio la Banca centrale europea (Bce), che ha rafforzato il così detto *quantitative easing*, a suo tempo voluto dal Presidente Draghi: il solo Programma di acquisto di emergenza pandemico (Pepp) ha triplicato i suoi volumi in appena 9 mesi, dagli iniziali 600 miliardi di marzo 2020, ad ulteriori 700 stanziati a giugno, fino al mese di dicembre quando il Consiglio direttivo della Bce ha aumentato la dotazione di altri 500 miliardi. Un totale di oltre 1.800 miliardi di euro, con operazioni garantite fino a marzo 2022 e con reinvestimenti fino a fine 2023 del capitale in scadenza dei titoli acquistati.

## 3. Next Generation Eu e Recovery Fund

A valle dei citati primi interventi emergenziali e settoriali sostenuti con le risorse già stanziati a livello europeo, gli Stati membri hanno iniziato a concepire uno strumento di contrasto e di ripresa più ampio, trasversale ai diversi settori della società e della produzione, con uno sviluppo su uno spettro temporale maggiore.

In estrema sintesi, è questa la *ratio* del pacchetto *Next Generation Eu* (Ngeu) e del *Recovery and Resilience Facility*. Il pacchetto Ngeu viene inserito nel quadro finanziario pluriennale dell'Ue (Qfp), il bilancio a lungo termine dell'Unione.

Il 2 maggio 2018 la Commissione Ue ha presentato delle proposte globali per la prossima generazione di programmi finanziati nell'ambito del Qfp 2021-2027: la proposta della Commissione prevedeva 1.135 miliardi di euro in impegni e 1.105 miliardi di euro in pagamenti (espressi in prezzi del 2018), pari all'1,11 per cento del reddito nazionale lordo (Rnl) dell'Ue a 27, che tenendo conto dell'inflazione corrispondono a un ordine di grandezza analogo a quello del bilancio europeo 2014-2020. La Commissione ha proposto, in sostanza, un aumento dei contributi nazionali al bilancio Ue dello 0,11 per cento del Rnl, unitamente ad una combinazione di risparmi e nuove entrate. A novembre 2020 si è raggiunto un accordo di massima su un Qfp a cui gli Stati membri andranno a conferire un 1,08 per cento del proprio Rnl per un ammontare complessivo di 1.074,3 miliardi di euro.

Le risorse ad oggi mobilitate nel bilancio europeo legate al Qfp 2021-2027 ed al Ngeu raggiungono un importo totale di 1.824,3 miliardi di euro.

L'ipotesi di dotazione e ripartizione finanziaria di *Next Generation Eu* è al momento in approvazione sulla base della decisione del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 e dell'accordo provvisorio raggiunto tra Consiglio e Parlamento il 18 dicembre 2020, come da tabelle che segue.

Tabella 1. Risorse Qfp e *Next Generation Eu* 2021-2027

<b>Quadro finanziario pluriennale e Ngeu 2021-2027</b>			
	Qfp	Next Generation Eu	Totale
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	132,8	10,6	143,4
2. Coesione, resilienza e valori	377	721,9	1.098,9
3. Risorse naturali e ambiente	356,4	17,5	373,9
4. Migrazione e gestione delle frontiere	22,7		22,7
5. Sicurezza e difesa	13,2		13,2
6. Vicinato e resto del mondo	98,4		98,4
7. Pubblica amministrazione europea	73,1		73,1
<b>Totale Qfp</b>	<b>1.073,6</b>	<b>750</b>	<b>1.823,6</b>

In questo *framework*, Ngeu è finalizzato a finanziare riforme e investimenti degli Stati membri attraverso prestiti e sovvenzioni, sia nell'ottica di contenere l'impatto socioeconomico della pandemia, sia nella prospettiva di medio-lungo periodo volta a rendere l'economia e la società europea più "resilienti" per sorreggere le sfide della transizione ecologica e digitale. Nello specifico, per finanziare Ngeu l'Unione europea contrarrà prestiti sui mercati finanziari internazionali a condizioni più favorevoli rispetto a quelle appannaggio dei singoli Stati membri, ridistribuirà le risorse così ottenute tra i Paesi medesimi e sosterrà i piani di rientro anche mediante l'introduzione di nuove risorse proprie provenienti da entrate fiscali legate alle emissioni di CO<sub>2</sub> alle frontiere e ad un sistema di scambio delle quote di emissione, ad una nuova tassazione sull'economia digitale, ad una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società.

Al di là delle considerazioni contingenti rispetto allo strumento specifico Ngeu, l'aspetto che risalta è che l'Ue sembra dunque muoversi sempre più nell'ambito degli interventi tipici di uno Stato nazionale in termini di economia pubblica.

Tabella 2. Ripartizione delle risorse di *Next Generation Eu*

<b>Ripartizione di Next Generation Eu in mld di euro</b>	
<b>Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza</b>	<b>672,5</b>
<i>di cui prestiti</i>	<i>360</i>
<i>sovvenzioni</i>	<i>312,5</i>
ReactEu	47,5
Orizzonte Europa	5
Fondo InvestEu	5,6
Sviluppo rurale	7,5
Fondo per una transizione giusta (Jtf)	10
RescEu	1,9
<b>Totale</b>	<b>750</b>

#### 4. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza

Per accedere ai fondi della *Recovery and Resilience Facility*, gli Stati membri devono presentare un Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). I Pnrr vanno presentati in forma definitiva a gennaio 2021 – mentre per i dettagli delle singole progettualità c'è tempo fino ad aprile 2021 – e vengono approvati dalla Commissione, dopo una procedura di consultazione degli Stati membri in seno al Consiglio europeo.

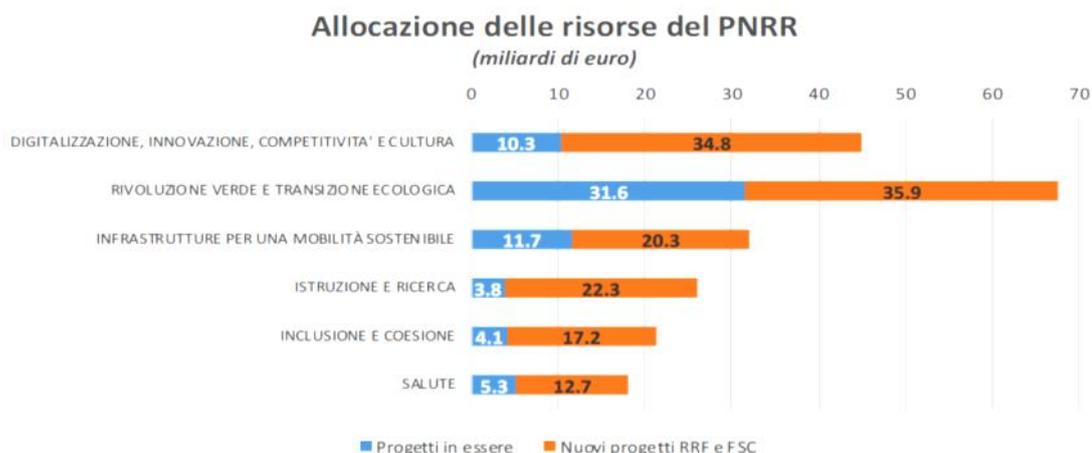
Il Pnrr per l'Italia è attualmente in fase di finalizzazione, affidato al Governo Draghi che vede in questa la sua prima sfida. Ad oggi appare costruito secondo questa sequenza logica: le sfide che il Paese intende affrontare; le missioni del programma a loro volta suddivise in *cluster* (o insiemi) di progetti omogenei atti a realizzare le missioni e, di conseguenza, vincere le sfide stesse; i singoli progetti di investimento, che saranno raggruppati nei *cluster*; le iniziative di riforma che saranno collegate ad uno o più *cluster* di intervento.

Il Pnrr presentato in bozza nella sua ultima versione lo scorso 12 gennaio 2021 sviluppa la strategia nazionale intorno a tre assi strategici e a cinque grandi aree di riforma. I tre assi strategici sono la Digitalizzazione e innovazione, la Transizione ecologica e l'Inclusione sociale. Le aree di riforma fanno invece riferimento alla promozione della concorrenza, al mercato del lavoro, alla riforma della giustizia, alla riforma del sistema giudiziario e ad una serie di interventi riformatori settoriali. Il Piano individua poi tre priorità trasversali: donne, giovani e Sud.

Questo macro-impianto strategico si sviluppa in sei missioni: 1) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (46,2 miliardi); 2) rivoluzione verde e transizione ecologica (68,9 miliardi); 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile (32 miliardi); 4) istruzione e ricerca (28,5 miliardi); 5) inclusione e coesione (27,6 miliardi); 6) salute (19,7 miliardi).

Le missioni sono poi ulteriormente dettagliate in componenti di azioni omogenee.

Tabella 3. Ripartizione delle risorse del Pnrr per missione



La bozza di Pnrr del 12 gennaio consente inoltre di ricostruire il *breakdown* degli impegni nel periodo di vigenza del Piano stesso – 2021-2026 –, in cui il nostro Paese intende investire circa 210 miliardi nel *mix* di sovvenzioni e prestiti messo a disposizione da Ngeu e Qfp. Di questi, 144,2 miliardi finanziano “nuovi progetti”, mentre i restanti 65,7 miliardi sono destinati a “progetti in essere” che dovranno ricevere, grazie alla loro collocazione all’interno del PNRR, una significativa accelerazione dei profili temporali di realizzazione e quindi di spesa.

Tabella 4. *Breakdown* finanziario del Pnrr per tipologia di intervento finanziario

	Dispositivo di ripresa e resilienza (Rrf)			ReactEu	Totale Rrf e ReactEu	Sviluppo rurale	Just Transition Fund	Altri programmi	Totale Ngeu
	Sovvenzioni	Prestiti	Totale						
2021	10.0	8.0	18.0	6.3	24.3	0.3	0.1	0.2	24.9
2022	16.2	14.0	30.2	4.2	34.4	0.2	0.1	0.2	34.9
2023	26.2	15.0	41.2	3.0	44.2	0.2	0.1	0.2	44.7
2024	9.5	30.9	40.4	0.0	40.4	0.1	0.1	0.1	40.7
2025	3.6	30.1	33.7	0.0	33.7	0.0	0.1	..	33.8
2026	0.0	29.6	29.6	0.0	29.6	0.0	0.0	..	29.6
Totale	65.5	127.6	193.1	13.5	206.6	0.8	0.5	0.7	208.6

##### 5. La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e il ruolo della Corte dei conti

Lasciando agli economisti tutte le considerazioni sulle misurazioni econometriche degli impatti attesi e degli effetti moltiplicatori, sulla presunta natura *supply driven* del Piano e quindi il suo inscindibile legame alle logiche di stimolo della domanda, sulla ricerca di precedenti e analogie – col piano Marshall, con le politiche di *recovery* dalla grande depressione del 1929, con il *New Deal* di Roosevelt, di matrice keynesiana –, il nostro intento è di focalizzarci sugli aspetti della *governance* del Piano, che hanno finanche provocato la nascita del nuovo Governo Draghi.

Lo schema di *governance* del Pnrr, presentato lo scorso 8 dicembre, descrive una struttura piramidale al cui vertice è posta una terna formata dal Presidente del consiglio, dal Ministro dell’economia e dal Ministro per lo sviluppo economico, supportata da capi-missione esterni alla pubblica amministrazione – con poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni competenti – e da strutture di tecnici per facilitare l’attuazione dei progetti. Lo schema prevede inoltre il coinvolgimento del partenariato in un “Comitato di responsabilità sociale”, con prevedibili funzioni consultive. Una *governance*, dunque, articolata che propone la creazione di ruoli e strutture peculiari, con un prevedibile costo di integrazione e un impegno per evitare sovrapposizioni, parcellizzazioni e colli di bottiglia.

Le voci che giungono da Bruxelles raccontano di una rinnovata fiducia per le modalità con cui il Governo declinerà quanto ad oggi tracciato: non tanto però rispetto alle specifiche soluzioni organizzative previste, quanto invece per capire se saranno adottate procedure speciali per l’utilizzo dei fondi, procedimenti semplificati rispetto agli ordinari

oneri burocratici che storicamente hanno comportato ritardi nella spesa e nell'attuazione con il conseguente rischio di defianziamento.

Se è vero che attualmente ministeri e regioni sono affannati nell'impiegare nei tempi previsti le risorse "ordinarie" dei fondi europei 2014-2020, non è peregrina una preoccupazione sulla capacità di assorbimento e impiego delle risorse star ordinare dei prossimi tre-sei anni. Di certo, per un piano così straordinario andranno messe in campo energie e soluzioni straordinarie. Non va infatti dimenticato che il Pnrr non è solo un piano di investimenti, ma anche – e forse soprattutto – un programma di riforme strutturali, che creino le condizioni per uno sviluppo tanto rapido, quanto duraturo.

L'adozione di misure straordinarie non può prescindere dal controllo (preventivo, successivo e fors'anche concomitante) della Corte dei conti.

Gli interventi di finanza pubblica europea prevedono, infatti, 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, circolare, dunque, dove l'equilibrio tra le diverse fasi costituisce il modello di riferimento, detagliato 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.

Se le attività di controllo rivestono un'importanza cruciale in tempi ordinari con investimenti ordinari, ciò appare ancora più indispensabile in tempi straordinari con investimenti epocali – sia in termini di tempi di attuazione sia di risorse complessive – come quelli attuali previsti nel pacchetto *Next Generation Eu*.

L'Ue, al pari del nostro Paese, è bene sottolinearlo, 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 ha bene inquadrato il momento, i suoi fabbisogni, le implicazioni e le risposte da porre in essere, a partire 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, c. 1, Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 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 (delib. n. 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".

L'intero sistema istituzionale italiano è chiamato ad una prova di serietà e di efficienza che non ammette sessioni di recupero. Prova che non può essere affrontata solo con strumenti derogatori, ma che deve essere sostenuta da un miglioramento della *performance* e da una nuova visione rispetto allo svolgimento dei ruoli che, però, non comporti riduzioni nella funzione di controllo.

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”* (1).

Pertanto, migliori *performance*, non minori interventi. 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*

(1) Corte conti, Sez. riun. contr., 16 dicembre 2020, n. 20, “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021 (ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti)”, par. 2.

*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” (2).*

*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. Ciò introduce una forma di condizionalità più intensa e stringente, che si accompagna alla condizionalità legata alle riforme (previste tra l’altro in materia di giustizia civile, mercato del lavoro, sistema tributario). In tale prospettiva, assumono rilevanza le questioni connesse con la necessità di disporre di un disegno procedurale e architettonico che, nell’impiego dei fondi europei, risponda all’esigenza di evitare fenomeni corruttivi su vasta scala o concentrazioni di poteri troppo ampie in sedi che non abbiano sufficiente accountability nei confronti del circuito rappresentativo; correlativamente, si pensi pure alle problematiche che presenterebbe una eventuale scelta di sottrarre aree gestorie eccessivamente vaste agli ordinari meccanismi di responsabilità politico-amministrativa, ad una verifica giudiziaria e ad un controllo (variamente inteso e configurato) indipendente ed imparziale” (3).*

*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 ipotesi 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. Una adeguata disponibilità di dati relativi al funzionamento e ai risultati conseguiti nei diversi settori dell’intervento pubblico è 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. Di qui l’impegno richiesto per integrare tra loro le basi dati già disponibili, ampliandone ulteriormente l’area di copertura. 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” (4).*

*In estrema sintesi, per migliorare le performance e sostenere la ripresa, non bisogna dare una spallata al sistema: piuttosto nessun soggetto pubblico può o deve essere estromesso, nessuno può abdicare al proprio ruolo perché, per dirlo con le parole di Sabino Cassese (5), “Lo Stato dispone di tutti gli strumenti normativi per non perdere l’occasione del Recovery Plan. Il punto è attuarli: credo che esista il pericolo di non rispettare i tempi imposti dall’Europa, per cui è necessario censire i più capaci funzionari e costituire unità interne alle amministrazioni, centrali e periferiche, con quei funzionari, che agiranno come agenti del cambiamento e reti di innovazione”.*

\* \* \*

---

(2) *Ibidem*, par. 3.

(3) Corte conti, Sez. contr. affari comunitari, n. 1/2021, “Relazione annuale 2020 sui rapporti finanziari tra l’Italia e l’Unione europea”, p. 47.

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

(5) Intervista a *la Repubblica*, 29 dicembre 2020.