

RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY: SISTEMA DEI CONTROLLI E RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI

di Angelo Maria Quaglini (*)

Abstract: Le iniziative europee *Next Generation Eu* e il *Recovery and Resilience Facility* costituiscono un nuovo passo nel processo d'integrazione europea e una rilevante occasione per assicurare la ripresa e il percorso verso la costituzione di economie sostenibili e resilienti a futuri *shock*. Le dimensioni finanziarie dei nuovi strumenti e le intrinseche esigenze di coordinamento hanno richiesto la predisposizione di un quadro regolamentare con procedure e tempi rigidi. In questo contesto, un ruolo centrale è rivestito dal tema dei controlli sull'utilizzo dei contributi e dei prestiti, al fine di garantirne una gestione nel rispetto del diritto nazionale e europeo, evitando ipotesi di frode, corruzione e conflitto di interessi. Anche la Corte dei conti sarà chiamata a confrontarsi con l'attività di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, sia nell'ambito delle tradizionali funzioni di controllo che l'ordinamento le assegna e, in particolare, in quello di tipo concomitante, sia negli eventuali ulteriori spazi di controllo che potranno aprirsi all'interno della *governance* del Piano.

The European initiatives Next Generation Eu and Recovery and Resilience Facility represent a new step in the integration process in the EU; they are an important opportunity to ensure the recovery and embark upon a path towards economies that are sustainable and resilient to future shocks. The financial envelope of the new tools and the intrinsic need for coordination have required the laying down of a regulatory framework with strict procedures and timelines. Against this background, controls and audit play a pivotal role in the use of the grants and loans, in order to ensure that they are managed in compliance with applicable Union and national law, preventing fraud, corruption and conflicts of interest. Corte dei conti will also be called upon to deal with the implementation of the National recovery and resilience plan, both within the traditional audit functions entrusted by the legal system and, in particular, the real-time audit function, and in the further potential control areas that will emerge in the governance of the Plan.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Approvazione, implementazione e monitoraggio dei Pnrr: aspetti procedurali e flussi informativi.* – 3. *Il ruolo del sistema dei controlli nei Pnrr.* – 4. *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza.* – 5. *La Corte dei conti nell'ambito del Pnrr: tra controlli tradizionali e nuovi presidi.*

1. *Introduzione*

L'emergenza economica e sociale indotta dalla pandemia di Covid-19 ha reso necessaria l'adozione, sia a livello nazionale sia a livello europeo, di ingenti forme di intervento pubblico per fronteggiare le conseguenze della crisi.

Sul primo fronte, in Italia sono state emanate molteplici misure emergenziali che hanno destinato una quota rilevante di risorse pubbliche agli obiettivi di sostegno alle imprese, ai lavoratori e al settore sanitario. Ciò ha reso necessaria, da parte del Governo, l'attivazione, per ben sei volte (1), della procedura straordinaria di scostamento temporaneo dal percorso di raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, prevista dall'art. 6 della l. n. 243/2012 per far fronte a eventi eccezionali (2). Nel complesso, il finanziamento delle spese aggiuntive ha richiesto deviazioni dal deficit programmatico per complessivi 108,3 miliardi nel 2020 (3) e per 32 miliardi nel 2021 (4), in termini di indebitamento netto; gli scostamenti sono ammessi grazie all'attivazione della "general escape clause" prevista dal patto di stabilità e crescita, la quale consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di

(*) A.M. Quaglini è magistrato della Corte dei conti e dottore di ricerca in diritto commerciale. Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni dell'autore, senza impegnare la responsabilità dell'Istituzione di appartenenza.

(1) In dettaglio, le procedure di scostamento, attuate mediante apposite relazioni predisposte dal Governo per l'autorizzazione parlamentare, si riferiscono, nelle prime cinque ipotesi, al bilancio 2020 e, nell'ultima, al 2021.

(2) Il citato articolo consente, in presenza di eventi eccezionali (definiti come periodi di grave recessione economica o eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, con gravi ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese), di discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico del saldo strutturale, sentita la Commissione europea e previa autorizzazione approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, indicando la misura e la durata dello scostamento, stabilendo le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definendo, nel contempo, il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine, con durata commisurata alla gravità degli eventi che lo hanno reso necessario (comma 3). Il piano di rientro può essere aggiornato con le medesime modalità al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

(3) Per una ricostruzione delle singole deviazioni, cfr. Ufficio parlamentare di bilancio, *Rapporto sulla politica di bilancio 2021, 2020*, pp 30 ss.

(4) Cfr. Relazione al Parlamento del 15 gennaio 2021, predisposta ai sensi dell'art. 6 della l. n. 243/2012.

aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che non venga compromessa la sostenibilità fiscale nel medio periodo (5).

Sul fronte europeo, le iniziative di risposta alla crisi si sono mosse su molteplici piani. Da un lato, si è agito per rimuovere eventuali ostacoli regolamentari, attraverso l'introduzione di un ampio regime derogatorio rispetto alla disciplina generale in tema di aiuti di Stato (c.d. *Temporary framework*) (6), al fine di predisporre le condizioni per un rapido intervento pubblico nell'economia da parte delle autorità nazionali. Dall'altro lato, sono stati introdotti rilevanti meccanismi di sostegno finanziario agli Stati membri con differenti finalità (7). Tra questi lo strumento più importante e innovativo, per la struttura e le caratteristiche operative, è rappresentato dall'iniziativa *Next Generation Eu* (8) e, al suo interno, dal Dispositivo per la ripresa e resilienza (9) (c.d. *Recovery and Resilience Facility*, di seguito, anche, Rrf), con una dotazione finanziaria di 672,5 miliardi (10), di cui 312,5 (11) destinati a sovvenzioni a fondo perduto (*grants*) e 360 da concedere in prestito agli Stati membri (*loans*) (12). Il nuovo strumento è finalizzato a sostenere un insieme coerente di riforme e progetti pubblici d'investimento, inseriti in appositi piani nazionali di ripresa e resilienza (di seguito Pnrr), che consentano di avviare la ripresa economica, proiettandola nella direzione degli obiettivi di transizione ecologica, di transizione digitale, di coesione sociale e territoriale, dedicando specifica attenzione ai riflessi delle scelte sulle future generazioni, in particolare sul fronte dell'istruzione e delle competenze.

L'importanza degli scopi perseguiti, il cui effettivo raggiungimento costituisce un fattore determinante per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea, nonché le rilevanti dimensioni finanziarie del Rrf, hanno richiesto la predisposizione di un articolato quadro regolamentare che disciplina in dettaglio il funzionamento dello strumento, definendo i requisiti e le caratteristiche delle misure da inserire nei piani nazionali (13), le procedure di autorizzazione di questi ultimi da parte delle autorità europee, l'iter di erogazione dei fondi (14), le modalità di monitoraggio e controllo della fase di attuazione, nonché le forme di "dialogo" tra le istituzioni coinvolte.

Ai fini del presente contributo, verrà di seguito riservata particolare attenzione alle procedure previste per l'approvazione, attuazione e monitoraggio del Dispositivo, nonché alle forme di controllo sullo stesso, atteso lo stretto legame funzionale che deve tenere insieme i due aspetti. In questo ambito, verrà approfondito il ruolo della Corte dei conti rispetto all'attuazione del Pnrr italiano, sia alla luce delle competenze istituzionali già attualmente svolte dalla

(5) L'attivazione della clausola di salvaguardia è stata disposta dal Consiglio dell'Unione il 23 marzo 2020 per garantire agli Stati membri la necessaria flessibilità di bilancio per finanziare le spese emergenziali. Essa trova fondamento giuridico negli art. 5 e 9 del regolamento 1466/1997, per quanto riguarda il braccio preventivo del Patto, e negli artt. 3 e 5 del regolamento 1467/1997, per quanto concerne il braccio correttivo. Va segnalato che la clausola derogatoria non incide sulle procedure coordinate del Semestre europeo che, quindi, continueranno a trovare applicazione. V. K.-J. Gern, S. Kooths, U. Stolzenburg, *When and How to Deactivate the SGP General Escape Clause?* in <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651376/IPOL_IDA\(2020\)651376_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/651376/IPOL_IDA(2020)651376_EN.pdf)>.

(6) V., al riguardo, la comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19*, (2020/C 91 I/01), più volte modificata nel corso del 2020 al fine di estenderne progressivamente l'ambito applicativo e il lasso temporale di operatività; da ultimo v. comunicazione del 28 gennaio 2021 (C-2021 564 final) che, tra le altre modifiche, ha esteso la scadenza del quadro temporaneo fino a fine 2021.

(7) Tra i principali interventi si richiamano la definizione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, lo schema *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (Sure), con una dotazione di 100 miliardi, per il sostegno alle politiche di sostegno ai lavoratori e la costituzione della linea *Pandemic Crisis Support* del Mes, per circa 240 miliardi.

(8) Lo strumento è istituito con il regolamento (Ue) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 e prevede una dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi, di cui 390 destinati a sovvenzioni e 360 a prestiti. A tal fine, con la decisione (Ue, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020, "*relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/Ue, Euratom*", è stato conferito alla Commissione europea il potere di contrarre prestiti sul mercato dei capitali, per conto dell'Unione europea, per un importo massimo di 750 miliardi (art. 5). È previsto che una parte delle obbligazioni (30% del totale) possa essere sottoforma di obbligazioni verdi (*green bonds*). L'entrata in vigore della decisione è subordinata alla relativa ratifica da parte degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali; l'Italia ha provveduto a darvi esecuzione con l'art. 21 del d.l. n. 183/2020.

(9) Il Dispositivo è stato istituito con il regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

(10) La quota massima riferibile all'Italia è pari a 196,5 miliardi.

(11) La cifra è valutata a prezzi del 2018; a valori correnti la stessa sale a 338 miliardi, applicando un deflatore fisso del 2% annuo. Sulla base della ripartizione preliminare a valori correnti, all'Italia sarebbero destinati circa 68,9 miliardi di contributi a fondo perduto, di cui 47,93 miliardi da impegnare nel biennio 2021-2022 e i restanti 20,96 miliardi nel 2023. Trattasi di un ammontare superiore a quello assegnato a Francia e Germania, rispettivamente 38,4 e 25,6 miliardi.

(12) La quota di prestiti riservata all'Italia è pari a 127,6 miliardi.

(13) I Pnrr devono declinare in modo dettagliato i programmi di riforme e investimenti da realizzare, corredandoli con target intermedi e finali e con stime puntuali dei costi; le misure proposte, ai fine dell'ammissibilità al finanziamento, devono risultare rispettose di alcuni "requisiti cardine" quali: il finanziamento del Dispositivo non può sostituire la spesa ricorrente nel bilancio nazionale, se non in specifici casi corredati da appropriata motivazione; deve essere rispettato il principio di addizionalità rispetto agli ulteriori finanziamenti europei, fermo restando il divieto di doppia copertura del medesimo costo; le misure finanziate non devono arrecare "un danno significativo" agli obiettivi ambientali dell'Unione (c.d. principio del *do no significant harm*). I piani, infine, dovranno comprendere almeno un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni per Paese 2019-2020 emanate dal Consiglio europeo e "fornire spiegazioni dettagliate" su come saranno affrontate dalle misure proposte e come queste permetteranno di risolvere le criticità.

(14) È previsto che il 70% delle sovvenzioni (218,7 mld) debba essere impegnato entro il 2022; mentre il restante 30% delle risorse (93,8 mld) sarà impiegabile nel 2023 tenendo conto del calo del Pil nel 2020 e nel periodo cumulato 2020-2021. Nel 2021 è consentita la possibilità agli Stati di chiedere un prefinanziamento nella misura massima del 13% del contributo a fondo perduto e dei prestiti.

magistratura contabile, sia con riguardo agli ulteriori potenziali spazi di intervento che potrebbero aprirsi nell'ambito della *governance* specifica del Piano.

2. Approvazione, implementazione e monitoraggio dei Pnrr: aspetti procedurali e flussi informativi

L'esigenza di garantire un'efficace ed efficiente attuazione del Rrf in realtà nazionali e ordinamenti giuridici differenti ha fatto emergere la necessità di prevedere una dettagliata disciplina degli aspetti procedurali delle varie fasi che scandiranno la vita dei Pnrr, dalla programmazione iniziale alla rendicontazione finale; a tale riguardo, le disposizioni del regolamento istitutivo del Rrf (regolamento n. 241/2021, di seguito Regolamento) sono integrate da apposite linee guida illustrative (15). Inoltre, attesa la necessità di coordinare i soggetti a vario titolo interessati alla corretta implementazione del Dispositivo – le varie autorità nazionali per quanto concerne i singoli Pnrr e le autorità europee per un *assessment* complessivo del Dispositivo – è prevista una fitta rete di flussi informativi, prevalentemente di tipo *bottom-up*.

Quanto alle procedure di funzionamento del Dispositivo, il quadro regolamentare prevede una rigorosa scansione temporale degli adempimenti necessari per l'approvazione dei Pnrr e la successiva erogazione dei fondi in fase attuativa. In primo luogo, i Pnrr dovranno essere sottoposti alla Commissione europea entro il 30 aprile 2021 (16); quest'ultima è chiamata a esaminarli entro due mesi dalla presentazione (17). A tal fine, il modello di valutazione prescelto si basa sulla verifica del rispetto dei criteri di pertinenza (18), efficienza (19), efficacia (20) e coerenza (21), da giudicarsi attraverso un sistema di *rating*. Qualora la valutazione si concluda con esito positivo, la Commissione formula una proposta di approvazione al Consiglio, il quale adotta la decisione di esecuzione, di norma entro quattro settimane.

In fase attuativa, l'erogazione dei contributi europei è condizionata all'effettivo avanzamento delle riforme e dei progetti di investimento, secondo il calendario e i target definiti nel Piano approvato. Infatti, solo a seguito del raggiungimento dei traguardi intermedii gli Stati possono sottoporre motivate richieste di pagamento alla Commissione europea. Dette richieste dovranno avvenire cumulativamente due volte l'anno. Previa valutazione del soddisfacente grado di conseguimento dei traguardi e dei target fissati e dopo aver acquisito il parere del Comitato economico e finanziario, la Commissione, entro due mesi dalla richiesta, autorizza l'erogazione del contributo finanziario. Viceversa, qualora venga riscontrato un grado insoddisfacente di realizzazione del Piano, la Commissione sospende il pagamento; la sospensione viene revocata qualora lo Stato membro dimostri, entro sei mesi, di aver adottato le misure necessarie per superare le criticità riscontrate nella valutazione della Commissione. In assenza di comportamenti riparatori da parte dello Stato, la Commissione procede a decurtare proporzionalmente l'importo dei fondi erogabili, dopo aver garantito un'ulteriore fase di contraddittorio con il termine di due mesi. La risoluzione definitiva degli accordi di finanziamento nell'ambito del Dispositivo avviene decorsi diciotto mesi dall'approvazione del Piano, senza che siano stati compiuti progressi concreti, da parte dello Stato, nella realizzazione delle misure in esso contemplate.

La rilevanza, anche sovranazionale, dei piani nazionali è testimoniata dalla circostanza che anche ai singoli Stati membri è riconosciuta la possibilità di rilevare gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi; in tal caso, ciascuno Stato può chiedere che il Presidente del Consiglio europeo rinvi la questione al successivo Consiglio europeo, paralizzando così l'erogazione dei fondi europei fino a quando il successivo Consiglio europeo non avrà discusso in modo esaustivo la questione (di norma non oltre i tre mesi).

(15) Cfr. *Commission staff working document Guidance to Member States Recovery and resilience plans*, 22 gennaio 2021, SWD (2021) 12 final.

(16) Il Piano può anche essere modificato, su richiesta dello Stato membro interessato, se non può più essere realizzato, in tutto o in parte, a causa di circostanze oggettive.

(17) In ossequio al principio di leale collaborazione, la Commissione effettua le attività valutative in cooperazione con lo Stato membro interessato. Sul punto, la Commissione può formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari. Lo Stato membro interessato fornisce le informazioni supplementari richieste e, se necessario, può rivedere il Piano, anche dopo la sua presentazione ufficiale. Lo Stato membro interessato e la Commissione possono concordare di prorogare il termine per la valutazione per un periodo di tempo ragionevole, se necessario.

(18) Il criterio della pertinenza attiene alla capacità del Pnrr di contribuire a fornire una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economico-sociale nazionale, sotto il profilo dei sei pilastri guida, nonché ad affrontare tutte, o un sottoinsieme significativo, delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche del Consiglio, di rafforzare il potenziale di crescita, di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, di garantire il rispetto delle quote allocative minime da destinare all'obiettivo della transizione ecologica (37%) e digitale (20%).

(19) Mira ad accertare che la giustificazione fornita dallo Stato membro in merito all'importo dei costi totali stimati del Pnrr sia ragionevole e plausibile, in linea con il principio dell'efficienza, nonché che gli oneri previsti siano commisurati all'impatto atteso delle misure sull'economia e l'occupazione. Rientra in tale criterio anche la verifica circa la capacità dei presidi proposti dallo Stato membro di prevenire, individuare e correggere la corruzione, le frodi e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, nonché di evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione.

(20) Tale criterio mira a verificare se il Pnrr sia in grado di determinare un impatto duraturo sullo Stato membro e se le modalità proposte (ossia calendario, traguardi e obiettivi previsti, nonché i relativi indicatori) siano idonee a garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci del Piano stesso.

(21) Attiene alla verifica del Pnrr sotto il profilo della connessione tra riforme e investimenti e della complessiva funzionalità degli stessi rispetto agli obiettivi di fondo.

In aggiunta alla verifica dell'attuazione concreta del Piano, l'erogazione dei contributi è subordinata a due tipologie di condizionalità: la prima è di carattere "macroeconomico" ed è finalizzata ad associare il Rrf al principio di sana gestione economico-finanziaria, prevedendo che la Commissione possa proporre al Consiglio una sospensione, totale o parziale, degli impegni o dei pagamenti qualora uno Stato non abbia adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che tale disavanzo non sia stato determinato da una grave recessione economica per l'Unione nel suo insieme. La seconda condizionalità attiene al rispetto del principio di sana gestione del bilancio dell'Unione e di tutela degli interessi finanziari della stessa; essa subordina l'assegnazione dei fondi alla capacità degli Stati di garantire assetti istituzionali interni in grado di assicurare che le loro autorità pubbliche agiscano in conformità alla legge, che i servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale perseguano i casi di frode (inclusi quelli di frode ed evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto), che le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche possano essere soggette a un effettivo controllo da parte di organi giurisdizionali indipendenti, sotto il profilo funzionale, finanziario e personale, e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Quanto, invece, ai flussi di *reporting*, per esigenze di monitoraggio centralizzato da parte della Commissione, ogni Stato membro è tenuto a riferire due volte l'anno, nell'ambito del semestre europeo, in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo Pnrr, attraverso un *set* di indicatori comuni definiti dalla Commissione. Le relazioni sui progressi compiuti dagli Stati membri sono veicolate nei programmi nazionali di riforma. Sulla base delle informazioni così acquisite, la Commissione, a sua volta, è chiamata ad effettuare una valutazione aggregata sullo stato di attuazione del Dispositivo. A tal fine, deve essere predisposta una relazione annuale, destinata al Parlamento europeo e al Consiglio, contenente informazioni sui progressi compiuti con i Pnrr degli Stati membri, attraverso i dati sui traguardi e sugli obiettivi, in particolare quelli attinenti alla sfera climatica e digitale, come pure sullo stato dei pagamenti e delle relative sospensioni (22). La Commissione è, inoltre, chiamata a presentare due relazioni di valutazione indipendente sull'attuazione del Dispositivo; la prima *in itinere*, entro il 20 febbraio 2024, e la seconda *ex post*, entro il 31 dicembre 2028. Tali relazioni di valutazione indipendente riferiscono, in particolare, sul grado di conseguimento degli obiettivi, sull'efficienza nell'uso delle risorse e sul valore aggiunto dalle stesse prodotto a livello europeo. La seconda relazione contiene, inoltre, una valutazione globale del Dispositivo, nonché del suo impatto nel lungo periodo.

Completa il quadro dei flussi informativi la previsione, all'art. 26 del regolamento, di una forma di "dialogo strutturato" tra le istituzioni europee coinvolte nel Dispositivo (Commissione, Consiglio e Parlamento), con lo scopo di garantire maggiore trasparenza e controllo democratico sull'utilizzo delle risorse finanziarie. Tale procedura si sostanzia nella possibilità, per le competenti commissioni parlamentari, di audire la Commissione in merito agli aspetti attuativi del Dispositivo.

3. Il ruolo del sistema dei controlli nei Pnrr

L'assetto dei controlli svolge un ruolo cardine nell'architettura operativa del Rrf; essi, infatti, in via fisiologica, sono funzionali a supportare la gestione delle misure inserite nei piani, fornendo i necessari elementi informativi per valutarne l'andamento e apportare eventuali correttivi in corso d'opera. In caso di evoluzione patologica della gestione, i presidi del controllo sono utili a individuare le illegittimità o i comportamenti fraudolenti, avviando le conseguenti azioni di recupero. La stessa Corte dei conti europea, nell'*Opinion* n. 6/2020, sulla proposta di regolamento istitutivo del Rrf, ha posto l'accento sull'importanza di un efficiente sistema di monitoraggio e di indicatori di *performance*, così come su quelle di definire esplicitamente il ruolo di *audit* della stessa Corte e di rafforzare le strutture di controllo nazionali, alla luce dei maggiori rischi connessi all'espansione finanziaria delle risorse pubbliche gestite.

Ed in effetti, il regolamento istitutivo del Rrf pone ampia enfasi sul sistema di controllo, sia nella fase programmatica e di approvazione dei piani, sia in quella successiva attuativa. Sotto il primo profilo, sebbene l'organizzazione delle strutture e funzioni di controllo sia rimessa ai singoli Stati, l'esame dell'adeguatezza di questi ultimi costituisce un ambito centrale di valutazione da parte della Commissione. Più in dettaglio, tra gli elementi in cui si declina lo scrutinio del Piano con riguardo al criterio dell'efficienza, figura l'idoneità dell'assetto dei controlli interni dello Stato membro a "*prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi, nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, comprese le disposizioni volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte di altri programmi dell'Unione*" (art. 19 del regolamento). La descrizione dei controlli interni in essere, infatti, costituisce uno dei contenuti tipici dei piani. Per questo profilo valutativo la Commissione deve accertare che quanto descritto nel Piano si basi su solidi processi e strutture, nonché individui attori, competenze e responsabilità per lo svolgimento dei compiti di controllo, garantendo agli incaricati delle funzioni di *audit* la necessaria capacità giuridica (in termini di poteri esercitabili) e amministrativa (in termini di risorse strumentali, umane e finanziarie) per esercitare le proprie competenze, nonché assicurando il rispetto del principio di separazione tra funzioni (23). Essenziale, in questo contesto, è anche la

(22) L'art. 16 del regolamento istitutivo prevede altresì, entro il 31 luglio 2022, una Relazione di riesame da parte della Commissione, sempre rivolta al Parlamento europeo e al Consiglio.

(23) Quanto all'organizzazione dei presidi amministrativi di prevenzione, in particolare dei fenomeni di corruzione, v. A. Peta, *La corruzione oltre la repressione: un'analisi del nuovo sistema integrato di prevenzione dalla legge n. 190/2012 alla legge n. 3/2019*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, fasc. 4, 42. L'A. mette in luce che, in base alle indicazioni dei principali organismi internazionali (United Nations, *Convention against corruption*, New York, 2004; Intosai, Issai 5700, "*Guideline for the audit of corruption prevention*") un efficace sistema anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni deve essere strutturato su tre momenti centrali: quello della prevenzione

possibilità, per le funzioni di controllo, di avere accesso ai dati e alle informazioni utili per l'espletamento delle proprie attività di verifica, nell'ambito degli strumenti informatici gestionali e di monitoraggio dei piani.

Il ruolo chiave dei controlli è testimoniato dalla circostanza che, in caso di valutazione di inadeguatezza degli stessi, la Commissione può richiedere agli Stati un piano d'azione urgente per il superamento delle criticità, con specifici target, il cui conseguimento diviene una precondizione per l'accesso ai contributi.

Parimenti, in corso di gestione del Piano approvato, il tema dei controlli torna di rilievo sotto molteplici profili. In primo luogo, le richieste di pagamento da parte degli Stati alla Commissione devono essere suffragate da idonea documentazione attestante il raggiungimento dei traguardi intermedi. Più in dettaglio le stesse vanno accompagnate con: *i*) una dichiarazione del responsabile del Piano circa l'utilizzo corretto delle risorse, la completezza, accuratezza e affidabilità delle informazioni fornite a corredo della richiesta, nonché sulla capacità dei controlli in essere di assicurare una gestione dei fondi nel rispetto del principio di legalità e di sana gestione finanziaria; *ii*) un resoconto degli *audit* condotti, del relativo livello di copertura della spesa effettuata, delle debolezze riscontrate e delle misure correttive adottate. In secondo luogo, anche a seguito dell'erogazione dei contributi, devono essere poste in essere tutte le iniziative di controllo ritenute necessarie, proporzionalmente alle spese sostenute, per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea; ciò impone che, nel caso in cui siano rilevate frodi o irregolarità, frutto di episodi di corruzione o di conflitto di interesse, siano avviate le necessarie azioni di recupero presso il destinatario delle somme, pena la riduzione proporzionale del sostegno dovuto allo Stato nell'ambito del Dispositivo.

4. La Corte dei conti nell'ambito del Pnrr: tra controlli tradizionali e nuovi presidi

Alla luce del rilevante impatto finanziario e amministrativo, le attività connesse con la predisposizione e attuazione del Pnrr assumeranno rilievo anche per le funzioni di controllo che l'ordinamento vigente assegna alla Corte dei conti, sia a livello centrale che regionale. *In primis*, l'implementazione dei progetti inclusi nel Piano implicherà l'adozione di atti amministrativi i quali, ove rientranti nell'elenco previsto dall'art. 3 della l. n. 20/1994 (quali, ad esempio, gli atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie oppure i decreti che approvano contratti), sono sottoposti al riscontro preventivo di legittimità. Tale forma di controllo appare coerente con l'esigenza, promossa nel quadro regolamentare, di garantire la conformità all'ordinamento nazionale ed europeo delle attività amministrative poste in essere in attuazione del Pnrr; le verifiche di legittimità *ex ante* consentono, inoltre, di dare maggiore certezza alla successiva fase attuativa, poiché il relativo “esito favorevole agevola una maggiore serenità ed equilibrio nell'esercizio dell'azione amministrativa in quanto elide l'elemento psicologico della responsabilità, pur nei limiti dei profili presi in considerazione in sede di controllo” (24). Al riguardo, la necessità di garantire il rispetto delle scadenze temporali contemplate nel Piano, renderà auspicabile l'adozione di misure organizzative volte a coniugare i tempi del controllo con l'esigenza di celerità che caratterizza i progetti del piano, assegnando a questi ultimi una priorità nell'esame. In secondo luogo, l'effetto delle risorse derivanti dall'iniziativa Ngeu e, più nello specifico dal Dispositivo di ripresa e resilienza, costituirà oggetto di analisi e valutazione nell'ambito dei principali referti sulla finanza pubblica prodotti dalle Sezioni riunite in sede di controllo, come evidenziato nella programmazione per il 2021 (25).

Sarà, tuttavia, il controllo sulla gestione il campo privilegiato nel quale la Corte dei conti verrà chiamata a confrontarsi con lo stato di realizzazione dei progetti che compongono il Pnrr. Tale sfida è comune alle Istituzioni superiori di controllo, in ambito internazionale. La stessa Corte dei conti europea ha recentemente indicato, nella propria programmazione per il 2021 (26), che una su quattro delle nuove iniziative di *audit* avrà ad oggetto la risposta dell'Ue alla pandemia e l'attuazione dell'iniziativa Ngeu.

In ambito italiano, un'indicazione chiara in tal senso deriva dallo stesso legislatore, il quale ha recentemente integrato lo strumentario a disposizione della magistratura contabile per esaminare tempi e modi della gestione amministrativa con riguardo ai principali piani e programmi da cui dipende la ripresa economica. Si fa riferimento all'art. 22 del d.l. n. 76/2020 (di seguito d.l. Semplificazioni) il quale statuisce che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, c. 2, della l. n. 15/2009, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. È evidente che le misure di attuazione del Pnrr rientrano a pieno titolo nel perimetro applicativo della nuova norma, atteso il rilievo che le stesse rivestono per il superamento della crisi sanitaria ed economica.

(*fraud prevention*); quello della rilevazione di fatti illeciti (*fraud detection*) e quello della reazione a questi ultimi (*fraud response*). In sostanza, secondo questa impostazione, i presidi anticorruzione rappresentano un tassello della *governance* complessiva delle amministrazioni pubbliche e sono tesi ad evitare, per quanto possibile, gli atti di corruzione, nonché – al verificarsi degli stessi – a consentirne l'accertamento e la conseguente reazione repressiva e sanzionatoria.

(24) Cfr. G. Carlino, *Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2021*.

(25) Cfr. Corte conti, Sez. riun. contr., 16 dicembre 2020, n. 20, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, fasc. 6, 116, con nota di richiami secondo cui “le attività [...] 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. Nelle difficili fasi della gestione della pandemia e, ancor più, in quelle di ripresa che si dovranno affrontare dopo l'auspicabilmente rapido superamento della situazione emergenziale, è necessario quindi un radicale ripensamento delle finalità del controllo”.

(26) Cfr. European Court of auditors, *Our 2021+work programme*, 2021, in <<https://www.eca.europa.eu>>.

La *ratio* della norma è quella di avvicinare il momento del controllo a quello della gestione amministrativa, al fine di ampliarne i benefici per quest'ultima, consentendo di intervenire con tempestività ed evitare ritardi e irregolarità attuative in settori cruciali per il superamento della crisi e lo sviluppo economico. La disposizione appare peraltro raccogliere le raccomandazioni che promanano dagli organismi internazionali come l'*International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) il quale pone l'accento sull'opportunità, per le Istituzioni superiori di controllo, di dare priorità all'esame delle politiche pubbliche volte a fronteggiare la crisi, attraverso *real-time audit*, ossia *audit* svolti mentre i programmi di spesa sono ancora in corso di esecuzione (27).

Nel panorama italiano questa forma di controllo affonda le proprie radici nello stesso schema originario del controllo sulla gestione *ex art. 3, c. 4, l. n. 20/1994*, per il quale già era contemplata la possibilità di svolgimento "anche in corso di esercizio". Successivamente, questa linea di controllo è stata ulteriormente sviluppata con l'*art. 11 della l. 20 marzo 2009, n. 15*, il quale ha disciplinato procedure, obiettivi ed effetti del controllo concomitante della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in corso di svolgimento. La richiamata norma, infatti, contempla la possibilità, per la Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti commissioni parlamentari, di effettuare controlli su gestioni pubbliche statali *in itinere*. In caso di accertamento di gravi irregolarità gestionali o deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte, previa attivazione del contraddittorio, riferisce al ministro competente; quest'ultimo può arrivare a disporre la sospensione dell'impegno delle somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora, invece, emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua le cause e ne dà comunicazione al ministro competente; in questa ipotesi l'amministrazione interessata è tenuta ad adottare, entro sessanta giorni, i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà per il ministro di comunicare, al Parlamento e alla Corte dei conti, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte stessa (28).

Tale norma rappresenta l'archetipo su cui si innesta il modello di controllo concomitante previsto dal d.l. Semplificazioni, il quale, pur nell'ambito della medesima struttura morfologica, presenta taluni elementi di discontinuità rispetto alla disciplina antecedente. Si fa in particolare riferimento all'ampliamento dei soggetti cui spetta l'iniziativa (estesa al Governo), al perimetro oggettivo di applicazione (principali piani/progetti/programmi relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale) e agli effetti degli accertamenti della magistratura contabile. Tale ultimo profilo merita una particolare attenzione. L'individuazione, da parte della Corte dei conti, di eventuali gravi irregolarità gestionali o rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi viene immediatamente comunicato all'amministrazione per le valutazioni di competenza in punto di responsabilità dirigenziale *ex art. 21, c. 1, del d.lgs. n. 165/2001*. Il legislatore crea in tal modo una stretta connessione tra gli esiti dell'esercizio della funzione di controllo e la responsabilizzazione dei *manager* pubblici.

La novella sugli effetti degli accertamenti del controllo concomitante va letta in parallelo con la previsione di cui all'*art. 21, c. 2*, che limita, temporaneamente, la perseguibilità dei danni erariali scaturenti dalle condotte attive poste in essere con colpa grave, con l'intento di superare il fenomeno dell'amministrazione difensiva (29). In sostanza, nell'equilibrio complessivo dell'intervento operato con il d.l. Semplificazioni, il legislatore sembra compensare le restrizioni del perimetro della responsabilità patrimoniale per danno erariale dei dirigenti pubblici, con una maggiore incisività dei controlli sotto il profilo delle conseguenze in termini di responsabilità dirigenziale. Tale bilanciamento appare tuttavia fortemente squilibrato e suscettibile di contribuire ad un processo di ampia deresponsabilizzazione del personale pubblico, contrariamente alle esigenze di maggiore prudenza e perizia gestionale che la rilevanza economica e sociale del Pnrr imporrebbero. Da un lato, infatti, la limitazione dell'area di perseguibilità degli illeciti erariali per condotte attive è generale; essa investe tutti i settori dell'attività pubblica, non solamente quelli legati agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, determinando un abbassamento degli standard professionali esigibili per il personale pubblico, senza eguali nel panorama delle altre forme di responsabilità risarcitoria. Dall'altro lato, il condivisibile riconoscimento di una maggiore effettività agli esiti del controllo concomitante attraverso il collegamento diretto con l'istituto della responsabilità dirigenziale riposa sul presupposto di un sistema di valutazione della *performance* in grado di verificare le capacità gestionali dei *manager* pubblici. Presupposto che non appare allo stato

(27) Cfr. Intosai Development Initiative, *Accountability in a time of crisis. How Supreme Audit Institutions and development partners can learn from previous crises and ensure effective response to Covid-19 in developing countries*, 2020, in <www.intosaicbc.org>.

(28) Sul punto, v. G. D'Auria, "Legge Brunetta", *Corte dei conti e riforme dei controlli*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, 389 ss.; G. Colombini, *Corte dei conti e controlli interni*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2013, 685 ss.

(29) Per un'analisi del fenomeno nella letteratura economica, v. F.M. Artinger, S. Artinger, G. Gigerenzer, C.Y.A.: *Frequency and Causes of Defensive Decisions in Public Administration*, in *Business Research*, 2018; S. Battini, F. Decarolis, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2019, 293 ss. In dottrina, v. anche L. D'Angelo, *Danno erariale e c.d. "decreto semplificazioni": i mobili confini della responsabilità*, in <www.lexitalia.it>, 2020; M. Perin, *Niente più responsabilità amministrativa per colpa grave?*, *ibidem*, 2020. In merito ai dubbi di compatibilità costituzionale della disposizione, v. L. Carbone, *Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata"*. *Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "decreto semplificazioni")*, in <www.federalismi.it>, 4 novembre 2020. In ordine alle prime applicazioni giurisprudenziali della norma, v. Corte dei conti, Sez. I centr. app., 2 settembre 2020, n. 234, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, fasc. 5, 202, con nota di richiami di A. Peta; L. D'Angelo, *Il "nuovo" dolo erariale nelle prime decisioni del giudice contabile* (nota a Corte conti, Sez. I centr. app., 2 settembre 2020, n. 234), in <www.lexitalia.it>, 2020.

suffragato dall'esame degli esiti dei cicli di valutazione della *performance*, da cui emergono dubbi circa l'idoneità del sistema ad operare una effettiva differenziazione sulla base dei risultati conseguiti (30).

Accanto alle funzioni di controllo già ordinariamente svolte dalla Corte dei conti, a quest'ultima potrebbe essere riconosciuto un ruolo esplicito anche all'interno della *governance* specifica del Pnrr. Sebbene l'organizzazione e l'effettuazione dei vari livelli di controllo interno sui singoli progetti di spesa spettino alle amministrazioni responsabili, la disamina del regolamento istitutivo del Rrf mette in luce diversi momenti in cui potrebbe rendersi opportuno il coinvolgimento diretto della Corte dei conti. Si fa riferimento, ad esempio, all'attività di validazione generale dei costi stimati dei Pnrr, in fase di presentazione degli stessi, o a quella di eventuale attestazione del raggiungimento dei risultati intermedi nell'ambito del *reporting* semestrale richiesto dal regolamento; trattasi di ambiti in cui l'intervento dell'*auditor* esterno e indipendente contribuirebbe ad accrescere la credibilità del Pnrr italiano, anche nel rapporto con gli interlocutori europei.

Infine, l'attuazione del Piano comporterà un'inevitabile intensificazione delle attività di collaborazione con la Corte dei conti europea, in attuazione dell'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'Ue, il quale sancisce il principio di cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con quest'ultima, nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale. L'esercizio dei controlli affidati all'*auditor* europeo sull'utilizzo dei fondi del Ngeu imporrà alla Corte dei conti di svolgere una funzione di *trait d'union* tra il primo e le amministrazioni di spesa, al fine di agevolare le verifiche e i riscontri.

L'eventuale affidamento di nuovi compiti dovrebbe, naturalmente, essere accompagnato dall'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie e strumentali, come peraltro raccomandato a livello internazionale (31) e contemplato nello stesso regolamento istitutivo n. 241/2021 (32), al fine di evitare che il relativo svolgimento comporti un abbassamento del livello di attenzione sugli ordinari controlli riferibili alle altre aree gestionali.

* * *

(30) Sul punto v., in dottrina, A. Peta, *I controlli interni gestionali nella PA: criticità e correttivi di un sistema in continua evoluzione*, in *Econ. pubbl.*, 2017, 1, 97 ss.; l'A. mette in luce come la disamina dei cicli di valutazione 2011 e 2012, evidenzia "gradi di raggiungimento degli obiettivi assegnati molto elevati, sia per il comparto Ministeri sia considerando il dato complessivo delle amministrazioni centrali; infatti, il livello di attuazione nei Ministeri si è mantenuto su percentuali alte (98,3% nel 2011 e 97% nel 2012)". Analizzando la distribuzione degli obiettivi all'interno delle classi rappresentate dai livelli di raggiungimento degli stessi, l'A. evidenzia altresì "una forte concentrazione all'interno di quella della piena attuazione dei piani e programmi (100%)". Ciò getta un'ombra sull'efficacia del controllo strategico e, di riflesso, sulla valutazione della dirigenza che non riesce ad operare le necessarie differenziazioni individuali. La sostanziale uniformità di giudizio non consente di dare attuazione ai principi del merito e della premialità. Sul punto, v. anche G. D'Auria, *La valutazione del personale*, in *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, a cura di A. Corpaci, R. Del Punta, M.P. Monaco, Milano, Angeli, 2018; E. D'Alterio, *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 570 ss. Più in generale sulle funzioni di controllo, v. E. D'Alterio, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: «dove nascono i problemi»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 681 ss.

(31) Oecd, *Public integrity for an effective Covid-19 response and recovery*, Paris, Oecd, 2020. Può inoltre richiamarsi il caso degli Usa che – nel pacchetto di stimolo approvato – hanno destinato risorse al *Government Accounting Office* (Gao) in ragione delle maggiori attività di *audit* che quest'ultimo è chiamato a svolgere.

(32) In particolare, l'art. 6, par. 2, menziona, tra i costi che possono essere coperti con i contributi europei, anche quelli legati alle attività di monitoraggio, controllo e *audit* necessari per la gestione del Dispositivo e per il conseguimento dei suoi obiettivi.

