Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2022 - Anno XLIII

I SISTEMI DI CONTROLLO E DI MONITORAGGIO SULL'UTILIZZO DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

di Luigi Galasso, Dottore di ricerca, Cultore della materia di Contabilità dello Stato Sapienza Università di Roma

Abstract: Le iniziative europee del *Next Generation Eu* e il *Recovery* and *Resilience Facility* costituiscono un piano straordinario per superare le conseguenze della crisi pandemica. In questo contesto, un ruolo centrale è rivestito dal tema del monitoraggio, della rendicontazione e dei controlli sull'utilizzo dei contributi e dei prestiti, al fine di garantirne una gestione nel rispetto del diritto nazionale ed europeo, evitando ipotesi di frode, corruzione e conflitto di interessi. In osservanza alla normativa nazionale, 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 ed, in particolare, in quello di tipo concomitante, sia negli eventuali ulteriori spazi di controllo, con supporto tecnico, che potranno aprirsi all'interno della *governance* del Piano.

The European initiatives Next Generation Eu and Recovery and Resilience Facility represent an extraordinary plan to overcome the consequences pandemic crisis. Against this background, monitoring, reporting, 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. In compliance with national legislation, 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, with technical support, that will emerge in the governance of the Plan.

SOMMARIO: 1. Alcuni elementi introduttivi. - 2. I controlli nella gestione dei fondi comunitari. - 3. La *Governance* del PNRR. – 3.1. Cabina di Regia del PNRR. – 3.2. Il Tavolo di Partenariato Economico, Sociale e territoriale. – 3.3. La Segreteria tecnica. – 3.4 L'Unità per la razionalizzazione ed il miglioramento della regolazione e l'Ufficio per la semplificazione. – 4. Il sistema dei controlli nel *Recovery Fund*. – 4.1. I controlli *ex ante* ovvero le valutazioni della Commissione europea - 4.2. Monitoraggio e rendicontazione: il Servizio centrale per il PNRR. Il monitoraggio della Commissione. – 4.3. Controllo, *audit*, anti corruzione: a) i compiti delle strutture pubbliche ed il concorso dei soggetti privati (la Sogei s.p.a.). – 4.4. … segue: b) i controlli della Corte dei conti. – 4.5. … segue: c) prevenzione e contrasto della corruzione. – 5. Alcuni spunti conclusivi: limiti e prospettive dei controlli nel *Recovery Fund*.

1. Alcuni elementi introduttivi.

L'Unione Europea per superare la crisi economica e sociale determinata dalla pandemia da Covid-19 ha adottato diversi strumenti finanziari. In particolare, il Consiglio Europeo ha emanato il Regolamento che stabilisce un piano straordinario di ripresa, con l'istituzione di un fondo europeo di sviluppo, c.d. *Next generation EU*, consentendo alla Commissione UE di contrarre prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi in sovvenzioni e 360 miliardi in prestiti[1]. Il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale, rafforzato dal *NG-EU*[2], intende, in sintesi, fornire agli Stati membri dell'UE risorse finanziarie per superare le conseguenze della crisi pandemica ed, al contempo, incentivare le politiche europee, garantendo una equilibrata e sana gestione della *governance* economico-finanziaria[3].

In tale contesto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)[4] costituisce una irripetibile occasione per realizzare in Italia sviluppo, riforme ed investimenti[5].

---

[1] In sede di audizione parlamentare dinanzi alle Commissioni riunite bilancio, finanze e politiche dell'Unione europea di Camera e Senato in data 8 marzo 2021, il Ministro dell'economia Daniele Franco ha sottolineato tre priorità: a) completare il Piano rispettando il termine di presentazione del 30 aprile 2021; b) assicurare che i progetti di investimento siano effettivamente completati nei tempi previsti dal Piano; c) predisporre un sistema di monitoraggio e rendicontazione dell'avanzamento dei progetti stessi, del conseguimento di obiettivi intermedi e finali e del relativo impiego delle risorse: ciò che costituisce condizione per l'effettiva erogazione delle risorse da parte dell'Unione europea.

[2] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021.

[3] L'art. 10, n. 1, Regolamento (UE) 2021/241 prevede che «*la Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 126, paragrafi 8 o 11, TFUE, decida che uno Stato membro non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio*».

[4] Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che riguarda l'istituzione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), stabilisce (all'art. 1) gli obiettivi di tale

Il Piano si articola in missioni[6] ed è diretto ad attuare riforme di sistema[7]; ha un'orizzonte temporale che si conclude nel 2026[8]; ed intende promuovere la coesione sociale, territoriale ed economica dell'Europa[9]. Le ingenti risorse che il Piano intende erogare impongono controlli a più livelli (nazionali ed eurounitari), in relazione a diversi profili (economico-contabile, amministrativo, rischi corruttivi e di frode). In sostanza, un'attività di *monitoring*[10], nelle tre fasi di controlli *ex ante*, controlli in *itinere* e controlli *ex post*, con l'adozione di strumenti diretti a garantire il coordinamento e la *accountability* nelle diverse componenti con l'affermazione dei criteri generali di efficacia, efficienza ed economicità[11].

---

dispositivo, nonché il suo finanziamento, le forme di finanziamento dell'Unione erogabili nel suo ambito e le regole di erogazione di tale finanziamento.

[5] L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. L'Italia intende inoltre utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della RRF, che per il nostro Paese è stimata in 122,6 miliardi (PNRR, 3).

[6] Il Piano si articola in sedici Componenti, raggruppate in sei Missioni. Queste ultime sono articolate in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento RRF, sebbene la formulazione segua una sequenza e una aggregazione lievemente differente (PNRR, 15 e segg.).

[7] Le riforme riguarderanno pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza. Secondo quanto si rileva, la riforma della pubblica amministrazione migliora la capacità amministrativa a livello centrale e locale; rafforza i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; incentiva la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Si basa su una forte espansione dei servizi digitali, negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia. L'obiettivo è una marcata sburocratizzazione per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini. La riforma della giustizia ha l'obiettivo di affrontare i nodi strutturali del processo civile e penale e rivedere l'organizzazione degli uffici giudiziari. Nel campo della giustizia civile si semplifica il rito processuale, in primo grado e in appello, e si implementa definitivamente il processo telematico. Il Piano predispone inoltre interventi volti a ridurre il contenzioso tributario e i tempi della sua definizione. In materia penale, il Governo intende riformare la fase delle indagini e dell'udienza preliminare; ampliare il ricorso a riti alternativi; rendere più selettivo l'esercizio dell'azione penale e l'accesso al dibattimento; definire termini di durata dei processi. La riforma finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione abroga o modifica leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita quotidiana dei cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. La riforma interviene sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni e di contratti pubblici, sulle norme che sono di ostacolo alla concorrenza, e sulle regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi (PNRR, 43 e segg.)

[8] I finanziamenti della politica di coesione europea per il periodo 2021-2027; risorse ordinarie del bilancio dello Stato; e apposite risorse aggiuntive specificamente dedicate a finanziare interventi complementari al PNRR, che integrano e completano la strategia definita con il Piano. Con riferimento alle risorse nazionali aggiuntive al PNRR, l'Italia ha deciso di costituire un apposito Fondo di bilancio, con una dotazione complessiva di circa 31 miliardi di euro, destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il Piano. Attraverso il Fondo Nazionale aggiuntivo, lo Stato integra il *plafond* di risorse disponibili per perseguire le priorità e gli obiettivi del PNRR, e tiene conto delle recenti risoluzioni parlamentari (PNRR 2021, 236).

[9] Draft European Parliament Legislative Resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility (COM(2020)0408 – C9- 0150/2020 2020/0104(COD) (Ordinary legislative procedure: first reading), Article 4 (General and specific objectives): l'obiettivo, mediante l'implementazione del RRF, è di sviluppare «the Union's economic, social and territorial cohesion and convergence as well as strategic autonomy by improving the resilience, crisis preparedness and adjustment capacity of the Member States, mitigating the social and economic and gender-related impact of the crisis, supporting the just green and digital transitions, contributing to restoring the growth potential of the economies of the Union, fostering high quality employment creation in the aftermath of the COVID-19 crisis, promoting sustainable growth andenhancement of the euro are».

[10] L'European Court of Auditors nella sua opinion n. 6 del 2020, «Concerning the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility (COM 2020 408)», ha ritenuto che «a robust monitoring system is a necessary tool for assessing whether the loans and grants from the RRF are used to meet the objectives, to address any implementation problems that may occur, or to take corrective action if necessary. The monitoring system should provide a clear link between the objectives and the relevant indicators. Such indicators help with analysing and comparing performance and can be useful for determining priorities. To the extent possible, such indicators should follow the RACER (Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust) criteria and adhere to the characteristics defined in the Better Regulation guidelines»

[11] La Commissione può adottare, entro la fine di dicembre 2021, atti delegati per integrare il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa

2. I controlli nella gestione dei fondi comunitari.

I controlli dei fondi all'interno dell'Unione Europea[12] trovano la fonte normativa nel Regolamento UE n. 1303 del 17 dicembre 2013[13]. Anche se vi saranno alcune novità con riferimento alle caratteristiche e agli obiettivi prefissati per il nuovo ciclo 2021-2027, sulla base dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi, verrà manutenuta l'attuale disciplina in materia di controlli in materia. Il suddetto regolamento disciplina il controllo sull'utilizzo di tutti i fondi strutturali e di investimento europei[14].

Il citato Regolamento n. 1303/2013 prevede una struttura multilivello dei controlli, strutturata, in primo luogo, a livello nazionale, in ogni Stato membro[15]: per ciascun programma operativo, ogni Stato membro designa un'autorità di gestione pubblica o un organismo pubblico nazionale o autorità di certificazione[16], responsabile della gestione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria ed una autorità di *audit*[17], sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo.

I controlli si sviluppano in tre differenti momenti temporali. In fase *ex ante*, al fine di verificare la possibilità di erogare i fondi allo Stato membro richiedente sulla base di una serie di requisiti: il rispetto della

---

e la resilienza al fine, tra l'altro, di «stabilire gli indicatori comuni da utilizzare per riferire sui progressi e ai fini del monitoraggio e della valutazione del dispositivo per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici».

[12] In termini generali, l'intervento economico dell'Unione europea avviene tramite programmi europei a gestione diretta (quali, ad esempio, Horizon ed Erasmus) che a gestione concorrente con gli Stati membri (quali, ad esempio, i PON e i POR). Si tratta di un sistema costituito, in particolare, da Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE), ossia da cinque grandi fondi che sono: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – sviluppo regionale e urbano; Fondo sociale europeo (FES) – inclusione sociale e buon governo; Fondo di coesione (FC) – convergenza economica delle regioni meno sviluppate; Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Il *Recovery and Resilience Facility* deve essere inserito tra I fondi a gestione diretta.

[13] Ogni fondo suddetto ha un proprio fondamento normativo, che disciplina nel dettaglio la sua funzione e le sue caratteristiche. Ad esempio, il Regolamento UE n. 1304 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 è relativo al Fondo sociale europeo. Vi è, inoltre, un regolamento comune a tutti i fondi - Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 – che reca disposizioni comuni, tra gli altri profili, in materia di controllo sulla gestione delle risorse stanziate.

[14] Nello specifico relativamente ai seguenti fondi: Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo sociale europeo.

[15] Gli Stati membri garantiscono che i sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi siano istituiti conformemente agli artt. 72, 73 e 74 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, precisamente: art. 72, principi generali dei sistemi di gestione e controllo; art. 73, responsabilità in caso di gestione concorrente; art. 74, responsabilità degli Stati membri, al comma 1, stabilisce testualmente che «gli Stati membri adempiono agli obblighi di gestione, controllo e audit e assumono le responsabilità che ne derivano indicate nelle norme sulla gestione concorrente di cui al regolamento finanziario e alle norme specifiche di ciascun fondo».

[16] L'art. 124 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 individua la Procedura per la designazione dell'autorità di gestione e dell'autorità di certificazione, l'art. 125 le funzioni dell'autorità di gestione ed infine l'art. 126 le funzioni dell'autorità di certificazione.

[17] L'attività di audit si fonda ex art. 127 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su «un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate. I controlli di audit cui sono sottoposte le spese dichiarate si basano su un campione rappresentativo e, come regola generale, su un metodo di campionamento statistico. Un metodo di campionamento non statistico può essere impiegato previo giudizio professionale dell'autorità di audit in casi debitamente giustificati conformemente alle norme internazionalmente accettate in materia di audit e, in ogni caso, se il numero di operazioni in un periodo contabile è insufficiente a consentire il ricorso a un metodo statistico».

normativa UE vigente in materia, l'utilizzo dei fondi diretto effettivamente al raggiungimento degli obiettivi prefissati per quel determinato Fondo e la presenza di una adeguata struttura gestionale e di controllo a livello nazionale. Per quanto riguarda i fondi strutturali[18] (fondi Sie), ogni Stato membro stipula con la Commissione un accordo di partenariato[19] sulla base di procedure trasparenti per il pubblico e conformemente ai propri quadri istituzionali e giuridici. Il *Recovery and Resilience Facility*[20] prevede per lo Stato membro e, in particolare in Italia, una Cabina di Regia[21].

In itinere, il controllo a livello europeo si incentra sul rispetto dei previsti parametri macroeconomici e di finanza pubblica. Per il finanziamento comunitario, nella fase *ex ante*, gli Stati membri accertano, conformemente ai rispettivi quadri istituzionali e giuridici, in sede di elaborazione dei programmi e, nell'ipotesi, di accordo di partenariato, se le condizionalità siano verificate[22].

Infine, vi è un controllo *ex post*, con cui si verifica che siano stati realizzati i progetti per i quali sono stati richiesti i relativi fondi. Nell'ipotesi di esito negativo dei controlli, si può determinare la sospensione del finanziamento, e, nei casi più gravi, l'interruzione del medesimo. In tale contesto normativo[23], si colloca il meccanismo del disimpegno automatico[24]. Fondamentale, ai fini della determinazione delle conseguenze dei controlli, è il principio di proporzionalità[25]. Inoltre, vi

[18] Per il ciclo 2014-2020, la politica di coesione è finanziata attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE). Questi ultimi comprendono cinque diversi fondi, disciplinati dal regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, noto come «regolamento disposizioni comuni». I Fondi strutturali presentano due componenti: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che dal 1975 fornisce sostegno allo sviluppo e all'adattamento strutturale delle economie regionali, ai cambiamenti economici, al potenziamento della competitività e della cooperazione territoriale in tutta l'UE; e il Fondo sociale europeo, istituito nel 1958 con l'obiettivo di contribuire alla flessibilità dei lavori e delle aziende, favorire l'accesso all'occupazione, la partecipazione al mercato del lavoro e l'inclusione sociale delle persone svantaggiate, contrastare tutte le forme di discriminazione e creare partenariati per gestire le riforme per l'occupazione. Gli altri tre fondi che compongono i Fondi SIE sono: il Fondo di coesione, che sostiene esclusivamente gli Stati membri meno sviluppati, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Vedi https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/e/esif

[19] L'art. 15 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 stabilisce «le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché le missioni specifiche di ciascun fondo secondo gli obiettivi specifici basati sul trattato, inclusa la coesione economica, sociale e territoriale».

[20] https://ec.europa.eu/info/files/operational-arrangements-between-commission-and-italy_en - Ref. Ares(2021)7947180 - 22/12/2021 - Recovery and Resilience Facility - Operational arrangements between the European Commission and Italy

[21] La Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il compito di: 1. verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione; 2. monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa; 3. assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; 4. interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità; 5. proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione delle misure del Piano.

[22] Le rispettive norme specifiche di ciascun fondo e le condizionalità ex-ante generali di cui alla parte II dell'allegato XI siano applicabili agli obiettivi specifici perseguiti nell'ambito delle priorità dei rispettivi programmi e che le condizionalità ex ante applicabili siano soddisfatte. Le condizionalità ex ante si applicano soltanto a condizione che siano conformi alla definizione di cui all'articolo 2, punto 33), del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

[23] Nei principi dell'art. 86 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, «tutti i programmi sono sottoposti a una procedura di disimpegno fondata sul principio che sono disimpegnati gli importi connessi a un impegno che non sono coperti da un prefinanziamento o da una richiesta di pagamento entro un determinato periodo di tempo, comprendendo ogni richiesta di pagamento interamente o parzialmente soggetta a interruzione della scadenza di pagamento o a sospensione dei pagamenti».

[24] L'art. 136 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

[25] L'art. 148 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, stabilisce che «le operazioni per le quali la spesa totale ammissibile non supera 200 000 EUR per il FESR e il Fondo di coesione, 150 000 EUR per il FSE o 100 000 EUR per il FEAMP non sono soggetti a più di un audit da

sono i piani d'azione che contengono il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione[26].

Un ulteriore elemento qualificante della procedura è costituito dalla certificazione della spesa, ossia dalla richiesta di rimborso delle spese sostenute che le pubbliche amministrazioni, titolari dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, presentano alla Commissione europea. Tale certificazione deve essere presentata entro un determinato arco temporale, in relazione al tipo di programma, al fine di non disimpegnare automaticamente le risorse stanziate[27].

Distinti, come riferito, sono i soggetti coinvolti nella gestione dei fondi europei, in questa sede rilevano: l'Autorità di gestione, che è l'organismo a livello di Stato membro che si occupa di gestire ed attuare un determinato programma; l'Autorità di certificazione, che formula richiesta di pagamento alla Commissione europea in base agli interventi posti in essere; l'Autorità di *audit,* che ha la funzione di controllare, in modo indipendente dalle prime due Autorità, il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo; la Commissione, che attua controlli in veste di istituzione europea. L'assetto regolamentare dell'Unione europea in tale ambito, sia per quanto concerne la fase di valutazione dei progetti sostenibili, che per il monitoraggio della loro effettiva implementazione, costituisce un valido paradigma ordinamentale per la costruzione di un sistema di controlli efficace ed efficiente. È cruciale che l'Italia, in funzione dell'esperienza maturata e dei connessi risultati, individui un sistema di controllo e monitoraggio all'altezza delle aspettative[28].

In tali considerazioni preliminari, non va sottaciuto che il *Recovery Fund* differisce dagli altri fondi UE per due rilevanti profili: l'aspetto quantitativo e qualitativo delle risorse stanziate, che costituiscono, tra l'altro, come detto, la base per il rilancio dell'economia europea e l'utilizzo orizzontale del fondo ad opera di tutti gli Stati dell'Unione[29].

---

parte dell'autorità di audit o della Commissione prima della presentazione dei bilanci in cui sono incluse le spese finali dell'operazione completata. Altre operazioni non sono soggette a più di un audit per periodo contabile da parte dell'autorità di audit o della Commissione prima della presentazione dei bilanci in cui sono incluse le spese finali dell'operazione completata. Le operazioni non sono soggette a un audit da parte della Commissione o dell'autorità di audit in qualsiasi anno, se è già stato svolto un audit durante quello stesso anno, da parte della Corte dei conti europea, posto che i risultati dei lavori di audit eseguiti dalla Corte dei conti europea per tali operazioni possano essere utilizzati dall'autorità di audit o dalla Commissione al fine di ottemperare ai loro rispettivi compiti».

[26] *I performance framework* sono indicatori che rilevano lo stato di attuazione delle operazioni, sia sotto il profilo procedurale che finanziario. L'allegato II - metodo per definire il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione al numero 1 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 individua testualmente <<Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è costituito da target intermedi definiti per ciascuna priorità, a eccezione delle priorità relative all'assistenza tecnica e dei programmi dedicati agli strumenti finanziari ai sensi dell'articolo 39, per l'anno 2018 e da target finali fissati per il 2023>>.

[27] Il titolo II - gestione finanziaria, preparazione, esame, accettazione e chiusura dei conti e rettifiche - Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

[28] L'esperienza italiana relativamente all'utilizzo dei fondi europei non è particolarmente positiva: come osservato da H. BONURA e B.G. MATTARELLA, *Brevi note sulla relazione 2020 della Corte dei conti sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari: una "voce chiara" tra vecchi mali e nuovi bisogni, Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, Quad. n. 1, 2021, p. 15, basti considerare che il livello di attuazione della «*politica socio-economica non è confortante. Al 31 ottobre dell'anno di chiusura del ciclo 2014-2020, la percentuale di impegni assunti su quelli programmati è del 68,32%; mentre quella dei pagamenti sul programmato è del 38,36%*».

[29] L. BALDINI, *I sistemi di controllo e di monitoraggio sull'utilizzo del Recovery Fund*, in Riv. dir. pubbl., dir. ec., sc. amm., 2021, p. 110.

3. La *Governance* del PNRR.

Con decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 (convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108), è stato definito «il quadro normativo nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza»; ed è stata stabilita la disciplina della *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e sono state adottate le prime, necessarie misure in relazione (tra l'altro): al rafforzamento delle strutture amministrative; alla accelerazione ed allo snellimento delle procedure; al monitoraggio e alla rendicontazione del PNRR.

Prima di procedere all'esame degli strumenti di monitoraggio e controllo in ordine all'attuazione del PNRR, si rende necessario considerare, in massima sintesi, gli organi della *governance* del Piano, per comprendere al meglio come si snodano il processo decisionale e quello di attuazione.

3.1. La Cabina di regia. - In proposito, deve essere rilevato che il d. l. n. 77/2021 istituisce, all'art. 2, la Cabina di Regia, la quale è presieduta dal Consiglio dei Ministri ed alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta[30].

Quanto alle attribuzioni, al secondo comma del citato art. 2 d. l. n. 77/2021, è disposto che (fermo restando quanto stabilito all'art. 2, legge 23 agosto 1988, n. 400), la Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR[31]. In particolare, la Cabina di regia, tra l'altro: elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali; effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR, di cui all'art. 6; esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica (di cui all'art. 4), le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia (e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome;

[30] Ai sensi dell'art. 2, comma 3, d.l. n. 77/20221, «alle sedute della Cabina di Regia partecipano i Presidenti delle Regione e Presidenti della Provincia autonoma di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni della regione e provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni quando sono esaminate questioni che riguardano più province e regioni, ovvero il Presidente dell'Associazione Nazionale dei comuni quando sono esaminate questioni di interesse locale; in tali casi partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei ministri. Alle sedute della Cabina di Regia possono essere invitati, in dipendenza della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi, i referenti e i rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale».

[31] Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività

effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (di cui all'art. 5), l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione[32].

Nel riferito assetto normativo, rimangono pienamente operativi il Comitato Interministeriale per la transizione digitale[33] ed il Comitato Interministeriale per la transizione ecologica[34], i quali, nelle materie di rispettiva competenza, svolgono il ruolo di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, sull'attuazione degli interventi del PNRR, tenendo informata la Cabina di Regia che ha la facoltà di partecipare, attraverso un delegato. (Le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR possono sottoporre alla Cabina di Regia l'esame delle questioni che non hanno trovato soluzione nell'ambito del Comitato Interministeriale[35]).

Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri perché stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi, nell'ambito delle norme vigenti)[36].

Per quanto attiene al personale assegnato alla Cabina di Regia, è espressamente previsto che, in relazione alle esigenze di garantire la continuità dell'azione amministrativa, le amministrazioni titolari di

---

[32] Inoltre, la Cabina di regia: trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, recante le informazioni di cui all'art. 1, comma 1045, legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con specifico riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro; riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR; trasmette, per il tramite, rispettivamente, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e della Segreteria tecnica di cui all'art. 4, la relazione periodica (di cui all'art. 2, comma 2, lett. e) alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, e al Tavolo permanente di cui all'art. 3 d. l. n. 77/2021, i quali sono costantemente aggiornati dagli stessi circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative; promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'art. 12; assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il Tavolo permanente di cui all'art. 3; promuove attività di informazione e comunicazione coerenti con l'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241.

[33] Il Comitato interministeriale per la transizione digitale è stato istituito dalle disposizioni di cui all'art. 8 decreto legge 8 marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, le quali (tra l'altro), ne hanno definito anche le attribuzioni.

[34] Il Comitato Interministeriale per la transizione ecologica è stato istituito dall'art. 4, comma 1, d.l. n. 22/2021, che ha introdotto l'art. 57 bis d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ove si stabilisce che il suddetto Comitato ha «il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione, ferme restando le competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile».

[35] *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, I, artt. 1-37 bis, pag. 12, D.l. n. 77/2021 – A.S. 2332, p. 12: «Più in generale, può dirsi che la Cabina di regia si ponga al centro della "rete" di soggetti preposti all'indirizzo, verifica o ausilio dell'attuazione, istituiti dal presente decreto-legge dal Servizio centrale per il Piano (v. infra art. 6) all'Unità per la qualità della regolazione (v. art. 5), dal Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3) alla Segreteria tecnica (art. 4) - ovvero già esistenti - dai Comitati interministeriali per la transizione digitale e la transizione ecologica all'Ufficio per il programma di governo operante presso la Presidenza del Consiglio».

[36] All'art. 6 *bis* (aggiunto in sede di conversione del d.l. n. 77/2021), è previsto che le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche destinazioni territoriali già previste nel PNRR. Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, laddove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di Regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative.

interventi del PNRR o del Piano di investimenti complementari, garantendo l'apporto delle professionalità adeguate al raggiungimento degli obiettivi riferiti al Piano, possano disporre, entro il medesimo periodo di vigenza di quest'ultimo e, comunque, entro e non oltre il 31 dicembre 2026, la sospensione dell'applicazione di disposizioni che possano determinarne il rientro dello stesso personale presso l'amministrazione statale di provenienza, salvo i raggiunti limiti di età.

Per quanto concerne gli adempimenti informativi, la Cabina di Regia trasmette, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti[37].

Le informazioni comunque trasmesse al Parlamento consistono, in concreto, su prospetti afferenti all'utilizzo delle risorse, ai risultati raggiunti, nonché l'indicazione delle eventuali misure necessarie, per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una loro migliore efficacia[38]. Inoltre, la Cabina di Regia aggiorna periodicamente il Consiglio dei Ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del Piano[39]. Infine, l'attività di comunicazione demandata alla Cabina di Regia è prevista, per esigenze di coordinamento ordinamentale, anche dall'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021[40].

3.2. Il Tavolo di partenariato economico, sociale e territoriale. - L'art. 3 del d. l. n. 77/2021 prevede l'istituzione (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) di un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzioni consultive e con possibilità di segnalazione alla Cabina di regia e al Servizio centrale per il

[37] Come specificato nel corso dell'esame in Parlamento, «alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro»: *Governance del PNRR e prime misure*, cit., p. 12.

[38] Legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023», corredato delle relative note: «entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, anche sulla base dei dati di cui al comma 1044, il Consiglio dei ministri approva e trasmette alle Camere una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti. La relazione indica, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti».

[39] Governance del PNRR e prime misure, cit.: «La relazione periodica è trasmessa – per il tramite del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e, come aggiunto dalla Camera dei deputati, della Segreteria tecnica prevista all'articolo 4 del decreto-legge in esame - alla Conferenza unificata nonché, come previsto nel corso dell'esame alla Camera, al Tavolo permanente di cui all'articolo 3, i quali sono costantemente tenuti al corrente dal Ministro e dalla suddetta Segreteria tecnica circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative».

[40] Testualmente, il citato art. 34 (Informazione, comunicazione e pubblicità) stabilisce che: «La Commissione può avviare attività di comunicazione per garantire la visibilità del finanziamento dell'Unione per il sostegno finanziario previsto nel pertinente piano per la ripresa e la resilienza, anche attraverso attività di comunicazione congiunte con le autorità nazionali interessate; che la Commissione può, se del caso, garantire che il sostegno nell'ambito del dispositivo sia comunicato e riconosciuto mediante una dichiarazione di finanziamento; che i destinatari dei finanziamenti dell'Unione rendono nota l'origine degli stessi e ne garantiscono la visibilità, anche, ove opportuno, attraverso il logo dell'Unione e una dichiarazione adeguata sul finanziamento che recita "finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU", in particolare quando promuovono azioni e risultati, diffondendo informazioni coerenti, efficaci e proporzionate destinate a pubblici diversi, tra cui i media e il vasto pubblico; che la Commissione conduce azioni di informazione e comunicazione sul dispositivo, sulle azioni intraprese a norma dello stesso e sui risultati ottenuti; che la Commissione, ove opportuno, informa gli uffici di rappresentanza del Parlamento europeo in merito alle sue azioni e li coinvolge nelle stesse; che le risorse finanziarie destinate al dispositivo contribuiscono anche alla comunicazione istituzionale delle priorità politiche dell'Unione nella misura in cui si riferiscono agli obiettivi di cui all'articolo 4».

PNRR di profili ritenuti rilevanti ai fini del Piano). Il suddetto organismo è composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile, nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva[41].

Il Tavolo permanente (secondo quanto stabilito dalla citata disciplina legislativa): svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR, può segnalare collaborativamente alla Cabina di Regia ed al Servizio centrale[42] per il Piano ogni profilo ritenuto rilevante per una più efficace e tempestiva realizzazione del Piano, anche al fine del superamento di circostanze ostative al fine di agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale è stato istituito (presso la Presidenza del Consiglio dei ministri) con d.p.c.m. 14 ottobre 2021.

3.3. La Segreteria tecnica. - L'art. 4 d. l. n. 77/2021 prevede l'istituzione (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) di una Segreteria tecnica, collocata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente, la cui durata è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR, con durata comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

La Segreteria tecnica opera in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo[43].

Quanto ai compiti, al secondo comma del citato art. 4, d. l. n. 77/2021 è stabilito che la Segreteria tecnica, in particolare: supporta la Cabina di regia e il Tavolo permanente nell'esercizio delle rispettive funzioni; elabora periodici rapporti informativi alla Cabina di regia sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio sull'attuazione del PNRR comunicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; individua e segnala al Presidente del Consiglio dei ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia; acquisisce dal Servizio centrale per il PNRR le informazioni e i dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto, ivi compresi quelli relativi al rispetto dei tempi programmati ed a eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi; ove ne ricorrano le condizioni all'esito dell'istruttoria svolta, segnala al Presidente del Consiglio dei ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio

[41] I componenti sono individuati sulla base della maggiore rappresentatività, della comprovata esperienza e competenza e di criteri oggettivi da stabilire con il decreto attuativo.
[42] Come si vedrà *infra*, il Servizio centrale per il PNRR svolge funzioni molto importanti in relazione al coordinamento operativo, al monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo del PNRR.
[43] La Segreteria tecnica, per gli interventi di interesse delle regioni e delle province autonome, opera anche in raccordo con il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie sentita la Conferenza delle regioni e delle province autonome.

dei poteri sostitutivi di cui all'art. 12 d. l. n. 77/2021); istruisce i procedimenti relativi all'adozione di decisioni finalizzate al superamento del dissenso.

La Segreteria tecnica costituisce una parziale deroga al principio generale del decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 303 (recante ordinamento della Presidenza del Consiglio), che all'art. 7, comma 4, prevede che, «per lo svolgimento di particolari compiti per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente istituisce, con proprio decreto, apposite strutture di missione, la cui durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che le ha istituite, è specificata dall'atto istitutivo»[44].

La Segreteria tecnica di cui all'art. 4 d. l. n. 77/2021 è stata istituita con d.p.c.m. 28 giugno 2021.

3.4. L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. L'ufficio per la semplificazione. - L'art. 5 d. l. n. 77/2021 si sofferma sulle iniziative e sugli uffici funzionalizzati alla semplificazione e razionalizzazione della normativa. In particolare, vi si stabilisce che, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è istituita l'Unità per la razionalizzazione ed il miglioramento della regolazione.

Il suddetto organismo, costituito nell'ambito del Dipartimento affari giuridici e legislativi, ha durata temporanea superiore a quella del Governo, e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026; ed opera in raccordo con il gruppo di lavoro sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) del Nucleo di valutazione dell'impatto della regolazione (istituito presso la Presidenza del Consiglio ai sensi dell'art. 1, legge 17 maggio 1999, n. 144)[45].

Ai sensi del terzo comma del citato art. 5 d. l. n. 77/2021, l'Unità per la razionalizzazione ed il miglioramento della regolazione: individua gli ostacoli all'attuazione del PNRR derivanti da disposizioni normative e dalle relative misure attuative e propone rimedi (a tal fine l'Unità riceve segnalazioni dalla Cabina di regia istituita dall'art. 2); coordina l'elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative, al fine di garantire maggiore coerenza ed efficacia della normazione (a tal fine l'Unità

[44] Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 17: «Al tempo stesso, come evidenziato anche all'art. 5 del presente decreto-legge, si valuti l'opportunità di un coordinamento con il principio generale stabilito dall'articolo 31 della legge n. 400 del 1988 in base al quale "I decreti di conferimento di incarico ad esperti nonché quelli relativi a dipendenti di amministrazioni pubbliche diverse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri o di enti pubblici, con qualifica dirigenziale equiparata, in posizione di fuori ruolo o di comando, ove non siano confermati entro tre mesi dal giuramento del Governo, cessano di avere effetto" (cd. *Spoils System*). Inoltre, ai sensi dell'art. 19 del Testo unico pubblico impiego (decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) gli incarichi di funzione dirigenziale apicale (di cui al comma 3 del medesimo art. 19) cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo Parrebbe suscettibile di chiarimento in particolare se con la specificazione prevista dalla disposizione in esame si intenda superata l'applicazione di tali previsioni per i componenti della istituenda Segreteria tecnica. La relazione illustrativa precisa infatti, riguardo a tale struttura, che "non è assoggettata al regime dello *spoil system*».

[45] Al comma quarto del citato art. 5 è stabilito lo stanziamento di spesa destinato alla istituzione ed al funzionamento della struttura. Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 25: «La spesa di 200.000 euro per il 2021 e di 400.000 euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026. Le risorse, che saranno aggiuntive rispetto a quelle del bilancio della Presidenza del Consiglio, sono individuate nell'ambito della copertura della parte prima del provvedimento ai sensi dell'articolo 16».

utilizzerà anche le verifiche d'impatto della regolamentazione[46]); cura l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa; promuove e potenzia iniziative di sperimentazione normativa, anche tramite relazioni istituzionali con analoghe strutture istituite in Paesi stranieri, europei ed extraeuropei (e, a tal fine, dovrà tenere in adeguata considerazione le migliori pratiche di razionalizzazione e sperimentazione normativa a livello internazionale); riceve e considera ipotesi e proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati.

Una delle principali criticità del sistema giuridico economico è costituita, in effetti, dall'eccessiva complicazione normativa e burocratica. Da decenni sono state avviate politiche dirette alla semplificazione normativa ed amministrativa[47] che, però, non hanno conseguito sin d'ora i risultati attesi. In tale prospettiva, il legislatore – in funzione della migliore attuazione del PNRR - con la struttura di cui all'art. 5 d. l. 77/2021, rivolge specifica attenzione al tema della semplificazione, in quanto vi è radicata consapevolezza che la riforma della Pubblica amministrazione deve essere funzionale al miglioramento dei risultati dell'attività a livello centrale e locale, la quale deve essere liberata da vincoli superflui; deve rafforzare i processi di selezione e formazione dei dipendenti pubblici, che devono occuparsi della direzione e dell'esercizio dell'attività amministrativa e della gestione; deve incentivare la semplificazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione[48]. Il dichiarato obiettivo consiste in un processo

[46] Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 24: «In base all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 le verifiche di impatto della regolamentazione (VIR) consistono nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Al riguardo, si segnala che, in base all'ultima relazione del Governo sull'analisi di impatto della regolamentazione (Doc. LXXXIII, n. 4), i piani per lo svolgimento della VIR predisposti dalle varie amministrazioni per il biennio 2021-2022 prevedono nel complesso la predisposizione della VIR per 13 provvedimenti».

[47] Governance del PNRR e prime misure, cit.. p. 26: «Le disposizioni dell'articolo 5 rappresentano l'ultima evoluzione delle politiche per la semplificazione normativa che sono ormai risalenti. Da ultimo merita segnalare che l'articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014 ha previsto l'istituzione dell'agenda per la semplificazione 2015-2017. In base alla norma, l'Agenda per la semplificazione, approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e previa intesa in sede di Conferenza unificata, contiene le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni, province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma per la loro attuazione. L'Agenda prevede anche la possibilità di sottoscrivere intese ed accordi in sede di Conferenza unificata per il coordinamento delle attività delle diverse amministrazioni interessate. L'Agenda prevedeva trentasette azioni in cinque settori strategici: la cittadinanza digitale; il welfare e la salute; il fisco; l'edilizia; l'impresa».

[48] Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 28: «l'articolo 15 del decreto-legge n. 76 del 2020 (cd. "DL semplificazioni") ha previsto la predisposizione dell'agenda per la semplificazione 2020-2023, poi approvata con l'accordo in sede di Conferenza unificata del novembre 2020. Le azioni programmate dall'Agenda riguardano i seguenti ambiti: la semplificazione e la "reingegnerizzazione" delle procedure; la velocizzazione delle procedure; la semplificazione e la digitalizzazione; la realizzazione di azioni mirate per il superamento degli ostacoli burocratici nei settori chiave del Piano di rilancio; i settori-chiave degli interventi programmati riguardano: Tutela ambientale e *green economy*; Edilizia e rigenerazione urbana; Banda ultralarga; Appalti. Da ultimo la semplificazione amministrativa rientra nel secondo asse di intervento della componente 1 della Missione 1 del PNRR, dedicato alle misure di "Innovazione della PA". Gli investimenti e le riforme programmati dal Piano in tale ambito hanno la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficiente ed efficace l'azione della Pubblica Amministrazione, con l'effetto di ridurre tempi e costi per le imprese e i cittadini. Nel Piano si constata che nonostante le politiche di semplificazione normativa e amministrativa siano state ripetutamente sperimentate in Italia nell'ultimo decennio, questi sforzi, tuttavia, non hanno prodotto effetti incisivi in termini di rimozione di vincoli e oneri, aumento della produttività del settore pubblico e facilità di accesso di cittadini e imprese a beni e servizi pubblici. Le cause di questa inefficienza sono da ricercare nel fatto che le azioni sono state condotte principalmente a livello normativo, con pochi e insufficienti interventi organizzativi, soprattutto a livello locale, nonché con investimenti molto limitati nel personale, nelle procedure e nelle tecnologie. Per questo il Piano intende accompagnare le azioni di riforma legislativa da un forte intervento a sostegno della capacità amministrativa, soprattutto attraverso adeguate azioni di supporto tecnico a livello

di deburocratizzazione, per ottimizzare tempi e costi dell'azione amministrativa.

Con le disposizioni di cui all'art. 5 d. l. n. 77/2021, il legislatore mostra piena consapevolezza in ordine alle esigenze di razionalizzazione e semplificazione quali elementi non suscettibili di essere trascurati in funzione della migliore attuazione del PNRR.

Al comma 5 del citato art. 5 d. l. n. 77/2021 sono attribuiti nuovi compiti all'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica[49]; il quale, nello specifico: promuove e coordina l'attività di rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione di procedure complesse rilevanti ai fini del PNRR; promuove e coordina interventi di semplificazione e "reingegnerizzazione" delle procedure e della predisposizione del catalogo dei procedimenti semplificati e standardizzati previsti nel PNRR; promuove interventi normativi e tecnologici di semplificazione anche attraverso un'agenda per la semplificazione condivisa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali ed infine pianifica e verifica su base annuale gli interventi di semplificazione[50].

4. Il sistema dei controlli nel *Recovery Fund*.

In relazione al sistema dei monitoraggi, delle verifiche, dei controlli e dell'*audit*, in Italia, il PNRR ha la seguente articolazione: relativamente ai monitoraggi, gli stessi verranno coadiuvati da un apposito sistema informatico, che rileva tutti i dati relativi all'attuazione del PNRR, sia a livello finanziario (spese sostenute per l'attuazione delle misure e le riforme), sia fisico (attraverso la rilevazione degli appositi indicatori), sia procedurale[51].

---

locale, per reingegnerizzare i procedimenti in vista della loro digitalizzazione e assistere le amministrazioni locali nella transizione dal vecchio al nuovo regime. A sua volta, la semplificazione normativa è trasversale rispetto alle materie trattate dal Piano. Nell'analisi fornita dal Piano, il numero eccessivo di leggi e la loro scarsa chiarezza costituiscono un ostacolo per la vita dei cittadini e un freno per le iniziative economiche».

[49] Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 25: «Si ricorda che l'Ufficio per la semplificazione è stato previsto da ultimo dall'articolo 6 del decreto del Ministro della pubblica amministrazione del 24 luglio 2020. In base a tale articolo, l'Ufficio "promuove e coordina l'elaborazione e l'attuazione delle politiche di semplificazione normativa e amministrativa finalizzate a migliorare la qualità della regolazione e le relazioni tra amministrazioni, cittadini e imprese, ridurre i tempi e gli oneri regolatori, accrescere la competitività e dare certezza ai diritti dei cittadini e alle attività di impresa, anche attraverso un'agenda condivisa tra Stato, Regioni ed Enti Locali».

[50] Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 26: «Le disposizioni dell'articolo 5 rappresentano l'ultima evoluzione delle politiche per la semplificazione normativa che sono ormai risalenti. Da ultimo merita segnalare che l'articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014 ha previsto l'istituzione dell'agenda per la semplificazione 2015-2017. In base alla norma, l'Agenda per la semplificazione, approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e previa intesa in sede di Conferenza unificata, contiene le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni, province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma per la loro attuazione. L'Agenda prevede anche la possibilità di sottoscrivere intese ed accordi in sede di Conferenza unificata per il coordinamento delle attività delle diverse amministrazioni interessate. L'Agenda prevedeva trentasette azioni in cinque settori strategici: la cittadinanza digitale; il welfare e la salute; il fisco; l'edilizia; l'impresa».

[51] Secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1043, legge 30 dicembre 2020, n. 178 (testualmente): «le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati ai sensi dei commi da 1037 a 1050 sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. Al fine di supportare le

Il sistema di monitoraggio ha una connotazione "unitaria" per le politiche di investimento a sostegno della crescita, poiché rileva anche i dati sull'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR ed i dati dei programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021/2027 e dal Fondo di sviluppo e coesione nazionale. Il sistema informatico di monitoraggio è accessibile agli utenti delle Istituzioni nazionali coinvolte, tra cui anche la Corte dei conti italiana, la Commissione Europea, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO[52].

Per quanto attiene ai controlli e all'*audit*, in considerazione della specificità dello strumento finanziario (ed in linea con quanto raccomandato dalla Commissione Europea), sono previste delle verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale[53].

Le attività di controllo sono di competenza del coordinamento centrale del PNRR, ma anche delle amministrazioni centrali responsabili di misure (autocontrollo). Esse sono, in particolare, concentrate sull'effettivo conseguimento di t*arget* (obiettivi) e *milestone* (traguardi)[54], in conformità a quanto richiesto dalle modalità di rendicontazione stabilite per gli Stati membri[55]; ed a quanto stabilito dalla Commissione Europea[56]. In aggiunta,

---

attività' di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico».

[52] Il Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 all'art. 22, par. 2, lett. e), testualmente stabilisce di «autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o entità coinvolte nella loro attuazione, l'obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre obblighi analoghi a tutti i destinatari finali dei fondi erogati».

[53] Il Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 all'art. 22, par. 2, lett. d), dispone, ai fini dell'*audit* e del controllo e al fine di fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, di raccogliere le seguenti categorie standardizzate di dati, nonché garantire il relativo accesso: il nome del destinatario finale dei fondi; il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici; il/i nome/i,il/i cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'art. 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio; un elenco di eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza con l'importo totale del finanziamento pubblico di tali misure e con l'indicazione dell'importo dei fondi erogati nell'ambito del dispositivo e di altri fondi dell'Unione.

[54] Le Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR adottato nell'ottobre 2021 qualifica tali Programmi *performance based*, i PNRR sono pertanto incentrati su milestone e target (M&T) che descrivono in maniera granulare l'avanzamento e i risultati delle riforme e degli investimenti (ossia delle misure del PNRR) che si propongono di attuare. Le *milestone* definiscono generalmente fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale; i *target* rappresentano i risultati attesi dagli interventi, quantificati in base a indicatori misurabili. Nella logica del RRF, eccetto l'anticipo di risorse per l'avvio dei Piani, i successivi pagamenti sono effettuati solo in base al raggiungimento dei M&T concordati *ex-ante* e temporalmente scadenzati.

[55] Il Regolamento (UE) N. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 all'art. 22, par. 2, prevede (testualmente): «Gli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 23, paragrafo 1, contemplano per gli Stati membri i seguenti obblighi: a) verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, e che tutte le misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza siano state attuate correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi; b) adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi quali definiti all'articolo 61, paragrafi 2 e 3, del regolamento finanziario, che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati, anche in relazione a eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la

si prevedono attività specifiche di a*udit* svolte dall'Organismo di *Audit* del PNRR in base agli s*tandard* internazionali di controllo. Le attività di controllo sono finalizzate: alla verifica indipendente sull'efficacia del sistema di gestione (*audit* di sistema), sulla regolarità delle procedure e spese dichiarate (*audit* operazioni) e sulla correttezza dei *milestone* e *target* rendicontati *(audit* di *performanc*e)[57].

Al fine di garantire la semplificazione dei processi di gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti finanziati, e, contestualmente, aderire ai principi di informazione, pubblicità e trasparenza prescritti dalla normativa europea e nazionale, il PNRR utilizzerà il sistema Informativo "ReGiS"[58].

4.1. I controlli *ex ante* ovvero le valutazioni della Commissione europea. - Il PNRR deve essere presentato, unitamente al Piano nazionale delle riforme (PNR) e al Piano nazionale per l'energia e il clima, alla

---

ripresa e la resilienza; c) corredare una richiesta di pagamento di: i) una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni presentate con la richiesta di pagamento sono complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria; e ii) una sintesi degli *audit* effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate».

[56] Il Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 all'art. 22, par. 2, stabilisce (testualmente): «Autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o entità coinvolte nella loro attuazione, l'obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre obblighi analoghi a tutti i destinatari finali dei fondi erogati».

[57] La Corte dei conti ha osservato: che « funzione di controllo e rendicontazione è chiamata a garantire la correttezza e regolarità dei dati e delle informazioni da trasmettere al Servizio centrale, effettuando le necessarie verifiche sia di tipo formale (rivolte al riscontro della correttezza e completezza di tutti i dati e di tutta la documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento di spese, *target* e *milestone* inserita nel sistema informatico), sia di tipo amministrativo *on desk* o *on the spot* (tese a assicurare, anche su base campionaria, il rispetto della normativa comunitaria e nazionale e il contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse, nonché le verifiche sugli indicatori del PNRR)»; e che, «parallelamente al controllo di correttezza e regolarità, alla funzione in discorso è ascrivibile anche il compito della rendicontazione al Servizio centrale per il PNRR, sia sulle spese sostenute per gli interventi di competenza, su base almeno semestrale, sia sul grado di conseguimento degli obiettivi e traguardi, sulla base di quanto fissato negli *Operational arrangements* con la Commissione europea»: vedi Corte conti, sez. riun. contr., 29 marzo 2022, n. 4 (recante approvazione della «relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)».

[58] Con il Sistema unitario "ReGiS", sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze (già previsto dall'art. 1, comma 1043, legge 30 dicembre 2020, n. 178 e finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'art. 29 del Regolamento UE 2021/241), con riferimento alla «raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati», si dispone «di uno strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR. Questo strumento è utile a fornire un continuo e tempestivo presidio sull'insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Ciascuna dimensione attuativa del PNRR è tracciata elettronicamente attraverso il corredo di tutte le informazioni di carattere anagrafico e di avanzamento delle attività, che le Amministrazioni responsabili e attuatrici gestiscono lungo l'intero ciclo di vita delle iniziative. Inoltre, il sistema consente la puntuale verifica di target e *milestone*, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare PNRR. Il Sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione Europea. Il sistema "ReGiS" è disponibile per coadiuvare le unità per le relative attività comprese quelle di controllo. Attraverso la codificazione e tracciatura dei progetti finanziati nell'ambito dei diversi strumenti pubblici nazionali ed europei il sistema evita anche il rischio di doppio finanziamento. Il sistema assicura, infine, la disponibilità di dati di supporto per le attività di *audit*. È inoltre, garantito, secondo le indicazioni formulate in sede parlamentare, la predisposizione di una piattaforma digitale per fornire un'adeguata informazione sullo stato di avanzamento dei progetti contenuti nel PNRR»: vedi PNRR, 240).

Commissione, ai fini della valutazione *ex ante* (ai fini dell'ammissibilità del Piano proposto dallo Stato membro). Si impone in questa fase, una stretta collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione, anche tramite l'invio di documenti e richieste di informazioni che precedono l'invio formale del piano. A tal fine, gli Stati membri nel corso della preparazione del piano possono interagire con la Commissione e richiedere "*technical support*"[59].

Le valutazioni della Commissione europea riguardano la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del PNRR (proposto dallo Stato membro). In particolare, la Commissione (sulla base di quanto previsto dal citato regolamento UE 2021/241), quanto alla pertinenza, verifica, tra l'altro, se il Piano: riesce a rappresentare una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale dello Stato proponente, contribuendo in modo adeguato a tutti i profili finalistici generali perseguiti con il PNRR[60] (tenendo conto degli obiettivi e della dotazione finanziaria dello Stato proponente); sia in grado di contribuire ad affrontare in modo efficace gli obiettivi generali (individuati nelle specifiche raccomandazioni) del paese, compresi gli aspetti di bilancio; sia in grado di assicurare che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento previsti arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali (è il cosiddetto principio «non arrecare un danno significativo»[61]: art. 17 regolamento UE 2020/852); sia in grado di contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro, contribuendo al conseguimento dell'obiettivo generale (europeo) dei diritti sociali (anche tramite la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù) e di attenuare l'impatto economico e sociale della crisi COVID-19, migliorando in tal modo la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione; preveda misure che contribuiscano efficacemente alla transizione verde (compresa la biodiversità) e se tali misure rappresentino un importo pari ad almeno il

[59] Ai sensi dell'art. 19 del regolamento (UE) 2021/241, la valutazione della Commissione in ordine al PNRR (ovvero anche al suo aggiornamento) deve avvenire entro due mesi dalla presentazione da parte dello Stato membro. All'esito della valutazione, la Commissione formula una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio (a norma dell'art. 20, par. I, del Regolamento). 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 per la ripresa e la resilienza, 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. Nel valutare il piano per la ripresa e la resilienza e nel determinare l'importo da assegnare allo Stato membro interessato, la Commissione tiene conto delle informazioni analitiche sullo Stato membro interessato disponibili nell'ambito del semestre europeo, nonché della motivazione e degli elementi forniti dallo stesso Stato membro e di ogni altra informazione pertinente (tra cui, in particolare, quelle contenute nel programma nazionale di riforma e nel piano nazionale per l'energia e il clima di tale Stato membro, nei piani territoriali per una transizione giusta a titolo del regolamento sul Fondo per una transizione giusta, nei piani di attuazione della garanzia per i giovani e, se del caso, le informazioni ricevute nell'ambito dell'assistenza tecnica fornita dallo strumento di assistenza tecnica).

[60] In proposito, deve essere ricordato che all'art. 3 del regolamento (UE) 2021/24 sono individuate sei aree di intervento («sei pilastri») che definiscono l'ambito di applicazione del «dispositivo per la ripresa e la resilienza»: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti); coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale (al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi); politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

[61] È necessario evidenziare che all'art. 5, par. 2, del regolamento (UE) 2021/241 è stabilito che il «dispositivo [per la ripresa e la resilienza] finanzia unicamente le misure che rispettano il principio "non arrecare un danno significativo"».

37 per cento della dotazione totale del Piano stesso; preveda misure che contribuiscano efficacemente alla transizione digitale e se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 20 per cento della dotazione totale del Piano stesso.

Con riguardo all'efficacia, la Commissione verifica se il Piano è in grado di avere un impatto duraturo sullo Stato membro interessato e se le modalità proposte (e, in particolare, traguardi e gli obiettivi previsti, e i relativi indicatori, oltre al calendario) siano tali da garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci del piano per la ripresa e la resilienza.

Sotto il profilo dell'efficienza, la Commissione verifica, in particolare: se le giustificazioni fornite dallo Stato membro in merito all'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza siano ragionevoli e plausibili ed è in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi, nonché commisurata all'impatto atteso sull'economia e l'occupazione; se le modalità indicate dallo Stato proponente siano tali da prevenire, individuare e correggere fenomeni di corruzione e frode e conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi (e se evitino duplicazioni dei finanziamenti e di altri programmi dell'Unione.

La coerenza attiene al controllo della previsione (da parte del Piano) di misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentano azioni coerenti.

L'esito delle verifiche sopra richiamate e le (relative) valutazioni della Commissione hanno una incidenza diretta sulla determinazione del contributo finanziario che sarà erogato (in applicazione del «dispositivo per la ripresa e la resilienza»).

Al termine delle attività di valutazione, la Commissione propone al Consiglio se approvare o meno il piano presentato dallo Stato membro; e, in caso di valutazione positiva, indica, oltre al contributo finanziario che sarà erogato, le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere realizzati dallo Stato proponente, compresi i traguardi e gli obiettivi.

4.2. Monitoraggio e rendicontazione: il Servizio centrale per il PNRR. Il monitoraggio della Commissione. – L'attuazione del PNRR è sottoposto ad una attività di monitoraggio continua[62] ed a specifici compiti di rendicontazione, i quali possono essere sostanzialmente assimilati a controlli *in itinere*, a controlli concomitanti (che riguarda diversi profili di verifica).

4.2.1. - Proprio in funzione delle verifiche in ordine all'attuazione del PNRR, all'art. 6 d. l. n. 77/2021 si dispone l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), di un Ufficio centrale (di livello dirigenziale generale) denominato Servizio centrale per il PNRR, con compiti di coordinamento operativo,

[62] La Corte dei conti ha rilevato che «la funzione di monitoraggio garantisce l'alimentazione continua e l'utilizzo più idoneo del sistema informatico del PNRR o di altro sistema locale pienamente interoperabile con il sistema centrale REGIS, provvedendo a validare e trasmettere periodicamente al Servizio centrale tutte le informazioni e i dati necessari al corretto monitoraggio degli interventi PNRR di pertinenza e dei relativi trasferimenti finanziari in entrata e in uscita a favore dei soggetti attuatori»: Corte conti, sez. riun. contr., n. 4/2022.

monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, che rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR[63]. La suddetta struttura è, inoltre, responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del *Next Generation EU*-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR (di cui all'art. 8[64]).

È lo stesso legislatore citato a precisare (art. 6, comma 1) che il suddetto Servizio centrale si articola in sei uffici di livello dirigenziale non generale[65] (e che, per l'esercizio dei propri compiti, può avvalersi del supporto di società partecipate dallo Stato, come previsto all'art. 9[66]).

Il Servizio centrale per il PNRR, nello svolgimento delle funzioni ad esso assegnate, si raccorda con l'Unità di missione e con gli Ispettorati competenti della Ragioneria generale dello Stato (i quali ultimi concorrono al presidio dei processi amministrativi ed al monitoraggio anche finanziario degli interventi del PNRR per gli aspetti di relativa competenza)[67].

Ai fini dello svolgimento del monitoraggio, il richiamato Servizio centrale si avvale dell'ausilio: delle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, responsabili dell'attuazione degli investimenti

---

[63] All'art. 22 regolamento (UE) n. 2021/241 (articolo intitolato tutela degli interessi finanziari dell'Unione), in particolare, è stabilito (par. 1), tra l'altro: che, «nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi»; che, «a tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto»; e che «gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio».

[64] All'art. 8 d.l. n. 77/2021 è stabilito (tra l'altro) che «ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo»; che, «a tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale».

[65] In particolare, è l'Ufficio IV ad occuparsi (tra l'altro): del controllo di regolarità amministrativa e contabile sulle rendicontazioni di spesa, *milestone* e *target* presentate dalle Amministrazioni titolari degli interventi del PNRR e della verifica della compatibilità con i principi e con la normativa europea e nazionale; della predisposizione delle richieste periodiche di pagamento alla Commissione europea ai sensi dell'art. 22 del Regolamento UE 2021/241; dell'istruttoria finalizzata al rilascio dell'attestazione di rendicontazione prevista dagli accordi di finanziamento e di prestito stipulati con la Commissione europea; della tenuta della contabilità informatizzata degli importi richiesti alla Commissione europea e dei corrispondenti rimborsi riconosciuti. È l'Ufficio II ad occuparsi, tra l'altro, della definizione del Sistema di gestione e controllo del PNRR. e della vigilanza sulla coerenza della fase di attuazione del PNRR rispetto agli obiettivi e *milestone* programmati e sul rispetto dei relativi cronoprogrammi.

[66] All'art. 9, comma 2, d.l. n. 77/2021 è stabilito che, «al fine di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, le amministrazioni di cui al comma 1 possono avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato per il PNRR da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale, dagli enti del sistema camerale e da enti vigilati».

[67] A tal fine, sono istituiti presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato cinque posizioni di funzione dirigenziale di livello non generale di consulenza, studio e ricerca per le esigenze degli Ispettorati competenti. *Governance del PNRR e prime misure*, cit., p. 32: «Nella relazione illustrativa che accompagna il decreto, il Governo precisa che il Servizio centrale per il PNRR provvede anche alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione in itinere ed ex post delle misure e dei progetti del PNRR assicurando la coerenza degli obiettivi (*target*) e dei traguardi (*milestone)* anche ai fini della sottomissione della richiesta di pagamento alla Commissione europea. Si rammenta che, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza «traguardi e obiettivi» sono le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, intendendo per «traguardi» i risultati qualitativi e per «obiettivi» i risultati quantitativi».

e delle riforme[68]; e delle amministrazioni e degli enti che si occupano materialmente della realizzazione dei singoli (previsti nel PNRR). Amministrazioni (ed enti) centrati e di attuazione che devono provvedere (nel senso che sono obbligati) alla alimentazione continua e tempestiva dei dati di avanzamento dei progetti[69]. Il Servizio centrale per il PNRR (con l'ausilio tecnico delle singole Unità del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) si occupa della implementazione del sistema telematico di comunicazione dei dati, delle valutazioni in itinere dei dati e della loro verifica, della loro qualità, della rilevazione e analisi degli scostamenti[70]. La comunicazione e la trasmissione dei dati avviene mediante l'utilizzazione del sistema ReGiS.

Nello specifico, le amministrazioni centrali titolari di interventi ovvero responsabili di progetti ovvero di misure del PNRR provvedono al coordinamento delle attività di gestione e sono responsabili del monitoraggio dell'attivazione delle risorse e della selezione dei progetti e dei relativi soggetti attuatori; e provvedono al monitoraggio, costante e continuativo dei dati di avanzamento fisico, procedurale e finanziario delle misure di loro responsabilità, della verifica del rispetto delle tempistiche attuative nonché della puntuale rilevazione del conseguimento di *milestone* e *target*; per le misure di propria competenza, provvedono a validare («con cadenza mensile, entro massimo 20 giorni dalla fine del mese e comunque in tempo utile per ottemperare alle scadenze della domanda di pagamento»[71]) i dati inseriti dai soggetti attuatori.

---

[68] In base alle «Linee guida per lo svolgimento delle attività connesse al monitoraggio del PNRR» (approvate il 14 giugno 2022), le amministrazioni centrali (titolari ovvero responsabili dei singoli progetti) «sono tenute ad assicurare il caricamento, l'aggiornamento e la validazione su ReGiS, con cadenza mensile (nel termine massimo di 20 giorni successivi all'ultimo giorno di ciascun mese), dei dati relativi al cronoprogramma procedurale delle misure; dei dati anagrafici, finanziari, procedurali e fisici relativi a ciascun progetto finanziato e delle informazioni necessarie per la rendicontazione di *milestone* e *target*, sulla base delle procedure tecniche del sistema, acquisendo i dati dai soggetti attuatori».

[69] Un ruolo molto importate è svolto, ai fini della necessaria interazione tra amministrazioni centrali responsabili dei progetti e amministrazioni ed enti di attuazione, è svolto dalle Unità di missione delle amministrazioni centrali, le quali (unità) si occupano (attraverso l'utilizzazione del sistema ReGisS), tra l'altro: della definizione, aggiornamento e verifica della programmazione attuativa attraverso la gestione dei cronoprogrammi procedurali delle misure di propria competenza; dell'aggiornamento e della verifica del rispetto delle tempistiche di realizzazione delle milestone e dei target per riforme e investimenti, con l'eventuale individuazione e segnalazione di ritardi, impedimenti e altre criticità che ostacolino il conseguimento delle milestone e dei target, degli obiettivi di spesa e di realizzazione delle misure; della definizione e aggiornamento delle procedure necessarie all'attivazione delle misure e alla selezione dei progetti e dei soggetti attuatori; della verifica della puntuale alimentazione da parte dei Soggetti attuatori dei dati di avanzamento dei progetti e validazione sul sistema ReGiS dei dati di monitoraggio dei progetti inseriti dalle Direzioni/Uffici interni/Soggetti attuatori».

[70] Secondo quanto stabilito nelle «Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR, quale allegato tecnico della Circolare ministeriale 10 febbraio 2022, n. 9, nell'ottica di assicurare la raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati, in coerenza con le raccomandazioni dell'art 29 del Reg. (UE) 2021/241, l'Amministrazione centrale deve, tra l'altro: garantire l'alimentazione tempestiva e continua del sistema informatizzato da parte dei soggetti attuatori, anche per il tramite di eventuali altri sistemi locali di supporto, finalizzata a verificare l'avanzamento attuativo dei progetti, con particolare riguardo alla realizzazione delle tappe intermedie previste nella programmazione di dettaglio ed il raggiungimento dei *milestone* e dei *target* concordati a livello europeo e nazionale per gli interventi del PNRR; validare almeno mensilmente i dati di avanzamento inseriti dai soggetti attuatori o segnalare tempestivamente le inadempienze al Servizio centrale PNRR nel caso di ritardi o omissioni, anche parziali, di caricamento dei dati, non debitamente giustificate da parte degli stessi; provvedere al monitoraggio dei trasferimenti finanziari in entrata e in uscita a favore dei soggetti attuatori.

[71] In la senso, vedi le richiamate Linee guida, ove è anche precisato che, nel caso di ritardi o omissioni (anche parziali) nel conferimento dei dati, non debitamente giustificati da parte dei soggetti attuatori, sono tenute a segnalare tempestivamente le inadempienze al Servizio centrale PNRR. Le amministrazioni centrali si occupano anche del monitoraggio dei trasferimenti finanziari in entrata e in uscita a favore dei soggetti attuatori.

Le amministrazioni e gli enti che si occupano dell'attuazione sono responsabili della realizzazione operativa dei progetti e dei relativi adempimenti di monitoraggio, rendicontazione e controllo; e si occupano, tra l'altro, della rilevazione continua, costante e tempestiva dei dati dei progetti finanziati, delle informazioni, inerenti alle procedure di affidamento, degli avanzamenti fisici, procedurali e finanziari, nonché della raccolta e catalogazione della documentazione probatoria[72].

4.2.2. – Anche la Commissione provvede al monitoraggio dell'attuazione del PNRR da parte degli Stati ammessi, e, nello specifico, sorveglia l'attuazione del dispositivo e misura il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 4 (del regolamento UE 2021/241). Il monitoraggio dell'attuazione è mirato e proporzionato alle attività svolte nell'ambito del dispositivo. Il sistema di comunicazione dei risultati della Commissione garantisce una raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati. A tale scopo ai destinatari dei finanziamenti dell'Unione sono imposti obblighi di comunicazione proporzionati.

La Commissione riferisce *ex post* in merito alle spese finanziate dal dispositivo a titolo di ciascuno dei pilastri di cui all'art. 3 (del regolamento). Tali relazioni si baseranno sulla ripartizione della spesa stimata prevista nei piani per la ripresa e la resilienza approvati. È la stessa richiamata disciplina regolamentare ad attribuire proprio alla Commissione il potere (da esercitare con atti integrativi ex art. 33 del regolamento): di stabilire gli indicatori comuni da utilizzare per riferire sui progressi e ai fini del monitoraggio e della valutazione del dispositivo (per la ripresa e la resilienza) per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici (gli Stati membri riferiscono alla Commissione in merito agli indicatori comuni); e di definire una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale, anche a favore dell'infanzia e della gioventù, nell'ambito del dispositivo.

Il 28 dicembre 2021 il Commissario europeo per l'economia Paolo Gentiloni e il Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco hanno siglato gli *operational arrangements* (OA) relativi al PNRR dell'Italia[73], con

[72] In tal senso, vedi le richiamate Linee guida, ove si precisa che i «soggetti attuatori» provvedono, tra l'altro, del conferimento, al sistema ReGiS, di tutti i dati relativi ai progetti di propria competenza, tra cui: gli elementi anagrafici e identificativi e di localizzazione; i soggetti correlati; le informazioni sulle procedure di affidamento di lavori, l'acquisto di beni e realizzazione di servizi; la pianificazione dei costi e delle relative voci di spesa; il cronoprogramma procedurale di progetto; gli avanzamenti procedurali e finanziari; gli avanzamenti fisici, incluso il contributo del progetto al conseguimento del target della misura a cui è associato e agli indicatori comuni UE; la documentazione relativa al progetto, dalla fase di pianificazione al collaudo finale e messa in esercizio, ivi compresi gli esiti dei controlli effettuati, da rendere disponibile su richiesta per eventuali audit di Autorità nazionali dell'Unione europea.

[73] Si tratta di accordi operativi che prevedono scambi regolari di dati e informazioni - con cadenza almeno trimestrale - tra la Commissione e gli Stati membri per fare il punto sui progressi compiuti nell'attuazione del PRR, nonché l'organizzazione di un evento annuale per discutere l'attuazione del PRR e di altri programmi dell'Unione, che può fungere da piattaforma orizzontale per discutere l'attuazione dei piani e garantire una stretta cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti. Inoltre, negli accordi operativi sono forniti elementi di chiarimento in ordine al meccanismo di verifica per ciascun traguardo e obiettivo (e, se necessario, introducono misure operative di monitoraggio per seguire l'attuazione del piano). In proposito, vedi anche Corte conti, sez. centr. contr. gest. amm. St., 28 luglio 2022, n. 47, ove si rileva che *milestone* e *target* sono stati valutati alla luce degli *Operational Arrangements*, i quali «sono documenti che definiscono i meccanismi di verifica periodica relativi al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi necessari per l'erogazione semestrale delle risorse finanziarie previste dal PNRR in favore dell'Italia».

i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento dei traguardi ed obiettivi (*milestone* e *target*) necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso semestrali delle risorse PNRR in favore dell'Italia.

4.3. Controllo, *audit,* anti corruzione: a) i compiti delle strutture pubbliche e il concorso dei soggetti privati (la Sogei s.p.a.). - All'art. 7 d.l. n. 77/2021 sono definiti i meccanismi di controllo sulle procedure e sulle modalità di gestione dei progetti (e dei relativi fondi) finanziati con il PNRR. A tal fine, il legislatore ultimo citato stabilisce che, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), è istituito un Ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di *audit* del PNRR (ai sensi dell'art. 22, par. 2, lett. c, punto ii, del regolamento UE 2021/241[74]). Tale ufficio opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo, e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

4.3.1. - Al secondo comma del citato art. 7 si stabilisce che l'Unità di missione istituita (ai sensi dell'art. 1, comma 1050, legge 30 dicembre 2020, n. 178) presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture (del medesimo Dipartimento) a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma *Next Generation EU*, provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni di cui all'art. 8 d. l. n. 77/2021, alla predisposizione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR assegnato alla stessa Unità di missione[75], assicurando il rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 19 e 20 del regolamento (UE) 2021/241[76], nonché la coerenza dei relativi obiettivi finali e intermedi[77]. La suddetta Unità di

[74] Il regolamento (UE) n. 2021/241, all'art. 22, in particolare, prevede (par. 2), una serie di obblighi a carico degli Stati membri derivanti dagli accordi di prestito (art. 15, par. 2) e dagli accordi per l'impegno del contributo finanziario (articolo 23, paragrafo 1). In particolare, tra tali obblighi figura anche quello di corredare una richiesta di pagamento di una sintesi degli *audit* effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate (art. 22, par. 2, lett. c), punto ii).

[75] All'art. 7, comma 3, d.l. n. 77/2021 è stabilito che la suddetta Unità di missione si articola in due uffici dirigenziali di livello non generale, e «provvede altresì a supportare le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e a valorizzare il patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR anche attraverso lo sviluppo di iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle istituzioni e ai cittadini».

[76] Gli artt. 9 e 20 del regolamento (UE) 2021/241 disciplinano, rispettivamente, la «valutazione della Commissione (vedi anche sub nota 38) e la «proposta della Commissione» e «la decisione di esecuzione del Cosiglio».

[77] Secondo quanto stabilito nelle «Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR, quale allegato tecnico della Circolare ministeriale 10 febbraio 2022, n. 9, gli uffici che si occupano nel controllo devono effettuare verifiche formali (al cento per cento), circa la correttezza e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento di spese, *target* e *milestone* inserita nel sistema informatico, rivolte, in particolare, ad assicurare: la coerenza amministrativa e contabile delle procedure e delle spese relative al progetto approvato, attraverso il controllo della tenuta documentale, della coerenza dei CUP e dei CIG; l'evidenza dei controlli ordinari di legalità e controlli amministrativo-contabili (presenza autodichiarazione/attestazione del soggetto attuatore) previsti dalla legislazione nazionale applicabile per gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati per l'attuazione degli interventi del PNRR, ivi comprese l'evidenza dei controlli circa l'assenza del doppio finanziamento, della completezza e correttezza dei dati e della documentazione di progetto; la presenza

missione, inoltre: concorre alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema informatico di cui all'art. 1, comma 1043, legge n. 178/2020[78]; e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano[79].

4.3.2. – In funzione della attuazione del PNRR, il legislatore valorizza la posizione della Sogei s.p.a.[80], la quale (ai sensi del sesto

---

e la coerenza dei dati relativi all'avanzamento fisico, finanziario e procedurale dell'intervento, nonché dei valori di conseguimento degli indicatori legati ad eventuali *milestone* e *target* PNRR associati al progetto; la verifica del rispetto della conservazione degli atti e della documentazione giustificativa di progetto sul sistema informatico e/o su supporti informatici adeguati, al fine di garantire l'accesso per lo svolgimento delle attività di controllo e di audit da parte degli organi competenti. Devono, inoltre, essere compiute verifiche amministrative *on desk* ed eventuali approfondimenti sul posto (anche a campione), al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria e nazionale e il contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse e in particolare: verifiche sulla selezione dei progetti; o verifiche delle procedure attuative del progetto; verifiche della spesa del progetto. Devono, altresì, essere effettuate verifiche (al cento per cento) degli indicatori del PNRR (*milestone* e *target*), al fine di accertare: la presenza degli avanzamenti relativi al conseguimento di *target* e *milestone* del PNRR associati ai progetti inseriti nel sistema di monitoraggio; la coerenza della tempistica di realizzazione rispetto al cronogramma approvato per il progetto; la coerenza tra l'avanzamento fisico e quello procedurale e di spesa, in riferimento a tutti i progetti finanziati.

[78] All'ultimo periodo del secondo comma del citato art. 7 d.l. n. 77/202 è stabilito che, «al fine di avviare tempestivamente le procedure di monitoraggio degli interventi del PNRR nonché di esercitare la gestione e il coordinamento dello stesso, il Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno 2021, è autorizzato ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, nei limiti della vigente dotazione organica, un contingente di personale non dirigenziale di alta professionalità, da destinare ai Dipartimenti del tesoro e delle finanze del medesimo Ministero, pari a 50 unità (precisando che «il reclutamento del suddetto contingente di personale è effettuato senza il previo svolgimento delle previste procedure di mobilità e mediante scorrimento delle vigenti graduatorie di concorsi pubblici»). Ancora sotto il profilo organizzativo, al quarto comma del citato art. 7 d.l. n. 77/2021, al fine di assicurare il compimento dei compiti previsti (agli artt. 6 e 7 del decreto sopra richiamato) ed il conseguimento dei relativi obiettivi, è attribuita (sempre al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) la possibilità di conferire (anche in deroga ai limiti dimensionali previsti dalla legge) sette incarichi dirigenziali di livello non generale; ed è prevista (in funzione delle finalità di cui allo tesso art. 7) l'istituzione (ancora presso il Dipartimento della Ragione generale dello Stato) una posizione di funzione dirigenziale di livello generale di consulenza, studio e ricerca (con precisazione che, per le medesime finalità, il Ministero dell'economia e delle finanze può avvalersi del supporto della società Studiare Sviluppo s.r.l., anche per la selezione delle occorrenti professionalità specialistiche).

[79] Nello specifico, l'Unità di missione New Generation EU (ai sensi dell'art. 8, comma 11 *ter*, d.p.c.m. 26 giugno 2019, n. 103, come modificato dal d.p.c.m. 22 giugno 2022, n. 100), provvede, tra l'altro: al monitoraggio delle riforme e degli investimenti in campo infrastrutturale e sociale, ivi compresi quelli relativi all'istruzione, alla ricerca, alla coesione e alla salute contenuti nel PNRR, in raccordo con le altre strutture del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; alla individuazione di eventuali criticità nell'attuazione del PNRR e conseguente formulazione di proposte per il loro superamento, anche in collaborazione con altri soggetti istituzionali, con riferimento alle riforme non settoriali, della digitalizzazione, della rivoluzione verde e delle infrastrutture di trasporto; alla attività di supporto al Servizio Centrale per il PNRR nella verifica dell'avanzamento delle *milestones* e dei *target* europei e nazionali, nei medesimi ambiti e partecipazione ai processi di definizione e monitoraggio del quadro di valutazione, della relazione annuale di cui agli artt. 30 e 31 del Regolamento UE 241/2021 e degli indicatori di *outcome* del PNRR; alla predisposizione delle valutazioni di impatto del PNRR e delle politiche sottostanti *ex ante, in itinere* ed *ex post*, anche tramite convenzioni con altri soggetti e in base alle indicazioni della Cabina di regia del PNRR di cui all'art. 2 d. l. n. 77/2021 e alle attività di supporto agli Ispettorati del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nell'utilizzo di strumenti per l'analisi e la valutazione della spesa pubblica; alla attività normativa e prelegislativa nelle materie di competenza dell'Unità.

[80] La Sogei (acronimo di Società Generale d'Informatica) è società per azioni – che oggi si definisce società di *information technology* - di proprietà al cento per cento del Ministero dell'economia e delle finanze; nasce nel 1976 (nell'ambito delle iniziative dell'IRI), occupandosi, fin dall'inizio, della realizzazione dell'Anagrafe Tributaria, con l'obiettivo di rendere possibile la gestione automatizzata delle attività di controllo delle dichiarazioni e del monitoraggio del prelievo fiscale. Dopo un periodo di proprietà privatistica (a partire dal 1997, quando viene acquistata dalla Telecom), passa nuovamente alla intera proprietà pubblica nel 2002, quando il Ministero dell'economia e delle finanze acquisisce l'intero capitale pubblico: il compito principale (quasi istituzionale) della Sogei è quello di sviluppare il sistema informativo della fiscalità. Oggi Sogei è *partner* tecnologico unico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e sviluppa sistemi, applicazioni e servizi per tutte le esigenze di automazione e informatizzazione dei processi operativi e gestionali del Ministero, della Corte dei conti, delle Agenzie fiscali e di altre pubbliche amministrazioni; sta svolgendo un ruolo centrale nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Ai sensi dell'art. 4 dello statuto del 29 dicembre 2016, la Sogei ha per oggetto sociale prevalente, almeno per l'80 per cento del fatturato, la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al MEF e alle Agenzie fiscali (l'oggetto sociale prevede altresì che la Sogei può svolgere le ulteriori attività conferite in base a disposizioni legislative e regolamentari, per conto di

comma del citato art. 7 d. l. n. 77/2021) è chiamata ad assicurare il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economica finanziaria proprio. È proprio lo stesso legislatore citato a precisare che per la suddetta attività, la soc. Sogei può avvalersi di Studiare Sviluppo s.r.l. (società a intera partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze) – ora divenuta Eutalia s.r.l. (con Ministero dell'economia e delle finanze quale socio unico)[81] - secondo le modalità che saranno definite in specifica Convenzione[82], per la selezione di esperti cui affidare le attività di supporto. È sempre il legislatore citato a precisare, altresì: che, per l'esercizio della suddetta attività, alla Sogei s.p.a. non si applicano le disposizioni relative ai vincoli in materia di

regioni, enti locali, società a partecipazione pubblica, anche indiretta, di organismi ed enti che svolgono attività di interesse pubblico o rilevanti nel settore pubblico, nonché di istituzioni internazionali e sovranazionali e di amministrazioni pubbliche estere, comprese le attività verso l'Agenzia per l'Italia digitale. Il rapporto contrattuale con la Pubblica Amministrazione è regolato da contratti e convenzioni che riconoscono Sogei in qualità di esclusivo *partner* tecnologico del Ministero dell'Economia e delle Finanze e punto di riferimento per la digitalizzazione del Sistema Italia. Per garantire uniformità all'erogazione dei servizi e alle soluzioni idonee all'operatività del Sistema Informativo della fiscalità, i rapporti tra amministrazione finanziaria e Sogei sono regolati tramite lo strumento giuridico del contratto di servizi quadro. In data 26 novembre 2020, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e la Sogei s.p.a. hanno stipulato apposito disciplinare «per la conduzione delle infrastrutture e l'erogazione dei servizi informatici del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Analogo accordo è stato stipulato con la Sogei: dai Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle finanze, per la progettazione, lo sviluppo e la conduzione delle infrastrutture, dei sistemi e delle soluzioni informatiche, della connettività e per l'erogazione dei connessi servizi, secondo il modello relazionale definito dal Dipartimento; dalla Corte dei conti (Segretariato generale), quanto concerne i sistemi informativi attinenti al sistema di finanza pubblica. Altri accordi, contratti e convenzioni sono stati stipulati dalla Sogei s.p.a. con: la Presidenza del Consiglio dei ministri, per la progettazione, lo sviluppo, l'evoluzione e l'esercizio dei sistemi informativi della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri e dei suoi dipartimenti, uffici e strutture; con il Ministero dell'interno, per la progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) compreso il completamento del subentro dei Comuni e la realizzazione dell'Archivio Nazionale di Stato Civile; con il Ministero dell'istruzione, per le attività relative alla gestione ed allo sviluppo del sistema informativo del Ministero, anche per le esigenze delle istituzioni scolastiche ed educative statali, nonché per la gestione giuridica ed economica del relativo personale; con il Ministero della giustizia, per la gestione dei servizi accessori alla digitalizzazione della giustizia e alla gestione dei Sistemi Informativi sviluppati per il Ministero della Giustizia; con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; con il Ministero della transizione ecologica; con il Ministero della cultura; con l'Avvocatura dello Stato.

[81] Eutalia s.r.l. (come detto, già Studiare Sviluppo s.r.l.) svolge attività di assistenza e supporto all'analisi, programmazione, attuazione e valutazione di politiche pubbliche per lo sviluppo, in qualità di *in house* delle Amministrazioni Centrali dello Stato; supporta le Amministrazioni centrali e le Agenzie pubbliche nazionali nella realizzazione di progetti pilota di *capacity building* per lo sviluppo territoriale, anche nell'ambito di programmi di cooperazione interregionale e transnazionale; supporta le Amministrazioni Centrali nell'attuazione di Programmi e progetti cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei e da risorse nazionali, principalmente nel settore delle politiche di coesione.

[82] In data 28 luglio 2021, Sogei s.p.a. e Studiare Sviluppo s.r.l. hanno stipulato una Convenzione quadro (rep. NRXT210339), ove si stabilisce, tra l'altro, che Studiare Sviluppo assicura a Sogei: supporto nelle attività di assistenza tecnica finalizzate alla gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti inseriti nel PNRR e nel fondo complementare di cui al d.l. n. 59/2021; supporto specialistico su tematiche tecniche finalizzato alla corretta rendicontazione o all'indirizzamento di eventuali criticità nell'attuazione del PNRR; supporto specialistico finalizzato all'analisi e all'indirizzamento, nell'ambito dei progetti PNRR, del rispetto degli adempimenti dei principi propri del PNRR quali a titolo esemplificativo e non esaustivo si cita il DNSH (*do not significant harm*); supporto nelle attività di assistenza tecnica finalizzate all'attuazione degli interventi previsti dal PNRR in capo agli Enti locali. I termini operativi per il compimento delle attività sono statiti in apposite note di attivazione definite d'intesa tra le parti e sottoscritte dai responsabili operativi individuati per ciascuna iniziativa. Le note di attivazione devono individuare (secondo quanto previsto all'art. 3 della Convenzione), in particolare: l'ambito puntuale della collaborazione, definendo elementi di pianificazione ed organizzazione delle attività, comunque riferibili al raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico comuni ad entrambe le parti; le risorse umane e materiali necessarie, le attività da svolgere, il rimborso dei relativi costi, le relative spese generali; il crono-programma delle attività e la durata del supporto; un quadro finanziario descrittivo dei costi stimati. Si tratta, come ben evidente, di compiti aventi carattere gestionale, la cui attribuzione implica una interpretazione (molto) estensiva delle disposizioni di cui al secondo periodo del quinto comma del citato art. 7 d.l. n. 77/2021. Nella Convenzione si stabilisce anche che, per l'esecuzione di quanto previsto nella presente convenzione e nelle singole note di attivazione, Studiare Sviluppo, ai sensi dell'art. 10, comma 6, d.l. n. 77/2021, potrà provvedere (rimanendone pienamente responsabile) con le risorse interne, con personale esterno, nonché con il ricorso a competenze di persone fisiche e giuridiche disponibili sul mercato nel rispetto di quanto stabilito dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

contratti di collaborazione coordinata e continuativa; e che la stessa determina i processi di selezione e assunzione di personale in base a criteri di massima celerità ed efficacia, prediligendo modalità di selezione basate su requisiti curriculari e su colloqui di natura tecnica (anche in deroga a quanto previsto dall'art. 19 d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175).

Si tratta di dati normativi che rendono evidente la preferenza espressa dal legislatore (in relazione alle attività indicate) per una organizzazione e per forme e modalità di reclutamento di tipo aziendalistico (sia pure con i soggetti espressamente indicati dallo stesso legislatore). Si tratterà di trovare forme attuative che assicurino l'osservanza di cui all'art. 97, comma quarto, Cost. (ove, come noto, si stabilisce che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge).

Alla Sogei s.p.a. sono attribuite anche funzioni di gestione diretta in relazione ad alcuni dei progetti finanziati con il PNRR. In particolare, all'art. 7 *bis*, comma quinto, d. l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazione dalla legge 6 agosto 2021, n. 113[83], è stabilito che la Sogei s.p.a. è chiamata ad assicurare la piena efficacia delle attività per la realizzazione dei progetti di trasformazione digitale del PNRR[84] affidati alla medesima società, e provvede (in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 358, legge 24 dicembre 2007, n. 244) con l'utilizzazione degli utili di bilancio conseguiti e (ove necessario) con l'emissione di specifiche obbligazioni. La disposizione legislativa ultima citata stabilisce anche la Sogei è autorizzata (previa deliberazione dell'assemblea degli azionisti) alla costituzione di società o all'acquisto di partecipazioni[85].

In funzione di (ovvero svolgendo) tali prerogative (ovvero attività), Sogei riesce ad incidere anche rispetto ai profili riguardanti l'esercizio delle attività di monitoraggio e controllo. Ad esempio, Sogei ha curato, tra l'altro, la definizione e l'aggiornamento del Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.), che costituisce il documento che descrive la struttura, le funzioni e le procedure da porre in essere per la gestione ed il controllo del PNRR e che definisce l'insieme di processi, procedure e strumenti a supporto delle amministrazioni e dei soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi e delle riforme previste dal Piano sull'intero territorio nazionale, garantendo una costante attività di sorveglianza su tempi di esecuzione, spesa e risultati conseguiti. Con impatto ancor più incisivo sui

[83] Deve essere evidenziato che con il suddetto d.l. n. 80/2021, è stato disposto un piano straordinario per il reclutamento e per il conferimento di incarichi professionali proprio in funzione della attuazione del PNRR da parte delle pubbliche amministrazioni: un piano che si aggiunge alle assunzioni di personale già espressamente previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

[84] È necessario evidenziare che il PNRR rappresenta un'occasione (finanziaria) importante al fine di accelerare il complesso processo di digitalizzazione ovvero di trasformazione digitale del sistema di pubblica amministrazione. A tal fine, ad esempio, la Missione 1 (del PNRR, che riguarda la digitalizzazione, l'innovazione e la sicurezza della P.A. (con la destinazione della somma complessiva di 40,7 miliardi di euro), vede un coinvolgimento diretto della Sogei come soggetto esecutore di progettualità attivate attraverso il ricorso, da parte della pubblica amministrazione (cliente) ai fondi previsti dal PNRR. Ad esempio, Sogei s.p.a. affianca la Ragioneria generale dello Stato nell'attuazione del PNRR, assicurando all'amministrazione finanziaria supporto specialistico e operativo, prevedendo interventi di consulenza e *governance*, progettando e sviluppando soluzioni e servizi ICT.

[85] La Sogei s.p.a. partecipa anche alla implementazione dei piani di comunicazione annuali, che attueranno la strategia di informazione e comunicazione del PNRR, finalizzata a garantire la visibilità dei finanziamenti erogati nell'ambito *Next Generation EU*.

processi di monitoraggio e controllo, Sogei si occupa, per il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, della realizzazione del sistema unitario "ReGiS" (si tratta del sistema informatico di cui all'art. comma 1043, legge n. 178/2020), che costituisce lo strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR, nonché alle attività di supporto, propedeutiche alla realizzazione del sistema stesso, sia nella comprensione delle modalità di attuazione del PNRR, sia nel rapporto con la Commissione Europea, sia nella diffusione dei processi definiti per il monitoraggio e il controllo del raggiungimento dei traguardi definiti nell'ambito del PNRR (come visto, il sistema ReGiS assicura il monitoraggio costante e puntuale dei singoli progetti e dei programmi nel loro insieme).

4.4. … segue: b) i controlli della Corte dei conti. – Il citato legislatore di (adozione della disciplina di attuazione del PNRR), ovviamente, coinvolge nel compimento delle attività di controllo la Corte dei conti, la quale, come noto, ai sensi dell'art. 100, comma secondo, Cost., è chiamata a svolgere la funzione ausiliaria di controllo: nelle forme del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo[86]; e nelle forme del controllo sulla gestione del bilancio dello Stato, riferendo direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito[87].

Per quanto qui rileva, deve essere osservato che il legislatore citato estende al (alle procedure e alle modalità di attuazione dei progetti finanziati con il) PNRR, le funzioni di controllo sulla gestione attribuite alla Corte conti, la quale le esercita sia nelle forme di cui all'art. 3, comma 4, legge 14 gennaio 1994, n. 20 (espressamente citate, come si dirà) sia nelle forme del controllo concomitante (pure non espressamente citate).

4.4.1. – In effetti, secondo quanto espressamente stabilito all'art. 7, comma 7, d. l. n. 77/20221, la Corte dei conti è chiamata ad esercitare il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, legge n. 20/1994[88], svolgendo, in particolare, valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai

[86] Gli atti del Governo sui quali si esercita il controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti sono individuati all'art. 3, comma 1, legge n. 20/1994.

[87] Nella disposizione costituzionale citata è anche stabilito che la Corte dei conti «partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria».

[88] Come noto, al quarto comma del citato art. 3 legge n. 20/1994 è stabilito che la Corte dei conti: svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione; accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. Il suddetto controllo avviene in base ad una programmazione annuale che individua i criteri di riferimento delle verifiche sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, anche tenendo conto, ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico (nei confronti delle amministrazioni regionali, il controllo della gestione persegue gli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma).

fondi di cui al PNRR[89]; con precisazione (nella stessa disposizione legislativa) che siffatto controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto espressamente previsto all'art. 287, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea[90] (si tratta di un richiamo che valorizza il rapporto – che, peraltro, si è andato progressivamente consolidando - tra la Corte dei conti, che rientra tra le istituzioni superiori del controllo, e la Corte dei conti dell'Unione Europea).

Nell'esercizio di tale controllo gli interlocutori principali della Corte dei conti sono proprio, in primo luogo, gli organismi individuati dal d. l. n. 77/2021, ai quali, come visto (in sintesi), sono stati affidati i prioritari compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo (Servizio centrale per il PNRR), di *audit* (ufficio dirigenziale di livello non generale presso l'IGRUE), di valutazione *in itinere* ed *ex post* (Unità di missione della RGS)[91].

---

[89] In sede di programmazione delle attività di controllo, la Corte dei conti ha evidenziato che nel 2022 «la programmazione si incentra, in particolare, sugli interventi previsti dal PNRR, oltre che su alcune gestioni di maggiore significativa importanza, anche in riferimento a questioni connesse all'emergenza sanitaria ed a quelle di peculiare criticità socio-economica»; che «l'attività di controllo demandata alla Sezione investe sia il rispetto degli equilibri finanziari, sia la verifica dei risultati e la loro rispondenza ai piani e programmi di spesa, l'efficienza operativa delle amministrazioni e l'efficacia delle misure adottate; che, quanto alle verifiche sul PNRR, l'attività di controllo verrà svolta con modalità specifiche, connesse alle esigenze di temporizzazione delle valutazioni sullo stato di avanzamento dei programmi»; che «la Sezione continuerà a focalizzare l'attenzione, nel perimetro di sua competenza, sui temi della tutela dell'ambiente e della salute, delle politiche del lavoro, dello sviluppo sostenibile, della digitalizzazione, dell'istruzione, dell'inclusione e del sostegno sociale»; che «l'orizzonte che viene a delinearsi guarda all'efficienza delle amministrazioni quale elemento decisivo per il Paese richiedendo costante verifica dei processi di digitalizzazione, al centro dei documenti programmatici europei e nazionali. In tal senso, sarà ancora più rilevante, nell'ambito dell'azione pubblica, il perseguimento della logica del "risultato" che, già da anni, costituisce il criterio in cui si declinano i principi di imparzialità e di buon andamento fissati dall'art. 97 Cost., che oggi, nell'ambito dell'ingente afflusso di risorse europee collegate al PNRR ed agli altri programmi comunitari, risulta ancor più attuale» (vedi Corte conti, sez. centr. contr. gest. amm. St., 1 marzo 2022, n. 3, recante «Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello stato per l'anno 2022 e nel contesto triennale 2022-2024»).

[90] L'art. 287 del TFUE prevede che la Corte dei Conti dell'Unione Europea: esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione; ed esamina i conti di tutte le entrate e le spese di ogni organo o organismo costituito dall'Unione. Nel citato art. 287, (tra l'altro) è espressamente previsto, inoltre, che: «il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo o, se queste non hanno la necessaria competenza, con i servizi nazionali competenti»; che «la Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza» (tali istituzioni o servizi comunicano alla Corte dei conti se intendono partecipare al controllo); che «le altre istituzioni dell'Unione, gli organi o organismi che gestiscono le entrate o le spese per conto dell'Unione, le persone fisiche o giuridiche che ricevono contributi a carico del bilancio e le istituzioni nazionali di controllo trasmettono alla Corte dei conti dell'Unione Europea, a sua richiesta, i documenti e le informazioni necessari all'espletamento delle sue funzioni».

[91] Corte Conti, sez. riun. contr., 29 marzo 2022, 4, recante approvazione della «relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)», nella definizione del programma dei controlli e delle analisi della Corte per l'anno 2022, ha inserito tra le attività da svolgere nel corrente esercizio la predisposizione di relazioni semestrali sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con precisazione che: i controlli si gioveranno dell'attività di monitoraggio già in corso ed avranno in generale l'obiettivo di «dar conto dello stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti rispetto a quanto stabilito nell'attuazione del Piano, i progressi registrati e le eventuali difficoltà incontrate»; che «l'analisi guarderà innanzitutto alle realizzazioni relative al semestre di riferimento per valutare il rispetto dei traguardi e obiettivi previsti e l'eventuale recupero di quelli per i quali erano stati registrati ritardi o slittamenti nel semestre precedente»; che «l'esame sarà poi esteso all'intero Piano, considerando il complesso degli obiettivi intermedi (non vincolanti per la verifica semestrale) in scadenza».
Vedi anche Corte conti, sez. contr. contr. gest. amm. St., 1 agosto 2022, n. 47, recante «stato di attuazione del PNRR I semestre 2022), ove pur esprimendo una valutazione sostanzialmente positiva della condotta tenuta dalle amministrazioni centrali (con riguardo «agli adempimenti per ciascuna previsti dal Piano nell'ambito del periodo che va dalla fine del 2021 a tutto il primo semestre 2022»), la Corte dei conti ha rilevato alcune criticità riguardanti (tra l'altro) l'emersione di elementi di incertezza legati ad elementi sopravvenuti, riferiti, in particolare, «al rincaro delle materie prime che, unito all'aumento dei costi di elettricità e gas, stanno causando conseguenze dirette sull'attuazione del PNRR perché destinate ad influenzare il rialzo dei costi di realizzazione di progetti stimati più bassi quando il piano è stato scritto ed approvato dall'UE»: «tale stato di cose si unisce alla

La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'art. 3, comma 6, legge n. 20/1994[92].

4.4.2. – In aggiunta ai suddetti controlli, la Corte dei conti ha esteso ai singoli progetti finanziati con le risorse del PNRR il controllo concomitante di cui all'art. 11 legge 20 marzo 2009, n. 15, ove si stabilisce (al secondo comma) che la Corte dei conti (anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari) può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento; con precisazione, al successivo terzo comma, che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (previo concerto con il Presidente della Corte) possono esercitare il suddetto controllo concomitante nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali[93].

---

necessità di accelerare la capacità di spesa delle nostre amministrazioni per finanziare i progetti previsti dal piano, tenuto conto che le ultime stime elaborate dell'Ufficio parlamentare di bilancio evidenziano come nel 2021 ci sia stata una realizzazione degli interventi del PNRR inferiore a quanto ipotizzato, con una spesa pari al 37,2 per cento di quanto preventivato». Un ulteriore elemento di criticità ha riguardato la rilevazione del «mancato raccordo fra afflusso di nuove risorse provenienti dall'Europa e miglioramento delle capacità amministrative e di spesa da parte delle amministrazioni stesse»; ma è stato anche rilevato che «maggiore disponibilità e maggior impiego di risorse non corrisponda automaticamente a capacità di sviluppo, anche se ovviamente il breve periodo non consente ancora di elaborare previsioni in ordine all'impatto reale degli interventi sul PIL». La Corte, inoltre, non ha mancato di sottolineare «la necessità di un rapido impiego delle risorse finanziarie, da monitorare costantemente, indipendentemente dal fatto formale del raggiungimento o meno dei *milestones* e dei *targets* previsti dal Piano, in ciò tenendo presente la sopraggiunta necessità, per i motivi già esposti, di adeguare i prezzi delle nuove gare ai valori di mercato compensando le imprese per gli aumenti». È emersa, inoltre, «la necessità di rafforzamento delle strutture amministrative (la costituzione di "uffici PNRR" presso le singole amministrazioni è solo il volano del complesso di attività che deve essere svolta a monte ed a valle dei singoli investimenti), nonché il doveroso completamento, nel rispetto di una tempistica particolarmente serrata, del reclutamento degli esperti con la conseguente necessità di una pronta comunicazione alla Corte dei conti della entità numerica, delle competenze specialistiche e dei costi delle nuove risorse umane la cui adeguatezza è condicio *per quam* della compiuta attuazione dell'intervento, per come significato dallo stesso PNRR». La Corte ha anche rilevato «la centralità della comunicazione alla Corte dei conti ed alle apposite strutture integranti la *governance* del Piano dello stato di avanzamento dei singoli *steps* attuativi e implementativi, con la segnalazione delle criticità riscontrate e la diuturna verifica *in itinere* dell'adeguatezza delle risorse finanziarie assegnate e di quelle umane funzionali al conseguimento degli obiettivi». La Corte ha, altresì, sollecitato attenzione in relazione agli «interventi in ambito territoriale laddove, soprattutto in alcune aree del paese, è richiesta un'azione di razionalizzazione per garantire uniformità ed omogeneità di presidio e di offerta dei servizi, nonché per consentire lo svolgimento di efficaci controlli sui flussi di risorse e sul raggiungimento degli obiettivi finali dell'intervento», osservando che «anche in questo caso la maggiore disponibilità di risorse non appare di per sé sufficiente ad assicurare che vengano prontamente raggiunte le finalità ultime dell'intervento, in mancanza di interventi complementari sul funzionamento delle strutture destinate ad erogare i servizi alla cittadinanza».

[92] In effetti, all'art. 3, comma 6, legge n. 20/1994 è stabilito che la Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai Consigli regionali sull'esito del controllo eseguito; e che le relazioni della Corte sono, altresì, inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni (è, inoltre stabilito, che le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi le misure conseguenzialmente adottate).

[93] Quanto alle modalità di svolgimento del controllo concomitante, al suddetto secondo comma del citato art. 11 è stabilito che, ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziate sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte. (Nei casi in cui il controllo concomitante è svolto nei confronti di gestioni pubbliche regionali o degli enti locali, la facoltà attribuita al Ministro

La suddetta estensione del controllo concomitante (ai progetti finanziati con il PNRR) trova giustificazione legislativa nelle successive disposizioni di cui all'art. 22 d.l. 16 luglio 11 settembre 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ove si stabilisce che la Corte dei conti (anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari) svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, comma 2, legge n. 15/2009 sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale; con precisazione che l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

La Corte dei conti, in ossequio alle modificazioni approvate dalla Camera dei Deputati (e in deroga a quanto previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 20/1994), riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

4.5. … segue: c) prevenzione e contrasto della corruzione. – Al comma ottavo dell'art. art. 7 d. l. n. 77/2021, è stabilito che, ai fini del rafforzamento delle attività, di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico, ferme restando le competenze in materia dell'Autorità nazionale anticorruzione, degli interventi le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR possono stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza (senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica)[94].

---

competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo, della regione o dell'ente locale interessato, e l'obbligo di riferire al Parlamento da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive).
Sul controllo concomitante della Corte dei conti, vedi, in dottrina: G. D'Auria, "Legge Brunetta", Corte dei conti e riforme dei controlli, in *Quad. cost.*, 2009, 389 ss.; G. Colombini, Corte dei conti e controlli interni, in Rivista della Corte dei conti, 2013, 685.

[94] Nel mese di dicembre 2021, il Ministero dell'Economia e delle finanze e la Guardia di Finanza hanno stipulato un protocollo d'intesa a tutela (ovvero a garanzia della corretta utilizzazione) delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ove (tra l'altro) risulta stabilita (quanto alle modalità di collaborazione) «la condivisione - anche mediante l'interoperabilità delle rispettive banche dati - di un importante patrimonio informativo, costituito da dati e informazioni sui soggetti attuatori, realizzatori ed esecutori degli interventi finanziati dal PNRR»; è previsto, inoltre, che «la Guardia di Finanza partecipi, con propri rappresentanti, alla c.d. "rete dei referenti antifrode", istituita presso la Ragioneria Generale e costituita da referenti della Ragioneria stessa e delle citate Amministrazioni centrali». In proposito, B. MAZZOTTA (Ragioniere Generale dello Stato), in I Sistemi di controllo sulle spese del PNRR (Atti del Convegno), in Riv. Corte conti, quad. n. 3/2021, p. 69, evidenzia la rilevanza del protocollo d'intesa stipulato tra Ragioneria generale dello Stato e Guardia di Finanza: un protocollo che «farà da cornice ai protocolli che i singoli ministeri potranno stipulare, sfruttando la collaborazione tra Ragioneria generale dello Stato e Guardia di finanza»; aggiungendo: che «è fondamentale incrementare l'interoperabilità tra i sistemi informativi»; che il sistema ReGiS deve consentire, al più presto, «di eseguire controlli sulle irregolarità sia in termini di frode, attraverso un'analisi dei rischi, sia in termini di irregolarità», rendendo possibile, ad esempio, «verificare la frequenza con cui determinati codici fiscali e partite Iva sono associati a progetti del PNRR»; che «attraverso l'uso del Cup – il codice unico di progetto – si potranno identificare eventuali doppi finanziamenti»; che al più presto deve andare «a regime una nuova piattaforma integrata antifrode che la Ragioneria sta elaborando, Piaf.it, che aggregherà i dati di fonti eterogenee, sia nazionali che europee, provenienti dall'Agenzia delle entrate, dall'Olaf, dalla Commissione europea e da altri organismi, che sarà messa a disposizione di tutte le amministrazioni che gestiscono fondi europei«: «si tratta di una piattaforma di business intelligence, uno strumento tecnologico abbastanza potente perché accentrerà e renderà visibili tutte le informazioni chiave relative ai beneficiari dei finanziamenti pubblici e permetterà di elaborare output di analisi utili poi ai vari fini del controllo». Sul punto, vedi anche F. CUNEO (Generale della

Ovviamente, un contributo importante, in termini di prevenzione e contrasto della corruzione, viene anche dai controlli eseguiti dalla Corte dei conti e (come visto dalla Ragioneria Generale dello Stato (e dagli altri uffici amministrativi coinvolti nello svolgimento dei controlli).

5. Alcuni spunti conclusivi: limiti e prospettive dei controlli nel *Recovery Fund*.

L'attività di controllo sul PNRR consente alle diverse strutture di relazionarsi con analoghe inserite funzionalmente presso le amministrazioni centrali coinvolte nella gestione del Piano (Uffici dirigenziali o Unità di missione presso ogni ministero interessato), l'attività di controllo della Corte dei conti potrebbe convergere in termini più incisivi su dette strutture, che identificano obblighi di coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. Ulteriore profilo in ordine alle verifiche da effettuare, la Commissione Europea con la locuzione "*Sound financial management*", nel documento *Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans* (SWD 2020 205*) final*, individua, in concreto, il concetto di "sana gestione finanziaria"[95] che la Corte dei conti è chiamata a garantire. In tale contesto, il concetto di "c*ontrol*", inteso come capacità di indirizzo della gestione, è individuato esplicitamente, nel suo ciclo di controllo preventivo-concomitante-consuntivo. Quest'ultimo esalta il collegamento fra gestione finanziaria ed *output* (servizi e infrastrutture), nella prospettiva di valorizzare la componente di efficienza o razionalizzazione della spesa relativa alle risorse del PNRR, che deve quindi essere associata ad un adeguato sistema di controlli finalizzato al raggiungimento di concreti obiettivi complessivi in ossequio al principio, di tenore costituzionale, di buon andamento dell'attività di amministrazione[96]. E, quindi, in aggiunta alle verifiche di legittimità e regolarità contabile afferenti agli adempimenti normativi, si rende necessario valorizzare processi di valutazione più specificamente incentrati sulla sana gestione e di efficienza della spesa[97].

Guardia di finanza), in I Sistemi di controllo sulle spese del PNRR (Atti del Convegno), in Riv. Corte conti, quad. n. 3/2021, p. 76, il quale rileva che: «il contributo della Guardia di finanza alla corretta e compiuta attuazione del PNRR è la valorizzazione della prevenzione»; che, al fine di evitare di compromettere l'efficacia delle erogazioni, il compito della Guardia di Finanza dovrà essere «quello di valorizzare il concetto di prevenzione, e quindi di deterrenza», riuscendo a fare i controlli «in tempi rapidi e mirati, e i risultati dei controlli devono essere finalizzati a creare deterrenza»; che deterrenza e prevenzione costituiscono «uno dei presupposti fondamentali per garantire la corretta erogazione e lo sviluppo del PNRR secondo i tempi prefissati».

[95] All'art. 310, comma 5, TFUE, è stabilito che il bilancio dell'Unione è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria; al successivo art. 317, comma 1, è stabilito: che «la Commissione dà esecuzione al bilancio, in cooperazione con gli Stati membri, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'art. 322, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria»; e che «gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria».

[96] Art 97 comma 2, Cost.: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

[97] Il Regolamento UE 2013/1303, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei, fa esplicito riferimento al controllo dell'efficienza agli articoli 56 ("valutazione durante il periodo di programmazione") e 57 ("valutazione *ex-post*"). Anche il citato Regolamento 2021/241 UE, pone una forte attenzione al concetto di efficienza. In particolare, il PNRR deve presentare una "spiegazione di come i costi

Si è visto come la Corte dei conti, con la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, provvede alle verifiche sulla gestione delle risorse comunitarie, seguendo apposite linee metodologiche di controllo, adottate con il programma di controllo per il 2022[98]. Si è visto come, nell'ambito del quadro dei controlli sul *Recovery Fund* affidati Corte dei conti, il decreto legge n. 77/2021 abbia confermato la rilevanza della funzione ausiliaria della Corte stessa, chiamata a svolgere un controllo sulla gestione sulle risorse destinate al PNRR in base all'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994. Risulta, così, tratteggiata una struttura multilivello che come centro di impulso e centro terminale del processo complessivo la Commissione europea, la quale si avvale dei controlli nazionali, posti in essere dai singoli Stati membri. Si tratta, in sostanza, di una struttura di *multilevel governance* che ripropone, in buona parte, quanto già avviene in materia di controlli sulle risorse europee erogate agli Stati membri. Tuttavia, la struttura predisposta, con il riferito impianto normativo, dovrebbe presentare controlli mirati sul raggiungimento degli obiettivi prefissati, in termini più tempestivi[99] e di carattere più sostanziale, attualmente di natura più formalistica in quanto probabilmente determinati anche da una fase iniziale dello sviluppo del Piano e dalla conseguente limitata disponibilità di dati.

Il ruolo centrale della Corte dei conti è ribadito, giustamente, sia per le competenze relativamente ai controlli amministrativi-contabili, essendo l'organo deputato al controllo sui conti pubblici, che per il necessario

---

totali delle riforme e degli investimenti siano in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi" (art. 18 punto k), attraverso un monitoraggio con appositi indicatori (art. 18 punto p). La necessità di prevenzione, individuazione e correzione della corruzione e frode (art. 18 punto r) fonda l'analisi sull'efficienza. In modo esplicito, poi, la Commissione valuta il grado di efficienza (art. 19) assieme alla "sana gestione finanziaria", quest'ultimo principio individuato come criterio di valutazione di base all'atto delle richieste di pagamento inoltrate alla UE (art. 22, punto c-i). A tale quadro concettuale si è già conformato il Governo Draghi, sull'esigenza di riformare la PA nella prospettiva dell'efficienza (Audizione Ministro MEF dell'8 marzo 2021, p. 24).

[98] La Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti ha approvato, con delibera n. 3/2022, il Programma di controllo per l'anno 2022. Nello scenario consolidato dei controlli sui Fondi europei, ha sottolineato la Sezione, servirà rafforzare l'attenzione sulle misure attuative delle politiche di coesione del primo pilastro del *Next Generation EU*, per le ingenti risorse assegnate. Sul tema, ha proseguito la Sezione, sarà significativa l'esperienza maturata anche nei rapporti con l'Unione e la Corte dei conti europee, data la non addizionalità delle risorse che impone monitoraggi di breve periodo per evitare il rischio di esiti negativi dei controlli UE. Saranno cruciali i temi legati all'impatto delle risorse del *Recovery Fund* e "*Sure*" sulle aree presidiate dai Fondi strutturali; le problematiche della Programmazione 2014-2020 e le potenziali connessioni con la successiva, in fase di avvio; l'intervento dei fondi relativi al PNRR; la semplificazione delle procedure; le carenze progettuali degli enti intermedi; l'avvio della nuova Politica Agricola Comune, nonché il controllo sull'affidabilità dei sistemi informativi di gestione degli avanzamenti legati al PNRR (sistema REGIS). L'avvio della Programmazione 2021-2027 rimarcherà, inoltre, l'importanza della rilevazione delle diverse fonti di finanziamento.

[99] Il tema dell'attuazione tempestiva del PNRR rimane esposto alle variabili congiunturali – come, ad esempio, il grave impatto negativo, dal punto di vista economico e finanziario, della crisi ucraina – le quali mettono a rischio le riforme di struttura e sistema che costituiscono le condizionalità del Piano stesso. Le maggiorazioni dei costi primari a fronte di un ammontare fisso di risorse messe a disposizione riduce la possibilità di realizzare la quantità di opere programmate nei tempi predeterminati, a meno che giungano nuovi finanziamenti, che in buona parte vanno reperiti sui mercati dei capitali, ma che richiederanno anche un incremento del debito pubblico, già su livelli rischiosi. L'aggravio per il bilancio pubblico sarebbe ancor maggiore se a questa ondata di rincari seguisse una rincorsa salariale per l'affermarsi di aspettative di un'inflazione persistente sugli attuali ritmi relativamente elevati. Un riorientamento delle priorità, delle politiche e delle risorse da investire sarà probabilmente inevitabile, anche alla luce del nuovo piano di misure in gestazione a Bruxelles per fronteggiare la crisi determinata dalla dipendenza energetica dalla Russia. I capitoli del PNRR sulla transizione verde e sulle infrastrutture per la mobilità sostenibile sono sempre cruciali, ma dovrebbero essere reinterpretati nel senso di accelerare quelle parti che contribuiscono a ridurre in tempi accelerati l'approvvigionamento di energia dalla Russia e sviluppare attraverso la diversificazione le fonti energetiche.

raccordo, ai sensi dell'art. 287, paragrafo 3, del TFUE con la *European Court of Auditors,* la quale svolge sostanzialmente, all'interno delle istituzioni dell'Unione europea, il medesimo ruolo di controllo che spetta alla Corte dei Conti in Italia[100]. Tali controlli dovranno fondarsi sulla logica del *project cycle management*[101], in cui il monitoraggio ed il controllo rappresentano snodi essenziali di ogni attività di programmazione e attuazione di politiche pubbliche. In tale prospettiva, un ripensamento[102] dei controlli fondati sulla *performance,* non in termini di riduzione dei controlli, ma al potenziamento del controllo concomitante[103] (il quale, come visto, risulta rafforzato dalle recenti disposizioni normative[104]), volto a correggere l'irregolarità, anticipandola nella contestualità di un controllo svolto, quasi senza soluzione di continuità, accanto all'amministrazione, delineando una incidenza (quasi diretta) della Corte nella "amministrazione attiva", coerente con la tempestività della funzione correttiva del controllo sulla gestione (che sembra concepito come argine

[100] M. VILLANI, Ruolo della Corte dei conti nei controlli sull'impiego delle risorse europee, Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti, in Riv. Corte conti, quad. n. 1, 2021, p. 5, osserva che «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».

[101] Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica Project Cycle Management, Manuale per la formazione, Formez.

[102] Cfr. Corte conti, sez. riun. contr., 16 dicembre 2020, n. 20, in Riv. Corte conti, 6/2020, p. 116, 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

quindi un radicale ripensamento delle finalità del controllo».

[103] C. BERSANI, in I sistemi di controllo sulle spese del PNRR (Atti del Convegno, 2021, p. 72, osserva che l'introduzione del controllo concomitante implica «la verifica costante e in tempo reale del raggiungimento degli obiettivi prefissati – forma di controllo ben nota alla Corte dei conti, ma obiettivamente nuova per l'amministrazione, alla quale è finalizzata l'implementazione di tutta la struttura di monitoraggio e *audit* di cui al d. l. n. 77/2021. Volendo insistere nell'utilizzo della metafora del vettore, il controllo concomitante è finalizzato a rafforzare i binari della corsia entro la quale procede la macchina a velocità accelerata del PNRR, e la scelta del legislatore è stata di preferire questa accelerazione controllata rispetto al mantenimento di un controllo di tipo giurisdizionale che si pone a fine corsa, a chiusura del sistema, per garantire l'integrità del bilancio dello Stato a fronte della perdita delle risorse che si verifica nei casi patologici di "deragliamento". È evidente che l'esito di questa scelta dipende dalla tenuta del sistema in sé».

[104] A.M. Quaglini, , *Recovery and Resilience Facility:* sistema dei controlli e ruolo della corte dei conti, in Riv. Corte conti, Quad. n. 1, 2021, p. 37, rileva che, «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».

rispetto ad una eccessiva semplificazione dei controlli, dalla quale può derivare una intensificazione dei fenomeni di "*mala gestio*") e che, tuttavia non rimane esente al rischio di interferenze rispetto alle scelte gestionali). In sostanza, una maggiore vicinanza temporale tra controllo e gestione amministrativa, al fine di rendere possibile l'intervento tempestivo ed evitare ritardi ed irregolarità attuative in settori cruciali per il superamento della crisi e lo sviluppo economico[105].

Un dato di considerazione certo è che la valorizzazione di tale controllo non può prescindere dalla multidisciplinarietà delle competenze, dal contributo di esperienze e qualificazioni non solo giuridiche, le quali, tuttavia, devono combinarsi funzionalmente tra loro; che non può prescindere dalla intensità e dalla affidabilità dei flussi informativi. La valorizzazione di tali elementi appare fondamentale al fine di esaltare lo svolgimento della funzione consultiva e rinforzarne la dimensione costruttiva, collaborativa, e renderla maggiormente percepibile dagli organi tecnici della pubblica amministrazione, i quali rischiano di essere condizionati dalle conseguenze sanzionatorie che possono (inevitabilmente) derivare dall'attività di controllo[106] (deve andare ricordato che l'individuazione, da parte della Corte dei conti, di eventuali gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi viene, infatti, immediatamente comunicato all'amministrazione per le valutazioni di competenza in punto di responsabilità dirigenziale ex art. 21, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Il legislatore identifica una stretta connessione tra gli esiti finali dell'esercizio della funzione di controllo e la responsabilizzazione dei *manager* pubblici.

Ai fini della necessaria estensione del carattere di multidisciplinarietà che (come detto) deve connotare l'attività di controllo sul PNRR, con carattere complementare rispetto allo stesso controllo sulla gestione, le strutture amministrative devono essere poste nelle condizioni di

[105] A.M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience Facility:* sistema dei controlli e ruolo della corte dei conti, cit., p. 38, richiama 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. 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.

[106] T. MIELE, in I Sistemi di controllo sulle spese del PNRR (Atti del Convegno), 2021, p. 89, osserva che, «a questo radicale processo di rinnovamento della pubblica amministrazione la Corte dei conti non può restare indifferente, e non può restare fuori da esso»: «per essere al passo con i tempi, per fare la sua parte ed avere un ruolo da protagonista nell'ambito di questo processo e per rispondere veramente alle esigenze del Paese, la Corte ei conti deve seguire un percorso di rinnovamento parallelo»; «non può essere più una Corte dei conti come quella pensata da Cavour, ma deve essere una Corte adeguata ai tempi, pronta a raccogliere le sfide che l'attuale congiuntura economica del Paese presenta»; rilevando conclusivamente che: «ferme restando la collocazione istituzionale e la connotazione magistratuale, e le funzioni giurisdizionali e di controllo che la Costituzione le assegna, è questa la grande sfida che attende la Corte dei conti»; che «sul fronte dei controlli, sta già procedendo con il controllo concomitante»; che «sul fronte della giurisdizione – quindi sul fronte della responsabilità amministrativa – pure alla luce della limitazione, per quanto riguarda le condotte commissive, dell'elemento soggettivo al solo dolo introdotto dall'art. 21 del decreto legislativo n. 76/2020», la Corte dei conti, nell'esercizio della funzione giurisdizionale che la Costituzione le intesta, si farà carico di non intralciare il percorso di rilancio del Paese».

valorizzare l'apporto di competenze e qualificazioni specifiche[107] (che, peraltro, costituisce uno specifico indirizzo dell'ordinamento, volto a privilegiare proprio l'ausilio di esperienze tecniche[108]), come i revisori legali[109] e i revisori che già operano negli enti locali (da molti anni) e nelle regioni[110], sottoposti, tra l'altro a formazione professionale continua[111] (e ad una stretta collaborazione con la Corte dei conti). Quest'ultima tipologia di controllo, tra l'altro, risulterebbe particolarmente rilevante ai fini della validazione dei costi del PNRR e del conseguimento degli obiettivi

[107] OECD, Public integrity for an effective Covid-19 response and recovery, Paris, 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.

[108] Proprio al fine di acquisire competenze professionali qualificate lo Stato ha avviato un ampio processo di reclutamento straordinario e di selezione mediante procedure selettive semplificate. Ad esempio, proprio in funzione del suddetto reclutamento straordinario, all'art. 1, comma 5, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113,, è stabilito che il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza el Consiglio dei ministri, attraverso il portale del reclutamento di cui all'art. 3, comma 7, legge 19 giugno 2019, n. 56, istituisce uno o più elenchi ai quali possono iscriversi: professionisti (come definiti ai sensi dell'art. 1 legge 14 gennaio 2013, n. 4) in possesso dell'attestazione di qualità e di qualificazione professionale dei servizi 8ai sensi dell'art. 7 legge n. 56/2019); e personale in possesso do ul'alta specializzazione per l'assunzione di contratti a tempo determinato. Le modalità per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un'alta specializzazione in funzione della attuazione del PNRR sono state stabilite con d.m. 14 ottobre 2021.

[109] La normativa di riferimento in materia di revisione legale dei conti è distinta in normativa primaria (nazionale e comunitaria) e normativa secondaria, consistente nei testi dei regolamenti ministeriali di attuazione e negli altri decreti ministeriali di natura non regolamentare (intereni normativi che trovano integrazione a carattere attuativo con le determinazioni del Ragioniere generale dello Stato, le Circolari e le Guide operative). In proposito, vedi il d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39 (come successivamente modificato e integrato), di attuazione della direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati. Per quanto riguarda le fonti europee, presenta sicura rilevanza il Regolamento (UE) n. 537/2014, sui requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico. Con Determina della Ragioneria Generale dello Stato del 1° settembre 2022 (prot. n. 219019), sono stati adottati i principi di revisione internazionali ISA Italia in vigore per le revisioni contabili in generale dei bilanci relativi ai periodi amministrativi che iniziano dal 1° gennaio 2022 o successivamente. I nuovi principi elaborati dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (unitamente ad Assirevi, INRL, Consob e MEF, e adottati con determina della RGS sentita la Consob) rappresentano la traduzione in lingua italiana dei principi internazionali ISA effettuata dal suddetto Consiglio, opportunamente adattata ed integrata con considerazioni specifiche finalizzate a supportarne l'applicazione nell'ambito del contesto normativo e regolamentare italiano. Laddove si è reso necessario adempiere a disposizioni normative e regolamentari dell'ordinamento italiano non previste dai principi internazionali ISA, sono stati elaborati principi di revisione nazionali. Il recente aggiornamento, che rappresenta il quinto in ordine di tempo effettuato a partire dalla prima edizione del *set* dei principi di revisione ISA Italia entrati in vigore per le revisioni dei bilanci 2015, riflette l'evoluzione dei principi di revisione internazionali emanati dallo IAASB, nonché le modifiche alla normativa italiana in materia di revisione anche con specifico riferimento alle previsioni normative aventi ad oggetto la disciplina della revisione legale del bilancio degli Enti del Terzo Settore. I nuovi principi di revisione sono pubblicati sul sito della Ragioneria Generale dello Stato all'indirizzo: www.revisionelegale.mef.gov.it/opencms/opencms/index.html.

[110] L'organo di revisione economico-finanziaria è stato istituito (negli enti locali) con l'art. 57 legge 8 giugno 199o, n. 142, quale organismo sindacale che svolge un controllo che ha ad oggetto la gestione complessiva dell'ente: che collabora con il consiglio dell'ente locale nella sua funzione di controllo ed indirizzo, esercita la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione, attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione; inoltre il collegio dei revisori deve redigere una relazione al rendiconto nella quale esprime all'art. 57, comma sesto, rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione. La revisione economico-finanziaria ha trovato successivamente - con il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (artt. 100 e ss.) - definizione funzionale evoluta attualmente quasi integralmente riprodotta nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (artt. 238 e ss.), tale da consolidare l'estensione del controllo revisionale anche alla verifica della "corretta amministrazione" che implica valutazioni in ordine alla proficuità economico-finanziaria degli atti di gestione.

[111] La formazione professionale obbligatoria continua a carico dei revisori legali dei conti è stata introdotta dalla direttiva 2006/43/CE, recepita, come detto, con d.lgs. n. 39/2010. In particolare, l'art. 5 del suddetto decreto (nell'attuale formulazione, definita dal successivo d.lgs. 17 luglio 2016 n. 135) disciplina le modalità di svolgimento della obbligatoria formazione continua, la cui introduzione è olta a garantire e accrescere la preparazione e l'aggiornamento professionale dei revisori legali dei conti, assicurando che gli incarichi di revisione siano svolti in conformità ad adeguati parametri qualitativi. Tale obiettivo è peraltro coerente con il disegno del legislatore europeo, che ha concepito il registro della revisione legale quale fondamentale strumento di garanzia della corretta ed efficace revisione dei bilanci. (La formazione professionale continua per i revisori in enti locali è disciplinata dal regolamento approvato con decreto del Ministro dell'Interno 15 febbraio 2012, n. 23).

intermedi[112] (attività e controlli, imposti della disciplina di fonte europea riguardante proprio il PNRR, da svolgere nella fase di monitoraggio[113]).

Il complesso ed articolato assetto regolamentare delle attività di monitoraggio, di rendicontazione, di *audit*, di valutazione, *ex ante*, *in itinere* ed *ex post,* è stato concepito in Italia *(*sistema di *civil law*) per rispondere anche alle necessità di "fare presto e bene". Il suddetto complesso funzionale deve ora essere posto nelle condizioni di funzionare virtuosamente, la qual cosa richiede, da un lato, (come visto), il necessario coinvolgimento di competenze multidisciplinari, multifunzionali e pluridimensionali (che diventano essenziali per i soggetti attuatori meno strutturati: molti Comuni non dispongono di adeguate risorse tecniche, anche solo per accedere alle progettualità del PNRR nei tempi stringenti imposti dal Piano), al fine di garantire, per un verso, la sostanziale omogeneità (della elaborazione, della lavorazione) del dato presente nei processi e la effettiva fruibilità di procedure complesse e di complessi strumenti per l'attuazione dei programmi di investimento, nelle diverse fasi; e, per altro verso, la tempestività del controllo inteso, soprattutto per gli obiettivi intermedi, in termini di indirizzo e gestione. E, da altro lato, si rende assolutamente necessaria (quasi un elemento propedeutico, condizionante) una virtuosa collaborazione tra le diverse strutture e i diversi organi coinvolti nell'esercizio delle diverse attività.

[112] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, art. 6, par. 2 " Gli importi di cui al paragrafo 1, lettera a), possono coprire anche le spese connesse ad attività di preparazione, monitoraggio, controllo, *audit* e valutazione necessarie per la gestione del dispositivo e per il conseguimento dei suoi obiettivi, in particolare studi, riunioni di esperti, consultazione dei portatori di interessi, azioni di informazione e comunicazione, comprese azioni di sensibilizzazione inclusive, e la comunicazione istituzionale in merito alle priorità politiche dell'Unione, nella misura in cui si riferiscono agli obiettivi del presente regolamento, spese legate a reti informatiche destinate all'elaborazione e allo scambio delle informazioni, strumenti informatici istituzionali, e tutte le altre spese di assistenza tecnica e amministrativa sostenute dalla Commissione ai fini della gestione del dispositivo. Le spese possono anche riguardare i costi di altre attività di sostegno, come il controllo di qualità e il monitoraggio dei progetti sul campo e i costi della consulenza *inter pares* e degli esperti per la valutazione e l'attuazione di riforme e investimenti".

[113] A.M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience Facility:* sistema dei controlli e ruolo della corte dei conti, cit., p. 38, rileva che, «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».