
I controlli di gestione e gli equilibri economico - finanziari nel settore degli enti locali

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota informativa sulla base del documento **“I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità”**, pubblicato in data 14/12/2022, con *focus* sui **controlli di gestione e gli equilibri economico-finanziari nel settore degli enti locali** e sul **coordinamento tra i controlli esterni e i controlli europei**.

Premessa

In parallelo al **“sistema di gestione”** del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) si è sviluppato quello **“di controllo”**¹. Il complesso sistema nazionale dei controlli amministrativi è chiamato a funzionare ordinariamente, ma ad esso si sommano una serie di strumenti *ad hoc*. Tra questi ultimi, vi sono ad esempio i controlli previsti dai sistemi di gestione e controllo ministeriale per l'implementazione del piano o quelli svolti dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), come nel caso dell'autorità di *audit* PNRR presso l'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'UE (IGRUE). Tra i controlli ordinari, riletti però alla luce del PNRR, si possono annoverare quelli condotti dalla Corte dei conti, dalla Guardia di Finanza o nell'ambito del sistema di controllo sull'uso delle risorse degli enti locali e delle amministrazioni autonome variamente declinate. Il presente contributo, oltre a fornire una ricostruzione del complesso sistema di controlli sui fondi stanziati con il PNRR, come integrato nel sistema ordinario, pone in luce come, in tale sistema, a prevalere sia una logica “limitante” alla *performance* e al risultato. La presente scheda informativa approfondirà i **controlli di gestione e gli equilibri economico-finanziari nel settore degli enti locali alla luce del PNRR e il coordinamento tra i controlli esterni e la cerniera con i controlli europei nella prospettiva PNRR** e segue quella redatta ed inviata in data 16/01/2023 e con titolo **“I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità”**.

¹ In data 22 luglio 2022 è stato pubblicato il documento **“Sistema di Gestione e Controllo per l'attuazione degli interventi del Piano di Ripresa e Resilienza di competenza del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili”**, che descrive, tra l'altro, gli strumenti informativi di supporto e scambio elettronico dei dati; le modalità di raccordo tra i vari soggetti coinvolti; le procedure di selezione e attuazione dei progetti; i processi per le attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo; la gestione dei rapporti finanziari, il trasferimento delle risorse e le misure di prevenzione di irregolarità e frodi, corruzione, conflitti di interesse e duplicazione dei finanziamenti con le relative procedure di recupero.

I controlli di gestione e gli equilibri economico-finanziari nel settore degli enti locali alla luce del PNRR

Premessa

A venire in rilievo in questo paragrafo saranno i **controlli nel settore degli enti locali alla luce del PNRR**. Prima di tutto, dovrà essere richiamata la disciplina generale. Dopodiché, si presenteranno le maggiori novità introdotte nel biennio 2020-2021, in particolare quelle relative alla contabilità degli enti locali, che hanno cercato di prevenire le conseguenze negative, per la risposta alla pandemia e l'attuazione del PNRR, della ridotta capacità degli enti locali di assorbire le risorse europee e, allo stesso tempo, di consentire ai medesimi enti più flessibilità di spesa. Infine, si metteranno **in relazione i controlli interni alla luce del PNRR con il controllo esercitato da soggetti esterni, ad esempio le amministrazioni titolate di interventi o la Corte dei conti**.

Il sistema dei controlli di gestione e gli equilibri economici – finanziari

Il sistema dei controlli amministrativi relativi al settore delle autonomie è, come risaputo, complesso, trattandosi di una disciplina speciale (d.lgs. n. 267/2000, c.d. Testo unico degli enti locali, TUEL) che in vario modo adatta la disciplina generale dei controlli interni (d.lgs. n. 286/1999) al livello territoriale. Accanto al controllo di regolarità amministrativo-contabile, con la disciplina generale venivano introdotte tre diverse fattispecie di controllo gestionale interno (**il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza e il controllo strategico**) attribuite a distinte strutture e con una netta separazione tra il primo tipo di controllo e i restanti. Per le amministrazioni pubbliche non statali era previsto l'obbligo di conformare il proprio ordinamento ai principi generali, anche in deroga a specifiche disposizioni di legge non compatibili con i principi stessi (art. 10, d.lgs. n. 286/1999). Relativamente al settore degli enti locali, il TUEL, quanto ai controlli esterni, fa espresso riferimento alle disposizioni di cui alla legge n. 20/1994 concernenti il controllo della Corte dei conti sulla gestione degli enti locali (art. 148 ma si veda anche l'art. 198 *bis*, TUEL) e, quanto ai controlli interni, ricalca l'impostazione del d.lgs. n. 286/1999 fondato sulle quattro tipologie di controllo sopra richiamate, pur concependo un sistema più flessibile (artt. 147 ss. e artt. 196-198, TUEL).

Come ben noto, segna un punto di svolta il **D.L. n. 174/2012²**, il quale ridisegna in parte l'assetto delineato dal Tuel in **materia di controlli interni ed esterni**. La rilevanza del settore speciale si riflette, quindi, anche sui controlli esterni, in particolare sull'articolazione interna della Corte dei conti, in base alla quale l'attività della corte si esplica attraverso sezioni regionali e una sezione centrale in funzione di coordinamento, detta "delle autonomie". **Un'attenzione particolare deve essere diretta al controllo, interno ma anche esterno, sugli equilibri economico-finanziari nel settore degli enti locali**, considerando come in questo ambito l'influenza dell'ordinamento europeo durante la crisi finanziaria è stato rilevante, è stato poi introdotto un regime transitorio con la pandemia e si assiste ora ad un parziale cambio di rotta delle politiche europee in materia di politica economica e il PNRR avrà sicuramente un impatto sulle finanze locali, sia sostanzialmente (e auspicabilmente in senso espansivo), sia formalmente, ovvero, nel rispetto di specifici accorgimenti finanziari e contabili. La necessità di coordinare la finanza pubblica postula un circuito

² **DECRETO-LEGGE 10 ottobre 2012, n. 174** - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. (12G0196) (**GU Serie Generale n.237 del 10-10-2012**).

informativo – e, dunque, un sistema di monitoraggio – che consente una visione unitaria del sistema della finanza pubblica locale. In tale ambito, non solo vi è l'onere di comunicazione tra le sezioni regionali della Corte dei conti e gli organi rappresentativi delle rispettive comunità locali ma, anche, l'obbligo, per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, di **trasmettere alle competenti sezioni regionali del controllo una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio redatta in base a criteri unitari stabiliti con le linee guida della Sezione delle autonomie** (ai sensi dell'art. 1, co. 166-167, l. n. 266/2005). In sintesi, relativamente ai controlli interni e a quelli sugli equilibri economico-finanziari, si deve ricordare come questi si inseriscono agevolmente in una prospettiva di miglioramento della programmazione, fornendo la principale occasione di verifica dell'operato dell'amministrazione alla luce dei principi di regolarità, efficacia, efficienza, economicità, equilibrio finanziario e qualità delle prestazioni, principi propri dell'attività amministrativa dell'ente locale e dei suoi organismi partecipati che ne perseguono strumentalmente gli interessi. Rappresentano, cioè, una sorta di postazione privilegiata che permette di osservare, valutare e correggere le attività controllate, indirizzandole al risultato più efficace. Si tratta, dunque, di un sistema che, per come astrattamente costruito, appare **rispondere adeguatamente** alle necessità di monitoraggio, valutazione e controllo, da parte degli enti locali, dell'attuazione dei progetti PNRR di loro competenza, oltretutto secondo la logica orientata al risultato e alla *performance*.

Tuttavia, permangono gli elementi di contesto sopra ricordati come “critici”:

- Da una parte, vi è la recente esperienza pandemica, durante la quale sono stati derogati parametri di “equilibrio di bilancio” e di cui non è ancora possibile stimare le conseguenze, a cui ora si aggiunge la gestione di una contabilità PNRR speciale.
- Dall'altra, è sempre presente l'incompletezza del sistema e l'estrema varietà nel modo in cui i controlli interni vengono gestiti dagli enti locali e questo renderà inevitabilmente difficile fare previsioni su come i controlli ordinari si adegueranno, di fatto, al controllo PNRR.

Alla luce di ciò, per indirizzare il controllo esterno operato dalle sezioni regionali, sempre in una logica pro-attiva e tempestiva, è stata più di recente adottata una **deliberazione**³, da parte della Sezione delle autonomie, contenente delle note di coordinamento, a favore delle sezioni regionali, specifiche per i controlli, soprattutto sulla gestione, indirizzati alle misure PNRR. Ciò potrebbe avere **effettivi indiretti positivi** sulla capacità degli enti locali di gestire e controllare le risorse. Da un punto di vista contabile e di gestione del flusso finanziario, gli enti locali registrano a bilancio le risorse PNRR come entrate provenienti dal bilancio dello Stato, ovvero, nel caso specifico, dal soggetto “amministrazione titolare” (direttamente il MEF, a meno che le risorse già non giacciono nelle contabilità speciali intestate ai singoli ministeri) e, dal lato delle uscite, accendono specifici capitoli di spesa. Le più recenti “Linee guida” per il bilancio di previsione⁴, oltre a contribuire alla formazione di un flusso di informazioni coerente alle sezioni regionali anche per il controllo PNRR operato dalle sezioni stesse, hanno previsto modelli per tracciare, nell'ambito del sistema contabile del bilancio finanziario, un'**autonoma evidenza contabile della gestione dei fondi per l'attuazione dei progetti finanziati dal PNRR**.

Oggetto di attento controllo da parte degli enti stessi, e della Corte di conti poi, dovranno essere **le componenti collegate alla programmazione delle attività del PNRR con incidenza sulla gestione di competenza ma, soprattutto, sulla gestione della liquidità e, in particolare, sul rispetto degli equilibri**

³ **Delibera n. 13/INPR/2022 e Dataset – Sezione delle Autonomie** del 05/08/2022 - Nota di Coordinamento in materia di controlli sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

⁴ Corte dei conti, Sezione delle autonomie, *Nota di coordinamento in materia di controlli sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 5.

di cassa. Infatti, all'ente è richiesta una capacità di anticipazione con risorse proprie dei pagamenti relativi alle spese originate dal PNRR, la valutazione e la prevenzione del rischio di restituzione della somma laddove non dovesse risultare raggiunto il target di riferimento, l'attivazione, quindi, di un efficace controllo e monitoraggio sulla realizzazione del cronoprogramma e, di conseguenza, una specifica organizzazione degli uffici tecnici dei predetti enti (personale, contabilità derogatoria e, per l'appunto, controlli interni).

Il trasferimento finanziario dal centro al territorio ribadisce il rapporto di dipendenza tra amministrazioni centrali e territoriali nel PNRR e accentua la **natura “anomala” della gestione di queste risorse europee**. Infatti, se queste ultime si atteggiavano formalmente a “trasferimenti”, è giustificato domandarsi quanto sostanzialmente, invece, gli enti territoriali (o altri enti autonomi, come le università) siano **liberi di scegliere se beneficiare o meno** delle risorse PNRR, senza, a questo livello, qualificare la scelta in senso positivo o negativo. Questa domanda consente di cogliere i vari ruoli che una stessa amministrazione autonoma e/o territoriale può interpretare all'interno del processo PNRR, con una ambiguità tra quando la stessa si atteggia a soggetto attuatore e quando, invece, è essa stessa il beneficiario/destinatario finale dell'intervento. Allo stesso tempo, il medesimo interrogativo consente di sollevare questioni sulla natura giuridica e vincolante del PNRR, anche relativamente agli effetti non uniformi che un medesimo strumento può generare su amministrazioni appartenenti ad una stessa categoria, ad esempio i comuni, in base al tipo di investimento previsto.

Si possono distinguere **tre fattispecie**.

Innanzitutto, nel caso di investimenti con risorse “scarse” in favore di un numero di amministrazioni pubbliche, nella veste di destinatari, potenzialmente molto elevato, per i quali vengono quindi predisposti bandi di selezione con procedure comparative, il problema sovraesposto non sembra porsi. **I beneficiari finali scelgono volontariamente di partecipare ad una competizione, ciò che attesta un interesse pregresso all'impiego delle risorse.** L'atto d'obbligo, di cui normalmente si richiede la sottoscrizione, vincola all'utilizzo della quantità di fondi per i quali si è concorso nonché alle condizioni per il loro corretto impiego. In queste ipotesi, un contenzioso può svilupparsi relativamente alle modalità con cui le fasi e i tempi di selezione sono gestiti.

Nel secondo caso, come si vedrà sovrapposto al terzo, gli investimenti nazionali hanno risorse abbondanti ma mirano ad impattare su di un intero settore, quindi, **si caratterizzano per un numero di beneficiari del tipo “amministrazioni pubbliche” in alcuni casi limitato, per cui il contributo di tutti al raggiungimento del target appare necessario (in particolare per il rispetto della quota c.d. “Sud”).** L'autonomia “politica” o di “politiche pubbliche” degli enti beneficiari/attuatori potrebbe apparire compromessa. Tuttavia, se le risorse non venissero assegnate in modo programmato, con l'obbligo di spenderle e in coerenza con il target stabilito, l'obiettivo PNRR non verrebbe raggiunto. Si tratta, ad ogni modo, di una ipotesi residuale in quanto tale casistica si avvicina alla logica del “trasferimento a pioggia”, estranea al PNRR, e le amministrazioni beneficiarie finali potenzialmente interessate agli investimenti sono normalmente numerose.

In terzo luogo, quando le amministrazioni sono soggetti attuatori, che, a loro volta, curano cioè progetti PNRR in favore di altri destinatari finali, come i privati, **esse sarebbero tenute, invece, ad accettare i trasferimenti provenienti dall'alto (o a rispondere a manifestazioni di interesse).** Allo stesso tempo, al fine di concludere, e in modo corretto, l'iter relativo all'investimento, **tali amministrazioni devono seguire le direttive impartite dalle amministrazioni titolari**, come esplicitate, ad esempio, nei decreti di trasferimento (c.d. “leggi di finanziamento”), anche prescindendo dalla sottoscrizione di un atto d'obbligo. La sequenza gestionale ricostruita può ritenersi in alcuni casi vincolante, in altri casi discrezionale.

In queste ultime due fattispecie, tenute separate a causa dell'ambiguità richiamata tra “soggetto attuatore” e “soggetto beneficiario”, verrebbe in gioco, cioè, **il più alto interesse della Repubblica al raggiungimento di finalità macroeconomiche e al rispetto degli obblighi comunitari assunti**, con un effetto anche limitativo sulla sfera di autonomia degli enti. La possibilità di qualificare le amministrazioni come “soggetti attuatori” nell’ambito del PNRR, allo stesso tempo, garantisce l'autonomia amministrativa e, ad esempio, il ministero non si sostituisce all'università nell'emanare i bandi di dottorato. Di conseguenza, e di nuovo sulla base delle ultime due fattispecie ricostruite, un contenzioso sembrerebbe poter emergere davanti alla Corte costituzionale relativamente alla destinazione e la modalità di impiego delle risorse o all'utilizzo dei poteri a fini PNRR da parte delle regioni. Rispetto ad altre amministrazioni non regionali, invece, essi appaiono come “mere” esecutrici. Da qui derivano le difficoltà che l'amministrazione titolare può incontrare nel gestire e controllare gli investimenti PNRR, dovendo essa stessa mettere i soggetti attuatori nella possibilità materiale di poter adempiere e, allo stesso tempo, garantire il rispetto della loro autonomia. Da qui, inoltre, è possibile far emergere il **ruolo fondamentale delle riforme PNRR, sia trasversali e/o abilitanti, sia di settore**. Da qui, infine, viene in rilievo, anche, il **difficile compito a cui saranno chiamati i controllori esterni**, per valutare, in futuro, la/le responsabilità nel caso di mancato raggiungimento di *targets* o *milestones*.

Da questa tripartizione delle fattispecie PNRR per la gestione e il controllo degli investimenti si può evincere, in sintesi, che si avranno bandi di selezione, e di conseguenza una **serie di criticità** relative all'espletamento della procedura, **quando le amministrazioni territoriali sono destinatarie finali dell'investimento e le risorse sono abbondanti, con una salvaguardia, dunque, della loro “autonomia” di fare politiche pubbliche (prima fattispecie)**. Negli altri casi, cioè di investimenti che coinvolgono una intera categoria di amministrazioni come destinatarie o soggetti attuatori e che hanno la difficoltà di allocazione di risorse ingenti, si potrà operare tramite trasferimenti di risorse. I destinatari di queste risorse, come soggetti attuatori (terza fattispecie) o beneficiari finali (seconda fattispecie, per i casi “vincolati”), non sarebbero nelle condizioni di “accettare” o “non-accettare” i trasferimenti ricevuti, ma sarebbe tenuti a contribuire ad un piano economico nazionale. **Si tratta di una compressione dell'autonomia nello scegliere il modo in cui selezionare le priorità e organizzare le risorse, in altri termini una sfera politica o di alta amministrazione, che era da garantire, tutt'al più, in fase di predisposizione del PNRR**. Essa verrebbe salvaguardata, nella fattispecie sopra richiamate per prima, dalla volontà, invece, di partecipare ad un bando da parte del beneficiario finale, senza il rischio che le risorse rimangano non assegnate. Oppure, ancora, l'autonomia verrebbe garantita nei casi dei soggetti attuatori con “delega” di funzioni, ovvero la fattispecie tre nel caso “discrezionale”, in cui il soggetto prescelto è chiamato a sottoscrivere una convenzione.

Come già accennato, quindi, nel caso dei soggetti attuatori e/o beneficiari finali del tipo “amministrazioni pubbliche” alla luce della *governance* PNRR, sulla base di queste complesse tipologie di procedimenti, si va delineando **un rapporto “ambiguo” tra controlli esterni ed interni, in particolare con riferimento alle amministrazioni titolari**. L'attività, in altre parole, ha dei riflessi sull'organizzazione o sui rapporti tra amministrazioni e viceversa.

Innanzitutto, nonostante la relazione “inter-soggettiva” o, comunque, di “equi-ordinazione⁵”, che normalmente è alla base del rapporto tra amministrazioni centrali e locali in quanto dotate di propria

⁵ Tra uffici e organi di una stessa organizzazione pubblica intercorrono rapporti giuridici articolati e complessi, disciplinati dal diritto positivo e che hanno rilevanza sotto vari profili, anche verso l'esterno. Questi rapporti trovano fondamento nelle reciproche relazioni organizzative tra gli organi e gli uffici. Si tratta di relazioni organizzative stabili, che si articolano in due tipi principali che configurano altrettanti modelli di relazioni:

personalità giuridica e con un'autonomia costituzionalmente garantita (ad esempio, per il rapporto che intercorre tra ministero e comune), il modello incentrato sulla dualità "amministrazione titolare-soggetto attuatore" induce a leggere l'organizzazione alla base del modello PNRR in chiave, si potrebbe dire, "inter-organica" o, comunque, meramente "decentrata" se non di "sotto-ordinazione". Ad esempio, **dal punto di vista del controllo, è come se i Si.Ge.Co. PNRR dei ministeri ne prevedessero delle forme che, da una parte, rientrano tra i controlli interni di gestione-auto valutazione da parte dei ministeri stessi ma, dall'altra, dipendono necessariamente dalle performance dei soggetti attuatori, i quali inevitabilmente diventano oggetto di monitoraggio e controllo, anche relativamente al funzionamento dei loro controlli interni.** In altre parole, i soggetti attuatori sono chiamati a fornire la dimostrazione del corretto svolgimento dei controlli interni, pur se è ammessa la forma dell'auto dichiarazione. Tale dinamica ed interpretazione parrebbe giustificata dalla natura "progettuale" degli interventi PNRR, ovvero, il controllo da parte dell'amministrazione centrale sull'ordinamento territoriale/autonomo sarebbe limitato alla gestione di un fondo/progetto europeo. Tuttavia, due aspetti rimangono da verificare. Da un lato, quanto questa "progettualità", considerata la consistenza delle risorse, impatterà effettivamente sull'autonomia degli enti territoriali e, dall'altro, se anche relativamente ai soli progetti PNRR, la natura *sui generis* della gestione non comporti un ripensamento complessivo della gestione delle risorse europee all'interno degli enti locali e/o altri enti ad ordinamento autonomo.

In secondo luogo, tali vicende si possono anche leggere in chiave di coordinamento, ferma cioè l'equi-ordinazione. Ad esempio, rispetto al caso sopra riportato del controllo delle amministrazioni titolari sui soggetti attuatori relativamente al corretto svolgimento dei controlli interni sui fondi PNRR, così come riportato dal modello di Si.Ge.Co. allegato alla Circolare MEF n. 21/2021, è possibile argomentare che **la funzione attiva dell'amministrazione titolare consista semplicemente nel raccogliere i documenti giustificativi del buon andamento del processo.** È anche vero, allo stesso tempo, che ciò colliderebbe con il loro essere "amministrazioni titolari di intervento" che, cioè, pur potendo delegare parte dei poteri ai soggetti attuatori, rimangono i soli responsabili dell'azione. Inoltre, se l'interpretazione del coordinamento amministrativo fosse quella da preferire, essa scontrerebbe, di fatto, il mancato dialogo interistituzionale in fase di predisposizione delle politiche pubbliche. Di conseguenza, anche relativamente all'ipotesi di "coordinamento", i due aspetti da verificare richiamati sul finire del precedente capoverso mantengono una certa rilevanza: garanzia dell'autonomia locale e le conseguenze più generali dell'attuazione PNRR sulla modalità di gestione delle risorse europee a livello locale.

In terzo luogo, le dinamiche appena descritte emergerebbero a causa di un doppio ordine di elementi. Da una parte, vi sarebbe quello temporale, ovvero: la tempestività e l'accelerazione dell'attività amministrativo-progettuale avvicinano il momento della gestione e a quello del controllo, con una

1) relazioni di **equiordinazione**, in cui gli organi si trovano tra loro in posizione paritaria, per cui si pongono problemi di coordinamento;

2) relazioni di sovraordinazione – subordinazione (gerarchia), in cui l'organo sovraordinato è dotato di una serie di poteri nei confronti dell'organo subordinato che si trova in una posizione di soggezione.

Nelle relazioni di **equiordinazione**, gli organi si trovano ad operare, come abbiamo detto, in posizione paritaria: ciò si traduce nella sostanziale assenza di supremazia di un organo nei confronti dell'altro. In tale circostanza, si pone il problema del coordinamento delle attività svolte dagli uffici, affinché l'attività di ciascuna struttura organizzativa sia condotta in maniera ordinata e non slegata dall'attività delle altre, al fine di realizzare gli obiettivi e indirizzi dell'organizzazione di cui fanno parte, nell'esercizio concreto delle funzioni loro assegnate. Concretamente occorre operare attraverso il sistema di relazioni tra gli uffici, assicurando coerenza all'azione dei diversi uffici. Il modello di relazioni cd. gerarchico si caratterizza per il fatto che l'organo sovraordinato (cd. "superiore gerarchico") è dotato di una serie di poteri nei confronti dell'organo subordinato, a fronte dei quali quest'ultimo si trova in una posizione di soggezione.

commistione tra funzioni. È stato infatti osservato come, proprio relativamente ai rapporti inter-organici in senso lato, oggetto di studio sarebbero essenzialmente i controlli che vengono definiti “interni”, che, però, non essendo affidati ad un soggetto terzo e neutrale, non si collocherebbero nell’ambito della funzione di controllo propriamente detta, potendosi ragionevolmente ritenere che essi attengano all’esercizio di una parte dell’amministrazione attiva. **La vera e propria funzione di controllo troverebbe invece adeguata sede di svolgimento laddove si tratti dell’attività (e non dell’organizzazione) amministrativa.** Dall’altra parte, vi sarebbe la *governance* PNRR che, per quanto accentrata e su impulso europeo, **non può ignorare la tipicità, costituzionale, dell’ordinamento territoriale nazionale.**

Il coordinamento tra i controlli esterni e la cerniera con i controlli europei: il futuro dei controlli a presidio della legalità nella prospettiva PNRR

A venire in rilievo non è solo il coordinamento interno tra i vari tipi di controllo che singole istituzioni sono chiamate ad espletare e/o a ricevere, ma anche quello **esterno tra i vari attori istituzionale deputati al controllo PNRR**, sia in forme simili, sia tra loro molto diverse ma complementari.

Ad esempio, si possono prendere le mosse dal rapporto tra il controllo esercitato dall’autorità di *audit* per il PNRR, che, come visto, è interna al MEF pur se funzionalmente indipendente dagli altri uffici preposti alla gestione, e la Corte dei conti, in particolare quando esplica i controlli concomitanti e sulla gestione, alla luce del PNRR. Come osservato, questa commistione di controlli PNRR, da coordinare, non dovrebbe portare, allo stesso tempo, ad una confusione tra le funzioni di controllo svolte da queste due autorità, che **rimangono costituzionalmente distinte.**

Lo stesso Collegio del controllo concomitante ha avuto modo di affermare che, a livello operativo, anche al fine di non aggravare le amministrazioni interessate dal controllo concomitante, la Corte si coordinerà con la Cabina di regia per il PNRR, la relativa Segreteria tecnica e del già citato Ufficio di Audit per il PNRR.

È sempre lo stesso Collegio del controllo concomitante a richiamare il contributo della Guardia di Finanza. A tal proposito si evidenzia come la recente normativa affidi a questo corpo **specifici compiti di prevenzione e contrasto delle frodi, della corruzione e di rischi di doppio finanziamento proprio in materia di PNRR** (art. 7, co. 8, d.l. n. 77/2021). Alla fine del 2021, il MEF ha, non a caso, siglato un protocollo di intesa proprio con la Guardia di finanza. Dal comunicato stampa del ministero si evincono tre importanti elementi, tra loro interrelati, per completare l’analisi del complesso sistema di controlli PNRR, alla luce cioè di quelli esterni e in una prospettiva di più lungo periodo.

Innanzitutto, la collaborazione avverrà “anche” mediante **l’interoperabilità delle banche dati e la condivisione dell’importante patrimonio informativo che si genererà in itinere alla gestione**, costituito da dati e informazioni, più o meno organizzate, sui soggetti attuatori, realizzatori ed esecutori degli interventi finanziati dal PNRR. Il riferimento è, *in primis*, al sistema c.d. “ReGiS”, ovvero, un sistema informativo unitario per il monitoraggio, gestionale e finanziario, del PNRR (ex art. 1, co. 1043, l. n. 178/2020, Legge di bilancio per il 2021). La disponibilità di informazioni, dati e *datasets* nonché l’interoperabilità tra banche dati rappresentano, indubbiamente, **variabili su cui intervenire per migliorare l’efficienza della funzione di controllo amministrativo e per la semplificazione del suo sistema di governance, anche e soprattutto per il PNRR.** Allo stesso tempo, a risultare complesso è il sistema stesso delle banche dati (e il loro utilizzo coordinato), se si considera l’estrema varietà di quelle esistenti, a vario titolo menzionate dai vari soggetti coinvolti nel circuito del controllo PNRR. Ad esempio,

in virtù del principio della riduzione degli oneri e della spesa in capo all'amministrazione pubblica, **le amministrazioni centrali titolari di interventi e i soggetti attuatori possono continuare ad impiegare i propri sistemi informatici in uso laddove essi risultino idonei a garantire la registrazione e la trasmissione dei dati** (art. 1, co. 1050, l. n.178/2010). Centrale è anche il (futuro) ruolo dei sistemi informativi gestiti dall'ANAC e l'integrazione con i dati risultanti dalla gestione di altri fondi europei, specialmente al fine di individuare casi di doppio finanziamento.

In secondo luogo, proprio grazie alla disponibilità di dati, si lavorerà allo scopo **di individuare i settori caratterizzati da maggiore incidenza di irregolarità e frodi**. Come osservato, l'Italia ha in passato fallito l'obiettivo di indirizzare i controlli al rischio ma, dato il periodo di tempo limitato per l'implementazione e la irrimediabilmente complessa *governance* della gestione e del controllo, questa strada, almeno per i controlli esterni ed indirizzati alle stesse pubbliche amministrazioni, appare preferibile. A questo proposito, si può osservare come sia stato previsto **che il sistema ReGiS dialoghi con quello ARACHNE (il sistema informativo antifrode dell'UE), già integrato per il monitoraggio dei fondi di coesione da parte di IGRUE.**

In terzo luogo, la **Guardia di finanzia sarà parte della "rete dei referenti antifrode"**, istituita presso la RGS e costituita da referenti di quest'ultima e delle amministrazioni centrali. La rete stessa è incaricata di svolgere un'analisi e una valutazione periodica dei rischi di frode, al fine di definire le eventuali azioni da adottare.

Nel breve periodo (2026), dunque, la **strada percorsa per il coordinamento istituzionale in funzione di controllo appare basata, in parte, su patti/protocolli di intesa bilaterali e, in parte, su strutture a rete.**

Tra i **primi**, oltre al già ricordato protocollo firmato tra il MEF-RGS e la Guardia di finanzia, si annovera quello stipulato tra l'Autorità anticorruzione (ANAC) e la Ragioneria generale dello Stato, tra l'ANAC e la Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, tra la Corte dei Conti e la Procura europea (EPPO) e tra il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno e il MEF-RGS.

Tra i **secondi**, oltre alla già nominata rete dei referenti antifrode, è opportuno ricordare il funzionamento del **Comitato nazionale per il contrasto alle frodi comunitarie**, istituito presso il Dipartimento per le politiche europee, Presidenza del Consiglio dei ministri (Colaf), di cui la Guardia di finanzia, attraverso il *Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie*, è parte integrante. Tuttavia, sebbene tale Comitato sia attivo da numerosi anni in materia di contrasto alle frodi e alle irregolarità nella gestione dei fondi europei indiretti, curi l'adozione della Strategia nazionale anti-frode, abbia un dialogo strutturato con le istituzioni europee (ad esempio con l'Ufficio europeo anti-frode, OLAF, tramite la gestione dell'applicativo *Irregularity management system*) e si sia adoperato nel corso negli anni per rafforzare la raccolta dati e l'interoperabilità, **esso non risulta mai nominato negli atti che specificano la governance PNRR**. Ciò potrebbe essere letto a sostegno della tesi secondo cui il PNRR si atterrebbe piuttosto ad un fondo a gestione "diretta", perciò escluso dalla competenza dei punti di contatto anti-frode nazionali.

In entrambi i gruppi di fattispecie, **appare evidente l'apertura verso le istituzioni europee preposte al controllo**. Ad esempio, **è previsto dalla normativa nazionale che tutte e tre le istituzioni richiamate (OLAF, Corte dei conti europea ed EPPO) accedano a ReGiS**. Tuttavia, tale coordinamento sconta la vaghezza del Regolamento UE n. 2021/241 che, sebbene menzionando tutte e tre le istituzioni, **non è specifico sul modo in cui queste amministrazioni svolgeranno le proprie funzioni relativamente al PNRR**.