

VANESSA MANZETTI – LETIZIA COLANGELO*

I controlli della Commissione e della Corte dei conti europea sui fondi del PNRR: verso una nuova declinazione orientata alla *performance***

ABSTRACT (EN): The paper aims to investigate the controls on the Recovery and Resilience Facility, focusing on the role of the Commission and the European Court of Auditors. The particularities of the RRF and its innovative control system will show the characteristics how this complex construction, while being located in the wake of cohesion policy, seems to herald a significant paradigm shift in the EU finance.

ABSTRACT (IT): Il contributo si propone di indagare l’assetto dei controlli sul Recovery and Resilience Facility, con particolare riferimento alle prerogative di Commissione e Corte dei conti europea. Evidenziare le peculiarità di RRF e del suo sistema di controlli, porterà a comprendere le caratteristiche di questa costruzione innovativa e complessa che, pur collocandosi nel solco della politica di coesione, sembra preannunciare un rilevante cambio di paradigma nelle finanze europee.

SOMMARIO: 1. Nuovi paradigmi (non solo) finanziari per i fondi europei — 2. Il sistema dei controlli sul PNRR e il *pivot* della Commissione europea — 3. La Corte dei conti europea “alla ricerca” del ruolo di “controllore del controllore” — 4. Spunti di riflessione

1. Nuovi paradigmi (non solo) finanziari per i fondi europei

La fase attuale, scandita dall’emergenza pandemica, costituisce un momento di profonda trasformazione sociale, culturale, economica e politica. Grandi temi come il rinnovato ruolo dell’intervento pubblico e la necessità di fornire risposte alle crescenti lacerazioni del tessuto sociale hanno posto le Istituzioni europee di fronte ad un improrogabile cambio di paradigma¹.

Si è così passati da una visione economica arroccata su rigidi vincoli di bilancio ad una impostazione di “programma economico e sociale” declinata nel *Next Generation UE* (NGUE), incardinato su tre assi fondamentali (transizione ecologica, transizione digitale e inclusione sociale), che sottendono la necessità di modificare nel profondo il modello di sviluppo

* Vanessa Manzetti è Ricercatrice nell’Università di Pisa; Letizia Colangelo è Dottoressa di ricerca in Scienze giuridiche, indirizzo Diritto pubblico e dell’economia. Il contributo è frutto delle riflessioni comuni e condivise dei due autori, tuttavia i paragrafi 1, 3 sono stati elaborati da Letizia Colangelo, i paragrafi 2,4 sono stati elaborati da Vanessa Manzetti.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Anche se non si tratterebbe di un vero e proprio momento “hamiltoniano”. Si vedano A. NUSSBAUM – B.J. MERKEL, *Merkel, Macron Conjure Hamilton Moment to Fight EU Break-Up*, in *Bloomberg.com*, 5/19/2020, p. 1; V. MANZETTI, *Politiche monetarie e fiscali europee ai tempi del coronavirus: riflessioni a margine*, in AA.VV. *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, 2019, p. 2115; F. Salmoni, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021, p. 144 ss.

dominante, segnato dalla finanziarizzazione dell'economia, dall'impoverimento della sfera pubblica (lavoro, servizi, qualità della vita) e dalla compressione della componente sociale.

E infatti, le risorse del NGUE sono riconducibili in modo *sui generis* al bilancio europeo, qualificandosi, viceversa, come uno strumento separato dal *Multiannual Financial Framework* (MFF) 2021-2027, secondo un modello che potremmo definire "ibrido"².

In sostanza, per gli anni 2021-2027 si è vista la costruzione un bilancio a lungo termine potenziato dal NGUE³, in cui i diversi programmi di spesa vengono finanziati sia con i fondi del quadro finanziario pluriennale, sia con il programma NGUE. Se, dunque, i due strumenti sembrerebbero configurarsi come complementari, vi è però una significativa differenza nell'inquadramento delle risorse, in quanto i fondi NGUE sono qualificabili come *assigned revenue*⁴ (entrate con destinazione specifica), aprendo a nuove sfide e nuove questioni, specialmente sotto il profilo dei limitati poteri di controllo del Parlamento europeo⁵.

E ancora, le risorse del NGUE portano a rilevare un cambio di prospettiva nei rapporti finanziari tra Stati membri ed Unione, in quanto reperite sul mercato mediante il ricorso all'emissione di *eurobonds*, ovvero alla contrazione di c.d. "debito comunitario"⁶. Tant'è che l'ingente ammontare di risorse destinate agli Stati in gravi situazioni finanziarie porta alcuni Paesi, come il nostro, ad invertire la storica posizione di contributore netto detenuta nei confronti del bilancio UE⁷.

Tutti elementi che segnalano la necessità di un radicale rinnovamento nell'approccio alla spesa a valere su risorse di provenienza europea, che dovrebbe così superare le tradizionali difficoltà riscontrate nel buon utilizzo dei fondi UE (a partire dalla scarsa capacità di impiego integrale degli stessi) per riorientarsi intorno alla centralità delle *performance* conseguite per la ripartenza e la crescita dell'Unione.

Di questo cambio di paradigma è sintomatico il *Recovery and Resilience Facility* (c.d. RRF), Dispositivo per la ripresa e la resilienza, che è il programma più importante all'interno del *Next Generation UE*. L'accesso ai fondi del Dispositivo da parte degli Stati membri è subordinato alla redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, in cui si delinea un percorso di *milestone*

² Cfr. P. DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe – Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 47, 2020, p. 346.

³ Il bilancio dell'UE per gli anni 2021-2027 comprende sia il fondo per la ripresa *Next Generation UE*, per 806,9 miliardi di euro, sia il *Multiannual Financial Framework* (MFF), per 1.074,3 miliardi di euro. All'interno del fondo NGUE, il più corposo canale di finanziamento è il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) per 723,8 miliardi di euro.

⁴ La qualificazione dei fondi NGUE come *external assigned revenue* è esplicitata nell'art. 3 del Regolamento 2020/2094/UE.

⁵ Ai sensi dell'art.21 del Regolamento 2018/1046/UE le entrate con destinazione specifica possono essere utilizzate per finanziare spese determinate. L'art. 22 del medesimo Regolamento prevede poi che gli stanziamenti corrispondenti a entrate con destinazione specifica sono inseriti automaticamente in bilancio quando l'entrata è riscossa. Questi fondi sono, dunque, esclusi dall'ordinario processo di approvazione del *budget* da parte del Parlamento. Cfr. A. MATHIS, *Assigned Revenue in the EU budget*, Strasburgo, 2020; ID. *Assigned revenue in the Recovery Plan. The frog that wishes to be as big as the ox?*, Strasburgo, 2020.

⁶ Superando così la storica aversità dei c.d. paesi "frugali" rispetto alla creazione di debito comune. Si veda B. LAFFAN-A. DE FEO, *EU Financing for Next Decade. Beyond the MMF 2021-2027 and the Next Generation EU*, Firenze, 2020; A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2020; A. IOZZO - A. MAJOCCHI, *Oltre l'emergenza: verso gli Eurobond*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2020.

⁷ L'Italia è il primo beneficiario di NGUE con 68,9 miliardi di contributi a fondo perduto e 122,5 miliardi in prestiti.

(obiettivi) e *target* (traguardi) da perseguire fino al 2026; ove i *milestone* definiscono generalmente fasi rilevanti (riforme) di natura amministrativa e procedurale, mentre i *target* rappresentano i risultati attesi dagli interventi, quantificati in base a indicatori misurabili.

Secondo la logica del Dispositivo solo l'anticipo delle risorse per l'avvio dei Piani non è collegato al raggiungimento di questi obiettivi, mentre i successivi pagamenti sono effettuati esclusivamente in base al raggiungimento dei *milestone* e *target* concordati *ex ante*.

Ciò significa che le ingenti risorse europee, predeterminate al momento dell'approvazione dei Piani, non sono erogate "tutte" insieme, ma in rate semestrali. I semestri di attuazione dei Piani si configurano, quindi, come dei veri e propri *step*, in cui gli Stati possono formulare richieste di accesso alla successiva *tranche* dei fondi, a condizione però che siano stati conseguiti tutti i *milestone* e i *target* previsti per il semestre precedente. E, sempre su base semestrale, è la Commissione ad effettuare la verifica sul rispetto delle scadenze e sul conseguimento degli obiettivi, dal cui esito positivo dipende l'erogazione dei fondi.

Ma più si osserva da vicino il Dispositivo più ci si rende conto di trovarsi davanti a una costruzione tanto innovativa quanto complessa: infatti, pur collocandosi formalmente nel capitolo di bilancio dedicato alle politiche di coesione, con cui condivide finalità, si pone in notevole discontinuità rispetto al modello dei Fondi di coesione⁸.

Il riferimento è a due ordini di fattori che vanno a contraddistinguere il Dispositivo: il primo rinvenibile nel fatto che lo strumento è strutturato secondo il modello di *direct management*⁹, il secondo per l'essere un *performance based instrument*.

Quanto al primo "fattore di discontinuità" il Dispositivo non si caratterizza come i Fondi di coesione per lo *shared management*, ma per un modello di *direct management* della Commissione *ad hoc* e *sui generis*, basato sulle previsioni del regolamento 2021/241/UE e sulle Linee Guida previste dalla Commissione, che delincono un sistema speciale rispetto alle previsioni del Regolamento 2013/1303. La più evidente peculiarità del *direct management* è il fatto che i beneficiari immediati dei fondi non sono persone fisiche o giuridiche, ma sono Stati membri: è come se i Piani di ripresa e resilienza fossero singoli progetti in cui i beneficiari sono gli Stati Membri, all'interno dei quali operano i c.d. *recipients*, ovvero i destinatari dei fondi incaricati dell'attuazione dei singoli interventi.

Il secondo fattore di palese discontinuità del Dispositivo è il suo essere un *performance based instrument*, ovvero uno strumento erogativo che non si basa sull'ordinario modello costi/rimborsi, ma sul raggiungimento dei *milestone* e dei *target*.

L'esito di questa complessa costruzione è che, di fatto, all'interno del capitolo di bilancio dedicato alla coesione si vengono a creare modelli paralleli di gestione e, di conseguenza, di controllo: il Dispositivo va infatti a integrarsi, come *external assigned revenue*, nelle linee di *budget*

⁸ Il Dispositivo è integrato nel bilancio dell'UE nella "rubrica 2 - Coesione, fiducia e valori", in particolare nella "sottorubrica 2c - Resilienza e valori", ovvero in un ambito tradizionalmente caratterizzato dalla gestione finanziaria condivisa.

⁹ Cfr. art. 8 del Regolamento 2021/241/UE, ai sensi del quale "il Dispositivo è attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità delle pertinenti norme adottate a norma dell'articolo 322 TFUE, in particolare il regolamento finanziario e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio".

dedicate alla coesione, collocandosi accanto ai tradizionali fondi strutturali, secondo una logica di addizionalità chiaramente esplicitata dall'art. 9 del Regolamento 2021/241/UE.

Questo implica, come emerge anche dalla Delibera n. 2 del 2021 della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti che, come per i fondi strutturali, i progetti finanziati nell'ambito del NGEU saranno sottoposti a un monitoraggio finalizzato a garantirne la corretta attuazione, e, quindi, il corretto impiego delle risorse attribuite. Gli esiti di tale monitoraggio, se sfavorevoli, potranno portare alla decurtazione delle erogazioni, con la dichiarazione che si tratta di spese “non-eligible” e, quindi, la de-certificazione delle stesse, che sfocia nell'obbligo di recupero al bilancio dell'Unione.

Il cambio di prospettiva sta, dunque, nel fatto che questo meccanismo di monitoraggio non sarà più ancorato (come avviene per i fondi SIE) alla dimostrazione e alla rendicontazione dell'effettuazione della spesa, ma alla *dimostrazione del raggiungimento del risultato* cui l'erogazione e il progetto tendevano. È a questa peculiarità che si fa riferimento quando si sostiene che il NGEU ha un regime di condizionalità “aggravato”¹⁰. Il che porta a capire “perché” il Dispositivo per la ripresa e resilienza, e conseguentemente i Piani Nazionali, si configurino non tanto come tradizionali piani di spesa, ma come veri e propri piani di *performance*, in cui l'erogazione dei fondi agli Stati è condizionata al raggiungimento di determinati risultati sociali, comportando “a cascata” anche rilevanti conseguenze sul versante del sistema dei controlli finanziari su questo speciale programma europeo.

Il Dispositivo dà vita, infatti, ad un sistema di controlli dalle caratteristiche *ad hoc*, in parte disciplinato in modo chiaro, in parte “in cerca di definizione”, nonostante il Dispositivo riconosca i controlli quali elementi fondamentali nel percorso verso il rilancio e la ripresa non solo dei sistemi economici e sociali degli Stati membri, ma anche dell'intera Unione.

Infatti mentre tale sistema va a strutturarsi in modo alquanto definito intorno ai controlli svolti dalla Commissione Europea, non altrettanto si può dire per i controlli che devono essere svolti dalla Corte dei conti europea, per la ragione che il regolamento 2021/241/UE che disciplina il *Recovery and Resilience Facility*, non prevede al riguardo niente di specifico.

La qual cosa, ovviamente, non implica che il controllo sul Dispositivo non rientri nella sfera di competenza di ECA. Anche perché, ben prima dell'emanazione del regolamento 2021/241/UE, è stata adottata la dichiarazione congiunta del 22 dicembre 2020, con cui Commissione, Consiglio e Parlamento hanno dato vita ad una sorta di interpretazione autentica secondo la quale all'*assigned revenue* si applicano le regole esistenti in materia di *audit* e procedura di discarico (e dunque le regole che vedono l'intervento di ECA).

Partendo da queste premesse, il presente contributo si propone di indagare il peculiare assetto di controlli sul Dispositivo, delineato dall'eccezionalità dettata dall'emergenza pandemica.

¹⁰ Parla di regime di “condizionalità aggravata” per RRF la Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di Controllo, nella *Memoria della Corte dei Conti sul decreto- legge n. 77/2021 recante “Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*, p. 4. Si vedano F. CORTI - J. NUÑEZ FERRER, *Steering and monitoring the Recovery and Resilience Plans. Reading between the lines*, in CEPS, *Recovery and Resilience Reflection Papers*, n. 2, 2021, p. 7 ss; J. PISANI-FERRY, *European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots*, in *Bruegel Policy Contribution Issue*, n. 19/2020.

2. Il sistema dei controlli sul PNRR e il pivot della Commissione europea

Per cogliere appieno l'opportunità del Dispositivo è dunque necessario che gli Stati membri affrontino nei propri Piani Nazionali una molteplicità di sfide, perseguendo cambiamenti strutturali e riforme amministrative da attuare entro il 2026, al fine di superare anche le criticità legate alla sana gestione dei fondi europei¹¹.

Tra gli elementi fondamentali da indicare in ciascun Piano vi sono i costi stimati delle riforme e degli investimenti, l'indicazione dei *milestone* e dei *target* da raggiungere secondo un determinato cronoprogramma e, non ultima, la descrizione del sistema da adottare per prevenire, individuare e sanzionare fenomeni di corruzione, frode e conflitti di interesse, nonché per evitare casi di doppi finanziamenti da altri programmi dell'Unione (art.22 Regolamento 241/2021/UE).

Anche se gli obiettivi dei Piani possono richiedere un orizzonte temporale più esteso per manifestare compiutamente il loro impatto sul tessuto economico e sociale dell'Europa, la Commissione ha cercato di individuare un sistema di verifica dei risultati basato su una serie di indicatori sintomatici dei miglioramenti nella *governance* e della modernizzazione del settore pubblico degli Stati membri.

La valutazione dei progressi nell'implementazione dei Piani avviene, dunque, secondo un Quadro comune di indicatori, definito nel Regolamento 2021/2106/UE, consultabile attraverso una piattaforma *online* denominata *Recovery and Resilience Scoreboard*, attraverso cui si possono monitorare sia i progressi dei singoli Piani nazionali sia lo stato dell'arte complessivo della attuazione del *Recovery and Resilience Facility*.

I controlli svolti dalla Commissione Europea assumono quindi un ruolo di *pivot*, al fine di verificare se i programmi di rilancio stanno andando verso la giusta direzione.

Dunque, centrale, è interrogarsi su quale sia lo spazio per i controlli della Commissione.

Rispondere a questa domanda non è affatto semplice: se è vero, infatti, che il Dispositivo va a potenziare il capitolo di bilancio dedicato alla coesione, è anche vero che molte sono le peculiarità del Dispositivo che emergono proprio da un confronto tra le disposizioni del Regolamento 2021/241/UE e il sistema tradizionale dei controlli sui fondi strutturali, la cui fonte principale è il Regolamento 2013/1303/UE.

Infatti i controlli sul *Recovery and Resilience Facility* "risentono" delle caratteristiche di queste "speciali e singolari" risorse indirizzate a uno specifico scopo e vincolate nel tempo, e pertanto collocate in quella particolare area del bilancio che è la *external assigned revenue*, che comporta la gestione diretta (c.d. *direct management*)¹² della Commissione ai sensi dell'art. 21 del

¹¹ I diversi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza sono stati delineati anche sulla base delle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nel 2019 e 2020.

¹² I Regolamenti 2013/1303/UE e 2018/1046/UE, stabiliscono che la Commissione Europea esegue il bilancio UE con le seguenti modalità: "gestione diretta", ossia attraverso i suoi servizi o tramite agenzie governative; "gestione concorrente" con gli Stati Membri e, in via residuale, "gestione indiretta", ovvero affidando compiti di esecuzione ad altri soggetti, come paesi terzi od organismi da questi designati, la Banca europea per gli investimenti ("BEI"), il Fondo europeo per gli investimenti ("FEI") o organismi di diritto pubblico o privato.

Regolamento 2018/1046/UE. È la stessa Commissione, infatti, a selezionare i beneficiari dei contributi dei fondi nell'ambito di programmi di cui ha la titolarità e ad essere responsabile di tutte le fasi di implementazione dei programmi di spesa, evitando così alcuni aggravati amministrativi che caratterizzano lo *shared management*.

Una scelta questa che presenta profonde implicazioni dal punto di vista dei controlli della Commissione, che si esplicano in modo differenziato nelle diverse fasi dell'*iter* di vita dei Piani, articolandosi in controlli *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, secondo il modello già generalmente previsto per i fondi strutturali¹³.

Ed infatti, la fase dei controlli *ex ante*, ormai conclusa, si è concretizzata in una verifica di "ammissibilità" dei Piani da parte della Commissione, e nella conseguente presentazione della proposta - connotata da una particolare completezza - di approvazione o meno dei piani al Consiglio¹⁴.

Nella fase *ex ante* il controllo della Commissione è stato dunque finalizzato a verificare che i Piani contenessero i *milestone*, i *target* e le tempistiche della loro realizzazione, con riferimento, in particolare, ai pilastri del *Recovery and Resilience Facility*¹⁵.

Questa fase è stata guidata dai principi di efficienza, efficacia, pertinenza e coerenza, che hanno comportato una valutazione di ampio respiro da parte della Commissione, deputata alla verifica della conformità dei Piani con le previsioni del Regolamento 2021/241/UE. L'obiettivo ultimo di questo controllo si è sostanziato anche nel vaglio di ragionevolezza dei Piani, volto ad escludere alla radice l'ammissibilità di quelli contenenti obiettivi irrealizzabili e incoerenti, oppure privi di modalità idonee di monitoraggio e caratterizzati da una oggettiva difficoltà nel loro controllo.

Una valutazione particolarmente pervasiva è stata effettuata per quegli Stati membri che hanno fatto richiesta non solo delle risorse a fondo perduto, ma anche di prestiti. Questi hanno dovuto indicare con precisione le ragioni della richiesta, il motivo per cui non hanno ritenuto sufficiente il contributo finanziario a fondo perduto, oltreché specificare dettagliatamente le riforme e gli investimenti che intendono realizzare.

La fase *ex ante* si è conclusa, dunque, con l'approvazione dei Piani, e con la firma da parte della Commissione degli accordi operativi di sovvenzione, e in taluni casi (come per l'Italia)

¹³ I controlli sui fondi strutturali della Commissione Europea sono disciplinati dal Regolamento 2013/1303/UE e si articolano in valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. I principi generali di queste valutazioni sono delineati dall'articolo 54 del Regolamento 2013/1303/UE, secondo cui il loro obiettivo è migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei Programmi e per verificarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto, tenendo conto missione dei rispettivi Fondi SIE, in relazione agli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e tenendo conto delle dimensioni del Programma in relazione al PIL e al tasso di disoccupazione nella zona interessata dal Programma, ove appropriato.

¹⁴ Proposta, si ricorda, connotata da una particolare completezza, e dunque "a cascata" di limitati margini decisionali in capo al Consiglio, dato che in questa la Commissione aveva già indicato il contributo da erogare, i progetti e le riforme da porre in essere, oltreché all'individuazione del costo stimato e all'indicazione dell'arco temporale entro cui dovranno essere raggiunti gli obiettivi.

¹⁵ Si vedano gli articoli 19 e 20 Regolamento 2021/241/UE. I pilastri di RRF sono transizione verde; trasformazione digitale; crescita e occupazione intelligenti, sostenibili ed inclusive; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza; politiche per la prossima generazione, compresi l'istruzione e lo sviluppo di competenze.

anche di prestito con gli Stati Membri. Questi accordi, in cui sono indicati i dettagli sui tempi di pagamento, gli obiettivi e l'accesso ai dati, oltreché gli indicatori e le tappe fondamentali per corroborare la richiesta di esborso, rappresentano, quindi, la base fondamentale per i successivi controlli della Commissione, quelli, in sostanza, c.d. *in itinere*, che trovano il loro principale ancoraggio nel Quadro di valutazione del *Recovery and Resilience Facility* in cui sono individuati indicatori comuni da utilizzare per rendicontare lo stato di avanzamento dei Piani e valutare il raggiungimento degli obiettivi.

È infatti il controllo *in itinere* il momento in cui si accerta il raggiungimento dei *milestone* e dei *target* definiti dai Piani e ammessi in sede di controllo *ex ante*, in quanto considerati chiari sia sotto il profilo qualitativo e quantitativo. I *milestone* e i *target* si configurano così come nodo di congiunzione tra controllo *ex ante* e controllo *in itinere*, ove quest'ultimo è un controllo "centrale e strategico" per la sostenibilità dei Piani, posto che gli Stati membri possono presentare, sino a un massimo di due volte l'anno, le richieste motivate di pagamento dei contributi previsti, a condizione che abbiano raggiunto gli obiettivi previsti dai Piani.

Tali richieste sono strutturate in stretta correlazione con il ciclo di bilancio, essendo formulate nell'ambito del Semestre europeo, momento in cui gli Stati membri devono riferire altresì alla Commissione sui progressi compiuti nell'attuazione dei propri Piani di ripresa e resilienza, dando vita così ad una integrazione tra ciclo di bilancio e ciclo del PNRR. Integrazione che, a ben vedere, comporta modifiche al normale *iter* del ciclo di bilancio non solo a livello europeo, ma anche nazionale.

È dunque a fronte delle richieste di erogazione dei contributi degli Stati che la Commissione valuta se gli obiettivi prefissati sono stati effettivamente raggiunti dallo Stato membro e trasmette la propria relazione al Comitato economico e finanziario, chiedendo il relativo parere.

In caso di esito positivo del controllo, la Commissione autorizza l'erogazione delle somme¹⁶; se invece il controllo ha esito negativo, in quanto gli obiettivi non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, la Commissione sospende l'erogazione delle somme sino a quando a livello nazionale non siano poste in essere tutte le misure idonee per realizzare gli obiettivi prestabiliti¹⁷. Se queste misure non sono adottate entro sei mesi dalla sospensione, il *quantum* del finanziamento viene diminuito in modo proporzionale, fatta salva la possibilità per gli Stati membri interessati di presentare idonee giustificazioni.

Inoltre, nel caso in cui decorrano oltre diciotto mesi dalla data di adozione del piano da parte del Consiglio senza che uno Stato membro abbia dato attuazione al Piano mediante il conseguimento dei traguardi e obiettivi prefissati, la Commissione risolve gli accordi assunti con lo Stato e disimpegna l'importo del finanziamento, fatta salva la possibilità per lo Stato membro di presentare idonee giustificazioni in merito¹⁸.

Qualora, invece, a causa di elementi oggettivi, il Piano o alcuni *milestone* non siano più realizzabili, lo Stato membro può proporre una variazione al Piano e la Commissione deve valutare le modifiche¹⁹. La *ratio* di consentire modifiche legate al mutamento oggettivo delle

¹⁶ Art. 24 c. 4 e 5 del Regolamento 2021/241/UE.

¹⁷ Art. 24 c. 6 del Regolamento 2021/241/UE.

¹⁸ Art. 24 c. 9 del Regolamento 2021/241/UE.

¹⁹ Art. 21 del Regolamento 2021/241/UE.

circostanze deriva dalla volontà di evitare che il mancato raggiungimento delle tappe intermedie comporti la sospensione dei pagamenti.

La Commissione ha due mesi di tempo per rivalutare i piani e può, in caso di valutazione negativa, respingere gli emendamenti, oppure, in caso di valutazione positiva, proporre una decisione di attuazione modificata al Consiglio, che deve approvarla entro quattro settimane.

Il controllo effettuato dalla Commissione in caso di proposizione di modifiche ai piani è duplice: in primo luogo è volto a verificare l'effettiva irrealizzabilità del piano; in secondo luogo, è volto a verificare che il nuovo piano risponda agli obiettivi e ai criteri previsti dal Regolamento. Se la Commissione considera sussistenti le ragioni oggettive propone al Consiglio di approvare le modifiche, in caso contrario rigetta la richiesta entro due mesi dalla presentazione della domanda. Il controllo *in itinere* in questo caso sembra ri-attivarsi come un controllo *ex ante*.

Il conseguimento dei *milestone* e dei *target* non può però essere l'unico criterio sulla base del quale valutare i Piani Nazionali: analogamente a quanto accade per i fondi strutturali, l'attuazione del Dispositivo è vincolata anche al rispetto della sana gestione finanziaria²⁰. Pertanto, in caso di mancato rispetto di una procedura per i disavanzi eccessivi, o in caso di non conformità relativa ad un piano di azioni correttive in presenza di squilibrio eccessivo, la Commissione può proporre al Consiglio la sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti²¹. Questa decisione deve essere condotta alla luce del principio di proporzionalità, tenendo conto della situazione economica e sociale dello Stato membro interessato, in particolare del livello di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale, nonché del possibile impatto della sospensione dei fondi sull'economia del Paese.

Non solo. All'erogazione dei fondi sul Dispositivo si applica anche la condizionalità del rispetto dello Stato di diritto e dei valori fondamentali dell'Unione, quale presupposto essenziale del rispetto del principio della sana gestione finanziaria²².

Quel che più contraddistingue i controlli *in itinere* è poi il fatto che essi sono svolti secondo un doppio binario.

²⁰ Cfr. articolo 75 c. 2 del Regolamento 2013/1303/UE e considerando nn. 40 e 53 del Regolamento 2021/241/UE.

²¹ Art. 10 Regolamento 2021/241/UE.

²² Da ultimo non può non farsi riferimento al fatto che con il Regolamento 2020/2092/UE è stato introdotto un peculiare regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE. Nel quadro introdotto dal nuovo regolamento, in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto che incidono direttamente o rischiano seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o degli interessi finanziari dell'Unione, è possibile adottare misure come la sospensione dei pagamenti o il rimborso anticipato dei prestiti. Si vedano anche le sentenze della Corte di giustizia europea nei giudizi incardinati da Polonia e Ungheria per far annullare il Regolamento 2020/2092/UE (cause C-156/21 e C-157/21). Si vedano R. BIN, *Stato di diritto e ideologie*, consultabile online; C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, Vol. 1, 2021, pp. 214-217; G. M. SALERNO, "European Rule of Law": un principio in cerca d'autore, in *Federalismi*, 19, 2020; E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi*, n. 29, 2020, p. 50 ss.; F. HEINEMANN, *Going for the wallet? Rule-of-law conditionality in the next EU multiannual financial framework*, in *Intereconomics*, n. 6, 2018, p. 299 ss.; M. BLAUBERGER-V. VAN HÜLLEN, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, in *Journal of European Integration*, 2021, p. 9 ss.; M. FISICARO, *Rule of law conditionality in EU funds: the value of money in the crisis of European values*, in *European Papers*, n. 3/2019, p. 711 ss.; W. JACOBY-J. HOPKIN, *From lever to club? Conditionality in the European Union during the financial crisis*, in *Journal of European Public Policy*, n. 8/2020, p. 1162 ss.

Uno a carattere generale, sulla base di elementi comuni a tutti gli Stati membri individuati dal Regolamento. L'altro a carattere specifico, sulla base delle peculiarità di ogni singolo Stato membro, individuate "a cascata" nei singoli Piani Nazionali come approvati dopo il controllo *ex ante* della Commissione. A questo è strettamente connessa un'altra significativa eccezione prevista in deroga all'art. 116, paragrafo 2, del Regolamento 2018/1064/UE, ovvero il fatto che, data la situazione emergenziale, il termine dei pagamenti decorre dalla "dalla data di comunicazione della decisione che autorizza l'erogazione allo Stato membro interessato (...)" o dalla data di comunicazione della revoca della sospensione" del pagamento e non dalla data di ricezione della richiesta di pagamento, valorizzando così l'effettivo risultato raggiunto dallo Stato membro.

Con cadenza annuale, inoltre, la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sullo stato dell'implementazione dei Piani che specifichi la misura del raggiungimento degli obiettivi, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, per ognuno dei sei pilastri previsti dal Regolamento. Inoltre, le commissioni competenti del Parlamento europeo possono richiedere che la Commissione, ogni due mesi, relazioni in merito al livello di avanzamento dell'attuazione dei piani da parte degli Stati membri e allo stato delle procedure di finanziamento.

Quel che preme rilevare è poi come il controllo *in itinere* della Commissione si sviluppi "di pari passo" con i controlli posti in essere dagli Stati membri. Questi, infatti, devono porre in essere un proprio sistema di controllo a carattere nazionale sui fondi del Dispositivo, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, garantendo la conformità al diritto europeo e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione e il contrasto di fenomeni corruttivi, frodi e conflitti di interesse²³. Sempre agli Stati membri spetta attivare le opportune azioni per recuperare i finanziamenti indebitamente percepiti. Di fatto, il regolamento lascia gli Stati membri liberi di disegnare la fase attuativa dei Piani, purché sia stabilito un adeguato sistema di controlli interni.

Questo intreccio tra controlli della Commissione e nazionali si contraddistingue però per dare "l'ultima parola" alla Commissione, posto che al fine di tutelare la sana gestione finanziaria il Dispositivo prevede una clausola di salvaguardia, ai sensi della quale, in caso di inerzia degli Stati membri nell'apportare adeguate azioni correttive nelle ipotesi di serie irregolarità, frodi o conflitti di interessi, spetta alla Commissione ridurre proporzionalmente il sostegno nell'ambito del dispositivo, nonché recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione²⁴. La medesima clausola di salvaguardia opera in caso di grave violazione di obblighi derivanti dagli accordi finanziari.

A rafforzare il sistema dei controlli sul Dispositivo, o più esattamente sui Piani attuativi di questo, è poi la previsione di controlli *ex post* in capo alla Commissione da svolgere al termine dell'implementazione dei PNRR²⁵. Questi andranno a concretizzarsi, oltretutto nella verifica sull'effettiva attuazione dei Piani come previsti e approvati, anche in una valutazione globale

²³ Si veda l'art. 22 Regolamento 2021/241/UE. In Italia il modello di *governance* e di controllo del PNRR, incentrato sul ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Ragioneria Generale dello Stato, è stato delineato dal Decreto Legge 77/2021.

²⁴ Art. 22 comma 5 Regolamento 2021/241/UE.

²⁵ Art. 32 Regolamento 2021/241/UE.

sull'impatto nel lungo periodo. Entro il 31 dicembre 2028 la Commissione europea dovrà, dunque, inviare al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo un *report* sulle implementazioni che sono state effettivamente compiute e un *report* di tutti i controlli *ex post* che sono stati posti in essere. Questi *report* dovranno dunque indicare gli obiettivi che sono stati realizzati con riferimento a ciascuno dei sei pilastri, il grado di efficienza dell'utilizzo dei fondi, l'impatto che gli investimenti effettuati avranno nel lungo periodo.

Il riferimento ai controlli *ex post* sembra dunque rivestire un'importanza non secondaria se si vuole verificare il concreto stato di attuazione di quello che è un *performance based instrument*, e non ridurre una tale qualificazione ad una mera enunciazione "sulla carta". Si tratta, a ben vedere, del vero banco di prova per un sistema di controlli basato sulla *performance*, dal momento che solo al termine dell'implementazione dei Piani sarà possibile verificare fino in fondo se siano stati pienamente tutelati gli interessi finanziari dell'Unione.

Il quadro così delineato, per quanto rilevante e lineare, non può non suscitare qualche perplessità in ordine alle tempistiche previste sia per i controlli *in itinere*²⁶, che per quelli *ex post*: se infatti, da un lato, l'orizzonte temporale del 2028 appare troppo ravvicinato per consentire una piena valutazione dell'impatto degli interventi²⁷, dall'altro lato, questo risulta tardivo, in quanto non consentirebbe di tener conto della lezione appresa dai controlli sul Dispositivo (o meglio dai problemi rilevati nella sua implementazione) nella successiva programmazione di lungo periodo, che avrà inizio proprio nel 2028²⁸.

3. La Corte dei conti: il "controllore del controllore" delle risorse del Dispositivo

Se questo è il quadro dei controlli effettuati dalla Commissione ai sensi del Regolamento 2021/241/UE, non è certo possibile non interrogarsi su quale sia il ruolo assunto dalla Corte dei conti europea (ECA), vale a dire della Istituzione europea la cui missione si sostanzia proprio nel controllo sulle finanze dell'Unione, accertando la sana gestione finanziaria dei fondi europei.

Questi interrogativi non sono certo casuali né tanto meno sintomatici di tentativi di ampliamento delle funzioni della Corte, ma si prefiggono soltanto il fine di chiarire l'architettura del Dispositivo, e più specificamente dell'impianto riservato al "sistema dei controlli", anche se rispetto al controllo della Commissione, quello di ECA appare più nebuloso non essendo oggetto, come si è detto, di una regolamentazione specifica. Questo deve pertanto essere ricostruito nel più ampio quadro della missione e dei compiti propri della Corte dei conti Europa.

²⁶ La tempistica prevista per il monitoraggio annuale e soprattutto per la valutazione intermedia nel 2024 da parte della Commissione potrebbe, infatti, risultare prematura per valutare l'impatto dei piani, dato che la *performance* dei programmi si apprezza in un orizzonte temporale più lungo, quando le misure introdotte hanno dispiegato pienamente i loro effetti.

²⁷ F. CORTI – J. NÚÑEZ FERRER, *Steering and monitoring*, cit., p. 13.

²⁸ A. NALDINI, *Improvements and risks of the proposed evaluation of Cohesion Policy in the 2021–27 period: A personal reflection to open a debate*, in *www.sagejournal.com*, 2018, p. 496 ss.

Un dato però appare certo: il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, il *Next Generation EU* ed in particolare il *Recovery and Resilience Facility* prospettano per ECA importanti cambiamenti e sfide, e non solo perché l'avvento del NGEU ha comportato un aumento di oltre il 40% dei fondi UE su cui ECA è chiamata ad effettuare i suoi *audit*, ma anche per il modo in cui i controlli di ECA andranno a svilupparsi nel quadro della complessa galassia delle risorse del NGUE²⁹.

La complessità sta, innanzitutto, nella convivenza di programmi diversi sotto il “contenitore” del NGUE. Infatti, se queste risorse vanno tutte ad integrare le voci del *budget* pluriennale dell'UE, diverso sembra essere il sistema di controlli che interessa il Dispositivo - il programma principale sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo - da quello che coinvolge gli altri 6 programmi (Horizon, Invest Eu, REACT-EU, Sviluppo rurale, Fondo per una transizione giusta, RescEU).

Tant'è che i programmi diversi dal Dispositivo possono essere controllati utilizzando le metodologie tradizionali, sia attraverso *audit di performance*, sia attraverso l'inclusione delle operazioni finanziarie sottostanti nel campione utilizzato per la *déclaration d'assurance* - DAS (o *statement of assurance* - SOA)³⁰.

Ebbene, a fugare i dubbi sull'intervento di ECA (se ce ne potevano essere), oltre alla dichiarazione congiunta del 22 dicembre 2020 di Consiglio, Commissione e Parlamento Europeo in cui in modo apodittico si è sottolineato che anche il *Recovery and Resilience Facility* deve essere soggetto ad *audit* e rientrare nella procedura di discarico del Parlamento europeo, è intervenuta la stessa strategia della Corte per il 2021-2025, in cui è stato esplicitato a chiare lettere che il controllo sul Dispositivo rientra a pieno titolo tra le missioni prioritarie di ECA, specificando altresì che, proprio per questo, verranno assunte nuove iniziative, volte a proseguire e potenziare le valutazioni su questioni di *performance* nei più rilevanti ambiti tematici e sull'attuazione del *Recovery and Resilience Facility*.

Anche se ancora *in divenire* sembra essere la definizione del perimetro e della portata degli *audit* di ECA sul Dispositivo, in quanto strumento singolare e innovativo contraddistinto da regole di erogazione così diverse rispetto a quelle tradizionali dei Fondi europei, già si individuano alcuni punti critici circa le procedure da seguire.

Se infatti si prova a ricostruire in via interpretativa il quadro dei controlli di ECA sul Dispositivo, non scontato è il riferimento alle prerogative definite dall'articolo 287 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), che attribuisce alla Corte dei conti europea un potere di controllo generale sulle entrate e sulle spese nell'Unione, e quindi anche su tutte le entrate e le spese non solo della Commissione, soggetto principale del suo controllo (*main auditee*), ma anche delle altre autorità deputate alla gestione del *budget (other auditee)*³¹.

²⁹ M. POMIENSKI - J. OROSZKI - P. SIME, *Auditing the legality and regularity of the NGEU- a strategic challenge for the ECA in the years to come*, in *European Court of Auditors Journal*, 28 maggio 2021.

³⁰ M. POMIENSKI - J. OROSZKI - P. SIME, *Ibid*. Sulla DAS si veda G. CIPRIANI, *Improving the Accountability of the EU Budget's Multi-Level Implementation: Strengthening the Contribution of the European Court of Auditors*, in *German Law Journal*, 22, 2021, p. 472 ss.

³¹ Si tratta, secondo il dettato dell'art. 287 TFUE “di ogni organo o organismo creato dall'Unione, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame”.

Nello specifico a ECA spetta sia l'obbligo - introdotto con il Trattato di Maastricht - di emanare annualmente (in stretto rapporto con l'esercizio finanziario) un controllo di legalità e regolarità del budget europeo, c.d. DAS, oltre a controlli di *performance* (art.287, comma 4 TFUE), estrinsecantisi nei c.d. *special report*, non ancorati al vincolo della ricorrenza annuale e aventi ad oggetto argomenti di particolare interesse³². Questi ultimi si contraddistinguono per un approccio volto al *financial management* o *value for money*, ovvero all'introduzione nei canoni dell'*audit* dei concetti di *sound financial management* e di *performance*, quale approccio complementare rispetto a quello dell'*audit* di legalità e regolarità, dal momento che non è detto che ciò che risulta legale e regolare sotto il profilo finanziario, sia perfettamente conforme alla migliore e sana gestione finanziaria.

Nel quadro delineato dal TFUE e dal Regolamento Finanziario la gestione del budget europeo è condivisa secondo una logica multilivello tra la Commissione e gli Stati membri, mentre ad ECA spetta un mandato di controllo esclusivo su tutti i movimenti finanziari riconducibili all'UE, *in primis* sui fondi europei³³.

Ma questo modello, come si è visto, non è certo quello previsto dal Dispositivo, che chiama in causa per il sistema dei controlli *in primis* la Commissione, e poi anche gli Stati nazionali.

Qual è allora lo spazio per i controlli della Corte dei Conti Europea?

Nella DAS il controllo di regolarità e legalità di ECA va a verificare l'osservanza dei requisiti di legge sia sotto il profilo delle "condizioni per i pagamenti" (c.d. *conditions for payments*), il rispetto delle quali è fondamentale per l'erogazione dei fondi, sia sotto il profilo di "altri problemi di conformità" (*other compliance issues*), che non hanno un impatto diretto sulla possibilità di erogare i fondi, ma che, implicando un rischio, potrebbero comportare rettifiche finanziarie³⁴.

Nel caso del Dispositivo, il controllo di legalità e regolarità dovrebbe prendere quale parametro il rispetto del regolamento 241/2021/UE e dei suoi principi fondamentali, oltre agli accordi finanziari sottoscritti con i singoli Stati.

Il condizionale però è d'obbligo, poiché la singolarità del Dispositivo sta proprio nell'individuare quali *conditions for payments* il conseguimento dei *milestone* e dei *target* concordati nei Piani nazionali di ripresa e resilienza, andando così a "contaminare" il controllo di legalità e regolarità con aspetti relativi alla *performance*, dal momento che l'erogazione dei fondi non avviene in base alle spese che vengono rendicontate ma, per così dire, in base alla "rendicontazione" del raggiungimento degli obiettivi, verificabile sulla base degli indicatori individuati dalla Commissione e dunque già valutati.

Anche perché assai ardua appare la possibilità concreta di attuare un controllo di legalità e regolarità omologo a quello svolto in sede di *statement of assurance* sui fondi del *Recovery and*

³² Nell'ambito dell'*audit* di *performance* una pietra miliare è rappresentata dalla pubblicazione nel 2020 della prima relazione di performance di ECA relativa al bilancio europeo. Questa risulta infatti sintomatica ed anticipatoria del controllo che ECA dovrebbe assolvere nei confronti del Dispositivo, in modo autonomo e diverso rispetto a quello svolto dalla Commissione.

³³ Si veda G. CIPRIANI, *Improving the Accountability*, cit., p. 469.

³⁴ M. POMIENSKI - J. OROSZKI - P. SIME, *Ibid.* Si veda *European Court of Auditors, The DAS Methodology*, consultabile sul sito istituzionale di ECA, pp. 19 e 27.

Resilience Facility, dal momento che la focalizzazione del Dispositivo sulla *performance* crea un sistema basato sui risultati in cui il tasso di errore nella spesa assume una rilevanza minore, o comunque da calcolare secondo un parametro diverso.

Cosa sarà allora dello *statement of assurance* fondato sull'individuazione del tasso di errore?

La risposta non è scontata, poiché nella DAS sul Dispositivo, venendo meno il legame diretto tra gli importi erogati e le stime dei costi, è presumibile che ECA non vada ad individuare un vero e proprio tasso di errore nella spesa dei fondi, ma vada ad effettuare una sorta di stima di quali importi sono stati spesi dagli Stati nonostante il mancato raggiungimento dei *milestones* e dei *target*.

In conclusione, sembra delinearsi un sistema in cui il controllo finanziario di ECA va a integrarsi con aspetti di *performance* ed a focalizzarsi su quei casi in cui, a fronte dell'avvenuto pagamento della Commissione, si accerti che i *target* e i *milestones* non sono stati in realtà raggiunti, rivalutando così i controlli della Commissione. Si darebbe così luogo a una *re-performance* dei controlli già svolti dalla Commissione al momento della decisione di erogazione dei fondi, tenendo conto anche dei dati di monitoraggio condivisi tra Commissione e Stati membri e considerando le differenti caratteristiche di obiettivi e indicatori da Stato a Stato, come definiti negli accordi operativi.

Una lettura del genere trova in verità riferimento nell'art. 24 del Regolamento *Recovery and resilience facility* che, separando i fondi erogati dai costi sostenuti, lega la valutazione di legalità e regolarità al conseguimento di *milestones* e *target* ed ancora strettamente il controllo della Commissione a queste valutazioni di *performance*, influenzando di conseguenza il controllo di ECA.

A ridimensionare almeno in parte il sacrificio che così sembrerebbero subire i controlli di legalità e regolarità di ECA, intervengono però due ordini di fattori.

Il primo rinvenibile nella stessa architettura del Dispositivo quando affida agli Stati membri il compito di garantire un sistema di controlli volto ad assicurare che la spesa sia conforme a tutte le norme nazionali ed europee, oltretutto a prevenire e individuare le irregolarità nella gestione dei fondi³⁵.

Il secondo rinvenibile nella stessa struttura della DAS che, oltre al controllo sulla legalità e regolarità delle transazioni, implica anche una valutazione sui sistemi di controllo³⁶. Questo, nel caso del Dispositivo, assicura che anche in un sistema di controlli multilivello il ruolo di controllore della sana gestione finanziaria delle risorse europee debba (o dovrebbe) spettare in ultima istanza a ECA.

E così, si sposterebbe l'enfasi dalla verifica del tasso di errore delle operazioni finanziarie alla valutazione dei sistemi di controllo interno attuati dagli Stati membri.

³⁵Salvo i casi previsti dall'art. 22 c.5 del Regolamento 2021/241/UE, ovvero i casi più gravi di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi finanziari dell'Unione o di gravi violazioni di obblighi derivanti dagli accordi di finanziamento, in cui è la Commissione a poter intervenire con la riduzione proporzionale del sostegno nell'ambito del dispositivo e per recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione o chiedere il rimborso anticipato del prestito.

³⁶Si veda European Court of Auditors, *The DAS Methodology*, p. 10, in cui si legge che "the Court extends its analysis to the supervisory and control systems in the Member States in order to cover "delegation risk. This allows the origin of the errors at the level of underlying transactions to be more precisely identified."

Il quadro della DAS e degli audit di *performance* sul Dispositivo si andrebbe in tal modo a “colorare” e completare, focalizzandosi sul quadro dei controlli posti in essere dagli Stati membri per proteggere il bilancio europeo, elemento secondario rispetto all’erogazione dei fondi, ma fondamentale per la sana e prudente gestione dei fondi del *Recovery and resilience facility*.

In sostanza, se davvero gli audit di ECA si orienteranno in questo senso, è ipotizzabile che riescano a fare luce anche su aspetti tenuti ai margini rispetto ai controlli fatti dalla Commissione. Per realizzare questo obiettivo è tuttavia necessario che ECA rafforzi la cooperazione con le autorità di audit nazionali, in attuazione dell’art. 287 TFUE³⁷.

4. Spunti di riflessione

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte e volendo pervenire ad una sintesi, è evidente che il nuovo paradigma di controllo previsto dal Dispositivo, si riverbera anche sul controllo della Corte dei conti europea, nel senso che la Corte deve necessariamente riadattare il proprio sistema di controllo secondo una metodologia capace di mettere in evidenza la correlazione tra il mancato o parziale raggiungimento dei *milestone* e dei *target* e l’impatto finanziario che esso produce, oltre ai risultati dei sistemi di controllo adottati a livello nazionale.

È pure evidente che tale sistema di controlli sembra allontanarsi da quel modello strutturato nella relazione che intercorre tra ECA e Commissione nel momento della procedura annuale di discarico, quando la Corte dei conti europea presenta al Parlamento i risultati della sua relazione annuale sulla gestione finanziaria della Commissione. Momento in cui risulta assai frequente che la valutazione di ECA sia difforme da quella della Commissione. Tant’è che non è raro il caso di un contraddittorio tra le due Istituzioni³⁸.

Il regolamento 241/2021/UE si struttura, invece, in modo del tutto singolare, assegnando un ruolo di primo piano alla Commissione Europea, con il rischio (neppure tanto remoto) di alterare profondamente il consolidato equilibrio di poteri e competenze tra le due Istituzioni europee, e dunque anche quel presidio di “trasparenza finanziaria” ravvisabile nella compresenza di valutazioni diverse sulla gestione finanziaria delle risorse UE.

Ciò porta ad evidenziare come tra le sfide lanciate dal Dispositivo, a cui il Regolamento 241/2021/UE ha tentato di dare una risposta, non ci sia solo quella di impiegare un’ingente quantità di risorse al fine di ricostruire e rafforzare il tessuto economico dell’Europa, ma anche quella di definire un nuovo sistema di *audit* in grado di verificare compiutamente lo stato di attuazione dei Piani e coglierne tempestivamente le criticità³⁹.

³⁷ L’articolo 287 TFUE sancisce il principio di cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con ECA nell’esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale. Si veda A.M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience Facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei Conti*, quaderno n. 1/2021, p. 45, secondo cui “l’esercizio dei controlli affidati all’auditor europeo sull’utilizzo dei fondi del Ngeu imporrà alla Corte dei conti di svolgere una funzione di *trait d’union* tra il primo e le amministrazioni di spesa, al fine di agevolare le verifiche e i riscontri”.

³⁸ Cfr. G. CIPRIANI, *Improving the Accountability*, cit., p. 473.

³⁹ Cfr. L. BALDINI, *I sistemi di controllo e di monitoraggio sull’utilizzo del Recovery Fund*, in B.G. MATTARELLA - L. FIORENTINO - M. CARDONE, *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, in *Quaderni della Rivista Amministrazione in Cammino*, 2021, p. 106.

Certo è che tale sistema di controllo non può che modellarsi sui connotati fondamentali del Dispositivo: ovvero il suo essere *external assigned revenue* e *performance based instrument*, che porta con sé il riferimento al *direct management* della Commissione oltre all'introduzione di un peculiare modello "sociale" di condizionalità.

Ed infatti le risorse del Dispositivo, quali *external assigned revenue* soggette al modello di *direct management*, vanno a creare non soltanto linee di bilancio parallele, ma anche modelli di amministrazione dei fondi paralleli nell'ambito della politica di Coesione UE.

Ed ancora dalla natura di *performance based instrument* deriva il fatto che i controlli devono essere mirati a verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, con un approccio di carattere prevalentemente sostanziale e non formalistico, fondato *in primis* sul quadro di indicatori individuato dalla Commissione.

In altre parole da linee parallele di budget e da modelli "paralleli" di amministrazione discendono modelli paralleli di controllo, con il rischio di dare vita ad un "sovraccarico amministrativo"⁴⁰ per le autorità di gestione, che dovranno attenersi alle nuove regole incentrate sulla *performance* previste per il Dispositivo e, allo stesso tempo, portare avanti fino al 2023 l'erogazione degli impegni del QFP 2014-2020 e, successivamente, procedere all'impiego dei fondi previsti per il QFP 2021-2027, imperniati sul modello dei programmi di spesa.

Tale chiave di lettura porta ad evidenziare come tutta l'architettura del NGUE sia estremamente complessa, e come tra i principali ostacoli da superare ci sia proprio l'aggravio per le amministrazioni chiamate a gestire queste risorse, dal momento che verranno a convivere, nell'ambito del "contenitore" Coesione, il modello tradizionale di *management* dei fondi strutturali e le diverse procedure previste dal *Recovery and Resilience Facility*⁴¹.

Certamente per comprendere appieno il nuovo modello dei controlli di ECA sui fondi del Dispositivo bisognerà attendere la DAS relativa al bilancio 2021, quando la Corte mostrerà la metodologia applicata per controllare le prime erogazioni avvenute nel 2021. Al momento sembra difficile anche solo ipotizzare che la Corte dei conti possa adottare l'approccio tradizionale della DAS, posto che la mancanza del legame tra erogazione dei fondi ed i costi sostenuti va ad inficiare la base stessa su cui poggiano le metodologie statistiche consolidate di ECA attraverso cui si arriva alla determinazione del tasso di errore.

Peraltro anche un approccio fondato sulla *re-performance* delle valutazioni della Commissione potrebbe non essere scevro da complicazioni. Ed infatti qualora ECA, come "controllore del controllore", potesse in essere un'efficiente valutazione del monitoraggio dell'attuazione dei Piani da parte della Commissione, a questa resterebbe ancora da implementare un sistema di controllo sulla qualità e l'uso corretto delle informazioni fornite dagli Stati membri. Anche perché queste informazioni stanno alla base non solo del complesso sistema di controllo degli Stati membri, ma anche dell'*accountability* davanti alla cittadinanza delle operazioni svolte e dell'impiego dei fondi.

⁴⁰ Parlano di "administrative overload" F. CORTI - J. NÚÑEZ FERRER, *Steering and monitoring*, p. 11.

⁴¹ *Ibid.*, p. 2.

Nell'intreccio di competenze relative al Dispositivo c'è poi un invitato di pietra di non poco conto, il Parlamento Europeo. Se è vero che spetta al Parlamento europeo insieme al Consiglio approvare il bilancio dell'Unione⁴², questo non vale per NGUE a causa della sua natura di *external assigned revenue*. Le entrate con destinazione specifica, ai sensi dell'art. 21 del Regolamento Finanziario dell'Unione, costituiscono infatti un'eccezione al principio di universalità di bilancio e, in relazione ad esse, il Parlamento è escluso dal processo decisionale.

Questa esclusione non ha sollevato particolari problemi fin tanto che le entrate con destinazione specifica erano una parte estremamente residuale del bilancio UE. Ma, con l'introduzione di NGUE, la quota riservata alla *external assigned revenue* è andata ad aumentare considerevolmente⁴³ ed è per questo che la dichiarazione congiunta del dicembre 2020 non solo ha specificato che il Dispositivo deve essere sottoposto alle procedure ordinarie di *audit* e *disarcico*, ma ha preannunciato anche una riforma della disciplina delle entrate con destinazione specifica.

Se al momento si è individuata una soluzione ibrida⁴⁴, in cui il ruolo di garanzia del Parlamento viene recuperato in sede di procedura di *disarcico*⁴⁵, è chiaro però che il NGUE sembra fondarsi su un'architettura composita non ancora perfetta, che preannuncia diverse prospettive di riforma, specialmente se, come affermato dai primi commentatori, il modello delle entrate con destinazione specifica secondo un modello *performance based* sotto la gestione diretta della Commissione si sta accingendo a diventare la modalità ordinaria⁴⁶.

Certo è che siamo di fronte ad un quadro in costante via di definizione, rispetto al quale non resta che attenderne l'applicazione, per comprendere se il NGUE rappresenti, più che uno speciale programma emergenziale, il punto di partenza per la costruzione di nuovi paradigmi nella gestione e nel controllo delle finanze europee. Aspetto quest'ultimo che potrà essere chiarito soltanto a seguito della preannunciata riforma delle entrate con destinazione specifica, poiché soltanto allora si potrà capire se e come il Parlamento europeo andrà a riappropriarsi del suo ruolo di autorità deputata all'approvazione dei fondi⁴⁷.

Si tratta comunque di una prospettiva di medio-lungo periodo, l'unica che può ragionevolmente consentire di verificare gli effettivi benefici ed il reale impatto di piani di risorse fondati sulla *performance* quale delineati dal Dispositivo, e dunque anche di riconoscere nel Dispositivo un nuovo strumento elevato al rango di modello generale⁴⁸.

⁴² Art. 314 TFUE.

⁴³ Prima dell'avvento di NGUE le entrate con destinazione specifica rappresentavano tra il 5 e l'11% del bilancio europeo. Nel bilancio pluriennale 2021-2027 l'*external assigned revenue* rappresenterà circa un quarto del totale.

⁴⁴ DERMINE, cit., p. 9, secondo cui NGUE è una testimonianza della flessibilità e della creatività del diritto europeo. Al tempo stesso, secondo l'Autore, "*NGEU is naturally imperfect and raises a number of new challenges and questions*".

⁴⁵ Artt. 318 e 319 TFUE.

⁴⁶ F. CORTI – J. NUÑEZ FERRER, *Steering and monitoring*, p. 18.

⁴⁷ Così Dichiarazione congiunta di Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione Europea del 22 dicembre 2020 "*in the framework of the next revision of the Financial Regulation, the following issues will be assessed and as appropriate revised (...) the provisions on the external assigned revenue*".

⁴⁸ Ogni valutazione di *performance* non può prescindere, inoltre, da un orizzonte temporale di riferimento. Il conseguimento dei *milestone* e dei *target* e l'erogazione dei fondi da parte della Commissione è concentrato in un orizzonte temporale molto limitato (entro il 2026). In altre parole, bisognerà comprendere come la tempistica delineata da RRF abbia condizionato gli Stati nella scelta degli obiettivi, incoraggiando quelli che garantiscono



Quello che può dirsi sin da ora è che il *Recovery and Resilience Facility* ha segnato uno *spillover* dal tradizionale modello dei fondi di coesione verso un nuovo paradigma⁴⁹. Un “salto di specie” che, una volta positivizzati gli aspetti salienti del nuovo modello e ridefiniti compiutamente gli equilibri istituzionali, potrebbe generare nel lungo periodo una proficua “contaminazione”, volta a rafforzare la tradizionale e fondamentale funzione dei fondi europei, ovvero la crescita dell’Unione.

Il condizionale però è d’obbligo, adesso siamo, come si suol dire, “alla prova dei fatti”.

risultati più veloci e sicuri, rispetto ad altri più ambiziosi e rilevanti sotto il profilo della *performance* in un’ottica di lungo periodo. Da questo punto di vista i rapporti speciali di ECA, sebbene abbiano il limite di non essere dotati di un’efficacia cogente nell’ordinamento UE, potrebbero fornire importantissime indicazioni.

⁴⁹ O. PICEK, *Spillover Effects From Next Generation EU*, in *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, Volume 55, 2020, pp. 325-331.