Ref. Ares(2024)6914382 - 30/09/2024

UNIVERSITÀ DI PISA

Co-funded by the European Union

Project number and name: **101084821** — NexGen PFI

NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget

Coordinator Prof. Vanessa Manzetti

DELIVERABLE **D1.5**

"Co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or [name of the granting authority]. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them."

Index (EN) – Indice (IT)

Presentations lecturers and students – slides relatori e studenti

a.a. 2022/2023 – 2023/2024 – 2024-2025

a.a. 2022/2023

- **Prof. ssa Azzena** *«European administrative law» - «Il diritto amministrativo europeo»*
- **Dott. Ruiz Garcia** *«INTOSAI development initiative»*
- **Pres. Coppola** *«Financial compliance and performance audit methodology of the ECA»*
- **Dott. Ssa D'ambrosio** *«Public Budget: Constraints and Controls» - « Bilancio pubblico: vincoli e controlli»*
- **Dott. Sucameli** *«The Public Budget» - «il Bilancio pubblico»*
- **Pres. Polito** *«Seminar on Auditing by European Courts of Auditors » - «Seminario audit delle corti dei conti europee»*

Index - Indice

- **Dott. Bertelli** *«Public procurement between the new contract code and the PNRR » - « Gli appalti pubblici tra nuovo codice dei contratti e PNRR»*
- **Dott. Ruiz Garcia** *«L'evoluzione dell'universo di finanziamento dell'UE: diversi approcci gestionali e implicazioni per il revisore»*
- **Dott. Escolano** *«The EIB Group and the PNRR » - « Il gruppo BEI ed il PNRR»*
- **Prof. Ssa Balleis** «The Evolution of the EU Funding Universe» - « *L'evoluzione dell'universo di finanziamento dell'UE* »
- **Prof.ssa Cinelli** *«The rule of law as a conditionality for NGEU funding » - « Lo stato di diritto come condizionalità per i finanziamenti NGEU»*
- **Dott. Pioletti** *«The role of the EPPO in protecting the PNRR » - « Il ruolo di EPPO nella tutela del PNRR»*
- **Prof. Ssa Poli** *«Protecting the EU's financial interests, combating fraud and respecting the rule of law » - « La protezione degli interessi finanziari dell'UE, la lotta alle frodi ed il rispetto dello stato di diritto»*
- **Pres. Polito** *«Fraud and irregularities in the use of European funds » - « Frodi ed irregolarità nell'uso dei fondi europei»*
- **Pres. Coppola** *«Fraud and irregularities in the use of European funds » - « Frodi ed irregolarità nell'uso dei fondi europei»*

Index - Indice

- **Dott. Ruiz Garcia** «Fraud and irregularities: what do international standards say? » - « Frodi ed irregolarità: che dicono le norme internazionali?»
- **Dott. Degni** « Budget decision » - « Decisione di bilancio»
- **Dott. Ferro** «State budget and treasury: management and monitoring of public accounts » - « Bilancio dello stato e tesoreria: gestione e monitoraggio dei conti pubblici»
- **Dott. Momigliano** «Monitoring public financial flows through the treasury andSIOPE, and the exploitation of data » - « Monitoraggio dei flussi finanziari pubblici attraverso la tesoreria e SIOPE, e lo sfruttamento dei dati»
- **Corte dei conti europea** « Presentation of ECA » - « Presentazione di ECA»
- **Dott. Ssa Gomez** «Integrating gender into the EU budget » - « Integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'UE»
- **Dott. Diana** «European Court of Auditors Special Report No. 21 2022: The multiannual financial framework and its interrelationships with the NGEU: cohesion funds and RRF » - « Corte dei conti europea relazione speciale n.21 2022: Il quadro finanziario pluriennale e le interrelazioni col NGEU: fondi di coesione e RRF»

Index - Indice

a.a. 2023/2024

- **Dott. Ruiz Garcia** « A brief hystory of the European Court of Auditors and its control of the sound Financial management of the EU budget»
- **Dott.ssa D'Ambrosio** *«Public Budget: Constraints and Controls»* - «Bilancio pubblico: Vincoli e controlli»
- **Dott. Sucameli** «EU budget law and its interactions with internal law » - « Il diritto del bilancio UE e le sue interazioni con il diritto interno»
- **Dott. Bertelli** «Public Procurement Code: Introductory notions to the procurement code and focus on below-threshold contracts » - « Codice dei contratti pubblici: Nozioni introduttive al codice dei contratti e Focus contratti sotto soglia»
- **Dott.ssa D'Ambrosio** «Accounting in local authorities » - « La contabilità negli enti locali»
- **Pres. Polito** «Control in Europe and Italy to protect the budget and financial interests » - « Il controllo in europa ed in Italia a tutela del bilancio e degli interessi finanziari»
- **Pres. Coppola** «The objective of sound European and Italian financial management » - « L'obiettivo della sana gestione finanziaria europea ed italiana»
- **Prof. Ferioli** «Energy communities: between subsidiarity, solidarity and sustainability » - « Le comunità energetiche: tra sussidiarietà, solidarietà, sostenibilità»
- **Prof. Luzzati** «Limited public resources and horizontal subsidiarity: in search of a new "trust pact" for the preservation of democracy in the Next Generation EU era » - Risorse pubbliche limitate e sussidiarietà orizzontale »

Index - Indice

a.a. 2024/2025

- **Prof.ssa Manzetti** «History, organisation and functions of the European Court of Auditors » - « Storia organizzazione e funzioni della Corte dei conti europea»
- **Dott. Ruiz-Garcia** «A brief history of the European Court of Auditors and its control of the sound Financial management of the EU budget»
- **Dott. Bertelli** «Public contract law. The principles » - « Diritto dei contratti pubblici. I principi»
- **Dott. Sucameli** «The budget and the accounting status of public administration in the Italian Constitution » - « Il bilancio e lo status contabile di amministrazione pubblica nella Costituzione italiana»
- **Dott.ssa D'Ambrosio** « The public budget » - « Il bilancio pubblico»
- **Prof. Riccardi** «The objective of sound European and Italian financial management » - « L'obiettivo della sana gestione finanziaria europea ed italiana»
- **Prof. Balleis** «The Evolution of the EU Funding Universe»
- **Pres. Polito** «Principles and Forms of the EU BUDGET. The protection of FINANCIAL INTERESTS AND THE FIGHT AGAINST FRAUD » - « Principi e Forme del BILANCIO UE . La tutela degli INTERESSI FINANZIARI E LOTTA ALLE FRODI »
- **Pres. Polito** « the NRRP » - «Il PNRR»

Index - Indice

Presentations students - slides studenti a.a. 2022/2023 – 2023/2024 – 2024/2025

- **Lorenzo Posillipo, Greta Sonetti, Matilde Giannandrea, Armanda Uruci, Alberto Mannari, Arlinda Uruci** « Relazione speciale 17/2023: Economia Circolare»
- **Simone Lentini, Alessandro Tesi** « Il quadro di monitoraggio della performance del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Misura i progressi compiuti nell'attuazione, ma non è sufficiente per rilevare la performance.»
- **Sofia Canzoneri, Lucrezia Pardini, Oumaima Dalili, Gaia Faraboschi** «L'iniziativa spotlight per porre fine alla violenza contro le donne e le ragazze»
- **Bianca Daniela Neculai, Sabrina Mosti** «Ile azioni dell'UE volte a contrastare l'inquinamento marino causato dalle navi ancora in cattive acque.»
- **Greta Menichelli, Arianna Casciaro, Giulia Bertucci, Azzurra Pacchini, Arianna Topi, Gaia Mazzamuto** « Transizione verde: il contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza
- **Laura Sorbi, Sifen Bekele Adugna** « Trasporto intermodale delle merci»

TEACHING 1

16 febbraio 2023

A brief history of the European Court of Auditors and its control of the sound Financial management of the EU budget

IL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO

Luisa Azzena

SOMMARIO

- Introduzione
- Profili storico-evolutivi
- Lo sviluppo di un'amministrazione europea
- La genesi di un diritto amministrativo europeo (ovvero dal principio di indifferenza al principio di interferenza):

    I) L'interferenza in via legislativa

    II) L'interferenza in via giurisprudenziale

Introduzione

Lo studio del diritto amministrativo nella dimensione europea è fondamentale per la realizzazione degli obiettivi posti dal NGEU:

1) profilo c.d. *funzionale*: si tratta di obiettivi di *interesse pubblico* (quello cioè che l'azione amministrativa persegue e che ne costituisce il fondamento stesso)

2) profilo c.d. *organizzativo/soggettivo*: a realizzare tali obiettivi sono chiamate le amministrazioni, cioè gli apparati burocratici

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale. Dal principio di "indifferenza" al principio di "interferenza": schema introduttivo

Inizialmente:
- principio di indifferenza:
- modello di amministrazione indiretta

Nel tempo:
- allargamento delle competenze europee (soggettivo e oggettivo): AUE, Maastricht, Amsterdam, Lisbona
- principio di omogenea e uniforme applicazione del diritto europeo e necessità di regole europee

Origine legislativa e giurisprudenziale delle regole uniformi di diritto amministrativo, sostanziale e processuale.

Processo di "costituzionalizzazione" del diritto europeo non scritto: la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: in part. art. 41

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE
UNIVERSITÀ DI PISA

PROFILI STORICO-EVOLUTIVI

INDICE:

- Le idee dei Padri fondatori
- Le tappe dell’evoluzione
- Le tappe dell’allargamento

LE IDEE DEI PADRI FONDATORI

- L'idea dei Padri fondatori: costruzione di un'Unione politica, non meramente economica
- Jean Monnet: graduale integrazione
- Altiero Spinelli (Manifesto di Ventotene): creazione di uno Stato federale che superasse gli Stati-nazione

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

L'origine della Cee e il processo di graduale integrazione europea

- La prevalenza dell'idea di J. Monnet e la nascita della Ceca (1952), dell'Euratom (1957), della Cee (1957) (organizzazioni settoriali)
- È comunque ben presente l'idea di un'Europa politica
- v. Preambolo Tr. Cee: obiettivo di “porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei”
- v. anche art. 2: “La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano”

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

LE TAPPE DELL'EVOLUZIONE

- Ceca (1951), Euratom (1957), Cee (1957)
- AUE (1987)
- Trattato di Maastricht e nascita dell'UE (1992)
- Trattato di Amsterdam (1997)
- Trattato di Nizza e Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (2001)
- Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (2004). Esito negativo dei referendum per la ratifica (Francia e Olanda)
- Trattato di Lisbona (2007)

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

LE TAPPE DELL'ALLARGAMENTO

- 1958: Belgio, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi
- 1973: Regno Unito, Danimarca e Irlanda
- 1981: Grecia
- 1986: Portogallo e Spagna
- 1990: Riunificazione tedesca (allargamento delle Comunità europee senza aumento del numero degli Stati membri)
- 1995: Austria, Svezia e Finlandia
- 2004: Cipro, Malta, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Repubblica Ceca e Slovenia
- 2007: Romania e Bulgaria
- 2013: Croazia
- 31 gennaio 2021: il Regno Unito esce dall'Unione europea (c.d. Brexit)

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE
UNIVERSITÀ DI PISA

La Comunità economica europea (CEE)

- Trattato di Roma (1958)
- Architettura istituzionale “quasi” statuale: potere legislativo-esecutivo-giudiziario

- Da sottolineare:

1) La particolarità di aver dotato una unione di Stati di tipo internazionale di un potere legislativo.

2) La **scelta di non dotare la CEE di una propria amministrazione, se non settoriale, e l'opzione per un'amministrazione “di missione” o “indiretta”**. Motivi:

- evitare appesantimento burocratico;
- idea della maggior efficacia/effettività dell'azione amministrativa nazionale/ territorialità;
- iniziale limitatezza dell'ambito delle competenze comunitarie.

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

Il Trattato di Maastricht (1992). Nascita dell'Unione europea

Il c.d. sistema dei pilastri

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. Il Trattato di Maastricht (1992)

Oltre a una nuova architettura, il Trattato di Maastricht ha introdotto novità essenziali, ampliando le competenze comunitarie

- sotto il profilo soggettivo: istituzione della cittadinanza europea (art. 8 Tr. UE)

- sotto il profilo oggettivo: nuove materie, quali l'ambiente, la sanità pubblica, la cultura, la tutela dei consumatori, …

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

Il Trattato di Nizza (2001) e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE

- Verso la Costituzione europea: esigenza di un Bill of Rights ("Ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri fissata, non ha una costituzione" art. 16, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789)
- La Carta dei diritti fondamentali dell'Ue: dalla solenne proclamazione (Nizza, 2001) all'inserimento nel sistema dei Trattati (Lisbona, 2007)

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

Il Trattato di Lisbona (2007)

- Principali novità:
- Abolizione del c.d. sistema dei pilastri
- Inserimento della Carta dei diritti fondamentali dell'UE nel sistema dei Trattati
- Impegno dell'UE di aderire alla CEDU (art. 6.2. TUE: “l’Unione aderisce alla Cedu”)
- (l'accordo intervenuto tra i 47 Stati membri del Consiglio d’Europa e la Commissione UE è stato però dichiarato non compatibile con il diritto comunitario dalla Corte di giustizia nel 2014, parere n. 2/2013. Attualmente i negoziati sono ripresi e sono in corso)

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

L'UE oggi: un'unione di Stati, non uno Stato federale

- Il mancato completamento del progetto federale e il Progetto di una Costituzione per l'Europa (2004): fallimento o rinvio?

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

Cosa manca all'ordinamento europeo per essere considerato ordinamento statale?

- Popolo (gruppo omogeneo sul piano etnico, linguistico, culturale)
- Territorio (non esercita una “signoria” sul territorio, es. non ha poteri di conformazione del territorio; meglio parlare di “spazio” europeo)
- Sovranità
- Competenza delle competenze (solo competenze “di attribuzione”, pur estese con la clausola che attribuisce poteri impliciti necessari per obiettivi di interesse comune)
- Politica estera e di difesa comune
- Potere di revisione costituzionale

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

L’AMMINISTRAZIONE E IL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO

INDICE:

1) L’amministrazione UE
2) Il diritto amministrativo UE

Premessa. L'UE non è uno Stato, ma ha un'amministrazione e un diritto amministrativo

- L'UE dunque non può considerarsi quale ordinamento di tipo statuale.
- A lungo considerato un "potere senza amministrazione", nel tempo l'ordinamento comunitario ha sviluppato:

1. una amministrazione;
2. un diritto amministrativo.

- Ha sviluppato cioè (soprattutto nell'integrazione con gli ordinamenti statali nazionali) una organizzazione, dei procedimenti amministrativi, delle forme di tutela del singolo nei confronti dei pubblici poteri.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

1. L'AMMINISTRAZIONE EUROPEA

- Nell'architettura istituzionale originaria disegnata dai Trattati è sostanzialmente assente l'amministrazione
- Idea di J. Monnet: un apparato amministrativo "leggero" (un'amministrazione "di missione", o "indiretta", con poteri di direzione e indirizzo, più che di esecuzione): in altri termini, la CEE "non esegue, ma fa eseguire"
- La CEE doveva valersi delle strutture amministrative nazionali, senza interferire su di esse (principio di autonomia, sostanziale e processuale, o **principio di "indifferenza"**)

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

I caratteri dell'amministrazione europea

- L'estensione (oggettiva e soggettiva) delle competenze comunitarie ha indotto ad un ripensamento del modello dell'amministrazione, conducendo ad affiancare altri modelli a quello originario di amministrazione "di missione" o "indiretta", ma non al suo superamento.
- Quella europea infatti non è diventata un'amministrazione "di gestione" o "diretta". Ciò per vari motivi:

  - manca un apparato burocratico complesso (come quelli statuali);

  - adotta solo limitatamente atti di imperio (provvedimenti);

  - non ha un giudice specializzato nei rapporti con i pubblici poteri (la Corte di giustizia è un giudice "comune");

  - soprattutto, non attua la normativa europea in via autonoma e esclusiva.
- Conclusione: l'espansione dell'ambito comunitario ha portato ad affiancare all'originario modello di amministrazione "indiretta" quello dell'amministrazione "diretta" e talvolta quello della "coamministrazione": modelli che coesistono (v. infra, no gerarchia ma pluralità di "arene").

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

La questione della legittimazione dell'amministrazione europea

•Negli ordinamenti statali la legittimazione dell'amministrazione si rinviene nel meccanismo del c.d. circuito democratico (fondamento: il cittadino-elettore). L'UE non essendo qualificabile quale ordinamento statale, ha posto al riguardo un problema (c.d. deficit democratico).

•Risposte al problema:

- si è cercato di valorizzare anche a livello europeo il ruolo del cittadino-elettore (es. con l'affermazione dei diritti politici, in part. elezione diretta del Parlamento europeo, dal 1979; e istituzione della cittadinanza europea, 1992)

- si è rafforzato il ruolo del Parlamento europeo (maggior coinvolgimento nel processo decisionale, c.d. co-legislazione; attribuzione di un ruolo politico nella scelta del Presidente e dei membri della Commissione, c.d. fiducia)

- si è cercato di recuperare la democraticità attraverso i Parlamenti nazionali (es. Protocollo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Tr. Amsterdam)

•Altre risposte sono state elaborate muovendo dalla considerazione che oggi quella elettorale non è (più) l'unica forma di legittimazione, ma ce ne sono altre, quali:

- la legittimazione derivante dal riconoscimento di diritti (idea che la "comunanza" di diritti, specie fondamentali, giovi all'integrazione anche politica);

- la legittimazione attraverso il procedimento: istituti come quelli che favoriscono la partecipazione degli interessati, la trasparenza, ecc. assicurano il coinvolgimento dei cittadini (e ciò vale a legittimare democraticamente le scelte amministrative).

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

Il modello dell'amministrazione europea (rectius: “eurounitaria” o “nazional-europea”)

- Come definire il modello dell'amministrazione europea? Come definire il rapporto tra amministrazione europea e amministrazioni statali?
- Non è corretto definirla organizzazione “multilivello” perché il concetto di livello evoca una gerarchia.
- Anziché di gerarchia, è preferibile parlare di una pluralità di “arene” (S. Cassese) in cui operano Unione, Stati membri (e privati), in varie forme: integrazione, cooperazione, competizione.
- Conclusione: Il sistema amministrativo europeo è “policentrico”; è un insieme di amministrazioni sovranazionali e nazionali.
- Il “policentrismo” è una caratteristica che sono andate assumendo anche le amministrazioni nazionali: non più strutture monolitiche e piramidali, ma reticolari (anche per l'affermazione di nuovi paradigmi, partecipativi, orizzontali, …, per il principio di sussidiarietà orizzontale).

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

L'amministrazione europea nelle disposizioni dei Trattati

- Art. 41 Carta dei diritti: rinvio
- Art. 298 TFUE: le istituzioni dell'Ue devono basarsi su un'amministrazione “aperta, efficace e indipendente” (dà autonomo rilievo all'amministrazione europea rispetto agli organi politici)
- Art. 197 TFUE: “l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune” (quindi sono indicati i mezzi per assicurarne il rispetto). Si afferma così la cooperazione amministrativa.

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

2. IL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO

Pur senza Stato, c'è dunque una amministrazione europea. C'è anche un diritto amministrativo europeo.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

I caratteri del diritto amministrativo europeo

- Il diritto amministrativo, europeo come nazionale, è un diritto “speciale” (rispetto al diritto civile)
- Opera nei rapporti tra amministrazione e cittadino
- Si caratterizza per il potere dato dalle norme all'amministrazione di incidere in modo unilaterale nella sfera giuridica del privato, emanando provvedimenti (paradigma “verticale” dell'azione amministrativa)
- Il paradigma può essere però anche “orizzontale”; l'amministrazione può cioè operare anche attraverso atti negoziali, contratti
- È “frammentato”; manca cioè un codice (come in Italia). Mentre però in Italia almeno alcune codificazioni settoriali sono state realizzate, nell'UE si incontrano maggiori difficoltà, anche di ordine politico (anche per il principio, sempre affermato, di autonomia sostanziale e processuale degli Stati membri).

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

LA GENESI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO

INDICE:

- Dal principio di indifferenza al principio di interferenza

  I) L'interferenza in via legislativa

  II) L'interferenza in via giurisprudenziale

La genesi del diritto amministrativo europeo. Premessa.

La genesi del diritto amministrativo europeo deriva dalla sintesi di due fattori:

- estensione soggettiva e oggettiva delle competenze europee
- necessità di assicurare l'omogenea e uniforme applicazione del diritto europeo in tutti gli Stati membri.

Così, al principio di "indifferenza", si è affiancato quello di "interferenza": fermo restando cioè il modello dell'attuazione amministrativa indiretta (ovvero affidata agli Stati membri), quando necessario, è l'Ue a intervenire direttamente.

L'intervento Ue può essere:

- in via legislativa
- in via giurisprudenziale

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

I) L'interferenza in via legislativa (ovvero il diritto amministrativo europeo di origine legislativa)

Una pietra miliare: il superamento, nell'ordinamento italiano, del dogma "pietrificato" della non risarcibilità del danno derivante da lesione di interesse legittimo.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

La tradizionale esclusione nell'ordinamento nazionale del diritto al risarcimento del danno derivante da lesione interesse legittimo

Interesse legittimo/diritto soggettivo

Fondamento costituzionale della distinzione (artt. 24, 103, 113 Cost.)

Utilità della distinzione:

1) riparto di giurisdizione (Corte cost., sent. 204/2004)

2) (tradizionalmente) limite alla responsabilità civile della PA

Superamento di 2): ex diritto europeo

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. La nozione di interesse legittimo

Interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva solo processuale

Interesse legittimo come “diritto alla legittimità degli atti amministrativi”

Interesse legittimo come “diritto affievolito”

Interesse legittimo come interesse occasionalmente protetto

Interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva sostanziale: protezione di un “bene della vita”

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

segue. La disciplina Ue in materia di appalti e contratti pubblici

Tra gli ambiti settoriali attinenti al diritto amministrativo maggiormente influenzati dal diritto Ue, che predispone una minuziosa disciplina vi è il settore degli appalti e dei contratti pubblici.

Molte direttive (o “pacchetti” di direttive) si sono succeduti negli anni: da quelle degli anni ’90 del secolo scorso, a quelle del 2004, e a quelle del 2014 (2014/23/UE concessioni, 2014/24/UE appalti di forniture, lavori e servizi nei settori diversi da quelli dell’acqua, dell’energia, dei servizi di trasporto e postali, questi ultimi disciplinati dalla dir. 2014/25/UE).

Dalle direttive del 2004 in Italia è derivato il vecchio codice dei contratti pubblici (2006); da quelle del 2014 quello attuale (2016); quest’ultimo in via di superamento ad opera del Governo (delegato dal Parlamento nel 2022). Anche quest’ultima disciplina nasce dalla necessità di adeguamento al diritti Ue, in part. alle esigenze del NextGeneratioEU e all’attuazione del PNRR.

segue. La direttiva 89/665/CEE, c.d. direttiva ricorsi

Qui interessa la **direttiva del 21 dicembre 1989, n. 89/665/CEE (**che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori), c.d. direttiva ricorsi in materia di appalti, che intende assicurare un ricorso effettivo avverso i provvedimenti di aggiudicazione di appalti pubblici e concessioni ritenuti illegittimi.

La direttiva afferma il **principio per cui "ogni danno ingiusto deve essere risarcito", quale che sia la qualificazione della natura giuridica della situazione soggettiva lesa** (diritto o interesse).

L'iniziale ritrosia dell'ordinamento italiano nell'applicare tale principio, fino alla sentenza Cass., sentenza 22 luglio 1999, n. 500.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. La definizione di interesse legittimo nella giurisprudenza. Cass., sent. n. 500/1999.

Nell'interesse legittimo "*l'interesse che l'ordinamento intende proteggere è pur sempre l'interesse ad un bene della vita: ciò che caratterizza l'interesse legittimo e lo distingue dal diritto soggettivo è soltanto il modo o la misura con cui l'interesse sostanziale ottiene protezione*".

"*L'interesse legittimo va quindi inteso (ed ormai in tal senso viene comunemente inteso) come la posizione di vantaggio riservata ad un soggetto in relazione ad un bene della vita oggetto di un provvedimento amministrativo e consistente nell'attribuzione a tale soggetto di poteri idonei ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione dell'interesse al bene*".

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. Cass., sent. n. 500/1999. Il riconoscimento della risarcibilità del danno derivante da lesione di interesse legittimo

...*"Una volta stabilito che la normativa sulla responsabilità aquiliana ha funzione di riparazione del "danno ingiusto", e che è ingiusto il danno che l'ordinamento non può tollerare che rimanga a carico della vittima, ma che va trasferito sull'autore del fatto, in quanto lesivo di interessi giuridicamente rilevanti,* ***quale che sia la loro qualificazione formale****, ed in particolare senza che assuma rilievo determinante la loro qualificazione in termini di diritto soggettivo,* ***risulta superata in radice, per il venir meno del suo presupposto formale, la tesi che nega la risarcibilità degli interessi legittimi*** *quale corollario della tradizionale lettura dell'art. 2043 c.c."*...

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

II) L'interferenza in via giurisprudenziale (ovvero il diritto amministrativo europeo di origine pretoria)

INDICE:

- La Corte di giustizia come *law maker*: l'elaborazione di un sistema di diritto comunitario "non scritto" tratto dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri

- La "scrittura" del diritto comunitario non scritto. La Carta dei diritti fondamentali dell'Ue: in part. l'art. 41

- Elenco (non esaustivo) dei principi elaborati dalla Corte di giustizia

Il diritto amministrativo europeo di origine giurisprudenziale. La giurisprudenza: fonte del diritto non scritto

- Dal principio di “indifferenza” al principio di “interferenza”: il ruolo della giurisprudenza comunitaria
- Nei Trattati originari erano rintracciabili solo pochi principi generali e diritti fondamentali (es. divieto di discriminazione sulla base della nazionalità; obbligo di motivazione degli atti vincolanti delle istituzioni comunitarie, …)
- Fu la Corte di giustizia a creare un vero e proprio sistema non scritto di diritti fondamentali e principi generali, attraverso l'interpretazione estensiva delle norme dei Trattati e attraverso l'elaborazione delle “tradizioni costituzionali comuni”.

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

Le tradizioni costituzionali comuni

- La Corte di giustizia individuò la base giuridica per i propri interventi nelle “tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”; dalle quali essa trasse principi che poi “comunitarizzati” (quindi diversi), “ricadevano” negli Stati membri, vincolandoli, secondo un processo circolare.
- Es. Algera del 12 luglio 1957 (individuò nel potere di revoca degli atti amministrativi un “principio generale del diritto”, comune agli Stati membri, da ritenersi dunque anche principio dell'ordinamento comunitario).

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

I principi europei di diritto amministrativo di origine giurisprudenziale

Tra i più risalenti:

- Principio di impugnabilità degli atti endoprocedimentali

- Principio di responsabilità dello Stato per inerzia legislativa (Corte di giustizia, Francovich, sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6 e 9/90)

- Principio di proporzionalità (divieto di misure eccessive). Declinazione del principio di ragionevolezza

- Principio di protezione della legittima aspettativa

- Principi procedurali: principio del contraddittorio; di accesso ai documenti; obbligo di motivazione; durata ragionevole dei procedimenti; riservatezza, ...

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

Il principio di proporzionalità

La Corte di giustizia vi ha fatto esplicito riferimento sin dagli esordi della sua giurisprudenza (v. ad es. CG, 16.7.1956, in C-8/55, Fédération Charbonnière; 14.12.1962, in cause riunite C-5-11, 13-15/62, Società acciaierie San Michele; 19.3.1964, in C-18/63, Schmitz).

Il principio è ritenuto di rango costituzionale, quale principio generale che vincola sia l'attività legislativa che quella amministrativa.

Tr. Maastricht, art. 3 B (poi art. 5 TCE) si riferiva alla sola attività delle istituzioni comunitarie

Tr. Amsterdam: ai principi di sussidiarietà e proporzionalità è stato dedicato un apposito protocollo, poi ripreso, con alcune modifiche, anche dal Tr. Lisbona (art. 5 TUE).

segue. il principio di proporzionalità

Il principio, di origine giurisprudenziale, comporta che la P.A., ove si trovi a dover sacrificare interessi dei privati, non vada oltre quanto è necessario per perseguire lo scopo prefissato.

Il test di proporzionalità (cui si attiene la giurisprudenza):

Idoneità: la misura è legittima se e in quanto in grado di perseguire il fine

Necessarietà: la misura è legittima se il mezzo scelto è quello che reca il minor sacrificio possibile per gli altri interessi ("imposizione del mezzo più mite")

Adeguatezza: (o proporzionalità in senso stretto): la misura è legittima se il bilanciamento tra interessi è appropriato

Il principio di protezione della legittima aspettativa (legittimo affidamento)

Corollario del principio di certezza del diritto, il principio viene in considerazione quando la P.A. modifica la regola seguita per lungo tempo, o emana un provvedimento di secondo grado negativo molto tempo dopo l'emanazione del provvedimento iniziale.

Costituisce limite al potere di revoca dei provvedimenti amministrativi

Es. quando la Commissione UE ha abrogato le norme che attribuivano benefici economici a determinati operatori

I principi europei di diritto amministrativo di origine giurisprudenziale e la loro scrittura: art. 41 Carta dei diritti fondamentali dell'UE

Diritto ad una buona amministrazione

1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.

2. Tale diritto comprende in particolare:

- il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio,

- il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale,

- l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

3. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.

4. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

Attualmente, i principi del diritto amministrativo europeo (non esiste un catalogo esaustivo)

- Sono tratti dai Trattati, dalla CG (ex tradizioni costituzionali comuni), dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (art. 51: i principi relativi all'azione dell'amministrazione europea valgono anche per le amministrazioni nazionali quando agiscono nella "attuazione del diritto dell'Unione").

- Il principio di uguaglianza (formale/sostanziale)
- Il principio di tutela della diversità
- Il principio di indipendenza dell'amministrazione
- Il principio di sussidiarietà (criterio di ripartizione delle competenze)
- Il principio di legalità
- Il principio di certezza del diritto
- Il principio di proporzionalità
- Il principio di buona amministrazione (art. 41 Carta dei diritti fondamentali UE)
- Il principio di trasparenza
- I principi che regolano i rapporti tra le fonti: principio di supremazia; principio dell'effetto diretto. Corollari: uniforme, omogenea, contestuale applicazione del diritto comune.
- I principi in materia di contratti pubblici (principio di libera concorrenza; principio di sviluppo sostenibile).

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

L’INTEGRAZIONE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO: TECNICHE

INDICE:

I) Armonizzazione

II) Mutuo riconoscimento

III) Scelta del diritto

2. segue. L'integrazione del diritto amministrativo: tecniche

- Lo sviluppo del processo di integrazione europea ha favorito la coesistenza di diritto amm. UE e dir. amm. nazionale
- I rapporti tra il diritto amministrativo Ue e quello nazionale sono regolati attraverso diverse tecniche, che mirano tutte all'unificazione e alla convergenza dei diversi sistemi:

I) Armonizzazione

II) Mutuo riconoscimento

III) Scelta del diritto

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

2. segue. I) Armonizzazione

La tecnica dell'**armonizzazione** è prevista dal Tr. CEE per la realizzazione del mercato unico.

Consiste nell'emanazione di regole comuni, così da ridurre le divergenze tra i due sistemi, lasciando però un margine di autonomia. Es. art. 139 TFUE *standards* minimi per tutela dell'ambiente).

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. II) Mutuo riconoscimento

- Il **mutuo riconoscimento** consente di riconoscere efficacia a regole nazionali al di fuori del Paese di provenienza, così favorendo la convergenza di istituti affini e omogenei.
- Elaborato dalla Corte di giustizia (Cassis de Dijon, 1979): è sufficiente che l'Ue stabilisca le regole minime essenziali, nell'ambito delle quali i legislatori nazionali sono liberi di predisporre una propria disciplina. Ogni Stato è però tenuto a riconoscere le altre discipline nazionali.
- Es. l'autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci: c'è una procedura accentrata che fa capo alla Commissione e all'Agenzia europea per i medicinali; ma può anche essere chiesta a uno Stato membro, che la rilascia al termine di un procedimento in cui intervengono la Commissione e i governi nazionali. Una volta rilasciata in tal modo, l'autorizzazione vale per tutti gli Stati membri.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. III) Scelta del diritto

Quella della s**celta del diritto** è la tecnica più recente

Elaborata a partire dalla sentenza Centros, 1999.

Consente ai privati di scegliere, per applicarlo al caso concreto, quello tra i diversi diritti nazionali che è più favorevole. La ricerca di norme "meno severe" mette i diversi ordinamenti in "concorrenza" tra loro favorendo l'omogeneizzazione ed evitando disparità di trattamento.

È importante perché affida un ruolo ai soggetti non istituzionali, ma privati.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. III) Scelta del diritto (CGUE Centros, 1999)

- Questione: se sia compatibile con il Trattato il diniego di registrazione di una succursale (con sede nello Stato Y) di una società (con sede nello Stato X) qualora la succursale sia costituita per esercitare nello Stato Y il complesso delle attività della società, eludendo il requisito del capitale sociale minimo (che occorrerebbe per costituire nello Stato Y una società).
- Soluzione: "**il fatto che un cittadino di uno Stato membro che desideri creare una società scelga di costituirla nello Stato membro le cui norme di diritto societario gli sembrino meno severe e crei succursali in altri Stati membri non può costituire di per sé un abuso del diritto di stabilimento. Infatti, il diritto di costituire una società in conformità alla normativa di uno Stato membro e di creare succursali in altri Stati membri è inerente all'esercizio, nell'ambito di un mercato unico, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato**".

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. Centros

- “Gli artt. 52 e 58 del Trattato ostano a che uno Stato membro rifiuti la registrazione di una succursale di una società costituita in conformità alla legislazione di un altro Stato membro nel quale essa ha la sede senza svolgervi attività commerciali, quando la succursale ha lo scopo di consentire alla società di cui si tratta di svolgere l'intera sua attività nello Stato membro nel quale la stessa succursale verrà istituita, evitando di costituirvi una società ed eludendo in tal modo l'applicazione di norme, relative alla costituzione delle società, più severe in materia di liberazione di un capitale sociale minimo”.
- “Tuttavia, questa interpretazione non esclude che le autorità dello Stato membro interessato possano adottare tutte le misure idonee a prevenire o sanzionare le frodi, sia nei confronti della stessa società, eventualmente in cooperazione con lo Stato membro nel quale essa è costituita, sia nei confronti dei soci rispetto ai quali sia dimostrato che essi intendono in realtà, mediante la costituzione di una società, eludere le loro obbligazioni nei confronti dei creditori privati o pubblici stabiliti nel territorio dello Stato membro interessato”.

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

FONTI DEL DIRITTO NAZIONALI E FONTI EUROPEE

INDICE:

- La preminenza del diritto europeo sul diritto nazionale
- Le fonti del diritto europeo

La preminenza del diritto europeo sulla legge nazionale

- Art. 117, 1 Cost. (2001)
- Il riferimento all'ordinamento "comunitario" va inteso in senso ampio: al sistema dei Trattati, ai principi giurisprudenziali, alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE
- v. anche art. 1, c. 1, legge n. 241/1990 (2005) (*Princípi generali dell'attività amministrativa*):

"L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, ***nonché dai princípi dell'ordinamento comunitario"****.*

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

Le fonti del diritto europeo

1) Diritto primario

- Le fonti principali del diritto primario sono i Trattati: il Trattato Ue (TUE), il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)
- Il TUE contiene i principi istituzionali; il TFUE stabilisce la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri e i poteri delle istituzioni europee.
- Il diritto primario comprende altresì:

- i trattati modificativi dell'Unione europea (inclusi i trattati di adesione di nuovi Paesi all'UE);

- i protocolli allegati ai trattati istitutivi e ai trattati modificativi;

- la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. Le fonti del diritto europeo

2) Diritto derivato (art. 288 TFUE)

- atti normativi: regolamenti, direttive;
- atti amministrativi: decisioni, pareri e raccomandazioni.

3) La c.d. soft law

- (comunicazioni, risoluzioni, libri bianchi o verdi, …). Es. Next Generation UE

4) Altre fonti del diritto

Possono considerarsi altresì fonti del diritto (non specificatamente menzionate nei trattati):

- il diritto internazionale: ad esso si ispira sovente la CGUE nell'elaborare la propria giurisprudenza;
- gli accordi internazionali con Paesi terzi o con organizzazioni internazionali: sono considerati parte integrante del diritto dell'UE. Secondo alcune sentenze della CGUE, possono avere un effetto diretto e la loro forza giuridica è superiore al diritto derivato, che pertanto deve attenervisi (CGUE, Demirel del 30 settembre 1987);
- la giurisprudenza della Corte di giustizia. In particolare, l'enucleazione di principi generali del diritto da parte della giurisprudenza della Corte di giustizia ha consentito alla stessa di affermare regole comunitarie in materie prive di base giuridica nei trattati (c.d. diritto comunitario non scritto)

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

Art. 288 TFUE

Articolo 288 (ex articolo 249 del TCE)

- *Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri.*
- *Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.*
- *La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.*
- *La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.*
- *Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti.*

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

I regolamenti

- Art. 288 TFUE: il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.
- "Portata generale": il regolamento non si rivolge a destinatari identificati o identificabili, bensì a categorie astratte di persone.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. I regolamenti

- Obbligatorietà
- Il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi. Pertanto non può essere applicato in modo incompleto, selettivo o parziale.
- Si tratta di un atto giuridico vincolante per:
- - le istituzioni
- - gli Stati membri
- - i singoli individui.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. I regolamenti

- Diretta applicabilità: il regolamento non richiede misure di recepimento nel diritto nazionale. Conferisce dei diritti e dei doveri indipendentemente da una misura nazionale di attuazione.
- Può essere invocato dai singoli individui nelle loro relazioni con altri singoli individui, con le istituzioni o con le autorità comunitarie (c.d. efficacia diretta orizzontale e verticale, CGUE, *Politi* del 14 dicembre 1971).

Dipartimento Scienze Politiche Università di Pisa

Le direttive

- Art. 288 TFUE: “La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi”
- Diversamente dal regolamento, la direttiva introduce un obbligo in termini di risultato finale, ma lascia agli Stati un ampio margine in ordine alla scelta della “forma” e dei “mezzi” per ottenerlo.
- Di regola le direttive si rivolgono a tutti gli Stati membri, ma possono anche avere destinatari determinati.

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

segue. Le direttive

- Gli Stati hanno l'obbligo di dare attuazione alla direttiva nel termine (perentorio) fissato dalla stessa.
- E’ possibile attuare la direttiva prima della scadenza del termine previsto. Durante la pendenza del termine lo Stato membro non può adottare provvedimenti in contrasto con la direttiva.
- I provvedimenti interni di attuazione della direttiva devono essere comunicati all’Unione europea.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. Le direttive

- Mezzi e forme per l'attuazione di una direttiva: discrezionalità (limitata) degli Stati membri.
- Devono essere idonei a garantire il raggiungimento degli scopi della direttiva.
- Corte giust., 15/3/1983, Commissione c. Italia
- Semplici prassi amministrative, modificabili a piacimento dall'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento dell'obbligo di attuare una direttiva.
- Diversamente dal regolamento la direttiva NON è direttamente applicabile.
- La direttiva è dotata di efficacia diretta? (infra)

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

segue. Le direttive

- Diversamente dal regolamento la direttiva NON è direttamente applicabile.
- La Corte di giustizia ha riconosciuto però l'efficacia diretta delle direttive c.d. self executing (ovvero: sufficientemente chiare, precise, incondizionate) dopo la scadenza del termine (c.d. efficacia diretta). Ciò vale ad assicurare l'uniforme, omogenea e contestuale attuazione del diritto comunitario nei diversi Stati membri, nonché come una sorta di sanzione per lo Stato inadempiente.
- L'efficacia diretta è solo "verticale"; la direttiva cioè può essere invocata in giudizio solo nei confronti dello Stato e non nei confronti di altri individui.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

Rimedi per l'inadempimento del legislatore all'obbligo di attuare una direttiva

- La Corte di Giustizia ha elaborato nel tempo alcuni rimedi, o “sanzioni”, per l'inadempimento del legislatore nazionale all'obbligo di attuare una direttiva Ce/Ue dotata di efficacia diretta:
- 1) la disapplicazione da parte del giudice nazionale (e di tutte le autorità amministrative nazionali).
- Recentemente, la Corte di giustizia Ue ha ammesso l'estensione del rimedio anche al caso di inadempimento a una disposizione europea priva di efficacia diretta: “ […] un giudice nazionale non è tenuto, sulla sola base del diritto dell’Unione, a disapplicare una disposizione del suo diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell’Unione, qualora quest’ultima disposizione sia priva di efficacia diretta. Ciò non pregiudica tuttavia la possibilità, per tale giudice, nonché per qualsiasi autorità amministrativa nazionale competente, di disapplicare, sulla base del diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell’Unione priva di tale efficacia” (CG, Grande Sezione, 18 gennaio 2022, causa C-261/20, Thelen Technopark Berlin).
- 2) Il risarcimento del danno da inerzia legislativa (CG, 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich).

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

Le decisioni

- Art. 288 TFUE: “la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi”.
- Si possono dunque distinguere decisioni individuali (i destinatari sono individuati nell’atto) e decisioni generali.
- Le decisioni non sono fonti del diritto, ma atti amministrativi (talvolta generali)

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

I pareri e le raccomandazioni

- Non rientrano nelle fonti del diritto:
- I PARERI: Atti con i quali le istituzioni europee fanno conoscere il loro punto di vista su una determinata questione.
- Le RACCOMANDAZIONI: Atti di regola rivolti dalle istituzioni europee agli Stati membri.
- Sebbene i pareri e le raccomandazioni siano definiti "atti non vincolanti", ciò non significa che tali atti siano privi di effetti giuridici.
- Il parere, ancorché non vincolante, può incidere sulla valida approvazione di un atto.
- I giudici nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni quando queste possono fornire utili strumenti per l'interpretazione di norme interne adottate per dare attuazione a norme europee.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE
UNIVERSITÀ DI PISA

Altri atti (atipici)

- Non rientrano nelle fonti del diritto:
- I PARERI: Atti con i quali le istituzioni europee fanno conoscere il loro punto di vista su una determinata questione.
- Le RACCOMANDAZIONI: Atti di regola rivolti dalle istituzioni europee agli Stati membri.
- Sebbene i pareri e le raccomandazioni siano definiti "atti non vincolanti", ciò non significa che tali atti siano privi di effetti giuridici.
- Il parere, ancorché non vincolante, può incidere sulla valida approvazione di un atto.
- I giudici nazionali sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni quando queste possono fornire utili strumenti per l'interpretazione di norme interne adottate per dare attuazione a norme europee.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

TEACHING 1

16 febbraio

A brief history of the European Court of Auditors and its control of the sound Financial management of the EU budget

Eduardo Ruiz García

INTOSAI Development Initiative

INDICE

- Gli origini delle corte dei conti: dal medioevo alle rivoluzione borghese

- Le istituzioni superiori di controllo in 2023

- INTOSAI et l´iniziativa per lo sviluppo (IDI)

- La Corte dei conti europea
  - antecedenti, nascita e trasformazione
  - organizzazione
  - missione e compiti
  - attività & perspettive
  - il lavoro di audit della Corte in pratica

Gli origini delle corte dei conti: dal medioevo alle rivoluzione borghese

Le comte Jean Bérenger (1767-1850), conseiller d'État,

Le istituzioni superiori di controllo in 2023

Le istituzioni superiori di controllo in 2023

Che cosa fa una ISC:

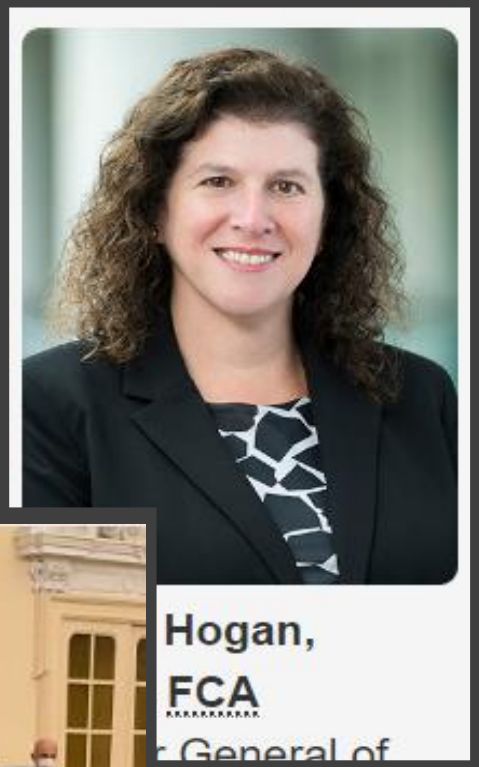
- ✓ **Control giurisdizionale**

- ✓ **Audit**:
  - Finanziario / certificazione dei conti
  - Conformità / regolarità
  - Di gestione / “performance”

- ✓ **Pareri**

- ✓ **Altri**
  - controllo preventivo, consulente...

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA



Le istituzioni superiori di controllo in 2023

Diversi modelli:

- **<u>Competence</u>**: amministrative / giurisdizionale
- **<u>Composizione</u>**: unipersonale/collegiale
- **<u>Posizione</u>:** legislativo/ altri poteri
- Centralizzate / decentralizzate

INTOSAI et l´iniziativa per lo sviluppo (IDI)

Experientia Mutua Omnibus Prodest

- ✓ Fondata nel 1953
- ✓ Organizzazione non governativa
- ✓ Status consultivo Nazioni Unite
- ✓ 195 membri titolari
- ✓ 5 Membri associati e
- ✓ 2 membri affiliati

INTOSAI et l´iniziativa per lo sviluppo (IDI)

Obiettivi strategici

- Standard professionali
- Sviluppo delle capacità
- Condivisione delle conoscenze
- Massimizzare il valore dell'INTOSAI

https://www.intosai.org/

INTOSAI et l´iniziativa per li sviluppo (IDI)

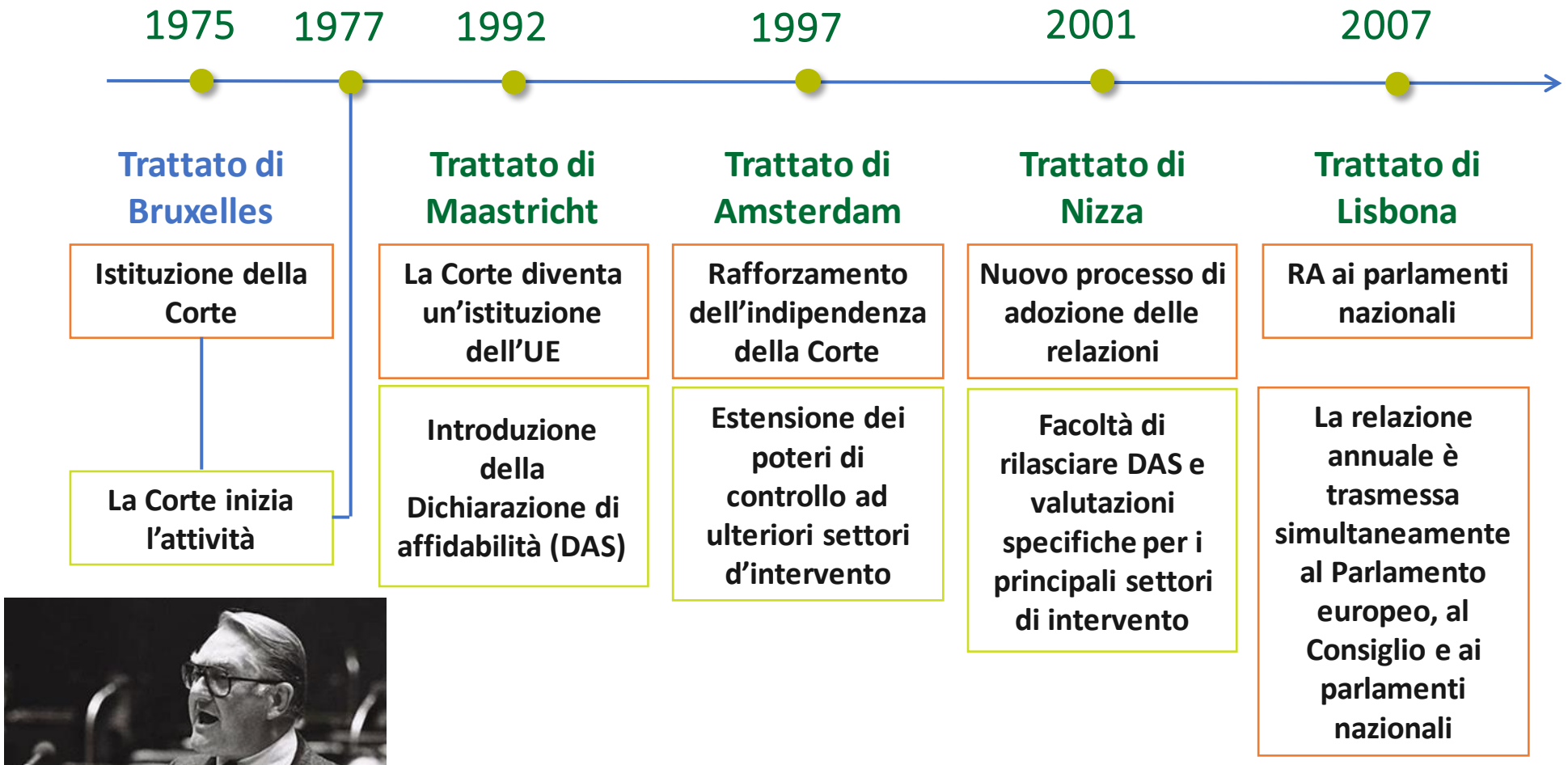
https://www.idi.no/

INTOSAI et l´iniziativa per li sviluppo (IDI)

La Corte dei conti europea

- antecedenti, nascita e trasformazione
- organizzazione
- missione e compiti
- attività & perspettive
- Il lavoro di audit della Corte in pratica

La Corte dei conti europea: antecedenti, nascita e trasformazione



La Corte dei conti europea: organizzazione

Missione e compiti

- la Corte si accerta che l'UE tenga una contabilità adeguata, applichi correttamente le norme finanziarie a cui è soggetta e che le politiche e i programmi dell'UE conseguano gli obiettivi perseguiti assicurando un impiego proficuo delle risorse;
- contribuisce a migliorare la gestione finanziaria dell'UE e promuove il rispetto dell'obbligo di rendiconto e la trasparenza;
- segnala i possibili rischi, fornisce garanzie, evidenzia carenze e successi e offre orientamenti ai responsabili delle politiche e ai legislatori dell'UE;
- presenta osservazioni e raccomandazioni al Parlamento europeo, al Consiglio, ai governi e ai parlamenti nazionali, nonché al grande pubblico.

Missione e compiti

Il ruolo e i compiti della Corte
sono definiti agli articoli 285, 286 e 287
del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

Verifica se **le politiche e i programmi** dell'UE raggiungano gli **obiettivi** prefissati

Esamina i conti di **tutte le entrate e le spese** dell'UE nonché delle agenzie e degli organismi decentrati della stessa

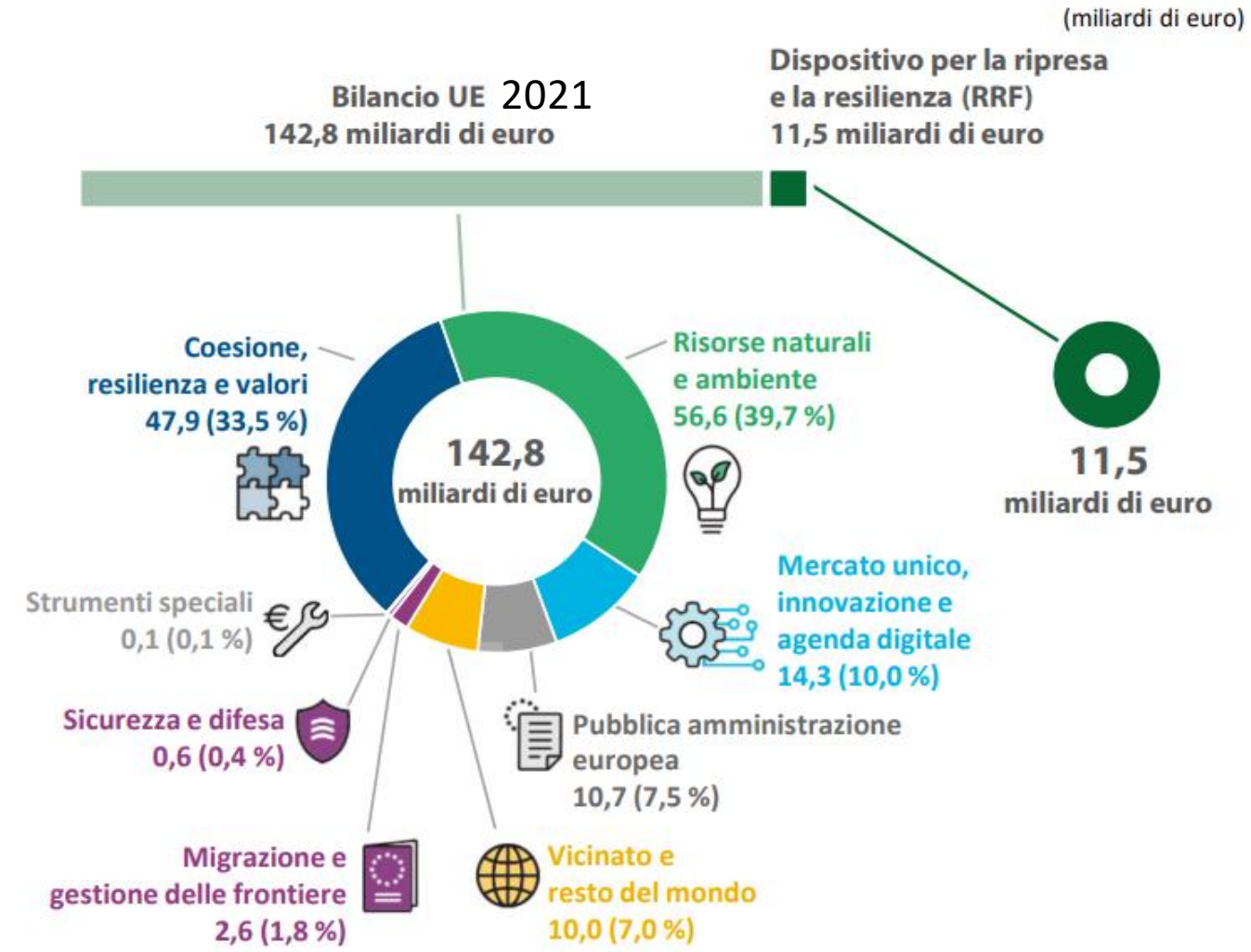
Formula **pareri** su richiesta di una delle istituzioni dell'UE e redige documenti di analisi di propria iniziativa

Accerta **la sana gestione finanziaria**

Assiste il Parlamento europeo e il Consiglio fornendo relazioni di audit utili alla **procedura di discarico**

Rilascia una **dichiarazione sull'affidabilità** dei conti e sulla legittimità e regolarità delle operazioni che ne sono alla base

La Corte dei conti europea: attività & perspettive



Fonte: Corte dei conti europea.

La Corte dei conti europea: attività & perspettive

Fondi europei di sviluppo (FES)

Agenzie e altri organismi dell'UE, come le imprese comuni

Banca europea per gli investimenti e Fondo europeo per gli investimenti

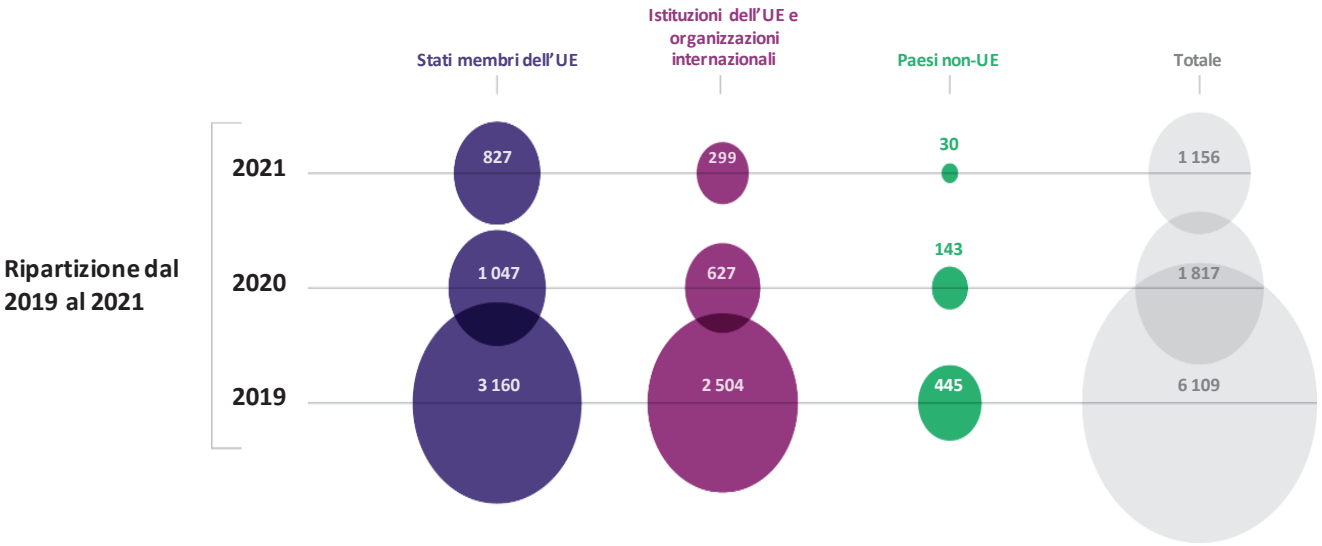
Banca centrale europea

Operazioni di assunzione ed erogazione di prestiti dell'UE
(ad esempio, il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria)

Meccanismo di vigilanza unico e meccanismo di risoluzione unico

Il lavoro di audit della Corte in pratica

1 156 giorni di controlli in loco nel 2021



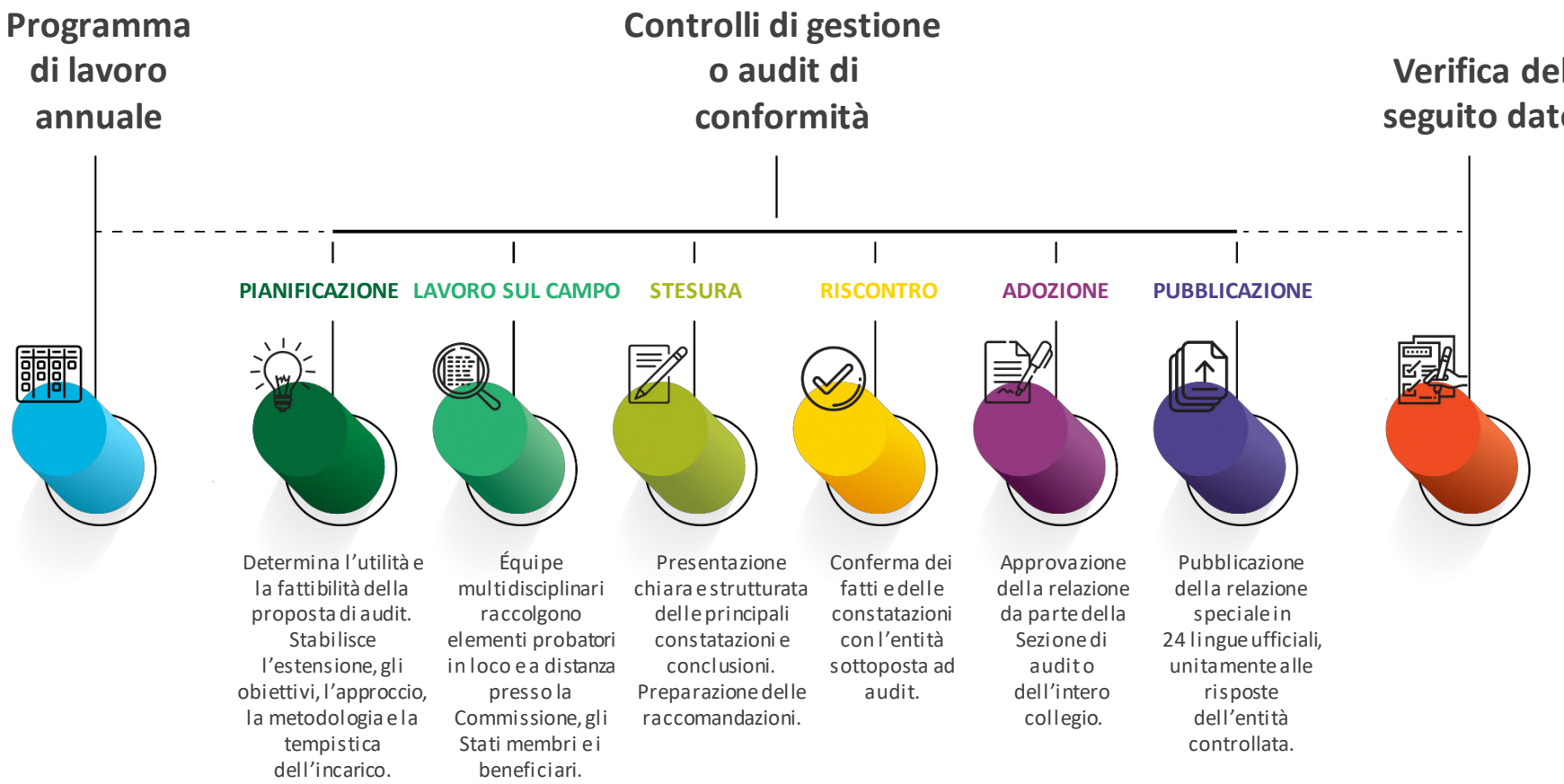
La maggior parte delle visite di audit viene svolta negli **Stati membri** e presso le **istituzioni dell'UE** (comprese le agenzie e gli organismi decentrati sull'intero territorio dell'UE).

Gli auditor della Corte possono altresì recarsi in paesi non appartenenti all'UE, nonché presso **organizzazioni internazionali** quali l'OCSE e l'ONU.

Rispetto agli anni precedenti alla pandemia, gli auditor della Corte hanno dedicato **ai controlli in loco molte meno giornate**, mentre hanno fatto maggior ricorso all'**audit a distanza** e **raccolto elementi probatori per via elettronica**.

Fonte: relazione di attività sul 2021.

Il lavoro di audit della Corte in pratica



Il lavoro di audit della Corte in pratica

Azioni esterne, sicurezza e giustizia

Relazione speciale 08/2021: "Il sostegno di Frontex alla gestione delle frontiere esterne non è stato, finora, abbastanza efficace"

La convenzione di Schengen ha creato uno spazio unico che consente la circolazione fra i paesi firmatari senza controlli alle frontiere interne. La sorveglianza e il controllo delle frontiere esterne sono essenziali per agevolare la libera circolazione delle persone e delle merci all'interno di questo spazio, cercando nel contempo di garantire la sicurezza interna e prevenire potenziali minacce alle frontiere. Nel 2016 a Frontex, divenuta l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, è stato conferito il potere di agevolare la gestione europea integrata delle frontiere ai confini esterni dell'UE, ambito che rimane di competenza degli Stati membri.

Nel 2019 i poteri dell'Agenzia sono stati ulteriormente rafforzati, mutandone il ruolo di supporto e di coordinamento in un ruolo operativo. Ciò ha comportato un aumento esponenziale delle risorse, con l'introduzione di un corpo permanente di 10 000 effettivi operativi entro il 2027 con un bilancio medio di 900 milioni di euro all'anno.

La Corte ha verificato se Frontex abbia svolto le proprie attività primarie in maniera efficace per contribuire all'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere. Ha inoltre esaminato in che misura fosse pronta ad adempiere al suo nuovo mandato ampliato.

La Corte ha constatato che il sostegno di Frontex agli Stati membri/ai paesi associati Schengen nella lotta contro l'immigrazione illegale e i reati transfrontalieri non era abbastanza efficace. Ha rilevato inoltre che Frontex non aveva pienamente attuato il proprio mandato del 2016 e ha evidenziato diversi rischi connessi al mandato del 2019.

La Corte ha raccomandato di: migliorare il quadro per lo scambio di informazioni e il quadro situazionale europeo; aggiornare e attuare il modello comune di analisi integrata dei rischi e garantire l'accesso ad altre fonti di informazione; sviluppare il potenziale della valutazione della vulnerabilità; migliorare la risposta operativa di Frontex; affrontare le sfide poste dal nuovo mandato di Frontex.

Il lavoro di audit della Corte in pratica

https://www.eca.europa.eu/it/

11/01/2023

Relazione speciale 01/2023: Strumenti per agevolare i viaggi all'interno dell'UE durante la pandemia di COVID-19

Altre lingue (23)

Vedi documento IT 4 MB

14/12/2022

Relazione speciale 27/2022: Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)

Altre lingue (23)

BG ES CS DA DE ET EL EN FR GA HR LV LT HU MT NL PL PT RO SK SL FI SV

Vedi documento IT 2 MB

12/12/2022

Relazione speciale 27/2022: Il sostegno dell'UE alla cooperazione transfrontaliera con i paesi limitrofi

2021

55
pubblicazioni

7 RELAZIONI ANNUALI
- Bilancio dell'UE (+ sintesi)
- Bilancio dell'UE – performance (+ sintesi)
- Fondi europei di sviluppo
- Agenzie dell'UE (41 + sintesi)
- Imprese comuni (+ sintesi)
- Scuole europee
- Passività potenziali SRB, Commissione e Consiglio

2 PARERI
- Riserva di adeguamento alla Brexit
- Regolamento sulla messa a disposizione delle risorse proprie

27 RELAZIONI SPECIALI
- Meccanismo di risoluzione unico: pianificazione della risoluzione
- Aiuti umanitari dell'UE all'istruzione
- Scambio di informazioni fiscali nell'UE
- Controlli doganali
- Infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici
- Chiusura degli strumenti finanziari del periodo 2007-2013
- Programmi spaziali dell'UE Galileo e Copernicus
- Sostegno di Frontex alla gestione delle frontiere esterne
- Disinformazione nell'UE
- Integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'UE
- Sostegno eccezionale ai produttori di latte dell'UE
- Principio "chi inquina paga"
- Antiriciclaggio
- Cooperazione nell'ambito di Interreg
- Diritti dei passeggeri aerei durante la pandemia di COVID-19
- Politica agricola comune e clima
- Cooperazione dell'UE con i paesi terzi in materia di riammissione
- Sorveglianza post-programma
- Europol e il traffico di migranti
- Utilizzo idrico sostenibile in agricoltura
- Finanziamenti per la biodiversità e la lotta contro i cambiamenti climatici nelle foreste dell'UE
- Finanza sostenibile
- Ridurre la grande corruzione in Ucraina
- Finanziamento basato sulla performance nella politica di coesione
- Sostegno dell'FSE per la lotta alla disoccupazione di lunga durata
- Regolarità della spesa nella politica di coesione dell'UE
- Sostegno dell'UE al turismo

5 ANALISI
- Risposta iniziale dell'UE alla COVID-19 sotto il profilo della sanità pubblica
- Interventi dell'UE per ovviare al problema delle scarse competenze digitali
- Contributi di paesi terzi
- Azione dell'UE e sfide esistenti in materia di rifiuti elettrici ed elettronici
- Analisi comparativa delle iniziative-faro nel settore dei trasporti a livello internazionale

6 RASSEGNE PRELIMINARI ALL'AUDIT
- Stato di diritto nei Balcani occidentali
- Ampliamento di Orizzonte 2020
- Mercato unico dei fondi di investimento
- Diritti dei passeggeri aerei durante la pandemia di COVID-19
- Statistiche europee affidabili
- Resilienza delle istituzioni dell'UE durante la pandemia di COVID-19

8 ALTRE PUBBLICAZIONI
- Strategia della Corte per il periodo 2021-2025
- Programma di lavoro per il 2021 e i mesi successivi
- Relazione di attività 2020
- Programma di lavoro per il 2022 e gli anni successivi
- Journal (3)
- Compendio di audit sulla risposta alla COVID-19

Il lavoro di audit della Corte in pratica:

Chi lavora

Opportunità di lavoro | CORTE DEI CONTI EUROPEA (europa.eu)

- ✓ Sete in Lussemburgo
- ✓ +/- 1000
- ✓ 27 (+) nazionalità
- ✓ Profili diversi
- ✓ Lingue straniere
- ✓ Diverse possibilità:
  - Concorso (EPSO)
  - Tirocini

Homepage | EU Careers (europa.eu)

© Schmitt-GlobalView

TEACHING 2

23 Febbraio 2023

Financial, compliance and performance audit methodology of the ECA Some examples

Dott. Giovanni Coppola
Corte dei conti
President of Audit Chamber for European and International Affairs

The distinction between the types of audits is increasingly blurred because, in the auditor's experience, it is very difficult to carry out an analysis typically oriented towards the execution of the financial statement, as the ECA's most important Report is defined, without taking into account, precisely for the purpose of asserting that the balance sheet is *fair and value* and therefore *reliable*, compliant with not only regulatory rules but also international standards (the so-called *compliance*) and without at least analyzing the management phenomena underlying the representation of accounting items in the financial statements (the so-called *assumptions*).

Over time, the ECA has therefore, also in the context of the DAS (Declaration of Assurance), provided a real certification of the final statement of the Union's accounts, aimed at significant contexts, not limited to the verification of accounting items but also evaluating their relevance to the operations carried out and therefore the adequacy of the latter with respect to the pursued objectives.

The methodologies are different and particularly original are those related to the DAS, although they somehow recall, for some elements, those of the private sector and International Organizations.

It is worth starting with these, referring to the Annual Report on the implementation of the EU budget, the latest of which relates to the 2021 financial year, which was presented together with the one "on the activities funded by the 8th, 9th, 10th and 11th European Development Funds (EDFs)".

It is important to specify that the reports of the ECA are presented "in a mirror" with the auditee's responses to the European Parliament.

The central element of this Annual Report is the statement of assurance on the reliability of the EU consolidated accounts and the legality and regularity of transactions.

This statement is supplemented by specific assessments for major areas of EU budget spending.

The Annual Report is split into two separate parts.

The first concerns the reliability of the EU consolidated accounts and the legality and regularity of transactions.

The other part covers reporting on the performance of the EU budget at the end of 2021.

Performance audits are more focused on specific issues, which may also relate to PON or POR but not for the purposes of DAS.

In this case, attention is paid to the efficiency, effectiveness, and economy of the action.

The results of the activity are presented in special reports.

During an initial phase of attention to a particular area of interest, we have an *"Analysis",* as in the recent case of 01/23 Review - EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: *A Comparative Analysis*.

The reference to "*Reports"* is essential because they ensure the organic treatment of an activity that, otherwise, would be presented in fragmented and inadequately clear terms for the reader.

This is often an issue also at national level.

The methodology followed for the Declaration of Assurance is particularly accurate and is the result of a series of financial and compliance audits described in a dedicated platform called *"AWARE"* ***(https://methodology.eca.europa.eu/aware/Pages/Home.aspx***).

ECA uses an assurance model to plan its work.

In the planning of the audit, the risk of errors occurring (*inherent risk*) and the risk of errors not being prevented or detected and corrected (*control risk*) are considered.

It is essential to determine for the different sectors what the "*excusable*" error threshold is, beyond which the budget credibility is compromised.

Basically, the error is an amount of money that should not have been paid out from the EU budget.

Errors occur when money is not used in accordance with the relevant EU legislation and hence not as the Council of the European Union and the European Parliament intended when adopting that legislation, or when it is not used in accordance with specific national rules.

For the period 2017-2021, with an approximation of 95% confidence level, the materiality threshold was identified at 2% to issue the Opinion that forms the basis of the DAS, while the estimated error level was between 2.2% and 3.8%, the former being the minimum threshold and the latter being the maximum threshold beyond which the error is not tolerable. In 2021, the overall error level increased and reached 3%.

It should be noted that ECA's work conforms to the international standards on auditing and ensures that its audit opinions are supported by sufficient and appropriate audit evidence.

The Opinion may have different characteristics and is also referred to differently depending on the private or public context.

It can be a clean (or *unmodified*) opinion in the best-case scenario, or it can be *modified*, in which case it can be *qualified or adverse*, depending on the level of negativity found (the so-called *misstatements*) according to ISA 705.

"The auditor shall express a qualified opinion when:

- *The auditor, having obtained sufficient appropriate audit evidence, concludes that misstatements, individually or in the aggregate, are material, but not pervasive, to the financial statements; or*

- *The auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the opinion, but the auditor concludes that the possible effects on the financial statements of undetected misstatements, if any, could be material but not pervasive."*

In the 2021 Report ECA provides two separate opinions on the legality and regularity of expenditure.

This reflects the fact that the Recovery and Resilience Facility (RRF) is a temporary instrument delivered and financed in a way that is fundamentally different to normal budget spending under the multiannual financial framework (MFF).

- *Adverse opinion on the legality and regularity of budget expenditure*

  "owing to the significance of the matter described under 'Basis for adverse opinion on the legality and regularity of budget expenditure', the budget expenditure accepted in the accounts for the year ended 31 December 2021 is materially affected by error".

- *Opinion on the legality and regularity of RRF expenditure*

  In this case the RRF represented accounts for the year ended 31 December 2021 is legal and regular

As it is well known, the ECA bases its Opinions on the International Standards of the IFAC-International Federation of Accountants, on the Codes of Ethics, and on INTOSAI's International Standards of Supreme Audit Institutions.

It is important to clarify that "*Where auditors issue audit opinions on both the reliability of accounts and the regularity of transactions underlying those accounts, these standards state that a modified opinion on the regularity of transactions does not, in itself, lead to a modified opinion on the reliability of accounts*".

In the second part of the Report (which is actually a separate Report), the ECA addresses the "Performance of the EU budget" with reference, in 2021, to the EU's horizontal priorities as a whole, by answering two main questions:

- ❖whether the horizontal policy priorities are incorporated throughout the selected EU spending programs;
- ❖whether the Commission reports accurately on mainstreaming of horizontal policy priorities in the Annual management and performance reports

The priorities are selected taking into account their relevance for the MFF 2021-2027 and new emerging priorities of the Recovery and Resilience Facility (RRF), they, for 2021, had been incorporated into a selection of 11 spending programs, together representing 90 % of payments made up to the end of 2021 four operational headings of the 2021-2027 MFF.

In conducting audits, it has been taken in consideration relevant EU legislation, as well as guidance and instructions issued by the Commission, including its Better Regulation Guidelines and Toolbox, as criteria for the audit.

These are generally devised by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

In November 2021, the Commission updated its *Better Regulation Guidelines and Toolbox*, which set out the principles that the Commission follows when preparing new proposals.

The updated Better Regulation package integrates the SDGs.

It reinforced the analysis of the '*do no significant harm'* and *'digital by default'* principles and of the implementation of the European Climate Law.

It also reinforced the analysis of *gender equality* in impact assessments and evaluations.

It also integrates strategic foresight into policy-making, with a particular focus on the green, digital, geopolitical and socio-economic policy areas.

With regard to the criteria taken into account in the evaluation of the *"Integration of the horizontal policy priorities into the impact assessments"*, a growing value from 0 to 2 has been assigned to the following observations:

- In the impact assessment, there is no identification of the horizontal priority in the spending program and there is no assessment of related impacts and risks/opportunities (*Limited Integration*).
- In the impact assessment, the horizontal priority is identified but assessment of related impacts and risks/opportunities is vague or absent. (*Partially integrated*).
- In the impact assessment, the horizontal priority is identified and there is a detailed assessment of related impacts and risks/opportunities (*qualitative/quantitative assessment). (Integrated)*.

In order to incorporate our analysis of the methodologies followed by the ECA into a specific performance audit, it is useful to examine one of its most recent audits, the 21/2022 *"The Commission's assessment of national recovery and resilience plans - Overall appropriate but implementation risks remain"*.

As per ECA's customary practice, the report title provides a concise judgment.

For our purposes, it is important to highlight that from the outset of the audit, the ECA defines the needs that have led to its initiation and the objectives thereof:

"This audit responds to the ECA's priority to address the EU's response to the COVID-19 pandemic across various policy dimensions, including economic governance, by examining whether the largest EU instrument to date was set on the right track. The audit will provide an insight to stakeholders about the assessment of the recovery and resilience plans (RRPs). It aims to feed into any necessary future amendments of the assessment process, particularly in relation to the submission of amended or revised RRPs".

The audit is directed towards the Commission and aims to verify the appropriateness of the Commission's assessment of the RRPs by assessing.

For this purpose, relevant elements such as the clarity of the Commission's internal procedures and their effective application, as well as adequate guidelines and real support to the Member States, are considered.

Given the six-pillar approach of the national Plans, the ECA has verified whether they have effectively addressed the anticipated challenges and have been compliant with the key conditions stipulated in the RRF Regulation (green and digital, DNSH, costs).

The ECA's approach is generally pragmatic and aimed at the clarity and realism of *milestones and targets*, as well as the appropriateness of the monitoring and control system for the plans.

The assessment concerned six Member States: the four with the largest grant allocation in absolute terms (Germany, Spain, France and Italy) and the two with the largest grant allocation relative to their 2020 gross domestic product (Greece and Croatia).

Seven measures have been selected in each of the six Member States on the basis of materiality (highest cost) and from the following thematic areas: ‘transport’, ‘green’, ‘digital’, ‘health’ and ‘other’ for investments, and ‘fiscal’ and ‘social’ for reforms.

It also carried out a general analysis of the milestones and targets in the six sampled RRPs with the objective of getting some insight on the nature and timely distribution of milestones and targets as well as the Member States’ approach in defining them.

The ECA's analysis started from how the European Commission assessed the National Plans. The Commission's assessment of the RRPs is based on 11 criteria, as stipulated in Article 19 of the RRF Regulation.

The evaluation criteria were in fact real questions to verify if each of the six national plans :

- ❖contribute to all six pillars;
- ❖effectively address the challenges identified in the European Semester, in particular the 2019 and 2020 country-specific recommendations (CSRs);
- ❖contribute to strengthening growth potential, job creation and resilience;
- ❖contain only measures that comply with the "do no significant harm" principle (DNSH);
- ❖contribute to the green transition (minimum 37 % of the total estimated cost for climate spending);
- ❖contribute to the digital transition (minimum 20 % of the total estimated cost).

This is essentially a verification of the relevance of the plans from the perspective of the RRF.

The effectiveness of the plans was also considered, both by verifying if through its measures the RRP will have a lasting impact, and if the arrangements have been provided to monitor their implementation, including milestones, targets and related indicators.

In terms of efficiency, the investigation was aimed at verifying both if the plan provides a reasonable and plausible justification of their total estimated costs and if it provides control systems and arrangements that prevent, detect and correct corruption, fraud, irregularities, conflict of interest and double funding.

Lastly, if it contains measures that represent coherent actions.

Taking note of the logic pursued at the time of the approval of the National Plans (RRPs), the ECA made its observations on the various topics, which are summarized here:

- Internal procedures and support to Member States were adequate but not always traceable and were subject to time constraints.
- Recovery and resilience plans are likely to contribute to the six pillars, but gaps remain in addressing country-specific recommendations. In particular, the most important gap found for Italy concerned "Tax evasion (CSR 2019.1.4) – a comprehensive reform of personal income taxes is mentioned in the RRP but is not included as a measure and thus not associated to milestones or targets".
- Assessment of key conditions within the Recovery and Resilience Facility was appropriate but not entirely transparent.
- The Commission's assessment improved the quality of milestones and targets, but some important issues remained unaddressed.
- The Commission's assessment of monitoring and control arrangements was comprehensive but partly based on systems not yet in place.

As with all its audit reports, the ECA drew its conclusions and made recommendations. These are particularly relevant:

- Recommendation 1 – Improve assessment procedures and documentation.
- Recommendation 2 – Promote exchange of good practices amongst Member States.
- Recommendation 3 – Follow-up on the contribution of the implemented measures to the country-specific recommendations.
- Recommendation 4 – Improve transparency and monitoring of the "do no significant harm" principle.
- Recommendation 5 – Ensure clear verification mechanisms of milestones and targets and their adequate definition.
- Recommendation 6 – Verify compliance with the specific milestones for monitoring and control and encourage the use of Commission's data-mining and risk scoring tool.

The procedure followed by the ECA in conducting its audits is analytical, but, as seen, oriented towards a pragmatic view that takes into account the context in which it operates, with an adversarial procedure that, especially in the audits that will follow, will increasingly involve the Member States that are part of the identified "Sample", as well as higher audit institutions.

Reference is made in this regard to the meeting with the Audit Team, led by ECA Member Ivana Maletić, held at the Italian Court of Auditors on November 17th, organized by me, attended by the President of the Court of Auditors and with the participation of all Central Audit Chambers Presidents.

When it comes to ECA audits, it should be noted that the Italian Court of Auditors participates regularly in those that involve a control visit to Italy, coordinating their organization and relationships with administrations, participating in hearings, and expressing itself on "*Findings*" and "*Conclusions*".

This is the concrete implementation of Article 287 of the TFEU, also referred to Italian legislation on the PNRR, in particular Article 7 of Legislative Decree no. 77/2021 converted into Law no. 108/2021, which expressly speaks of coordination with the ECA.

The audit we have talked about saw us not only participate in the meeting with us but also in all the others with the relevant administrations.

In February 2021, the latest release of the "*Practices related to the notification and clearing procedures for ECA audit work in EU Member States - Overview document for Member State SAIs*" was launched.

THANKS FOR YOUR ATTENTION.

TEACHING 3
2 marzo 2023
Roles, Responsabilities and Cooperation in European and Italian sound financial management

BILANCIO PUBBLICO: VINCOLI E CONTROLLI

LAURA D'AMBROSIO
Consigliere Corte Dei Conti

BILANCIO PUBBLICO: VINCOLI e CONTROLLI

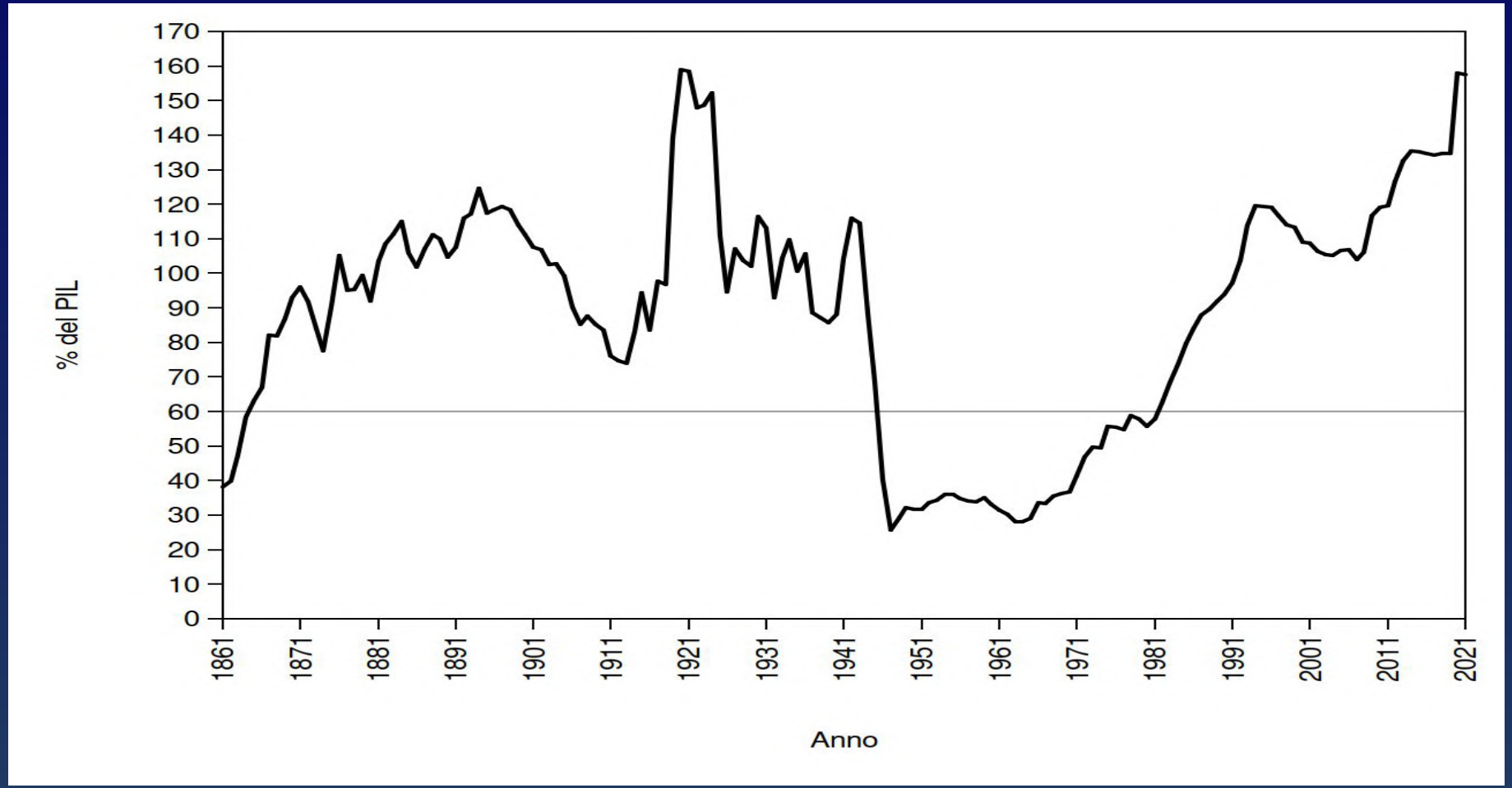
LAURA d'AMBROSIO

Consigliere Corte dei Conti

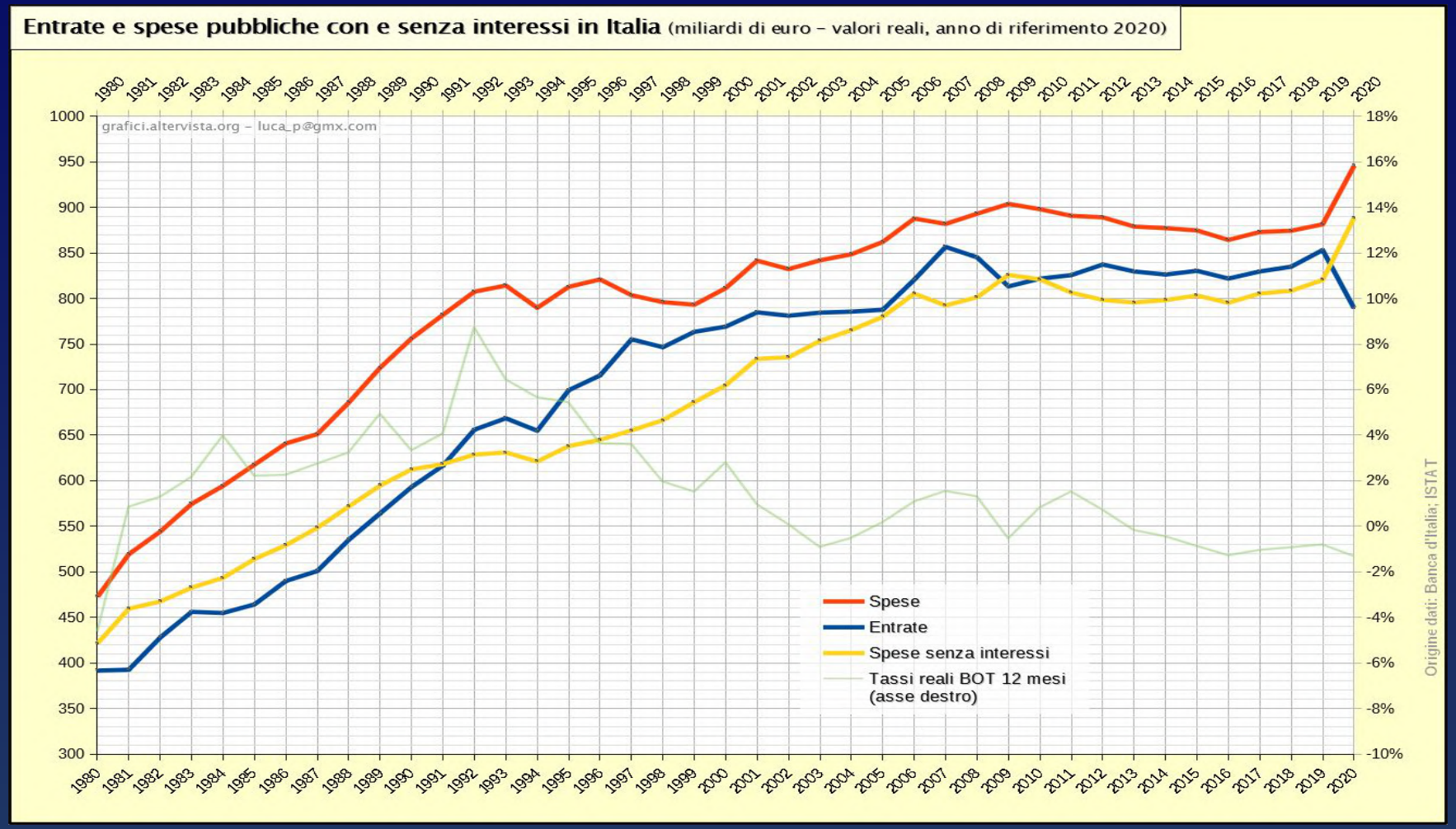
Qualche dato del contesto

IL DEBITO PUBBLICO IN ITALIA

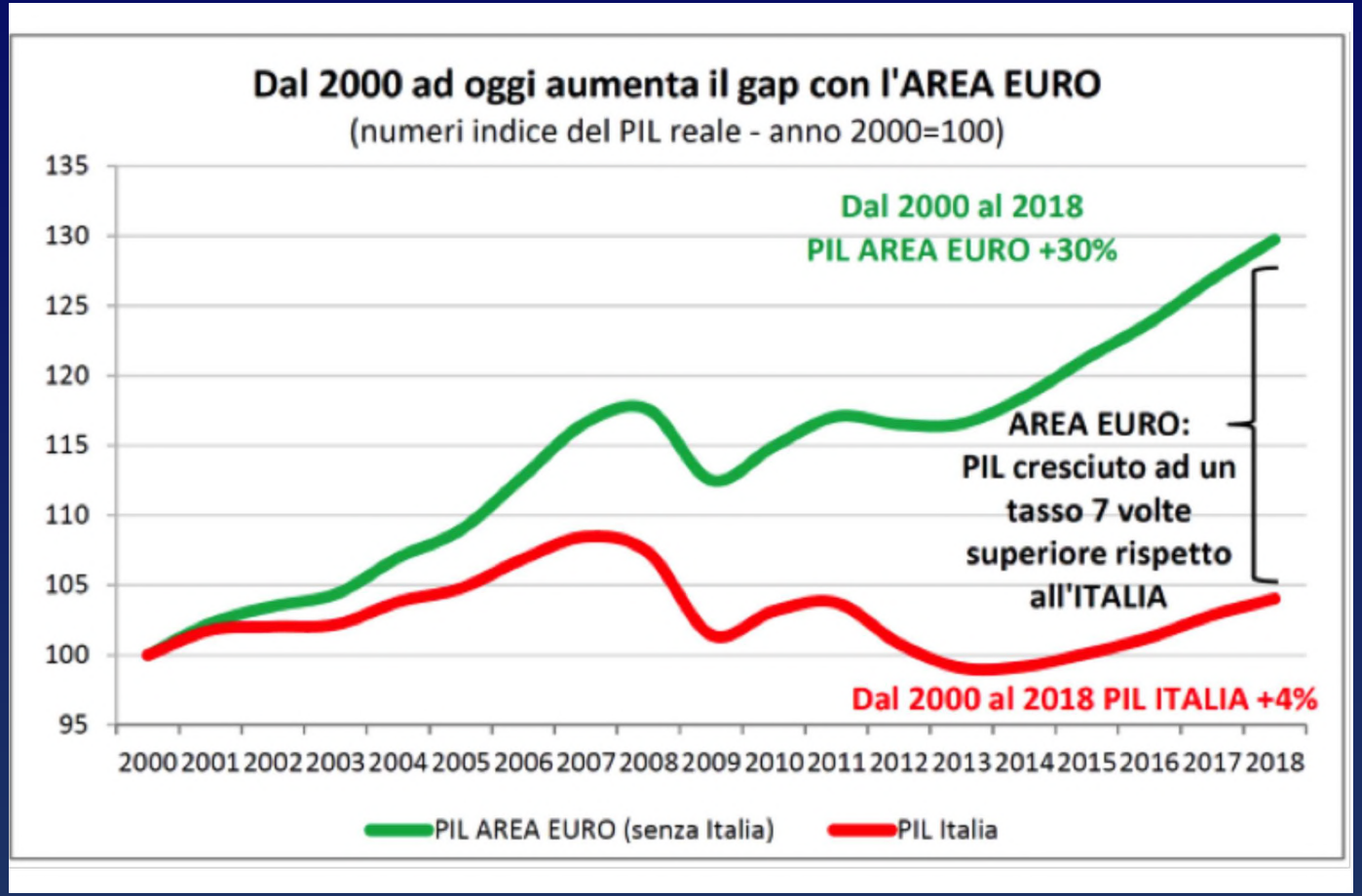
Fonte NADEF 2022



SFATARE UN MITO: RIDUZIONE DELLA SPESA



CRESCITA PIL ITALIA vs AREA EURO



Perché ci interessa il bilancio pubblico?

L'ECONOMIA NAZIONALE CRESCE POCO O DECRESCE (da anni)

LA SPESA PUBBLICA AUMENTA O COMUNQUE NON DIMINUISCE

LA SPESA PUBBLICA E' FINANZIATA CON DEBITO PUBBLICO e TASSE

IL BILANCIO DELLO STATO DOVREBBE ESSERE FONTE DI INFORMAZIONI SU QUESTI AGGREGATI (ENTRATA/SPESA, COPERTURE) E CONSENTIRE VALUTAZIONI. Qualità del bilancio e trasparenza. Tecnicismo

IL BILANCIO NELLA COSTITUZIONE PRIMA DEL 2012

Regola del PAREGGIO di bilancio: le entrate sono uguali alle spese

Tutte le spese sono uguali (spesa corrente e spesa pluriennale)

Non tutte le entrate sono uguali, ma si può sempre coprire una spesa (per lo Stato) con nuovo indebitamento = aumento del debito

Il pareggio ha un valore «nominale» non distingue né tra tipi di spesa né tra tipi di entrata. Aumenta il deficit (perché aumenta il debito)

NUOVO ART 81

Le camere approvano ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte

Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.
Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei princìpi definiti con legge costituzionale (è la legge 243/2012).

La riforma della costituzione nel 2012

Legge 1/2012 (legge cost. 243/2012) si introduce la regola dell'equilibrio di bilancio

L'equilibrio non ha un carattere formale (non è il pareggio) si riferisce alla sostenibilità

E' un concetto dinamico che tiene conto del TEMPO (spesa e entrata legata al tempo) e dello SPAZIO (spesa e entrata legata al settore) e, in parte di aspetti QULITATIVI

L'equilibrio ha valenza strutturale

La legge di bilancio non è più legge formale: la riscoperta della decisione politica di bilancio (per gli appassionati: superamento delle teorie di Laband)

Il nuovo art.81

- EQUILIBRIO
- STRINGENTI (?) LIMITI AL RICORSO AL DEBITO
- NON E’ PIU’ PREVISTO CHE LA LEGGE DI BILANCIO NON POSSA CONTENERE NUOVE NORME (legge formale)

PERCHE’ LA RIFORMA DEL 2012 E’ DIVERSA?

E’ UNA RIFORMA COSTITUZIONALE

INTERVIENE SULLA DECISIONE DI BILANCIO ATTRIBUENDOLE NUOVA EFFICACIA E LIMITI DEFINITI

RICONOSCE IL SISTEMA MULTILIVELLO (UE compartecipe al processo) E L’IMPORTANZA DEL CICLO ECONOMICO

IL PNRR E LE RIFORME ABILITANTI

NEL PNRR SONO PREVISTE DELLE RIFORME «ABILITANTI» PER L'OTTENIMENTO DEI FONDI

GIUSTIZIA, SETTORE PUBBLICO, FLESSIBILITA' DEL LAVORO SONO TEMI NOTI (Lettere della Commissione in occasione della valutazione della manovra annuale)

TRA LE RIFORME ABILITANTI E' STATA INSERITA QUELLA CONTABILE CON IL PASSAGGIO (AGGIUNTA?) ALLA CONTABILITA' ECONOMICA PER TUTTE LE PA

A COSA SERVE UN BILANCIO PUBBLICO?

- IL BILANCIO E’ UN BENE PUBBLICO
- TUTELA DELLA «BUONA CONTABILITA’»
- EQUILIBRIO E FUTURE GENERAZIONI
- TRASPARENZA COME VALORE PER LA DECISIONE ELETTORALE (relazione di fine mandato)
- DEMOCRAZIA E BILANCIO (divieto di referendum sulle norme fiscali)
- SALDI LEGGIBILI A TUTELA DELLA DEMOCRAZIA

CE LO CHIEDE L’EUROPA

Bilancio dello Stato

ENTRATA

Titolo I tributarie;

Titolo II: extra-tributarie;

Titolo III: derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti

Titolo IV: **entrate** derivanti da accensione di prestiti.

SPESA

Titolo I - Spese correnti

Titolo II - Spese in conto capitale

Titolo III - Spese per rimborso di

I saldi di bilancio in Italia

- **Il risparmio pubblico**, è la differenza tra le entrate correnti (tributarie ed extra-tributarie) e le spese correnti (flusso entrate/uscite)
- **Il saldo netto da finanziare (o da impiegare)**, che è il risultato della differenza tra le entrate finali (i primi tre titoli delle entrate) e le spese finali (i primi due titoli delle spese), cioè senza «prestiti»
- **Il ricorso al mercato**, che è pari alla differenza tra le entrate finali e le spese complessive (comprensive, perciò, delle spese per rimborso prestiti).
- **Il fabbisogno (o disponibilità) del settore pubblico**, è dato dalla differenza fra incassi finali e pagamenti finali e rappresenta la principale componente della variazione annuale dello stock di debito pubblico.

Gli aggregati significativi per la UE (quelli di Maasricht)

Il Conto economico delle Amministrazioni pubbliche è redatto secondo le regole stabilite nel manuale del Sistema Europeo dei conti (SEC).

Il principio di rilevazione adottato è quello della competenza economica, anche se per alcune voci è consentito, in quanto ritenuto più significativo, l'utilizzo dei valori di cassa.

l saldo differenziale che sintetizza il conto è **l'indebitamento (o accreditamento) netto**, dato dalla differenza fra il totale delle entrate e delle spese finali (al netto della riscossione crediti e acquisizioni finanziarie)

Tale saldo è il numeratore del rapporto deficit/PIL calcolato ai fini della verifica del rispetto del limite del 3% introdotto dal Trattato di Maastricht

E' un saldo unico e molto sintetico più o meno corrisponde al saldo netto da finanziare o impiegare

NUOVO PATTO DI STABILITA'

Cos’è lo «scostamento» di bilancio?

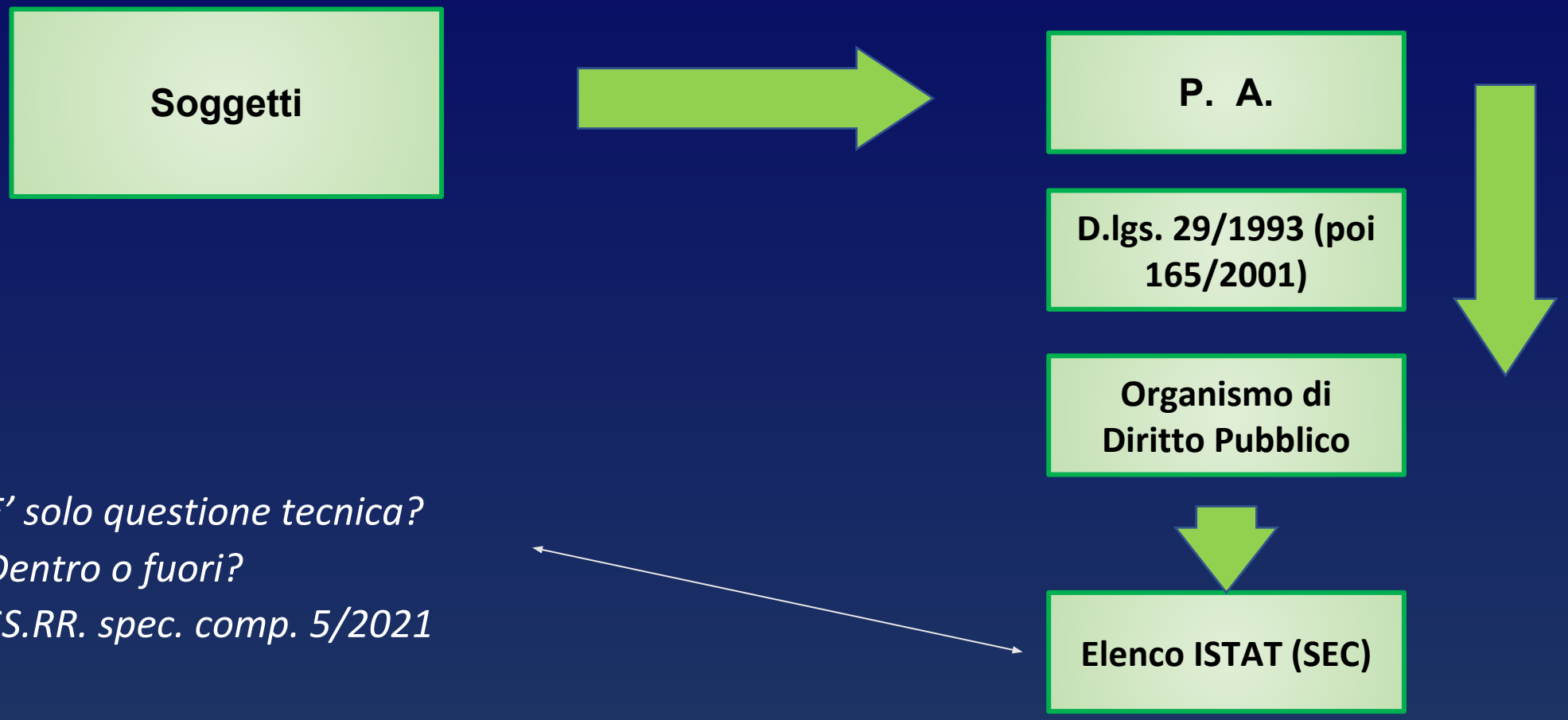
LA GESTIONE DELL’INDEBITAMENTO E’ SEMPRE STATA UN PROBLEMA IN ITALIA (cfr anni 89/90)

IL «VINCOLO» ALL’INDEBITAMENTO E’ UN PARAMETRO EUROPEO (prima del 1990 non esisteva)

ART. 81 PRIMO COMMA: COME INTERVENIRE PER CONSENTIRE DEBITO procedura «rafforzata»

LO «SCOSTMENTO DI BILANCIO» A MAGGIORANZA ASSOLUTA: QUANTE VOLTE FIGLIOLO?

COS'E' UNA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA?



E' solo questione tecnica?
Dentro o fuori?
SS.RR. spec. comp. 5/2021

IL PERIMETRO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

L’EUROPA RITIENE IRRILEVANTE IL MODELLO O IL NOMEN (AZIENDA, FONDAZIONE, CONSORZIO)

CONTA LA FONTE DI FINAZIAMENTO: TEST MARKET / non MARKET (TEATRO STABILE COMUNALE, FEDERAZIONI SPORTIVE)

E’ UN AGGREGATO PRIMA DI TUTTO STATISTICO MA CON EFFETTI POSITIVI (CHI è NELL’ELENCO APPLICA CERTE NORME)

IL SISTEMA SEC

IL SEC è ANCHE UN SISTEMA CONTABILE IN QUANTO DEFINISCE AGGREGATI E POSTE DI BILANCIO

E’ UNA SORTA DI ARMONIZZAZIONE A LIVELLO UE (DIRETTIVA QUADRI DI BILANCIO) ALLO SCOPO DI RENDERE CONFRONTABILI LE ECONOMIE NAZIONALI

LA TUTELA DEL BILANCIO UE E NAZIONALE E’ MULTILIVELLO (rinvio)

L’ORDINAMNTO ITALIANO PREVEDE UN GIUDICE DELLA CONTABILITA’ (giurisdizione di diritto obiettivo in quanto interessi adespoti)

LA GIUSTIZIABILITA' DELL'AGGREGATO

LA «PRESUNTA» PA CHE RITIENE DI NON APPARTENERE AL PERIMETRO PUO' PROPORRE RICORSO ALLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI IN SPECIALE COMPOSIZIONE

SOLO DENTRO (NON ESISTE UN RICORSO PER CHI È FUORI)

NORMA DEL 2020: LA SENTENZA È VALIDA A SOLI FINI INTERNI

QUINDI NON C'E' «GIUSTIZIABILITÀ DELL'ERRORE DI PERIMETRO» A FINI UE? TUTELA DEL BILANCIO IN TERMINI DI CONFRONTABILITÀ.

CHI CONTROLLA?

CHI CONTROLLA IL BILANCIO PUBBLICO

In sede di «preventivo» l'Ufficio Parlamentare di Bilancio e la Commissione (controllo politico: il Parlamento)

La decisione di bilancio è limitata dal principio di «stabilità della finanza comune» (patto di stabilità); le clausole di salvaguardia (controllo della Commissione)

In sede di rendiconto la Corte dei Conti (con il giudizio di «parifica»). Cioè alla fine del ciclo. Il saldo finale (disavanzo) va nel bilancio successivo

IL MEF (la Regioneria Generale dello Stato) è il soggetto controllato!

IL CONTROLLO MULTILIVELLO (rinvio)

IL BILANCIO NEL CICLO MULTILIVELLO COMPORTA UNA RINUNCIA A PARTE DELLA SOVRANITA’

E’ UN CONTROLLO COSTITUZIONALE (10, 11, 81, 100 E 117 COSTITUZIONE)

LA SPESA PUBBLICA SENZA CONTROLLO E’ UN PRINCIPIO COSTITUZIONALE?

LA SOVRANITA' DEL PARLAMENTO

UNA DECISIONE SULLA FIDUCIA

UN DIBATTITO SEMPRE PIU' COMPRESSO NEI TEMPI E NELLA SOSTANZA

E' RINUNCIA PERCHE' «CE LO CHIEDE L'EUROPA»?

MA COSA CI CHIEDE ESATTAMENTE L'EUROPA?

IL CONTROLLO SULLA SPESA

UN’IDEA DI CAMILLO

«Vi è l’assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile»

Funzione ausiliaria al Parlamento

Controllo PREVENTIVO prevalente

Il ruolo della Corte dei Conti

Giudizio sui conti e giudizio sulle responsabilità

Il controllo non è funzionale alla responsabilità, ma neppure da essa separato

Controllo art. 100 e responsabilità art.103 Costituzione

IL CONTROLLO TRA AMMINSITRAZIONE E GIURISDIZIONE

POTERE LEGISLATIVO, GIUDIZIARIO E DI GOVERNO

LA TRIPARTIZIONE E' FONDAMENTO DELLA DOTTRINA COSTITUZIONALE MODERNA

DOVE SI TROVA IL CONTROLLO?

ESISTE UN CONTROLLO LEGISLATIVO (PdR e Corte cost) UNO GIURISDIZIONALE (Tar e Corte dei conti) ED UNO AMMINISTRATIVO (funzioni ispettive, controlli interni, ragionerie)

Il controllo NON è un «potere» a parte, è una relazione tra poteri

ARTICOLO 100 comma 2

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

I FONDAMENTI DELLA COSTITUZIONE: UN PO' DI STORIA PATRIA

- Per quanto riguarda l'art. 100 la costituzione è il precipitato della struttura dei controlli dell'epoca di Cavour: un giudice terzo che verifichi la spesa del governo a beneficio del Parlamento
- Questa struttura è messa in crisi dal fascismo che, eliminando il Parlamento, non ha più bisogno del soggetto terzo ma di un «consulente» esperto di conti che dialoghi con il governo
- L'eredità del periodo fascista si legge nel comma 3° «enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria»
- La Corte costituzionale ha affermato che oltre ai controlli della costituzione alla Corte dei conti possono essere attribuiti altri controlli per legge ordinaria (sentenza 29/1995) i così detti «controlli/referto»

LE RESPONSABILITA’ (Lyability) ART. 103

UN FUNZIONARIO PUBBLICO HA RESPONSABILITA’ DI VARIO GENERE (ad esempio penale e disciplinare)

Ha anche la responsabilità di risarcire il danno arrecato con dolo o colpa grave

La giurisdizione nelle materie della contabilità pubblica (quindi il risarcimento del danno)

E la responsabilità dello «spreco»? E il mancato rispetto dei vincoli? Limiti dell’art.103

E’ SUFFICIENTE LA RESPONSABILITA’ ERARIALE PER DANNO INGIUSTO?

IL «DANNO» DA DIMINUZIONE DEL PATRIMONIO E’ UNO DEI POSSIBILI DANNI

DANNO DA «SPRECO» DI RISORSE (LA PISCINA CHE NON SERVE MA COSTA)

DANNO DA EROGAZIONI AI PRIVATI (REDDITO DI CITTADINANZA)

DANNO DA VIOLAZIONE DEI VINCOLI CONTABILI

DANNO DA MALAGESTIO IN GENERALE

DANNO DA OMISSIONE DI AZIONE

LA CORTE DEICONTI E I SOGGETTI CONTROLLATI

AMMINISTRAZIONI CENTRALI

AMMINISTRAZIONI LOCALI

ALTRI SOGGETTI (ENTI E PARTECIPATE)

AMMINISTRAZIONI CENTRALI

CONTROLLO PREVENTIVO SUGLI ATTI

CONTROLLO SUCCESSIVO SULLE GESTIONI

CONTROLLO ENTI («a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria»)

PARIFICA RENDICONTO DELLO STATO

PNRR E CONTROLLI (NUOVO!)

IL CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ DOPO LA LEGGE 20/1994

IL SUPERAMENTO DEL CONTROLLO PREVENTIVO SU TUTTI GLI ATTI

L'AMMINISTRAZIONE CAMBIA (D.LGS. 29/1993)

NON SONO SOTTOPOSTI A QUESTO CONTROLLO GLI ENTI TERRITORIALI (Regioni, comuni, province, Asl)

E' UN CONTROLLO VELOCE (60 GIORNI) CHE INTEGRA L'EFFICACIA DELL'ATTO

IL CASO RIETHERA

Accordo di programma per investimenti produttivi e sviluppo della ricerca

Il contratto originariamente prevedeva investimenti per circa 45 milioni di euro

Il contratto sottoposto al controllo è ridotto a 7 milioni di euro destinati ad acquisto sede società (4 milioni) e ampliamento impianto infialamento (3 milioni)

La Sezione riscontra la non corrispondenza alla legge (non è ricerca e non sono previsti nuovi impianti industriali) ricusa il visto

Il governo avrebbe potuto chiedere la registrazione con riserva(non lo ha fatto)

Rallenta l'azione amministrativa? Tutela l'erario?

Emergenza e pandemia

IN EMERGENZA NON C'E' CONTROLLO PREVENTIVO

CHE ACCADE SE L'EMERGENZA DURA 2 ANNI E COPRE L'INTERO TERRITORIO NAZIONALE?

SPESA FONDI COVID QUALI CONTROLLI?

La sospensione della responsabilità

LA RESPONSABILITA’ ERARIALE E’ STATA SOSPESA PER COLPA GRAVE NEL PERIODO PANDEMICO

ANCORA SOSPESA (PER COLPA GRAVE) NEL PERIODO DEL PNRR

LA PAURA DELLA FIRMA E LA VELOCITA’ A SPENDERE

IL CONTROLLO SULLA GESTIONE O REFERTO

SI SVOLGE PREVALENTEMENTE SULLE AMMINSITRAZIONI CENTRALI

INDIDIVUA CRITICITA' E LASCIA ALL'AMMINISTRAZIONE LA SOLUZIONE (MISURE CORRTETTIVE DA ATTUARSI)

E' UN REFERTO (relazione) CHE CONTIENE ANCHE OSSERVAZIONI DI CARATTERE SOFT. Può essere molto incisivo (vedi MOSE)

Enti locali e Regioni

GLI STRUMENTI DEL CONTROLLO DI REGOLARITA' CONTABILE

ENTI LOCALI E REGIONI (NON LO STATO O GLI ENTI PUBBLICI):

- ATTENDIBILITA' DELLE SCRITTURE CONTABILI (accountability)
- VERITA', CERTEZZA, TRASPARENZA
- UNITA' E CONTINUITA' DEL BILANCIO
- RISPONDENZA ALLA LEGGE (AD ESEMPIO AGLI OBBLIGHI SULL'INDEBITAMENTO)
- E' «GIURISDIZIONE CONTABILE» PERCHE' IN CONTRADDITTORIO E GLI ESITI SONO IMPUGNABILI

Il primo giudizio sul rendiconto: la parifica

UN CONTROLLO ANTICO «PARIFICA»

SEMPRE ESISTITO PER LO STATO

INTRODOTTO PER LE REGIONI DAL 2012

SI ATTUA SULLA «PROPOSTA DI RENDICONTO» CHE POI VERRA' APPROVATA PER LEGGE (REGIONALE O NAZIONALE)

PRODUCE EFFETTO SUI SALDI DI BILANCIO

TUTELA DI INTERESSI ADESPOTI (trasparenza, buona contabilità, rispetto delle norme)

PUO' CONDURRE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

IL CONTROLLO SUI RENDICONTI DEI COMUNI

ANALOGIE E DIFFERENZE

SEMPRE IN CONTRADDITTORIO

ESITI IMPUGNABILI

«BLOCCO DELLA SPESA»

Controlli sulle partecipate

IL FENOMENO DELLE PARTECIPATE

LA NECESSITA' DI RIORGANIZZARE E RIDURRE IL NUMERO (partecipate non funzionanti, vuote, ridondanti) 175/2016

PIANI DI RIORGANIZZAZIONE (scelte sul mantenimento)

Controllo anche sulla fase genetica della creazione o acquisizione (art. 5 TUSP)

CONTROLLO SULL'ADOZIONE DEI PIANI E SULL'ATTUAZIONE DI DETERMINATE NORME (ad esempio tetti di spesa del personale)

ANCHE PER LE REGIONI (art.7 legge 20/1994)

E' un controllo di tipo referto: autocorrezione

CONCLUSIONI

I VINCOLI ALLA SPESA E IL CONTROLLO

IN SINTESI ESISTONO DIVERSI TIPI DI VINCOLO ALLA SPESA (UE, divieto di soccorso finanziario, controlli preventivi, verifica dei saldi di bilancio, verifica dei rendiconti)

ESISTE UN GIUDICE A PRESIDIO DEL RISPETTO DEI VINCOLI CON POTERI MOLTO DIVERSI A SECONDA DEI SOGGETTI E DEI CASI

LA TUTELA DI UN INTERESSE ASEPOTA PASSA PER UNA GIURISDIZIONE DI DIRITTO OBIETTIVO

LA RESPONSABILITA' CONNESSA ALLA SPESA

Un giro nel Foro Romano ai piedi del Campidoglio

- Primo venne Saturno
  dall'etereo Olimpo,
  fuggendo le armi di Giove
  ed esule del regno
  usurpato.
  Raccolse la stirpe indocile e
  dispersa per gli alti monti,
  e diede leggi e volle che si
  chiamassero Lazio
  le terre nella cui custodia
  era vissuto nascosto
  (Eneide VIII)

TEACHING 3

2 marzo 2023

Roles, Responsabilities and Cooperation in European and Italian sound financial mangement

Francesco Sucameli
Corte dei conti italiana

Le parole chiave della contabilità pubblica e degli interessi finanziari

- Bilancio→ il bene della vita;
- Interessi→ fabbisogno; spese;
- Diritto del bilancio;
- Controllo

La contestazione delle «attribuzioni». Le attribuzioni generali: giurisdizione

Disp. Trans. Fin. VI

Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari.

Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111.

- **Art. 103, comma 2, Cost.**

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

- **Art. 101 Cost.**

La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

- **Art. 108 Cost.**

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

La contestazione delle «attribuzioni». Le attribuzioni di controllo

Art. 100 → leggere con art. 81 comma 6 Cost.

Il Consiglio di Stato [103^{1}] è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti [103^{2}] esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito [81^{1}].

La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo [108^{2}].

Art. 5^{1} lett. a) l. cost. n. 1/2012

1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;

Art. 103

Il Consiglio di Stato [100^{1}] e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi [24^{1}, 111^{8}, 113, 125^{1}].

La Corte dei conti [100^{2}] ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge [113^{3}].

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate [111^{7}, VI^{2}].

Art. 97^{1}

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico

La cointestazione delle funzioni. Il controllo

- **Art. 100 Cost. commi 2 e 3**

*La Corte dei conti esercita il **controllo preventivo di legittimità** sugli atti del Governo, e anche quello **successivo sulla gestione del bilancio dello Stato**. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.*

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti [Corte dei conti e Consiglio si Stato] e dei loro componenti di fronte al Governo.

Focus:

- Tipologie di controllo:
  - su atti e preventivo
  - su gestione finanziaria. Su attività e conformità a legislazione finanziaria, a consuntivo o anche in forma "concomitante".
  - mcm: giudizio "Dicotomico; parametro legalità finanziaria
- indipendenza e neutralità (no interesse specifico ex lege)

I due modelli di controllo della Costituzione

A. il controllo giudiziario «cavouriano» della prima parte dell'art. 100 comma secondo → forma visto/sentenza
B. Il controllo «direzionale» del governo, con funzione ausiliaria della Corte dei conti (seconda parte) → forma referto. Controlli amministrativi del Governo, funzione esterna della Corte a carattere consulenziale

MCD: il giudice → art.101 e 108 Cost. Non può partecipare all'interesse, ma esprimere «consulenze» nell'interesse della legge, senza legame ad un fine pubblico specifico

Il controllo neo-cavouriano: l'unico grado

- Fase di controllo → **Sezioni regionali di controllo.** Verifica del «ciclo di bilancio» attraverso atto (bilancio di previsione/rendiconto): legittimità/irregolarità (art. 100 comma 2 prima parte; art. 5 comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012; art. 20 della l. n. 243/2012, d.l. 174/2011, d.lgs. n. 149/2011). Caratteristiche
  - **Officiosa e necessaria**
  - Monitoria: assenza di obbligo di difesa tecnica; assenza di controparte pubblica ;
  - Poteri istruttori «inquisitori»
  - Definizione del *thema decidemdum* (poste che incidono sul saldo)
- Fase dispositiva → **Sezioni riunite speciale composizione. Art. 11 codice giustizia contabile; art. 121 e ss. c.g.c.**
  - Dispositivo
  - Contraddittorio necessario completo
  - Principio della doppia perimetrazione
  - Principio del parallelismo

Il diritto sul bilancio (art. 81 e 100 Cost.)

il diritto del bilancio è, per definizione, un diritto dinamico (come il bene che ne è oggetto), perché si declina nel tempo, cfr. **C. Cost. sentenza n. 6/2019**: (§ 4.1.3.1 cons. in diritto) «*Questa Corte ha più volte messo in luce la peculiarità del diritto del bilancio, il quale regola una materia dinamica, in continuo divenire, ancor più accentuato dalle rapide trasformazioni dell'economia globalizzata, e ha quindi adeguato il proprio sindacato sulle leggi finanziarie a tale incomprimibile scenario, in particolare elaborando il principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della "bilancia finanziaria" verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese. Armonica simmetria che deve essere perseguita sia in sede legislativa, sia in sede amministrativa, secondo i canoni del nostro ordinamento*». L'espressione diritto del bilancio è assi evocativa e appare un chiaro riferimento ad una delle opere fondative del pensiero sul bilancio, sembra parafrasare P**. LABAND, Zur Lehre Vom Budgetrecht (1886), trad. it di Clemente Forte**, Il diritto del bilancio, Milano, 2007. In questo contesto, dove il bilancio, differenza dell'impostazione del noto giurista tedesco, è una legge sostanziale (cfr. C. cost. sent. n. 10/2016 che espressamente attribuisce effetti novativi alla legge di bilancio) ed il precetto dell'equilibrio, declinato in termini dinamici, ne costituisce l'architrave. Infatti è dinamico proprio l'oggetto del diritto**, il bilancio pubblico. Esso non è solo un documento di previsione né solo il rendiconto ma una articolazione dinamica continua tra previsione e verifica della gestione**, all'inseguimento dell'adeguamento della "bilancia finanziaria".

Concetti base

- **Diritto del bilancio**
  - «sul» → fonti sulla formazione
  - «per» → controlli politici, amministrativi, giurisdzionali
  - «di» → **il bilancio come prodotto artificiale.** Bene giuridico ciclico che rappresenta e organizza l'allocazione delle risorse

L’obbligo di rendicontazione pubblica (art. 81 comma 4 e 100 Cost)

Nel definire i caratteri essenziali dell’obbligazione di rendiconto si è affermato che;

- l’**oggetto** della prestazione è fare ed esibire un conto;
- **causa giuridica** è giustificare un operato di affari d’altri;
- **titolo giuridico** è il fatto di gestione.

(G.A. NUTI, L’obbligazione di rendiconto, Milano 1954, passim)

Fonte: sovranità popolare, centralità del parlamento (art. 1 Cost.) → Corte cost. n. 228/2017 e 49/2018: a) «*La trasparenza dei conti….per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività*». E poi il legame col concetto di “responsabilità”; b) inoltre valore del D.lgs.118/2011 come «legge organica» → **la democrazia cognitiva di Habermas**

«Il rispetto dei termini e degli adempimenti previsti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione – nel caso di specie **le disposizioni interposte che fissano gli obblighi di rendicontazione costituiscono**, all’un tempo, **norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all’armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di equilibrio dei bilanci** di cui all’art. 81 Cost. (in tal senso sentenza n. 184 del 2016) – comporta comunque l’attuazione immediata e sequenziale di tutte le operazioni previste nel tempo dal legislatore nazionale per porre rimedio alle situazioni critiche degli enti territoriali» (sent. 49/2018).

Bene pubblico ed esercizio «sostanziale» della sovranità. Legge di previsione e …

- **Legge di bilancio (previsione)** come legge sostanziale dell'art. 81 per effetto della rimozione del vecchio terzo comma → **espressione di scelte allocative** → Rapporto tra fini e mezzi.

- *similiter* delibere amministrative che approvano il bilancio negli enti locali → indirizzo politico amministrativo

- La **volontà: espressione del processo di decisione → si esprime nell'indirizzo politico che attraversa gli organi e le istituzioni dello Stato costituzionale**. → sostanza della coerenza tra mezzi e fini.
- Coerenza con la disciplina del bilancio: verifica che la sovranità si eserciti nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1 Cost.)
- Ancora oggi il bilancio è uno strumento di indirizzo (art. 23 Cost., entrate da prelevare per missioni e programmi da realizzare) ed autorizzazione (parte spesa. Il prelievo è «giustificato» dalle spese, art. 53 Cost.): vi è infatti un rapporto ancipite tra progressività del prelievo e funzione redistributiva dell'output. **Il bilancio, dunque, ha in sé, sin dall'origine un contenuto sostanziale in quanto è uno strumento di attribuzione di un potere (organizzazione).**

La disciplina sul bilancio «bene pubblico»

1. **Fonti sulla formazione**

- *Costituzione. Art. 81 norma procedurale? Giur costituzionale intertemporale infatti applica vecchia formulazione ma allo stesso tempo lo riqualifica, sentenze n. 70, n. 115 e n. 309 del 2012; n. 51 del 2013, peraltro sulla scorta di quanto affermato già nella sentenza n. 213 del 2008) → norma sostanziale individuando la ratio in altre norme: art. 3, art. 97. Cfr anche sent. Robin Tax 10/2015: l'equilibrio è un «valore» → sent, n. 260/1990 e n. 10/2016 su «zona franca»*
- *Legge rinforzata → sentenza n. 88/2014. Oggetto e parametro del giudizio di cost.tà*
- *Leggi statali sulla armonizzazione (art. 81 e 97[1] Cost. art. 5 L. cost. 1/2012 e 81[6]) e sul coordinamento (artt. 117 commi 1 e 3 Cost.).* **("norme sulla normazione". Scaccia-Rivosecchi) → prevalenza logico sostanziale su altre leggi. In questo senso sono legge «organiche»**
- *Leggi regionali* (anche norme regionali cfr. sent. n. 184/2016 e n. 49/2018);

2. **Diritto sostanziale** → disciplina dei saldi; principi contabili su centralità democratica della programmazione e del controllo sulla stessa per le scelte allocative effettività di tali scelte (disciplina ripiano; correttezza della rendicontazione,);.
3. **Diritto «processuale»** → misure correttive imposte/controlli di vario genre

La legge cost. n. 1/2012. In sintesi

1. **Declina i principi di equilibrio di bilancio** e di **sostenibilità del debito rinviando a legge rinforzata (art. 81 comma 6 Cost.)** (a valere per lo Stato e per tutti i livelli di governo)
2. Eleva il rango legislativo della **legge di bilancio da "formale" a "sostanziale"**, attraverso l'abolizione del divieto di introdurre, con essa, nuovi tributi e nuove spese.
3. **L'armonizzazione** dei bilanci pubblici diventa materia di **legislazione** esclusiva
4. Ridisegna i rapporti tra le autonomie territoriali e lo Stato → **rispetto dell'equilibrio** dei relativi bilanci=divieto di ricorso indiscriminato all'indebitamento (ossia impieghi coperti con risorse di «terzi»

   a) **Dimensione esterna. Il terzo è il «mercato»** Il riconoscimento dell' «**autonomia finanziaria** di entrata e di spesa» (art. 119 Cost.) è **condizionata**

   - all'obbligo di **concorrere** ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'unione europea
   - OMT della l. n. 243/2012

   b) **Dimensione interna. Il «terzo» è il reciproco dell'autonomia.** La sostenibilità dell'equilibrio diventa funzione
      - *della proporzione tra risorse e funzioni attribuite (art. 119 comma 4 Cost.)*
      - *Della distribuzione di competenze tra autonomie e Stato centrale.*
        - *Limite della golden rule ex art. 119 comma 6 Cost.*
        - *Obbligo di attivare i poteri sostitutivi ex art. 120 Cost.*

Art. 117 Cost. La competenza esclusiva di armonizzazione e quella concorrente di «coordinamento»

- **Comma 1.** La potestà legislativa e` esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei **vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario** e dagli obblighi internazionali.
- **Comma 2.** Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:
  - e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; **sistema tributario e contabile dello Stato**; **armonizzazione dei bilanci pubblici**; perequazione delle risorse finanziarie
  - m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- Comma 3. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: […] **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**

Art. 119 Cost.: aggiornamento

1. Il riconoscimento dell' «**autonomia finanziaria** di entrata e di spesa» (art. 119 Cost.) è **condizionata**
   - al **rispetto dell'equilibrio** dei relativi bilanci;
   - all'obbligo di **concorrere** ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'unione europea.

2. Per gli Enti territoriali è prevista la possibilità di ricorrere **all'indebitamento per le sole spese di investimento** previa predisposizione di piani di ammortamento e con il vincolo di assicurare il **rispetto dell'equilibrio per il complesso degli enti di ciascuna Regione, compresa la Regione medesima**.

Vecchio e nuovo articolo 81: teoria sostanziale

Art. 81 vecchio testo	Art. 81 nuovo testo
Le camere approvano ogni anno **i bilanci** ed il **rendiconto consuntivo** presentati dal governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.	Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento e` consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano **con legge** il bilancio e il **rendiconto consuntivo** presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad **assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese** dei bilanci e la **sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni** sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale

Il sistema delle fonti Ue

- **Fonti originarie**:(Trattato Ue, Trattato Tfue, Carta dei diritti fondamentali, Trattato Ceea)

Caso Wightman 2018 (C-621/2018). A tale proposito, si deve ricordare che i trattati istitutivi, che costituiscono la carta costituzionale di base dell'Unione (sentenza del 23 aprile 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23), hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 157 e giurisprudenza citata].

- **Principi generali del diritto dell'Unione:** In origine solo in norma su resp. (340 TFUE ex 215 TCE) «nucleo duro» non modificabile (Parere 1/1991 su adesione a SEE). La competenza della Corte di giustizia è norma costituzionale.

  Tale competenza genera il diritto vivente UE (Cilfit 1982)

  Ora saldatura con le norme della CDFUE: caso *Vera Egenberger*, sentenza 17 aprile 2018, nella causa C-414/16.

  Divieto di non discriminazione principio generale. I divieti sono auto-esecutivi (punti 76-78). Derogabili dai tratti, così ad esempio tutela giurisdizionale Cgue, derogabile in alcuni casi

  Capacità di derogare a norma costituzionali interne: caso *Michaniki* (C-213/07)

- **Fonti derivate**: regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Capacità di derogare a norma costituzionali in combinazione principi generali
- **Altre Fonti**: accordi internazionali. Le sentenze della Corte di giustizia: il valore di precedente vincolante: art. 99 regolamento di procedura CgUe; *Sentenza Corte giust., sent. 27 marzo 1963, cause riunite da 28 a 30/62, Da Costa, ECLI:EU:C:1963:6; Corte giust., sent. 6 ottobre 1982, causa 283/81, CILFIT, ECLI:EU:C:1982:335.*

Nozione di interessi finanziarie Ue e interni

C-157/21	Sentenza (GU)	18/03/2022	Polonia / Parlamento e Consiglio (C.d. Conditionality Judment)

297 La Corte ha inoltre dichiarato che la nozione di «interessi finanziari» dell'Unione, ai sensi dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, **comprende non solo le entrate messe a disposizione del bilancio dell'Unione, ma anche le spese coperte da tale bilancio** (sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 183). Tale nozione è quindi rilevante non solo nel contesto delle misure di lotta contro le irregolarità e la frode di cui a tale disposizione, ma anche per la sana gestione finanziaria di tale bilancio, dal momento che la tutela di tali interessi finanziari contribuisce parimenti a tale sana gestione.

Interessi finanziari Ue= **relazione tra Ue** e il bene della vita bilancio, articolato in entrate e spese→ buon fine dell' approvvigionamento delle risorse e della destinazione degli impieghi

Interessi finanziari interni= relazione tra «popolo» (declinabile in comunità locali, nazionale, Ue) e **bilancio inteso come sistema di informazioni (il ciclo) sull'allocazione delle risorse (C. cost. sent. n. 184/2016)**

Cosa sono gli interessi «adespoti»?

La disciplina europea «primaria» sul bilancio: A) le politiche economiche degli Stati membri

- Lettura integrata degli artt. 3 e 122 TFUE (enuncianti rispettivamente gli obiettivi della UE e del SEBC) → **principio di stabilità**
- numerose disposizioni che associano crescita economica e sostenibilità finanziaria (**cfr. art. 4 TUE** e artt. 119 e ss. TFUE). **Equilibrio e come strumento di sviluppo**. Sintonia con Costituzione italiana.
- **Protocollo convergenza: stabilità cambi; stabilità prezzi; rapporto deficit; rapporto debito**
- **artt. 121 e 126 TFUE**. Divieto di disavanzi eccessivi (comma 1). Sorveglianza multilateriale (e criteri: coma 2). Procedura con early warning Commissione, proposta e poi decisione del Consiglio (comma 3 e ss**.). A differenza che per le altre procedure d'infrazione di obblighi comunitari, non può essere giustiziata davanti alla Corte di giustizia (art. 126, § 10), il che connota la ridetta procedura come una decisione eminentemente ed esclusivamente politica**
- **Protocollo disavanzi eccessivi**
  - (Articolo 1) I valori di riferimento di cui all'articolo 126, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sono: - il 3 % per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato; - il 60 % per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.
  - (Articolo 2) Nell'articolo 126 del trattato e nel presente protocollo: - per pubblico, si intende la pubblica amministrazione, vale a dire l'amministrazione statale, regionale o locale e i fondi di previdenza sociale, ad esclusione delle operazioni commerciali, quali definiti nel Sistema europeo di conti economici integrati; - per disavanzo, si intende l'indebitamento netto quale definito nel Sistema europeo di conti economici integrati; - **per investimento, si intende la formazione lorda di capitale fisso, quale definita nel Sistema europeo di conti economici integrati;** - per debito, si intende il debito lordo al valore nominale in essere alla fine dell'esercizio e consolidato tra e nei settori della pubblica amministrazione quale definita nel primo trattino.

Indebitamento, Saldi, Limiti e Strumenti Atipici. Le parole chiave

Protocollo n. 12 TFUE → IL SEC (reg. 549/2013). SFP 20.68

- **Indebitamento** → 1.118; 1.125; 20.71, 20.72 = saldo di competenza di prestiti attivi (crediti) e passivi (debiti), in due conti: conto patrimoniale (dove è uguale a risparmio trasferimenti in conto cap); conti finanziari . Per PA è uguale a saldo entrate e spese (8.100 e 20.72) Per conti cfr. 1.118; .5.16
- **Debito** → 20.143 + Tavola 28. La somma delle **passività finanziarie** si può considerare come delle consistenze di debito
- Passività finanziarie. → **Operazioni finanziarie** sottostanti: stessa classificazione 5.14. Categorie 2.121; 20129 e ss.
- **Transazione: contropartatita finanziarie 5.13;**
- **Patrimonio netto.** → **20.146; 20.149; relazione indeb/accred: 20.117. Risparmio+trasferimenti in conto cap. residuo senza contropartita 4.145-46; 4.152**
- **Investimenti** → **3.124**

Saldi interni

Articoli 9 - 10 della legge 243 del 2012

- Indebitamento → Investimento (art. 3, commi 17-19 L. n. 350/2003; art. 30 comma 15 della l. n. 289/2002)
- Indebitamento e utilizzo avanzo di amministrazione → rispetto saldo finanza pubblica
- Saldo di finanza pubblica → Titolo 1,2,3,4,5 entrate finali – 1,2,3 Spesa finale (previsione – rendiconto)
- Saldo finanza pubblica non negativo esclude FPV (almeno inizialmente) e Avanzo
- Ammortamento del debito → vita utile del bene

B) Il diritto del Bilancio Ue= Fonti

1. Parte VI, Titolo II "Disposizioni finanziarie" del TFUE (artt. 310-325). Dal punto di vista del principio di attribuzione, la disciplina del bilancio Ue è una competenza di auto-organizzazione: **si comporta alla stregua di una attribuzione esclusiva**, **anche se non ricade nell'elenco tassativo dell'art. 3 TFUE**. Perciò, può interferire, oltre che con le competenze esclusive in senso stretto, con quelle concorrenti (art. 2 e 4 TFUE).
2. il Regolamento Finanziario (RF), che è previsto dall'art. 322 del TFUE. Nel Luglio 2018 è stato approvato il nuovo RF attualmente vigente, ossia il **Reg. (UE, Euratom) N. 1046/2018** (più noto come "Regolamento Omnibus"). Esso è stato pubblicato sulla GUUE (Serie L 193/1) il 30.07.2018 ed è entrato in vigore il 2.08.2018, anche se alcune disposizioni previste dal RF sono entrate in vigore in date successive.
3. Il RF è articolato in tre Parti. La parte più significativa è la Parte Prima che è imperniata su 16 Titoli e 269 articoli. **I primi quattro Titoli della Parte Prima concernono il bilancio dell'UE e le principali "modalità di esecuzione" (gestione "diretta", gestione "concorrente" e gestione "indiretta").**

Parallelismo: art. 81 comma 6 Cost e art. 117 comma 1 Cost
Diritto del bilancio; leggi di bilancio; leggi sul bilancio

Le norme sul bilancio Ue: la struttura del bilancio Ue

I sistema di finanza pubblica dell'UE è strutturato intorno a tre capisaldi:
entrate: le "risorse proprie" dell'UE. **l'art. 311 TFUE** stabilisce che sui mezzi finanziari dell'Unione decide il Consiglio all'unanimità, con il Parlamento Ue che, a margine, gioca solo un ruolo consultivo

a) spese: il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP). Il QFP, in sostanza, costituisce il piano di spesa pluriennale dell'UE. Fissa un limite legale per il bilancio annuale, ma non autorizza spesa → **art. 312 TFUE**
b) spese: **il bilancio annuale (art. 313 e ss TFUE) opera nei limiti di stanziamento del QFP** (art. 312 TFUE). I bilancio dell'UE è l'Atto con il quale le "autorità di bilancio" (Consiglio dell'UE e Parlamento Europeo), ogni anno, autorizzano, sulla base della proposta preliminare della Commissione Europea, le spese per finanziare le politiche dell'UE. Il bilancio deve quindi essere adottato nel rispetto delle disposizioni
    i. dei trattati e
    ii. delle istruzioni stabilite nel "regolamento finanziario", che attualmente corrisponde al Reg. n. 1046/2018/Ue

Le basi giuridiche del RF ed i contenuti

A. Le basi giuridiche evocate dal Regolamento dimostrano la connessione della disciplina finanziaria con gli obiettivi di diritto sostanziale→ **la connessione tra bilancio e scopi dell'UE (il bilancio come competenza esclusiva di organizzazione).** Sono infatti citati

1. L'art. 322 lett. a) TFUE
2. l'articolo 46, lettera d) [occupazione],
3. l'articolo 149, l'articolo 153, paragrafo 2, lettera a), gli articoli 164, 172, 175, 177 e 178 [coesione territoriale],
4. l'articolo 189, paragrafo 2, l'articolo 212 [cooperazione paesi terzi], paragrafo 2, l'articolo 322, paragrafo 1,
5. l'articolo 349, [Bilancio UE] in combinato disposto con il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 106-bis.

B. Contenuti→ saldi, scopi di destinazione; controlli (fare parallelo con art. 81 comma 6 Cost. e art. 5 della l. cost. 1/2012) . L'art. 317 TFUE, al secondo comma, stabilisce che il "regolamento (finanziario)" non si deve limitare a stabilire le norme per l'esecuzione, ma deve prevedere gli "obblighi di controllo e di revisione contabile degli Stati membri" che concorrono all'esecuzione del bilancio (comunitario) "e le responsabilità che ne derivano".

Le leggi «di» bilancio Ue: Il QFP e il rapporto col bilancio annuale

1. il QFP contribuisce a rafforzare la disciplina di bilancio, dal momento che fissa dei massimali per gli stanziamenti di impegno a livello di singole rubriche e un massimale globale per gli **stanziamenti di spesa ("appropriations for payments**"). Essi costituiscono limite legale del successivo bilancio. Tuttavia non conferiscono assolutamente una autorizzazione legale all'impegno e al pagamento. **L'autorizzazione formale di impegni e spese compete solo al bilancio annuale**;
2. È suddiviso in rubriche (headings) e sotto-rubriche (programmi pluriennali) che corrispondono alle principali priorità di policy dell'UE. Le rubriche (e sotto-rubriche) del QFP, quindi, sono le grandi categorie di spese (come le nostre missioni). Ai sensi dell'art. 312 TFUE Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività (policy) dell'Unione
3. Per ciascuna rubrica sono previsti i Programmi pluriennali di intervento dell'UE su periodi di programmazione di durata variabile (dopo la riforma del sistema finanziario del 1988, si sono succeduti QFP quinquennali e settennali).
4. alcuni Programmi/Fondi dell'UE non vengono iscritti nell'ambito del QFP e nei bilanci annuali
5. Rendiconto Ue →la procedura di scarico

L’esecuzione del bilancio

Dal punto di vista esecutivo, la Commissione è responsabile dell’esecuzione del bilancio, sia per quanto concerne le entrate, che per le spese (artt. 317-319 TFUE), nei limiti degli stanziamenti autorizzati. La Commissione opera sotto la vigilanza reciproca delle altre istituzioni europee, ma anche, come si vedrà a breve, degli Stati membri.

Più nel dettaglio, il regolamento finanziario prevede che la Commissione può eseguire il bilancio con una delle seguenti modalità:

(i) direttamente, attraverso i suoi dipartimenti o attraverso agenzie esecutive («**gestione diretta**»);

(ii) nell’ambito della gestione concorrente con gli Stati membri («**gestione concorrente**»);

(iii) indirettamente, affidando i compiti di esecuzione del bilancio a entità o persone quali paesi terzi, organizzazioni internazionali e altri («**gestione indiretta**»).

L’esecuzione del bilancio (segue)

A. Gestione diretta —> si tratta infatti di **finanziamenti gestiti centralmente e direttamente** dalla Commissione Europea che, attraverso la pubblicazione di bandi di gara (Call for tender) e di inviti a presentare proposte (Call for proposal), valuta i progetti erogando i contributi in base a principi e criteri stabiliti dalle singole Direzioni
B. Gestione indiretta —> **sono i c.d. fondi strutturali** per la politica regionale dell’UE (fondi SIIE) , ovvero tutte quelle azioni attraverso le quali l'UE promuove la coesione e cerca di ridurre il divario economico e sociale tra le regioni europee. In questo caso si crea un rapporto diretto tra le istituzioni regionali e nazionali e i beneficiari.
C. Gestione concorrente —> nell'ambito della gestione concorrente, sia la Commissione europea che le autorità nazionali degli Stati membri, ad esempio i ministeri e le istituzioni pubbliche, sono responsabili della gestione di un determinato programma. **È gestito in questo modo circa il 70% dei programmi dell’UE**. Ad esempio, se sei un agricoltore dell'UE e hai un progetto per iniziare a coltivare pomodori biologici, sarai ammissibile per richiedere fondi nell'ambito della politica agricola comune (PAC). A questo fine dovresti passare attraverso il ministero dell'Agricoltura del tuo paese, o un'istituzione equivalente, incaricata di gestire i fondi per il tuo progetto a nome dell’UE.

Disciplina fondi comunitari

Regolamento fondi SIE. REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 del PARLAMENTO EUROPEO e del CONSIGLIO del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni

a. sul Fondo europeo di sviluppo regionale,
b. sul Fondo sociale europeo,
c. sul Fondo di coesione,
d. sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
e. sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

Sistema di gestione indiretta o concorrente con approvazione dei progetti, anticipazione e trasferimento a rendicontazione

Come avviene il controllo del bilancio dell'UE?

Controllo politico

L'esecuzione del bilancio annuale dell'UE viene verificata nell'ambito della cosiddetta **procedura di scarico del bilancio (art. 317 e ss. TFUE).**

Art. 318 TFUE: ogni anno la Commissione sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni del bilancio [//conto del bilancio]. Inoltre, essa comunica loro un bilancio finanziario che espone l'attivo e il passivo dell'Unione [//stato patrimoniale] … una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti.

Il Consiglio esamina:

- i conti dell'UE relativi a un determinato esercizio finanziario, gli stati finanziari e la relazione di valutazione delle finanze dell'UE basata sui risultati conseguiti. Tutti questi dati sono forniti dalla Commissione
- la relazione annuale e la dichiarazione di affidabilità della Corte dei conti europea, revisore esterno dell'UE

Il Parlamento europeo decide se approvare come è stato eseguito il bilancio per un determinato anno (se "concedere lo scarico") su raccomandazione del Consiglio.

Il mancato discarico non ha effetti giuridici, salvo essere legata politicamente alla **possibilità di una mozione di censura (art. 17, paragrafo 8, TUE e art. 234 TFUE. Articolo 127 del Regolamento del Parlamento europeo)**

Controllo giuridico→ Corte di giustizia + Corte dei conti europea

Sistema del doppio controllo, politico-rappresentativo (art. 10 TUE) e giurisdizionale (art. 19 TUE)

Sentenza della Corte (grande sezione) del 27 febbraio 2007, *Segi*, Causa C-355/04 P; ECLI:EU:C:2007:116]

51. *I ricorrenti, tuttavia, non possono fondatamente affermare di essere privi di qualsiasi tutela giurisdizionale. Come risulta dall'art. 6 UE, l'Unione è fondata sul principio dello Stato di diritto e rispetta i diritti fondamentali quali principi generali del diritto comunitario. Ne consegue che le istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti ai Trattati e ai principi generali di diritto, al pari degli Stati membri quando danno attuazione al diritto dell'Unione.*

Art. 10 TUE

1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.
2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.
Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

Principio di universalità di bilancio e NGUE

1. I principio di universalità del bilancio (si veda l'articolo 20 del RF vigente), in termini semplificati, dispone che tutte le entrate vanno a coprire, indistintamente, tutte le uscite del bilancio comunitario. Altrimenti detto, non vi è un'associazione diretta fra una determinata spesa dell'UE e una specifica fonte di finanziamento per quella spesa.
2. Anche per questo principio **sussistono eccezioni di varia natura**, disciplinate **dall'art. 21 dello stesso RF**, fra cui, appunto, quella inerente alle "***external assigned resources***". Per una spiegazione più esaustiva di alcuni tecnicismi inerenti al sistema di finanza pubblica dell'UE, non certamente di immediata lettura, si rimanda a:
   Bonetti A. (2010); *Finalità e struttura del bilancio dell'Unione Europea*; Centro Studi POLITEIA (Avigliano), *Working Paper* n. 1.
   - **Le risorse finanziarie aggiuntive raccolte dall'UE tramite il dispositivo giuridico NGUE** e le relative spese non vengono iscritte nel QFP e nei bilanci annuali. Questo perché, come spiegato nei precedenti post, sono "**entrate con destinazione specifica esterne**", che costituiscono una eccezione, disciplinata dal Regolamento Finanziario vigente, al principio di universalità del bilancio. Si rinvia D'Alfonso A. (2020), *Next Generation EU. A European Instrument to Counter the impact of the coronavirus pandemic*, European Parliamentary Research Service; PE 652.000, July 2020.

Il Next Generation Ue

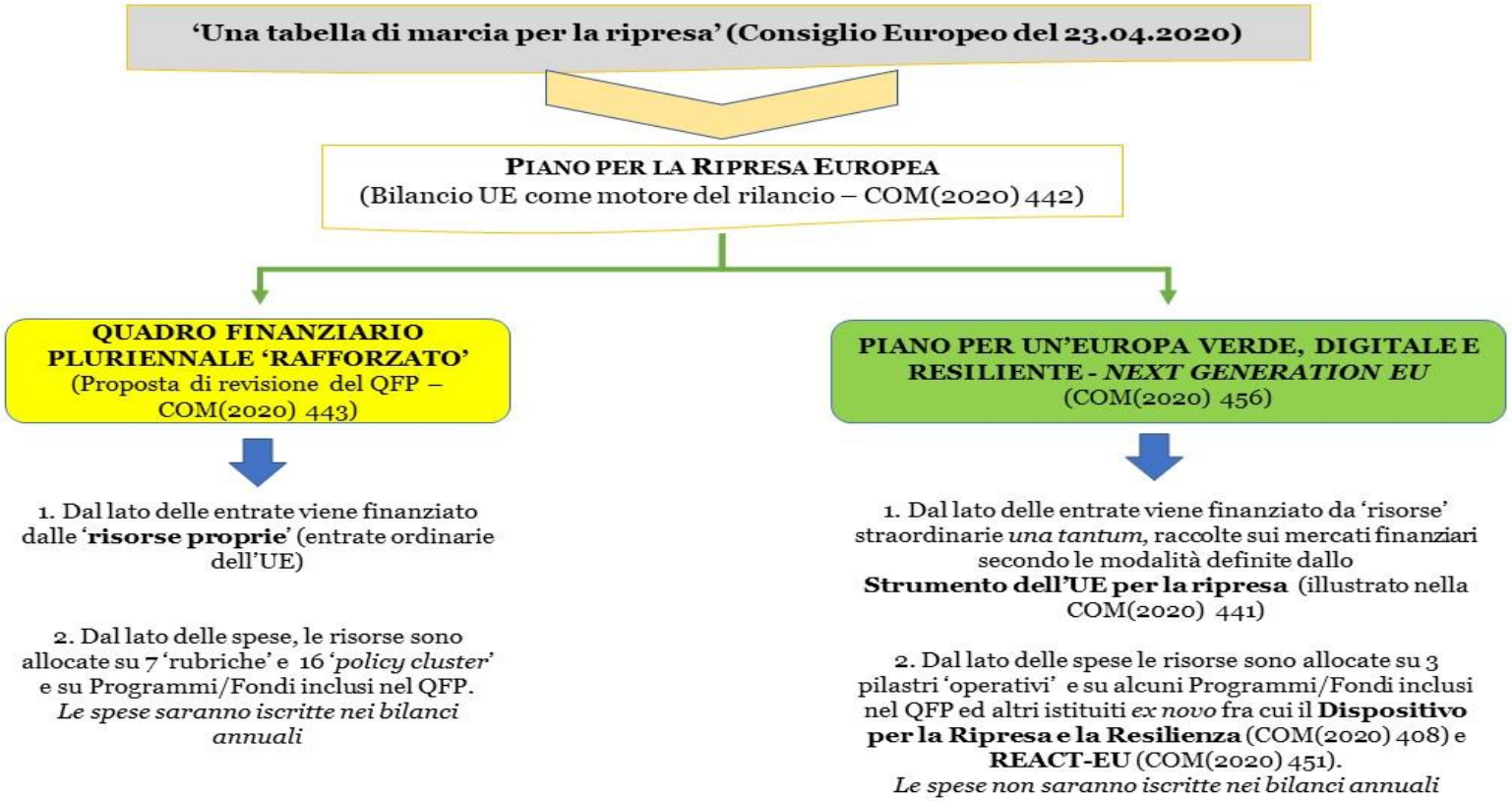
Dopo gli accordi raggiunti nel corso del Consiglio Europeo del 17-21 Luglio 2020, confermati il 10 Novembre, è stato pubblicato sulla GUUE del 22.12.2020 il pacchetto legislativo sul QFP 2021-2027 dell'UE e su *Next Generation EU*. Si segnalano, in particolare:

- **Decisione (EU, Euratom) n. 2053/2020 del Consiglio** del 14.12.2020 sulle "risorse proprie" (pubblicata sulla GUUE Serie L 424/1 del 15.12.2020). Si noti che tale Decisione – quantunque l'art. 12 disponga che «essa si applica a decorrere dal 1° Gennaio 2021» – non entrerà in vigore fin quando non sarà ratificata da tutti gli Stati Membri.
- il Reg. (UE, Euratom) n. 2093/2020 del Consiglio sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027;
- il Regolamento (UE) n. 2094/2020 del Consiglio che, finalmente, vara in via ufficiale lo **Strumento dell'UE per la ripresa**(attuativo del piano strategico *Next Generation EU – NGEU*).

il QFP è stato integrato con il programma "Next Generation EU" (NGEU), tramite il quale viene conferito alla Commissione europea il potere di contrarre, per conto dell'Unione, prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro, da utilizzare solo per affrontare le conseguenze della pandemia. Di tale cifra, 390 miliardi sarebbero destinati a sovvenzioni e 360 miliardi a prestiti.

Quindi, le risorse Next Generation Eu si aggiungono e si integrano al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, NGEU si configura come uno strumento di natura emergenziale, di durata temporanea e valenza *una tantum*, utilizzabile esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa

La struttura del Bilancio UE NGUE



Le fonti europee del NGEU

Accordi raggiunti nel corso del **Consiglio Europeo del 10 e 11 Dicembre 2020**, è stato pubblicato sulla GUUE del 22.12.2020 il pacchetto legislativo sul **Quadro Finanziario Pluriennale (bilancio pluriennale) 2021-2027 dell'UE** e su ***Next Generation EU***. Si segnalano, in particolare:

i. Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom (GU L 424 del 15.12.2020, pag. 1). Prevsione del debito (punto 14) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10046-2020-INIT/it/pdf

ii. il **Reg. (UE, Euratom) n. 2093/2020** del Consiglio sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. Il regolamento fissa i massimali (importo massimo) annuali che possono essere spesi nelle politiche dell'Unione europea (Unione) nel periodo 2021-2027. I bilanci annuali adottati nel corso di tale periodo devono rispettare tale quadro globale.

iii. il **Regolamento (UE) n. 2094/2020** del Consiglio che, finalmente, vara in via ufficiale lo Strumento dell'UE per la ripresa (attuativo del piano strategico ***Next Generation EU – NGEU***)

iv. REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza → rinvio a norme fondi SIIE

v. Regolamento (UE) n. 2092 per la protezione del bilancio tramite lo Stato di diritto. **Strumento a regime.**

DIFFERENZE E ANALOGIE CON LA GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI

ANALOGIE

- Possibilità di utilizzo strumenti già in uso per fondi SIE (es. opzioni di costo semplificato se richiamati negli avvisi/atti di assegnazione AACC)
- Processi di gestione ispirati al mondo delle Politiche di Coesione (ad es.: gestione finanziaria)
- Verifica della regolarità, prevenzione, individuazione, correzione di frode, corruzione, conflitto di interesse e doppio finanziamento
- Impegno comune in tema di rafforzamento della capacità amministrativa e semplificazione

DIFFERENZE

- Regolamento di riferimento specifico 241/2021 (incluso nella categoria degli strumenti a gestione diretta UE)
- Rendicontazione alla CE focalizzata sui risultati (target e milestone) per ottenere il rimborso di tranche di finanziamento UE non connesse all'avanzamento della spesa
- Ammontare di risorse rilevante e tempistica attuativa ridotta (ultimi target al 30 giugno 2026)
- Ulteriori requisiti specifici (DNSH, tagging digital e climate, priorità trasversali, etc…)

REGOLAMENTO (UE) 2021/241 → il c.d. regolamento sullo Stato di diritto: alcune disposizioni fondamentali

a. Art. 6: richiamo delle risorse e qualificazione del "dispositivo" come regolamento di attuazione del next generation "Le misure di cui all'articolo 1 del **regolamento (UE) 2020/2094** sono attuate nell'ambito del dispositivo"
b. **Art. 7: passarella dalla gestione concorrente**. Regolamento integrato fondi in corso di approvazione: in particolare gli articoli 177 (fondi), 322, paragrafo 1,lettera a), e 349,
c. **Art. 8.** 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
d. nell'art. 10, collegamento al PSC "Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica): La Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 126, paragrafi 8 o 11, TFUE, decida che uno Stato membro n**on ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio(**25).

Stato di diritto

Definizione: stato che si fonda sulla supremazia del diritto. BUZZACCHI: ordinamento in cui il potere concreto è sottoposto a limiti che provengono da una legge espressa da un organo che ha una legittimazione democratica, diretta o indiretta,

Scopo: protezione dell'individuo dallo Stato (concezione liberale che suopera quella hobbesiana di protezione reciproca) .

Piano organizzazione: (a) Separazione tra prevedere (previo) e provvedere; (b) Giudici mezzo e oggetto della limitazione. Centralità della giurisdizione.

Variazioni sul tema

Rechtsstat: principio di legalità come «autovincolo». Sfera individuale protetto solo quando collima con interesse generale

Rule of Law: supremazia della legge quale atto del Parlamento, ma allo stesso tempo subordinazione della legge al common law, che ingloba garanzie processuali, diritti, persino privilegi (higher law)

Riserva di legge + principio di legalità (Italia e Francia): affermazione della preferenza della legge e quindi della garanzia dei diritti

Regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato

Lo Stato di diritto è uno dei valori fondanti dell'Unione europea (art. 2 TUE).
Il rispetto dello Stato di diritto è inoltre fondamentale per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e per l'uso efficace dei finanziamenti dell'Unione.
A partire dal 2021, il bilancio dell'Unione dispone di un ulteriore livello di protezione nei casi in cui le violazioni dei principi dello Stato di diritto incidano o rischino di ledere gli **interessi finanziari dell'UE**.
Ciò è dovuto a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE, noto anche come "regolamento sulla condizionalità", in vigore dal gennaio 2021. Considerando n. 15
Questo nuovo regime di condizionalità consente all'UE di adottare misure come la sospensione dei pagamenti o le rettifiche finanziarie per proteggere il bilancio. Allo stesso tempo, i destinatari finali e i beneficiari dei fondi dell'Unione dovrebbero continuare a ricevere i pagamenti direttamente dagli Stati membri interessati.
Orientamenti Commissione sull'applicazione del regolamento del 2 marzo 2022 orientamenti sono stati elaborati attraverso un processo completo che ha incluso anche consultazioni con il Parlamento europeo e gli Stati membri dell'UE. Inoltre, tengono conto delle **sentenze della Corte di giustizia europea nelle cause C-156/21 e C-157/21 pubblicate il 16 febbraio 2022.**

L’approvazione del PNRR nazionale (REGOLAMENTO (UE) 2021/241)

- I PNRR vengono presentati alla Commissione europea dagli Stati che intendono ricevere contributi finanziari (art. 18 del Regolamento (UE) 2021/241): si tratta di documenti articolati e motivati addotti a sostegno della richiesta (art. 18, par. 4, del Regolamento).
- A seguito dell’istruttoria svolta su di essi dalla Commissione europea, in stretta collaborazione con gli Stati membri, la Commissione presenta una proposta a cui fa seguito una “decisione di esecuzione” del Consiglio dell’Unione europea che approva la valutazione del PNRR da parte della Commissione (art. 20, par. 1, del Regolamento) sulla proposta di Piano in cui sono stabiliti «le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato membro, compresi i traguardi e gli obiettivi e i contributi finanziari», nonché, nel caso in cui (come accaduto per l’Italia) sia richiesto anche un sostegno sotto forma di prestito, l’importo di tale sostegno «e le riforme e i progetti di investimento supplementari che lo Stato membro deve attuare avvalendosi di tale prestito, compresi i traguardi e gli obiettivi supplementari» (art. 20, parr. 2 e 3, del Regolamento).
- Con la decisione di esecuzione del Consiglio dell’Unione europea, lo Stato membro «perde la disponibilità dei contenuti del proprio Piano» (Clarich, 2021, 1028; Cintioli, 2021, 87; Cecchetti, 2022, 283).
- Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia → D.L. n. 77/2021
- In disparte la tesi secondo la quale il PNRR sarebbe stato legificato dal decreto-legge n. 77 del 2021 sulla governance del Piano e della relativa legge di conversione con la quale il Parlamento avrebbe sostanzialmente approvato l’intero PNRR (Cintioli, 2021, 87 ss.), larga parte della dottrina ha invece qualificato il PNRR come atto di indirizzo politico “normativo”, riprendendo le note categorie del diritto costituzionale (Mortati) sulla funzione idonea ad orientare l’azione di Governo e Parlamento tanto sul piano legislativo quanto su quello amministrativo in relazione ai fini da conseguire.
- Un **esempio, invece, di legificazione degli interventi pianificati** è quello realizzato dall’art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2021, recante “Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti”, con riguardo al meno noto “Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR” (PNC) (per approfondimento: Pajno, 2022), poiché, con la legge di conversione, il Parlamento ha approvato il suddetto Piano che è riportato in dettaglio all’art**. 1, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2021**.

RISORSE DESTINATE ALL'ITALIA

Nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU, l'Italia ha ricevuto risorse afferenti al **Dispositivo di Ripresa e Resilienza (PNRR)** per un importo complessivo pari a € 191,5 miliardi da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del PNRR (di cui **51,4 mld** per Progetti in Essere).

Al fine di finanziare tutti i progetti ritenuti validi e in linea con la strategia del PNRR Italia:

- parte delle risorse sono state stanziate tramite il **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)** per 15,6 mld di €;
- è stato istituito un **Fondo Nazionale Complementare**, per un importo complessivo pari a 30,6 mld di €;
- risorse pari a 13 mld di € sono state assegnate per il tramite del **Fondo React EU**.

191,5 Mld di €
DISPOSITIVO DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)
51,4 Progetti in essere
15,6 FSC

13 Mld di €
FONDO REACT EU

30,6 Mld di €
FONDO NAZIONALE COMPLEMENTARE

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

PNRR: PANORAMICA

6 Missioni – **16** Componenti – **63** Riforme – **134** Investimenti

527
Traguardi & Obiettivi

€ 191,5 Mld
€ 68,9 Mld di sovvenzioni
€ 122,6 Mld di prestiti

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

TIPOLOGIE DI RIFORME PREVISTE

Gli investimenti previsti nel PNRR sono accompagnati da un ampio **sistema di riforme strutturali del Sistema Paese** (n. 63) che sono identificabili e sintetizzabili in **3 macro-tipologie**:

RIFORME ORIZZONTALI

Riforme di natura **trasversale al Sistema economico e sociale** del Paese quali ad esempio le riforme della Pubblica Amministrazione e della Giustizia.

RIFORME ABILITANTI

Riforme **funzionali a garantire la piena attuazione del Piano** e rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali.

Esempi di tali riforme sono:

- Norme di semplificazione degli Appalti pubblici.
- Acquisto ICT
- Legge sulla concorrenza
- Legge delega sulla corruzione
- Federalismo fiscale
- Riduzione tempi di pagamento PA e del tax gap

RIFORME SETTORIALI

Riforme **specifiche di natura settoriale** definite all'interno delle diverse Missioni del Piano.

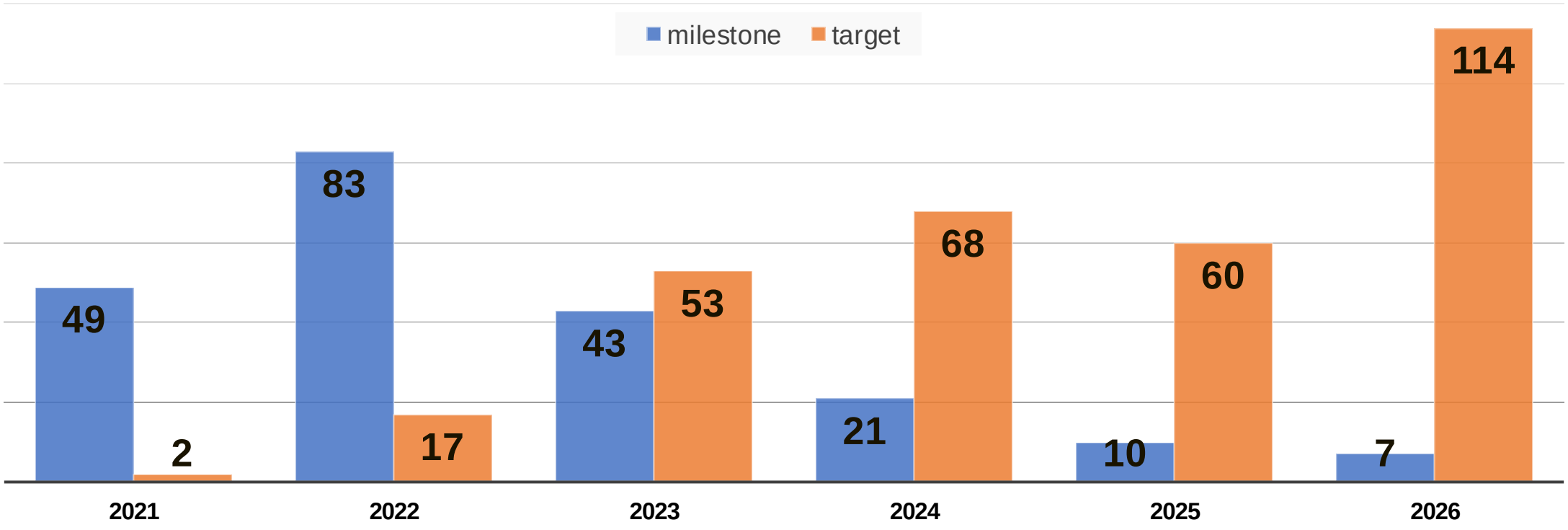
Esempi di tale riforme sono:

- Lavoro, politiche sociali e famiglie
- Istruzione, università e ricerca Trasporti
- Semplificazioni per idrogeno, impianti rinnovabili, infrastrutture di approvvigionamento idrico e altro
- Legge quadro disabilità

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

PNRR: TRAGUARDI & OBIETTIVI

L'Italia potrà richiedere ed ottenere dalla CE i **finanziamenti** spettanti su **base semestrale** solo a fronte dell'effettivo **conseguimento** dei **traguardi** e degli **obiettivi intermedi**, secondo una sequenza temporale predefinita e concordata con le Istituzioni europee, che impone tempi di realizzazione stringenti, molto più rapidi di quelli usuali. In aggiunta a questi ultimi, sono previsti anche specifici traguardi intermedi definiti a livello nazionale con l'obiettivo di monitorare l'avanzamento del Piano.
Si riporta di seguito un **quadro sintetico degli obiettivi quantitativi** e dei **traguardi intermedi UE**, suddivisi per annualità.



Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

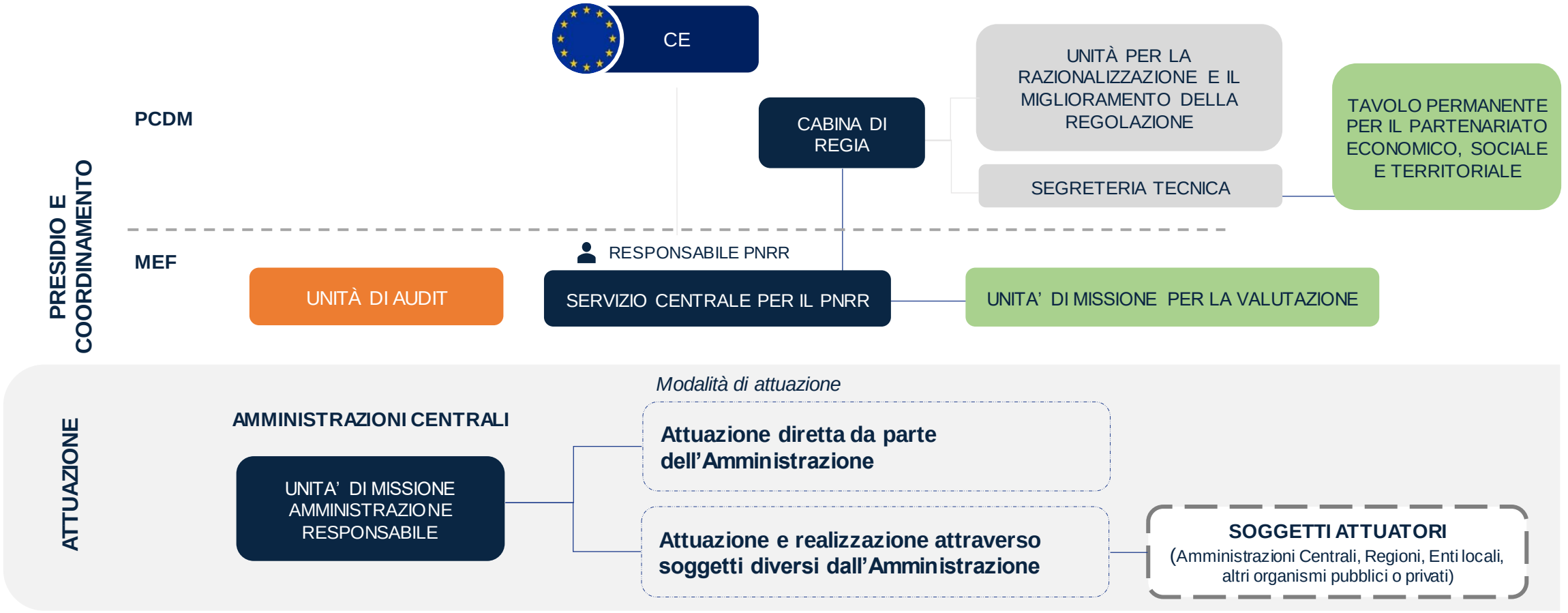
GOVERNACE PNRR – PRESIDIO E COORDINAMENTO

Cabina di Regia	Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è designata ad **analizzare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti** (traguardi e obiettivi) e a **confrontarsi con il partenariato territoriale, economico e sociale** mediante il **Tavolo permanente**. Inoltre, **aggiorna periodicamente il PCM** sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR e propone l'eventuale attivazione dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 12 della L. 108/21 in caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte dei Soggetti attuatori.
Tavolo Permanente Partenariato economico, sociale e territoriale	Esercita **funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR** e **effettua segnalazioni alla Cabina di Regia e al Servizio centrale per il PNRR** in relazione ad ogni profilo ritenuto rilevante ai fini della realizzazione del Piano, al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.
Servizio Centrale PNRR	Rappresenta il **punto di contatto nazionale** per l'attuazione del PNRR e **si articola in sei uffici** per la **gestione e attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo, gestione del Fondo di Rotazione del NGEU-Italia e dei connessi flussi finanziari**. Coordina l'attuazione in Italia del PNRR supportando le Amministrazioni nelle relative attività. Cura i rapporti con le strutture di coordinamento PNRR delle singole Amministrazioni e con la cabina di regia del PNRR. Gestisce il portale del PNRR
Unità di Audit	Effettua **le verifiche di sistema, le verifiche delle operazioni e le verifiche delle performance** (traguardi & obiettivi). Inoltre, predispone un Piano d'indagine generale (Audit Planning Memorandum), che definisce gli obiettivi, l'estensione ed il cronoprogramma delle attività di controllo.
Unità di Missione per la Valutazione	Ha il compito di **accompagnare l'attuazione del Piano**: a) verificando la coerenza di indicatori, traguardi e obiettivi previsti dal PNRR; b) valutando il loro conseguimento per supportare il servizio centrale nel processo di rendicontazione alla CE. Inoltre, predispone i rapporti di valutazione sul conseguimento degli obiettivi del PNRR, contribuendo all'analisi della qualità dei dati del sistema di monitoraggio del Piano.

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

PNRR: MODELLO ORGANIZZATIVO

Al fine di garantire l'efficace attuazione del PNRR e il conseguimento di Traguardi e Obiettivi, con la **Legge n. 108 del 29 luglio 2021** (ex Decreto Legge n. 77 del 31 maggio 2021), è stato definito un modello Organizzativo articolato su **2 livelli di gestione** (presidio e coordinamento, attuazione delle misure) che favorirà le interlocuzioni con la CE in tutte le fasi di **attuazione**, **controllo e rendicontazione** conseguenti al pieno conseguimento di Traguardi e Obiettivi.



Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

ENTE LOCALE COME SOGGETTO ATTUATORE

Nell'ambito del PNRR l'Ente Locale (es: Comune) viene inquadrato, nell'assetto di Governance previsto, quale possibile Soggetto Attuatore degli interventi finanziati con la responsabilità di:

- Avvio delle **attività di progetto finanziato**
- Individuazione attraverso **procedure di affidamento alla selezione di realizzatori/fornitori/professionisti/ ecc**
- **Avanzamento finanziario, fisico e procedurale** delle attività di progetto (**Monitoraggio costante** del progetto e relativi avanzamenti)
- Raggiungimento di eventuali **milestone e target di competenza**
- Predisposizione di **apposite domande di rimborso /rendicontazioni** all'Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR
- **Controlli ordinari amministrativi e contabili** (incluso DNSH e tagging ove pertinenti)
- **Chiusura progetto** nei tempi previsti

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

IL PNRR E GLI ENTI LOCALI

1. SOGGETTI BENEFICIARI – ATTUATORI DIRETTI: effetto finanziario diretto

Nel ruolo di ***Soggetti attuatori/Beneficiari***, gli Enti Locali assumono la **responsabilità della gestione dei singoli Progetti**, sulla base degli specifici criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse. Tali provvedimenti sono adottati dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi, in coerenza con quanto previsto dalla normativa vigente per i singoli settori di riferimento.

In tal caso, gli Enti Locali:

Accedono ai finanziamenti partecipando ai Bandi/Avvisi emanati dai Ministeri competenti per la selezione dei progetti, ovvero ai provvedimenti di riparto fondi ove previsto.

Ricevono, di norma, direttamente dal MEF le risorse occorrenti per realizzare i progetti, mediante versamenti nei conti di tesoreria, salvo il caso di risorse già giacenti sui capitoli di bilancio dei Ministeri.

Devono rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e concorrere al conseguimento di ***traguardi e obiettivi*** associati al progetto.

Devono realizzare gli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il PNRR (es. DNSH, spese entro il mese di giugno 2026, ecc.).

Devono prevenire e correggere eventuali irregolarità e restituire le **risorse** indebitamente utilizzate.

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

IL PNRR E GLI ENTI LOCALI

2. DESTINATARI DI RISORSE FINALIZZATE: effetto finanziario per delega

La partecipazione in qualità di destinatari di risorse per la realizzazione di progetti specifici che contribuiscono a perseguire obiettivi strategici definiti a livello di PNRR la cui responsabilità è in capo ad Amministrazioni centrali, avviene mediante la partecipazione alle specifiche procedure di chiamata (bandi/avvisi) attivate dai Ministeri responsabili.

Esempio: **Obiettivo per la messa in sicurezza dei Data Center delle PA e l'erogazione di servizi cloud. Tale obiettivo si realizza attraverso l'assegnazione, da parte del MITD, di finanziamenti in favore di progetti di migrazione al cloud pubblico (Polo Strategico Nazionale - PSN) presentati da Pubbliche amministrazioni centrali e locali.**

In questo caso, il titolare dell'iniziativa è il MITD. Gli Enti Locali che intendono migrare i propri data Center sul PSN riceveranno dal MITD un apposito finanziamento secondo le condizioni che saranno stabilite nel relativo bando/avviso pubblico.

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

IL PNRR E GLI ENTI LOCALI

3. INVESTIMENTI LOCALIZZATI SUL TERRITORIO: effetto economico

Gli Enti Locali sono destinatari di interventi del PNRR localizzati sui rispettivi territori.
In questi casi si tratta di interventi che, di norma, fanno parte della programmazione strategica definita a livello nazionale e/o regionale, secondo procedure e modalità stabilite nell'ambito dei singoli settori. In relazione al settore specifico di riferimento, la definizione di tali interventi tiene conto delle istanze delle Amministrazioni e delle collettività locali nell'ambito di specifici tavoli di concertazione

Esempio: Potenziamento della rete ferroviaria nazionale e relative interconnessioni con le linee di comunicazione territoriali.
In questo caso, il titolare dell'iniziativa è il MIMS e gli interventi sono realizzati da Rete Ferroviaria Italiana (RFI), sulla base di Accordi di Programma pluriennali. I benefici di tali interventi impattano direttamente sui territori e le popolazioni ivi residenti in termini di miglioramento dei servizi di trasporto.

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

FOCUS: Poteri sostitutivi (art. 12, Legge n. 108/2021)

«1. In caso di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un ***termine per provvedere non superiore a trenta giorni****. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più* ***commissari ad acta****, ai quali attribuisce,* ***in via sostitutiva****, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti, anche avvalendosi di società di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate.*

2. Fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al comma 1, e nei casi ivi previsti, il ***Ministro per gli affari regionali e le autonomie può promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento nei riguardi di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, città metropolitane, province e comuni,*** *anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.»*

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

Le disposizioni contabili per l'accesso ai fondi

1. **Articolo 1, commi da 1037 a 1050, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021),**
2. Il comma 1037, del predetto articolo 1, ha previsto l'istituzione, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione Europea, del **Fondo di Rotazione per l'attuazione del Next Generation EU – Italia**
3. Con il **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021** si è provveduto all'assegnazione delle risorse finanziarie del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in favore delle **Amministrazioni centrali titolari** di misure → Attuazione diretta
4. **In conformità all'art. 1, comma 1042, della legge n. 178/2020, decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 ottobre 2021**, **adottato** Sono state definite le procedure finanziarie per la gestione delle misure del PNRR → **Attuazione a regia. All'art. 2, comma 3 prevede che** "*le quote di risorse di cui al comma 1 sono trasferite o direttamente alle Amministrazioni/enti responsabili dell'attuazione dei singoli progetti su indicazione delle Amministrazioni titolari e secondo le modalità indicate al comma 4, ovvero alle Amministrazioni titolari di interventi su apposite contabilità speciali da aprire presso la Tesoreria dello Stato intestate alle medesime Amministrazioni*". SISTEMA DI REGOLE CONTABILI PER TENERE INDENNI GLI ENTI LOCALI E LE REGIONI PER CASSA E PER COMPETNZA → SEMPLIFICAZIONE REGOLE CONTABILI

.

IL SOFT LAW MINISTERIALE

1. circolare MEF n. 33 del 31.12.2021, in tema di addizionalità, finanziamento complementare e obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento
2. circolare n. 9 del 10 febbraio 2021, indirizzata alle Amministrazioni Centrali titolari di interventi PNRR, in cui si forniscono Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo. **La circolare si riferisce esclusivamente alla gestione delle risorse relative al PNRR giacenti nei citati conti correnti di tesoreria statale NGEU.** Interessa indirettamente anche i soggetti attuatori. In allegato alla circolare è anche riportato **il Manuale delle procedure di gestione finanziaria delle risorse PNRR** che illustra le attività amministrative, procedurali e informatiche volte a garantire una corretta gestione del flusso finanziario del PNRR e costituisce una guida per la concreta esecuzione delle operazioni.
   a. **Il Manuale fornisce dapprima alcune informazioni che riguardano le attività propedeutiche alla gestione finanziaria e, poi, dal punto di vista delle modalità di erogazione delle risorse, illustra, chiarendo alcuni profili, le tre principali tipologie di circuito (i.e., anticipazione, rimborso e saldo).**
   b. **capitolo (segnatamente, il Capitolo 10) dedicato alle principali modalità di contabilizzazione delle risorse del PNRR da parte degli enti territoriali in qualità di soggetti attuatori.**
3. circolare n. 30 dell'11 agosto 2022 "sulle procedure di controllo e rendicontazione delle misure PNRR", che si occupa delle attività di controllo e rendicontazione da parte dei soggetti attuat

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

Ciclo finanziario per cassa

A. art. 1, comma 1048, **della predetta legge n. 178/2020** . Sono assegnati fino alla concorrenza dell'importo totale del progetto, **sulla base di rendicontazioni bimestrali, secondo i dati finanziari, fisici e procedurali registrati e validati sul sistema ReGiS e** in base al conseguimento dei relativi Target intermedi e finali previsti
B. Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021 → MISURE/RISORSE ASSEGNATE
Dunque, i Soggetti Attuatori non sono tenuti ad anticipare risorse con i propri bilanci → In sintesi, abbiamo

1. **le anticipazioni che danno liquidità per avviare celermente gli interventi. anticipazione iniziale: finalizzata a consentire l'avvio delle attività di realizzazione degli interventi, fino ad un massimo del 10 per cento dell'importo assegnato per la misura stessa e gestito con i conti NGEU,**
2. **e successive tipologie di richieste (rimborso e saldo) completano il quadro, garantendo agli enti una liquidità costante nella propria disponibilità di cassa**
    a. I pagamenti intermedi vengono erogati fino al raggiungimento (compresa l'anticipazione erogata) del 90 per cento dell'importo della misura PNRR
    b. sulla base della presentazione della richiesta di pagamento finale attestante la conclusione dell'intervento o la messa in opera della riforma, nonché il raggiungimento dei relativi Milestone e Target, in coerenza con le risultanze del sistema REGIS. Il saldo è pari al 10 per cento dell'importo della misura PNRR, come risultante dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021.

ELEMENTI COMUNI PROPEDEUTICI ALL'AVVIO DEI PROGETTI

Il soggetto attuatore individuato (ente beneficiario) deve formalmente assumere l'impegno di rispettare gli obblighi derivanti dall'inclusione del progetto nel PNRR sottoscrivendo una **nota di accettazione del finanziamento/atto di adesione** o una **apposita convenzione.**

CUP

Elemento cardine per il funzionamento del **sistema di monitoraggio**: tutti gli atti, fin dall'origine (assegnazione), devono riportare il CUP oggetto di finanziamento.

Comunicazione/Pubblicità

Tutte le iniziative, anche locali, per gli interventi finanziati devono riportare il **riferimento all'iniziativa è finanziata dall'UE nel «NextGenerationEU»** e l'**emblema** dell'Unione Europea, nonché il riferimento alla **Missione, Componente, Investimento e Subinvestimento.**

Trasmissione dati:

Ai fini dell'audit e controllo (art. 22, Regolamento UE 2021/241) è stabilito l'obbligo di **raccogliere categorie standardizzate di dati**, a partire dal nome del destinatario finale dei fondi e dell'appaltatore/ subappaltatore.

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

ELEMENTI PER LA PROCEDURA DI REDICONTAZIONE

Il Soggetto attuatore, secondo le indicazioni fornite dall'Amministrazione responsabile, deve **registrare i dati di avanzamento finanziario** nel sistema informatico adottato dall'Amministrazione responsabile e **implementare, ove richiesto, tale sistema con la documentazione specifica relativa a ciascuna procedura di affidamento e a ciascun atto giustificativo di spesa e di pagamento**, al fine di consentire l'espletamento dei controlli amministrativo-contabili a norma dell'art. 22 del Reg. (UE) 2021/241.

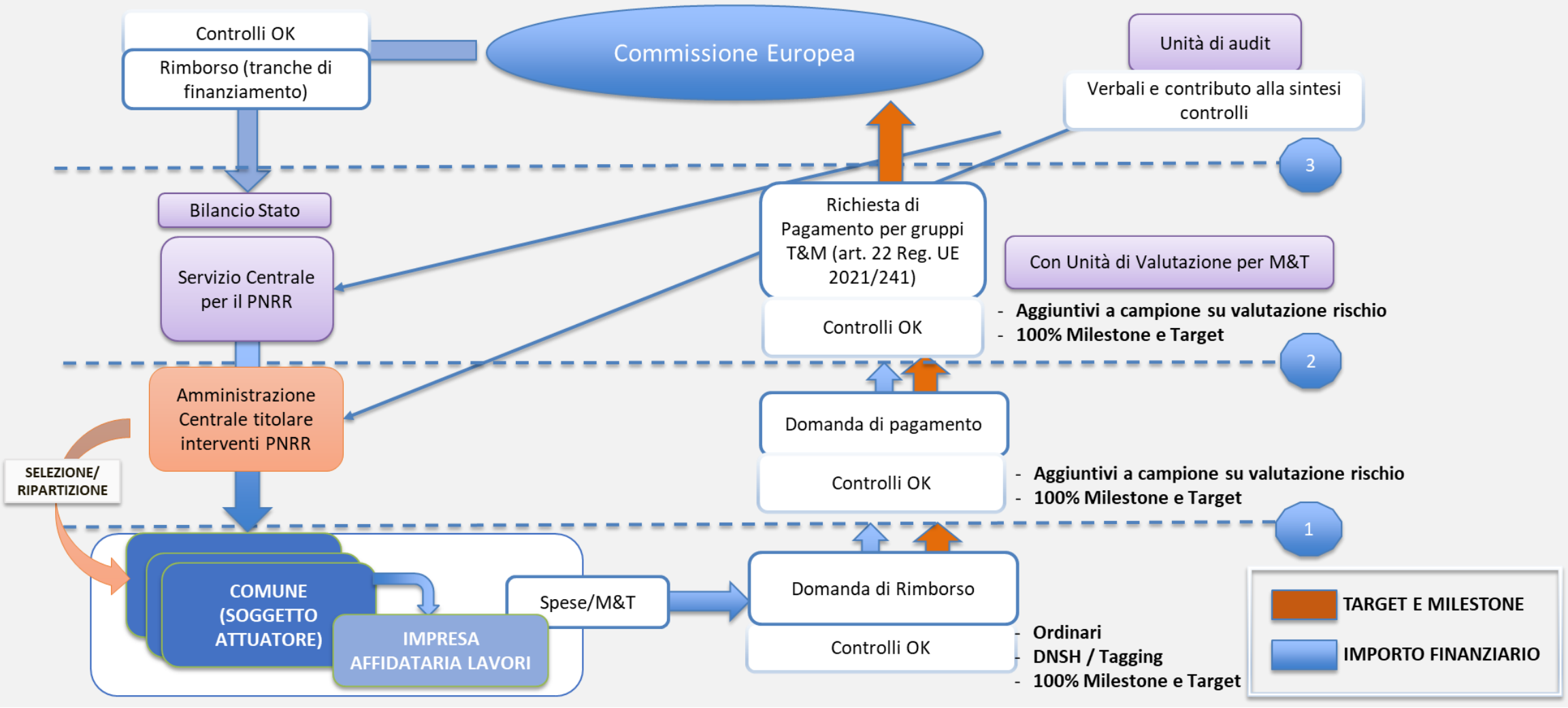
Il Soggetto attuatore, pertanto, dovrà inoltrare periodicamente tramite il sistema informatico, la **Richiesta di pagamento all'Amministrazione responsabile** comprensiva dell'elenco di tutte le **spese** effettivamente sostenute nel periodo di riferimento, gli avanzamenti relativi agli indicatori di intervento/progetto con specifico riferimento ai **milestone** e **target** del PNRR.

Le spese incluse nelle Richieste di pagamento del Soggetto attuatore, se afferenti ad operazioni estratte a **campione**, sono sottoposte alle **verifiche**, se del caso anche in loco da parte delle strutture deputate al controllo.

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

FLUSSO DI RIMBORSO RRF

ESEMPIO: COMUNE SELEZIONATO PER L'ATTUAZIONE DI UN PROGETTO INFRASTRUTTURALE



Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

LA PROGRAMMAZIONE: IL DUP

1. Nel rispetto, infatti, del principio contabile della programmazione, l'ente è tenuto ad aggiornare il proprio documento di programmazione (DUP, DEFR) e, se previsto, ad inserire i lavori nel piano triennale delle opere pubbliche e nel piano annuale dei lavori in coerenza con il bilancio.
2. IL PUNTO 8.1 DEL PRINCIPIO CONTABILE CONCERNENTE LA PROGRAMMAZIONE, PREVEDE, CON RIFERIMENTO AGLI OBIETTIVI STRATEGICI DELL'ENTE, L'APPROFONDIMENTO DELLE CONDIZIONI ESTERNE E INTERNE ALL'ENTE. APPROFONDIMENTO SUGLI INVESTIMENTI E LORO SOSTENIBILITÀ, ANCHE CON RIFERIMENTO AGLI EQUILIBRI, E LA DISPONIBILITÀ E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

LE NORME CONTABILI EUROPEE

- Il **divieto di doppio finanziamento**, previsto espressamente dalla normativa europea, prescrive che il medesimo **costo** di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura.
- Il concetto di cumulo, viceversa, si riferisce alla possibilità di stabilire **una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento a copertura di un costo**, che vengono in tal modo "cumulate" a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento. Tale fattispecie è prevista e consentita nell'ambito dei PNRR **dall'art. 9 del Reg. (UE) 2021/241**, che recita: "Il sostegno fornito nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione". È pertanto prevista la possibilità di cumulare all'interno di un unico progetto fonti finanziarie differenti "…a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo" (divieto di doppio finanziamento).

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

DISPOSIZIONI DI SEMPLIFICAZIONE CONTABILE PER COMPETENZA: PREVISIONE ED ACCERTAMENTO

Articolo 15, commi 3 e 4, decreto legge n. 77/2021:

«3. Gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 utilizzano le ***risorse ricevute per l'attuazione del PNRR e del PNC*** *che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione,* ***in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.***
e, cioè, non ricadono nei limiti per l'utilizzo delle somme vincolate e accantonate, in caso di risultati di amministrazione negativi

4. Gli enti di cui al comma 3 possono ***accertare le entrate*** *derivanti dal trasferimento delle risorse del* ***PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante,*** *con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti.»*, semplificando e riducendo i tempi per l'utilizzo delle risorse

Articolo 15, comma 4-bis, decreto legge n. 77/2021, al fine di accelerare l'esecuzione degli interventi **per investimenti**, prevede che:

«Gli enti locali che si trovano in ***esercizio provvisorio o gestione provvisoria*** *sono autorizzati, per gli anni dal 2021 al 2026, a iscrivere in bilancio i relativi finanziamenti di derivazione statale ed europea per investimenti mediante apposita variazione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 163 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dall'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.»* anche in questo caso semplificando e riducendo i tempi per l'utilizzo delle risorse

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

L'ACCERTAMENTO E LA COMPETENZA FINANZIARIA POTENZIATA

- Per gli enti territoriali le anticipazioni sono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR erogati anticipatamente rispetto alle scadenze previste dalle assegnazioni formali, da contabilizzare come trasferimenti, non sono da considerare come anticipazioni di liquidità.
- Accertamento in base ad assegnazione formale (piano di riparto)
- Se l'ente riceve anticipazioni di risorse già accertate sulla base delle assegnazioni con imputazione ad esercizi successivi, deve reimputare l'accertamento già registrato all'esercizio in cui riceve l'anticipo
- I trasferimenti versati in anticipo sull'accertamento in base ad assegnazione formale sono accertati con imputazione all'esercizio in cui è previsto l'effettivo incasso e, per la copertura delle spese imputate agli esercizi successivi, è attivato il Fondo Pluriennale Vincolato.

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

La rendicontazione

Vincolo per competenza → Nel richiamare la natura vincolata dei fondi del PNRR si deve ritenere che il vincolo da attribuire ai fondi in questione sia quello *"derivante da trasferimenti"*.

Vincolo per cassa → Si ricorda, infatti, che le risorse trasferite sono risorse vincolate e gli enti locali sono tenuti anche al rispetto del vincolo di cassa. Il tema del vincolo di cassa è legato a doppio filo a quello della tracciabilità. Il tema della tracciabilità è essenziale perché non dobbiamo correre il rischio della distrazione delle somme, soprattutto per gli enti che hanno un *deficit* di cassa questo è un tema davvero molto delicato.

LA PERIMETRAZIONE → Art. 9 del decreto-legge n. 77/2021, gli enti territoriali, in contabilità finanziaria, accendono appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione o del bilancio finanziario gestionale al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico e integrano la descrizione dei capitoli con l'indicazione della missione, componente, investimento e CUP

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

LA CONTABILITA' ANALITICA

EX Art. 9 del decreto-legge n. 77/2021

Gli enti che sono beneficiari di risorse PNRR per più opere finanziate con il medesimo decreto devono prevedere un distinto capitolo per ogni progetto.

Il CUP è stato individuato quale elemento cardine anche per il funzionamento del sistema di monitoraggio ReGiS pertanto deve essere riportato, per garantire il collegamento ad uno specifico progetto di investimento, in tutti i documenti amministrativi e contabili, cartacei e informatici.

IL CUP deve essere riportato anche nel contratto e negli ordini di pagamento

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

FOCUS: Recupero risorse EETT

Con il DL MIMS (art. 10, comma 6, DL n. 121/2021) vengono introdotte, altresì, specifiche disposizioni di natura finanziaria per il **recupero delle risorse nei confronti degli Enti territoriali.** In particolare:

«Nel caso in cui si renda necessario procedere al recupero di somme nei confronti di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, si applicano le procedure di cui al comma 7-bis dell'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101.»

e cioè: **EELL**: versamenti all'entrata del bilancio dello Stato e in assenza a valere sui trasferimenti. Per TN e BZ, VDA e FVG per il loro tramite.
Regioni: versamenti all'entrata del bilancio dello Stato e in assenza a valere delle giacenze sui conti di tesoreria.

Accordo in Conferenza Stato-Regioni – contenuti:

Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano che in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi target o delle milestone intermedie riguardanti gli interventi del PNRR:

qualsiasi forma di recupero nei confronti dei soggetti attuatori può essere effettuata soltanto sulla base di **accertati inadempimenti** di loro competenza.

ai fini dell'eventuale regolazione dei relativi flussi finanziari fra lo Stato e i soggetti attuatori, si procede con specifico **Accordo** fra l'Amministrazione titolare e la Regione o Provincia autonoma attuatrice sulla base delle responsabilità di ognuna al raggiungimento degli obiettivi target e milestone intermedi.

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

TEACHING IV

23 MARZO 2023

Seminario audit delle corti dei conti europee

Maria Teresa Polito
Presidente Sezione Regione Piemonte Corte Dei Conti Italiana

CORTE DEI CONTI

MODULO JEAN MONNET UNIVERSITA' DI PISA 2022/2023
-AUDIT DELLE CORTI DEI CONTI EUROPEE-

23 MARZO 2023

Sezione Regionale Controllo Piemonte

Presidente Maria Teresa Polito

IL CONTROLLO IN EUROPA ED IN ITALIA A TUTELA DEL BILANCIO E DEGLI INTERESSI FINANZIARI

- Ruolo e competenze della Corte dei conti europea;

- La Corte dei conti assicura il controllo dei conti dell'Unione (art. 285 TFUE).

COMPOSIZIONE/DURATA (ART. 285-286)

E’ composta da un cittadino di ciascuno Stato membro.

I suoi membri esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell’interesse dell’Unione.

I membri sono nominati per un periodo di sei anni ed il loro mandato è rinnovabile.

L’ART. 287 TFUE

La Corte dei conti esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell’Unione.

Esamina i conti di tutte le entrate e le spese di ogni organo ed organismo creato dall’Unione nella misura in cui l’atto costitutivo non escluda tale esame.

… continua

Presenta al Parlamento ed al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l’affidabilità dei conti e la legittimità delle relative operazioni.

Controlla la legittimità e regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria.

… continua

nell’esercizio del controllo riferisce su ogni caso di irregolarità.

I controlli sulle entrate si effettuano in base agli accertamenti e versamenti dell’Unione.

I controlli sulle spese si effettuano in base agli impegni ed ai pagamenti.

I controlli si effettuano tanto sui documenti che sul posto presso le altre Istituzioni dell'Unione e nei locali di qualsiasi Organismo…

… che gestisca entrate o spese per conto dell'Unione e negli Stati membri compresi i locali di persone fisiche o giuridiche che hanno ricevuto contributi a carico del bilancio

Il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo.

ART. 255
NORME E PROCEDURE DI AUDIT

1. L'esame da parte della Corte dei conti della legittimità e della regolarità di tutte le entrate e spese è effettuato tenendo in considerazione i Trattati, il bilancio, il presente Regolamento, gli atti delegati adottati a norma del presente regolamento e tutti gli altri atti adottati in esecuzione dei Trattati. Tale esame può tenere conto del carattere pluriennale dei programmi e dei relativi sistemi di vigilanza e controllo.

2. Nell'assolvimento delle proprie attribuzioni la Corte dei conti ha facoltà di prendere conoscenza, secondo il disposto dell'articolo 257, di tutti i documenti e di tutte le informazioni concernenti la gestione finanziaria da parte dei servizi o degli organismi per quanto riguarda le operazioni finanziate o cofinanziate dall'Unione. Essa ha il potere di sentire qualsiasi funzionario responsabile di un'operazione di entrata o di spesa e di avvalersi di tutte le procedure di audit adeguate a detti servizi o organismi. L'audit negli Stati membri è effettuato di concerto con le istituzioni nazionali di audit o, se queste non dispongono delle necessarie competenze, con i servizi nazionali competenti. La Corte dei conti e le istituzioni nazionali di audit degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza.

Per raccogliere tutte le informazioni necessarie all'assolvimento dei compiti a essa affidati dai trattati o dagli atti adottati in esecuzione dei medesimi, la Corte dei conti, qualora lo richieda, può essere presente alle operazioni di audit effettuate nell'ambito dell'esecuzione del bilancio da parte o per conto di un'istituzione dell'Unione.

Su richiesta della Corte dei conti ogni istituzione dell'Unione autorizza le istituzioni finanziarie che detengono averi dell'Unione a far sì che la Corte stessa possa accertarsi della corrispondenza dei dati esterni con la situazione contabile.

3. Per l'assolvimento del suo compito, la Corte dei conti notifica alle istituzioni dell'Unione e alle autorità alle quali si applica il presente regolamento i nominativi dei membri del suo personale autorizzati a effettuare audit presso di esse.

ART. 257 REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)

Diritto di accesso della Corte dei conti

1. Le istituzioni dell'Unione, gli organismi che gestiscono entrate o spese a nome dell'Unione, nonché i destinatari, accordano alla Corte dei conti ogni agevolazione e le forniscono tutte le informazioni di cui essa ritenga di aver bisogno per l'assolvimento dei suoi compiti. Su richiesta della Corte dei conti, mettono a sua disposizione tutti i documenti relativi all'aggiudicazione e all'esecuzione degli appalti finanziati dal bilancio e ogni conto relativo a movimenti di denaro o di materiali, ogni documento contabile o giustificativo e i relativi documenti amministrativi.

COOPERAZIONE

La Corte dei conti e le Istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia.

La Corte dei conti italiana.

Pres. Maria Teresa Polito

IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI ITALIANA

- La Corte dei conti italiana è una magistratura ed è un giudice indipendente da ogni altro potere;
- i magistrati sono soggetti solo alla legge;
- la Corte dei conti ha autonomia finanziaria;
- la Corte dei conti dispone di un ampio potere di scegliere le amministrazioni e le gestioni da controllare, con il suo programma di controllo;
- la Corte dei conti definisce in modo autonomo gli esiti;
- i magistrati sono reclutati per concorso pubblico e sono inamovibili.

LE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI ITALIANA

La Corte dei conti esercita funzioni di controllo e di giurisdizione.

La funzioni di controllo è prevista dall'articolo 100 della Costituzione.

La funzione giurisdizionale è prevista dall'articolo 103 della Costituzione.

La Corte esercita una funzione consultiva nei confronti degli enti territoriali.

CONTROLLO DELLE IRREGOLARITÀ E DELLE FRODI DEI FONDI UE

- Il controllo relativo alle irregolarità e alle frodi a carico del bilancio UE opera con riguardo al profilo della prevenzione e del contrasto, e non sulla repressione;
- Il controllo analizza i fenomeni nel loro insieme;
- La vigilanza è importante per l'analisi dei rischi al fine di ridurre il ripetersi dei fenomeni e spingere le amministrazioni a mettere in atto comportamenti virtuosi.

La tutela degli interessi finanziari è una sfida per la Corte dei conti italiana a tutela del bilancio europeo.

IL PRINCIPIO DI SANA GESTIONE NELLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione individua per la tutela degli interessi finanziari della UE alcune norme importantissime: l'art. 317, l'art. 310 e l'art. 325.

L'art. 317 espone un principio cardine a cui le attività di presidio del bilancio sono strettamente ancorate, è il principio della buona/sana gestione finanziaria che le Istituzioni europee e gli Stati membri sono tenuti ad osservare.

Anche l’art. 310 sottolinea che il bilancio sia eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria e che gli Stati membri e l’Unione debbano cooperare affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio (5 comma).

L’Unione e gli Stati membri, conformemente all’art. 325, combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi dell’Unione (6 comma).

ART. 33 DEL REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)

Principio della sana gestione finanziaria e performance.

Articolo 33.

Performance e principi di economia, efficienza ed efficacia

1. Gli stanziamenti sono utilizzati in conformità del principio della sana gestione finanziaria e sono pertanto eseguiti nel rispetto dei seguenti principi:

a) il principio dell'economia, in base al quale le risorse impiegate dall'istituzione dell'Unione interessata nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore;

b) il principio dell'efficienza, in base al quale deve essere ricercato il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi;

c) il principio dell'efficacia, che determina in quale misura gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese.

… segue

2. Conformemente al principio della sana gestione finanziaria, l'esecuzione degli stanziamenti è orientata alla performance e a tale scopo:

a) gli obiettivi dei programmi e delle attività sono stabiliti ex ante;

b) i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi sono verificati mediante indicatori di performance;

c) i progressi compiuti verso il conseguimento di obiettivi e i problemi riscontrati in questo contesto sono comunicati al Parlamento europeo e al Consiglio conformemente all'articolo 41, paragrafo 3, primo comma, lettera h), e all'articolo 247, paragrafo 1, lettera e).

3. Sono stabiliti, laddove appropriati, obiettivi specifici, misurabili, attuabili, pertinenti e temporalmente definiti di cui ai paragrafi 1 e 2 e indicatori pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi.

ART. 56 REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)

Esecuzione del bilancio in conformità del principio della sana gestione finanziaria.

1. La Commissione esegue il bilancio in entrate e in spese conformemente al presente regolamento, sotto la propria responsabilità ed entro i limiti degli stanziamenti autorizzati.

2. Gli Stati membri cooperano con la Commissione affinché gli stanziamenti siano utilizzati secondo il principio della sana gestione finanziaria.

Il rispetto dei valori fondanti indicati dall’art. 2 del Trattato dell’Unione Europea, impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti ed imparziali.

Il Regolamento (UE, Euratom) **2020/2092**, del Parlamento e del Consiglio, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione dei bilanci dell'Unione, comunemente noto come "Regolamento sullo stato di diritto", approvato il 16 dicembre 2020, richiama proprio questi principi e precisa che quando gli Stati membri eseguono il bilancio dell'Unione, comprese le risorse assegnate attraverso il "Next Generation EU"(istituito con Reg. (UE) 2020/2094) nonché mediante prestiti ed altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, indipendentemente dal metodo di esecuzione che utilizzano, **il rispetto dello stato di diritto è un presupposto essenziale per ritenere osservato il principi di una sana gestione finanziaria**, sancito dall'art. 317 del TFUE.

Si evidenzia che il Regolamento 2020/2092, **al considerato n. 8,** ha affermato che gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se **le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge,** se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguite dai servizi responsabili delle indagini penali e **se le decisioni** arbitrarie illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, **possono essere soggette** a un effettivo **controllo giurisdizionale**, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il Regolamento citato ha quindi ritenuto che vi sia una chiara **correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione, in conformità dei principi di sana gestione finanziaria**, ed altresì, che gli strumenti messi a punto dal Regolamento (UE) 2020/2092 integrano gli altri strumenti di tutela proteggendo il bilancio dell'Unione dalla violazione dei principi che ne compromettono la sana gestione finanziaria o che possono incidere sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

LE FORME DI GESTIONE DEL BILANCIO UE.

Secondo gli artt. 62 e seguenti Reg (UE-Euratom) 2018/1046 la Commissione esegue il bilancio secondo uno dei seguenti metodi:

a) direttamente («gestione diretta») come stabilito agli articoli da 125 a 153, ad opera dei suoi servizi, compreso il suo personale presso le delegazioni dell'Unione sotto l'autorità del rispettivo capo delegazione, a norma dell'articolo 60, paragrafo 2, o tramite le agenzie esecutive di cui all'articolo 69;

b) in regime di gestione concorrente con gli Stati membri «gestione concorrente» come stabilito all'articolo 63 e agli articoli da 125 a 129;

c) indirettamente «gestione indiretta» come stabilito agli articoli da 125 a 149 e da 154 a 159, se l'atto di base lo prevede o nei casi di cui all'articolo 58, paragrafo 2, lettere da a) a d), affidando compiti di esecuzione del bilancio a diversi soggetti (nel caso di Paesi Terzi, Organizzazioni internazionali, BEI, Fondo Europeo Investimenti; organismi dell'Unione di cui agli artt.70 e 71, organismi di diritto pubblico, organismi di diritto privato anche degli Stati membri).

In questo contesto, i fondi a **“gestione diretta”** vengono attuati con regole stabilite da Regolamenti comunitari e gestiti direttamente dai servizi competenti della Commissione. Si instaura quindi un rapporto diretto tra i beneficiari del contributo comunitario e la Commissione Europea, che li seleziona, di norma, a seguito della presentazione di istanze in specifiche chiamate a progetti, nell’ambito di Programmi la cui titolarità resta in capo alla stessa Commissione.

La politica di coesione rientra nella categoria dei fondi a “gestione concorrente” fra la Commissione e gli Stati membri.

In questo contesto, i fondi a “gestione diretta” vengono attuati con regole stabilite da Regolamenti comunitari e gestiti direttamente dai servizi competenti della Commissione. Si instaura quindi un rapporto diretto tra i beneficiari del contributo comunitario e la Commissione Europea, che li seleziona, di norma, a seguito della presentazione di istanze in specifiche chiamate a progetti, nell’ambito di Programmi la cui titolarità resta in capo alla stessa Commissione.

La politica di coesione rientra nella categoria dei fondi a "**gestione concorrente**" fra la Commissione e gli Stati membri.

Con riguardo ai fondi strutturali va sottolineata la definizione di regole specifiche e spesso molto complesse, attraverso le quali vengono definiti gli strumenti strategici e programmatici, come l'Accordo di Partenariato ed i Programmi Operativi, adottati con decisione comunitaria, a seguito di un preciso negoziato, ma anche le regole e le modalità con cui questi fondi devono essere attuati e concretamente gestiti. In questo caso ai sensi dell'art. 63 del Reg Finanziario la Commissione e gli Stati membri assolvono i relativi obblighi in materia di controlli e assumono le conseguenti responsabilità. Nell'espletamento delle funzioni di esecuzione del bilancio gli Stati membri adottano le misure necessarie per tutelare gli interessi dell'Unione.

E NEL NEXT GENERATION EU?

Il Dispositivo previsto per il Next Generation EU dal Regolamento (UE) 2021/241 all'art. 8 indica per il RRF (Recovery and Resilience Facility) **la gestione diretta** mentre la gestione dei programmi sui fondi strutturali è di tipo concorrente. I Piani di ripresa e di resilienza vanno considerati alla stregua di singoli Progetti, il cui beneficiario è lo Stato membro.

Ma la versione finale del Regolamento 241/2021, in particolare **l'art. 22,** introdotto all' esito della procedura legislativa ordinaria UE, e ancora di più le raccomandazioni della Commissione Europea nel corso dei negoziati con gli Stati Membri, nella versione definitivamente approvata, **hanno aggiunto ulteriori** livelli di dettaglio, **anche procedurali**, riguardo l'attuazione dell'iniziativa, riducendo, sostanzialmente, le differenze con la gestione concorrente.

L’art. 22.1 del Regolamento (UE) 2021/241 specifica, infatti, che **gli Stati membri** in qualità di beneficiari, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e per garantire che l’utilizzo dei fondi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo, sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile.

In particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle irregolarità e frodi, dei casi di corruzione, di conflitto d'interessi e di doppi finanziamenti, gli Stati membri devono prevedere un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente, nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto.

Il Dispositivo prevede due tipi di fondi: un contributo o un sostegno finanziario non rimborsabile (**grants**) e un sostegno sotto forma di prestito (**loans**).

Per quanto riguarda il sostegno sotto forma di prestito, una volta ottenuta l'approvazione da parte del Consiglio (la cosiddetta "decisione di esecuzione"), la Commissione conclude un accordo con lo Stato membro interessato. Questo accordo deve avere un contenuto preciso. In particolare, in virtù dell'espresso richiamo che l'art. 15 del Regolamento (UE) 2021/241 fa all'art. 220, paragrafo 5, del Regolamento finanziario [Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046], l'accordo deve contenere determinate disposizioni.

Per quanto riguarda il contributo sotto forma di sostegno finanziario non rimborsabile, la costituzione dell'accordo è prevista dall'art. 23, paragrafo 1, del Regolamento 2021/241 e il contenuto dell'accordo è disciplinato all'art. 22 del Regolamento.

Per la seconda tipologia (prestito) il regime delle contribuzioni ed i relativi controlli si avvicinano maggiormente a quelli previsti per i fondi strutturali, **cioè fondi per la cui gestione si individua una responsabilità condivisa fra la Commissione e lo Stato membro**.

Le modalità indicate avvicinano maggiormente la governance del Dispositivo alla gestione concorrente del bilancio, in tutto simile al sistema attuato per i Fondi strutturali ed alla disciplina della tutela degli interessi finanziari in caso di frodi o per le altre violazioni contemplate, per tali tipologie di sovvenzioni.

Si ritrovano quindi, in uno strumento diretto “performance based”, elementi di gestione tipici di programmi di spesa a gestione concorrente, come specificatamente illustrato nella Parte 3 del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI E LA LOTTA ALLE FRODI

L’art. 325 TFUE è la norma principale in materia di tutela degli interessi finanziari. Essa dispone un principio di tutela ordinaria degli interessi finanziari che accomuna l’Unione e gli Stati membri nella lotta alle frodi e alle altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione obbligandoli ad adottare contro le frodi misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell’Unione.

I principi cardine su cui tale tutela poggia sono:

il principio di cooperazione,

il principio di assimilazione

il principio di effettività.

Con il principio di **cooperazione** la UE vuole sviluppare un'azione coesa di tutela in tutti gli Stati membri, per rafforzare l'azione comune e l'interpretazione condivisa dei trattati e dei regolamenti, facilitando lo scambio di buone prassi, a tale fine gli SM organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

Con il principio di **assimilazione** si sottolinea l'esigenza che per la tutela dell'erario comunitario si adottino le stesse misure che si adottano per combattere le irregolarità e le frodi che ledono gli interessi nazionali; mentre il principio di **effettività** sancisce l'esigenza che le sanzioni siano effettive e proporzionate rispetto alle lesioni prodotte all'erario UE.

DEFINIZIONE DI IRREGOLARITÀ

Ai sensi del Reg del Consiglio n. 2988/1995 del 18 dicembre 1995, si definisce «irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione od omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio comunitario attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto della Comunità o a causa di una spesa indebita».

DEFINIZIONE DI FRODE

E’ invece frode, secondo la Convenzione PIF (Protezione degli interessi finanziari) del 26 luglio 1995 (art. 1. c.1), “lesiva degli interessi finanziari della Comunità, qualsiasi azione o omissione intenzionale, relativa all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione di fondi (con riguardo alle spese) o la diminuzione illegittima (con riguardo alle entrate) di risorse del bilancio generale delle Comunità europee”; o “alla mancata comunicazione di una informazione in violazione di un obbligo specifico”…o “alla distrazione di tali fondi per fini diversi per cui sono stati concessi…o di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto”.

DEFINIZIONE DI FRODE SECONDO LA DIRETTIVA (UE) 2017/1371

Tale definizione è stata rielaborata dalla Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, Direttiva che, dopo una complessa trattativa fra Parlamento Consiglio e Commissione, ha sostituito la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità europea citata (art. 16).

…segue

La richiamata Direttiva, all'art. 3, c. 2, ha distinto le frodi alle spese non relative agli appalti (lett. a), da quelle relative agli appalti (lett. b) "allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione", da quelle alle entrate alle risorse proprie non derivanti dall'IVA (lett. c) e con riguardo alle frodi all'Iva, solo quando si tratta di sistemi fraudolenti transfrontalieri ... che comportino un danno complessivo pari ad almeno € 10 milioni di euro" (art. 3, c. 2, lett. c e art. 2, c. 2).

La direttiva n. 2017/1371 ha ribadito che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie perché la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, se commessa intenzionalmente, deve costituire reato (art. 3, c. 1).

La medesima Direttiva all’art. 4, c. 2, dispone che gli Stati membri devono prevedere che la corruzione passiva e quella attiva, se commesse intenzionalmente, costituiscono reato. La medesima disposizione estende tale obbligo all’appropriazione indebita (art. 4, c. 3).

DEFINIZIONE DI CONFLITTO D'INTERESSI

Vi è conflitto d'interessi, ai sensi dell'art. 61.3 Reg. (UE – Euratom) 2018/1046 del 18 luglio 2018 (Regolamento finanziario della UE), "quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1 è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto".

DIVIETO DI CUMULO E DI DOPPI FINANZIAMENTI

L’art. 188 del Reg (UE Euratom) 2018/1046 - Regolamento finanziario, già citato, dispone il divieto di cumulo e di doppi finanziamenti.

ARTICOLO 191 REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)
PRINCIPIO DEL DIVIETO DI CUMULO E DIVIETO DEL DOPPIO FINANZIAMENTO

1. Per una stessa azione può essere attribuita una sola sovvenzione a carico del bilancio a favore di uno stesso beneficiario, a meno che non autorizzino altrimenti i pertinenti atti di base.

Un beneficiario può ricevere una sola sovvenzione di funzionamento a carico del bilancio per esercizio.

Un'azione può essere oggetto di un finanziamento congiunto su linee di bilancio distinte di competenza di diversi ordinatori. IT 30.7.2018 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L. n. 193/123.

2. Il richiedente informa immediatamente gli ordinatori di eventuali richieste multiple e sovvenzioni multiple relative alla stessa azione o allo stesso programma di lavoro.

3. In nessun caso il bilancio finanzia due volte i medesimi costi.

4. I paragrafi 1 e 2 non si applicano ai tipi di aiuti seguenti e, se del caso, la Commissione può decidere di non verificare se il medesimo costo sia stato finanziato due volte:

a) aiuti corrisposti a persone fisiche a fini di studio, ricerca, formazione o istruzione;

b) aiuti diretti corrisposti a persone fisiche estremamente bisognose, come i disoccupati e i rifugiati.

TUTELA INTERESSI FINANZIARI UE E NEXT GENERATION UE

Secondo il considerato del Dispositivo per il Next Generation EU dal Regolamento (UE) 2021/241, l'attuazione deve essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria che comprende la prevenzione ed il perseguimento efficace della frode, ivi compresa la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione ed il conflitto d'interessi.

L’art. 22 del Dispositivo dispone al c. 1. «Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, **in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interesse per evitare i casi di doppi finanziamenti».**

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Pres. Maria Teresa Polito

TEACHING V

11 maggio

«Gli appalti pubblici tra nuovo codice dei contratti e PNRR»

Antonio Bertelli

Gruppo tecnico appalti ANCI e IFEL

Gli appalti pubblici tra nuovo codice dei contratti e PNRR

"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE
UNIVERSITÀ DI PISA

L’evoluzione della normativa nell’ordinamento italiano

La disciplina dei contratti pubblici attiene, nella tradizione del diritto italiano, a due fasi, tra loro distinte:

1. Le procedure di selezione dei contraenti (fase amministrativa)
2. La stipulazione del contratto e la sua esecuzione (fase negoziale privata)

L’evoluzione della normativa nell’ordinamento italiano

- Fino agli anni 90 del secolo passato la materia dei contratti e degli appalti pubblici era, per la fase amministrativa, interamente contenuta nell’ambito delle leggi di disciplina della contabilità di Stato.
- Premeva dotare la pubblica amministrazione di norme che regolassero le modalità di erogazione della spesa e il corrispondente arricchimento della propria sfera patrimoniale.
- Le norme disciplinavano:

1. le procedure di selezione del contraente
2. Nei soli lavori pubblici la progettazione e la gestione della fase esecutiva

L’evoluzione della normativa nell’ordinamento italiano

La normativa di riferimento era la seguente:

- r.d. 18 novembre 1923, n. 2440;
- r.d. 23 maggio 1924, n. 827.

Il procedimento ordinario, definito “ad evidenza pubblica", assicurava ampia pubblicità al percorso seguito per individuare il contraente e ciò al fine di garantire imparzialità e buon andamento, secondo il dettato dell’art. 97 della Costituzione.

L’evoluzione della normativa nell’ordinamento italiano

1. Gli appalti negli anni ‘90:
   - Legge 11 febbraio 1994, n.109 in materia di lavori (legge Merloni);
   - D.Lgs 24 luglio 1992, n. 358 in materia di pubbliche forniture;
   - D.Lgs 17 marzo 1995, n. 157 in materia di servizi;
   - Norme italiane di contabilità per gli appalti non comunitari;
2. Gli appalti negli anni 2000:
   - D.Lgs 12 aprile 2006, n. 163 codice dei contratti pubblici;

L’evoluzione della normativa nell’ordinamento italiano

Negli ultimi decenni, l’impostazione “tradizionale” è stata interessata da un significativo processo evolutivo, dovuto alle seguenti concause:

1. Recepimento di direttive e principi comunitari in materia di concorrenza;
2. Vincoli di spesa nei finanziamenti degli investimenti pubblici che hanno indotto a ricorrere al reperimento di risorse private;
3. Focalizzazione del tema dell’aggregazione degli acquisti;
4. Utilizzo degli appalti come leva di politica economica e sociale;
5. Necessità di arginare fenomeni corruttivi;
6. Leggi emergenziali volte ad affrontare l’emergenza covid
7. Leggi di attuazione del PNRR.

L’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

Una delle novità più significative è rappresentato dalla istituzione di una autorità indipendente cui è attribuito un ruolo di vigilanza e di controllo sui contratti pubblici anche al fine di prevenire e contrastare illegalità e corruzione

L’ANAC:

vigila sui contratti pubblici e sulla loro regolare esecuzione

Predispone atti d’indirizzo, bandi-tipo, contratti-tipo

Gestisce la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDCP) e l’anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)

Gestisce la qualificazione delle Stazioni Appaltanti

Le direttive UE in vigore

Nell'evoluzione della disciplina comunitaria gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale: nella strategia Europa 2020, illustrata nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 dal titolo «Europa 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» si dà avvio alla stesura di nuove direttive in materia:

1. **Direttiva 2014/23/UE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;
2. **Direttiva 2014/24/UE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici;
3. **Direttiva 2014/25/UE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali

Le novità contenute nelle direttive UE in vigore

Il legislatore comunitario:

1. riunisce in un unico contesto le proprie prescrizioni riguardanti i contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, concorsi pubblici di progettazione;
2. emana una specifica direttiva che disciplini a livello dell'Unione l'aggiudicazione dei contratti di concessione;
3. elabora, per gli appalti pubblici con valore superiore a una certa soglia, disposizioni per coordinare le procedure nazionali di aggiudicazione degli appalti in modo da garantire che a tali principi sia dato effetto pratico (norme sostanzialmente "*self executing*")
4. Stabilisce che entro il 18 aprile 2016 le direttive siano recepite in tutti gli Stati membri

Recepimento delle Direttive UE

- D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50 codice dei contratti pubblici.
- (norma in vigore fino al 30 giugno 2023)

La centralizzazione degli acquisti

Negli stessi anni, in parallelo alle norme sulle procedure d'appalto il legislatore affronta il tema dell'organizzazione e della *governance* stessa delle stazioni appaltanti e stabilisce, in particolare, se e quando queste ultime possono procedere autonomamente a bandire le gare e quando invece questa autonomia procedurale è loro preclusa:

- Art. 24 della legge 28/12/1999, n. 448
- Art. 1, commi 157 e ss. legge 266/2005
- Art. 1, commi da 449 a 457, legge 27 dicembre 2006, n° 296

La centralizzazione degli acquisti

Nascono così nuovi soggetti, nuovi istituti e nuovi procedimenti:

1. Convenzioni Consip,
2. Mercato elettronico,
3. Centrali di committenza,
4. Soggetti aggregatori.

Cons. Stato, Sez. V, 19 . 06 . 2019 , n. 4190

La più recente normativa emergenziale

1. Gli appalti negli anni dell'emergenza covid
   - Legge 11 settembre 2020, n. 120
2. Normativa in materia di revisione dei prezzi

Il PNRR

- Il Governo ha presentato il PNRR al Parlamento il 15 gennaio 2021 (dibattito conclusosi il 15 aprile 2021) e ha presentato il 25 aprile 2021 un nuovo testo del PNRR, oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile 2021. Successivamente, il 30 aprile 2021, il PNRR è stato ufficialmente trasmesso alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento italiano).
- Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha fornito una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano.
- Il 13 luglio 2021 il PNRR è stato definitivamente approvato dal Governo . Alla Decisione è allegato un allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

Il PNRR

- Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) propone modalità innovative nei rapporti finanziari tra Unione europea e Stati membri. La novità principale si può sintetizzare nella considerazione del fatto che i piani nazionali per la ripresa e resilienza (PNRR) sono Programmi cosiddetti "*performance based*" e non di spesa

Il PNRR

Le sei Missioni del Piano sono:

- Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- Rivoluzione verde e transizione ecologica;
- Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- Istruzione e ricerca;
- Inclusione e coesione;
- Salute

Il PNRR in materia di appalti

"La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia: entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19.

Tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione programmazione e progettazione"

Gli interventi consistono in:

1. Misure in via d'urgenza
2. Misure definitive

Misure a regime

- **Un nuovo recepimento delle direttive**

- La complessità del vigente codice dei contratti pubblici ha causato diverse difficoltà attuative. La riforma prevista si concreta nel:
- recepire le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25)
- integrandole esclusivamente nelle parti che non siano *self executing*
- e ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea. Da tenere in particolare considerazione – per la loro rilevanza sul piano della semplificazione – le discipline adottate in Germania e nel Regno Unito

La legge delega

- La **Legge 21 giugno 2022, n. 78** , pubblicata in Gazzetta Ufficiale 24 giugno 2022, n. 146, incarica il Governo di adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della Legge delega, uno o più decreti legislativi per adeguare la **normativa sui contratti pubblici** a quella dell'Unione europea.

La legge delega

- revisione delle competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione in materia di contratti pubblici, al fine di rafforzarne le funzioni di vigilanza sul settore e di supporto alle stazioni appaltanti

La legge delega

- semplificazione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, nel rispetto dei princìpi di pubblicità, di trasparenza, di concorrenzialità, di rotazione, di non discriminazione, di proporzionalità, nonché di economicità, di efficacia e di imparzialità dei procedimenti e della specificità dei contratti nel settore dei beni culturali, nonché previsione del divieto per le stazioni appaltanti di utilizzare, ai fini della selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate

La legge delega

- ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, afferenti ai settori ordinari e ai settori speciali, al fine di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche; definizione delle modalità di monitoraggio dell'accorpamento e della riorganizzazione delle stazioni appaltanti; potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti, anche mediante la previsione di specifici percorsi di formazione, con particolare riferimento alle stazioni uniche appaltanti e alle centrali di committenza che operano a servizio degli enti locali

Partiamo dal pnrr: Misure a regime

La prima legge di attuazione del PNRR:in materia di appalti

- Il 1° giugno 2021 è entrato in vigore il D.L. 31 maggio 2021 n. 77 rubricato "*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*".
- Il decreto è stato convertito con legge 29 luglio 2021, n.108
- *Poiché le leggi 120/2020 e 108/2021 sono tra loro (relativamente) coordinate, procederemo a esaminarle in modo congiunto*

La prima legge di attuazione del PNRR:in materia di appalti

- La legge 29 luglio 2021, n.108 si compone di due parti:
- PARTE I *GOVERNANCE PER PNRR (artt.1/16)*
- PARTE II – *DISPOSIZIONI DI ACCELERAZIONE E SNELLIMENTO DELLE PROCEDURE E DI RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA (artt.17/58)*

La legge 108 in materia di appalti

- NORME DI SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI (Artt. 47-56)
  - Il sistema delle fonti

1. Norme che si applicano solo agli appalti relativi al PNRR e PNC;
2. Norme derogatorie transitorie
3. Modifiche al codice dei contratti (artt. 32, 36, 38, 46, 48, 59, 80, 83, 140, 151, 180, 183,)
4. Esplicitazione di specifiche motivazioni "*ex lege*" a giustificazione dell'adozione di procedure d'urgenza o di semplificazione

Norme che si applicano solo agli appalti relativi al PNRR e PNC

- Legge 108/2021, art. 47, comma 1

Gli operatori economici tenuti alla redazione del rapporto sulla situazione del personale, ai sensi dell'articolo 46 del dlgs 11 aprile 2006, n. 198, producono, a pena di esclusione, al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta, copia dell'ultimo rapporto redatto, con attestazione della sua conformità a quello trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera/e regionale di parità ai sensi del secondo comma del citato articolo 46, ovvero, in caso di inosservanza dei termini previsti dal comma 1 del medesimo articolo 46, con attestazione della sua contestuale trasmissione alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità

Norme che si applicano solo agli appalti relativi al PNRR e PNC

- Art. 46 del dlgs 11 aprile 2006, n. 198

Rapporto sulla situazione del personale

1. Le aziende pubbliche e private che occupano ***((oltre cinquanta dipendenti))*** sono tenute a redigere un rapporto ***((...))*** ogni due anni sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni ed in relazione allo stato di assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta ….
2. Il rapporto di cui al comma 1 e' redatto in modalità esclusivamente telematica, attraverso la compilazione di un modello pubblicato nel sito internet istituzionale del Ministero del lavoro …..

Norme che si applicano solo agli appalti relativi al PNRR e PNC

- . Legge 108/2021, art. 47, comma 3

Gli operatori economici, diversi da quelli indicati nel comma 2 e che occupano un numero pari o superiore a quindici dipendenti, entro sei mesi dalla conclusione del contratto, sono tenuti a consegnare alla stazione appaltante una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni ed in relazione allo stato di assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta.

La relazione di cui al primo periodo è trasmessa alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità.

Norme che si applicano solo agli appalti relativi al PNRR e PNC

- . Legge 108/2021, art. 47, comma 4

è requisito necessario dell'offerta l'aver assolto, al momento della presentazione dell'offerta stessa, agli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e l'assunzione dell'obbligo di assicurare , in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile .

Norme che si applicano solo agli appalti relativi al PNRR e PNC

- Legge 108/2021, art. 52 (obbligo di aggregazione)

- Nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dall'articolo 37, comma 4, del codice dei contratti, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia»

Art. 37, comma 4 codice dei contratti

- Se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia, fermo restando quanto previsto al comma 1 e al primo periodo del comma 2, procede secondo una delle seguenti modalità:*(comma sospeso fino al 30 giugno 2023 dall'art. 1, comma 1, lett. a), della legge n. 55 del 2019, come modificato dall'art. 8, comma 7, legge n. 120 del 2020 e poi dall'art. 52, comma 1, lettera a), sub. 1.2, legge n. 108 del 2021)*
- a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati;
- b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento;
- c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.

Norme che si applicano solo agli appalti relativi al PNRR e PNC

- Legge 108/2021, art. 48 (appalto integrato)

- In deroga a quanto previsto dall'articolo 59, commi 1, 1 -bis e 1 -ter , del decreto legislativo n. 50 del 2016, è ammesso l'affidamento di progettazione ed esecuzione dei relativi lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo n. 50 del 2016.
- L'affidamento avviene mediante acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta ovvero, in alternativa, mediante offerte aventi a oggetto la realizzazione del progetto definitivo, del progetto esecutivo e il prezzo

Gli affidamenti sotto soglia fino al 30 giugno 2023: lavori pubblici

Per i lavori l'articolo 1 L.120/2020 coordinata con L'art. 51, comma 1, let.a) L. 108/2021, consente di procedere:

a) mediante affidamento diretto per importi inferiori a 150 mila euro;

In questo caso la stazione appaltante procede all'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici, fermo restando il rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del codice dei contratti pubblici e l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione

Gli affidamenti sotto soglia fino al 30 giugno 2023 : servizi , forniture, incarichi di progettazione

Art.1 L.120/2020 coordinata con L'art. 51, comma 1, let.a) L. 108/2021:

mediante affidamento diretto per importi inferiori a 139 mila euro;

In questo caso la stazione appaltante procede all'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici, fermo restando il rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del codice dei contratti pubblici e l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione

Gli affidamenti sotto soglia fino al 30 giugno 2023 : servizi , forniture, incarichi di progettazione

Art.1 L.120/2020 coordinata con L'art. 51, comma 1, let.b) L. 108/2021:

b) procedura negoziata, senza bando, di cui all'art. 63 codice dei contratti, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 139.000 euro e fino alle soglie di cui all'art.35 del codice dei contratti.

Gli affidamenti sotto soglia fino al 30 giugno 2023 : lavori pubblici

Per i lavori l'articolo 1 L.120/2020 coordinata con L'art. 51, comma 1, let.b) L. 108/2021, consente di procedere:

- procedura negoziata, senza bando, di cui all'art. 63 codice dei contratti, per lavori di importo pari o superiore 150.000 euro e inferiore a un milione di euro, ovvero di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie UE **(5.382.000 euro)**.
- Le stazioni appaltanti danno evidenza dell'avvio delle procedure negoziate di cui alla presente lettera tramite pubblicazione di un avviso nei rispettivi siti internet istituzionali. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, la cui pubblicazione nel caso di cui alla lettera a) non è obbligatoria per affidamenti inferiori ad euro 40.000, contiene anche l'indicazione dei soggetti invitati

Consegne in via d'urgenza

Art 8 legge 120/2020 In relazione alle procedure pendenti disciplinate dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i cui bandi o avvisi, con i quali si indice una gara, sono già stati pubblicati alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte o i preventivi, ma non siano scaduti i relativi termini

- a) è sempre autorizzata la consegna dei lavori in via di urgenza e, nel caso di servizi e forniture, l'esecuzione del contratto in via d'urgenza ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016, nelle more della verifica dei requisiti di cui all'articolo 80 del medesimo decreto legislativo, nonché dei requisiti di qualificazione previsti per la partecipazione alla procedura;

La responsabilità erariale

- Dolo colpa omissione (art. 21 legge 120/2020)

- Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al *30 giugno 2023,* la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente
- All'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente:
- «La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso.»

La responsabilità erariale

- Cosa dice il nuovo codice

- Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, per la responsabilità amministrativa costituisce colpa grave esclusivamente la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione che sia stata determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

IL NUOVO CODICE

- IL DLGS N.36/2023
- **Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36**

Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici

(G.U. n. 77 del 31 marzo 2023 - S.O. n. 12)

Il Dlgs 36.2023
come si compone il nuovo codice

- Titolo I – I principi generali

- Il codice si compone di 229 articoli e 36 allegati
- ENTRATA IN VIGORE – ART. 229 : la norma chiarisce che il nuovo Codice e gli allegati entrano in vigore il 1° aprile 2023 e acquistano efficacia dal 1° luglio 2023.
- Questi ultimi hanno vigenza provvisoria nelle more dell'approvazione del nuovo regolamento attuativo del codice

come si compone il nuovo codice

- Art.225 comma 14 nuovo codice

- Qualora, entro novanta giorni dalla data in cui il codice acquista efficacia ai sensi dell'articolo 229, comma 2, siano emanati regolamenti governativi o adottati regolamenti ministeriali sostitutivi di allegati al codice, il cui contenuto sia identico a quello dell'allegato stesso, sugli schemi dei regolamenti non è acquisito il parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari

Il PNRR e IL NUOVO CODICE

- art.225, comma 8 nuovo codice
- In relazione alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici, anche suddivisi in lotti, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, nonché dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse, anche se non finanziate con dette risorse,
- si applicano,
- anche dopo il 1° luglio 2023, le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, al decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018.

Il PNRR

- **DECRETO-LEGGE 24 febbraio 2023, n. 13**

Il decreto legge crea una nuova struttura presso la Presidenza del Consiglio per l'attuazione del PNRR in sostituzione della segreteria tecnica per il supporto delle attività della cabina di regia.

. Tale struttura sarà in vigore fino al 31 dicembre 2026

IL NUOVO CODICE

- Titolo I – I principi generali

- Il nuovo Codice intende corroborare la normativa di dettaglio con una serie di principi che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbero essere dotati di puntuale valenza operativa, con l'esplicito duplice obiettivo di:

1. rendere chiari agli operatori e agli interpreti gli obiettivi e, potremmo dire, lo spirito, sotteso all'adozione di questo nuovo atto legislativo;
2. aprire spazi di discrezionalità alle stazioni appaltanti, indotte a considerare tali principi alla stregua di criteri di orientamento e supporti motivazionali per l'individuazione delle regole nella concretezza della loro attività amministrativa.

- In altri termini il legislatore ha sentito l'esigenza di dover dar corpo e sostanza a principi idonei ad attuare, nel settore dei contratti pubblici, il principio costituzionale del buon andamento, evidentemente ritenendo che nell'attuale fase storica sia necessario indirizzare e stimolare le pubbliche amministrazioni a tenerne maggior conto, potremmo dire, in un'ottica che, nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, privilegi la sostanza del risultato al formalismo procedurale

IL NUOVO CODICE

- Titolo I – I principi generali

- Articolo 1. Principio del risultato.
- Articolo 2. Principio della fiducia.
- Articolo 3. Principio dell'accesso al mercato.
- Articolo 4. Criterio interpretativo e applicativo.
- Articolo 5 Principi di buona fede e di tutela dell'affidamento. Articolo 6. Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con egli enti del Terzo settore.
- Articolo 7. Principio di auto-organizzazione amministrativa.
- Articolo 8. Principio di autonomia contrattuale. Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito.
- Articolo 9. Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale.
- Articolo 10. Principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione.
- Articolo 11. Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti.
- Articolo 12. Rinvio esterno

IL NUOVO CODICE

- Titolo I – I principi generali

Mentre il precedente codice elencava paritariamente i vari principi da osservare (art.30 Dlgs n.50/2016), il Dlgs n.36/2016 soppesa e compone i configgenti principi fornendo criteri perché nessuno prevalga in modo assoluto, ma affinché sussista un criterio relativo di priorità, esplicitamente indicato nei primi tre (risultato, fiducia, accesso al mercato) cui il legislatore ha voluto attribuire particolare rilevanza ed infatti:

ai sensi dell'art. 4, le disposizioni del codice "si interpretano e si applicano in base principi di cui agli articoli 1, 2, 3" e che dunque sono da ritenersi prioritari;

IL NUOVO CODICE

- Articolo 1. Principio del risultato.

- Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.
- 2. La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del codice e ne assicura la piena verificabilità.
- 3. Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Esso è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea.
- 4. Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per: a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti; b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva

IL risultato in termini di tempestività

- In caso di offerta economicamente più vantaggiosa i termini sono:
- a) procedura aperta: nove mesi;
- b) procedura ristretta: dieci mesi;
- c) procedura competitiva con negoziazione: sette mesi;
- d) procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara: quattro mesi;
- e) dialogo competitivo: sette mesi;
- f) partenariato per l'innovazione: nove mesi.

IL risultato in termini di tempestività

- In caso di gare condotte secondo il criterio del minor prezzo sono i seguenti:
- a) procedura aperta: cinque mesi;
- b) procedura ristretta: sei mesi;
- c) procedura competitiva con negoziazione: quattro mesi;
- d) procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara: tre mesi.

Gli appalti sotto soglia

- Articolo 50. Procedure per l’affidamento.

1. Salvo quanto previsto dagli articoli 62 e 63, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all’articolo 14 con le seguenti modalità:

a) affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all’esecuzione delle prestazioni contrattuali anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante;

b) affidamento diretto dei servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 140.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all’esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante;

c) procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a un milione di euro;

d) procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno 10 operatori economici, ove esistenti, per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all’articolo 14, salva la possibilità di ricorrere alle procedure di scelta del contraente di cui alla Parte IV del presente Libro, previa adeguata motivazione;

e) procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 140.000 euro e fino alle soglie di cui all’articolo 14.

Il nuovo codice Art. 62. (aggregazioni e centralizzazione delle committenze)

- Tutte le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di

1. forniture e servizi di importo non superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti,
2. lavori d'importo pari o inferiore a 500.000 euro,
3. nonché attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori

l'ANAC non rilascia il codice identificativo di gara (CIG) alle stazioni appaltanti non qualificate

Il nuovo codice Art. 62. (aggregazioni e centralizzazione delle committenze)

- Le stazioni appaltanti non qualificate:

1. a) procedono all’acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza qualificata;
2. b) ricorrono per attività di committenza ausiliaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera z), dell’allegato I.1 a centrali di committenza qualificate e a stazioni appaltanti qualificate;
3. d) effettuano ordini su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori, con preliminare preferenza per il territorio regionale di riferimento. Se il bene o il servizio non è disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno della stazione appaltante, oppure per ragioni di convenienza economica, la stazione appaltante può agire, previa motivazione, senza limiti territoriali

Il nuovo codice Art. 62. (aggregazioni e centralizzazione delle committenze)

- 10. Le stazioni appaltanti non qualificate consultano sul sito istituzionale dell'ANAC l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate e delle centrali di committenza qualificate.
- La domanda di svolgere la procedura di gara, rivolta dalla stazione appaltante non qualificata a una stazione appaltante qualificata o a una centrale di committenza qualificata, si intende accolta se non riceve risposta negativa nel termine di dieci giorni dalla sua ricezione.
- In caso di risposta negativa, la stazione appaltante non qualificata si rivolge all'ANAC, che provvede entro quindici giorni all'assegnazione d'ufficio della richiesta a una stazione appaltante qualificata o a una centrale di committenza qualificata, individuata sulla base delle fasce di qualificazione di cui all'articolo 63, comma 2.
- Eventuali inadempienze rispetto all'assegnazione d'ufficio di cui al terzo periodo possono essere sanzionate ai sensi dell'articolo 63, comma 11, secondo periodo

Il nuovo codice Art. 63. (Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza)

- 2. La qualificazione per la progettazione e l'affidamento si articola in tre fasce di importo:
- a) qualificazione base o di primo livello, per servizi e forniture fino alla soglia di 750.000 euro e per lavori fino a 1 milione di euro;
- b) qualificazione intermedia o di secondo livello, per servizi e forniture fino a 5 milioni di euro e per lavori fino alla soglia di cui all'articolo 14;
- c) qualificazione avanzata o di terzo livello, senza limiti di importo.

Il nuovo codice Art. 63. (Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza)

- Sono iscritti di diritto nell'elenco di cui al comma 1 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, Consip S.p.a., Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., Difesa servizi S.p.A., l'Agenzia del demanio, i soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, Sport e salute S.p.a. In sede di prima applicazione **le stazioni appaltanti delle unioni di comuni, costituite nelle forme prevista dall'ordinamento** delle provincie e delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e delle regioni sono iscritte con riserva nell'elenco di cui all'articolo 63, comma 1, primo periodo

Il nuovo codice Art. 63. (Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza)

- <u>Soglie e punteggi minimi lavori</u>
- Le soglie che identificano i diversi livelli e la “misura” dei requisiti richiesti, descritti nelle tabelle A e C dell’allegato II.4, sono:
- a) qualificazione di primo livello (L3) per importi da 500.000 e fino a 1.000.000 di euro: minimo 30 punti (fino al 30 giugno 2024 20 punti);
- b) qualificazione di secondo livello (L2) per importi fino alle soglie di rilevanza europea: minimo 40 punti (fino al 30 giugno 2024 35 punti);
- c) qualificazione di terzo livello (L1) senza limiti di importo: minimo 50 punti (fino al 30 giugno 2024 45 punti).

Il nuovo codice

Altre modifiche e innovazioni

Il nuovo codice

- **Art. 15. (Responsabile unico del progetto (RUP))**
- 1. Nel primo atto di avvio dell'intervento pubblico da realizzare mediante un contratto le stazioni appaltanti e gli enti concedenti nominano nell'interesse proprio o di altre amministrazioni un responsabile unico del progetto (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura soggetta al codice
- 2.
- 3. Ferma restando l'unicità del RUP, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, possono individuare modelli organizzativi, i quali prevedano la nomina di un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento. Le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP.

Art.60 obbligo clausola revisione prezzi

- Nei documenti di gara iniziali delle procedure di affidamento è obbligatorio l'inserimento delle clausole di revisione prezzi.
- 2. Queste clausole non apportano modifiche che alterino la natura generale del contratto o dell'accordo quadro; si attivano al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva, che determinano una variazione del costo dell'opera, della fornitura o del servizio, in aumento o in diminuzione, superiore al 5 per cento dell'importo complessivo e operano nella misura dell'80 per cento della variazione stessa., in relazione alle prestazioni da eseguire~~ in maniera prevalente.~~

Il nuovo codice

- **Art. 9. (Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale)**
- 1. Se sopravvengono circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata, che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, ha diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali. Gli oneri per la rinegoziazione sono riconosciuti all'esecutore a valere sulle somme a disposizione indicate nel quadro economico dell'intervento, alle voci imprevisti e accantonamenti e, se necessario, anche utilizzando le economie da ribasso d'asta.
- 2. Nell'ambito delle risorse individuate al comma 1, la rinegoziazione si limita al ripristino dell'originario equilibrio del contratto oggetto dell'affidamento, quale risultante dal bando e dal provvedimento di aggiudicazione, senza alterarne la sostanza economica.
- 3. Se le circostanze sopravvenute di cui al comma 1 rendono la prestazione, in parte o temporaneamente, inutile o inutilizzabile per uno dei contraenti, questi ha diritto a una riduzione proporzionale del corrispettivo, secondo le regole dell'impossibilità parziale.
- 4. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono l'inserimento nel contratto di clausole di rinegoziazione, dandone pubblicità nel bando o nell'avviso di indizione della gara, specie quando il contratto risulta particolarmente esposto per la sua durata, per il contesto economico di riferimento o per altre circostanze, al rischio delle interferenze da sopravvenienze.
- 5. In applicazione del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale si applicano le disposizioni di cui agli articoli 60 e 120.

Articolo11.

Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti

- 1. Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato **il contratto collettivo** nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente

Articolo11.

Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti

- Nei bandi e negli inviti le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1.
- 3. Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall’ente concedente.

Art. 41 - Non ribassabili i costi della mano d'opera

- 14. Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale

- ***Bando tipo***

- ***[In caso di appalto di servizi o appalto misto di servizi e forniture. Non applicabile ai servizi di natura intellettuale ed alle forniture senza posa in opera]***
- L'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che la stazione appaltante ha stimato pari ad € … *[indicare l'importo]* calcolati sulla base dei seguenti elementi … *[precisare gli elementi attraverso i quali si è pervenuti alla determinazione del costo stimato o eventualmente indicare l'allegato che contiene questa informazione]* e riferiti a … *[specificare a quali servizi o forniture si riferiscono i costi della manodopera]*.
- I costi della manodopera non sono soggetti al ribasso.
- Il contratto collettivo applicato è/I contratti collettivi applicati sono ...

TEACHING VI

18 maggio

«L'evoluzione dell universo di finanziamento dell'UE: diversi approcci gestionali e implicazioni per il revisore»

Eduardo Ruiz Garcia

INTOSAI development organization

1. *Rendicontabilità complessa*
2. *NextGeneration: dai costi ai risultati*
3. *Una gestione oltre i principi tradizionali*
4. *Impatto della digitalizzazione*
5. *Implicazioni per i revisori*

1. Rendicontabilità complessa

La rendicontabilità nel ambito pubblico

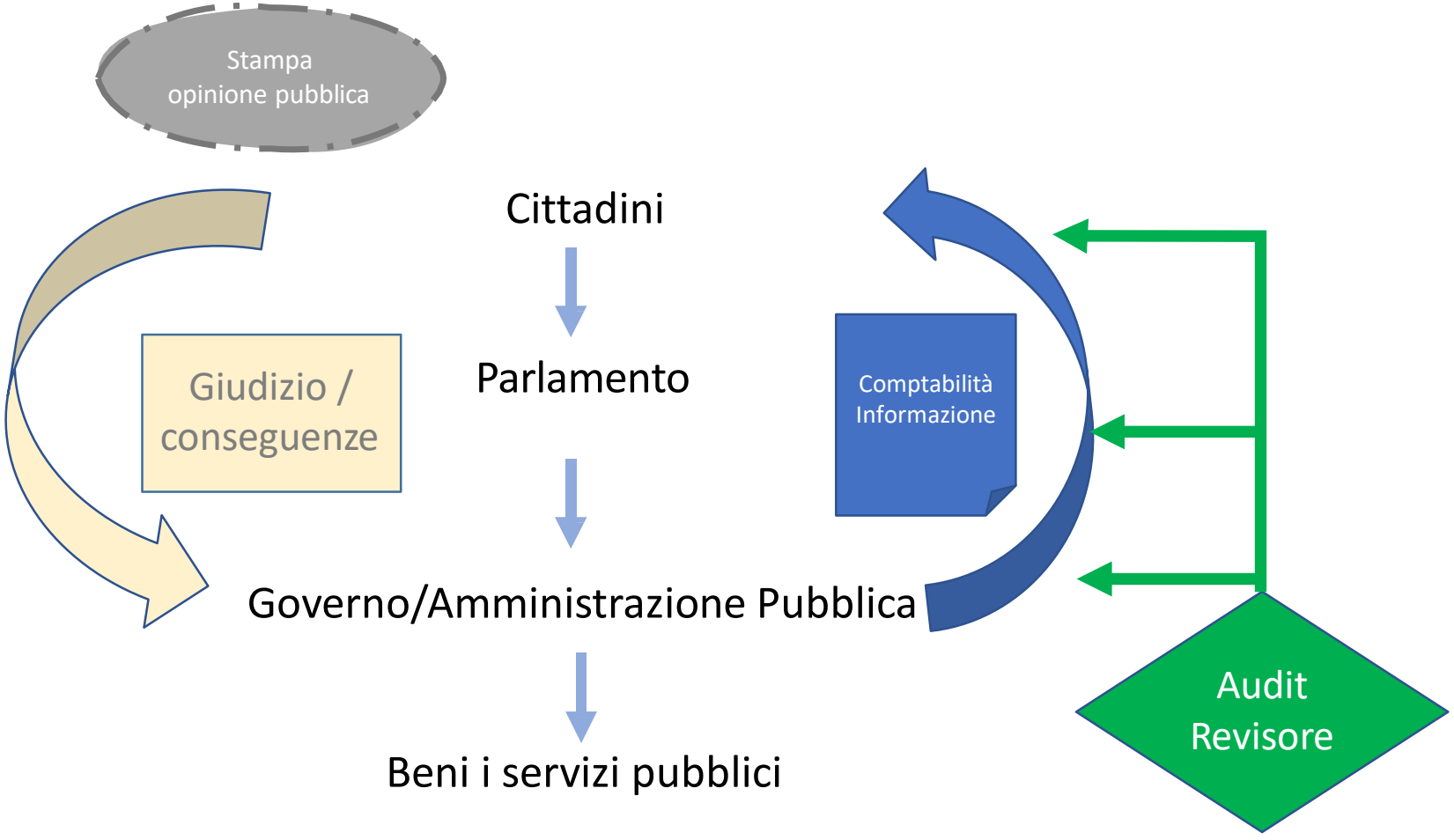
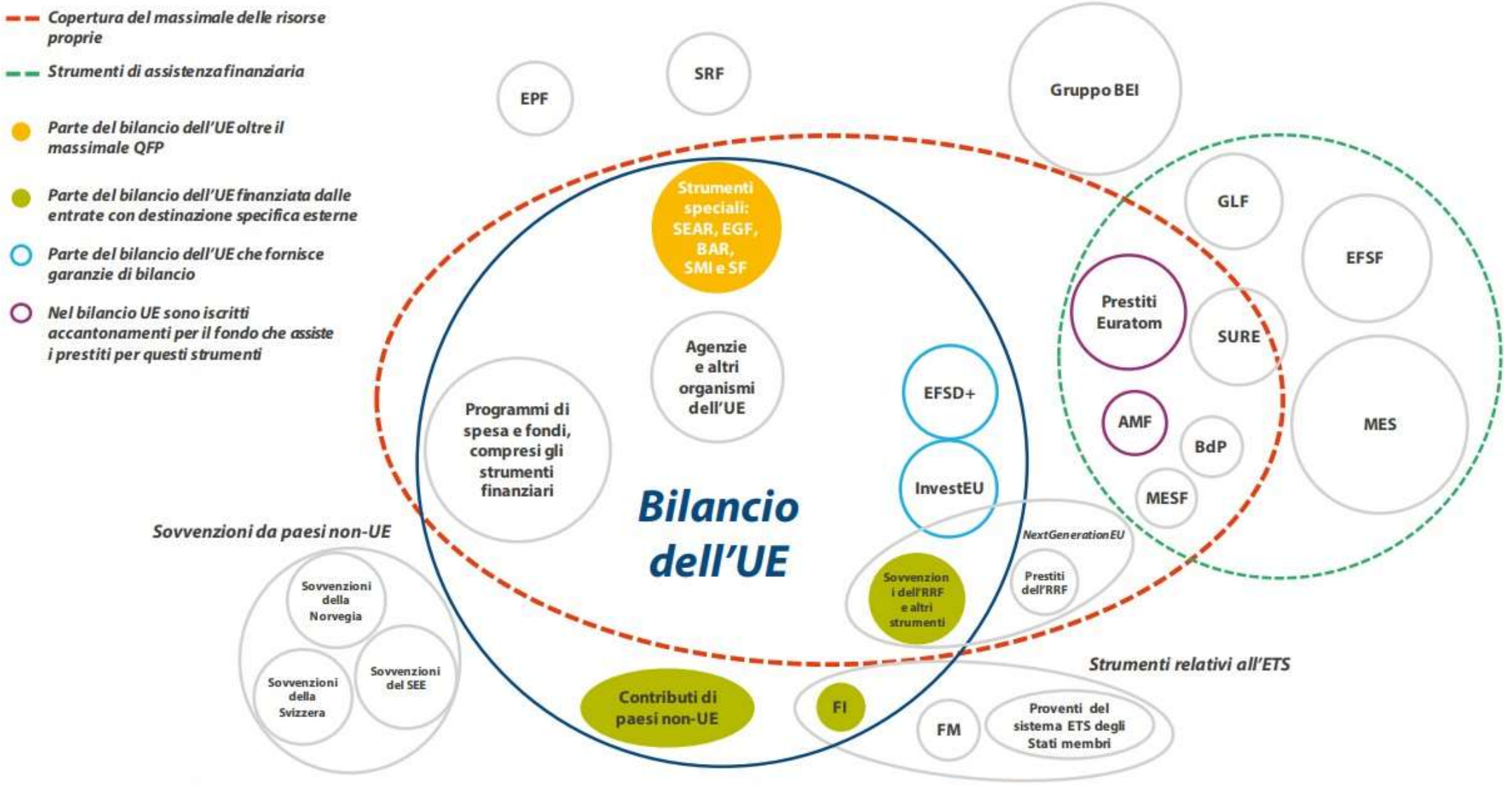


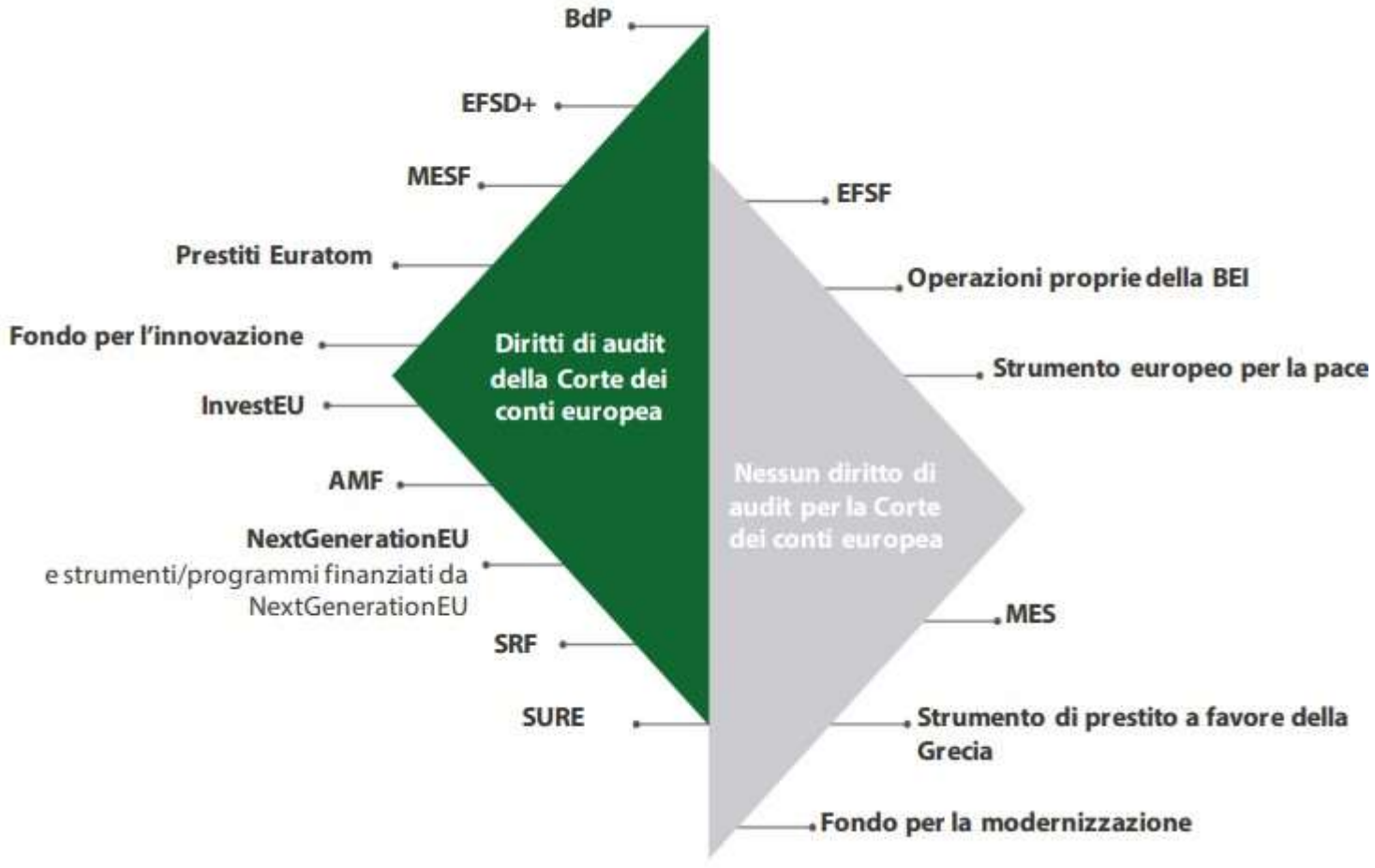
Figura 3 – Il paesaggio finanziario dell'UE al 1° gennaio 2021



Nota: la dimensione dei cerchi nella figura non rappresenta la dimensione effettiva degli strumenti (cfr. ***allegato 1***)

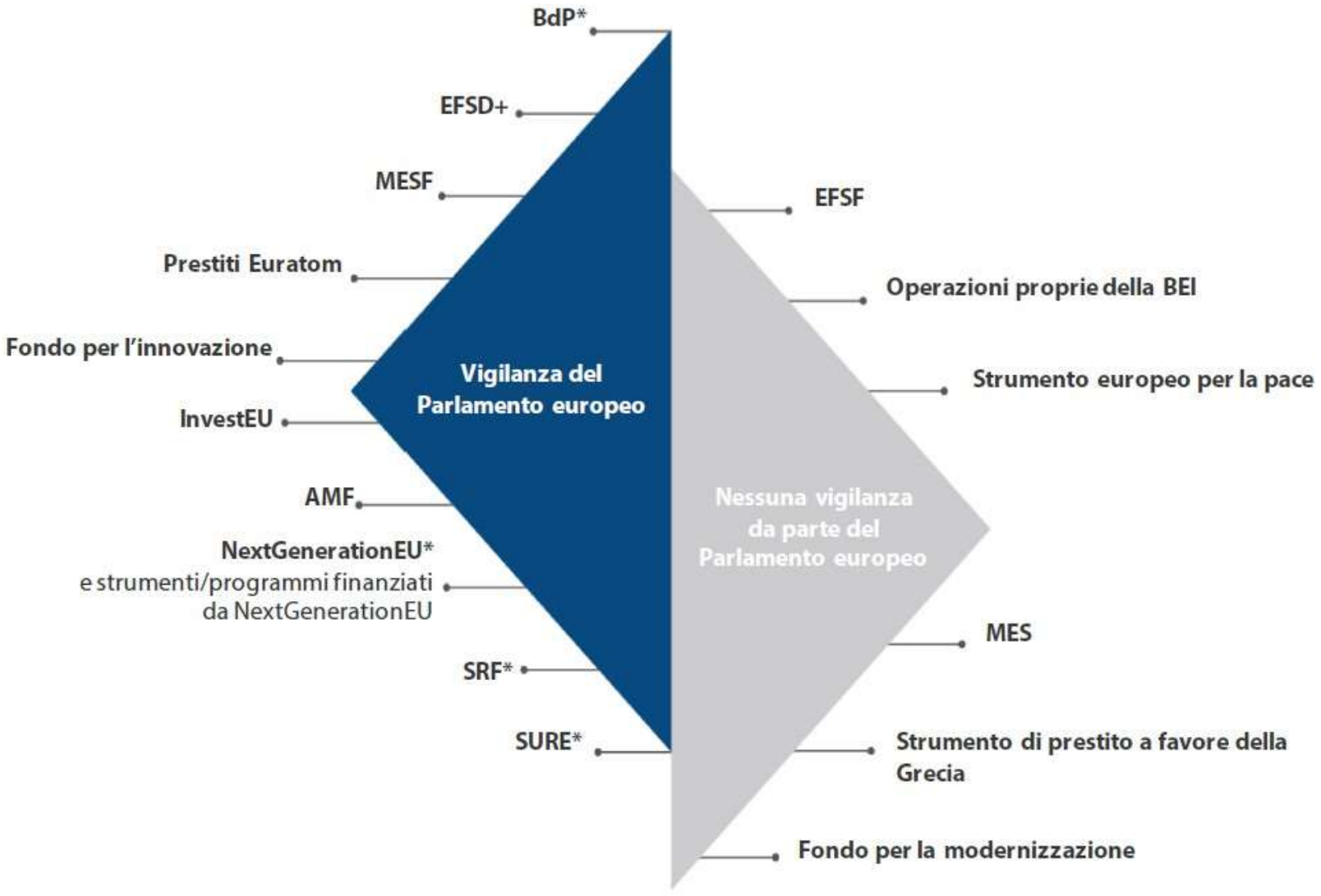
Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 6 – I diritti di audit della Corte dei conti europea



Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 7 – La vigilanza esercitata dal Parlamento europeo



* Limitati poteri di vigilanza del Parlamento europeo

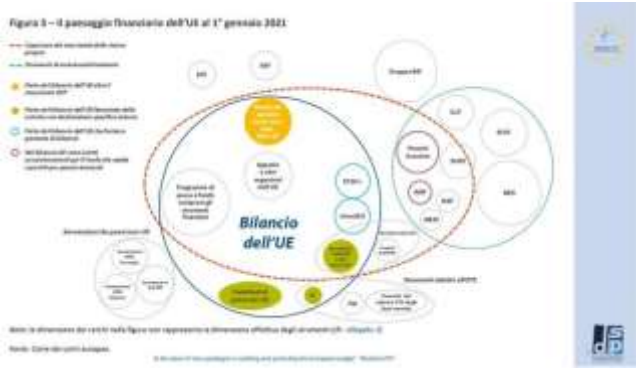
Rendicontabilità pubblica

Alcuni strumenti al di fuori del bilancio dell'UE:

- La Corte non ha il mandato di sottoporre ad audit.
- Non sono soggetti ad alcun controllo sulla gestione né alla vigilanza del Parlamento europeo.

Riforma

Integrazione e consolidazione degli istrumenti
Semplificazione



2. NextGeneration: dai costi ai risultati

Figura 6 – Processo di programmazione della spesa

PROCESSO	POLITICA DI COESIONE	RRF
CONCEZIONE *Gli Stati membri* ***redigono i documenti di programmazione***	Diversi punti di contatto nazionali e regionali negli Stati membri; direzioni generali responsabili: DG REGIO e DG EMPL	Un singolo soggetto negli Stati membri che funge da coordinatore nazionale e punto di contatto per la Commissione. Organismi responsabili in seno alla Commissione: RECOVER e DG ECFIN
PRESENTAZIONE *Gli Stati membri* ***presentano*** *i propri documenti di programmazione* ***alla Commissione***	Un accordo di partenariato a livello nazionale e uno o più programmi (a livello nazionale o regionale)	Un documento di programmazione principale, il PNRR
VALUTAZIONE *La Commissione valuta i documenti di programmazione e* ***ne discute*** *con ciascuno Stato membro*	Tre mesi per formulare osservazioni (nel caso dell'accordo di partenariato e dei programmi)	Due mesi per completare il processo di valutazione, che possono comunque essere prorogati. Un mese per ottenere l'approvazione del Consiglio
ADOZIONE *I documenti di programmazione sono* ***adottati***	La Commissione, mediante atti di esecuzione, adotta l'accordo di partenariato entro quattro mesi e il programma entro cinque mesi dalla loro presentazione ufficiale.	Approvazione della Commissione e adozione del Consiglio mediante decisione di esecuzione

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti RDC e RRF.

Figura 8 – Condizioni legate al versamento dei fondi

CONDIZIONI	POLITICA DI COESIONE	RRF
PREFINANZIAMENTI *Gli Stati membri* ***ricevono un prefinanziamento***	Prefinanziamento annuale pari allo 0,5 % della dotazione totale del periodo 2021-2026 per ciascun fondo	Un prefinanziamento per un importo fino al 13 % del contributo finanziario, unicamente per i PNRR adottati dal Consiglio nel 2021
RICHIESTA DI PAGAMENTO *Inviata alla Commissione, corredata di una* ***dichiarazione di gestione***	Massimo sei richieste di pagamento per anno e per programma Richieste basate sui costi effettivamente sostenuti, a meno che non si faccia ricorso alle OSC o all'FNLTC Tassi di cofinanziamento nazionale compresi tra il 15 % e il 60 % a seconda del fondo e del livello di sviluppo della regione sostenuta	Fino a due richieste di pagamento per anno e per Stato membro Richieste basate su versamenti predefiniti che raggruppano traguardi e obiettivi Progetti finanziati al 100 % con fondi UE
VALUTAZIONE *della richiesta di pagamento* ***da parte della Commissione***	Valutazione delle spese dichiarate dallo Stato membro nel pacchetto di affidabilità	Valutazione basata sul conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi La Commissione adotta una decisione che autorizza l'esborso tenendo conto del parere del Consiglio
CONVALIDA e PAGAMENTO *agli Stati membri*	La Commissione convalida il pagamento	
PERDITA POTENZIALE *dei fondi non utilizzati*	Perdita progressiva dei fondi impegnati annualmente per i quali non è stata presentata una richiesta di pagamento entro tre anni (per il periodo 2021-2026) o entro due anni (per il 2027) (procedura di disimpegno)	I fondi non erogati allo Stato membro entro la fine del 2026 sono persi

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti RDC e RRF.

Forme di sostegno finanziario *(Regolamento finanziario dell'UE)*

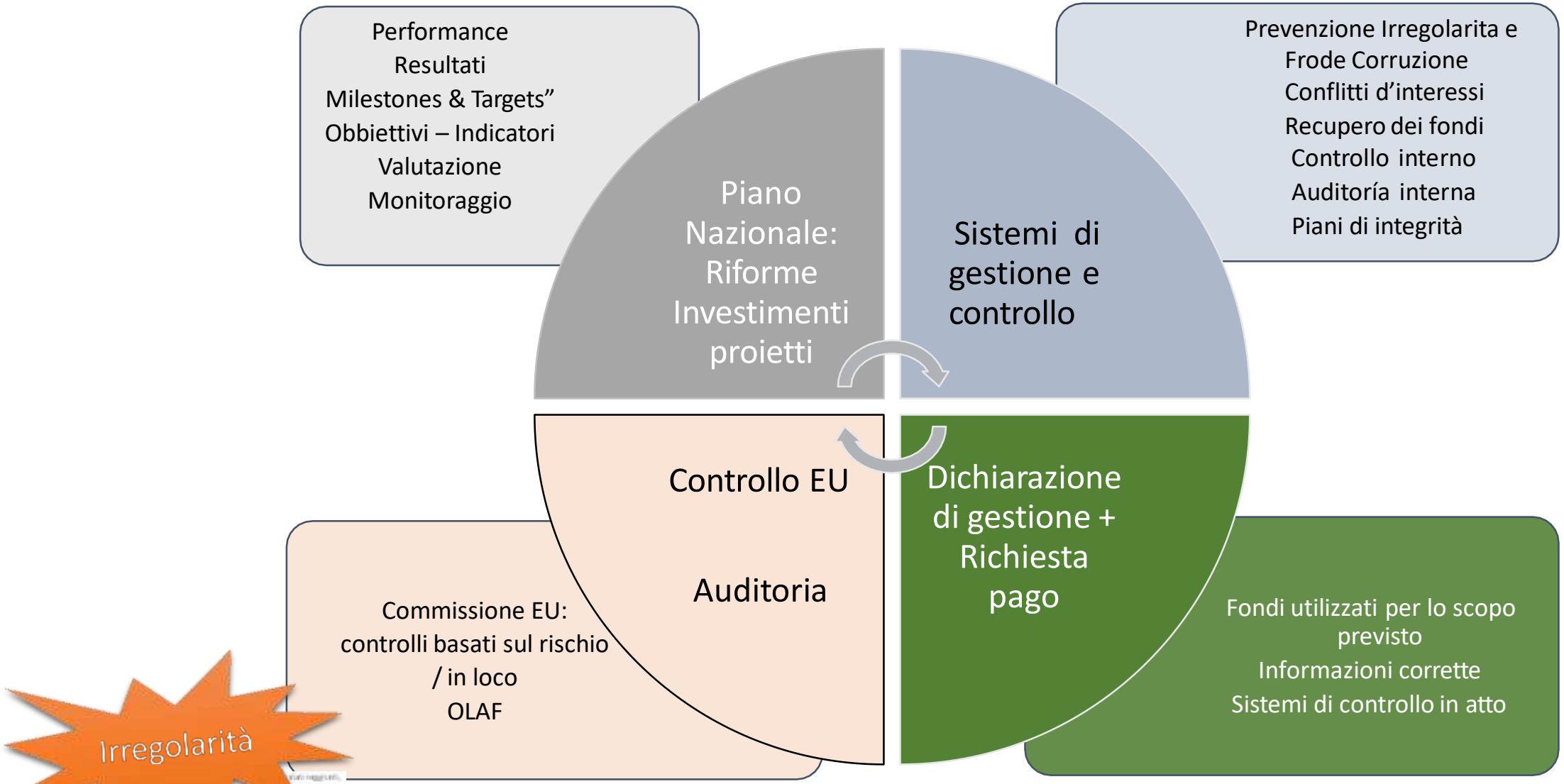
Costi

Rimborso dei costi effettivamente sostenuti
I finanziamenti dell'UE sono rimborsati sulla base dei costi reali sostenuti dal beneficiario. Tali costi devono essere suffragati da documenti giustificativi.

Opzioni semplificate in materia di costi
Rimborsano le spese a un tasso calcolato preventivamente. Le tabelle standard di costi unitari e le somme forfettarie stabiliscono un collegamento tra i pagamenti e le realizzazioni, ma non necessariamente con i risultati.

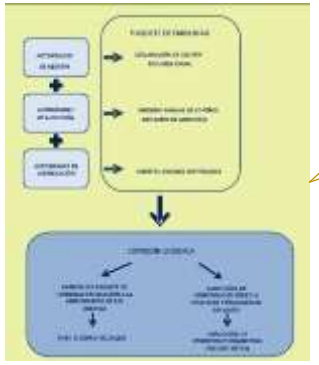
Risultati

Finanziamento non collegato ai costi
un'operazione riceve i finanziamenti UE quando ottiene risultati o soddisfa le condizioni stabilite preventivamente nella legislazione. Tale modello è stato introdotto per la prima volta nel 2018, con la revisione del regolamento finanziario.


Performance
Resultati
Milestones & Targets"
Obbiettivi – Indicatori
Valutazione
Monitoraggio
Piano Nazionale: Riforme Investimenti proietti
Sistemi di gestione e controllo
Prevenzione Irregolarita e Frode Corruzione
Conflitti d'interessi
Recupero dei fondi
Controllo interno
Auditoría interna
Piani di integrità
Controllo EU
Auditoria
Dichiarazione di gestione + Richiesta pago
Commissione EU: controlli basati sul rischio / in loco
OLAF
Fondi utilizzati per lo scopo previsto
Informazioni corrette
Sistemi di controllo in atto
Irregolarità

Anche se i target intermedi e finali sono stati raggiunti, qualora la Commissione constati gravi irregolarità (segnatamente frodi, conflitti di interesse, corruzione), doppi finanziamenti o una grave violazione degli obblighi derivanti dalle convenzioni di finanziamento e gli Stati membri non adottino misure tempestive e appropriate per correggere tali irregolarità e recuperare i relativi fondi, **la Commissione recupererà un importo proporzionato e/o, nella misura applicabile, richiedere un rimborso anticipato di tutto o parte del sostegno del prestito.**

CONDIZIONI	POLITICA DI COESIONE	RRF
VALUTAZIONE *della richiesta di pagamento* ***da parte della Commissione***	Valutazione delle spese dichiarate dallo Stato membro nel pacchetto di affidabilità	Valutazione basata sul conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi La Commissione adotta una decisione che autorizza l'esborso tenendo conto del parere del Consiglio
CONVALIDA e PAGAMENTO *agli Stati membri*	La Commissione convalida il pagamento	



☑ Legalità et regolarità spese dichiarate

☑ Conseguimento soddisfacente dei traguardi e obiettivi

CORTE DEI CONTI

CURIA RATIONUM

?

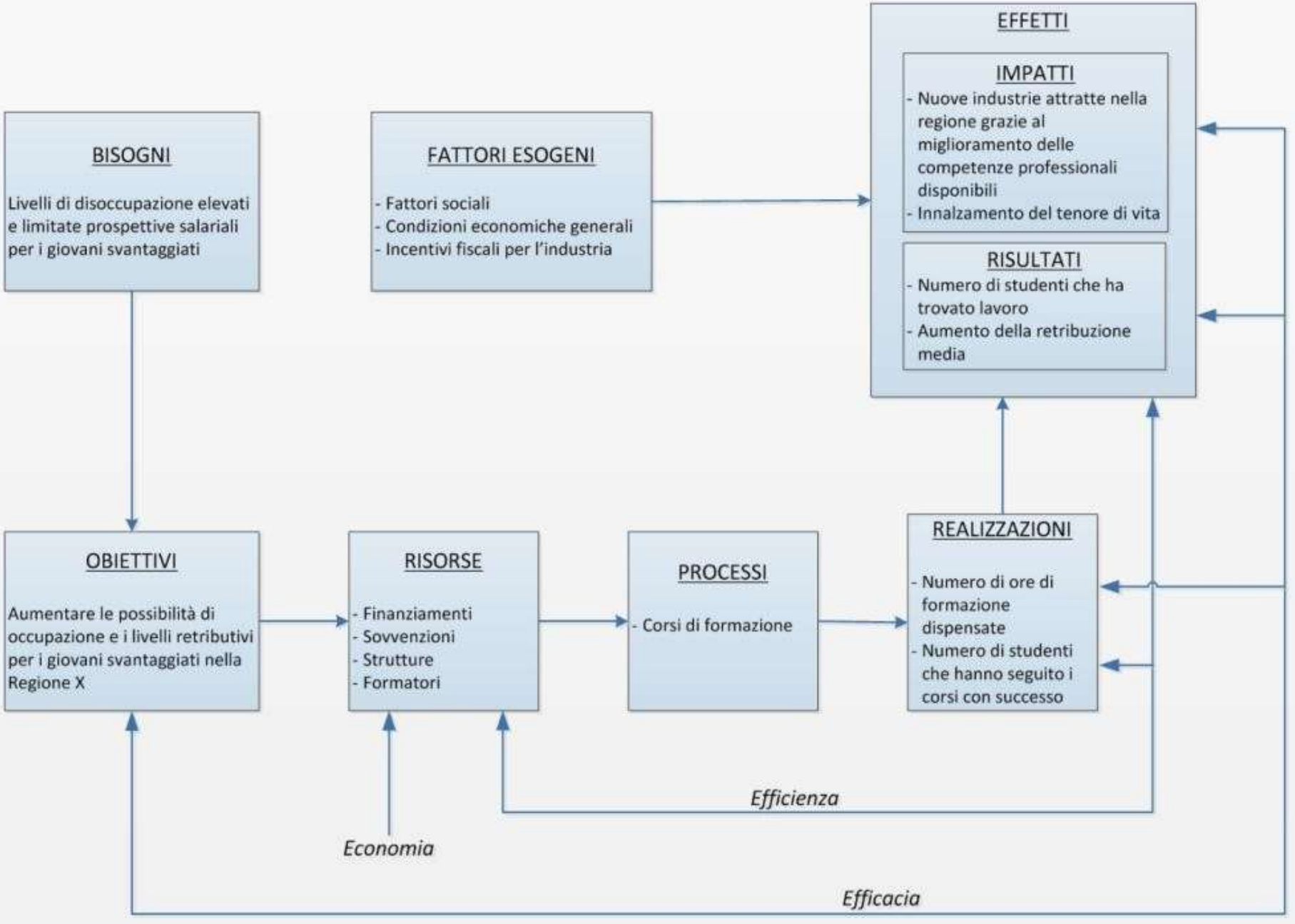
Esempio: strutture per l'infanzia

Il piano di investimenti per la fascia di età 0-6 anni è finalizzato ad aumentare l'offerta di strutture per l'infanzia costruendo, ristrutturando e garantendo la sicurezza di asili nido e scuole dell'infanzia, per garantire un aumento dell'offerta formativa e degli slot disponibili per la fascia di età 0-6 anni, migliorando così la qualità dell'insegnamento.

La misura dovrebbe incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e sostenerle nella conciliazione della vita familiare e professionale.

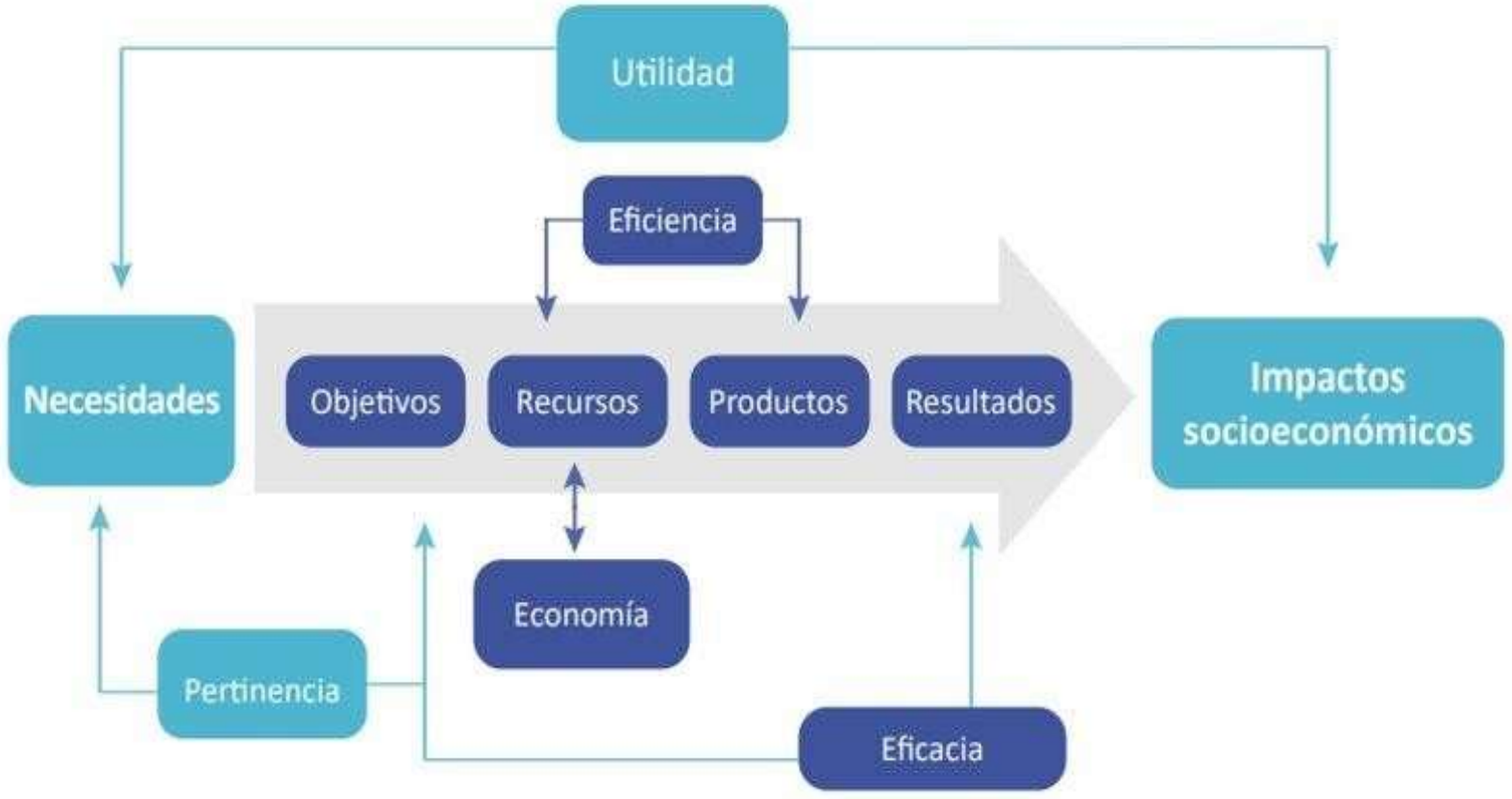
Entro la fine del 2025 saranno creati almeno 264.480 nuovi posti per i servizi educativi e di cura della prima infanzia (da 0 a 6 anni).

Esempio di modello logico di programma:



EL PROCESO DE EVALUACIÓN

INTOSAI: GUID - 9020 - Evaluation of Public Policies



Leyenda:

- Específicos de la evaluación de políticas públicas
- Utilizados tanto en las auditorías de desempeño como en las evaluaciones de políticas públicas

•**La pertinenza** di una politica significa che i suoi obiettivi sono adeguati alle esigenze sociali, economiche o ambientali alle quali la politica è diretta;

•**L'utilità** di una politica cerca di rispondere alla domanda se la politica fosse utile, tenendo conto di tutti i suoi impatti diretti (risultati) e indiretti, compresi quelli non intenzionali o non intenzionali, nonché, d'altra parte, delle esigenze che la politica era destinata a soddisfare

3. Una gestione oltre i principi tradizionali

Una gestione (e revisione) one oltre i principi tradizionali:

Sostenibilità

- ✓ Sviluppo economico
- ✓ Sviluppo sociale
- ✓ Fattore ambientale

Buon governo

- ✓ Integrità ed etica
- ✓ Trasparenza e rendicontazione
- ✓ Lotta contra la corruzione

Sostenibilità

"Soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri".

Brundtland, G. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. United Nations General Assembly document A/42/427.

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

(2016/C 202/02)

Articolo 41

Diritto ad una buona amministrazione

1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

2. Tale diritto comprende in particolare:

a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio;

b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale;

c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

3. Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.

4. Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO DELL'OCSE SULL'
INTEGRITÀ PUBBLICA
OECD
MIGLIORI POLITICHE PER UNA VITA MIGLIORE

INTEGRITÀ PUBBLICA
Leadership
Merito
Società
Cultura
Formazione
Apertura
Impegno
Responsabilità
Sistema
Strategia
Standard
Gestione dei rischi
Responsabilità
Regolazione
Coinvolgimento
Supervisione

INTEGRITÀ PUBBLICA – OSCE		
Sistema	Cultura	Responsabilità
1-Dimostrare l'impegno ai massimi livelli politici e gestionali del settore pubblico nel rafforzare l'integrità pubblica e ridurre la corruzione.	**5**-Promuovere una cultura di integrità pubblica per l'intera società, collaborando con il settore privato, la società civile e i singoli individui.	**10**-Applicare un sistema di controllo interno e di gestione dei rischi per salvaguardare l'integrità delle organizzazioni del settore pubblico.
2-Chiarire le responsabilità istituzionali in tutto il settore pubblico per rafforzare l'efficacia del sistema di integrità pubblica.	**6**-Investire in una leadership etica per dimostrare l'impegno delle organizzazioni del settore pubblico nei confronti dell'integrità.	**11**-Assicurare che i meccanismi di regolazione forniscano risposte adeguate a tutte le presunte violazioni degli standard di integrità pubblica da parte dei funzionari pubblici e di tutte le altre persone coinvolte nelle violazioni.
3-Sviluppare un approccio strategico per il settore pubblico basato su evidenze concrete e volto a mitigare i rischi di integrità pubblica.	**7**-Promuovere un settore pubblico professionale e fondato sul merito, votato ai valori del servizio pubblico e del buon governo.	**12**-Rafforzare il ruolo della supervisione e del controllo esterni nell'ambito del sistema di integrità pubblica.
4-Impostare elevati standard di condotta per i funzionari pubblici.	**8**-Fornire sufficienti conoscenze, formazione, orientamenti e pareri tempestivi ai funzionari pubblici per l'attuazione delle norme di integrità pubblica sul luogo di lavoro.	**13**-Incoraggiare la trasparenza e il coinvolgimento delle parti interessate in tutte le fasi del processo politico e del ciclo regolamentare per promuovere la responsabilità e l'interesse pubblico.
	9-Sostenere all'interno del settore pubblico una cultura organizzativa aperta, che sappia rispondere a problematiche di integrità.	

Conflitto d'interessi

Attività di lobby

Mobilità/ passaggio dal settore pubblico al settore privato ("porte girevoli")

Costo annuale della corruzione

- ✓ $2.6 trillion
- ✓ 5% del PIL mondiale

World Economic Forum

United Nations | Meetings Coverage and Press Releases

Home | Secretary-General | General Assembly | Security Council | Economic and Social Council | International Court of Justice

MEETINGS COVERAGE
SECURITY COUNCIL

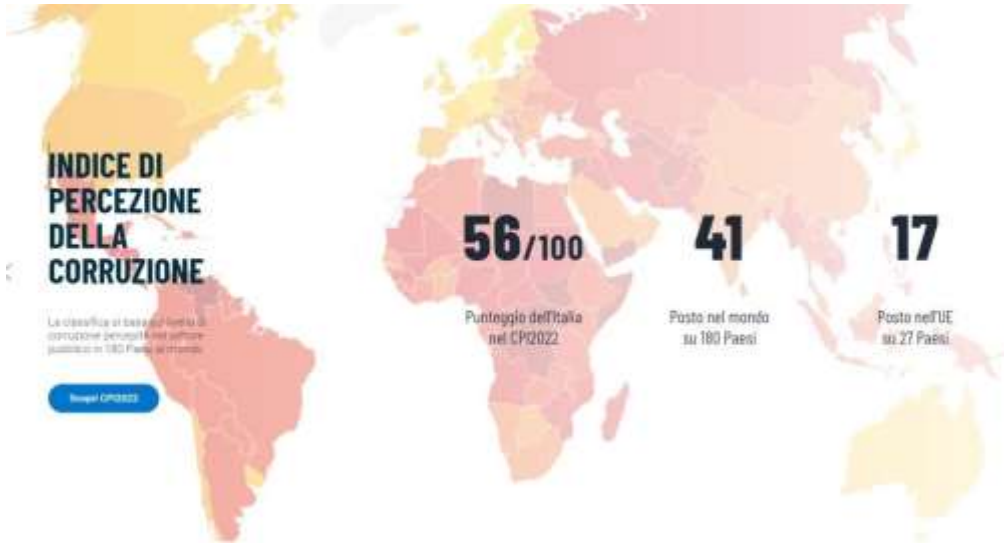
8346TH MEETING (AM) — SC/13493, 10 SEPTEMBER 2018

Global Cost of Corruption at Least 5 Per Cent of World Gross Domestic Product, Secretary-General Tells Security Council, Citing World Economic Forum Data

In First-Ever Meeting on Corruption, Briefer Says War Has Been 'Very Lucrative' for Small Groups of Conflict Profiteers

In its first-ever meeting to address the links between corruption and conflict, the Security Council today considered ways to effectively disrupt the illicit siphoning of money by leaders and other practices that weaken State institutions, thereby making a country susceptible to conflict.

"Corruption breeds disillusion with Government and governance and is often at the root of political dysfunction and social disunity," Secretary-General António Guterres told the 15-member Council, which bears the mandate for the maintenance of international peace and security.



Ruolo della Corte dei conti europea
Frode e corruzione

1. Contribuire a migliorare le finanze pubbliche; promuovere l'obbligo di rendere conto e la trasparenza.
2. Espletare l'audit delle Istituzioni e degli Organismi dell'UE, compreso OLAF.
3. Riferire in merito alla gestione finanziaria e fornire consulenza su regolamenti per migliorare i controlli, il rispetto dell'obbligo di rendiconto e i meccanismi antifrode.
4. Riferire i presunti casi di frodi emersi durante i lavori d´audit.

4. Impatto della digitalizzazione

- **Amministrazione pubblica digitale**
  - IT systems (accounting & management)
  - E_appalti

- **Cyber_securità**

- **Cyber_ economia**
  - Cyber_fiscalità
  - Valute criptate
  - Trasparenza fiscale

- **AI ed altri tecnologie**

- **Impatto su trasparenza e rendicontazione**
  - Accesso dei cittadini alle informazioni e partecipazione
  - Influenza sugli attori non statali (social media)

5. Implicazioni per i revisori

I revisori: processo d'adattazione per rimanere rilevanti
Accrescere l'impatto dell'audit

Diritti d'audit

- Quadro giuridico
- Norme internazionale
- Cooperazione

Orientare l'audit sugli Effetti (Risultati + Impatti)

- Auditoría della gestione (performance)
- Valutazione delle politiche pubbliche

Re-centrare il lavoro di revisioni

- Sostenibilità
- Etica e integrità
- Trasparenza
- Lotta contra la corruzione
- Trasformazione digitale

I revisori: processo d'adattazione per rimanere rilevanti
Accrescere l'impatto dell'audit

Le capacità d'audit:

- Technique
- Metodologie

Risorse:

- Personale
- IT

Gestione:

- Comunicazione
- Etica e integrità
- Sostenibilità

Cultura

- Trasparenza
- Innovazione
- Più vicini ai cittadini

1. Rendicontabilità complessa
2. NextGeneration: dai costi ai risultati
3. Una gestione oltre i principi tradizionali
4. Impatto della digitalizzazione
5. Implicazioni per i revisori

IT
CORTE DEI CONTI EUROPEA
Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico
2014

Analisi
01
IT
I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa
CORTE DEI CONTI EUROPEA
2023

IT 2023
05
Il paesaggio finanziario dell'UE
Un coacervo di elementi eterogenei che richiede un'ulteriore semplificazione e una migliore rendicontabilità
CORTE DEI CONTI EUROPEA

TEACHING IV

18 maggio

«Il gruppo BEI e il PNRR»

Escolano Roman

Banca europea per gli investimenti

Il Gruppo BEI e il PNRR

Román Escolano

Pisa – 18 Maggio 2023

Gruppo Banca europea per gli investimenti

IL GRUPPO BEI

Banca europea per gli investimenti

Il braccio finanziario dell'Unione Europea dal 1958

Banca europea per gli investimenti | Global

Filiale dedicata alle operazioni extra UE inaugurata nel 2022

Fondo specializzato nei finanziamenti di rischio alle PMI

LA STORIA DEL GRUPPO

LA BEI «IN SINTESI»:

- Principale istituzione multilaterale di assunzione e concessione di prestiti al mondo
  - fondi sui mercati dei capitali internazionali – rating AAA
  - condizioni agevolate di raccolta di capitali di cui beneficia
- Finanzia quasi 450 progetti all'anno in oltre 160 paesi
- La sede è a Lussemburgo, con 40 uffici regionali
- L'organico è prossimo alle 3 000 unità:
  - specialisti della finanza, ma anche ingegneri, economisti settoriali ed esperti in campo sociale e ambientale
  - 60 anni di esperienza nel finanziamento di progetti

GLI OBIETTIVI DEL GRUPPO IN UE

Piccole e medie imprese

- Attore fondamentale dell'economia europea
- Difficoltà nell'accedere ai finanziamenti
- Finanziamenti diretti e intermediati

Innovazione, capitale umano e digitale

- Innovazione e digitalizzazione essenziali per lo sviluppo
- Fallimenti di mercato limitano l'investimento
- Focus su educazione e training

Energia sostenibile e risorse naturali

- Decarbonizzazione per il raggiungimento degli obiettivi climatici europei
- REPowerEU: EUR 30 mld per l'efficienza energetica e l'energia pulita
- Economia circolare e risorse

Città e regioni sostenibili

- Trasporto e mobilità urbana
- Sviluppo urbano sostenibile
- Edilizia sociale e verde

Clima e sostenibilità ambientale

- Limitare il riscaldamento a 1.5°C
- Adattamento e degrado ambientale
- 50% finanziamenti per il clima
- Attività allineate all'Accordo di Parigi

Coesione

- 45% finanziamenti in regioni di coesione
- 23% nelle regioni meno sviluppate
- Just transition

Gruppo Banca europea per gli investimenti

LA BEI E LE SFIDE DI OGGI: IL CLIMA

- European Green Deal, obiettivi per sviluppo sostenibile
- Azione climatica per limitare il riscaldamento a 1.5°C
- Neutralità climatica entro il 2050
- Importanza dell'adattamento climatico

La risposta BEI: Climate Bank Roadmap

- EUR **1 trilione** di investimenti in azione climatica e sostenibilità ambientale nella decade 2021-2030
- Più del **50% dei finanziamenti in azione climatica e sostenibilità ambientale** entro il 2025 (di cui 15% per l'adattamento)
- Tutti i **progetti allineati ai principi dell'Accordo di Parigi**

Gruppo Banca europea per gli investimenti

LA BEI E LE SFIDE DI OGGI: UCRAINA

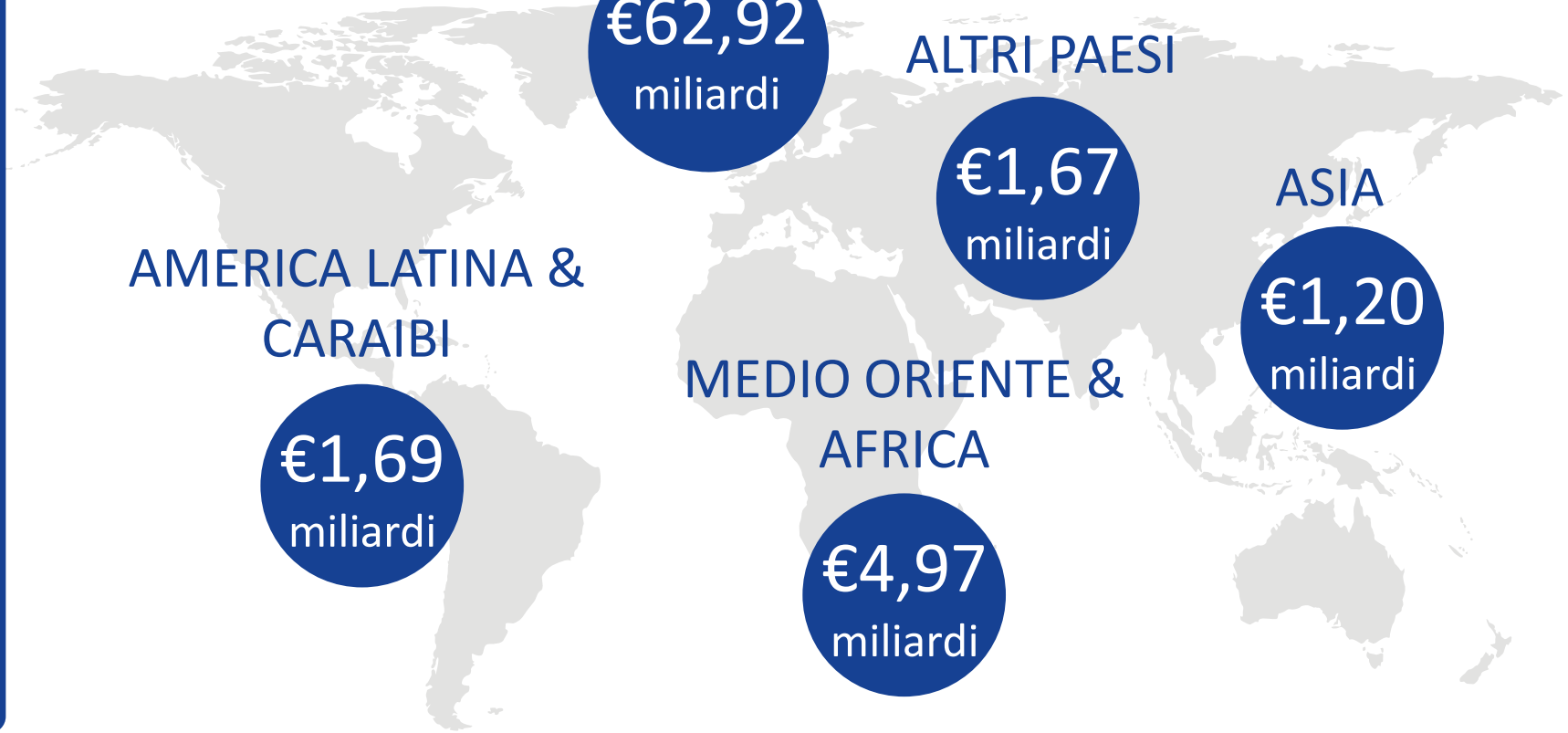
- Pacchetto di emergenza da **1,72 miliardi** per i bisogni finanziari urgenti e la ricostruzione dell'Ucraina
- Assistenza e finanziamenti per progetti infrastrutturali per l'**esportazione di cereali** e l'**importazione di altri beni essenziali** (EU-Ukraine Solidarity Lanes)
- **4 miliardi** per investimenti dedicati all'accoglienza dei rifugiati ucraini nei paesi UE
- Nuovo **fondo per la ricostruzione dell'Ucraina** lanciato nel 2023. Si stanno raccogliendo finanziamenti al fondo dagli stati membri

LA BEI NEL 2022

TOTALE GRUPPO BEI

€72,45 miliardi

58% delle operazioni BEI dedicato al clima



Gruppo Banca europea per gli investimenti

Il CICLO DI PROGETTO ALLA BEI:

Progetti validi e sostenibili

Fase 1 **Proposta**

Fase 2
Istruttoria

- Aspetti finanziari
- Aspetti economici
- Aspetti sociali
- Aspetti ambientali
- Valutazione tecnica

Fase 3
Approvazione

- **Comitato direttivo della BEI**
- Comitato per gli investimenti (per operazioni potenzialmente coperte da una garanzia UE nel quadro del FEIS)
- **Consiglio di amministrazione della BEI**

Fase 4
Stipula contrattuale

Firma del contratto di prestito

Fase 5
Erogazione

Fase 6
Monitoraggio e rendicontazione

Fase 7
Rimborso

ESEMPI DI PROGETTI BEI

TERNA

500 milioni per la costruzione del Ramo Est del Thyrrenian Link, un cavo sottomarino da 1.000MW di potenza, per collegare Campania e Sicilia e favorire lo sviluppo delle rinnovabili e la sicurezza energetica

DANIELI

350 milioni per acciaierie che permetteranno di ridurre del 20% le emissioni di CO2 per tonnellata di acciaio prodotto e produrre acciaio riciclato.

ASJA AMBIENTE ITALIA

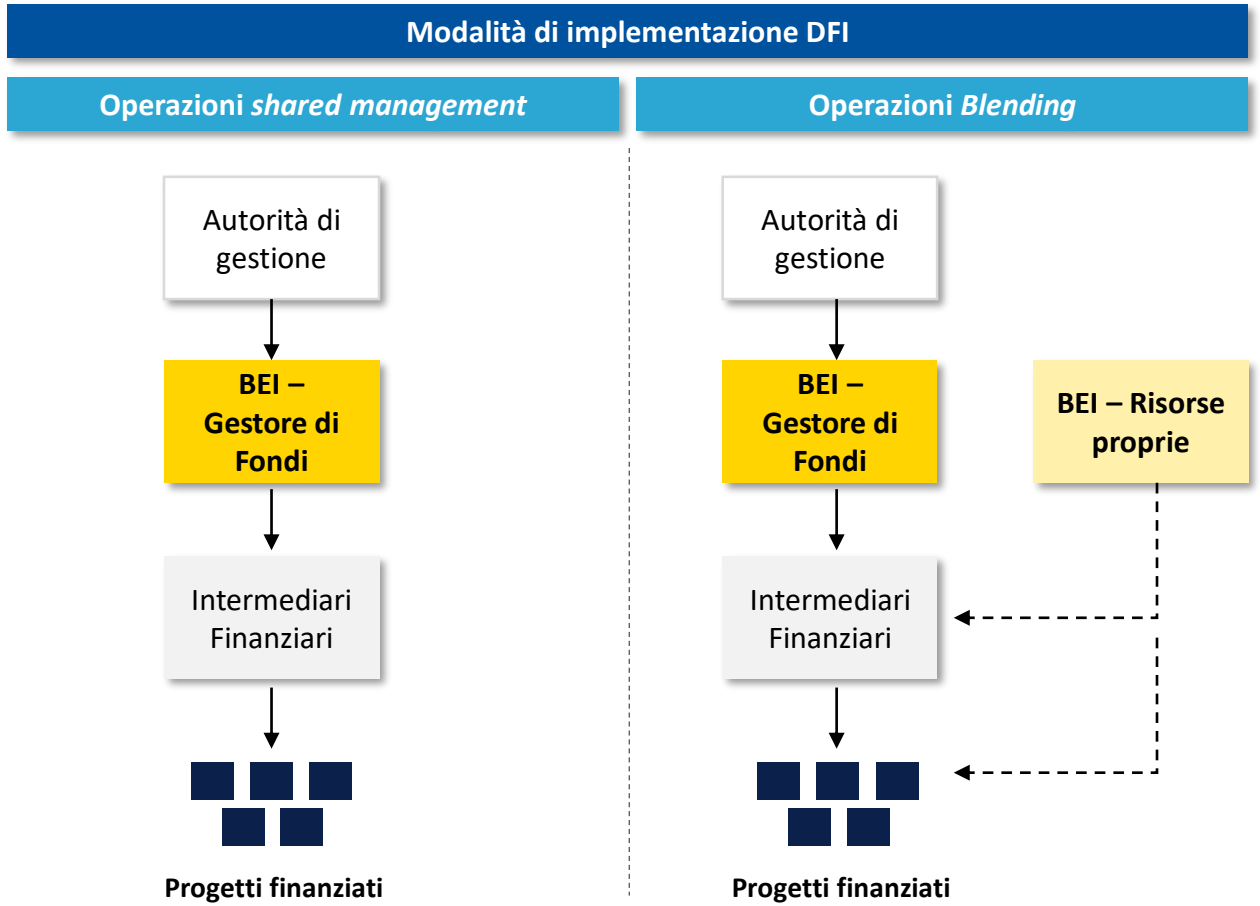
50 milioni con garanzia InvestEU per la costruzione di impianti fotovoltaici ed eolici onshore in Basilicata, Sicilia e Sardegna, per una capacità pari a 238MW

UNICREDIT

Investimento di **750 milioni** in un'operazione di cartolarizzazione a fronte dell'impegno a sostenere investimenti delle PMI con un impatto positivo sul clima

Strumenti Finanziari: modalità di implementazione

Le modalità di implemantazione degli Strumenti Finanziarie generalmente attuate dalla BEI.

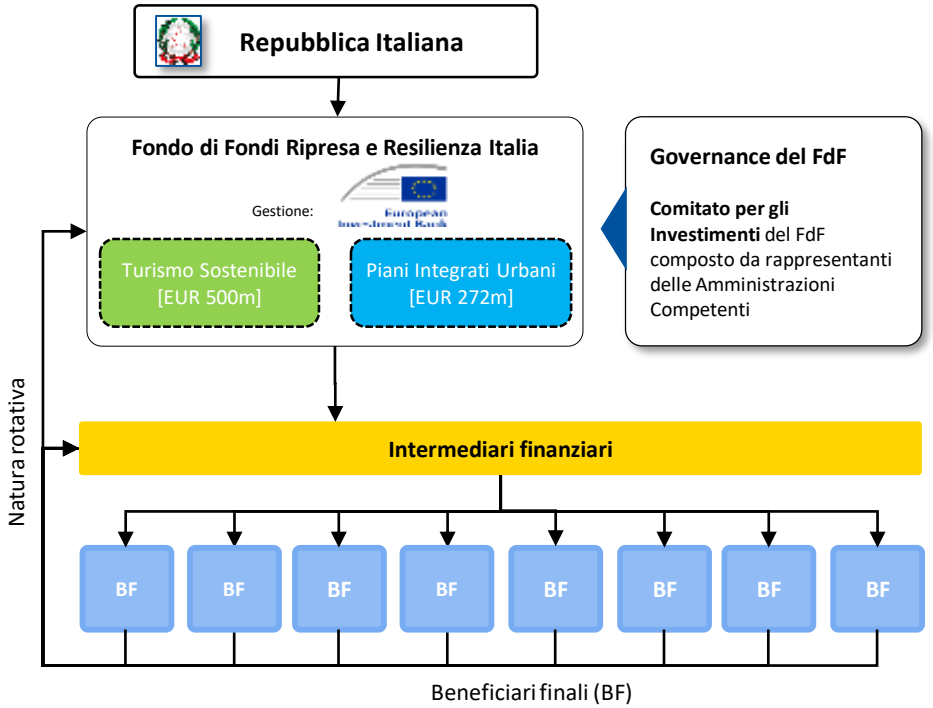


Strumenti Finanziari: principali vantaggi

Uno strumento calibrato sulle esigenze centrali/locali	• Le Amministrazioni interessate possono determinare la strategia di investimento (p.es. scelta dei settori) ed indirizzare la comunicazione pubblica circa l'iniziativa
Delega dell'implementazione	• Le Amministrazioni delegano l'intero processo di implementazione alla BEI. Le Amministrazioni mantengono il controllo e l'indirizzo strategico attraverso il Comitato per gli investimenti
Effetto leva delle risorse pubbliche	• Oltre alla messa a disposizione dei prestiti BEI (soggetta ad approvazione degli organi della BEI), agli intermediari finanziari viene richiesto di co-finanziare in tutto o in parte i progetti
Natura rotativa	• Le risorse messe a disposizione da parte delle Amministrazioni non vengono utilizzate a fondo perduto ***ma sono oggetto di rimborso***, divenendo nuovamente disponibili per investimenti o per minimizzare l'impatto sul dubito pubblico
Flessibilità e varietà dei prodotti	• I Fondi possono offrire strumenti di debito (prestiti e/o garanzie) e prodotti equity e quasi-equity
Presa di rischio	• la definizione della risk policy del fondo permette di coprire anche beneficiari con maggiore profilo di rischio o «pre-bancabili» (e.g. nelle esperienze pregresse, incluso studenti, emergenza Covid 19, etc.)

Fondo di Fondi Ripresa e Resilienza Italia – Schema operativo

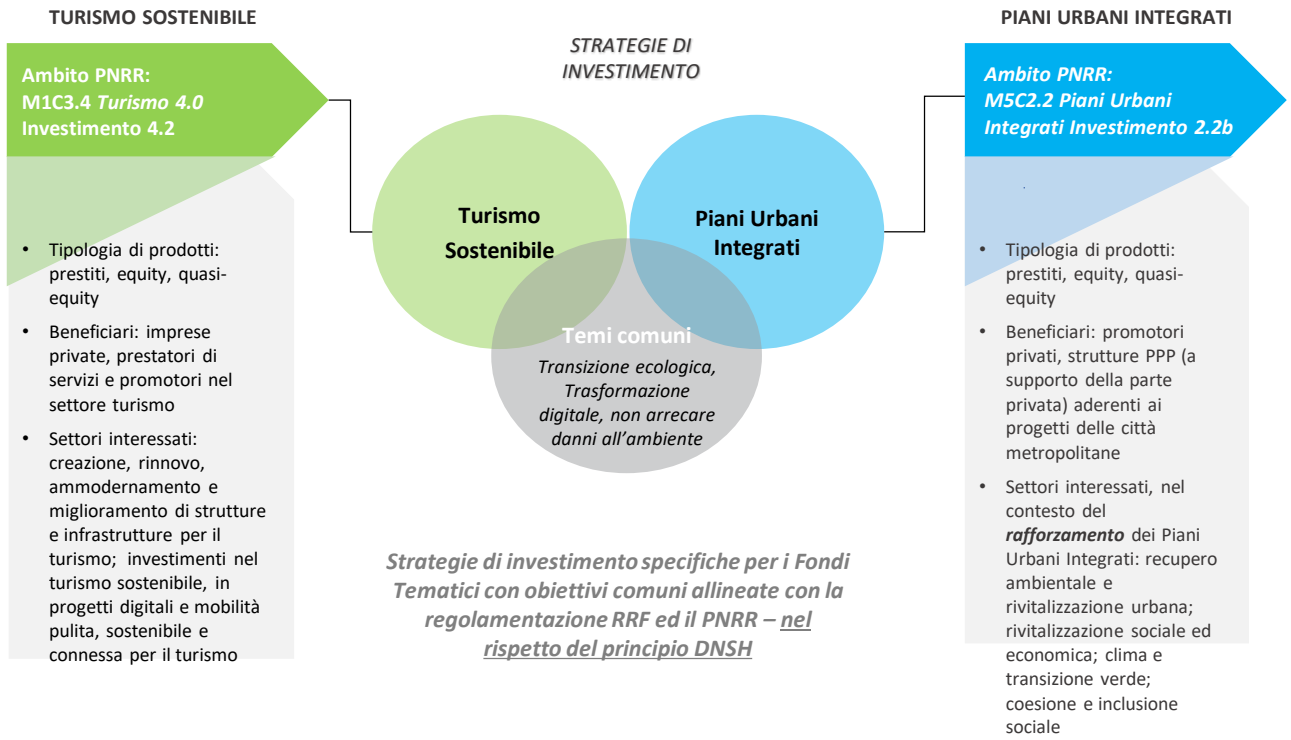
- Tramite il Fondo di Fondi vengono erogati prodotti finanziari rimborsabili (prestiti, equity, quasi-equity), secondo le forme tecniche più adeguate a Promotori e Progetti in oggetto
- L'investimento dei fondi avviene tramite gli Intermediari Finanziari, selezionati con procedura a evidenza pubblica (avviso a manifestare interesse)
- Governance: la Autorità competenti presidiano le attività del Fondo attraverso le strategie di investimento e il Comitato per gli Investimenti
- I fondi contribuiti beneficeranno di un effetto leva attraverso cofinanziamenti da parte degli intermediari finanziari (e/o della stessa BEI)
- La Repubblica Italiana rientra in possesso dei fondi investiti, che potranno essere quindi reinvestiti in nuovi progetti o riutilizzati



European Investment Bank

Focus – Strumenti finanziari per il PNRR
Il Fondo di Fondi Ripresa e Resilienza Italia

- Il Fondo di Fondi Ripresa e Resilienza Italia opera sulle due aree tematiche del Turismo e dei Piani Urbani Integrati, individuate in PNRR e nel D.L. 152/2021
- Il Fondo interviene sotto forma di investimento ad impatto sociale permettendo di raggiungere obiettivi di lungo termine attraverso politiche di rischio medio/alte
- Il Fondo eroga prodotti finanziari rimborsabili (prestiti, equity, quasi-equity) tramite intermediari finanziari selezionati da BEI (si veda slide successiva)



Strategie di investimento specifiche per i Fondi Tematici con obiettivi comuni allineate con la regolamentazione RRF ed il PNRR – nel rispetto del principio DNSH

European Investment Bank

Banca europea per gli investimenti

la banca dell'UE

Q&A

Modulo di insegnamento VI

L'evoluzione dell'universo dei finanziamenti dell'UE - Diversi approcci gestionali e implicazioni per il revisore contabile

Prof. Dr. iur. Kristina Balleis, UAS Aschaffenburg

18th Maggio 2023

"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

Ordine del giorno

1. L'universo dei finanziamenti dell'UE
2. NextGenerationEU (NGEU) - strumento ibrido
3. Rapporto GNEU/RRF - MFF
4. Esecuzione tradizionale del bilancio UE - tre approcci
5. L'impatto della RRF sulla gestione dei fondi: un cambio di paradigma
6. ? Implicazioni per il revisore?

Asylum, Migration and Integration Fund
Humanitarian Aid
Justice Programme
Creative Europe
Horizon Europe
Programme for Environment & Climate Action (LIFE)
InvestEU
EU Agricultural guarantee fund (EAGF)
Cohesion Fund (CF)
Single Market Programme
Recovery & Resilience Facility RRF
EU Anti-Fraud Programme
Fiscalis
European Social Fund+
EU Regional Development Fund (ERDF)
Cohesion Fund
Internal Security Fund
Erasmus+
EU4Health
EU Maritime, Fisheries & Aquaculture Fund
REACT-EU
Global Europe

1. L'universo dei finanziamenti dell'UE

1. Programmi di finanziamento dell'UE
2. Sviluppo Bilancio UE
3. Quadro giuridico
4. Basi del bilancio UE

1.1 Programmi di finanziamento dell'UE

L'UE fornisce **programmi di finanziamento**
che coprono quasi tutte le aree.

Sono **attuati attraverso il piano di spesa dell'UE, il QFP 2021-2027.**
(= quadro finanziario pluriennale), suddiviso per rubriche e cluster.

Organizzazioni pubbliche o private, ONG, autorità locali, reti, ecc.: tutti i progetti possono essere ammessi ai finanziamenti dell'UE.

Selezione di quasi 40 programmi e fondi da diversi cluster

1.1 Programmi di finanziamento dell'UE

L'UE mette a disposizione finanziamenti sotto forma di **sovvenzioni, sussidi, prestiti, garanzie e premi.** Il tipo di finanziamento dipende dal rispettivo programma di finanziamento.

Lo **Strumento per il recupero e la resilienza (RRF)**, sotto la voce "Coesione, resilienza e valori", è lo **strumento chiave** dell'**NGEU (NextGenerationEU)** *(maggiori informazioni nel capitolo 2)*:

- Con **723,8 miliardi di euro in prestiti e sovvenzioni** disponibili per sostenere le riforme e gli investimenti intrapresi dagli Stati membri dell'UE, esso fa la parte del leone.
- L'obiettivo è quello **di mitigare** l'impatto economico e sociale della **pandemia di coronavirus.**
- E mira a **rendere** le economie e le società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide della **transizione verde e digitale**.

Da dove proviene tutto il denaro necessario?

In realtà, alcuni dei programmi di finanziamento dell'UE sono finanziati dal **bilancio dell'UE <u>e dal</u> NGEU**. È interessante!

Di solito proviene dal bilancio dell'UE.

1.2 Sviluppo Bilancio UE

- 1952: Fondazione della CECA. **Finanziata da un prelievo sul fatturato del carbone e dell'acciaio**.
- 1958: Nascono le Comunità europee dell'energia atomica e dell'economia. Bilancio annuale, con ruoli specifici per la Commissione, il Consiglio, il Parlamento e la Commissione dei conti. **Finanziamento con contributi nazionali**.
  Nasce il Fondo sociale europeo.
- 1962: **Inizio del finanziamento agricolo.**
- 1967: Fusione delle Comunità con procedura di bilancio unico, *art. 20 del Trattato di fusione.*
- 1970: Il Parlamento ottiene l'ultima parola sulle spese non obbligatorie del bilancio. **Vengono istituite risorse proprie per finanziare il bilancio attraverso le tariffe e l'imposta sul valore aggiunto (IVA).** Consiglio e Parlamento concedono congiuntamente il discarico a il bilancio.

1.2 Sviluppo Bilancio UE

- 1975: Viene **istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale.**
- 1977: Il **Parlamento ottiene il potere di respingere il bilancio**. La concessione congiunta del discarico da parte del Consiglio e del Parlamento è stata sostituita da quella del Parlamento.
  solo. La **Corte dei conti europea** (CCE) ha sostituito la Commissione dei conti e il revisore CECA.
- 1978: "Nessuna linea di bilancio senza base giuridica" si è evoluta come una controversia, discussa in tribunale nel 1998 e risolta con un accordo sulle basi giuridiche nel **regolamento finanziario**.
- 1979: **Prime elezioni dirette del Parlamento europeo. Il** Parlamento respinge il bilancio del 1980, istituisce la Commissione per il controllo del bilancio e approva scarichi per ogni istituzione e agenzia, piuttosto che un unico scarico per l'intero bilancio.

1.2 Sviluppo Bilancio UE

- 1988: **Accordo interistituzionale** sulle **prospettive finanziarie a lungo termine**. La **decisione sulle risorse proprie** riduce la dipendenza dall'IVA e **introduce contributi basati sul prodotto nazionale lordo**.

- 1993: La **Corte dei conti ottiene il nuovo potere** di concedere o rifiutare una **dichiarazione di affidabilità** per confermare la regolarità dei conti annuali dell'UE.

- 1998: La Corte dei conti rifiuta di concedere la dichiarazione di affidabilità per i conti del 1996, il Parlamento europeo rifiuta il discarico, la Commissione rinuncia nel 1999.

- 2009: **Trattato di Lisbona. Le modifiche più significative alle regole del bilancio** dal 1977: potenziamento del Parlamento europeo, modifiche alla procedura di bilancio, costituzionalizzazione del QFP, bilancio unico dell'Unione, *art. 310 I TFUE. 310 I TFUE*.

- 2020: Su iniziativa franco-tedesca è stata istituita la **NextGenerationEU**.

1.3 Quadro giuridico

*Abbiamo **Diritto primario dell'UE***

☐ Trattato sul funzionamento dell'UE, Titolo II "Disposizioni finanziarie": Articoli 310 - 325 del TFUE

- *Art. 310: Il **bilancio annuale dell'Unione** è **stabilito dal Parlamento europeo e dal Consiglio** in conformità con l'articolo 314. 314. … Le entrate e le spese iscritte nel bilancio **devono essere in pareggio**. …Il bilancio viene eseguito secondo il **principio della sana gestione finanziaria**. …*
- *Art. 311: L'Unione si dota dei mezzi necessari al raggiungimento dei suoi obiettivi e alla realizzazione delle sue politiche. Fatte salve le altre entrate, il **bilancio è finanziato interamente con risorse proprie**. …Il bilancio deve essere in pareggio nelle entrate e nelle uscite. …*
- *Art. 312: Il **quadro finanziario pluriennale assicura che la spesa dell'Unione si sviluppi in modo ordinato e nei limiti delle risorse proprie**. È stabilito per un periodo di almeno cinque anni. Il bilancio annuale dell'Unione è conforme al quadro finanziario pluriennale. … Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale.*
- *……*

1.3 Quadro giuridico

Abbiamo ***Diritto secondario dell'UE***

ai sensi dell'*art. 288 TFUE, regolarmente approvato dal Parlamento europeo. 288 TFUE*, regolarmente approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio:

In base all'art. 311 TFUE:

- **Decisione del Consiglio (UE, Euratom) 2020/2053 del 14/12/2020** relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, ratificata dagli Stati membri **"Decisione sulle risorse proprie"** *(capitolo 2)*
- Regolamento (UE, Euratom) 2021/768 del Consiglio, del 30/4/2021, che stabilisce le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

In base all'art. 312 TFUE:

- **Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17/12/2020**, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per gli anni dal 2021 al 2027 **"QFP"** *(capitolo 3)*

In base all'art. 314 TFUE:

- Adozione definitiva (UE, Euratom) 2023/278 del 23/2/2023 del bilancio annuale dell'Unione europea per l'esercizio finanziario 2023 "Bilancio annuale"

1.3 Quadro giuridico

Diritto derivato dell'UE *più importante*

In base all'art. 322 TFUE:

- **Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046** del Parlamento europeo e del Consiglio**, del 18/7/2018**, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione **"Regolamento finanziario"** *(capitolo 4):*
  In esso (e nelle rispettive norme di attuazione) sono stabilite le regole per gli appalti, le norme di pagamento e le procedure per tutte le sovvenzioni dell'UE.
- Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione.

In base all'art. 324 TFUE:

- **Accordo interistituzionale** tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE e la Commissione europea **del 16/12/2020** sulla disciplina di bilancio, la cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria e sulle nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia in vista dell'introduzione di nuove risorse proprie *(capitolo 2)*

1.4 Basi del bilancio

Commissione europea, The Berlayment, Bruxelles
Fonte: Foto propria scattata il 20 aprile 2023 in occasione di un viaggio di studio con gli studenti del master

1.4 Basi del bilancio UE

Dal sito web della Commissione:

Il **bilancio dell'UE** si è evoluto notevolmente nel tempo e oggi funge da principale strumento di risposta alle crisi dell'UE.

Il **bilancio dell'UE** ha sempre avuto come obiettivo la messa in comune delle risorse, l'unione contro le sfide comuni e l'aiuto a tutti i Paesi dell'UE, ai loro cittadini e non solo.

Il **bilancio dell'UE** è lo strumento per garantire che l'Europa rimanga una forza democratica, pacifica, prospera e competitiva.

Un esempio lampante di come il **bilancio dell'UE sia** d'aiuto è la sua risposta alla crisi del COVID-19:

Le risorse del bilancio e del NGEU aiuteranno ogni Paese dell'UE ad affrontare le conseguenze economiche e sociali e a riprendersi dalla crisi *(vedi capitolo 2).*

1.4 Basi del bilancio UE

Come si evince dal quadro normativo:

Il **bilancio annuale dell'UE**

- è approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo su proposta della Commissione europea, *art. 314 TFUE*. *314 TFUE*
- stabilisce tutte le spese e le entrate dell'UE per un anno
- finanziare le politiche e i programmi dell'UE in linea con le priorità politiche e gli obblighi giuridici dell'Unione.
- garantisce che l'UE riceva le entrate necessarie per finanziare le sue spese
- deve bilanciare le spese e le entrate, *art. 311 TFUE*. *311 TFUE*
- **deve rientrare** nei limiti di spesa (massimali) stabiliti nel quadro finanziario pluriennale (QFP), il **bilancio a lungo termine dell'UE** (*art. 312 TFUE). 312 TFUE*

1.4 Basi del bilancio UE

Come abbiamo imparato dallo sviluppo del bilancio dell'UE:

Dal 1988, l'UE funziona con **bilanci a lungo termine**, chiamati **QFP** (7 anni).

Il QFP stabilisce i limiti (massimali) della spesa annuale dell'UE per:

- **impegni** totali in un determinato anno
- **pagamenti** totali in un determinato anno
- pagamenti e impegni in **ciascun settore di spesa dell'UE** (rubriche)

Nel febbraio 2023 è stato adottato definitivamente il **bilancio annuale dell'UE per il 2023:**

- il totale degli impegni è fissato a 186,6 miliardi di euro
- i pagamenti totali ammontano a 168,6 miliardi di euro

1.4 Basi del bilancio

UE: Quadro finanziario per gli impegni dal 2007 al 2027 (in miliardi di euro)

Fonte: Commissione europea ©Statista 2023

1.4 Basi del bilancio UE

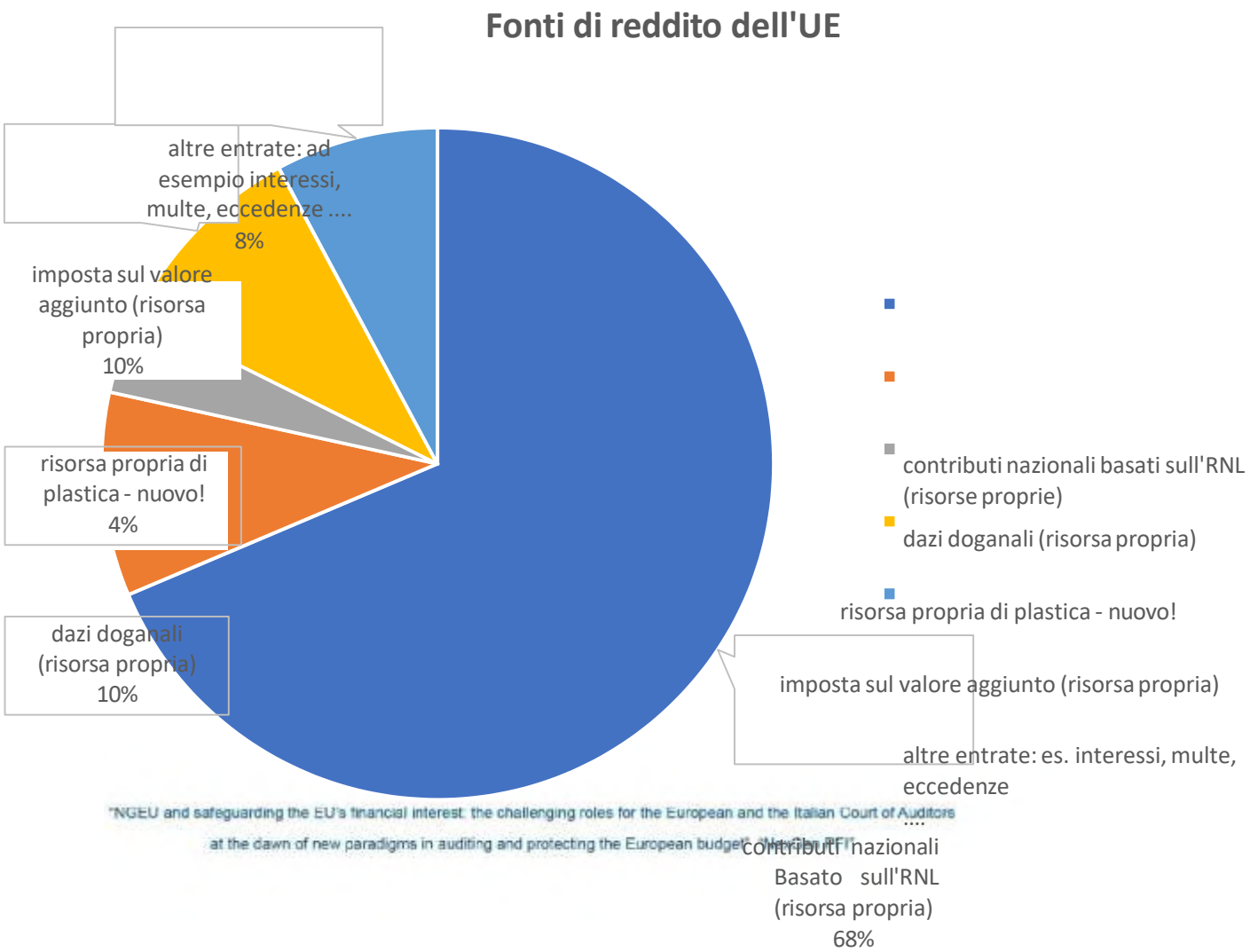
Si veda l'art. 311 TFUE

Il bilancio dell'UE sarà finanziato principalmente con **risorse proprie**:

- **i contributi nazionali,** una quota del reddito nazionale lordo (RNL) di ciascun paese in funzione della sua ricchezza
- **dazi doganali** sulle importazioni da paesi extra UE
- una piccola **percentuale dell'IVA** riscossa da ciascuno Stato membro
- **nuovo contributo** basato sulla quantità di **rifiuti di imballaggio in plastica non riciclati in ogni paese** (iniziato nel 2021)

& altre entrate (compresi i contributi dei Paesi terzi a determinati programmi, gli interessi di mora, le multe alle imprese per comportamenti anticoncorrenziali, nonché l'eventuale eccedenza rispetto all'anno precedente)

1.4 Basi del bilancio UE



I programmi di finanziamento dell'UE sono attualmente finanziati non solo dal bilancio dell'UE, **ma anche dal programma NextGenEU**?

Qual è questa "nuova fonte di altre entrate"?

2. NextGenerationEU (NGEU) - strumento ibrido

1. Contesto politico: Pacchetto di ripresa economica
2. Base legale
3. Finanziamento
4. Nuove risorse proprie
5. Critica

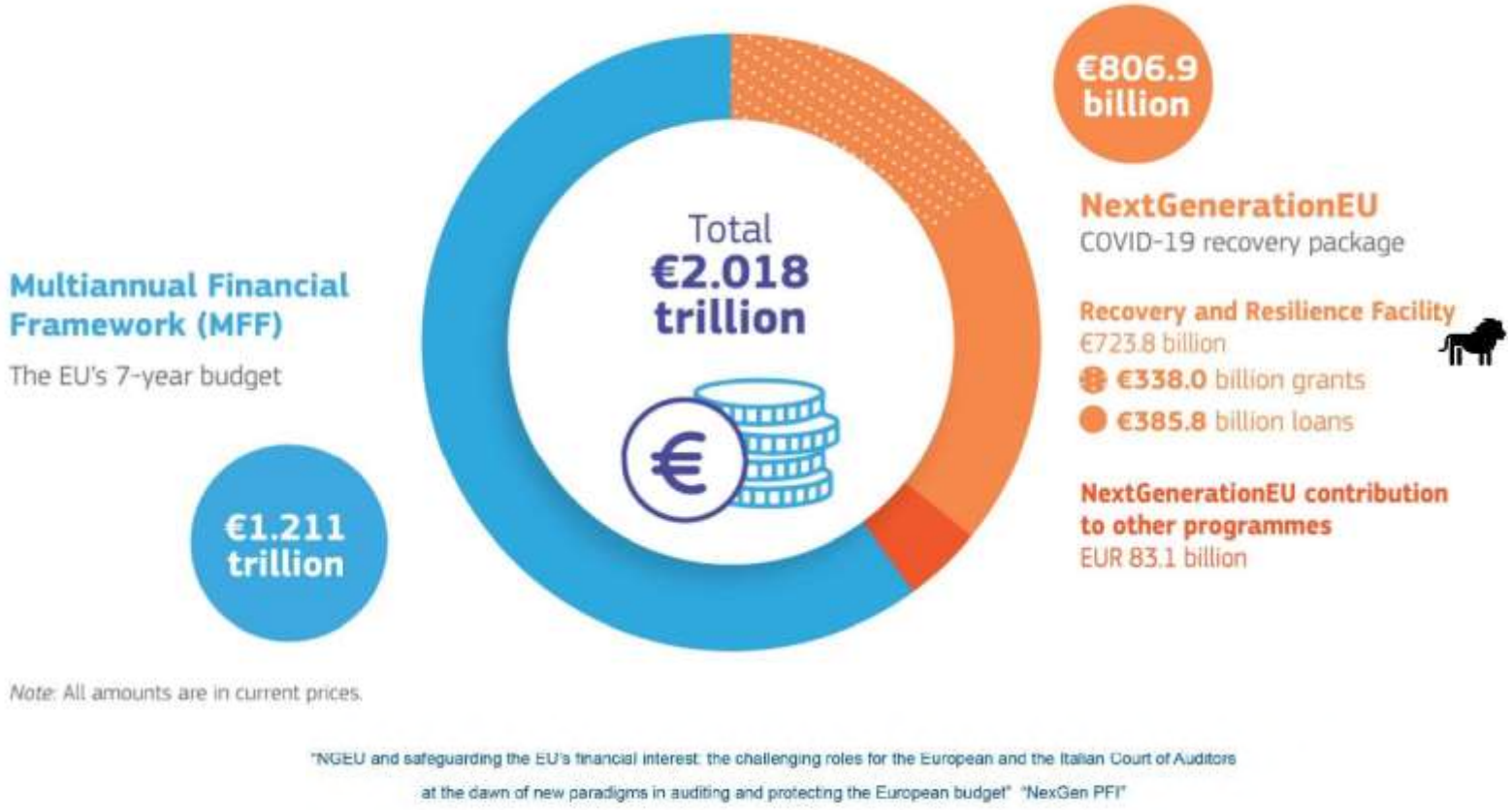
2.1 Pacchetto di ripresa economica

Il NextGenerationEU (NGEU) o strumento di ripresa dell'Unione Europea

- è stato concordato dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020 e adottato dal Consiglio dell'UE il 14 dicembre 2020.
- è un **pacchetto di rilancio economico** per sostenere gli Stati membri dell'UE a riprendersi dalla pandemia COVID-19
- ammonta a **806,9 miliardi di euro a prezzi correnti** (750 miliardi di euro a prezzi 2018)
- opera dal 2021 al 2026, quindi è uno **strumento temporaneo.**
- e infine **è <u>legato al bilancio ordinario 2021-2027</u> del Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE** *(capitolo 3).*

2.1 Pacchetto di ripresa economica

Secondo le proiezioni, i pacchetti completi di SIEG e QFP raggiungeranno i 2,018 trilioni di euro a prezzi correnti (1,8 trilioni di euro a prezzi 2018).

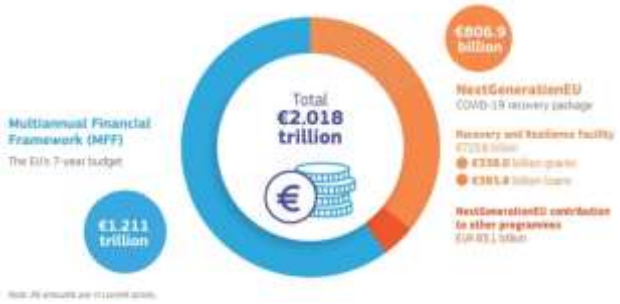


"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

Fonte: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-bilancio/bilancio-europeo-lungo-termine/2021-2027/cosa-c'è

ProssimaGenerazi

2.1 Pacchetto di ripresa economica



Guardando l'illustrazione

possiamo già intuire o riconoscere la **natura ibrida dello strumento NGEU:**

In qualche modo il NGEU fa parte del bilancio ordinario, ma in realtà non è così!

Vale la pena di dare un'occhiata più da vicino qui....

2.2 Base legale

Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento di ripresa dell'Unione europea per sostenere la ripresa a seguito della crisi COVID-19

"assistenza finanziaria agli Stati membri in caso di gravi difficoltà".

In base all'art. 122 TFUE:

1.Fatte salve le altre procedure previste dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare se sorgono gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia.

2.Qualora ***uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà*** *a causa di calamità naturali o eventi eccezionali che sfuggono al suo controllo, il* ***Consiglio****, su proposta della Commissione,* ***può concedere****, a determinate condizioni, un'****assistenza finanziaria dell'Unione*** *allo Stato membro interessato. Il Presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo della decisione presa.*

☐ Articolo fuori dalle disposizioni finanziarie sul bilancio dell'UE!

2.3 Finanziamento

Come si evince dagli artt. 310 e 311 del TFUE e dall'art. 17 del RF. 17 RF:

Il **bilancio** dell'Unione **non può essere in disavanzo** e le sue **spese**, in linea di principio, **non possono essere finanziate con prestiti a** causa del sistema di entrate in equilibrio dell'Unione da risorse proprie - limitate - e da altre entrate di minore importanza *(cfr. 1.4).*

Tuttavia, l'assunzione di prestiti per l'attuazione di misure limitate sembra essere coperta dai trattati dell'UE.

Pertanto, per finanziare le sovvenzioni e i prestiti nell'ambito dello strumento di recupero dei SIEG, la **Commissione** è stata **eccezionalmente autorizzata** dall'art. 5 della decisione 2020/2053 del Consiglio ("decisione sulle risorse proprie) **a contrarre prestiti** fino a 750 miliardi di euro (ai prezzi del 2018) **sui mercati dei capitali** per un **periodo** di tempo **limitato**. La scadenza del nuovo prestito netto è prevista per la **fine del 2026**.

Il rimborso può avvenire a lungo termine, al massimo **fino al 2058**.

2.3 Finanziamento

Come si evince dall'art. 5 "Decisione sulle risorse proprie":

Prestiti (prestito back-to-back)	**Sovvenzioni (a fondo perduto)**	
385,8 miliardi di euro (RRF) trasferiti agli Stati membri	338 miliardi di euro di sovvenzioni per l'RRF	83,1 miliardi di euro ad altri programmi
saranno **ripagati** dai singoli paesi dell'UE che ne beneficiano	saranno **restituiti** attraverso il bilancio dell'UE in base all'art. 5 Nr. 2 Dec. 2020/205. 5 Nr. 2 Dec. 2020/2053	

L'UE deve essere in grado di ripagare gli enormi debiti. I leader dell'UE hanno concordato di fornire al bilancio dell'UE **nuove fonti di entrate** per finanziare il **"rimborso" delle sovvenzioni** nell'ambito del NGEU. Hanno già concordato una nuova tassa sulla plastica introdotta nel 2021 *(vedi 1.4)* e progettano **nuove risorse proprie** aggiuntive**.**

ProssimaGenerazi

2.4 Nuove risorse proprie

Le nuove fonti di reddito si **aggiungeranno alle risorse esistenti**.

Non creeranno nuove tasse per gli europei, poiché l'UE non ha il potere di imporre tasse.

Nel novembre 2022, il Parlamento ha accettato gli emendamenti proposti dalla Commissione in merito alla "decisione sulle risorse proprie" per introdurre un **pacchetto di tre nuove fonti di entrate proprie** (**"primo paniere"**):

(1) vendita di quote dal meccanismo di aggiustamento delle frontiere del carbonio (CBAM)

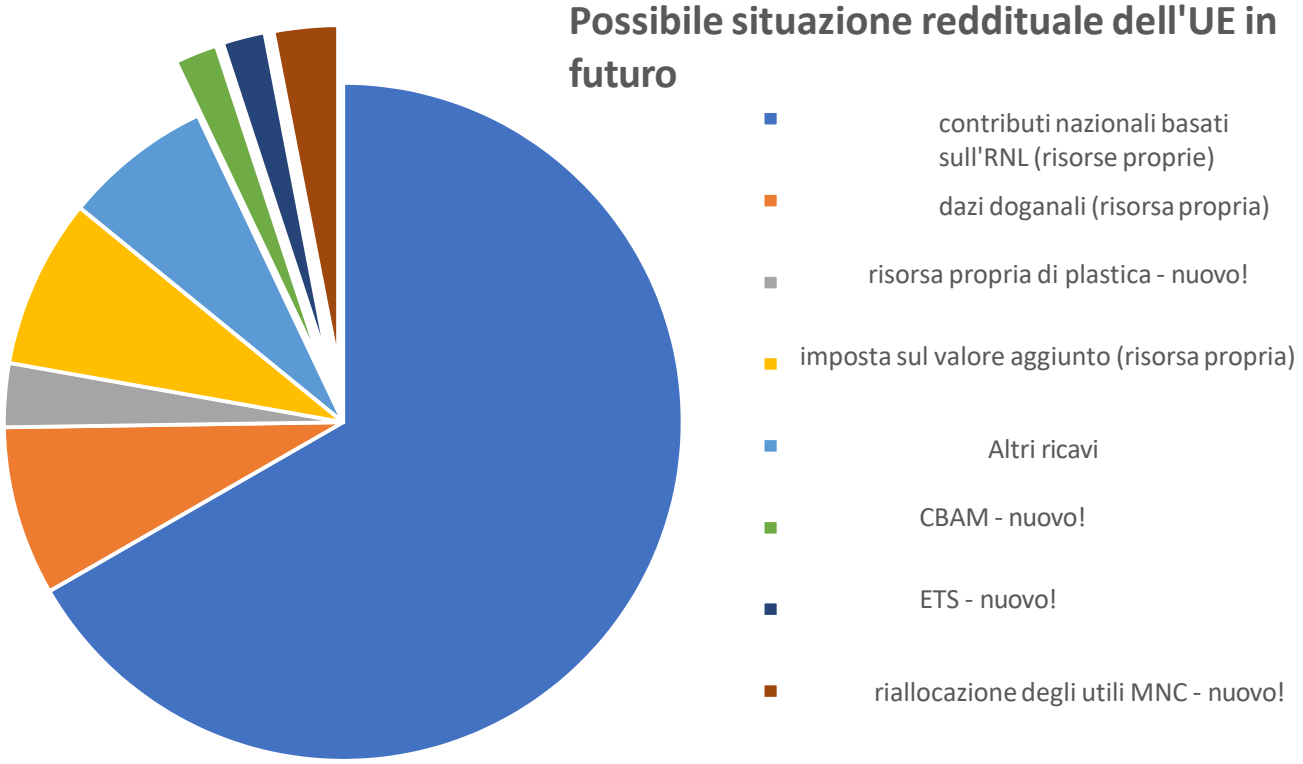
(2) vendita all'asta nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) dell'UE

(3) risorsa basata sulla riallocazione dei profitti di grandissime imprese multinazionali

È stato annunciato un ulteriore **"secondo paniere"** di nuove risorse proprie entro la fine del 2023.

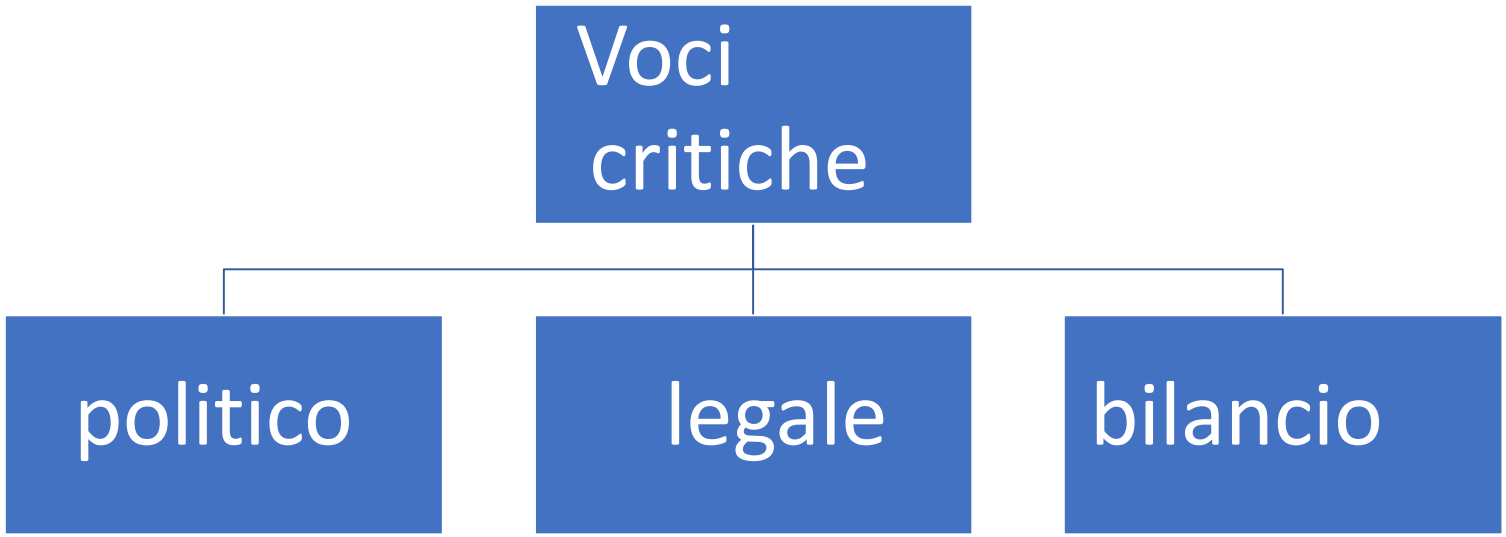
at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

2.4 Nuove risorse proprie



La Commissione ipotizza che questi nuovi fondi propri renderanno disponibili in media 17 miliardi di euro all'anno nel periodo 2026-2030.

2.5 Critica



2.5 Critica

Critica politica generale - che novità!

- Il NGEU è una sorta di **manovra strategica** che coglie la lotta alla pandemia - che rappresenta solo una piccola parte dei fondi - come un'opportunità per lanciare un enorme **programma di stimolo economico a medio termine** (soprattutto per i Paesi euro altamente indebitati).
- Il GNE intende inoltre consentire un **cambiamento strutturale a lungo termine** negli Stati membri nei settori della protezione del clima e della digitalizzazione.
- A tal fine, il NGEU prevede per la prima volta un **prestito sostanziale da parte dell'Unione** stessa.
- La gestione dei fondi da parte della Commissione nell'ambito del NGEU *(capitolo 4.3)* porta a uno **spostamento dell'equilibrio** tra gli Stati membri e l'UE **verso un'unione fiscale.**

2.5 Critiche

Argomenti giuridici: è uno strumento ibrido!

- Nonostante l'ancoraggio normativo dei fondi per le sovvenzioni perse nella "decisione sulle risorse proprie", essi **non sono inclusi nelle risorse proprie di bilancio come altre entrate destinate.**
- Sono invece **gestiti attraverso uno strumento** basato sull'*art. 122*, uno strumento eccezionale di prevenzione delle crisi ("clausola di gestione delle catastrofi"), che non è destinato al finanziamento di singoli programmi politici.
- Il **rimborso delle obbligazioni dell'Unione** avverrà **attraverso il bilancio generale dell'UE fino al 2058**, con il quale gli Stati membri si sono impegnati a riformare il sistema delle risorse proprie e, almeno politicamente, ad aumentare il bilancio dell'UE.
- Dal punto di vista istituzionale, la costruzione è **a carico del Parlamento**, la cui partecipazione è limitata agli atti giuridici di base.

2.5 Critiche

Argomenti di bilancio: una svolta per l'architettura finanziaria europea!

- Sembra una sorta di bilancio parallelo.
- L'ancoraggio alla "decisione sulle risorse proprie" è dubbio; sono necessari contributi speciali degli Stati membri e nuovi "tipi di tasse".
- La compatibilità con il principio dell'unità di bilancio è discutibile.
- Ci si interroga sulla capacità di indebitamento fondamentale dell'Unione.
- Ci si interroga sulla futura modalità di finanziamento dell'Unione *rottura strutturale con il quadro normativo dell'UE precedentemente in vigore.*
- Ci sono questioni contrastanti nel decidere come utilizzare e controllare i fondi: **cambio di paradigma** *rischio di un uso inefficace e inefficiente (capitolo 5)* !

Per il 2021-27, il bilancio a lungo termine (QFP) **"è accompagnato da", "rafforzato da" o "combinato con" il NGEU:**

uno strumento di recupero unico e

limitato.

Come si inserisce questo pacchetto di recupero nel normale bilancio a lungo termine?

3. Rapporto GNEU/RRF - MFF

1. Interlocuzione dei Fondi
2. Strumento di recupero e resilienza (RRF)
3. Esempio di Piano di Recupero e Resilienza (RRP) dell'Italia
4. Caratteristica speciale dell'RRF

3.1 Interlocuzione dei Fondi

Il NGEU è una **novità storica** per diversi motivi:

(1) In primo luogo, il **NGEU** ha una **natura ibrida.**

- da un lato è stato lanciato indipendentemente dal QFP, quindi al di fuori del bilancio grazie all'*art. 122 TEFU. 122 TEFU*
- dall'altro lato, i suoi finanziamenti sono incanalati attraverso programmi che fanno parte del bilancio a lungo termine (QFP)
- Di conseguenza, diverse rubriche sono finanziate sia nell'ambito del QFP che del NGEU.
- In questo modo il NGEU rafforza i programmi/politiche UE esistenti, anche *(diapositiva successiva)*

(2) Quindi, il nuovo strumento dell'**RRF** è **interamente basato sulle prestazioni** e **gestito direttamente dalla Commissione** in base a norme specifiche *(cfr. capitoli 4 e 5).*

3.1 Interlocuzione dei Fondi

"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

Fonte: Bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 e NextGenerationEU Fatti e cifre, pag. 4.

Rapporto RRF - MMF

3.1 Interlocuzione dei Fondi

Finanziamento misto!

Allocations per heading (all amounts in € billion):

	MFF	NGEU	TOTAL
1. Single Market, Innovation and Digital	149.5	11.5	161.0
2. Cohesion, Resilience and Values	426.7	776.5	1 203.2
3. Natural Resources and Environment	401.0	18.9	419.9
4. Migration and Border Management	25.7	-	25.7
5. Security and Defence	14.9	-	14.9
6. Neighbourhood and the World	110.6	-	110.6
7. European Public Administration	82.5	-	82.5
TOTAL	**1 210.9**	**806.9**	**2 017.8**
TOTAL expressed in 2018 prices	**1 074.3**	**750.0**	**1 824.3**

Fonte: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_en

Rapporto RRF - MMF

3.1 Interlocuzione dei Fondi

Il NGEU consente il trasferimento dei propri fondi ai seguenti programmi dell'UE:

- **Rubrica 1:**
  - Horizon Europe
  - InvestEU
- **Rubrica 2 "Coesione, resilienza e valori":**
  - REACT-UE
  - RescEU
  - Strumento per la ripresa e la resilienza la parte del leone con 723,8 miliardi di euro
- **Rubrica 3:**
  - Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)
  - Fondo per la transizione giusta (JTF)

Nell'ambito del NGEU, la **voce del QFP "Coesione, resilienza e valori"** è quella **maggiormente sostenuta** dai fondi del **programma RRF (Recovery and Resilience Facility).**

Di conseguenza, il bilancio dell'UE aumenterà enormemente.

Vale quindi la pena di concentrarsi ulteriormente sull'RRF!

3.2 Strumento di recupero e resilienza

☐ circa il 90% dei finanziamenti del NGEU passa attraverso l'RRF!

Fonte: Bilancio a lungo termine dell'UE 2021-2027 e NextGenerationEU
Fatti e cifre, p. 5

3.2 Strumento di recupero e resilienza (RRF)

L'**RRF** rappresenta la maggior parte delle spese del NGEU!

Pertanto, questa struttura è lo **strumento chiave/il fulcro del NGEU**. È uno **strumento di recupero temporaneo** per

- erogare **prestiti** (385,8 miliardi di euro) ai singoli Stati membri e
- (fondo perduto) **sovvenzioni** (338 miliardi di euro) ai programmi dell'UE.

Dovrebbe aiutare l'UE a uscire più forte e resistente dalla **crisi del Covid**. Ma dovrebbe anche aiutare gli Stati membri **ad attuare riforme e investimenti.** in linea con le priorità dell'UE.

Di fatto, assomiglia a uno **strumento della politica di coesione** ai sensi dell'*art. 174 TFUE. 174 DEL TFUE*.

3.2 Strumento di recupero e resilienza (RRF)

Politica di coesione *Art. 174 TFUE*

Al fine di promuovere il suo sviluppo armonioso globale, l'Unione sviluppa e persegue le azioni che portano al ***rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale****.*

In particolare, l'Unione ***mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni*** *e il ritardo delle regioni meno favorite.*

Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è riservata alle zone rurali, alle aree interessate dalla transizione industriale e alle regioni che soffrono di gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come le regioni più settentrionali a bassissima densità di popolazione e le regioni insulari, transfrontaliere e montane.

In realtà, il quadro giuridico dell'RRF si basa sull'*art. 175 TFUE. 175 DEL TFUE:*

- **Regolamento (UE) 2021/241** del Parlamento europeo e del Consiglio **del 12/2/2021** che istituisce lo strumento di ripresa e resilienza (*capitolo 4)*
- Regolamenti delegati della Commissione (UE) 2021/2105 e (UE) 2021/2106 che integrano il Regolamento (UE) 2021/241

3.2 Struttura di recupero e resilienza (RRF)

L'**RRF** opera nell'ambito della rubrica 2 del QFP, come i **tradizionali fondi della politica di coesione** che sostengono anch'essi tale rubrica.

Entrambi gli strumenti, il **RRF** e i **fondi della politica di coesione,** mirano a contribuire alle priorità politiche dell'UE, in particolare a promuovere la trasformazione digitale e la transizione verde.

Art. 17 Reg. (UE) 2021/241

I piani nazionali di ripresa e resilienza dovrebbero affrontare efficacemente le sfide individuate nel semestre europeo, in particolare le raccomandazioni specifiche per Paese (CSR) adottate dal Consiglio. ***I piani dovrebbero anche includere misure per affrontare le sfide della transizione verde e digitale****.*

☐ Di conseguenza, l'**RRF è strutturato** intorno ai seguenti **sei pilastri** *(diapositiva successiva), Art. 3 del Reg. (UE) 2021/241,* che deve essere affrontato nella normativa nazionale.
piani al fine di ottenere denaro (prestiti o sovvenzioni) dallo strumento.

3.2 Strumento di recupero e resilienza (RRF)

Fonte: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it

3.2 Strumento di recupero e resilienza (RRF)

Il RRF si basa su un **unico documento di programmazione** per ogni Stato membro:

il piano nazionale di recupero e resilienza (RRP)

Art. 18 Reg. (UE) 2021/241

*I **fondi del RRF saranno distribuiti in base ai piani nazionali di recupero e resilienza** (RRP) preparati da ciascuno Stato membro e presentati alla Commissione europea.*

Gli Stati membri hanno preparato piani di ripresa e resilienza che definiscono un **pacchetto coerente di riforme e iniziative di investimento da attuare fino al 2026** (carattere temporaneo!), comprese le cosiddette "pietre miliari e obiettivi".

Nel frattempo tutti i 27 piani sono stati valutati dalla Commissione e adottati come legge dal Consiglio ai sensi degli *artt. 19 e 20 del Reg. (UE) 2021/241*.

3.2 Strumento di recupero e resilienza

Fonte: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#scoreboard

3.2 Strumento di recupero e resilienza (RRF)

Art. 19 Nr. 3 Reg. 19 Nr. 3 Reg. (UE) 2021/241 i.c.w. Le linee guida per la valutazione dello strumento richiedono la valutazione della **pertinenza**, dell'**efficacia**, dell'**efficienza** e della **coerenza** dei piani, tenendo conto, tra gli altri, di **11 criteri:**

- un contributo adeguato a tutti i **sei pilastri**
- la risoluzione delle sfide identificate nelle raccomandazioni specifiche per Paese
- il rispetto del principio "non arrecare danni significativi" (obiettivi ambientali)
- misure per raggiungere l'obiettivo di **spesa climatica del 37%** e l'obiettivo di **spesa digitale del 20%.**
- una **giustificazione** ragionevole e plausibile **dell'ammontare dei costi totali stimati** e in linea con il principio dell'efficienza dei costi
- una proposta di **accordi** (non sempre ancora in atto / nessun progetto predefinito) **per un adeguato meccanismo di <u>controllo e di audit</u>** *ai sensi dell'Art. 22. 22*
  - per il monitoraggio/attuazione del piano, compreso il calendario, le tappe, gli obiettivi, i relativi indicatori
  - per la prevenzione, l'individuazione e la correzione di corruzione, frodi, ecc.

at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

3.3 Esempio di RRP dell'Italia

- 22 giugno 2021: La Commissione europea ha valutato positivamente il progetto dell'Italia di **"Piano nazionale di Ripresa e Resilienza"** (273 pagine).
- 13 luglio 2021: Il piano è stato adottato dal Consiglio e apre le porte alla sua attuazione e al suo finanziamento.
- Un passo importante verso l'erogazione da parte dell'UE
  - 68,9 miliardi di euro in sovvenzioni
  - 122,6 miliardi di euro di prestiti all'Italia.

Foto: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilienza-facility/italys-recovery-and-resilience-plan_en

3.3 Esempio di RRP dell'Italia

Siete interessati?

Andate poi sul sito dell'RRP italiano
https://www.italiadomani.gov.it/it/home.html

Fonte: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf

"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

3.3 Esempio di RRP dell'Italia

Overview of the Italian RRP

6 "missions"
16 components

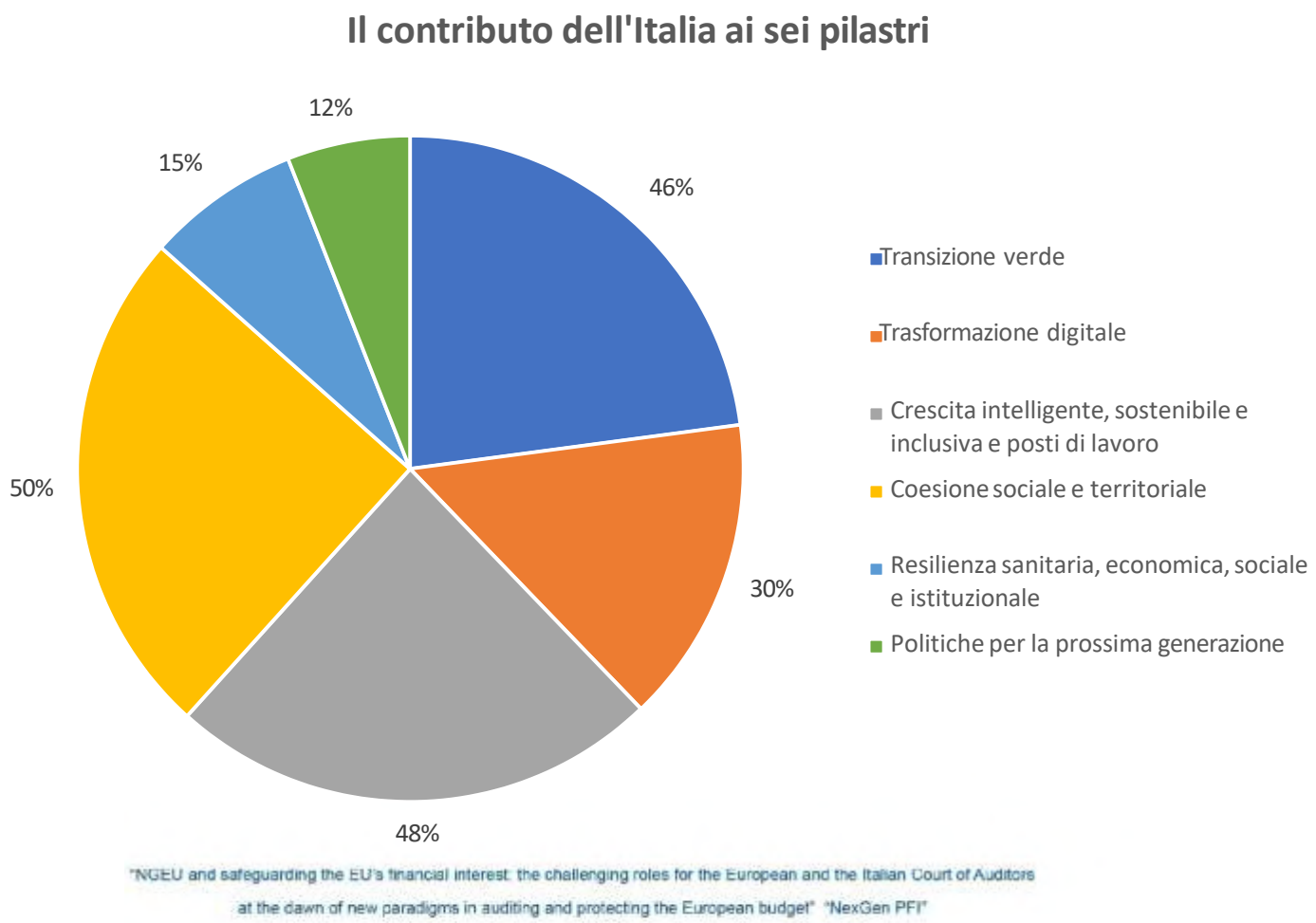
190 measures
58 reforms and
132 investments

525 Milestones
& Targets

€ 191.5 billion
€ 68.9 bn grants
€ 122.6 bn loans

European Commission

3.3 Esempio RRP Italia



"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

Sulla base dei dati della Corte dei conti

Rapporto RRF - MMF

3.3 Esempio RRP Italia

Assessment summary

1. Balanced response — A	2. Addresses challenges identified in CSRs — A	3. Growth, resilience and social impact — A	4. Do no significant harm — A
5. Green transition — A	6. Digital transition — A	7. Lasting impact — A	8. Effective monitoring and implementation — A
9. Reasonable and plausible cost estimates — B	10. Robust control systems — A	11. Coherence — A	

3.3 Esempio di RRP

Progetti sostenuti dalla RRF in Italia

Fonte: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#rrf-supported-projects-in-the-member-states

3.3 Esempio di RRP

Pilastro Trasformazione digitale

Fonte: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#rrf-supported-projects-in-the-member-states

3.4 Caratteristica speciale dell'RRF

Possono essere intestati a:

Il RRF funziona **in concomitanza con i** meccanismi di **finanziamento della politica di coesione dell'UE.**

Come nell'ambito della politica di coesione, gli Stati membri dovrebbero utilizzare il RRF per finanziare riforme e investimenti.

In definitiva, gli Stati membri possono scegliere di finanziare gli investimenti utilizzando il RRF o i fondi della politica di coesione (FESR, FC, FSE+).

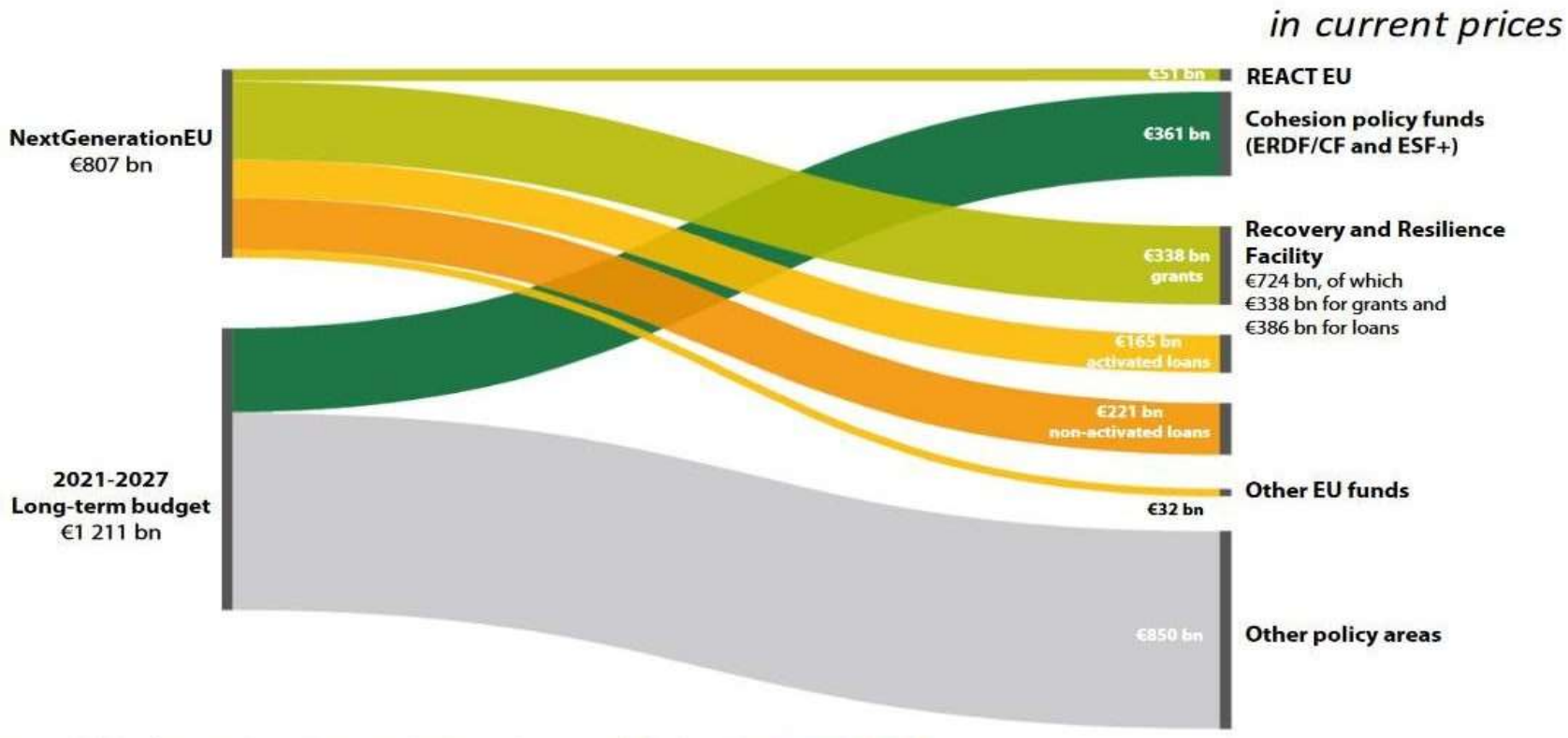
Il doppio finanziamento deve essere evitato.

Sfida gestire la sovrapposizione!

3.1 Interlocuzione dei Fondi

Fonte: Corte dei conti europea, Finanziamenti dell'UE attraverso la politica di coesione e lo strumento di ripresa e resilienza: Un'analisi comparativa, Revisione 01, 2023, pag. 11.

Figure 2 – EU financial support available through the NGEU and MFF



Source: ECA, based on Commission data published in April 2021.

3.4 Caratteristica speciale dell'RRF

Considerando la sfida individuata ci chiediamo:

Chi se ne occupa? Chi è al comando?

Art. 8 Reg. (UE) 2021/241:

*Lo strumento è **attuato dalla Commissione in gestione diretta** conformemente alle norme pertinenti adottate ai sensi dell'articolo 322 del TFUE, in particolare il regolamento finanziario e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio.*

☐ Sorprendente, perché la **Politica di coesione** è solitamente amministrata in **gestione condivisa**.

Finora era chiaro che la gestione condivisa permette di attribuire la responsabilità al livello appropriato e quindi di sostenere meglio gli obiettivi della politica di coesione dell'UE nei programmi del FSE+, del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo di coesione (FC) e del Fondo per la transizione.

L'attuazione della Recovery and Resilience Facility (RRF) è **gestita direttamente** dalla **Commissione**.

Che cosa significa?

4. Esecuzione tradizionale del bilancio UE

1. Tre tipi di gestione dei fondi
2. Differenze dei tre approcci
    1. Gestione indiretta
    2. Gestione diretta
    3. Gestione condivisa
3. Caso speciale: RRF - *"nuova gestione dei fondi"*

4.1 Tre tipi di gestione dei fondi

L'art. 62 Nr. 1 FR prevede tre modalità di esecuzione del bilancio. 62 Nr. 1 FR prevede **tre metodi di esecuzione del bilancio**.

Tutti i programmi finanziati dal bilancio dell'UE rientrano in una delle tre tipologie, a seconda della natura del finanziamento in questione.

Da distinguere è la **forma di contribuzione dell'Unione**, che può essere diversa in tutti e tre i tipi di gestione ai sensi dell'*art. 125 FR. 125 RF*.

La gamma va da

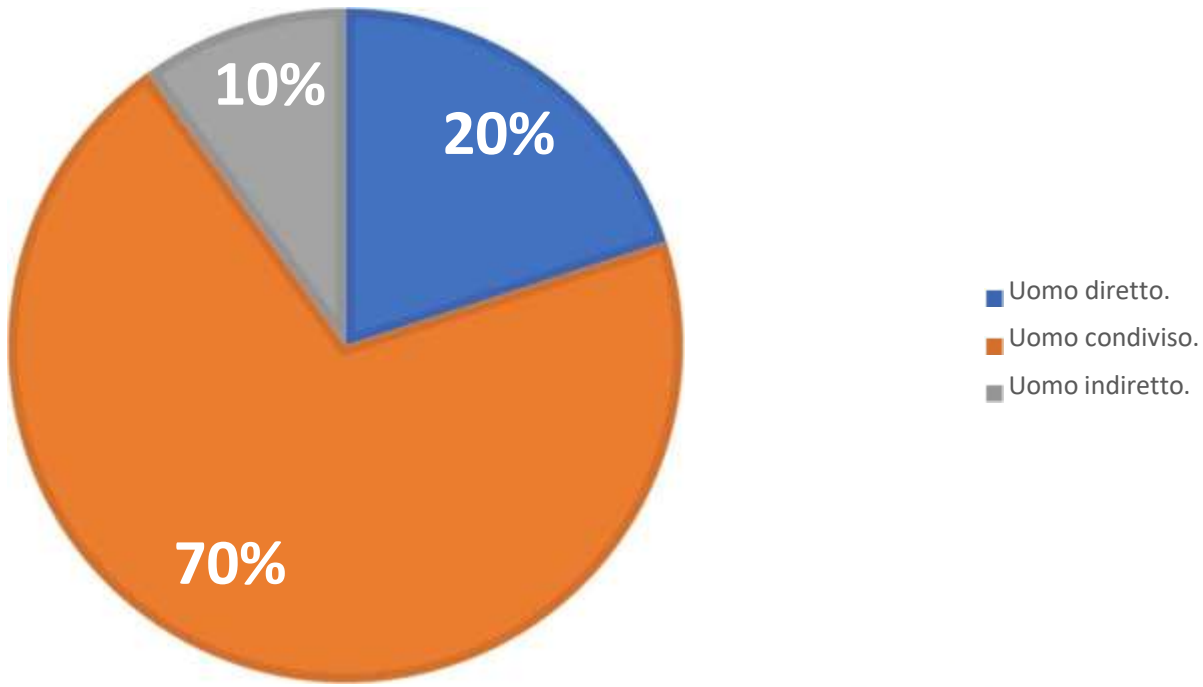
- **finanziamento non legato ai costi (FNLTC)** delle operazioni, introdotto con l'*RF 2018*
- attraverso il **rimborso dei costi** effettivamente sostenuti (costi reali e comprovati)
- a diversi tipi di **opzioni di costo semplificate (SCO)** in cui le spese vengono rimborsate a un tasso calcolato in anticipo.

☐ È possibile anche una combinazione di queste forme. *(maggiori informazioni nel capitolo 5)*

4.1 Tre tipi di gestione dei fondi

		Art. 62 Nr. 1 FR	
a) Gestione diretta		**b) Gestione condivisa**	**c) Gestione indiretta**
& Art. 125-153 FR		& Art. 63, 125-129 FR	& Art. 125-149, 154-159 FR
Strumenti: Titoli VII, VIII, IX, X, XII		Strumenti previsti dalle norme specifiche del settore	Strumenti: Titoli VI, X
dalla Commissione	**o tramite agenzie esecutive** Art. 69 FR	**dalla Commissione <u>congiuntamente</u> agli Stati membri** (compiti delegati)	**attraverso partner esecutivi all'interno e all'esterno dell'UE** (delegazione)
quadro finanziario partenariati Art. 130 Nr. 1 FR		Stati membri vincolati alla legge di bilancio dell'UE Art. 63 Nr. 1 FR	quadro finanziario partenariati Art. 130 Nr. 1 FR

4.1 Tre tipi di gestione dei fondi



4.1 Tre tipi di gestione dei fondi

Art. 62 Nr. 3 FR: di norma, è la **Commissione ad** avere la **responsabilità finale** dell'esecuzione del bilancio, ai sensi dell'*art. 317 TFUE. 317 TFUE*.

Poiché il discarico ai sensi dell'*art. 319 del TFUE*, la Commissione deve essere l'unica responsabile dell'esecuzione del bilancio.

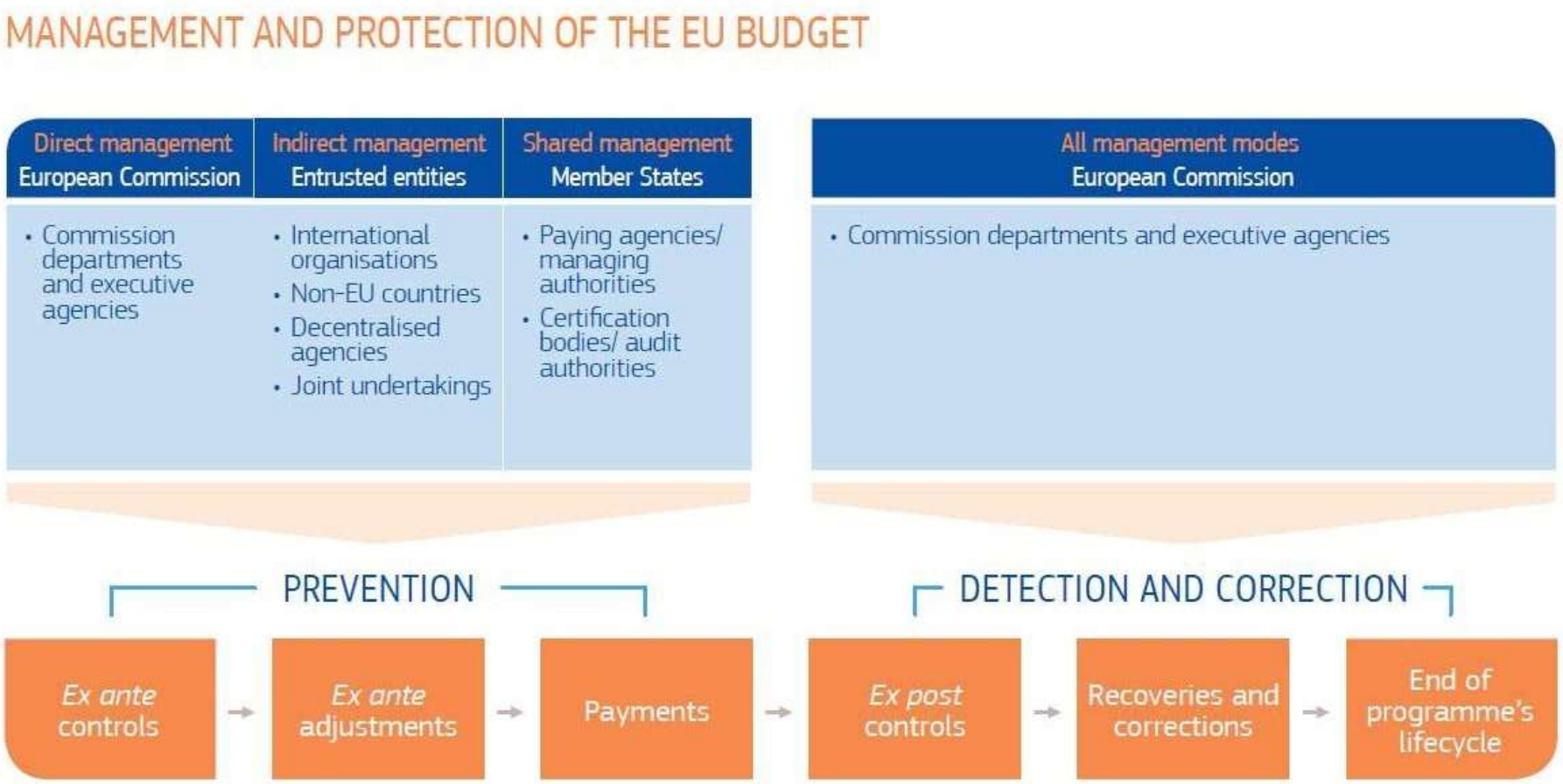
Questo vale indipendentemente dal tipo di gestione del fondo.

Di conseguenza, la Commissione effettua controlli rigorosi ed efficaci su come vengono spesi i fondi UE *(diapositiva successiva).*

! La qualità dell'**obbligo degli Stati membri di proteggere gli interessi finanziari dell'UE** dipende dal modo in cui vengono gestiti i fondi.
Il regolamento finanziario prevede solo norme specifiche per la gestione condivisa:

Art. 63 FR progetto di controllo e audit predefinito.

4.1 Tre tipi di gestione dei fondi



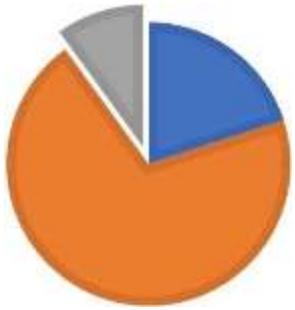
Fonte: Bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 e NextGenerationEU Fatti e cifre, pag. 7.

4.2 Differenze dei tre approcci

Direct management European Commission	Indirect management Entrusted entities	Shared management Member States
• Commission departments and executive agencies	• International organisations • Non-EU countries • Decentralised agencies • Joint undertakings	• Paying agencies/ managing authorities • Certification bodies/ audit authorities

Per comprendere le differenze è importante capire le specificità dei tre tipi di gestione dei fondi.

4.2.1 Gestione indiretta



Circa il **10%** è gestito indirettamente.

Ciò significa che i finanziamenti sono gestiti da **partner esecutivi** all'interno o all'esterno dell'UE a cui viene affidata l'attuazione dopo una "valutazione del pilastro" ai sensi dell'*art. 154 FR. 154 FR*.

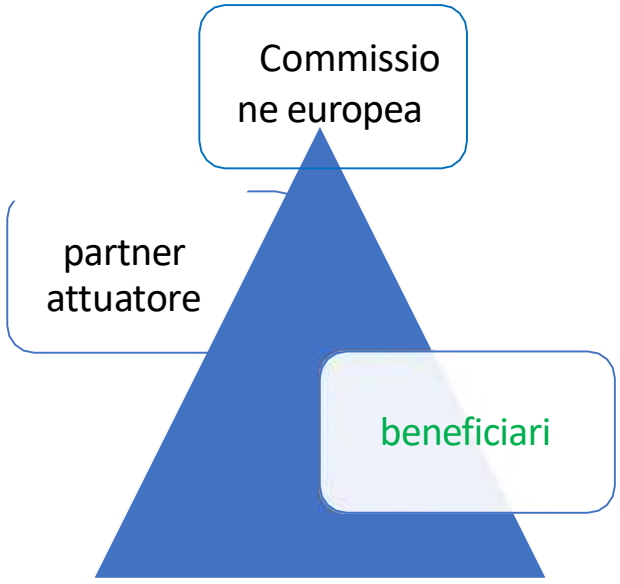
L'UE non è coinvolta nella gestione!

La maggior parte del bilancio dell'UE destinato agli aiuti umanitari e allo sviluppo internazionale, ad esempio, viene attuato in gestione indiretta.

Esempi:

- sostegno finanziario (sovvenzioni) per combattere l'epidemia di Ebola in Africa occidentale nel 2014/15
- sostegno finanziario per aiutare dopo il terremoto in Nepal nel 2015

4.2.1 Gestione indiretta



La Commissione delega i compiti di esecuzione del bilancio a diversi tipi di **partner esecutivi** che pagano i beneficiari.

I partner di attuazione possono essere

- paesi terzi o gli organismi da essi designati
- organizzazioni internazionali come la famiglia delle Nazioni Unite (ONU), la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale (FMI)
- la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI)
- agenzie decentralizzate come l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)
- Organismi degli Stati membri come le agenzie nazionali Erasmus+, ad esempio il DAAD tedesco.

4.2.2 Gestione diretta

I fondi a gestione diretta sono circa il **20%**. I programmi sono gestiti **direttamente (esclusivamente) dalla Commissione**.

Non ci sono terze parti! Nessun coinvolgimento degli Stati membri!

Tutti i compiti sono svolti dai servizi della Commissione, presso la sede centrale, nelle delegazioni dell'UE o attraverso le agenzie esecutive dell'UE (*art. 69 FR*), ad esempio l'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA), che gestisce anche parti dei programmi Erasmus+, tra cui i moduli Jean Monnet.

Direttamente, la Commissione europea eroga sovvenzioni a organizzazioni e istituzioni pubbliche o private con personalità giuridica, come università, università di scienze applicate, aziende, gruppi di interesse e organizzazioni non governative.

4.2.2 Gestione diretta

Nel caso della gestione diretta, la Commissione europea è **direttamente responsabile di tutte le fasi** di attuazione del programma:

- lancio degli inviti a presentare proposte
- valutazione delle proposte presentate
- firma degli accordi di sovvenzione
- monitoraggio dell'attuazione del progetto
- valutazione dei risultati
- effettuare i pagamenti ai beneficiari

4.2.2 Gestione diretta

Tipicamente utilizzato per sovvenzioni a progetti specifici legati alle politiche dell'UE.

Ad esempio, questi fondi sono destinati a progetti nei settori della ricerca e dello sviluppo, dell'istruzione, della tutela dell'ambiente, della protezione dei consumatori, della società dell'informazione, dell'energia e dei trasporti, nonché alle misure di aiuto esterno dell'UE.

Esempi:

- InvestEU 2021-2027 sostiene gli investimenti sostenibili, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro in Europa (strumento successivo all'EFSI/Fondo europeo per gli investimenti strategici)
- Il programma per il mercato unico (SMP) 2021-2027 dovrebbe aiutare il mercato unico a raggiungere il suo pieno potenziale e garantire la ripresa dell'Europa dalla pandemia COVID-19 (strumento successivo al programma 2014-2020 COSME/Competitività delle imprese e delle piccole e medie imprese).

4.2.3 Gestione condivisa

Circa il **70%** dei fondi è in gestione condivisa.

Si tratta di un sistema di finanziamento gestito **in collaborazione con gli Stati membri**.

Sia la Commissione europea che le autorità nazionali/regionali degli Stati membri, come i ministeri e le istituzioni pubbliche, sono responsabili e incaricati della gestione di un determinato programma.

Le sovvenzioni non vengono erogate direttamente dalla Commissione, ma attraverso le autorità nazionali e regionali. Ciò significa che gli Stati membri distribuiscono i fondi ai beneficiari.

Le amministrazioni degli Stati membri (a livello nazionale, regionale e locale) scelgono i progetti da finanziare e si assumono la responsabilità della gestione quotidiana.

4.2.3 Gestione condivisa

Nella maggior parte dei casi, si tratta di grandi progetti infrastrutturali in cui i fondi dell'UE devono essere cofinanziati con fondi federali, statali, comunali e di altro tipo.

Esempi:

Finora sono stati utilizzati cinque fondi principali nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi ESI).

- FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale)
- FSE+ (Fondo Sociale Europeo+) *(vedi slide successiva)*
- FC (Fondo di coesione)
- FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale)
- FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca)

4.2.3 Gestione condivisa

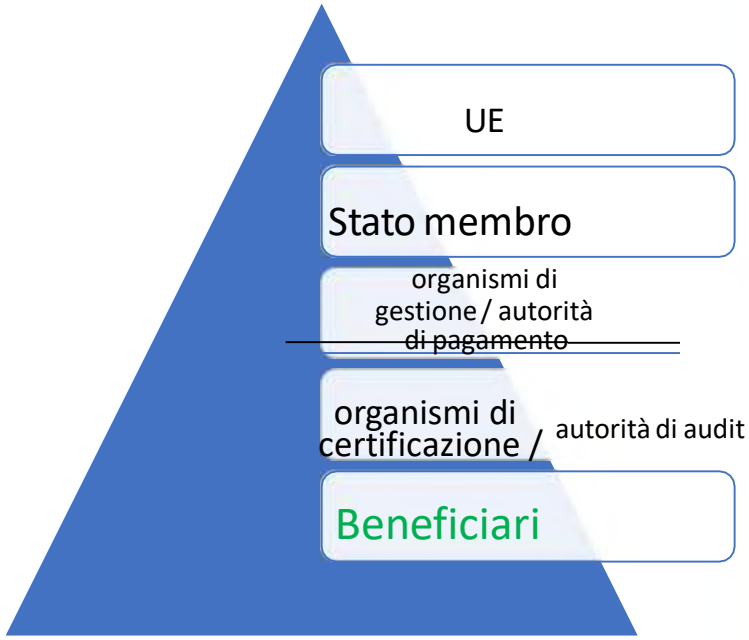
Esempio: come funziona per l'ESF+

- All'inizio di ogni periodo di programmazione settennale, la **Commissione e gli Stati membri concordano le priorità chiave** per gli investimenti del FSE+, che vengono **definite nei programmi nazionali o regionali**.
- **Gli Stati membri** sono **responsabili dell'attuazione delle azioni programmate**, compresa la selezione dei progetti concreti da finanziare e il pagamento degli organizzatori dei progetti; essi assegnano i finanziamenti a un'ampia gamma di organizzazioni (enti pubblici, aziende private, società civile).
- La **Commissione controlla l'attuazione**, **rimborsa le spese** e risponde in ultima istanza del bilancio.
- Questa gestione condivisa **funziona secondo il principio del partenariato**, in cui i partner e gli stakeholder devono essere associati in tutte le fasi, dalla programmazione all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione, al fine di ottenere una spesa il più possibile efficace ed efficiente.
- **Come principio chiave** della gestione condivisa del FSE+, il **cofinanziamento** consente che sia il bilancio dell'UE che quello di uno Stato membro contribuiscano al bilancio totale di un programma FSE+.

4.2.3 Gestione condivisa

Gestione condivisa - caratteristiche!

1. Attuazione decentrata grazie a una governance multilivello: *Art. 63 FR*



- Gli Stati membri sono in prima linea e si assicurano che il bilancio sia speso dove è necessario, istituendo i relativi sistemi di gestione e controllo per i controlli *ex ante* ed *ex post.*
- Pertanto, anche all'interno degli Stati membri, le responsabilità sono distribuite a diversi livelli: organismi pagatori, autorità di gestione, organismi di certificazione, autorità di audit, che gli Stati membri devono fornire, *Art. 63 FR. 63 FR*.

4.2.3 Gestione condivisa

Gestione condivisa - caratteristiche!

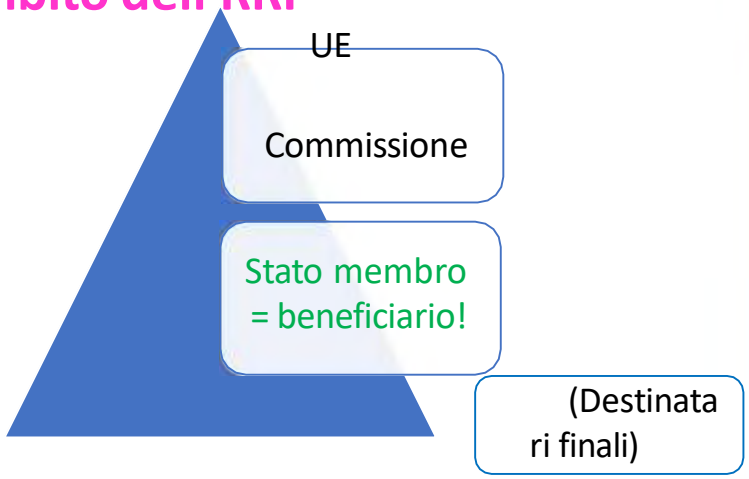
2. Norme dettagliate previste dal *regolamento finanziario* su come gli Stati membri devono proteggere gli interessi finanziari dell'Unione.

- rispettano i principi di sana gestione finanziaria, trasparenza e non discriminazione e devono adempiere ai rispettivi obblighi di controllo e revisione contabile
- prendere tutte le precauzioni necessarie, comprese le misure legislative, regolamentari e amministrative per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione
- designare e supervisionare gli organi appropriati che si assumono la responsabilità della gestione e del controllo dei fondi dell'Unione *(diapositiva precedente)*

3. La Commissione supervisiona i sistemi di gestione e controllo istituiti dagli Stati membri ai sensi dell'*art. 63, n. 2, ultima frase, del Trattato CE. 63 Nr. 2 ultima frase FR*.

4.3 Caso speciale: RRF - "nuova gestione dei fondi"

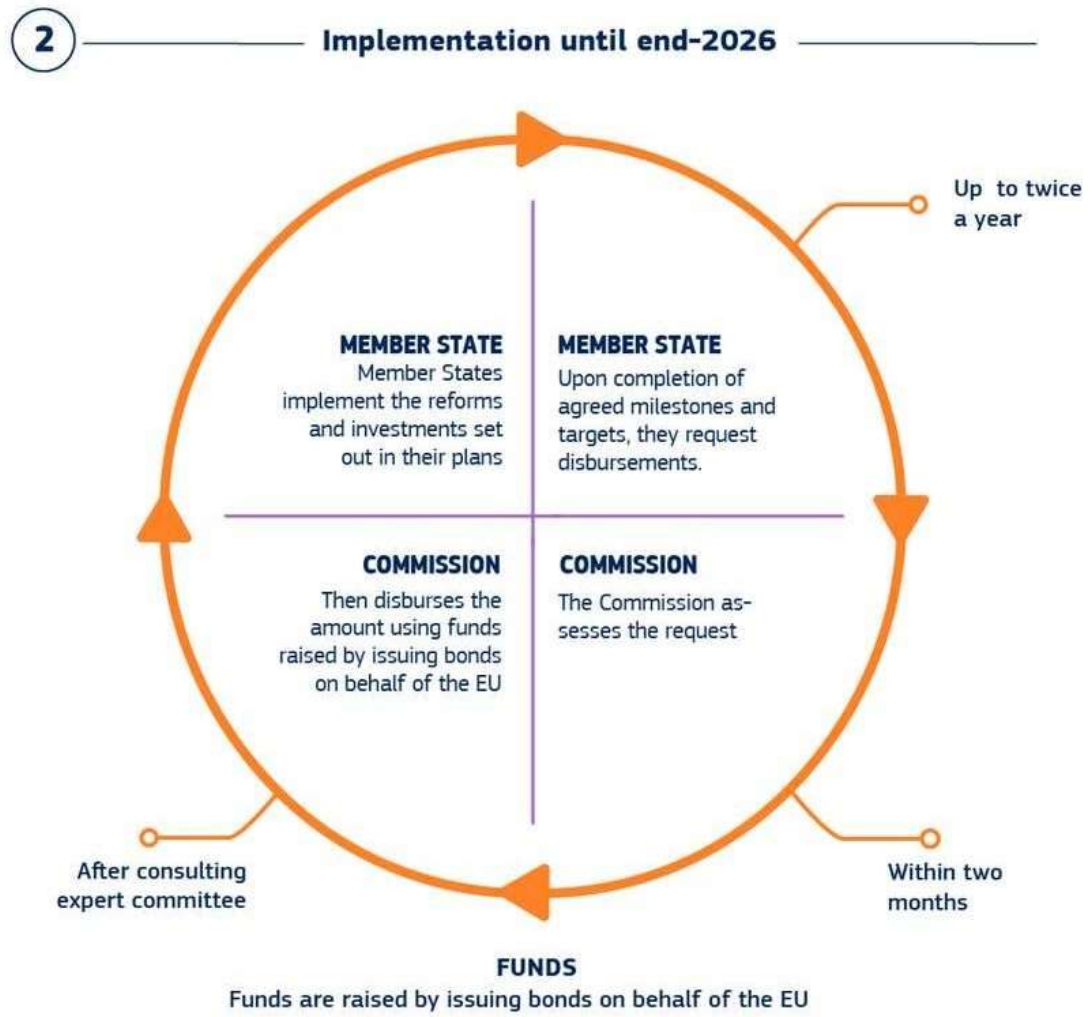
Nuovo approccio: "gestione diretta dei fondi nell'ambito dell'RRF"



- Gestione centralizzata con piena responsabilità della Commissione (tipica della gestione diretta).
- ma gli Stati membri sono i beneficiari (!) e vengono erogati direttamente dalla Commissione
- e: attuazione "attraverso" i sistemi nazionali grazie alla programmazione basata su piani nazionali di recupero e resilienza con "tappe e obiettivi".

☐ A causa di questa apparente commistione tra le modalità di gestione tradizionali, seguendo un modello di spesa diverso da tutti gli altri strumenti utilizzati dall'UE nella sua storia, il **RRF, infatti, ha un nuovo meccanismo di finanziamento.**

4.3 Caso speciale: RRF - "nuova gestione dei



Fonte: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#scoreboard

La "nuova gestione dei fondi" si presenta come un **cambiamento di paradigma.**

Come possiamo essere in grado di valutare le ovvie implicazioni sul controllo e sull'audit, ovvero la protezione del bilancio dell'UE?

Dobbiamo essere precisi sull'impatto ineluttabile
sulla gestione dei fondi!

5. L'impatto dell'RRF sulla gestione dei fondi

1. Nuovi elementi per il finanziamento dell'UE - panoramica
2. Natura basata sulle prestazioni
3. Disposizioni per la protezione del bilancio dell'UE
4. Esempio Germania
5. Sintesi

5.1 Nuovi elementi per il finanziamento dell'UE

Abbiamo capito che ci sono deviazioni cruciali dal precedente sistema di gestione dei fondi della Politica di coesione - una panoramica:

Quadro generale
☐ Obbligazioni finanziate da RRF

Governance e gestione
☐ La nuova gestione diretta dei fondi di RRF

Programmazione della spesa
☐ RRP nazionali

Condizioni per l'esecuzione dei pagamenti
Basati sulle prestazioni per l'RFF

Monitoraggio e costi di implementazione
legato a tappe e obiettivi

Controllo e audit
Altre disposizioni

Basato su: Corte dei conti europea, Finanziamento dell'UE attraverso la coesione e lo Strumento per la ripresa e la resilienza: Un'analisi comparativa, Gestione dei fondi di

5.1 Nuovi elementi per il finanziamento dell'UE

Quadro generale

In comune	Politica di coesione	RRF
Priorità simili (ma scopi diversi)	5 obiettivi politici (politica di investimento a lungo termine)	6 pilastri (strumento di risposta alle crisi)
		più strettamente legato alle riforme
L'allocazione tiene conto delle disparità nazionali	anche le disparità regionali	
		finanziato attraverso l'emissione di obbligazioni
	Periodo di 7 anni, i programmi possono essere estesi	il periodo di ammissibilità è più breve (6 anni!) e non si estende oltre il 2026

5.1 Nuovi elementi per il finanziamento dell'UE

Governance e gestione

In comune	Politica di coesione	RRF
Le sovvenzioni fanno parte del bilancio dell'UE		non prestiti RRF
		le erogazioni richiedono il coinvolgimento del Consiglio Il discarico del Parlamento non copre i prestiti dell'RRF
	distribuzione sotto un quadro comune gestione classica condivisa	attuazione "attraverso" i sistemi nazionali **nuova modalità di gestione diretta dei fondi**

5.1 Nuovi elementi per il finanziamento dell'UE

Programmazione del processo di spesa

In comune	Politica di coesione	RRF
		più centralizzato
	accordo di partenariato a livello nazionale e uno o più programmi (nazionali o regionali)	basati su un unico documento di programmazione: i **Piani nazionali di recupero e resilienza (RRP)**
Valutazione della Commissione	3 mesi	2 mesi
Adozione	Commissione	Consiglio
	principio di partnership	

5.1 Nuovi elementi per il finanziamento dell'UE

Condizioni per l'effettuazione dei pagamenti

In comune	Politica di coesione	RRF
	finanziamento basato principalmente sul rimborso dei costi sostenuti	finanziamento basato esclusivamente sul raggiungimento di risultati concreti - **non legato ai costi**
	Prefinanziamento annuale 0,5%; massimo 6 rate all'anno. 6 pagamenti all'anno	erogazione più rapida dei fondi prefinanziamento più elevato (13 %); rate predefinite (2/anno)
Dichiarazioni di gestione legate alle condizioni di pagamento	autorità di gestione; annualità; spese legali e regolari	ogni richiesta di pagamento; raggiungimento di pietre miliari/obiettivi
	cofinanziamento 15-60%	non è richiesto alcun cofinanziamento

5.1 Nuovi elementi per il finanziamento dell'UE

Monitoraggio e costi di implementazione

In comune	Politica di coesione	RRF
		Monitoraggio legato a tappe e obiettivi
	performance scollegata dalla rendicontazione finanziaria per la politica di coesione	
		sforzi per aumentare la trasparenza: Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza
		valutazione ex post tardiva
Costi difficili da valutare		

5.1 Nuovi elementi per il finanziamento dell'UE

Controllo e audit

In comune	Politica di coesione	RRF
	I controlli si concentrano principalmente sulla regolarità delle spese dichiarate	**I controlli si concentrano sul soddisfacente adempimento di tappe e obiettivi**
		2023: chiarito il metodo per i casi di mancato raggiungimento di tappe e obiettivi
		si basa maggiormente sull'efficacia dei sistemi nazionali per proteggere gli interessi finanziari dell'UE

Controllo e audit

☐ altre disposizioni

Ci concentreremo sull'impatto sul controllo e sulla revisione contabile. Due aspetti dovrebbero essere considerati più da vicino:

(1) La natura basata sulle prestazioni dell'RRF

(2) Disposizioni per la protezione del bilancio dell'UE

5.2 Natura basata sulle prestazioni

Considerando 18, Reg. (UE) 2021/241:

I tipi di finanziamento e i metodi di attuazione previsti dal presente regolamento dovrebbero essere scelti in base alla loro capacità di raggiungere gli obiettivi specifici delle azioni e di produrre risultati, tenendo conto, in particolare, dei costi dei controlli, degli oneri amministrativi e del rischio previsto di non conformità. Il sostegno finanziario non rimborsabile nell'ambito dello strumento dovrebbe assumere la forma di ***un contributo dell'Unione sui generis*** *da* ***determinare sulla base di un contributo finanziario massimo calcolato per ciascuno Stato membro*** *e tenendo conto dei costi totali stimati del piano di recupero e resilienza, che dovrebbe essere* ***versato sulla base del raggiungimento dei risultati in riferimento alle tappe e agli obiettivi dei piani di recupero e resilienza****. Pertanto, tale contributo dovrebbe essere stabilito in conformità alle norme settoriali specifiche previste dal presente regolamento, ai sensi delle norme di semplificazione relative ai* ***finanziamenti non legati ai costi di cui all'articolo 125, paragrafo 1, del "regolamento finanziario"****. Occorre* ***pertanto stabilire norme e procedure specifiche nel presente regolamento****, fatti salvi i principi generali della gestione di bilancio ai sensi del regolamento finanziario, per quanto riguarda l'assegnazione, l'attuazione e il controllo del sostegno finanziario non rimborsabile ai sensi del presente regolamento. Il finanziamento non legato ai costi dovrebbe applicarsi a livello di* ***pagamenti della Commissione agli Stati membri in qualità di beneficiari****, indipendentemente dal rimborso in qualsiasi forma dei contributi finanziari degli Stati membri ai destinatari finali. Gli Stati membri dovrebbero poter utilizzare tutte le forme di contributi finanziari, comprese le opzioni di costo semplificate. Fatto salvo il diritto della Commissione di intervenire in caso di frode, corruzione, conflitto di interessi o doppio finanziamento da parte dello strumento e di altri programmi dell'Unione, i* ***pagamenti non dovrebbero essere soggetti a controlli sui costi effettivamente sostenuti dal beneficiario****.*

5.2 Natura basata sulle prestazioni

L'attuazione dell'RRF in gestione diretta segue regole specifiche:

- le sovvenzioni assumono la forma di **"un contributo dell'Unione sui generis"** da determinare sulla base di un contributo finanziario massimo calcolato per ciascuno Stato membro tenendo conto dei costi totali stimati dell'RRP
- i pagamenti si **basano esclusivamente sui progressi compiuti** nella realizzazione delle riforme e degli investimenti definiti nelle "tappe e obiettivi" dei programmi nazionali di riforma.
- i pagamenti **non** dovrebbero **essere** espressamente **soggetti a controlli sulle spese** effettivamente sostenute dal beneficiario

☐ tale **finanziamento non legato ai costi** è possibile ai sensi dell'*Art. 125 Nr. 1 (a) (ii) FR. 125 Nr. 1 (a) (ii) FR*

☐ Il RRF è il primo strumento che prevede un **sostegno finanziario diretto legato esclusivamente al raggiungimento di risultati** in riferimento a **"tappe e obiettivi" precedentemente stabiliti.**

5.2 Natura basata sulle prestazioni

Quali sono le tappe e gli obiettivi?

	Per l'RRF	Per la politica di coesione
Tappa	Misura qualitativa dei progressi verso la realizzazione di una riforma o di un investimento	valore intermedio in relazione a un indicatore di output utilizzato nell'ambito di un obiettivo specifico, da raggiungere entro una data prestabilita
Obiettivo	Misura quantitativa dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento	valore finale preconcordato da raggiungere in relazione a un indicatore utilizzato nell'ambito di un obiettivo specifico

5.2 Natura basata sulle prestazioni

La **valutazione di "tappe e obiettivi"** è fondamentale per l'intera procedura:

- **tasso di prefinanziamento** (fino al 13%) può essere versato dalla Commissione allo Stato membro su richiesta di quest'ultimo dopo l'adozione del RRP, *art. 13 Reg. 13 Reg. (UE) 2021/241*
- **erogazione di ulteriori rate** (richieste possibili due volte l'anno) dipende dalla valutazione della Commissione (entro 2 mesi!) del soddisfacente raggiungimento delle "tappe e degli obiettivi" concordati, *Art. 24 Nr 2-5 Reg. 24 n. 2-5 Reg. (UE) 2021/241*
- in caso di adempimento non soddisfacente, sono possibili la **sospensione** del pagamento (totale o parziale; periodo di grazia per lo Stato: 6 mesi), la **riduzione** del sostegno finanziario o teoricamente anche la **risoluzione** dell'accordo,
  Art. 24 N. 6-9 Reg. (UE) 2021/241

(non esiste un meccanismo di mantenimento della sicurezza come per i fondi della politica di coesione, perché la valutazione viene fatta prima di autorizzare il pagamento)

5.2 Natura basata sulle prestazioni

La **valutazione di "tappe e obiettivi"** deve basarsi su condizioni chiare e richiede un'analisi dettagliata per determinare se lo Stato membro ha adempiuto ai suoi obblighi in modo soddisfacente.

- ☐ responsabilità della valutazione, e quindi dei "pagamenti corretti", è **interamente della Commissione** (che discute lo stato di adempimento anche con il Parlamento)

- ☐ per un efficace monitoraggio dell'attuazione gli **Stati membri riferiscono due volte l'anno** alla Commissione, nell'ambito del semestre europeo, **su indicatori comuni** *(si veda la prossima diapositiva)*, in merito ai progressi compiuti nell'attuazione del programma.
  risultati dei loro RRP, *artt. 27, 29 Reg. (UE) 2021/241*

- ☐ la **Commissione monitora** l'attuazione, *art. 29 Reg. 29 Reg. (UE) 2021/241* e fornisce una **relazione annuale** al Parlamento e al Consiglio, *art. 30 Reg. (UE) 2021/241. 30 Reg. (UE) 2021/241*

5.2 Natura basata sulle prestazioni

La serie di **indicatori comuni** relativi agli obiettivi del RRF e collegati ai sei pilastri politici è stabilita nel *Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione.*

- ☐ Mostrano i risultati chiave dell'attuazione dei RRP verso obiettivi comuni.
- ☐ Dimostrano alcuni aspetti della performance e dell'impatto complessivo dell'RRF.
- ☐Coprono una varietà di aree politiche affrontate nei programmi nazionali di riforma.
- ☐ Partono tutti da una linea di base pari a 0 e non hanno obiettivi predefiniti.
- ☐ Gli Stati membri riferiscono su di loro due volte l'anno.
- ☐ La Commissione calcola un aggregato per l'RRF su questa base
- ☐ I dati sugli indicatori comuni sono pubblicati sul **quadro di valutazione del recupero e della resilienza**, che mostra i progressi compiuti dai Paesi dell'UE nell'attuazione dei rispettivi RRP.

5.2 Natura basata sulle prestazioni

Gli sforzi per migliorare il processo, compiuti nel frattempo dalla Commissione:

- Adattamento del processo del Semestre europeo *(vedi diapositiva successiva)* per guidare e integrare l'attuazione dei programmi di ricerca e sviluppo negli Stati membri.
  (i piani dovrebbero affrontare efficacemente le sfide individuate nel semestre europeo, in particolare le raccomandazioni specifiche per paese (CSR) adottate dal Consiglio)
- Nuovo: Vengono pubblicate le valutazioni preliminari delle richieste di pagamento.
- Nuovo: Pubblicazione del quadro di riferimento per la valutazione dell'adempimento soddisfacente, COM(2023) 99 definitivo, allegato I.
- Nuovo: Pubblicazione della metodologia per la procedura di sospensione dei pagamenti, COM(2023) 99 def.

5.2 Natura basata sulle prestazioni

Fonte: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#scoreboard

5.3 Disposizioni per la protezione del bilancio dell'UE

Considerando 54, Reg. (UE) 2021/241:

La ***Commissione dovrebbe garantire*** *che gli* ***interessi finanziari dell'Unione siano effettivamente tutelati****. Sebbene spetti* ***in primo luogo agli Stati membri stessi garantire che lo strumento sia attuato in conformità con il diritto nazionale e dell'Unione****, la Commissione dovrebbe essere in grado di ricevere dagli Stati membri garanzie sufficienti a tale riguardo. A tal fine, nell'attuazione dello strumento, gli* ***Stati membri dovrebbero garantire il funzionamento di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente*** *e recuperare gli importi indebitamente versati o utilizzati in modo improprio. A questo proposito, gli* ***Stati membri dovrebbero poter contare sui loro regolari sistemi nazionali di gestione del bilancio. Gli*** *Stati membri dovrebbero raccogliere categorie standardizzate di dati e informazioni che consentano di prevenire, individuare e correggere gravi irregolarità, quali frodi, corruzione e conflitti di interesse, in relazione alle misure sostenute dallo strumento. La Commissione dovrebbe mettere a disposizione un sistema di informazione e monitoraggio, compreso un unico strumento di data mining e risk-scoring, per accedere e analizzare questi dati e informazioni, in vista di un'applicazione generalizzata da parte degli Stati membri.*

5.3 Disposizioni per la protezione del bilancio dell'UE

L'attuazione dell'RRF in gestione diretta segue regole specifiche:

- *Art. 63 FR (quadro di controllo e audit) non applicabile 63 FR* (quadro di controllo e audit) non applicabile nessun progetto predefinito
- Secondo l'*art. 19 del Reg. 19 del Reg. (UE) 2021/241,* le RRP nazionali devono prevedere un sistema di controllo interno e di audit efficace ed efficiente, conformemente alle prassi degli Stati membri e alla legislazione nazionale.
- *L'art. 22 n. 1 del Reg. (UE) 2021/241* consente esplicitamente agli Stati membri di affidarsi ai propri sistemi nazionali di gestione del bilancio.

☐ La **tutela degli interessi finanziari dell'UE dipende in misura maggiore dall'efficacia dei sistemi nazionali** di prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità e dalla tempestività dell'informazione da parte degli Stati membri

5.3 Disposizioni per la protezione del bilancio dell'UE

Ai sensi dell'*art. 22 Nr. 2 Reg. (UE) 2021/241 gli* **Stati membri** devono

- verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente in conformità a tutte le norme applicabili
- adottare misure appropriate per prevenire, individuare e correggere frodi, corruzione, ecc.
- accompagnare la richiesta di pagamento con una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto e con una sintesi delle revisioni contabili effettuate
- raccogliere dati sui destinatari finali dei fondi e renderli disponibili su richiesta della Commissione, dell'OLAF, dell'EPPO e della Corte dei conti.

☐ Su questa base, la Commissione può effettuare **controlli in loco** secondo un approccio orizzontale o basato sul rischio, che copra tutti i Paesi

5.4 Esempio

Overview of the German RRP

10 components

40 measures

129 Milestones & Targets

€ 25.6 bn in grants

Fonte immagine:
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html

5.4 Esempio

Audit and control – Protection of the EU's financial interests

Framework to protect against serious irregularities in the use of funds:

- Fraud
- Corruption
- Double funding

Audit and control systems:

- Adequate and robust
- Relies strongly on the existing national processes and structures for auditing
- Implementation of the plan and A&C separated

Milestones and targets:

- Clear and comprehensive milestones and targets.
- Robust verification mechanisms, data collection and responsibilities.

European Commission

"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

Gestione dei fondi di

5.4 Esempio Germania

Implementazione, amministrazione, monitoraggio/controllo dell'RRP tedesco:

Il responsabile è un **ufficio centrale di coordinamento** (gruppo di progetto) presso il **Ministero federale delle Finanze.**

- ➢ per il monitoraggio dei progressi rispetto alle pietre miliari e agli obiettivi
- ➢ per il monitoraggio e l'attuazione delle attività di controllo e di audit e delle misure di audit
- ➢ per la rendicontazione (*art. 20 Reg. (UE) 2021/241*) delle tappe e degli obiettivi, dei relativi indicatori, ma anche per le informazioni finanziarie qualitative e altri dati
- ➢ per le domande di pagamento del RRF (*Art. 19 Reg. (UE) 2021/241*)

5.4 Esempio Germania

- Sulla base della **valutazione ex-ante** del RRP tedesco da parte dell'**istituto di ricerca economica indipendente DIW**, una **valutazione ex-post** dell'attuazione sarà coordinata e realizzata dal **DIW**.

- La **funzione di audit e controllo** è affidata a **un'unità di coordinamento specifica con personale indipendente:** controllo e coordinamento delle attività di monitoraggio con l'obiettivo di evitare frodi, corruzione e conflitti di interesse, in

  in conformità alle normative nazionali vigenti.

- Il principale attore per lo svolgimento delle funzioni di revisione e delle attività di revisione è l'indipendente **Ufficio federale di revisione** ("Bundesrechnungshof"): i suoi revisori lavoreranno a stretto contatto con le rispettive unità di audit dei ministeri e si affideranno ai risultati dei loro audit.

5.5 Sommario: Controllo e Audit

Controllo interno e audit	
Prima del pagamento	(1)Gli Stati membri descrivono i loro sistemi di controllo interno nei loro RRP n. Art. 63 FR. 63 FR (2)La Commissione valuta questi sistemi e fissa ulteriori tappe. se necessario
A livello di pagamento	(1) A livello di Stato membro - La legittimità e la regolarità dei pagamenti si basano sul raggiungimento delle tappe e degli obiettivi (FNTLC) - Conformità con le norme UE e nazionali applicabili per la protezione Degli interessi finanziari europei (da essere dichiarati) (2) La Commissione valuta se le tappe e gli obiettivi hanno è stata soddisfatta in modo statisticamente corretto, in caso contrario La sospensione è possibile
Dopo il pagamento	…. *(diapositiva successiva)*

5.5 Sommario: Controllo e Audit

Controllo interno ed audit	
Prima del pagamento	*(diapositiva precedente)*
Al pagamento	*(diapositiva precedente)*
Dopo il pagamento	La Commissione esegue: - Audit *ex post* delle tappe e degli obiettivi, segnalati dagli Stati membri. - Audit dei sistemi di raccolta dei dati di monitoraggio (prima o dopo il pagamento) - Audit di sistema delle misure di protezione degli interessi finanziari dell'UE - Audit ad hoc dove serie irregolarità sono sospette
Audit esterno	**A cura**

Basato su: Corte dei conti europea, Finanziamento dell'UE attraverso la coesione e lo Strumento per la ripresa e la resilienza: Un'analisi comparativa, Gestione dei fondi di

Apertura della discussione sulle implicazioni per il revisore!

6. ? Implicazioni per il revisore?

Domanda 1

Qual è la differenza in termini di "controllo e audit" tra la classica gestione condivisa e la "nuova forma" di gestione diretta nell'ambito della RRF?

Domanda 2

Chi è il punto di contatto per il "controllo e l'audit", ad esempio per l'acquisizione dei dati o per i controlli a campione, nell'ambito dell'RRF?

6. ? Implicazioni per il revisore?

Domanda 3

Si rifletta sul fatto che le autorità nazionali di controllo indipendenti (come per la gestione condivisa ai sensi dell'*art. 63 n. 3 RF*) non sono previste nell'ambito della gestione diretta!

Tenete presente che in passato queste autorità sono state la pietra angolare del processo di garanzia generale:

- fornire alla Commissione la garanzia che i sistemi di gestione nazionali e i controlli interni per i programmi operativi funzionino in modo efficace, garantendo così la legalità e la regolarità delle spese
- responsabile dei controlli indipendenti *ex post* e che agisce come estensione della Commissione negli Stati membri
- consegnare una relazione che è stata la base per la determinazione del tasso di errore da parte dell'ECA

6. ? Implicazioni per il revisore?

Domanda 4

Ricerca dell'ente centrale responsabile nel RRP italiano, come abbiamo visto per la Germania: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf

Domanda 5

Qual è la sfida della natura esclusivamente prestazionale dell'RRF per quanto riguarda l'audit e il controllo (interno ed esterno)?

6. ? Implicazioni per il revisore?

Domanda 6

Quanto sono utili i dati del Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza? Prendiamo ad esempio l'Italia. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience- scoreboard/country_overview.html?country=Italy

Domanda 7

Discutere il metodo di finanziamento "a tappe e obiettivi" nell'ambito del RRF.

6. ? Implicazioni per il revisore?

Domanda 8

Quali altri rischi vede per la tutela degli interessi finanziari dell'UE?

Domanda 9

Ritenete che la Commissione riceva informazioni sufficienti sul fatto che i fondi siano utilizzati in conformità con i requisiti nazionali e dell'UE?

Si tenga presente che la Corte dei conti, ai sensi dell'*Art. 287 n. 2 del TFUE* esamina se tutte le entrate sono state percepite e tutte le spese sostenute in modo legittimo e regolare e se la gestione finanziaria è stata corretta. A tal fine, essa riferisce in particolare su eventuali casi di irregolarità.

A tal fine, la Commissione trasmette alla Corte dei conti, su sua richiesta, qualsiasi documento o informazione necessari.

Fonti e riferimenti

- *Benedetto,* La storia del bilancio dell'UE, Londra, 2019
- Bundesfinanzministerium, Schutz der finanziellen Interessen der EU - gestärkt für neue Herausforderungen, Monatsbericht des BMF, Juli 2022, S. 38 - 46
- *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU, Commento, 78. EL gennaio 2023
- Commissione europea, Il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 e NextGenerationEU, fatti e cifre, 2021.
- Commissione europea, RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sul tema "La sicurezza dei lavoratori".
  attuazione dello strumento di ripresa e resilienza COM(2022) 75 dell'1.3.2022
- Commissione europea, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Recupero e resilienza: Uno strumento unico al centro della trasformazione verde e digitale dell'UE, COM(2023) 99 definitivo del 21.2.2023.
- Corte dei conti europea, Il finanziamento dell'UE attraverso la politica di coesione e lo strumento di ripresa e resilienza: Un'analisi comparativa, Revisione 01, 2023
- *Meyer*, Next Generation EU, Neues Eigenmittelsystem weist in eine Fiskalunion, EuZW 2021, 16 - 22
- *Mögele*, Die Durchführung der EU-Förderpolitiken durch die Mitgliedstaaten im Spannungsfeld europäischen Verwaltungs- und Haushaltsrechts - ein Werkstattbericht aus der Praxis der europäischen Mehrebenenverwaltung, EuR 2016, S. 490 - 510
- Redaktion beck-aktuell, 21.6.2022, Experten uneins über Chancen und Risiken von "Next Generation EU", becklink 2023651
- Riduzione beck-aktuell, 9.3.2023, Avvertimento per un controllo insufficiente sull'utilizzo di fondi UE-Corona-Milliarden, becklink 2026392

Fonti e riferimenti

- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget_en
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en
- https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en
- https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/recovery-and-resilience-facility_en
- https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#rrf-supported-projects-in-the-member-states
- https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/italys-recovery-and-resilience-plan/italys-recovery-and-resilience-supported-projects-specific-projects_en
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3014
- https://www.eca.europa.eu/en/Pages/EUBudgetIntroduction.aspx
- https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget_en
- https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/
- https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/
- https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/2023-eu-budget-main-areas/
- https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/27/die-einnahmen-der-europaischen-union
- https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/shared-management
- https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/3-komplementaritaet-und-implementierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4

TEACHING IV

18 maggio

«Lo Stato di diritto come condizionalità per i finanziamenti NGEU»

Claudia Cinelli

Università di Pisa

Lo Stato di diritto come condizionalità per i finanziamenti NGEU

1. Introduzione
2. Il regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione
3. Analisi della recente prassi della CGUE
4. Conclusioni e discussione aperta

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE
UNIVERSITÀ DI PISA

Introduzione

- ✓ Lo Stato di diritto è uno dei valori fondanti dell'Unione europea.
- ✓ Il rispetto dello Stato di diritto è inoltre fondamentale per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e per l'uso efficace dei finanziamenti dell'Unione.
- ✓ Questione centrale dello Stato di diritto come strumento a tutela del bilancio.
- ✓Le sentenze 'quasi gemelle' che interessano Polonia e Ungheria [C-156/21 *e* C-157/21].

Violazione dei valori europei: cosa può fare l'UE?

- Art. 2 del Trattato UE
  - L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

- **Art 7 del Trattato UE** (Clausola di sospensione): prevede un sistema di *a.* ***misure preventive*** se c'è un **rischio di violazione grave** dell'art. 2; e; *b.* ***misure sanzionatorie*** se la **violazione grave e persistente** è effettivamente avvenuta.
  - Per le misure preventive è richiesta una maggioranza dei 4/5 dei membri del Consiglio; per la sanzione l'unanimità del Consiglio europeo.

Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/20922 ("Regolamento condizionalità")

- Il Regolamento di condizionalità permette al Consiglio, su richiesta della Commissione, di sospendere in tutto o in parte l'erogazione di fondi europei a quei Paesi che, violando il principio dello Stato di diritto, compromettono o rischiano seriamente di compromettere il bilancio e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

- Il rilievo del Next Generation EU è dovuto, oltre all'imponente entità dei fondi stanziati anche dalla circostanza che non si tratta di finanziamenti provenienti da Stati membri o dalla BCE, ma dall'UE nel suo complesso in quanto iscritti nel relativo di bilancio (debito comune degli Stati). Quindi, un debito comune.

- Art. 1 del Regolamento di condizionalità:
  - Il presente regolamento stabilisce le norme necessarie per la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri.

- Ai sensi dell'articolo 2 («Definizioni»):
  - «Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:
    - a) "Stato di diritto": il valore dell'Unione sancito nell'articolo 2 TUE. In esso rientrano
      - i *principi di legalità*, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico;
      - certezza del diritto;
      - divieto di arbitrarietà del potere esecutivo;
      - tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali;
      - separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge.
      - Lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 TUE;

- L’articolo 3 («Violazioni dei principi dello Stato di diritto)» dispone quanto segue:

Ai fini del presente regolamento, possono essere indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto:

a) le minacce all’indipendenza della magistratura;

b) l’omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l’assenza di conflitti di interesse;

c) la limitazione della disponibilità e dell’efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell’efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto.

Gerarchia tra valori?

- Il Regolamento precisa che non esiste una gerarchia dei valori indicati nell'art. 2, poiché i valori sono connessi l'uno all'altro.
- Sottolinea il carattere "essenziale" dello Stato di diritto, lo stretto legame fra l'art. 2 e l'art. 19 TUE che "concretizza" tale valore, imponendo agli Stati di "prevedere una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, compresi quelli relativi all'esecuzione del bilancio";
- Ribadisce la correlazione fra una "esecuzione efficiente del bilancio" e una "sana gestione finanziaria"

Il regolamento di condizionalità e l'articolo 7 TUE

- Il Regolamento di condizionalità è volto a tutelare il bilancio dell'UE attraverso lo Stato di diritto. Strumento a tutela del bilancio, non dello Stato di diritto, pertanto non si sovrappone e non vìola l'art. 7 TUE.
  - *Norma a cavallo tra la condizionalità finanziaria e la garanzia dello Stato di diritto*

- Articolo 7 è risultato abbastanza inefficace
  - difficoltà inerenti alle regole procedurali (alti quorum decisionali)-
  - scarsa propensione alla sua attivazione da parte degli Stati membri

  Crisi dello stato di diritto (es. Polonia e Ungheria)

Regolamento di condizionalità: Vantaggi rispetto all'articolo 7 TUE

Il Regolamento presenta una maggiore efficienza decisionale e, quindi, capacità deterrente. *Inter alia*:

1. Il Consiglio decide la sospensione a maggioranza qualificata
2. Le tempistiche della procedura sono previste in termini precisi.
3. La Commissione, che esercita l'istruttoria e propone la misura al Consiglio, può avere accesso ad una serie di informazioni qualificate e di denunce dai territori, anche in contraddittorio con lo Stato interessato
4. La Corte di giustizia, infine, ha la possibilità di esercitare un pieno controllo sulle misure imposte.

Compromessi e ricorsi

Il processo di adozione del regolamento condizionalità rientrava nel più ampio pacchetto legislativo di ripresa economica post-pandemica su cui occorreva decidere all'unanimità.

Compromesso: Per convincere Polonia e Ungheria a votare l'intero complesso normativo, il compromesso all'ultimo raggiunto in seno al Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020 fu quello di subordinare l'applicazione del Regolamento condizionalità all'adozione di *Linee guida* da adottarsi da parte della Commissione europea in stretta consultazione con gli Stati membri.

Polonia e Ungheria hanno impugnato il Regolamento di condizionalità, con due distinti ricorsi.

Linee guida, sono state pubblicate il 2 marzo 2022, poche settimane dopo la sentenza.

Sentenze quasi gemelle

- La diversa formulazione dei motivi di ricorso di annullamento ha portato a talune differenze nella suddivisione dei paragrafi e, in minima parte, nei temi trattati.
- I ricorrenti contestavano la possibilità stessa di adottare un Regolamento come quello impugnato; dall'altro, essi contestavano come questo Regolamento sarebbe stato applicato in concreto.
- In particolare il *focus comune*, è quello relativo
  i. ad un asserito aggiramento della procedura di cui all'art. 7 TUE,
  ii. del rapporto gerarchico tra fonti, visto che un atto di diritto derivato avrebbe modificato una disposizione pattizia;
  iii. ed inoltre violazione dell'identità nazionale e della parità tra Stati membri protetta all'art. 4 (2) TUE.

Linea argomentativa della Corte

- Il Regolamento si basa sul il nesso tra il rispetto dello Stato di diritto e la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione. Lo scopo di tale regolamento sia quello di creare un meccanismo specifico per garantire la corretta esecuzione del bilancio dell'Unione, laddove uno Stato membro commetta violazioni dei principi dello Stato di diritto che mettono a repentaglio la sana gestione dei fondi dell'Unione o i suoi interessi finanziari.

  - Tale obiettivo è consono alla scelta dell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE quale base giuridica del regolamento 2020/2092
    - Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione della Corte dei conti, adottano mediante regolamenti: a) le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti». 'Quindi articolo 322 TFUE fornisce una base giuridica più che sufficiente per l'istituzione di tale condizionalità [finanziaria], che, peraltro, è già esistita rispetto a specifici contenuti sostanziali dello Stato di diritto

- Linea argomentativa principale poggia sulle differenze sostanziali e procedurali tra la disposizione pattizia e l'atto impugnato:
  - nella natura (sanzionatoria la prima, di protezione del bilancio dell'Unione il secondo);
  - nelle istituzioni coinvolte e nelle funzioni alle stesse attribuite;
  - negli obiettivi di fondo (tutela dei valori, nel primo caso; del bilancio, nel secondo)

Focus su identità europea

- La CGUE dedica otto punti in materia di identità europea, che costituiscono il cuore nevralgico delle sentenze e l'inizio di un nuovo approccio della Corte di giustizia nella tutela dei valori e, in parte, della gestione dei rapporti tra ordinamenti.
- L'appartenenza all'Unione europea si fonda, nella ricostruzione della Corte, su una premessa: **il riconoscimento e la condivisione dei valori elencati all'art. 2 TUE.**

E.. «tale premessa fa parte delle caratteristiche specifiche ed essenziali del diritto dell'Unione, attinenti alla sua stessa natura, che risultano dall'autonomia di cui gode detto diritto nei confronti dei diritti degli Stati membri nonché del diritto internazionale».

..continua

- ... Pertanto, rispettare tali valori «costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro» e «non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e dal quale potrebbe sottrarsi in seguito alla sua adesione»; anzi, «le leggi e le prassi degli Stati membri dovrebbero continuare a rispettare i valori comuni sui quali l'Unione si fonda».

- *EU values are law, after all!*

continua

- ... I valori «definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune» e, pertanto, il «valore comune all'Unione e agli Stati membri, costituito dallo Stato di diritto, [...] è idoneo a fondare un meccanismo di condizionalità rientrante nella nozione di "regole finanziarie" ai sensi dell'art. 322, par. 1, let. a), TFUE».

- A questo unisce poi a corollario:
  - solidarietà;
  - fiducia reciproca;
  - ed identità europea/nazionale

continua

- Il bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare [...] il principio di solidarietà e che tale principio, mediante il bilancio, «si basa sulla **fiducia reciproca** tra gli Stati membri [che a sua volta si fonda] sull'impegno di ciascuno degli Stati membri a conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione a rispettare, in modo continuativo, [...] i valori contenuti nell'art. 2 TUE».

- La CGUE sottolinea che la sussistenza di una identità europea, che si manifesta tramite i valori di cui all'art. 2 TUE, non è incompatibile con il rispetto delle identità nazionali a cui la stessa Unione europea è chiamata in forza dell'art. 4, par. 2, TUE.
- La Corte, infatti, ammette che gli Stati dispongano «di identità nazionali distinte» e «di una certa discrezionalità per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto»; ma **lo Stato di diritto costituisce un «obbligo di risultato» il cui raggiungimento non può «variare da uno Stato membro all'altro»** perché, comunque, gli Stati membri «*aderiscono a una nozione di "Stato di diritto" che condividono, quale valore comune alle loro stesse tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo*»

Questioni aperte

- *In quali circostanze può essere applicato il regolamento di condizionalità?*
- *Come rispettare il principio di proporzionalità nell'individuazione delle misure da proporre al Consiglio?*
- *Come assicurare la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o dei suoi interessi finanziari?*

- La Commissione europea ha adottato, il 2 marzo, le linee guida sull'applicazione del regolamento 2020/2092 (C(2022) 1382, Linee guida
- Prima di avviare il meccanismo, si dovrà valutare l'aspetto della necessarietà della misura e se sia possibile applicare altre procedure. Sotto il profilo della proporzionalità, in linea con l'art. 5, par. 3 del regolamento, la Commissione dovrà considerare la natura, la durata e la gravità delle violazioni del principio della *rule of law* commesse da uno Stato.
- Le linee guida saranno aggiornate anche tenendo conto degli sviluppi legati all'applicazione pratica del regolamento e degli interventi della Corte di giustizia Ue.

Applicazione attuale

L'Ungheria è il primo Paese dell'UE a subire le sanzioni finanziarie previste dal regolamento 2020/2092 sulla condizionalità.Il 30 novembre 2022, la Commissione presentava una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del PNRR dell'Ungheria subordinando tuttavia la possibilità di presentare la prima richiesta di pagamento all'adozione di misure intese a rafforzare lo stato di diritto

La mancata attivazione del meccanismo di condizionalità nei confronti della Polonia, e soprattutto il sostanziale avvallamento del PNRR polacco, deriverebbero dalla presenza nel suddetto piano di riforme volte a ripristinare l'indipendenza della magistratura polacca.

Regolamento 2021/24 e Regolamento 2020/2092

- Regolamento 2021/24 è il principale strumento di intervento di Next Generation EU.

- Il collegamento tra i due Regolamenti risiede negli articoli 8 e 22 del Regolamento 2021/241:
  - il primo afferma che il dispositivo è attuato in conformità con il Regolamento 2020/2092;
  - mentre il secondo richiede (come premessa necessaria per i PNRR degli Stati membri) un sistema rigoroso di controllo interno sull'utilizzo dei fondi.

Conclusioni

- L’esistenza di un rinnovato collegamento tra condizionalità e Statto di diritto con a corollario valori relativi alla solidarietà, fiducia reciproca e identità europea.

- La condizionalità come uno strumento in grado, attraverso il collegamento con i principi dello Stato di diritto, di promuovere una sempre maggiore effettiva integrazione europea.

- Grazie per la vostra attenzione

- claudia.cinelli@unipi.it

TEACHING VII

22 GIUGNO

«IL RUOLO DI EPPO NELLA TUTELA DEL PNRR»

Alberto Pioletti

Procuratore Europeo Delegato

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

IL RUOLO DI EPPO NELLA TUTELA DEL PNRR

Alberto PIOLETTI

Procuratore Europeo Delegato

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

- **Quali sono i reati di competenza della Procura Europea?**

- **Quelli previsti dalla Direttiva UE 2017/1371 (PIF)**

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

- **Lesione reale o potenziale?**

- ***«Affecting the financial interest of the European Union»***

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

- **La decisione di EPPO di esercitare la competenza è contestabile dall'Autorità Giudiziaria nazionale?**

- **Si ma solo in limitate ipotesi: reati non PIF inestricabilmente connessi e reati di criminalità organizzata**

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

- **Chi decide sui contrasti di competenza tra EPPO e le Procure nazionali?**

- **La Procura Generale presso la Corte di cassazione**

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

- Quali sono gli strumenti a disposizione di EPPO per tutelare il PNRR?
- accesso al REGIS
- comuni misure investigative dei PM nazionali
- cooperazione rafforzata con gli altri SM di EPPO

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

- **Come ci si assicura che tutti i sospetti di reati riguardanti i fondi del PNRR siano segnalati all'EPPO?**

- **Trasmettendo ad EPPO ogni notizia di reato per la quale POTREBBE esercitare la competenza.**

Grazie per l'attenzione

EUROPEAN
PUBLIC
PROSECUTOR'S
OFFICE

PROCURA
EUROPEA

TEACHING VII

22 GIUGNO

«La protezione degli interessi finanziari dell'Ue, la lotta alle frodi e il rispetto dello stato di diritto»

Sara Poli
Università di Pisa

Le basi giuridiche nel Trattato

- Art. 325 TFUE
- Art. 317 TFUE (+ 322 TFUE)
- Art. 2 TUE

Art. 317 TFUE

- La Commissione dà esecuzione al bilancio, *in cooperazione con gli Stati membri*, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 322, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.
- Responsabili: Commissione + Stati membri
- «sana gestione finanziaria», l'esecuzione del bilancio secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia;

Art. 325 TFEU

- 1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione
- Responsabili: Unione e Stati membri

(Segue)

- 3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti
- Responsabili: gli Stati membri
- 4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
- Responsabili: le istituzioni dell'UE

Art. 322 TFUE

- 1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione della Corte dei conti, adottano mediante regolamenti:
- a) le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti.
  - Il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione
  - Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione

Rispetto dello stato di diritto negli Stati membri, protezione degli interessi finanziari dell'UE e lotta alle frodi

- Stretta connessione tra rispetto dello stato di diritto, protezione degli interessi finanziari e lotta efficace alle frodi

Nozione di «Stato di diritto» (art. 2 TUE)

- i principi di legalità; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge.

Stato di diritto e lotta alle frodi

- Gli SM possono garantire una lotta efficace alle frodi solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione conflitto di interessi o altre violazioni del diritto sono effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle pubbliche autorità comprese quelle di contrasto possono essere soggette ad un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di Giustizia (Sentenza del 16 dicembre 2022, causa C‑157/21 *Polonia c. Consiglio*, para 8)

Stato di diritto e protezione degli interessi finanziari dell'UE

- Se negli SM ci sono carenze sistemiche con riguardo al rispetto dello Stato di diritto diventa difficile assicurare la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE o la tutela degli interessi finanziari dell'UE.
- Consiglio europeo, conclusioni del 21 luglio 2020: gli interessi finanziari dell'Unione devono essere tutelati in conformità dei principi generali sanciti nei trattati, in particolare i valori di cui all'articolo 2 TUE.

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione

- Art. 322(1) lett.a) TFEU (stessa base giuridica del reg finanziario)
- Fine: stabilire «le norme necessarie per la tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri», che compromettono o rischiano di compromettere la sana gestione finanziaria e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione
- L'UE usa la leva finanziaria per indurre comportamenti virtuosi in termini di rispetto dello stato di diritto
- Posizione della Corte dei Conti (parere 1/2018): favorevole all'uso di tale strumento
- Strumento innovativo ed efficace per tutelare gli interessi finanziari dell'UE oppure 'the idea of a rule of law conditionality "poison for the continent?" (ex Presidente della CM, Juncker)'

(segue)

- Quando gli Stati membri eseguono il bilancio dell'Unione, comprese le risorse assegnate attraverso lo strumento dell'Unione europea per la ripresa istituito a norma del regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, nonché mediante prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, indipendentemente dal metodo di esecuzione che utilizzano, **il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria**, sanciti nell'articolo 317 del TFUE.
- Fallito tentativo di impugnare il regolamento da parte di Polonia e Ungheria (Sentenza del 16 febbraio 2022, causa C‑157/21 *Polonia c. Consiglio; CGUE, sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, in causa C-156/21*)

Le carenze sistemiche riguardo al rispetto dello stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania

- Parere della Corte dei conti 1/2018: La Corte riconosce che l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario sono essenziali per la sana gestione finanziaria e per la salvaguardia del bilancio dell'UE, in particolare quando si tratta di far rispettare l'esito dei procedimenti giudiziari, lottare contro le frodi e salvaguardare altri interessi legittimi dell'UE.
- Principio della separazione dei poteri e indipendenza dei giudici messe in discussione in Polonia e in Romania insieme al principio del primato del diritto dell'UE su quello nazionale
- Risoluz del risoluzione del Parlamento del 12 settembre 2018 che avvia la procedura volta a determinare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro (l'**Ungheria**) dei valori su cui si fonda l'Unione europea:
    - Preoccupazioni: funzionamento del sistema costituzionale ed elettorale, l'indipendenza della magistratura, la corruzione e i conflitti di interesse e la libertà di espressione, compreso il pluralismo dei media.
- Leggi sull'organizzazione dei tribunali ordinari e del Tribunale costituzionale **polacco** (2017-2019); riforme dell'amministrazione giudiziaria toccano: Tribunale costituzionale, il Consiglio nazionale della magistratura, la Corte suprema, i tribunali ordinari, i tribunali amministrativi e la procura oggetto di ricorsi di infrazione e rinvii pregiudiziali
- La CdG ha esaminato numerosi ricorsi per infrazione e rinvii pregiudiziali sollevati da giudici polacchi che chiedevano alla CdG se il diritto dell'UE ostasse a vari aspetti della riforma del sistema giudiziario intesi a ridurre l'indipedenza dei giudizi sia della Corte suprema che dei giudici ordinari. Rilevate violazioni degli articoli 19 e 2 TUE.

Le sistematiche restrizioni all'indipendenza dell'Ufficio superiore di audit polacco (NIK)

- SAI INDEPENDENCE RAPID ADVOCACY MECHANISM (SIRAM), assessment Report related to the systematic restrictions on independence of the Supreme Audit Office of Poland (NIK), February 2023 (IDI)

Stato di diritto, indipendenza dei giudizi e lotta alle frodi in Romania

- Sentenza del 18 maggio 2021 – cause riunite c-83/19, c-127/19, c-195/19, c-291/19, c-355/19 e c-397/19 *Asociaţia «forumul judecătorilor din românia»*
  - Il principio del primato del diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa o a una prassi nazionale ai sensi della quale i giudici ordinari nazionali sono vincolati dalle decisioni della corte costituzionale nazionale e non possono, a pena di commettere un illecito disciplinare, disapplicare, di propria iniziativa, la giurisprudenza risultante da tali decisioni, laddove ritengano, alla luce di una sentenza della Corte, che tale giurisprudenza sia contraria all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, all'articolo 325, paragrafo 1, TFUE o alla decisione 2006/928 (Cause C-195/19 e C-291/19 para 252).
- Sentenza del 21 dicembre 2021, cause riunite C‑357/19, C‑379/19, C‑547/19, C‑811/19 e C‑840/19, Euro Box Promotion e a, para 121)
  - l'applicazione dello standard nazionale di tutela comporterebbe un rischio sistemico di impunità dei fatti costitutivi di reati gravi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione o di corruzione, in violazione dell'obbligo di prevedere sanzioni effettive e dissuasive al fine di lottare contro i reati di tale natura (para 121).

Decisione d’Esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio del 15 dicembre 2022 relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria

- Irregolarità nelle procedure di appalto e altre violazioni (limitata efficacia delle indagini e del perseguimento di presunte attività criminali, l'organizzazione delle procure e l'assenza di un quadro anticorruzione funzionante ed efficace)
- ‘Gli audit della Commissione che hanno individuato le procedure di appalto pubblico irregolari e carenti hanno riguardato il settore della politica di coesione e, nonostante il fatto che il loro impatto sul bilancio dell'Unione sia stato rettificato dal punto di vista finanziario in applicazione delle norme della politica di coesione, tali irregolarità e carenze dimostrano un'incapacità, un'inadempienza o un'indisponibilità sistemica delle autorità ungheresi nel prevenire decisioni che violano il diritto applicabile in materia di appalti pubblici e conflitti di interessi e quindi nell'affrontare adeguatamente i rischi di corruzione.’ (considerando n. 20)
- Rischio finanziario per la sana gestione finanziaria è considerato elevato (considerando 24)

(segue)

- L’Ungheria ha notificato numerose misure correttive tra cui:
  - Istituzione di un’autorità per l’integrità finalizzata a prevenire con l'obiettivo di rafforzare la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei conflitti di interessi e della corruzione,
  - Si è impegnata a far sì che tutti i tribunali ungheresi che si occupano di cause civili, amministrative e penali, comprese quelle pertinenti per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, rispettino i requisiti di indipendenza e imparzialità e siano costituiti per legge, conformemente all'articolo 19, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea (TUE) e al pertinente acquis dell'Unione.
  - Il rafforzamento dei meccanismi di audit e controllo per garantire un uso corretto del sostegno dell'Unione includendo nella relativa legislazione nazionale disposizioni volte a rafforzare le norme e le procedure per prevenire, individuare e risolvere in modo più efficace i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi dell'Unione
  - Rafforzare cooperazione con l’Olaf
- Tuttavia, le misure correttive proposte non sono state giudicate a tenere conto delle conclusioni esposte nella notifica della Commissione inviata all'Ungheria il 27 aprile 2022.
- Conclusione: È sospeso il 55 % degli impegni di bilancio nell'ambito di alcuni programmi operativi della politica di coesione.

TEACHING VII

22 giugno

«FRODI ED IRREGOLARITA' NELL'USO DEI FONDI EUROPEI»

Maria Teresa Polito

Presidente Sezione Regione Piemonte Corte Dei Conti Italiana

MODULO JEAN MONNET UNIVERSITA' DI PISA 2022/2023 «FRODI ED IRREGOLARITA' NELL'USO DEI FONDI EUROPEI» PISA 22 giugno 2023

Pres. Maria Teresa Polito

Trattato Funzionamento Unione Europea

Art. 310

L'Unione e gli Stati membri, conformemente all'art. 325, combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi dell'Unione (6 c).

Il bilancio è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria. Gli Stati membri e l'Unione cooperano affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio (5 c).

Trattato Funzionamento Unione Europea

Art. 317

- La Commissione dà esecuzione al bilancio in cooperazione con gli Stati membri, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 322, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

- Il regolamento prevede gli obblighi di controllo e di revisione contabile degli Stati membri nell'esecuzione del bilancio e le responsabilità che ne derivano. Esso prevede inoltre le responsabilità e le modalità particolari secondo le quali ogni istituzione partecipa all'esecuzione delle proprie spese.

Trattato Funzionamento Unione Europea

Art. 325

1. L'Unione e gli Stati membri combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.
3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

PRINCIPI

- Cooperazione
- Assimilazione
- Effettività

I principi sono enunciati nell'art. 325
del Trattato sul Funzionamento dell'Unione
(ex art. 280 TCE)

Definizione di irregolarità

- "**Irregolarità**" è qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione od omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio comunitario attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto della Comunità o a causa di una spesa indebita.

Regolamento del Consiglio 2988/95 del 18 dicembre 1995

Definizione di frode

- E’ invece frode, secondo la Convenzione PIF (Protezione degli interessi finanziari) del 26 luglio 1995 (art. 1. c.1), “lesiva degli interessi finanziari della Comunità, qualsiasi azione o omissione intenzionale, relativa all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione di fondi (con riguardo alle spese) o la diminuzione illegittima (con riguardo alle entrate) di risorse del bilancio generale delle Comunità europee”; o “alla mancata comunicazione di una informazione in violazione di un obbligo specifico”…o “alla distrazione di tali fondi per fini diversi per cui sono stati concessi…o di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto”.

(art. 1.1 Convenzione PIF 26 luglio 1995)

Definizione di frode secondo la direttiva (UE) 2017/1371

- Tale definizione è stata rielaborata dalla Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, Direttiva che, dopo una complessa trattativa fra Parlamento Consiglio e Commissione, ha sostituito la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità europea citata (art. 16).

(art. 1.1 Convenzione PIF 26 luglio 1995)

…segue

- La richiamata Direttiva, all'art. 3, c. 2, ha distinto le frodi alle spese non relative agli appalti (lett. a), da quelle relative agli appalti (lett. b) "allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione", da quelle alle entrate alle risorse proprie non derivanti dall'IVA (lett. c) e con riguardo alle frodi all'Iva, solo quando si tratta di sistemi fraudolenti transfrontalieri ... che comportino un danno complessivo pari ad almeno € 10 milioni di euro" (art. 3, c. 2, lett. c e art. 2, c. 2).

(art. 1.1 Convenzione PIF 26 luglio 1995)

- La direttiva n. 2017/1371 ha ribadito che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie perché la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, se commessa intenzionalmente, deve costituire reato (art. 3, c. 1).

(art. 1.1 Convenzione PIF 26 luglio 1995)

- La medesima Direttiva all'art. 4, c. 2, dispone che gli Stati membri devono prevedere che la corruzione passiva e quella attiva, se commesse intenzionalmente, costituiscono reato. La medesima disposizione estende tale obbligo all'appropriazione indebita (art. 4, c. 3).

(art. 1.1 Convenzione PIF 26 luglio 1995)

Definizione di conflitto d'interessi

- Esiste un conflitto d'interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1 è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto.

(art. 61.3 Reg. (UE –Euratom) 2018/1046 del 18 luglio 2018)

Il divieto di cumulo e di doppio finanziamento

- L’art 188 Reg (UE -EURATOM) 2018/1046 prevede fra i principi che governano le sovvenzioni il divieto di cumulo e di doppio finanziamento.

Forme di gestione del bilancio UE

La Commissione esegue il bilancio secondo uno dei seguenti metodi:

a) direttamente («gestione diretta») come stabilito agli articoli da 125 a 153, a opera dei suoi servizi, compreso il suo personale presso le delegazioni dell'Unione sotto l'autorità del rispettivo capo delegazione, a norma dell'articolo 60, paragrafo 2, o tramite le agenzie esecutive di cui all'articolo 69;

b) in regime di gestione concorrente con gli Stati membri («gestione concorrente») come stabilito all'articolo 63 e agli articoli da 125 a 129;

c) indirettamente («gestione indiretta») come stabilito agli articoli da 125 a 149 e da 154 a 159, se l'atto di base lo prevede o nei casi di cui all'articolo 58, paragrafo 2, lettere da a) a d), affidando compiti di esecuzione del bilancio:

Reg. (UE-Euratom) 2018/1046 del 18 luglio 2018 art. 62 e seguenti.

Tutela degli interessi finanziari: funzione del controllo

- L’attività di controllo sull’azione della pubblica amministrazione è un importante strumento per la prevenzione e l’individuazione delle frodi e della corruzione in questo settore, riconoscendo alle Istituzioni Superiori di controllo (SAI) un ruolo di primo piano nel promuovere le riforme necessarie per contrastarle.

Segue:

- Per individuare quelle che possono essere definite “zone a rischio” nel contesto dell’esecuzione del bilancio europeo, vengono considerate varie fonti di informazione:
- i risultati di controlli precedenti;
- i casi di frode riportati dalla Commissione e dagli Stati Membri a OLAF;
- i rapporti di Organizzazioni Non Governative, da Istituti di ricerca.

Il controllo sulle frodi comunitarie

- il controllo sulle frodi comunitarie opera sulla prevenzione e sul contrasto, non sulla repressione;
- analizza i fenomeni nel complesso;
- il monitoraggio dei dati è importante per l'analisi dei rischi per ridurre il ripetersi dei fenomeni e indurre le Amministrazioni a porre in essere comportamenti virtuosi.

I BENEFICI:

- ✔ messa a fuoco dell'analisi dei rischi per orientare ulteriori controlli e per stimolare i processi di autocorrezione da parte dell'Autorità di Gestione;
- ✔ monitoraggio costante dell'attività di recupero poste in essere dalle amministrazioni.

I RECUPERI

Le azioni di recupero in sede amministrativa perseguono molteplici finalità:

- ✔ ristorare l'Erario da eventuali perdite;
- ✔ prevenire il danno con le azioni cautelari (sospensioni, compensazioni in agricoltura);
- ✔ limitare le azioni giudiziarie.

I VANTAGGI

Il monitoraggio svolto dalla Corte è indirizzato a:

- ✔ facilitare il recupero delle somme irregolari, anche attraverso tavoli tecnici di raccordo per la definizione di forme di esecuzione, anche coattiva;
- ✔ imprimere la tempestività dei recuperi per evitare che i ritardi producano l'inesigibilità del credito (cessazione dell'attività, cessazione dell'impresa, fallimenti).

Dispositivo per la ripresa e la resilienza

REG (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021

40 Considerando

L’attuazione del Dispositivo dovrebbe essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria che comprende la prevenzione ed il perseguimento efficace della frode, ivi compresa la frode fiscale, l’evasione fiscale, la corruzione ed il conflitto d’interessi.

Dispositivo per la ripresa e la resilienza

REG (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021

ART 22 § 1

TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI

1. Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi.

A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.

Art. 22 § 2 segue

2.Gli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 23, paragrafo 1, contemplano per gli Stati membri i seguenti obblighi:

a) verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, e che tutte le misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza siano state attuate correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi;

b) adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi quali definiti all'articolo 61, paragrafi 2 e 3, del regolamento finanziario, che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati, anche in relazione a eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza;

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

d) ai fini dell'audit e del controllo e al fine di fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, raccogliere le seguenti categorie standardizzate di dati, nonché garantire il relativo accesso:

i) il nome del destinatario finale dei fondi;

ii) il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici;

iii) il/inome/i,il/icognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio); iv) un elenco di eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza con l'importo totale del finanziamento pubblico di tali misure e con l'indicazione dell'importo dei fondi erogati nell'ambito del dispositivo e di altri fondi dell'Unione;

Art. 22 § 2 segue

- e) autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o entità coinvolte nella loro attuazione, l'obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre obblighi analoghi a tutti i destinatari finali dei fondi erogati;

- f) conservare i dati conformemente all'articolo 132 del regolamento finanziario.

Art. 22 § 3 e 4 segue

3. I dati personali di cui al paragrafo 2, lettera d), del presente articolo, sono trattati dagli Stati membri e dalla Commissione esclusivamente ai fini dello svolgimento, e per la durata corrispondente, delle procedure di discarico, audit e controllo dell'utilizzo dei fondi in relazione all'attuazione degli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 23, paragrafo 1. Nel quadro della procedura di discarico della Commissione, conformemente all'articolo 319 TFUE, il dispositivo è soggetto agli obblighi di informazione nell'ambito delle relazioni integrate in materia finanziaria e di responsabilità di cui all'articolo 247 del regolamento finanziario e, in particolare, è oggetto di un capitolo separato della relazione annuale sulla gestione e il rendimento.

4. La Commissione mette a disposizione degli Stati membri un sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio, comprendente un unico strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio, al fine di accedere ai dati pertinenti e di analizzarli, in vista di un'applicazione generalizzata di tale sistema da parte di Stati membri, anche con il sostegno dello strumento di sostegno tecnico.

Art. 22 § 5 segue

5. Gli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 23, paragrafo 1, prevedono inoltre il diritto della Commissione di ridurre proporzionalmente il sostegno nell'ambito del dispositivo e di recuperare qualsiasi importo dovuto al bilancio dell'Unione o di chiedere il rimborso anticipato del prestito in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi finanziari dell'Unione qualora non vi sia stata rettifica da parte dello Stato membro, o una grave violazione di un obbligo derivante da detti accordi. Nel decidere in merito all'importo del recupero e della riduzione o dell'importo da rimborsare anticipatamente, la Commissione rispetta il principio di proporzionalità e tiene conto della gravità della frode, della corruzione e del conflitto di interessi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, o di una violazione di un obbligo. Allo Stato membro è data l'opportunità di presentare le proprie osservazioni prima che sia effettuata la riduzione o richiesto il rimborso anticipato.

Obblighi degli Stati membri

- L’art. 8 del Dispositivo indica la gestione diretta a cura della Commissione, ma l’art. 22 sottopone gli Stati membri a molti obblighi così come nella gestione dei fondi strutturali.
- Gli Stati membri sono obbligati a prevenire frodi, corruzione, conflitti di interessi e doppi finanziamenti, e, in seguito alla scoperta di tali fenomeni, a recuperare i relativi fondi a tutela degli interessi finanziari UE.

Problematiche di raccordo

- Il sistema nazionale con l'art. 21 del d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni nella Legge n. 120/2020, ha disposto l'esonero dalla responsabilità erariale per colpa grave al 31 dicembre 2021, e con la successiva integrazione apportata dall'art. 51, c. 1 lett. h, del dl. n. 77/2021, l'esonero è stato prorogato fino al 30 giugno 2023.

COOPERAZIONE

La Corte dei conti coopera con diverse Istituzioni europee:

- ✔ con la Corte dei conti Europea ai sensi dell'art. 287 TFUE;
- ✔ con la Commissione europea –OLAF (secondo l'accordo del luglio 2006 -Rinnovato il 25/9/2013);
- ✔ con la Procura europea a seguito di accordo di collaborazione del 13/09/2021.

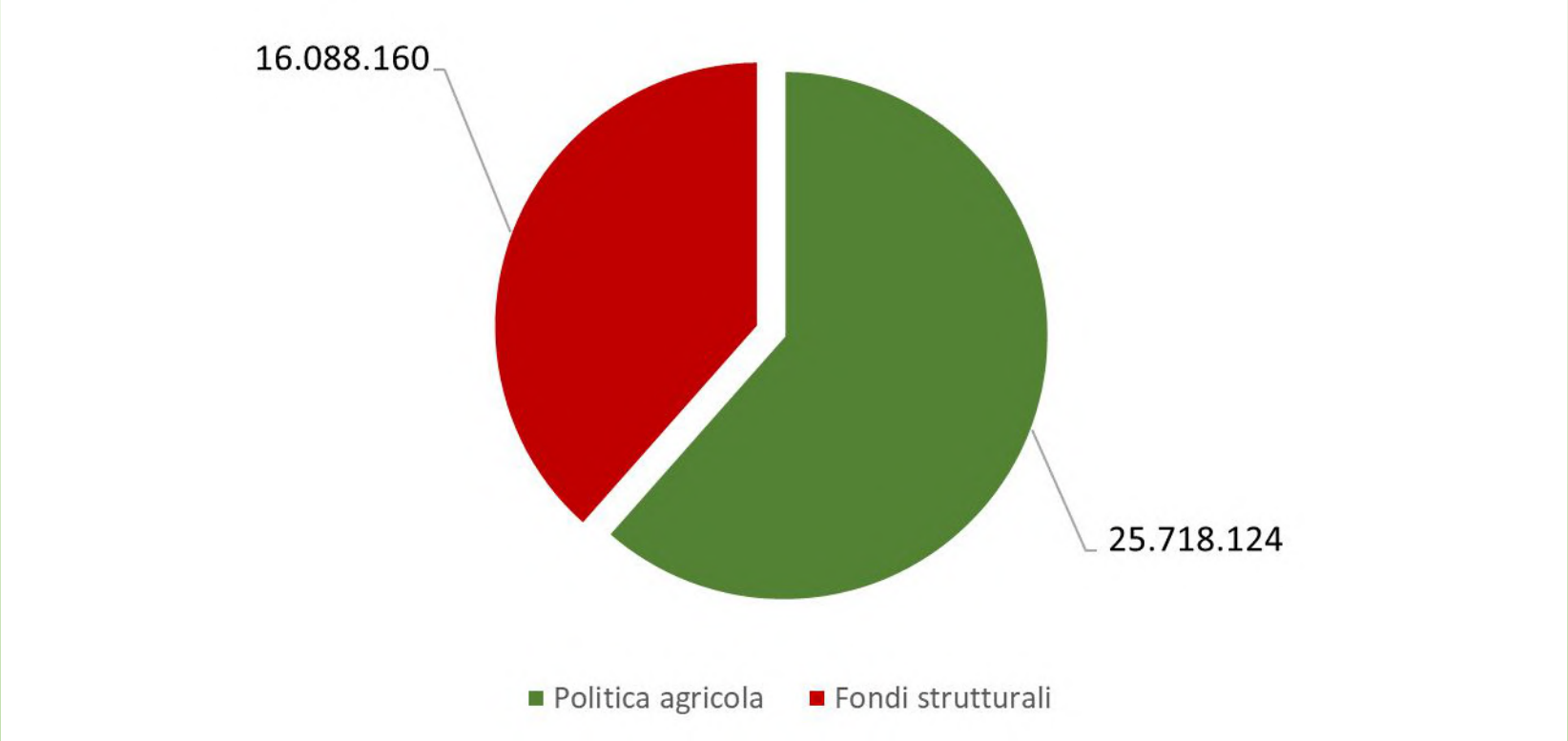
Situazioni a rischio per fattispecie nuove

Le particolari condizionalità richieste possono essere causa di ulteriori rischi: ad esempio con riguardo al principio che gli interventi devono salvaguardare l'ambiente.

Segue

Rischi possono prodursi dalla gestione derivata dei soggetti indicati dall'art. 10 D.L. n. 77/2021, norma secondo la quale per accelerare gli investimenti le Amministrazioni possono avvalersi del supporto tecnico-operativo di società in house, considerato che la richiamata attività di supporto copre anche le fasi di: definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e gli enti di riferimento, soprattutto con riguardo a quelli locali di piccole dimensioni, particolarmente carenti sotto il profilo delle strutture e delle risorse umane, che non dispongono di personale qualificato che possa esercitare nei confronti della partecipata quella vigilanza e quei controlli volti a preservare le finalità pubbliche.

Irregolarità rilevate nel 2022 a livello nazionale…



Importo da recuperare ad ottobre 2022, non ci sono grosse variazioni aggiungendo le irregolarità degli ultimi due mesi dell'anno.

Pres. Maria Teresa Polito

Grazie per l'attenzione

Pres. Maria Teresa Polito

TEACHING VII

22 giugno

«Frodi e Irregolarità nell'utilizzo dei fondi Europei»

Giovanni Coppola

Presidente della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali

QUADRO NORMATIVO ITALIANO:

Art. 640 bis Codice Penale

Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche

«*La pena è della reclusione da due a sette anni e si procede d'ufficio se il fatto di cui all'articolo 640 riguarda contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee.*»

Art. 316 bis Codice Penale

Malversazione di erogazioni pubbliche

«Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità Europee contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, destinati alla realizzazione di una o più finalità, non li destina alle finalità previste, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni.»

QUADRO NORMATIVO UE (1/2)

DEFINIZIONE DI «IRREGOLARITA'» E DI «FRODE»

Regolamento del Consiglio (CE, EURATOM) n. 2988/95 del 18 dicembre 1995 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee

«L'irregolarità è qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario che derivi da un atto o omissione di un operatore economico e che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio comunitario attraverso la riduzione o cancellazione delle entrate di risorse proprie ricevute direttamente per conto della Comunità o a seguito di spese indebite". Qualsiasi irregolarità "conduce generalmente alla revoca del vantaggio ottenuto indebitamente" (Articolo 4 Reg. 2988)»

Convenzione PIF del 26 luglio 1995 (Protezione degli Interessi Finanziari dell'UE)

«Costituisce frode qualsiasi atto intenzionale o omissione dannosa per gli interessi finanziari della Comunità, riguardante l'uso o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inaccurati o incompleti, che comporti l'ottenimento o il mantenimento di fondi (riguardo alle spese) o la riduzione illegittima (riguardo alle entrate) delle risorse dal bilancio generale delle Comunità europee; o mancata comunicazione di informazioni in violazione di un obbligo specifico... o deviazione di tali fondi per scopi diversi da quelli per cui sono stati concessi... o un beneficio ottenuto legalmente, che ha lo stesso effetto»

QUADRO NOTMATIVO UE (2/2)

RIFORMA DELLA CONVENZIONE PIF

La Direttiva n. 1317/2017 del 5 luglio 2017 del Parlamento europeo e del Consiglio riguarda la lotta contro la frode ai fini degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. È entrata in vigore il 6 luglio 2019, sostituendo la suddetta Convenzione del 26 luglio 1995 e i relativi protocolli.

Contenuti fondamentali della Direttiva 1317/2017

- Conferma del quadro PIF sull'estensione delle competenze nel campo penale.
- Elenco dei reati associati a comportamenti specifici, insieme alle regole generali del diritto penale sostanziale (ad esempio, pene minime e massime, regole sulla prescrizione, sulla responsabilità delle persone giuridiche, sul tentativo e sulla cospirazione per commettere un reato, circostanze aggravanti, congelamento o confisca, ecc.).
- Aumento dei reati coperti dalla legislazione.
- Responsabilità delle persone giuridiche ed entità, attribuibili alla natura del comportamento per mancanza di sorveglianza o controllo.

Il Regolamento n. 2017/1939 del Consiglio completa l'architettura istituzionale con l'Ufficio del Procuratore Pubblico Europeo (EPPO). L'EPPO si occupa di CRIMINI.

Il coinvolgimento dei Procuratori Contabili è completo e consente di supervisionare tutti gli aspetti del fenomeno, poiché anche il destinatario privato dei fondi europei è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei Conti in quanto inserito in un rapporto funzionale con l'Amministrazione Pubblica.

UN NUOVO APPROCCIO E' NECESSARIO

- L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza renderà ancora più evidente la dimensione e la natura multipla del fenomeno delle irregolarità e frodi nell'UE, rendendo la difesa del bilancio dell'UE una pietra angolare dell'azione delle autorità pubbliche.

Il fatto che le risorse del NGEU (in particolare del RRF) derivino in larga misura dal ricorso al mercato rende ancora più essenziale garantire che non vengano disperse, in modo da ottenere un rendimento dell'investimento capace innanzitutto di ripagare il debito. Chiaramente, questa prospettiva non può essere realizzata con una logica puramente aziendale, ma richiede una riflessione tanto rapida quanto incisiva.

L'IMPORTANZA DELL'ATTIVITA' DI MONITORAGGIO DI FRODI E DI IRREGOLARITA'

- Il SISTEMA EUROPEO, DATABASE IMS OLAF (Sistema di gestione delle irregolarità) consente agli Stati membri dell'UE di redigere e inviare rapporti sulle irregolarità all'OLAF, in conformità con le normative settoriali pertinenti.
- Il SISTEMADELLA CORTE DEI CONTI (ad esempio, SIDIF) consente di tenere traccia dell'esito delle iniziative di recupero intraprese a livello nazionale, mentre il caso di irregolarità o presunta frode è seguito dal sistema IMS fino all'esito rilevante per il bilancio europeo, ovvero fino alla decertificazione, ovvero il momento essenziale in cui il problema, a seguito del recupero del contributo, si traduce in termini definitivi per le finanze pubbliche nazionali. In definitiva, le conseguenze colpiscono sempre in termini di compensazioni tra il bilancio dello Stato e il bilancio dell'Unione. La responsabilità si concentra sul soggetto statale che esprime la proiezione unitaria dell'Istituzione.

PRESUPPOSTI PER L'EFFICACIA DELL'AZIONE DI MONITORAGGIO

√ Capacità di intercettare i fenomeni: I casi sfuggono, spesso infatti, non solo "non segnalati", ma anche "non intercettati

√ Garantire una raccolta completa ed esaustiva dei dati: la Corte ha indirizzato consistenti considerevoli aumentare per la consapevolezza degli attori amministrativi pertinenti al fine di garantire ciò.

√ Capacità degli organismi che intervengono lungo la linea del sistema di segnalazione di monitorare le informazioni e diffonderle in modo adeguato.

√ Esistenza di un linguaggio chiaro, comune e condiviso tra le istituzioni coinvolte.

UN CASO CONCRETO (1/2)

ACCAPARRAMENTO DI TERRE (1/2)

Risultati di un'audit condotto dalla Corte dei Conti europea sul fenomeno nel 2021:

Posizione dell'ECA: c'è un problema di definizione e classificazione del tipo di "accaparramento di terre". Secondo la Corte europea, si tratta dell'acquisizione da parte di persone o entità di terreni agricoli, che potrebbero essere legati a pratiche fraudolente, coercizione, uso di influenza politica o informazioni riservate, manipolazione delle procedure o pagamento di tangenti, con conseguente concentrazione degli aiuti della PAC, che potrebbe costituire una forma specifica di attività di ricerca delle rendite.

Posizione degli enti pagatori italiani (interlocutori primari dell'audit): "queste sono domande relative a superfici ammissibili presentate dai beneficiari senza titolo legale"

UN CASO CONCRETO (2/2)

ACCAPARRAMENTO DI TERRE (2/2)

Approccio dell'ECA: orientato sostanzialmente e fondamentalmente verso
la comprensione delle dimensioni materiali di un problema specifico.

Approccio degli enti pagatori italiani: basato su categorie formali, seppur più rigorose, con una maggiore latitudine delle definizioni e un perimetro più ristretto del campo di interesse. Gli spazi di valutazione per le Autorità amministrative sono definiti in dettaglio e seguono procedure precise e dettagliate (margine di discrezionalità limitato, o addirittura completamente assente).

CONSEGUENZA: divario tra il profilo della "validazione del titolo inserito nel sistema" (che è un problema puramente amministrativo e operativo) e quello della "validità del titolo" (problema di natura sostanziale legale).

LEZIONI DA APPRENDERE:

- Un impegno sempre crescente verso il monitoraggio è cruciale: non come un'attività meccanica, ma come la costruzione di una uniformità dei dati.

- È importante raggiungere criteri di classificazione unitari o, almeno, enucleare elementi utili per confrontar situazioni (ovviamenterientranti nel e della frode/irregolarità) con un "fattore paradigma comune".

SITUAZIONE ATTUALE

del Sistema approntato per contrastare frodi e irregolarità?

RISPETTO ALLE CRITICITA' PREESISTENTI:

- **L'INTERO SISTEMA SEMPRE PIU' ORGANICO**
- **CRESCENTE CONSAPEVOLEZZA DELL'ACUTO BISOGNO DI COORDINAZIONE**
- **CRESCENTE CONSAPEVOLEZZA DELL'INDISSOLUBILITA' E DELLA NECESSITA' DI ESSTAURE UN NUOVO PARADIGMA CONCETTUALE**
- **CRESCENTE CONSAPEVOLEZZA FRA IL DOMINIO DELL'ENTITA' DELL'ATTACCO CONTRO IL FENOMENO.**

COSA IMPLICA IL CAMBIAMENTO DI PARADIGMA (1/2)

- Passaggio dall'accento prioritario sulla legittimità e regolarità delle certificazioni di spesa, tipiche dei fondi ESI, alla dimostrazione, nel contesto del RRF, del raggiungimento degli obiettivi, sia finali che intermedi (i ben noti «MILESTONES" e «TARGETS");
- Diverso approccio valutativo, basato su considerazioni qualitative e sostanziali (la cosiddetta "condizionalità aggravata");
- Cambiamento nelle pratiche applicative nella definizione di cosa si intende per "spesa irregolare",
  cioè da bloccare ex ante o da decertificare ex post;
- Ruolo centrale della Commissione europea, responsabile di pronunciarsi sul raggiungimento (o non raggiungimento) degli obiettivi previsti, per singoli progetti, nei piani nazionali;

COSA IMPLICA IL CAMBIAMENTO DI PARADIGMA (2/2)

- La strategia anti-frode dovrà essere strettamente collegata a quella dei controlli, sia "interni" che "esterni", al fine di consentire un doppio livello di verifica della correttezza della spesa.
- L'integrazione degli strumenti normativi disponibili alle Autorità amministrative, ma anche a quelle giurisdizionali, con il contributo degli organismi di controllo nel contesto del NGEU, si concentrerà sull'adozione di meccanismi appropriati volti a valutare il raggiungimento degli obiettivi, degli indicatori di performance e della soddisfazione delle esigenze sottostanti i piani e i progetti. È una difficile sfida tradurre il "raggiungimento dell'obiettivo di investimento" in un parametro legale: al fine di effettuare questa valutazione, nell'esame dei singoli casi concreti, diventa un autentico pilastro dell'azione anti-frode e anti-irregolarità.

IN SINTESI

Il confronto con le prospettive e gli strumenti dell'ecosistema del PNRR pone l'interprete di fronte a una espansione oggettiva della già significativa flessibilità dei concetti chiave della materia; ma nel contesto attuale modificato, se la stabilizzazione del contributo richiede valutazioni sulle performance, anche questo tipo di valutazione.

"frodi" e "irregolarità" dovranno espandersi ulteriormente, o modo da includere

GRAZIE PER L'ATTENZIONE.

TEACHING VII

22 giugno

«Frodi ed irregolarità Ruoli e responsabilità dei revisori di conti: che dicono le norme internazionali?»

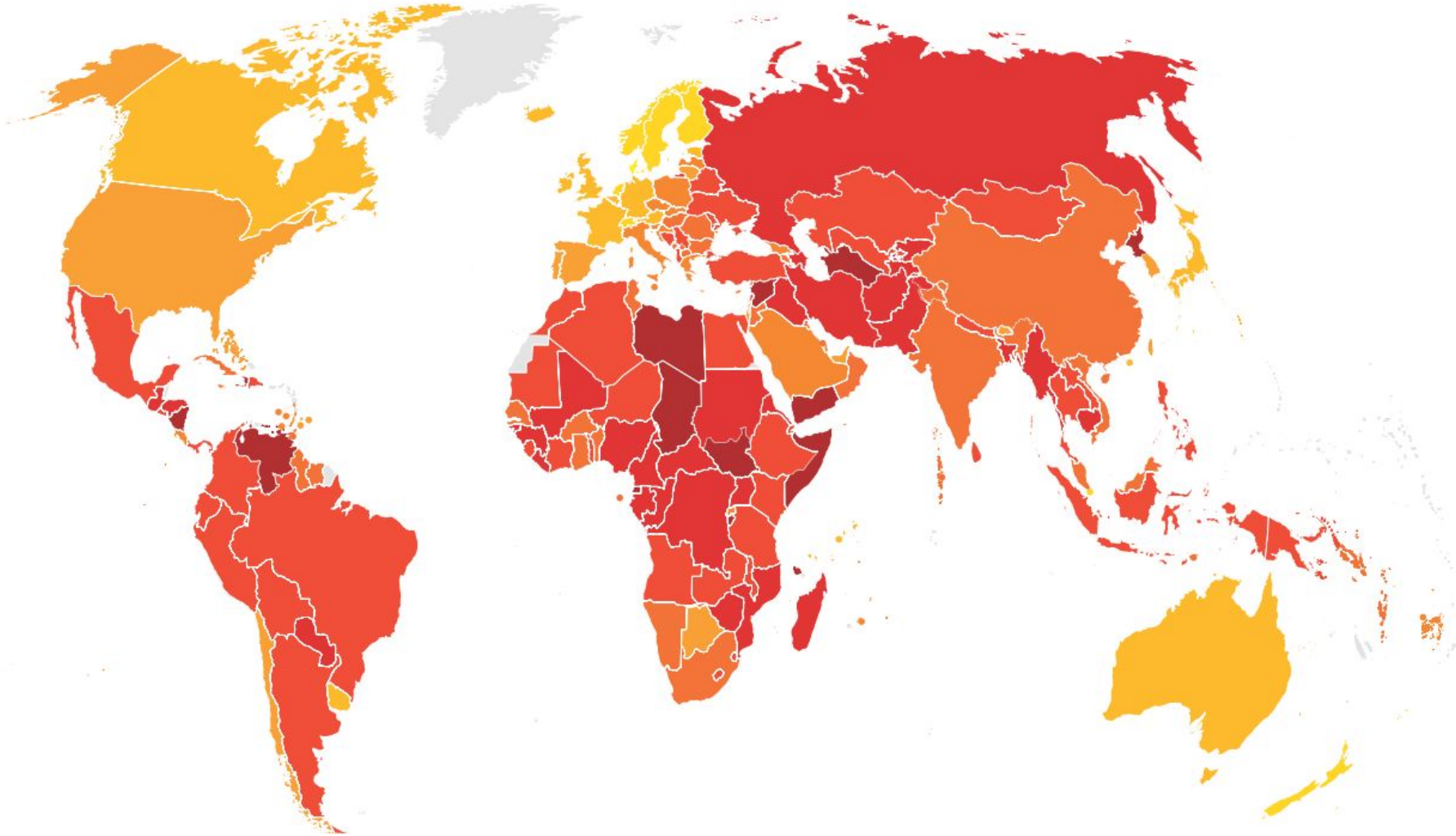
Eduardo Ruiz García

INTOSAI Development Initiative

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2022

The perceived levels of public sector corruption in 180 countries/territories around the world.



SCORE

Highly Corrupt — Very Clean

0-9 10-19 20-29 30-39 40-49 50-59 60-69 70-79 80-89 90-100

No Data | Disputed Boundaries* | Lines of Control*

*The designations employed and the presentation of material on this map follow the UN practice to the best of our knowledge and as of January 2023. They do not imply the expression of any opinion on the part of Transparency International concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

Impatto frode, corruzione, mancanza di integrità

<u>Economico</u> Ripartizione del bilancio Distorsione del mercato Aumento del costo dei beni e dei servizi pubblici Minore crescita economica	<u>Sociale</u> Disuguaglianza Ingiustizia
<u>Politico</u> Cattiva reputazione Crisi di fiducia nelle istituzioni	<u>Psicologico</u> Demotivazione Effetto imitazione

RAPPRESENTA UNA MINACCIA PER:

- Stato di diritto
- Democrazia
- Diritti umani
- Uguaglianza e giustizia sociale
- Sviluppo economico
- Stabilità delle istituzioni democratiche
- Fondamenti morali della società

Consiglio d'Europa

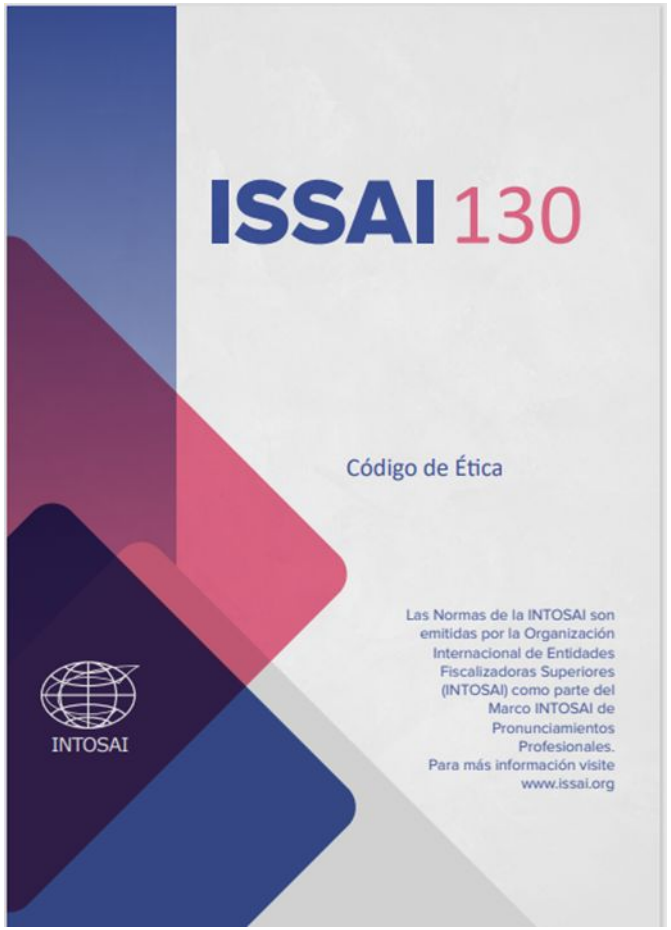
Un panorama complesso con tendenze contraddittorie...

Maggiore integrità richiesta	In un ambiente di maggiore vulnerabilità
Aumento della domanda di comportamento etico, integrità e trasparenza nel settore pubblico Più evidente la relazione tra la promozione dell'integrità e l'etica per prevenire e combattere frodi e corruzione.	Vengono utilizzati meccanismi di gestione sempre più complessi Importi elevati frodati Connessioni tra il mondo politico e quello imprenditoriale Tecniche criminali più sofisticate Criminalità informatica Criminali con alta formazione ed esperienza Dimensione transnazionale Utilizzato per finanziare il crimine organizzato e il terrorismo

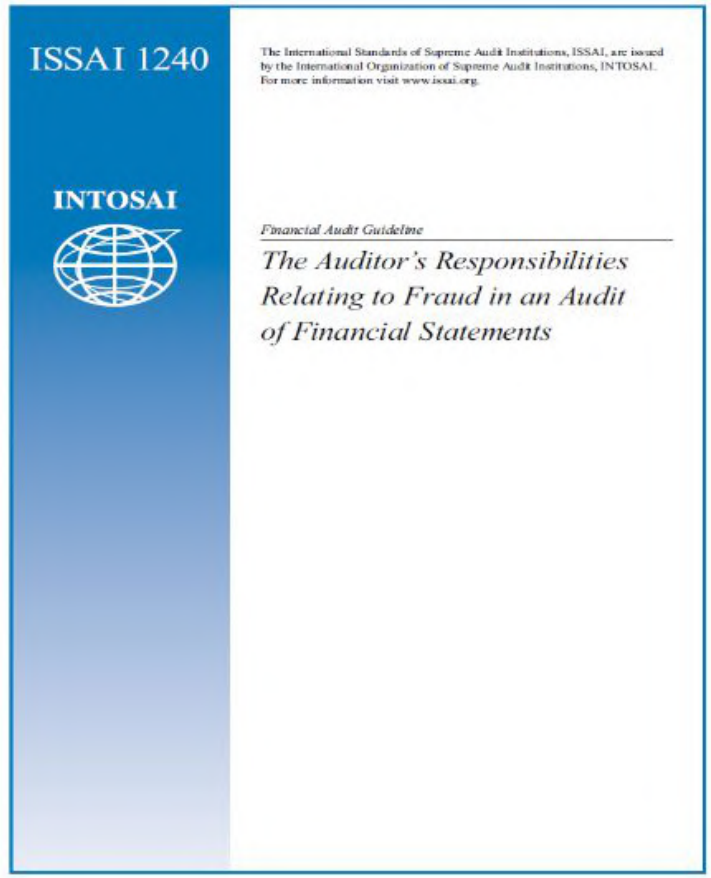
- PROMUOVERE SOCIETÀ PACIFICHE E PIÙ INCLUSIVE PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE.
- OFFRIRE L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA PER TUTTI.
- CREARE ORGANISMI EFFICIENTI, RESPONSABILI E INCLUSIVI A TUTTI I LIVELLI.

Il ruolo dell´Istituzione Superiore di Controllo

Le ISC con funzioni giurisdizionali dispongono di poteri supplementari


ISSAI 130
Código de Ética
Las Normas de la INTOSAI son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) como parte del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales.
Para más información visite www.issai.org
INTOSAI

International Auditing and Assurance Standards Board
ISA 240
April 2009
International Standard on Auditing
The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements
IFAC
International Federation of Accountants


ISSAI 1240
The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. For more information visit www.issai.org.
INTOSAI
Financial Audit Guideline
The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements

ISSAIs - Funciones dei revisori

Promuovere il buon governo
Prevenzione
Fattori di rischio
Trasparenza
Dare l'esempio (etica interna...)
Gestione denunce- signalizacione
Giurisdizione

ISSAI 12 El valor y beneficio de las EFS – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos

ISSAI 20 Principios de transparencia y rendición de cuentas

ISSAI 30 Código de ética / INTOSAI GOV 9160 Mejorar la buena governanza de los bienes públicos

Obblighi – Responsabilità (1)

"I responsabili della governance dell'entità e della direzione sono i principali responsabili della prevenzione e dell'individuazione delle frodi".
ISA 240 p.4 & 5:

Prevenzione, deterrenza, individuazione, sanzione, cultura etica, vigilanza

Obblighi – Responsabilità (2)

"Il revisore dei conti (...) È responsabile di ottenere una ragionevole garanzia che i rendiconti finanziari (e le transazioni) considerati nel loro complesso siano esenti da inesattezze rilevanti dovute a frode o errore. (...) C'è il rischio inevitabile che possano passare inosservati ... scorrettezze materiali dovute a frode..."

ISA 240 p.4 & 5

GUID 5270
Directriz para la Auditoría de Prevención de la Corrupción
Las Guías INTOSAI (GUID) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) como parte del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales. Para más información visite www.issai.org
INTOSAI
Documento pre-IFPP – este documento fue desarrollado antes de la creación del Marco INTOSAI para Pronunciamientos Profesionales (IFPP) en 2016. Es posible que difiera en propósito formal de las Directrices para Auditoría de la INTOSAI.

1. Prevenzione:

- ✔ Separazione delle funzioni,
- ✔ Rotazione dei compiti,
- ✔ Controllo interno, e Audit interno
- ✔ Adeguatezza del capitale umano
- ✔ Meccanismi per garantire il rispetto dei codici etici

2. Incorporare sistematicamente il rischio di corruzione nel lavoro di audit.
3. Sensibilizzare l'opinione pubblica sulla corruzione: pubblicità dei risultati degli audit.
4. Migliorare i metodi e gli strumenti per combattere la corruzione
5. Fornire agli informatori un mezzo per segnalare sospetti di corruzione
6. Cooperare con altre istituzioni nella lotta contro la corruzione

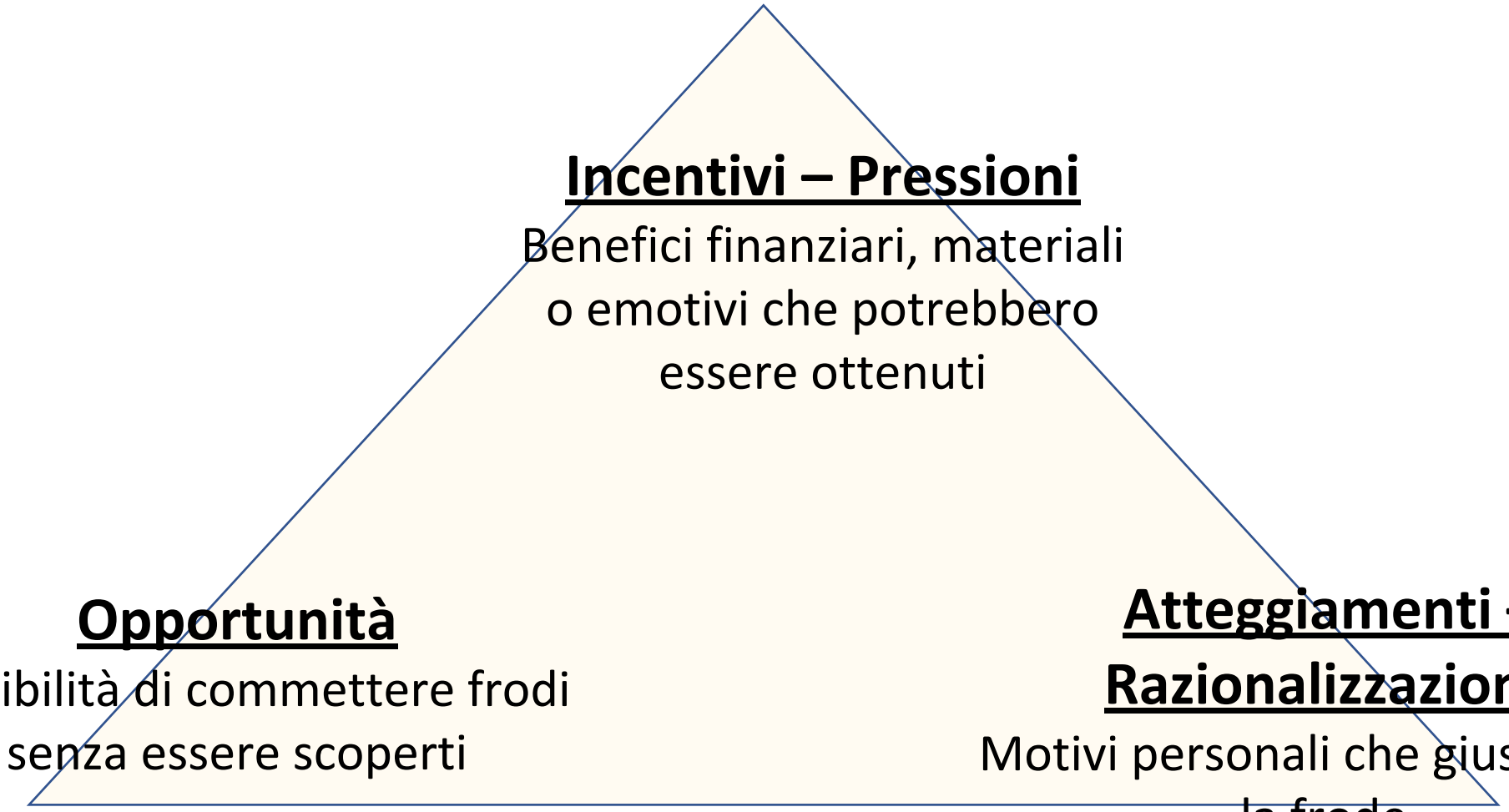
CORTE DEI CONTI

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

OLAF
UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE

PROCURA DELLA REPUBBLICA

Il triangolo delle frodi: fattori di rischio



Bandiere rosse (red flags) (1)

- Vivere al di sopra dei propri mezzi (45,8%)
  Difficoltà finanziarie (30%)
  Strettamente associato a terzi (20,1%)
  Attitudine allo Shenanigan/realizzatore (15,3%)
  Voler controllare tutto, non condividere compiti/informazioni (15,3%)
  Divorzio, problemi familiari (13,4)
  Irritabilità, sempre difensiva (12,3%)
  Dipendenze (gioco d'azzardo, droghe...) (10.0%)

2016 Association of Certified Fraud Examiners

Bandiere rosse (2)

Reclami sulla retribuzione (9,0%)
Non andare in vacanza (7,8%)
Pressione eccessiva sul lavoro (7,0%)
Problemi nell'occupazione precedente (6,8%)
Isolamento sociale (5,9%)
Problemi legali pregressi (5,6%)
Pressione eccessiva per il successo (famiglia, amici, colleghi) (5,1%)
Denunce per mancanza di autorità (4,4%)
Instabilità della vita (4,3%)

2016 Association of Certified Fraud Examiners

Pilastri dell'integrità pubblica

Un sistema di integrità coerente e completo

Una cultura dell'integrità pubblica

Responsabilità effettiva

Approcci all'audit etico

Identificare i rischi ed evidenziare la responsabilità dei manager pubblici.

Aumentare la consapevolezza della gestione etica

Sostenere un sistema di controllo interno più forte

Rafforzare la componente etica del sistema di controllo interno

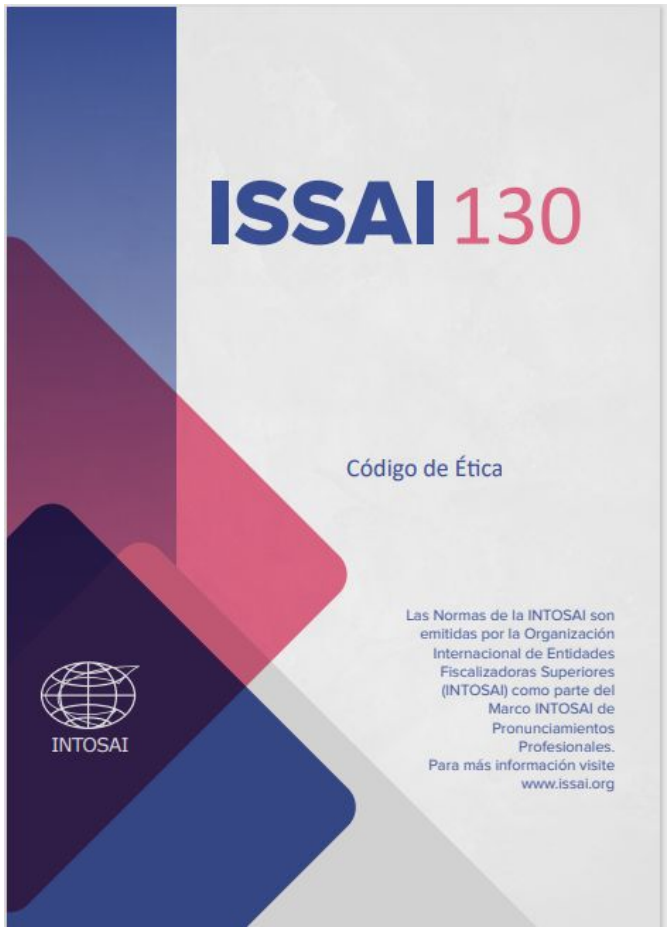
Supervisionare e responsabilizzare i manager pubblici

Applicazione di standard etici e politici (generali o tematici).

Migliorare la gestione etica nelle organizzazioni del settore pubblico

Sviluppare conoscenze sull'integrità del settore pubblico

Migliorare il quadro per l'integrità del settore pubblico



https://www.eurosai.org/es/working-groups/historic-working-groups-committees/Task-Force-Audit-and-Ethics/index.ml

INTOSAI Development Initiative

Supporting effective, accountable and inclusive Supreme Audit Institutions

Digital Education | IDI People | News | Contact |

Search ...

Home | Who We Are | What We Do | Our Resources | IDI and COVID-19 | INTOSAI Donor Cooperation | English

You are here: Work Streams / Well Governed SAIs / Past initiatives / SAIs Fighting Corruption

Well-Governed SAIs

About the Well-Governed SAIs Work

Accessibility Menu

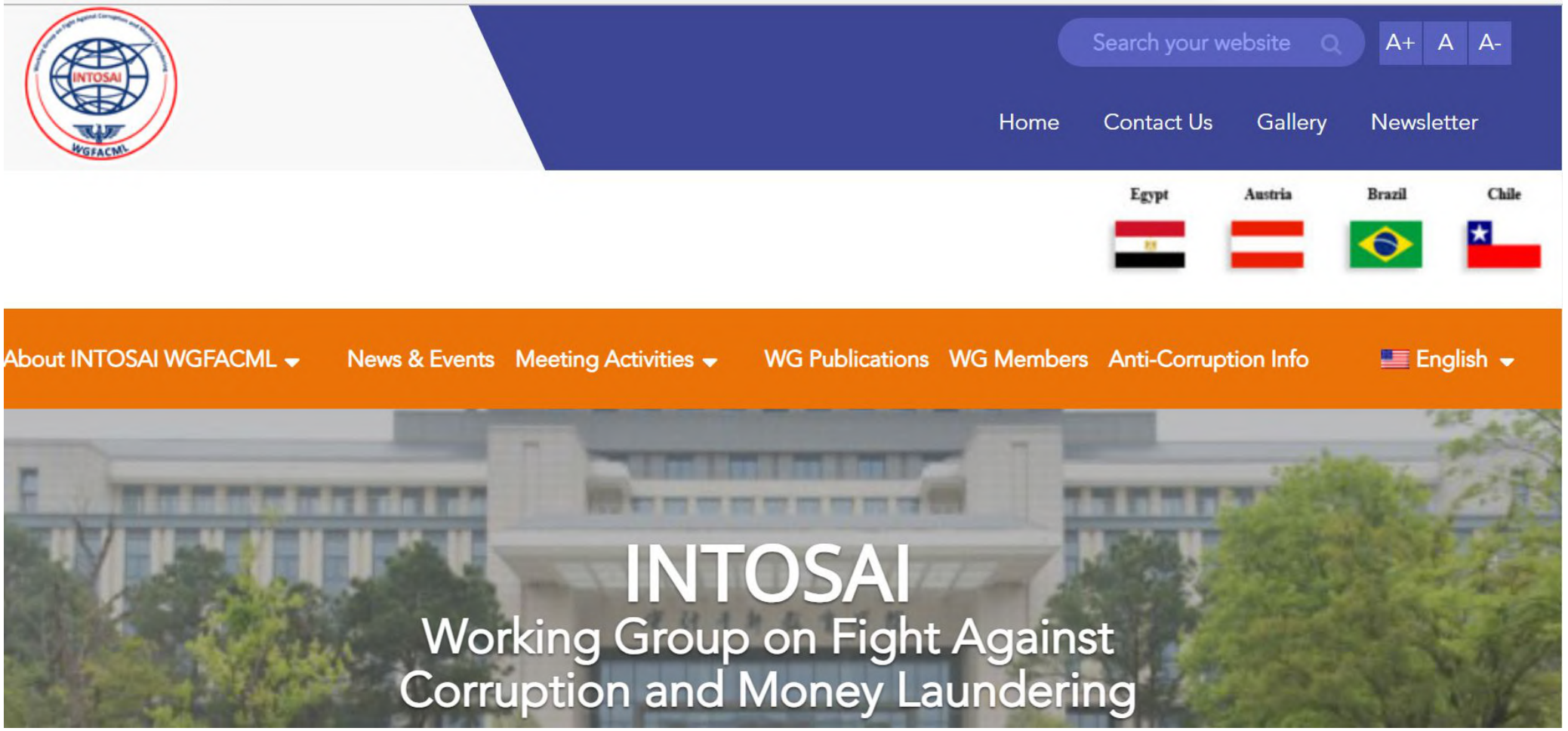
» Meet the Team

IDI - SAI Fighting Corruption

1. Revisione dei quadri istituzionali nazionali esistenti per la lotta alla corruzione

2. Instaurare/rafforzare la cooperazione tra le ISC e le loro parti interessate nella lotta alla corruzione

3. Rafforzare il comportamento e le pratiche etiche delle ISC attraverso solidi sistemi di controllo dell'integrità


Search your website
A+ A A-
Home Contact Us Gallery Newsletter
Egypt Austria Brazil Chile
About INTOSAI WGFACML News & Events Meeting Activities WG Publications WG Members Anti-Corruption Info English
INTOSAI
Working Group on Fight Against
Corruption and Money Laundering

CONCLUSIONI

Frode e corruzione sono dannose per la società (da un punto di vista economico, sociale e politico).

Frode e corruzione sono fenomeni complessi, insiti nella natura umana e in qualsiasi società.

La lotta alla frode e alla corruzione deve coinvolgere tutti gli attori sociali: i singoli cittadini, le ONG, i funzionari pubblici, il potere giudiziario, i media, i politici ...

Un piano contro la frode e la corruzione deve prevedere diverse misure: prevenzione, rilevazione, azioni di contrasto e penali.

Le misure devono comprendere: educazione, princìpi etici e di integrità, trasparenza, obbligo di rendiconto, controllo e sanzioni

I revisori del settore pubblico hanno un ruolo speciale: promuovere la responsabilità e la trasparenza, la buona amministrazione e individuare e segnalare le frodi

TEACHING VIII

28 giugno

«La decisione di bilancio»

Marcello Degni

Corte dei conti

"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

LA DECISIONE DI BILANCIO

- 1. Il fondamento della decisione di bilancio.
- 2. I fattori che influenzano la decisione di bilancio.
- 3. I principali attori del processo di bilancio.
- 4. La scomposizione del processo di bilancio.
- 5. La scansione temporale del processo di bilancio.
- 6. Le fonti normative del diritto del bilancio.
- 7. Aggregati e saldi di bilancio.
- 8. Contabilità finanziaria, cassa, contabilità economica.
- 9. Il sistema europeo dei conti.

UN PROCESSO EMINENTEMENTE POLITICO (1)

- Il fine ultimo della decisione di bilancio, in una società complessa, è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti.
- Un processo quindi eminentemente politico, in cui azioni redistributive e scelte allocative trovano un punto di equilibrio
- Questo concetto è particolarmente evidente se si passano in rassegna gli scritti risalenti che, intorno alla metà dell'ottocento, iniziano a occuparsi sistematicamente del tema
    - Tra le molteplici questioni che emergono, quella riguardante la prerogativa, in regime statutario, della Camera dei deputati, elettiva, nelle leggi di finanza, rispetto al Senato, di nomina regia, è centrale per inquadrare il tema.
    - Molto chiara è la rappresentazione fornita da Mancini e Galeotti (1887): "Tutti i popoli che si rivendicarono a libertà posero a fondamento di essa il diritto di votare le imposte per mezzo dei loro delegati"
    - "Ed allorché prevalse", proseguono, nei Governi rappresentativi la dottrina della separazione del potere legislativo in due Camere, fu appunto a quella che più direttamente emanava dal popolo attribuita una iniziativa ed una preminenza nelle questioni di imposta"

UN PROCESSO EMINENTEMENTE POLITICO (2)

E' il noto principio "no taxation without representation", alla base della nascita dei parlamenti, che spiega la forte connessione tra decisione di finanza pubblica e democrazia rappresentativa.

Non a caso Orlando (1911), afferma che il "diritto di bilancio è un concetto giuridico entrato nel diritto pubblico con l'affermarsi dello stato costituzionale moderno"

UN MANUFATTO CONTABILE COMPLESSO (1)

Le decisioni del passato producono azioni e interventi che hanno bisogno di tempo per produrre effetti e non possono essere rimesse costantemente in discussione da un decisore sempre in cerca di nuovi obiettivi da realizzare.

In questa dimensione contano molto gli specialismi, la consistenza delle basi informative, le tecniche di valutazione degli obiettivi.

In altre parole è necessaria l'attivazione di uno strumentario fine che renda possibile al policy maker il controllo della sua azione e le correzioni necessarie per massimizzare efficienza ed equità.

UN MANUFATTO CONTABILE COMPLESSO (2)

La questione è stata affrontata storicamente con maggiore nettezza nel Regno Unito "per la distinzione della parte permanente e transitoria del bilancio" (Arcoleo, 1880)

- sulla seconda è più forte "il discernimento e il sindacato parlamentare", mentre sulla prima si misura l'azione del governo.
- In questa dimensione si sviluppa il rapporto tra i due principali attori della decisione di bilancio: il parlamento e il governo.
- Il primo "può bene segnare dei principii secondo i quali debba procedere il governo, in materia di finanza, ma al di là di questo è impossibile che il legislatore intervenga utilmente nei dettagli dell'amministrazione".

La separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa è quindi un principio risalente, seppur rivisitato in tempi più recenti.

IL BILANCIO HA NATURA SOSTANZIALE (1)

- Intendere il bilancio come una legge formale significa interpretarlo come mera proiezione contabile della legislazione sostanziale.
  - "I più insigni cultori di diritto pubblico ritengono che il bilancio sia una legge soltanto per la sua forma, non pel suo contenuto materiale;
  - esso non è dichiarazione o sanzione di diritti, ma un atto puramente amministrativo, che dà modo alle camere di esercitare un'alta funzione di sindacato e di ispezione sui procedimenti del potere esecutivo"
  - (così si esprimeva Graziani, nelle sue Istituzioni di scienza delle finanze del 1911, sposando le tesi degli studiosi tedeschi Gneist e Jellinek).
  - Se alla maggioranza di una Camera, "sembri non più conforme ai bisogni del paese un servigio determinato, essa deve promuovere l'abrogazione della legge, che lo stabilisce, con un'altra legge materiale".
- Anche in quei tempi, in cui il bilancio era ben lungi dall'attuale estensione, l'opinione non era però univoca;
  - "il bilancio è una vera e propria legge", sostiene Majorana (1886) "e comprende la facoltà al governo di agire, secondo le leggi finanziarie già esistenti…., che non possono eseguirsi, senza che, anno per anno, mercè i bilanci, se ne approvi l'esercizio"

IL BILANCIO HA NATURA SOSTANZIALE (2)

- L'autore sostiene una tesi ancora oggi valida, quando afferma che
  - "sebbene le entrate e le principali spese sieno fissate per legge, pure in esse, specialmente nelle seconde, una grande latitudine deve essere lasciata al governo, che è il solo a competentemente conoscere le necessità dello Stato, e a distribuire, ragione delle entrate, le occorrenti spese" (Majorana 1886)
  - "pur avendo latitudine di azione, il governo deve essere controllato", in quanto "colla libertà deve andare di pari passo la responsabilità" e ciò avviene appunto con l'approvazione del bilancio

IL BILANCIO HA NATURA SOSTANZIALE (3)

E' esattamente questo il profilo che riemerge poi, in modo nitido, nel nuovo assetto costituzionale, democratico e repubblicano, dove tutta l'area dei diritti sociali (i livelli essenziali civili e sociali posti alla base della prima parte della Carta e poi evocati dall'art.117, comma secondo, lettera m), assume un'articolazione e una strutturazione positiva, e permea l'intero indirizzo politico costituzionale e legislativo.

0ggi deve fare i conti, in modo ben più cogente, con i profili della sostenibilità intertemporale del debito e con la costruzione di un equilibrio pluriennale di natura strutturale, cioè depurato degli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum.

IL BILANCIO HA NATURA SOSTANZIALE (4)

- E, del resto, l'esigenza di mantenere in equilibrio dinamico il bilancio pubblico, è chiarissima e risalente nella giurisprudenza costituzionale:
  - se le scelte di bilancio sono "decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento",
  - esigono un particolare e sostanziale rispetto da parte del giudice di legittimità costituzionale, "rispetto che nella giurisprudenza [della] Corte si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali
    - la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (sentenze 1 del 1966, 22 del 1968 e 12 del 1987)
    - principio di gradualità in ordine all'attuazione dei valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (sentenze 26 del 1980, 349 del 1985, 12 e 173 del 1986, 33 del 1987, nonché le ordinanze 336, 357, 672 e 840 del 1988 e 221 del 1989)".

IL BILANCIO HA NATURA SOSTANZIALE (5)

Ma queste posizioni, precisa la Corte, "presuppongono chiaramente che il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 Cost., non sia un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenti, piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali, inclusi quelli relativi alla ripartizione della competenza tra Stato e regioni, che costituisce la sostanza del giudizio di legittimità costituzionale" (sentenza 260 del 1990).

Il superamento della "risalente concezione dottrinaria secondo cui quella di bilancio sarebbe una legge meramente formale priva di prescrizioni normative", che anche allora, come si è detto, non era unanime, è stato recentemente riaffermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 10/2016), che ha riconosciuto che "anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti innovativi dell'ordinamento, … (che) costituiscono scelte allocative di risorse".

IL FATTORE PRINCIPALE: L'INTEGRAZIONE MONETARIA

Il processo, avviato con il Trattato di Maastricht (1992) ha avuto un primo salto con l'approvazione del Patto di Stabilità e Crescita (1997) e, più recentemente, con le riforme del 2011 e 2013 (*six pack* e *two pack*), messe a punto come risposta alla grande crisi finanziaria.

Con l'introduzione della moneta unica la politica monetaria è uscita dalla sfera degli stati nazionali e la politica di bilancio, che vi è rimasta, va esercitata nella cornice del Patto di Stabilità; nel corso del tempo, questa cornice si è ampliata moltissimo, senza giungere però a una piena integrazione.

LA FORMA DI STATO (1)

- Un secondo fattore che ha influenzato la decisione di bilancio è la ridefinizione del rapporto tra i livelli di governo.
- Dalla metà degli anni novanta è stato avviato un processo di trasferimento di funzioni, sul versante dell'entrata e della spesa, dallo stato agli altri livelli di governo (cosiddetto federalismo amministrativo), cui è seguita, nel 2001, una rilevante riforma costituzionale che ha modificato l'intero Titolo V della seconda parte del testo fondamentale.
- In seguito, dopo alterne vicende, il legislatore ha approvato un importante legge di delega (la legge 42 del 2009), con l'intento di attuare forme di federalismo fiscale, declinato da molti decreti legislativi, più volte modificati.

LA FORMA DI STATO (2)

- Il riflesso di una maggiore articolazione del rapporto tra i livelli di governo sulla decisione di bilancio deriva dal venir meno della possibilità di controllare l'andamento complessivo della finanza pubblica agendo sul solo bilancio statale.
- Ne consegue l'esigenza di definire un sistema di regole in grado di seguire, ed eventualmente correggere, gli andamenti dell'intero comparto delle amministrazioni pubbliche.
- Tale strumentario, implementato, da ultimo, dal 2011, è il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici.

LA FORMA DI GOVERNO

- Il passaggio da un modello proporzionale a uno maggioritario tende a favorire una più netta identificazione del programma elettorale con quello di governo.
  - Il corpo elettorale seleziona, seppure indirettamente, oltre alla rappresentanza politica, anche il governo;
  - e il programma della coalizione (o del partito) vincitori si riversa in modo diretto nel documento programmatico.
- Diversamente, nel sistema proporzionale, questo processo si compone di due stadi ben distinti:
  - prima il corpo elettorale seleziona la rappresentanza e, dopo, i partiti di maggioranza redigono un programma e formano l'esecutivo.
- Il sistema maggioritario assicura in teoria maggiore certezza all'orizzonte temporale della legislatura e questo si riflette positivamente sulla programmazione di bilancio, che richiede tempo per verificare l'effetto delle politiche attuate.

GLI ATTORI DEL PROCESSO (1)

- Gli attori di un processo eminentemente politico qual è quello di bilancio sono i soggetti portatori d'interessi che caratterizzano una società complessa.
- Ci sono poi gli attori istituzionali, cui spetta il compito di comporre le diverse istanze nell'equilibrio del bilancio.
- Sotto il profilo logico questi attori possono, a loro volta, con alcune sovrapposizioni, essere distinti tra chi svolge un ruolo diretto e chi riveste invece una funzione di controllo.

GLI ATTORI DEL PROCESSO (2)

- Svolgono un ruolo diretto
  - le assemblee elettive, che approvano il bilancio (con legge nei casi dello stato e delle regioni);
  - i governi, che lo predispongono;
  - le strutture amministrative, che lo eseguono.
- Il controllo esterno è svolto dalla Corte dei conti per il complesso delle amministrazioni pubbliche e quello interno dagli organismi istituiti, dalla seconda metà degli anni novanta, in ogni amministrazione.
- La separazione tra funzioni dirette e di controllo non è netta.
  - Il parlamento controlla l'attuazione delle politiche pubbliche da parte del governo, con la sua azione d'indagine e di analisi dei documenti programmatici
  - il governo (attraverso il ministero dell'economia e la tecnostruttura della ragioneria generale dello stato) svolge una funzione ispettiva sulla gestione del bilancio degli enti pubblici.

L'UFFICIO PARLAMENTARE DEL BILANCIO

- La riforma costituzionale del 2012 ha arricchito il sistema dei controlli di un nuovo organismo: l'ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), che si configura come un organo di controllo macroeconomico con protezione costituzionale (lettera f, art. 5, legge costituzionale numero 1 del 2012).
- La norma costituzionale lo definisce, infatti, "un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio".
- Sotto il profilo sistemico, l'UPB si colloca al vertice della funzione di controllo, con un ruolo di validazione ex-ante delle previsioni macro del governo e delle previsioni di finanza pubblica, ferma restando la responsabilità politica finale del decisore democraticamente legittimato.
- Ciò ha determinato la definizione di un protocollo d'intesa tra UPB e MEF, per definire l'oggetto della validazione (i documenti), i criteri (requisiti informativi e tempi dello scambio d'informazioni) e "le modalità di rilascio della valutazione".

LA FUNZIONE DELLE REGOLE

- Le regole possono aiutare gli attori istituzionali del processo di bilancio a conseguire gli obiettivi.
- La circolarità del processo, che si ripete ogni anno, favorisce la definizione e l'affinamento dello strumentario normativo,
- Si possono verificare, com'è accaduto negli ultimi anni, prassi divergenti rispetto all'ordinario diritto del bilancio, per la pressione di fattori esterni (stress fiscale) o per inadeguatezza del policy maker.

UNA DECISIONE COMPLESSA

- La decisione di bilancio è complessa e non può essere assoggettata a regole semplificatrici quali
  - la fissazione rigida di tetti di spesa in cambio di una drastica semplificazione delle procedure
  - l'assegnazione di una funzione diversa ai vari attori del processo (al governo la decisione, al parlamento il controllo).
- La tentazione di comportamenti elusivi è comune e può essere contrastata solo con l'affinamento delle procedure di analisi, un reciproco controllo e la individuazione di opportuni contrappesi.

DUE DISTINTE FUNZIONI

- Nella decisione di bilancio è possibile individuare due distinte funzioni:
  - quella relativa alla tenuta dell'equilibrio complessivo dei conti pubblici, che si evolutivamente spostata nella sfera di competenza dell'esecutivo.
  - quella che attiene alla riallocazione delle risorse, sul versante dell'entrata e della spesa, che deve rimanere saldamente ancorata nell'ambito della co-decisione tra governo e parlamento.

TRE DISTINTI SEGMENTI (1)

- Il processo di bilancio può essere scomposto in tre segmenti distinti, tra loro intrecciati.
- Il primo attiene alla formazione delle previsioni iniziali e può essere, a sua volta, scomposto
  - nella programmazione di bilancio, in cui si disegnano andamenti tendenziali e obiettivi di finanza pubblica, ricavando l'ampiezza della manovra netta (che può essere espansiva o restrittiva);
  - nella definizione del bilancio per gli anni successivi, in cui la manovra è declinata nelle specifiche misure.
  - Questa fase si sviluppa nell'anno precedente (t) a quelli cui si riferisce il bilancio (t+1, t+2, t+3).
  - La definizione del bilancio prevede una fase governativa (regolata con un certo dettaglio dal legislatore nel 2016) e una parlamentare (sessione di bilancio).
- Il secondo si riferisce all'assestamento delle previsioni inziali (a metà dell'anno t) e al rendiconto dell'esercizio precedente (t–1) di cui, al momento dell'approvazione del preventivo, non si conoscono ancora le risultanze.

TRE DISTINTI SEGMENTI (2)

- Il terzo attiene alla gestione del bilancio, che non ha soluzione di continuità ed è rappresentato dall'azione delle amministrazioni pubbliche che ha un riflesso contabile.
- In pratica si tratta della complessa azione di accertamento e incasso sul versante delle entrate e d'impegno e pagamento su quello delle spese.
- Una sintesi di questo processo si ritrova nel rendiconto dove, oltre alle previsioni definitive, è possibile rinvenire, per ciascuna unità elementare (capitoli per le entrate e azioni per le spese), incassi e pagamenti.
- La tecnica a scorrimento consente di avere a disposizione, in ciascun momento, le informazioni riguardanti l'anno in corso (assestamento anno t), quello precedente (rendiconto anno t - 1), e i tre futuri (previsioni anno t+1, t+2 e t+3).
- L'anno finanziario coincide con quello solare.

IL TEMPO ELEMENTO ESSENZIALE (1)

- Il tempo è un elemento essenziale nella formazione del bilancio.
- Solo una scansione molto precisa può dare ai molteplici attori la possibilità di esprimere il proprio punto di vista in modo consistente.
- Il ritardo
  - sfuoca l'impulso programmatorio del decisore, che non riesce a definire per tempo le intenzioni riguardanti l'anno t+1, con riflessi negativi sull'orizzonte pluriennale;
  - vanifica il processo di costruzione degli obiettivi delle strutture amministrative, che sono incentivate a muoversi dal punto di vista dell'adempimento anziché del risultato;
  - scoordina il sistema di finanza multilivello.

IL TEMPO ELEMENTO ESSENZIALE (2)

- La principale anomalia si registra nella distinzione tra il livello centrale, attratto dalla stringente *governance* europea della finanza pubblica e quello locale, in cui l'esercizio provvisorio è ancora una prassi molto diffusa.
- Altro momento in cui si registrano ritardi rispetto ai tempi predefiniti è quello riguardante la trasmissione, dal governo al parlamento, dei documenti finanziari.
- Il processo di armonizzazione dei bilanci si propone di aggredire il primo aspetto e le riforme legislative del 2016, il secondo.

LA SCANSIONE TEMPORALE (1)

- Il processo di formazione del bilancio di previsione dello stato inizia nel mese di marzo dell'anno t, con l'invio di una circolare della Ragioneria Generale dello stato ai ministeri di spesa.
- Nello stesso mese la Commissione europea trasmette le linee guida sulla politica economica e di bilancio (su cui, entro 15 giorni, il ministro dell'economia riferisce alle competenti commissioni parlamentari).
- Il 10 aprile è prevista la presentazione del DEF al Parlamento
  - dove si svolge una fase istruttoria congiunta delle commissioni bilancio cui segue l'approvazione, in testo identico, delle risoluzioni parlamentari;
  - è possibile che al DEF sia allegata la relazione ai sensi dell'art. 6 della legge 243 del 2012 per richiedere al parlamento, a maggioranza assoluta dei membri, di approvare per eventi eccezionali, maggiori margini d'indebitamento;
  - in questo caso è approvata una specifica risoluzione, strettamente connessa con quella di recepimento del DEF.
- Prima della presentazione al parlamento le previsioni sono validate dall'UPB.

LA SCANSIONE TEMPORALE (2)

- Il 30 aprile è prevista la trasmissione alla commissione europea del programma nazionale di stabilità (PNS) e del programma nazionale di riforma (PNR), che sono la prima e la terza sezione del DEF.
- Il 31 maggio è previsto il DPCM di ripartizione degli stanziamenti tra i ministeri, proposto dal MEF e deliberato dal Consiglio dei Ministri in cui sono definiti, per il triennio successivo, gli obiettivi annuali di spesa di ciascun ministero (*top down*).
- Nel mese di giugno è prevista la trasmissione dalla commissione europea all'Italia delle raccomandazioni (CSR) sulle quali impostare il bilancio per l'anno successivo;
  - le raccomandazioni tengono conto anche della procedura per l'analisi degli squilibri macroeconomici (MIP), che si svolge parallelamente al semestre europeo e può avere come esito specifiche raccomandazioni per il paese, in seguito all'indagine approfondita (IDR) che segue l'analisi degli indicatori (*scoreboard*);

LA SCANSIONE TEMPORALE (3)

- Il 27 settembre è presentata al Parlamento la Nota di aggiornamento al DEF (NADEF);
  - anche in questo caso si svolge un'istruttoria congiunta in commissione bilancio e l'approvazione, in testo identico, delle risoluzioni parlamentari (prima della presentazione al parlamento le previsioni sono validate dall'UPB).
- Il 15 ottobre è presentato il Documento Programmatico di bilancio (DPB) alla commissione europea (contestualmente è trasmesso al parlamento).
  - Prima della presentazione al parlamento le previsioni dell'anno in corso e del seguente, sono validate dall'UPB.
- Il 20 ottobre è presentato il progetto di bilancio al parlamento.

LA SCANSIONE TEMPORALE (4)

- Le valutazioni dell'Unione europea
  - Il 30 ottobre si ha una prima valutazione europea del DPB (con richiesta di riscrittura, in caso di rilevanti divergenze);
  - il 30 novembre una seconda valutazione europea del DPB (che si svolge a sessione di bilancio aperta);
  - la valutazione definitiva sulla manovra è effettuata nella primavera dell'anno successivo.
- Il 31 dicembre è il termine per l'approvazione del bilancio integrato da parte del parlamento.
- Dopo l'approvazione del bilancio, nel mese di marzo, si sviluppa un'altra procedura nell'ambito del governo, basata su accordi tra il MEF e ciascun ministero di spesa.
- Con decreti interministeriali, pubblicati sul sito del MEF, sono indicati i modi e i termini del monitoraggio degli obiettivi, sulla qualità e quantità dei servizi erogati, gli interventi da porre in essere e il cronoprogramma da rispettare.
- E si riparte con la programmazione del ciclo successivo.

L'INTRECCIO CON LE ALTRE FASI

- La scansione temporale delle previsioni di bilancio, tratteggiata solo nei suoi passaggi principali, s'intreccia con quella riguardante
  - il rendiconto dell'anno precedente
  - l'assestamento di quello in corso.
- Il 30 aprile è elaborato il rendiconto da parte della ragioneria generale dello stato, parificato il 31 maggio dalla Corte dei conti.
- Il 30 giugno è presentato il progetto di assestamento.
- Entrambi i disegni di legge sono approvati dal parlamento nei mesi seguenti

LE NORME COMUNITARIE

- Le fonti del diritto del bilancio si caratterizzano per il forte intarsio normativo
- S'individuano norme di natura comunitaria, che hanno assunto progressivamente grande rilievo.
  - Si tratta dei due regolamenti del patto di stabilità e crescita, introdotti nel 1997 (e modificati nel 2005 e nel 2011);
  - degli altri regolamenti (e della direttiva sulla costruzione dei quadri di bilancio), introdotti nel 2011 (*six pack*);
  - del regolamento che prevede il documento programmatico di bilancio, introdotto nel 2013 (*two pack*).

LE NORME RISALENTI

- Sussistono ancora norme precedenti la costituzione come la legge e il regolamento di contabilità del 1923 (regio decreto 18 novembre numero 2440 e regio decreto del 23 maggio numero 827), non ancora riscritte, nonostante numerose deleghe lo avessero disposto.
  - Questo corposo insieme di disposizioni, profondamente modificato nel corso degli anni, contiene regole riguardanti la gestione del bilancio e del patrimonio pubblico, le varie fasi dell'entrata e della spesa, il trattamento dei residui, disciplina i contratti della pubblica amministrazione.
  - Si tratta di princìpi consolidati, definiti alla fine dell'ottocento, che risentono principalmente del linguaggio utilizzato, spesso obsoleto per il lungo tempo trascorso.
- Il legislatore, nel tentativo di aggiornare questo importante corpo normativo, aveva inserito nella legge di riforma del 1997 (la legge 94) una delega biennale per redigere un nuovo codice di contabilità, ma il governo non è riuscito ad esercitarla nei tempi previsti. Analoga delega era stata prevista dalla legge 196/09.
- Da ultimo, la legge 163 del 2016 ha prorogato il termine al 31 dicembre 2017.

IL BILANCIO NELLA COSTITUZIONE

- La costituzione tratta specificamente la decisione di bilancio in particolare (ma non solo) negli articoli 81 e 119, riformati radicalmente nel 2012 (il secondo, relativo agli enti sub-centrali, anche nel 2001).
- L'articolo 81, dalla sua versione originaria, individua l'esigenza della contestualità, per una equilibrata gestione della finanza pubblica, del piano dei fini e di quello dei mezzi.
- Altri riferimenti si trovano
  - all'articolo 72, che dispone l'obbligo del procedimento legislativo normale,
  - all'articolo 75, che impedisce di sottoporre al referendum abrogativo le leggi tributarie e di bilancio (anche il popolo, titolare della sovranità, la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione ed è quindi tenuto al rispetto della contestualità tra piano dei fini e piano dei mezzi).

LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE (1)

- Fino al 1964 l'impianto normativo degli anni venti del novecento non aveva subito alcun ritocco.
- In quell'anno il legislatore approvò la legge 62, con cui cercò di armonizzare la decisione di bilancio con la programmazione economica, allora in atto.
- Solo alla fine degli anni settanta è stata approvata una legge organica di contabilità, la legge 468, che ha introdotto lo strumento della legge finanziaria.
- Le revisioni decennali, nel 1988 (legge 362) e nel 1997 (legge 94), hanno apportato significative modifiche all'impianto normativo, introducendo,
  - nel primo caso, il documento programmatico (DPEF)
  - e distinguendo, nel secondo, tra bilancio per la decisione e per la gestione.

LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE (2)

- La legge 208 del 1999 ha adeguato la decisione di bilancio alla nuova fase dell'avvio della moneta unica.
- La legge 246 del 2002, di conversione del cosiddetto decreto taglia-spese, segna uno strappo nell'approccio bipartisan che ha sempre connotato le novelle alla legge 468 del 1978 (l'effetto più negativo, rimosso dal legislatore nel 2016, è stata l'introduzione della cosiddetta clausola di salvaguardia nell'ordinamento contabile).

IL DIRITTO PROVVISORIO DEL BILANCIO

- Dal 2003 in poi il diritto del bilancio ha vissuto un momento di progressiva eclisse, dalla quale non è ancora uscito.
- La divaricazione tra le innovazioni dello strumentario normativo e l'annuale manovra di bilancio si è acuita.
- Per cinque anni, fino al 2008, la legge finanziaria è stata approvata con la posizione del voto di fiducia su maxi-emendamenti.
- Poi è entrato in vigore (inaugurato dal decreto-legge 112 del 2008, convertito nella legge 133) una sorta di diritto transitorio, molto discutibile, basato sull'uso ripetuto della decretazione d'urgenza in materia economico-finanziaria, con rilevante alterazione dell'equilibrio tra governo e parlamento.
- Negli anni seguenti, fino ad oggi, la posizione della fiducia sulla legge di stabilità è stata costante e la mediazione in sede parlamentare è passata dall'assemblea alla commissione bilancio, divenuta tra le due letture, il luogo di costruzione del maxi-emendamento, sul quale realizzare, spesso a scapito della qualità delle decisioni assunte, la condivisione tra governo e parlamento.

LA RIFORMA DEL 2009

- Sul finire del 2009 il legislatore sostituisce interamente, con la vigente legge 196, la preesistente normativa approvata nel 1978 e modificata negli anni seguenti con la sequenza indicata (la legge finanziaria cambia nome e diventa legge di stabilità);
- le due principali innovazioni sono
  - l'assunzione nell'impianto normativo della struttura del bilancio per missioni e programmi
  - un maggiore ruolo per il bilancio di cassa.
  - Entrambe le innovazioni sono apportate con lo strumento della delega legislativa, attuato solo nel 2016, dopo numerose proroghe (decreti legislativi 90 e 93).
- La legge 196 è stata modificata nel 2011 (legge 39) per coordinare la decisione di bilancio con il semestre europeo (e ridefinire la delega sulla riorganizzazione della cassa).

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI (1)

- Un ruolo decisivo nello strumentario normativo del bilancio rivestono i regolamenti delle camere, che ne disciplinano il segmento parlamentare.
- Purtroppo da molto tempo si è interrotta la virtuosa catena normativa che aveva visto attuare, a valle delle riforme legislative del 1978 e del 1988, importanti innovazioni dei regolamenti parlamentari.
- Con queste innovazioni è stata chiarita la natura speciale del procedimento decisionale di bilancio, razionalizzato e "motorizzato".

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI (2)

- Il processo di bilancio diventa in qualche modo il paradigma dei procedimenti specializzati, che si moltiplicano, mutuando da questo, regole e principi razionalizzatori.
- L'azione di revisione dei regolamenti dovrà necessariamente riprendere nel prossimo futuro, per adeguare le disposizioni vigenti alla riforma costituzionale del 2012 e alle profonde innovazioni introdotte dalla *governance* europea di finanza pubblica.
- Una funzione molto importante, nel segmento parlamentare della decisione, è svolto dalla prassi, con cui è stato possibile risolvere, talvolta in modo ingegnoso (si pensi alla tipizzazione del collegato di sessione nella risoluzione su DPEF), i complessi problemi del risanamento finanziario.

LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2012

- La riforma costituzionale con cui è stato introdotto l'equilibrio del bilancio ha innovato profondamente, dal 2014, la decisione di finanza pubblica.
- Oltre all'introduzione di concetti economici nella carta fondamentale (superando l'approccio procedurale) la riforma affronta e scioglie alcuni nodi sui quali la dottrina si era attardata per molto tempo.
  - Con l'eliminazione del terzo comma dell'originario articolo 81, si consente alla legge di bilancio incorporare senza limitazioni le modificazioni dell'andamento tendenziale.
  - Con il nuovo sesto comma del nuovo articolo 81, si introduce, per stabilizzare le regole sui bilanci pubblici, lo strumento della legge rinforzata, norma interposta (nel procedimento di formazione e modificazione) tra la Costituzione e la legge ordinaria.
  - Con la lettera f dell'articolo 5 della legge costituzionale si introduce,, un nuovo organo protetto dalla Costituzione, per il controllo delle previsioni macroeconomiche.
- Una piccola rivoluzione, di cui si potranno apprezzare gli effetti nei prossimi anni.

IL NUOVO ARTICOLO 81 (C. 1,2 E 3) – VALIDO DAL 2014

- 1.Lo Stato assicura **l'equilibrio** tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle **fasi avverse** e delle **fasi favorevoli** del ciclo economico.
- 2.Il ricorso all'indebitamento e' consentito solo al fine di considerare gli **effetti del ciclo economico** e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di **eventi eccezionali**.
- 3. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

IL NUOVO ARTICOLO 81 (COMMI 4, 5 E 6)

- 4. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
- 5. L'esercizio provvisorio del bilancio non puo' essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.
- 6. Il **contenuto della legge di bilancio**, le **norme fondamentali** e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilita' del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con **legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale** (sciolta in modo affrettato dall'art. 5 della stessa legge cost. 1 del 2012)»

IL VECCHIO ARTICOLO 81 (VALIDO FINO AL 2013)

- Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
- L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.
- **Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese**.
- Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte

LA MODIFICA DELL'ARTICOLO 119

- Lo stesso vincolo viene esteso, con la modifica dell'art. 119, a tutti gli enti territoriali la cui autonomia finanziaria di entrata e di spesa viene subordinata al "rispetto dell'equilibrio dei bilanci".
- Primo comma "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, **nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea**";
- Sesto comma, "Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, **con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio**".

LA MODIFICA DELL'ART. 97

- Anche gli enti non territoriali sono sottoposti al rispetto del principio dell'equilibrio
- All'articolo 97 della Costituzione, al primo comma e' premesso il seguente:
  - "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"

LA MODIFICA DELL'ART. 117

- La competenza relativa alla "armonizzazione dei bilanci pubblici"
  - indicata nella riforma del 2001 tra le competenze concorrenti
  - È spostata tra le competenze esclusive dello stato (lettera e, secondo comma)

LA LEGGE RINFORZATA (1)

- La legge rinforzata, numero 243 del 2012, stabilisce le regole di formazione del bilancio per l'insieme degli enti dell'amministrazione pubblica.
- Costituisce il terzo elemento della piramide normativa al cui vertice si colloca il sesto comma dell'articolo 81, seguito dall'articolo 5 della legge costituzionale 1 del 2012, che ne fissa i principi.
- Alla base di questa piramide si colloca la legislazione ordinaria che disciplina i bilanci delle amministrazioni pubbliche, da raggruppare auspicabilmente in un testo unico.
- In questa direzione spinge il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, avviato da ultimo con il decreto legislativo 118 del 2011 (e il successivo decreto legislativo 126 del 2014).
- La normativa per i bilanci delle regioni è stata completamente innovata (è abrogato il decreto legislativo 28-3-2000 n. 76, concernente, "Princìpi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208"), e la disciplina contabile delle regioni è inserita all'interno del decreto legislativo n. 118 del 2011.

LA LEGGE RINFORZATA (2)

- L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è raccolto nella seconda parte del TUEL (Titoli da I a VIII, articoli da 149 a 269 del decreto legislativo 267 del 2000).
- Il legislatore è intervenuto moltissime volte su questo strumentario normativo, spesso in modo asistematico.
- Da ultimo il richiamato decreto legislativo 118 del 2011 ha modificato in modo rilevante la parte del TUEL che disciplina l'ordinamento contabile.
- Per le amministrazioni centrali un analogo processo di armonizzazione è stato attivato con il decreto legislativo 91 del 2011 (integrato dal regolamento 132 del 2013).

LE RIFORME DEL 2016

- La legge 163 del 2016 ha reso possibile la attivazione del bilancio integrato, dalla manovra per il 2017, innovando significativamente la legge 196
- Lo stesso hanno fatto i decreti legislativi 90 e 93, rispettivamente per le missioni e i programmi di spesa e la valorizzazione del bilancio di cassa.
- Da ultimo la legge 164 del 2016 ha modificato la legge rinforzata snellendo gli adempimenti richiesti agli enti territoriali.

AGGREGATI DI FINANZA PUBBLICA (1)

- Il bilancio statale (BS) esprime solo un segmento dell'intervento pubblico.
  - Per avere una cognizione più completa è necessario considerare anche altri aggregati, più ampi.
- Il settore statale (SS) è il risultato del consolidamento del bilancio statale e della tesoreria dello stato.
  - La tesoreria (centrale e locale), gestita dalla Banca d'Italia, in conformità a una convenzione con il ministero del tesoro, svolge la funzione d'incassatore e pagatore per il bilancio statale, e per molti altri enti pubblici, tra cui la cassa depositi e prestiti e il sistema postale che, a sua volta, svolge per conto dell'INPS il pagamento delle pensioni.
  - Con il consolidamento si elidono tutti i movimenti finanziari tra i soggetti considerati e si considerano solo spese dirette e le entrate provenienti dal sistema economico.

AGGREGATI DI FINANZA PUBBLICA (2)

- La tesoreria è anche la sede di "due specifici strumenti tecnico-contabili": i conti correnti e le contabilità speciali.
  - Il ruolo del conto corrente era quello di "garantire l'anticipata provvista delle disponibilità per il pagamento di titoli di spesa da emettere sulle sezioni di tesoreria, da parte delle amministrazioni intestatarie del conto"; una funzione tipicamente finalizzata al rapporto di provvista (quindi tendenzialmente infruttifero).
  - La contabilità speciale costituisce in origine un fondo sul quale "s'innesta un'attività finanziaria 'indipendente'" (strumento di gestione della spesa).
  - La distinzione funzionale tra questi due strumenti, "strumento polifunzionale di una linea di semplificazione delle procedure di spesa" il secondo, e di trasferimento di "risorse a soggetti esterni all'amministrazione statale" il primo, "è in qualche misura offuscata" dall'istituzione del sistema di tesoreria unica (legge 720 del 1984).
- Le riforme del 2016 si pongono l'obiettivo di ricondurre la tesoreria alla funzione di cassiere dello stato riportando in bilancio, per quanto possibile, questi strumenti autonomi.

AGGREGATI DI FINANZA PUBBLICA (3)

- Il settore pubblico (SP) è il risultato del consolidamento tra il settore statale, gli enti territoriali e quelli previdenziali.
- il numero degli enti che compone il settore pubblico non si discosta più, se non marginalmente, da quelli inclusi dalla contabilità nazionale nell'aggregato delle amministrazioni pubbliche (AP).
- La differenza tra i due aggregati, sotto il profilo logico, è duplice:
  - le AP sono un conto reale (non includono le partite finanziarie), a differenza del SP;
  - le AP sono formate da enti il cui finanziamento avviene prevalentemente attraverso le entrate pubbliche, mentre il SP include anche quelli che producono servizi destinabili alla vendita.
- Le AP sono l'aggregato di riferimento per l'Unione, sulla base del sistema europeo dei conti (SEC2010). Il sistema prevede l'articolazione in amministrazioni centrali (AC), locali (AL), previdenziali (EP).

SALDI DI FINANZA PUBBLICA (1)

- Per cogliere l'andamento di questi diversi aggregati si possono considerare i saldi di bilancio, indicatori sintetici che esprimono la differenza tra le entrate e le spese.
- Ovviamente lo stesso saldo assumerà un valore diverso riguardo all'aggregato considerato e saldi diversi per lo stesso aggregato potranno essere calcolati considerando parti distinte dell'entrata e della spesa.
- Questi indicatori esprimono un flusso nell'unità di tempo (anno) e sono in genere rappresentati in valore assoluto, in rapporto al PIL e come variazione rispetto all'anno precedente.

SALDI DI FINANZA PUBBLICA (2)

- I saldi più rilevanti, che ricorrono nei documenti di finanza pubblica, sono:
  - il saldo netto da finanziare (SNF) del bilancio dello stato (BS)
  - il fabbisogno di cassa (FC) del settore statale (SS)
  - l'indebitamento netto (INDN) delle amministrazioni pubbliche (AP).
- Il SNF di competenza esprime la sintesi delle scelte allocative del decisore.
- il FC è importante per misurare l'impatto della variazione del flusso finanziario sullo stock del debito pubblico.
- l'INDN è il parametro di flusso rilevante a livello europeo.

SALDI DI FINANZA PUBBLICA (3)

- Il SNF deriva dalla differenza tra le entrate e le spese finali (EF – SF).
- Le entrate finali del BS sono date
  - dalla somma delle entrate tributarie (ET) ed extra-tributarie (EET), che insieme formano le entrate correnti (EC), con quelle rappresentate nel Titolo III (che include le entrate da alienazione e ammortamenti di beni patrimoniali – ABP - e da riscossione di crediti – RC).
- Le spese finali sono costituite dalla somma di quelle correnti (SC) e di quelle in conto capitale, SK (che includono le spese per partecipazioni azionarie e conferimenti - PAZC).

SALDI DI FINANZA PUBBLICA (4)

- Il FC deriva dalla differenza tra gli incassi e i pagamenti del settore statale.
- L'indebitamento netto delle AP è il SNF depurato delle partite finanziarie (SNF – ABP- RC – PAZC).
- Nei documenti di finanza pubblica si ritrova spesso una tabella (a nove colonne), in cui è misurato l'impatto delle innovazioni normative, nel triennio di programmazione di bilancio, rispetto a questi tre distinti saldi finanziari.
- Gli aggregati di riferimento sono: per il saldo netto da finanziare il BS di competenza, per il fabbisogno di cassa il SS, per l'indebitamento netto le AP che si fondano sul criterio della competenza economica.

SALDI DI FINANZA PUBBLICA (5)

- Oltre a quelli richiamati nei documenti finanziari è possibile incontrare altri saldi finanziari.
- Molto importante è il risparmio pubblico, dato dalla differenza tra entrate (EC) e spese correnti (SC).
- Un risparmio pubblico in equilibrio significa che il flusso delle entrate ordinarie riesce a fronteggiare quello delle spese.

EQUILIBRIO E COPERTURA

- E' auto-evidente che, in un arco pluriennale, la parte corrente del bilancio, per essere sostenibile, deve necessariamente tendere all'equilibrio.
- Su questo punto intervenne in forma esplicita il legislatore nel 1978 (legge 468), interpretando il principio di copertura finanziaria indicato nel quarto comma (ora nel terzo) dell'articolo 81 della costituzione, in base alla natura della spesa.
  - Più largo per le spese d'investimento (il saldo netto da finanziare), ritenute evidentemente capaci di produrre maggiore reddito negli esercizi successivi;
  - più stringente per le spese correnti (il risparmio pubblico), che non sarebbe dovuto essere più finanziato con l'emissione di nuovo debito.
- Come fu rilevato fin dai primi commenti questa scelta, che considera "spesa buona" quella in conto capitale, è correlata alle convenzioni con cui si definisce la legislazione vigente, e ai criteri di classificazione delle diverse tipologie di spesa.

L'AVANZO PRIMARIO

- Altro saldo che spesso ricorre nei documenti finanziari è l'avanzo primario (AP), dato dal saldo netto da finanziare depurato della spesa per interessi (INT), che costituisce una parte rilevante della spesa corrente.
- L'ammontare della spesa per servizio del debito (INT) dipende essenzialmente da due fattori:
  - l'ammontare dello stock di debito pubblico
  - il tasso d'interesse.
- Entrambi questi fattori non sono influenzabili dal policy maker, in quanto il primo dipende dallo stock di debito pubblico accumulato nel passato e il secondo dalle condizioni del mercato.
- Di conseguenza, se si vuole misurare lo sforzo del decisore nella politica di risanamento finanziario, va osservato l'andamento dell'avanzo primario: per ridurre lo stock di debito l'Italia deve mantenere nei prossimi anni un avanzo primario rilevante (intorno ai 4 punti di PIL).

IL RICORSO AL MERCATO

- Un altro saldo rilevante è infine il ricorso al mercato (RM).
- Oltre ai titoli delle entrate sopra indicati va considerato, l'ammontare dei prestiti che devono essere accesi (titolo IV, ACCPRE), per equilibrare il bilancio che, oltre alle spese finali (SF), comprende anche quelle per il rimborso dei prestiti in scadenza (RP).
- La differenza tra le entrate finali EF e le spese totali (ST = SF + RP) fornisce questo indicatore, il ricorso al mercato appunto.
- Entrate totali (ET = EF + ACCPRE) e spese totali sono, ex-ante, sempre in equilibrio (ST = ET).

LA COMPETENZA FINANZIARIA

- Il bilancio dello stato (e quello degli enti territoriali) è redatto secondo il criterio della contabilità finanziaria, in cui operano distintamente il conto dei residui, della competenza e della cassa.
- Nella competenza è iscritto uno stanziamento, che rappresenta, nel caso di entrata, la somma che si prevede di accertare e, nel caso di spesa, quella che si prevede di impegnare (obbligazione).
- Tra i due stanziamenti c'è una differenza rilevante.
  - Quelli che si riferiscono all'entrata hanno un valore esclusivamente previsionale,
  - quelli riferiti alla spesa, generalmente, rappresentano anche un vincolo per l'amministrazione (che non può eccedere lo stanziamento nella contrazione di obbligazioni).
- Se la somma non è pagata nel corso dell'anno, è collocata nel conto di residui passivi (se non è accertata in quello dei residui attivi).
- La somma tra residui passivi e competenza ci dà la massa spendibile (quella tra residui attivi e competenza quella acquisibile).

LE FASI DELLA SPESA – IMPEGNO (1)

- Concentriamoci sulla spesa. Tra l'impegno e il pagamento ci sono altre due fasi, senza le quali l'amministrazione non può procedere: la liquidazione e l'ordinazione.
- Ecco come sono caratterizzate, in estrema sintesi, le diverse fasi della spesa.
  - La fase dell'impegno è quella in cui una somma stanziata nel bilancio di competenza è vincolata a una determinata destinazione attraverso uno specifico atto d'impegno.
  - Dall'impegno deriva, per l'amministrazione, un vincolo giuridico a non utilizzare la somma per destinazioni diverse da quelle indicate.
  - Di solito l'obbligazione pecuniaria passiva alla quale è connesso l'atto d'impegno si perfeziona prima o quantomeno contestualmente alla sua assunzione.

LE FASI DELLA SPESA – IMPEGNO (2)

- Secondo la natura della fonte dell'obbligazione, gli impegni si dividono in:
  - legislativi, se la spesa è disposta dalla legge;
  - contrattuali, quando l'obbligazione pecuniaria passiva nasce da un contratto;
  - amministrativi, quando l'obbligo di eseguire la spesa nasce da un atto amministrativo;
  - giudiziali, quando lo Stato è condannato a pagare una certa somma con una sentenza passata in giudicato.

LE FASI DELLA SPESA IMPEGNO (3)

- Gli atti d'impegno sono soggetti a un controllo preventivo, contabile e di legalità della spesa, svolto dagli uffici centrali di bilancio (UCB) e dalle ragionerie territoriali dello Stato (RTS).
- Solo i risultati del controllo contabile, tuttavia, possono impedire all'atto di acquistare efficacia.
  - Ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. 367 del 1994, infatti, la registrazione dell'impegno non può avere luogo solo in caso di spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo di bilancio, di spesa da imputare a un capitolo diverso da quello indicato, oppure quando la spesa sia riferibile ai residui anziché alla competenza, o viceversa.
  - In tali casi, l'UCB o la RTS deve restituire l'atto all'amministrazione, con l'indicazione delle ragioni che ne impediscono il successivo corso.

LE FASI DELLA SPESA IMPEGNO (4)

- L'UCB e la RTS sono tenute a registrare l'impegno nel termine di quindici giorni.
- Gli atti d'impegno acquistano efficacia trascorsi dieci giorni dalla registrazione.
- Entro tale termine gli UCB e le RTS possono anticipare all'amministrazione l'invio di osservazioni circa la legalità della spesa, che dovranno essere comunicate entro i successivi dieci giorni.
- Il controllo di legalità riguarda i profili di stretta aderenza degli atti alle leggi che li disciplinano, ed esclude ogni tipo di apprezzamento dell'interesse pubblico perseguito, il sindacato sulle scelte discrezionali dell'amministrazione e qualunque tipo di verifica riguardante l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa.

LE FASI DELLA SPESA IMPEGNO (5)

- Le eventuali osservazioni concernenti la legalità della spesa, tuttavia, non impediscono l'efficacia dell'atto.
- Il dirigente responsabile della spesa, infatti, può comunque decidere di emettere l'ordine di pagamento informando l'UCB o la RTS competente.
- Teoricamente quindi le osservazioni circa la legalità della spesa possono solo influenzare (in senso negativo) ma non impedire al dirigente responsabile di dare esecuzione all'atto.
- Tuttavia, nella realtà, è poco probabile che l'organo di amministrazione attiva decida di agire disattendendo completamente le osservazioni ricevute.

LE FASI DELLA SPESA - LIQUIDAZIONE (1)

- Nella fase della liquidazione è determinato l'esatto ammontare della spesa (nei limiti della somma impegnata), e il soggetto creditore.
- La liquidazione avviene in conformità a titoli e documenti idonei a comprovare il diritto acquisito dal creditore.
- In genere la liquidazione è eseguita dallo stesso organo amministrativo che ha promosso l'impegno di spesa.

LE FASI DELLA SPESA - LIQUIDAZIONE (2)

- Come l'atto d'impegno, è oggetto di una specifica determina.
- Con la liquidazione è identificato con esattezza il creditore e quanto l'amministrazione deve a questo corrispondere.
- Ciò implica che il bene o servizio sia stato da questo già fornito (in parte nel caso di stati di avanzamento) e la centrale di liquidazione dell'ente abbia eseguito la verifica della congruenza tra la richiesta e la fornitura.
- Gli elementi documentali che attestano la regolarità formale e sostanziale della fornitura devono essere desumibili nell'atto di liquidazione.

LE FASI DELLA SPESA - LIQUIDAZIONE (3)

- A differenza della successiva fase di ordinazione della spesa, quella concernente la liquidazione presenta ancora numerosi problemi di standardizzazione, necessari per rendere più celeri i pagamenti.
- Con l'affiancamento della contabilità finanziaria con quella economica, e con la maggiore rilevanza data alla contabilità per cassa, questa fase della spesa è destinata a ricoprire un ruolo cruciale.

LE FASI DELLA SPESA - ORDINAZIONE (1)

- L'ordinazione è la fase in cui le amministrazioni, attraverso l'emissione di un titolo di spesa, danno ordine alla tesoreria dello Stato o al tesoriere bancario di pagare le somme liquidate.
- Secondo l'art. 54 della legge di contabilità generale dello Stato, il pagamento delle spese può avvenire in conformità a:
  - mandati di pagamento;
  - ruoli di spesa fissa;
  - ordini di accreditamento.

LE FASI DELLA SPESA - ORDINAZIONE (2)

- Si distingue, pertanto,
  - un'ordinazione diretta, quando il dirigente di spesa impartisce direttamente alla tesoreria l'ordine di eseguire il pagamento,
  - un'ordinazione indiretta, che si ha quando l'ordinatore principale della spesa dispone un ordine di accreditamento a favore di un funzionario delegato (in sostanza un'apertura di credito presso il tesoriere) il quale provvederà poi a disporre i pagamenti attraverso ordinativi su ordine di accreditamento o a pagare in contanti, dopo avere prelevato le somme necessarie attraverso buoni emessi a proprio favore.
- I mandati di pagamento possono essere individuali o collettivi a seconda che il beneficiario del pagamento sia unico o che il mandato abbia una pluralità di beneficiari.
- I ruoli di spesa fissa, invece, sono assimilabili a mandati permanenti, attraverso i quali si dispone il pagamento, in via continuata, di determinate somme.
- Sono utilizzati per il pagamento degli stipendi, delle pensioni, dei fitti e delle altre spese d'importo e scadenze determinati.

LE FASI DELLA SPESA - ORDINAZIONE (3)

- La fase dell'ordinazione ha raggiunto un elevato livello d'informatizzazione.
- Dal 1999 è attivo il sistema di pagamento denominato "mandato informatico" in base al quale l'ordinazione della spesa avviene attraverso titoli dematerializzati, inviati per via telematica alla Banca d'Italia tramite il sistema pubblico di connettività (SPC).
- In questo periodo, circa il 10% per cento dei mandati emessi dalle amministrazioni centrali dello Stato, che rappresentano tuttavia oltre il 70% della spesa pubblica, sono telematici.

LE FASI DELLA SPESA - ORDINAZIONE (4)

- Sono dematerializzati anche gran parte dei ruoli di spesa fissa.
- È in via di attuazione, invece, la telematizzazione degli ordinativi su ordine di accreditamento che rappresentano la spesa eseguita dagli organi periferici dello Stato: si tratta di circa un milione di titoli di spesa, per cui i meccanismi di emissione e pagamento possono tuttora comportare ritardi nei pagamenti, e che saranno superati con il prossimo avvio graduale di una procedura completamente informatizzata.
- In alcuni casi, previsti dall'art. 50 della legge di contabilità, la fase dell'ordinazione coincide con quella dell'impegno (e della liquidazione).

LE FASI DELLA SPESA – PAGAMENTO

- Nell'ultima fase del procedimento di spesa, la tesoreria esegue il pagamento delle somme secondo le regole indicate dalle amministrazioni.
- Su questa fase ha fortemente inciso la riforma attuata dalla Banca d'Italia d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, volta a telematizzare la fase di scambio delle informazioni e di pagamento attraverso gli strumenti messi a disposizione dal sistema interbancario (bonifici bancari e postali).
- Sono stati semplificati e velocizzati tutti i pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato.

I RESIDUI PASSIVI (1)

- I residui passivi rappresentano spese già impegnate e non ancora ordinate, oppure ordinate ma non ancora pagate.
- Possono comprendere anche somme che non corrispondono a obbligazioni giuridicamente perfezionate nei confronti di terzi, come ad esempio i residui di stanziamento per i quali non si è ancora avuta la fase d'impegno.
- I tempi di mantenimento in bilancio dei residui variano secondo la natura degli stessi.
- Un eccessivo accumulo di residui passivi nel bilancio, di là dal fisiologico scostamento tra incassi e pagamenti, deprime la funzione di programmazione del bilancio pubblico;
- Per questo la riforma del 2016 interviene sulla disciplina della conservazione, nel senso di ridurne la permanenza nel bilancio.

I RESIDUI PASSIVI (2)

- I residui di stanziamento sono soggetti alla trasformazione in economie di bilancio (l'effetto pratico è come se lo stanziamento non fosse mai avvenuto).
- I residui propri (cioè impegnati), sono soggetti all'istituto della perenzione amministrativa.
- Ovviamente l'eventuale eliminazione dei residui per perenzione non fa venire meno il diritto del creditore a ottenere quanto dovuto.
- Nel caso si ha la reinscrizione in bilancio delle relative somme che lo Stato si è obbligato a pagare, attingendo dal "fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti".

I RESIDUI PASSIVI (3)

- La formazione dei residui ha molteplici cause, solo parzialmente superabili con il passaggio a un bilancio di cassa, poiché dipendono
  - dalle capacità concrete dell'amministrazione di tradurre in pagamenti quanto stabilito dalle leggi, dalla lentezza dei centri di spesa,
  - dalla complessità delle diverse procedure
  - dalla frammentazione delle responsabilità,
  - dall'esecuzione di opere con pagamento differito,
  - dalle esigenze di verifiche e controlli interni.

LE INNOVAZIONI DELLA RIFORMA DEL 2016 (1)

- Per recuperare significatività nella programmazione di bilancio il legislatore, nel 2009 (legge 196), pensò di passare a un bilancio di cassa.
- Dopo qualche anno, nel 2011 (legge 39), la delega introdotta nella legge di contabilità, fu modificata nel senso di potenziare la funzione del bilancio di cassa, pur mantenendo il criterio della competenza.
- La riforma del 2016, nell'attuare la delega prevista dalla legge di contabilità, innova notevolmente la definizione d'impegno, correlandola strettamente al pagamento (la rubrica dell'art. 34 diventa "impegno e pagamento").
- Sono assunti impegni con l'imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili; e precondizione per l'impegno è la copertura finanziaria, la ragione del debito, la determinazione degli importi da pagare, l'individuazione degli esercizi su cui grava il pagamento e il soggetto creditore, che deve essere univocamente determinato (unica eccezione quella in cui il creditore possa essere individuato da una procedura legislativamente determinata).

LE INNOVAZIONI DELLA RIFORMA DEL 2016 (2)

- Per i beni e servizi l'assunzione dell'impegno è subordinata alla preventiva registrazione sul sistema informativo del ministero, al fine della gestione integrata della contabilità economica dei contratti e degli ordini.
- Il dirigente responsabile della gestione ha l'obbligo di correlare l'impegno a un piano finanziario pluriennale dei pagamenti, sul quale esegue le ordinazioni e i pagamenti.
- Il piano finanziario, costruito considerando ogni elemento desumibile dall'attività antecedente il pagamento, riporta, per ogni impegno, l'ammontare del debito, l'esatta individuazione del creditore (e i relativi documenti di supporto), la data di scadenza dell'obbligazione.
- Gli uffici di controllo eseguono un monitoraggio mensile e, se il cronoprogramma non è rispettato, l'amministrazione inadempiente non potrà accedere alle risorse dei fondi di riserva.
- Si prevede, dal 2017, la generalizzazione dei mandati informatici, anche alle spese a scadenze fisse

LA CONTABILITÀ ECONOMICA

- La contabilità economica regola le scritture contabili dell'Unione Europea ed è utilizzata per l'applicazione dei criteri del patto di stabilità e crescita.
- Il sistema, in vigore dal primo gennaio 2015, è il SEC2010 (regolamento europeo numero 549 del 2013), che ha sostituito il SEC95.
- I bilanci degli enti delle pubbliche amministrazioni sono riclassificati dall'ISTAT, dalla contabilità finanziaria a quella economica.
- Il meccanismo di funzionamento della contabilità economica si fonda sul seguente principio contabile (numero 11 dell'Organismo Italiano di Contabilità, OIC) che stabilisce: "l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente e attribuito all'esercizio al quale tali operazioni ed eventi si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti di numerario (incassi e pagamenti)".
- La riforma del 2016, che dispone l'affiancamento della contabilità finanziaria con quella economico-patrimoniale, dovrebbe rendere possibile, una volta a regime, la piena integrazione tra i due sistemi.

IL TEMA DEL FREE RIDING

- Il sistema europeo dei conti è uno strumentario coerente di concetti definizioni e regole concordato a livello internazionale per comparare le variabili economiche e finanziarie di paesi diversi.
- Questa esigenza è particolarmente sentita in Europa per la necessità di disegnare politiche comuni e monitorarne l'andamento, in un sistema di stati sovrani che hanno introdotto solo alcuni elementi federali.
- In altre parole le metodologie europee di costruzione dei conti e degli indicatori sono connotate da un sovrappiù legato alla necessità di risolvere problemi di *free riding*
- Nella stessa ottica può essere inquadrata la direttiva europea 85 del 2011 sui quadri di bilancio (*six pack*), attuata con il decreto legislativo 54 del 2014

IL SEC 2010 (1)

- Il passaggio dal SEC95 al SEC 2010 si riflette sulla classificazione delle unità istituzionali nel settore pubblico e privato.
- Per il SEC95 un'entità faceva parte delle AP se non costituiva un'istituzione separata (ad esempio un'agenzia) o, in caso di differenziazione, se fosse stata controllata dall'ente pubblico e, nello stesso tempo, "non market".
- Il paragrafo 3.19 del SEC95 precisava che i beni e i servizi prodotti erano venduti a prezzi economicamente rilevanti soltanto quando le vendite avessero coperto più del 50 per cento dei costi di produzione, su un periodo pluriennale.
- Conseguentemente, in conformità a questa classificazione, una società di servizi pubblici locali (ad esempio un'azienda di TPL), interamente partecipata o controllata dall'ente pubblico, non avrebbe fatto parte delle AP, se la copertura dei costi di produzione fosse stata, per una quota superiore alla metà, soddisfatta dalle vendite (biglietti e abbonamenti).

IL SEC 2010 (2)

- Come riportato dall'Istat, oltre all'inserimento delle attività illegali nel computo dl PIL, sono quattro le principali novità del nuovo Sec:
  - 1) la capitalizzazione delle spese in ricerca e sviluppo;
  - 2) la riclassificazione da consumi intermedi a investimenti della spesa per armamenti sostenuta dalle amministrazioni pubbliche;
  - 3) una nuova metodologia di stima degli scambi con l'estero di merci da sottoporre a lavorazione (processing), per i quali si registra il valore del solo servizio di trasformazione e non più quello dei beni scambiati;
  - 4) la verifica del perimetro delle amministrazioni pubbliche sulla base degli aggiustamenti metodologici introdotti dal Sec 2010"

IL SEC 2010 (3)

- Il SEC 2010, che entra in vigore, per le statistiche monetarie e finanziarie, dal primo gennaio 2015, detta una disciplina più estensiva.
- Resta fermo il criterio del 50 per cento, che è integrato dall'inclusione, nei costi, della spesa netta per interessi (la differenza tra gli interessi passivi pagati dall'impresa per finanziare investimenti e quelli attivi riscossi sulle attività detenute).
- Al criterio quantitativo sono affiancati elementi di valutazione qualitativa.
- Se l'unità, senza competere con altri, vende solo all'ente pubblico (una caratteristica, necessaria ma non sufficiente, delle aziende *in house*), è attratta nelle AP (ad esempio l'azienda di TPL, prima richiamata, anche se realizza ricavi superiori alla metà dei costi).

IL SEC 2010 (4)

- Se l'ente pubblico si fornisce di un bene o servizio da un solo produttore, in assenza di competizione con altri, e questo vende a privati meno del 50 per cento della sua produzione, è attratto nelle AP (ad esempio una società informatica che gestisce per conto di una regione la lavorazione e lo stoccaggio delle ricette del servizio sanitario, con affidamento diretto, per un valore superiore alla metà delle vendite totali).
- Infine, fa parte delle AP, un'unità che non ha incentivi ad adeguare la propria offerta, a rendere la propria attività profittevole, a continuare a operare in un mercato competitivo e soddisfare i propri impegni finanziari, (ad esempio una società privata che svolge per la regione un'attività di assistenza tecnica, con affidamento diretto, mono-cliente).

IL SEC 2010 (5)

- I nuovi criteri concernenti le caratteristiche dei produttori, se applicati alla lettera, potrebbero ampliare notevolmente l'universo delle AP.
- Nel comparto degli enti territoriali, ma non solo, esistono, infatti, moltissime entità, formalmente private, che svolgono attività di assistenza tecnica, in parte specializzata, consolidate nel tempo, in stretta connessione, simbiosi in certi casi, con gli uffici amministrativi.

IL SEC 2010 (6)

- Anche il profilo del controllo pubblico è definito in modo più accurato.
- Oltre al possesso della totalità o della maggioranza delle azioni si considera:
  - la capacità dell'ente di determinare la politica generale o i programmi dell'azienda;
  - il controllo della nomina e revoca degli amministratori, dei dirigenti e del personale chiave;
  - il possesso di *golden share* o di normative speciali, che stabiliscono l'esercizio di forme di controllo;
  - la condizione di cliente dominante.

IL SEC 2010 (7)

- In pratica il perimetro delle AP tende a estendersi sull'intera area pubblica (salvo le partecipazioni di aziende quotate e di strutture particolari, come la Cassa Depositi e Prestiti) ed è evidente che quest'allargamento potenziale implica, per evitare effetti negativi sui vincoli di bilancio, una rilevante razionalizzazione del comparto delle aziende pubbliche, soprattutto negli enti territoriali.
- Non a caso tra le proposte in campo da tempo c'è quella di ridurre drasticamente le partecipate degli enti territoriali e ridefinire con maggiore separazione, le forme di gestione dei servizi pubblici locali

TEACHING VIII

28 giugno

«Bilancio dello Stato e Tesoreria: gestione e monitoraggio dei conti pubblici»

Pasquale Ferro

Università di Pisa – Dipartimento di Scienze Politiche
Seminario 2cfu - Modulo Jean Monnet

Bilancio dello Stato e Tesoreria: gestione e monitoraggio dei conti pubblici

Il percorso storico della Tesoreria dello Stato tra norme, innovazioni e procedure

Pasquale Ferro

Pisa, 28 giugno 2023

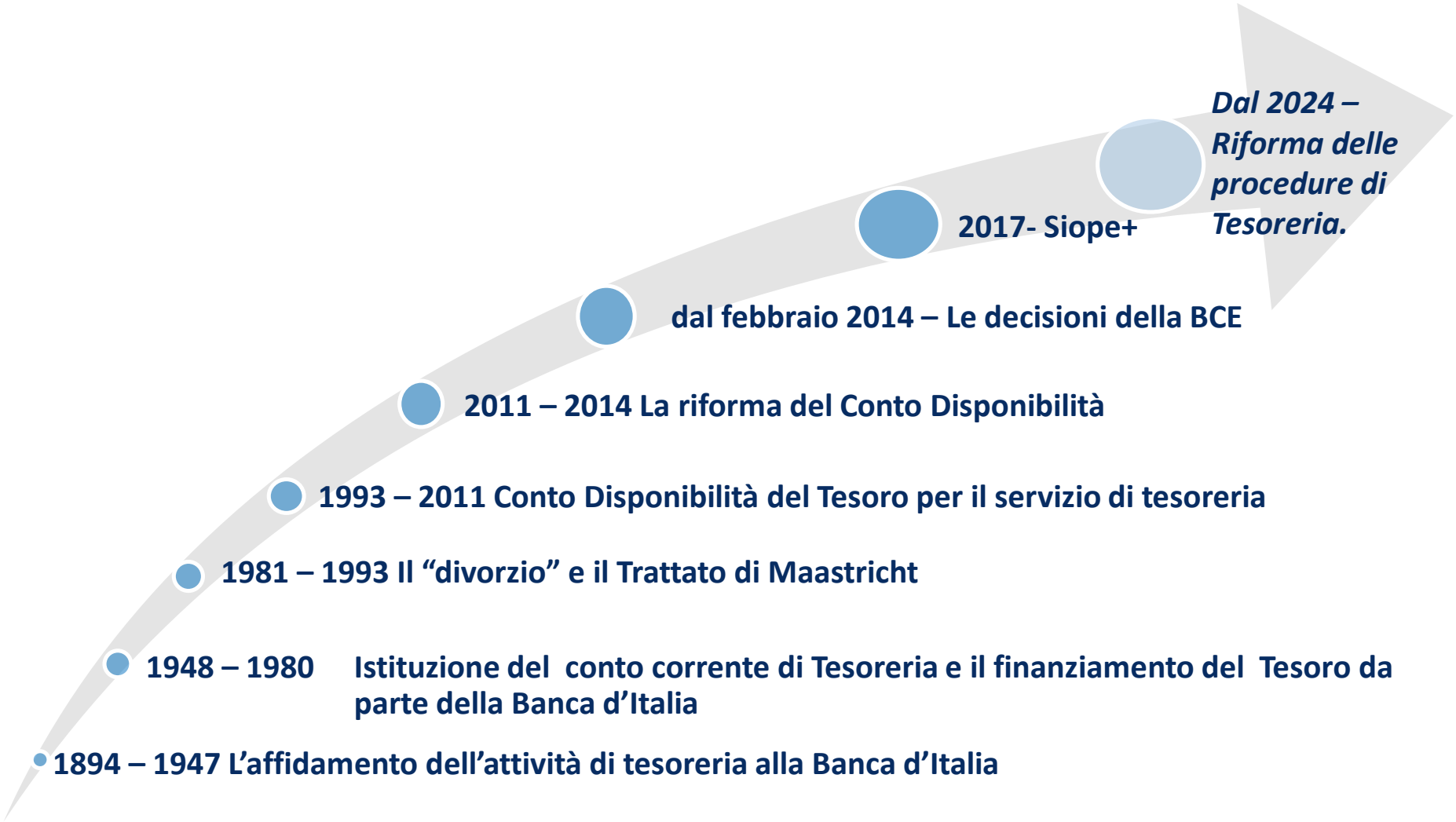
L'attività di tesoreria: una definizione

*"la tesoreria è l'attività attraverso la quale lo Stato **acquisisce i mezzi finanziari** necessari per il perseguimento dei fini pubblici ed **effettua le spese** utilizzando allo scopo **strumenti di pagamento e procedure** idonee a gestire in modo **efficiente e tempestivo** le risorse pubbliche"*

Tre prospettive:

1. *Attività operativa e contabile connessa all'evoluzione del sistema dei pagamenti pubblici quale sottosistema del sistema dei pagamenti.*
2. *Gestione e monitoraggio dei flussi finanziari per finalità di programmazione e verifica dei conti pubblici.*
3. *Gestione delle esigenze di finanziamento a breve, medio e lungo termine del Tesoro*

Evoluzione dei rapporti finanziari tra Tesoro e Banca d'Italia



Il servizio di Tesoreria statale in Italia

ALTRE FUNZIONI

Accrescere l'efficienza del sistema dei Pagamenti (soggetto utilizzatore per conto dello Stato

Contribuire alla diffusione dell'innovazione tecnologica nella PA (ruolo di driver dei pagamenti) e quindi accrescere l'efficienza del settore pubblico

ALTRE ATTIVITA'

Monitoraggio/previsione dei flussi di cassa del Tesoro (finalità di politica monetaria e del MEF

Gestione Basi dati dei flussi di cassa degli altri enti pubblici (gestione Siope)

Servizi di Cassa per enti Pubblici (Servizi di pagamento e riscossione per conto di enti previdenziali, agenzie fiscali, ecc.

Gestione del SIOPE+, l'Infrastruttura utilizzata per il dialogo tra ente territoriale e tesoriere

ATTIVITA' CORE

Esecuzione di incassi e pagamenti: Servizio di pagamenti e riscossione per conto dello Stato a valere su capitoli di bilancio o sulle risorse del Conto Disponibilità con successivo ripiano

Gestione del conto Disponibilità: Servizio di tenuta dei conti di AC, altri enti pubblici in TU, soggetti esterni al SS presenti in Tesoreria

Rendicontazione: Invio di documentazione sulle transazioni effettuate a MEF, corte dei conti e Amministrazioni interessate; contabilizzazione nel bilancio e redazione del resoconto del Tesoriere su movimenti di cassa e variazione del Conto Disponibilità del Tesoro

Il sistema di Tesoreria dello Stato

I COMPITI DELLA TESORERIA

Esecuzione di pagamenti e incassi per gli enti pubblici

- Direttamente per conto delle Amministrazioni centrali e di alcune Agenzie
- Indirettamente, per mezzo del sistema di Tesoreria Unica, per gli enti locali e le altre AAPP

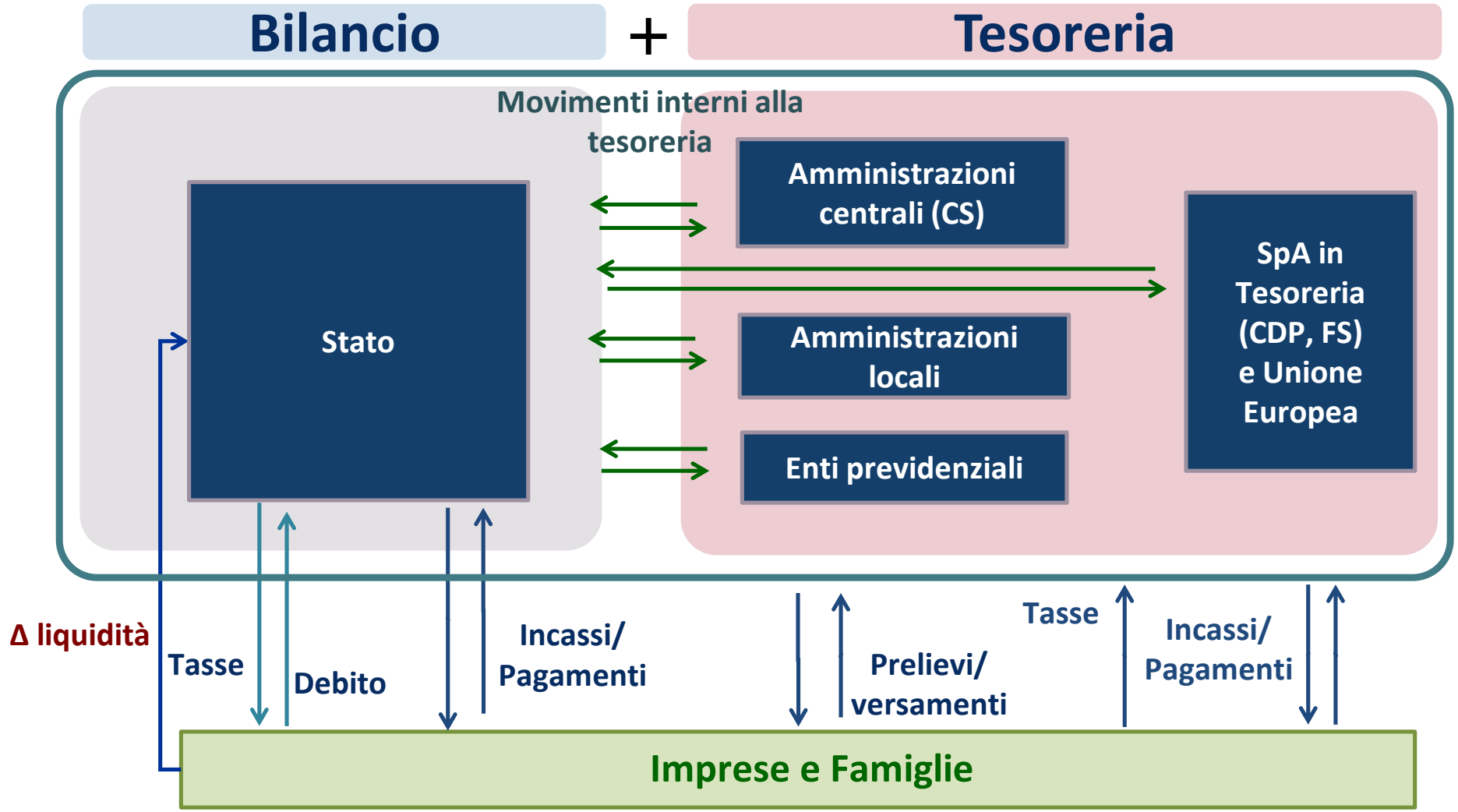
Tenuta del Conto disponibilità del Tesoro

Servizi informativi:

- Conto giudiziale alla Corte dei conti
- Statistiche sulla finanza pubblica
- Gestione dei sistemi di informazioni sulle transazioni (SIOPE e SIOPE +)
- Flussi informativi al MEF e alle amministrazioni

Il Conto Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria

il rapporto tra Bilancio e Tesoreria



Gli enti che detengono giacenze presso il Conto Disponibilità

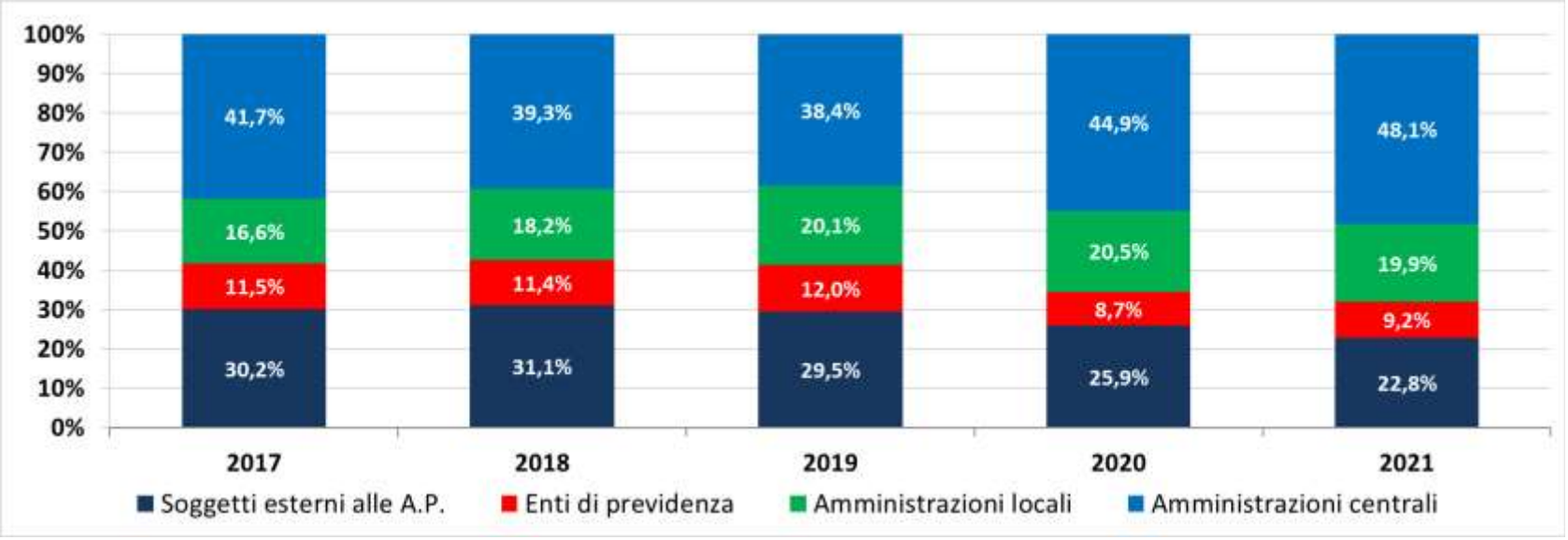
300 Amministrazioni centrali

2 Enti di Previdenza - INPS e INAIL

18.500 Amministrazioni locali e istituti scolastici (circa)

di cui: - 22 Regioni e Province autonome
- 7.9003 Comuni
- 110 Province
- 225 Aziende sanitarie
-cCirca 10.000 istituti scolastici

7 Spa con conti accesi presso la tesoreria e Unione Europea



La Tesoreria Unica 1/3

La L. 720 del 1984 istituisce la TU al fine di gestire in modo più oculato il flusso dei pagamenti evitando l'eccessivo indebitamento dello Stato: lo Stato assicurava le risorse finanziarie spettanti agli enti soltanto dopo l'effettiva decisione della spesa.

Il D. Lgs 279/97 (art. 9) ha promosso in senso sostanziale l'autonomia gestionale e finanziaria degli enti locali ridimensionando gli spazi di funzionamento della Tesoreria Unica.

Dal 1997 al 2012 si è venuto progressivamente sviluppando il sistema di tesoreria mista con prevalenza della gestione della tesoreria in capo agli enti locali mediante l'utilizzo di un apposito soggetto terzo con funzione di tesoriere. Questo sistema è quello che meglio risponde al precetto costituzionale che sancisce l'autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119)

La Tesoreria Unica 2/3

Nel 2012 c'è stato un ritorno alla Tesoreria Unica cosiddetta «pura».

Il D.L. 1/2012 ha disposto il riversamento delle disponibilità giacenti fuori dalla tesoreria statale sui conti di TU accesi presso la Banca d'Italia. (approfondimenti Circ. n. 11/2012 del MEF)

Tale ritorno, che lede l'autonomia degli enti locali, è stato giustificato dalla eccezionalità della situazione economico-finanziaria del paese nel 2012 ed è stato reso ammissibile in ragione della sua durata limitata.

Con sentenza 311/2012 la Corte Costituzionale ha dichiarato la legittimità costituzionale della norma in quanto la scelta di sospendere il regime di TU mista rientra tra le scelte di politica economica nazionale per far fronti alla contingente emergenza finanziaria.

La Tesoreria Unica 3/3

Gli enti in regime di Tesoreria Unica pura sono:

- regioni;
- province (anche autonome) ;
- comuni (con esclusione di quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che non usufruiscono di contributi statali);
- asl e ospedali;
- dipartimenti universitari;
- istituzioni scolastiche;
- camere di commercio.

Con l'inserimento delle Istituzioni scolastiche nella T.U. viene meno il parallelismo tra gli enti che segnalano a SIOPE incassi e pagamenti e il dimensionamento della Tesoreria Unica.

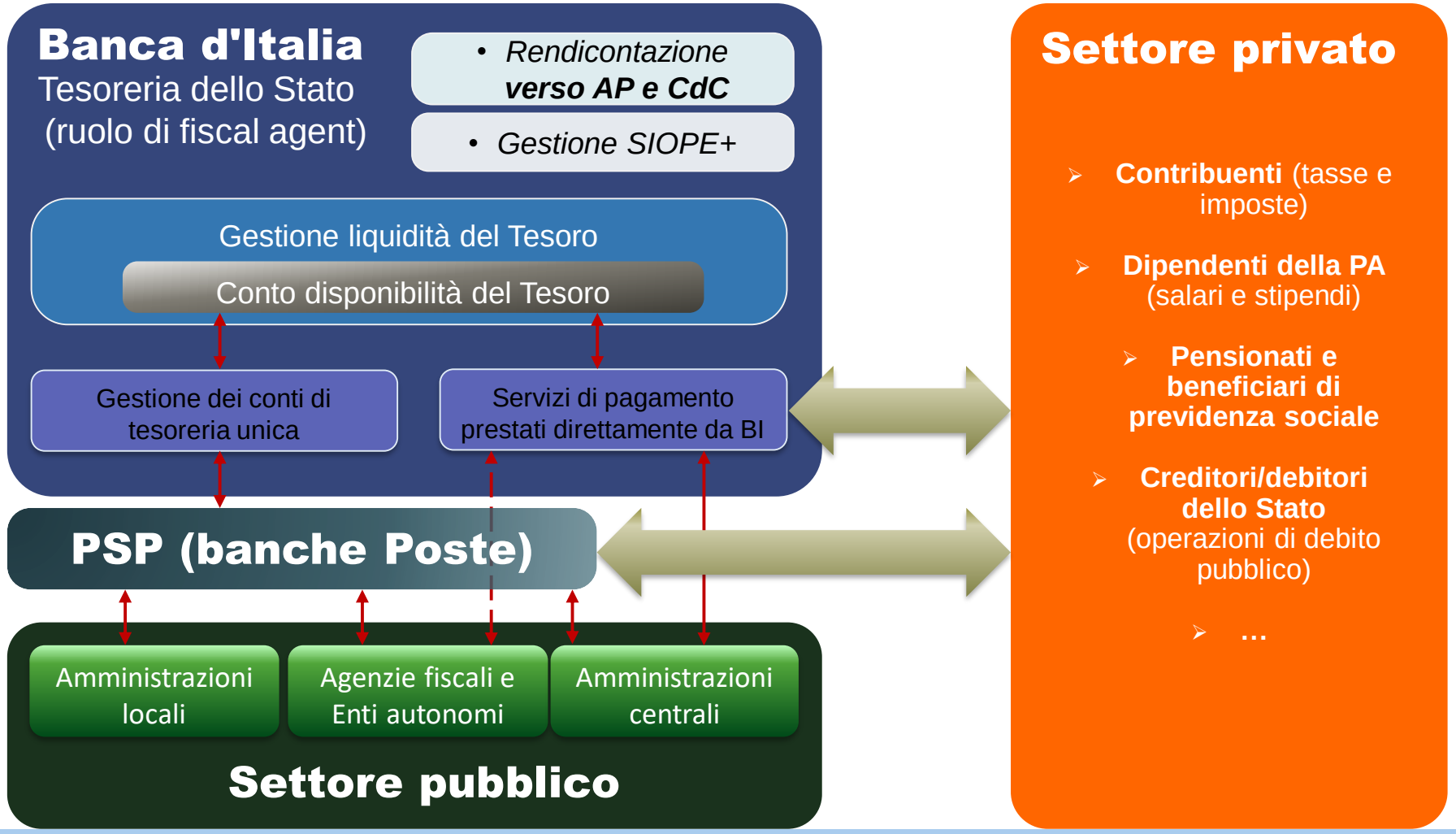
Il regime di Tesoreria Unica Pura è stato prorogato dalla legge di bilancio 2022 fino a 31 dicembre 2025

La Tesoreria Unica: i principi di base

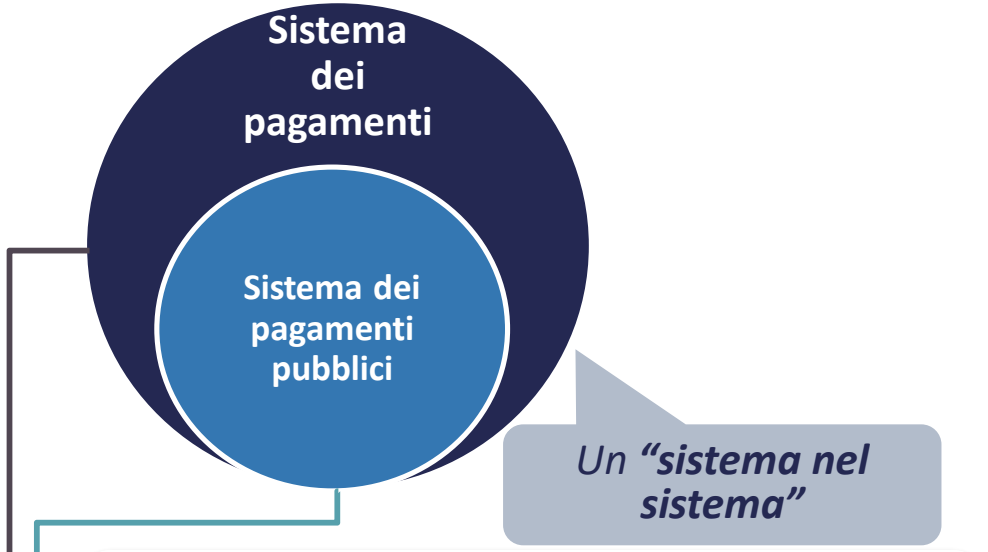
(DM 26.7.1985, DM 22.11.1985, DM 4.8.2009)

- Apertura di conti dotati di sottoconti fruttiferi, per le entrate proprie, ed infruttiferi per i trasferimenti dal bilancio dello stato;
- Obbligo di prioritario utilizzo delle somme depositate sul sottoconto fruttifero: l'ente attinge al sottoconto fruttifero solo ad esaurimento delle giacenze del fruttifero;
- Obbligo di girofondi tra conti di tesoreria;
- I tesorieri bancari eseguono tutte le operazioni per conto dell'ente e regolano il saldo sul conto tu, se il saldo è positivo indicano il sottoconto di destinazione se è negativo vale la regola del prioritario utilizzo;
- Il regolamento del saldo sul conto presso banca d'Italia avviene entro un giorno dalla data di esecuzione delle operazioni.

La Tesoreria nel sistema dei pagamenti pubblici



Il sistema dei pagamenti pubblici: le caratteristiche



*Un **"sistema nel sistema"***

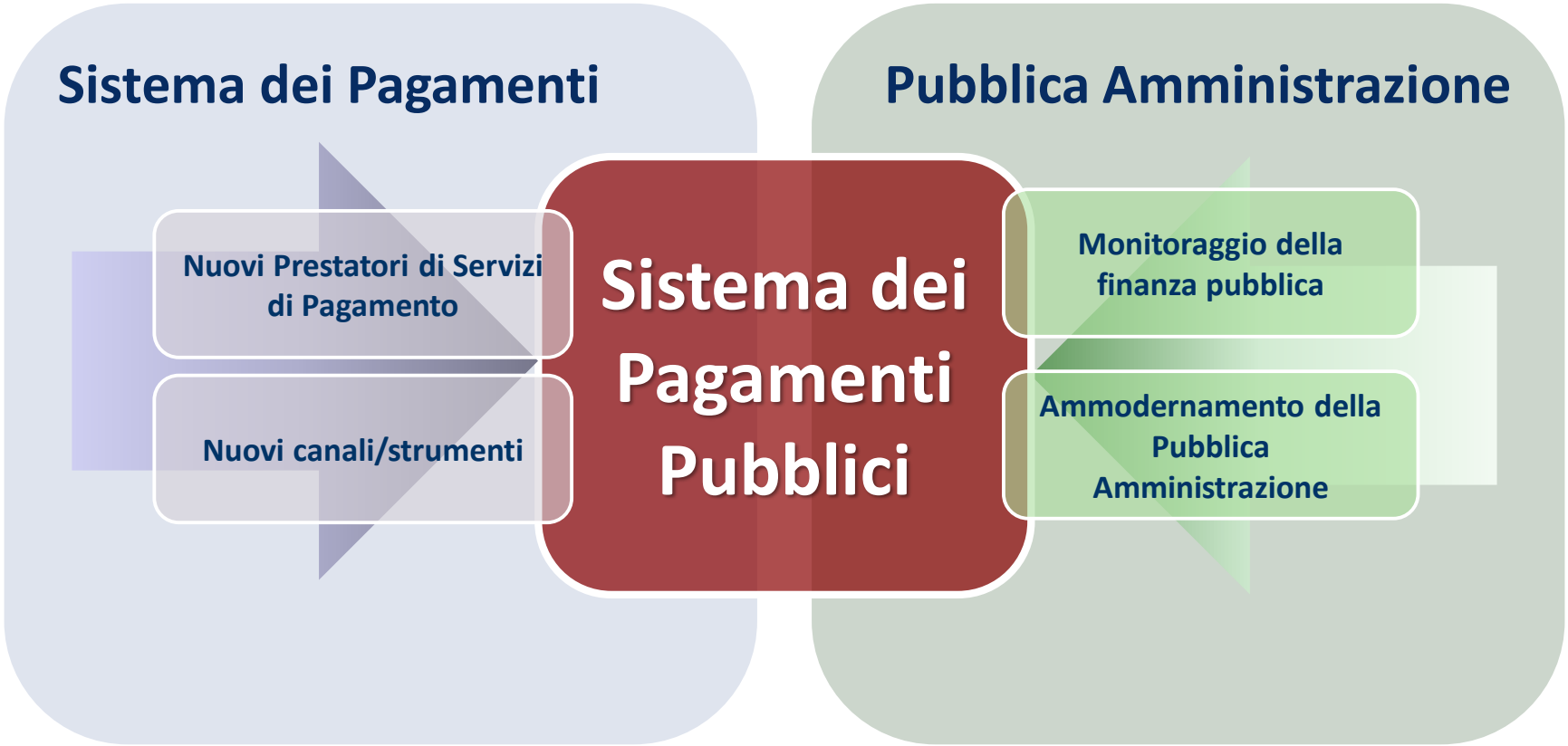
sottoinsieme in cui un operatore è una pubblica amministrazione

insieme di strumenti, operatori, procedure, norme che consentono il trasferimento della moneta da un soggetto a un altro

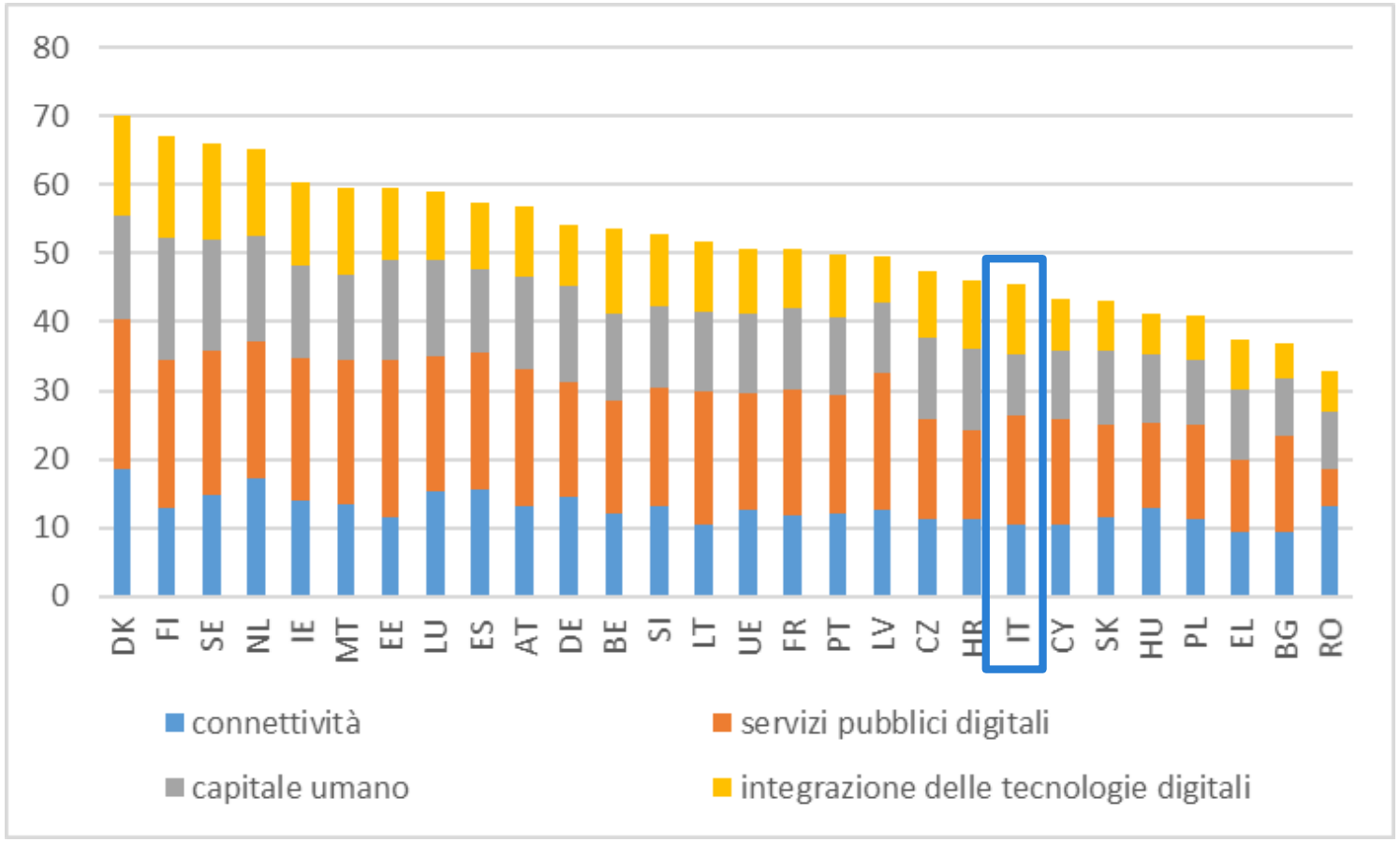
*Le **specificità** dei pagamenti pubblici*

norme/iter operativi	• leggi, DM, regolamenti, convenzioni specifiche
soggetti	• eterogeneità soggetti coinvolti (AACC, AALL, altri enti pubblici)
pervasività delle operazioni	• pagamenti massivi e capillarità delle operazioni

Le "sollecitazioni" in atto



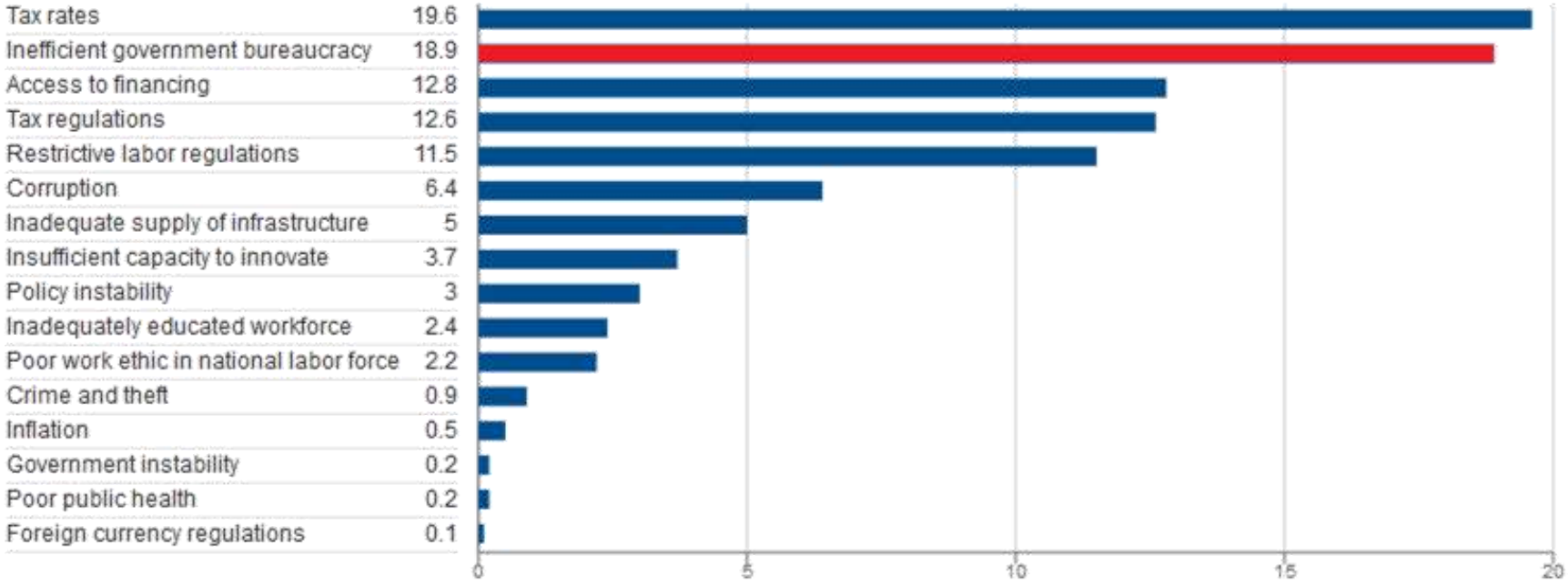
L'indicatore DESI



Fonte: DESI 2021

- Italia sotto la media europea per sviluppo digitale

La Pubblica Amministrazione e la competitività del sistema paese



Most problematic factors for doing business

Fonte: World Economic Forum Competitiveness Report

Il ruolo della Banca d'Italia nell'innovazione tecnologica digitale

- Dal punto di vista della Banca d'Italia «è possibile rilevare con chiarezza l'accelerazione che la digitalizzazione sta imprimendo al percorso, in atto già da tempo, di cambiamento strutturale dell'industria finanziaria, **di innovazione nei prodotti e nei servizi offerti»**…….»è la stessa domanda dei consumatori e delle imprese a recepire le opportunità offerte dalle soluzioni digitali».
- **«Il mondo dei servizi di pagamento, per la sua capacità di intercettare e dare risposta a bisogni economici e sociali, rappresenta in ciò un osservatorio privilegiato**. Il ricorso sempre più intenso a modalità di **pagamento elettroniche** – cui contribuisce l'impegno delle autorità e del mercato per consentire un utilizzo in sicurezza delle nuove tecnologie – è ulteriormente cresciuto per effetto dell'emergenza sanitaria e delle misure assunte per contenere la diffusione dei contagi».
- **«La Banca d'Italia partecipa allo sviluppo digitale «attraverso l'esercizio di tutte le funzioni che ad essa sono affidate**. Sosteniamo il sistema finanziario per gestire le sfide connesse con la **rivoluzione Fintech**; contribuiamo, anche come parte dell'Eurosistema, a realizzare **soluzioni di pagamento** e di regolamento avanzate, **improntate a logiche "instant**; partecipiamo alle definizione delle regole che, a livello europeo, mirano a disciplinare **l'offerta dei servizi più innovativi**»…..»**utilizziamo approcci e soluzioni digitali per accrescere l'efficacia dello svolgimento dei nostri compiti…..»**

Alessandra Perrazzelli - Vice Direttrice Generale
Milano Digital week 20.03.2021

Banca d'Italia e sistema dei pagamenti pubblici

Il duplice ruolo della Banca d'Italia

Tesoreria dello Stato

- Esegue incassi e pagamenti per conto delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato
- Svolge servizi di cassa per conto di enti pubblici (INPS, agenzie fiscali)
- Gestisce procedure e infrastrutture tecnologiche che facilitano il colloquio telematico tra AALL e tesorieri (Sistema di Tesoreria Unica, SIOPE/SIOPE+).

Supervisione sul sistema dei pagamenti

- Promuove il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti attraverso la gestione dei principali circuiti ed esercitando poteri di indirizzo, regolamentazione e controllo.
- Svolge analisi sull'evoluzione dei sistemi di pagamento e promuove l'innovazione tecnologica degli stessi, delle infrastrutture, dei mercati monetari e finanziari, delle infrastrutture di post-trading.
- Raccoglie, elabora e diffonde informazioni statistiche in materia.

Ruolo della Banca d'Italia nell'innovazione del SPP

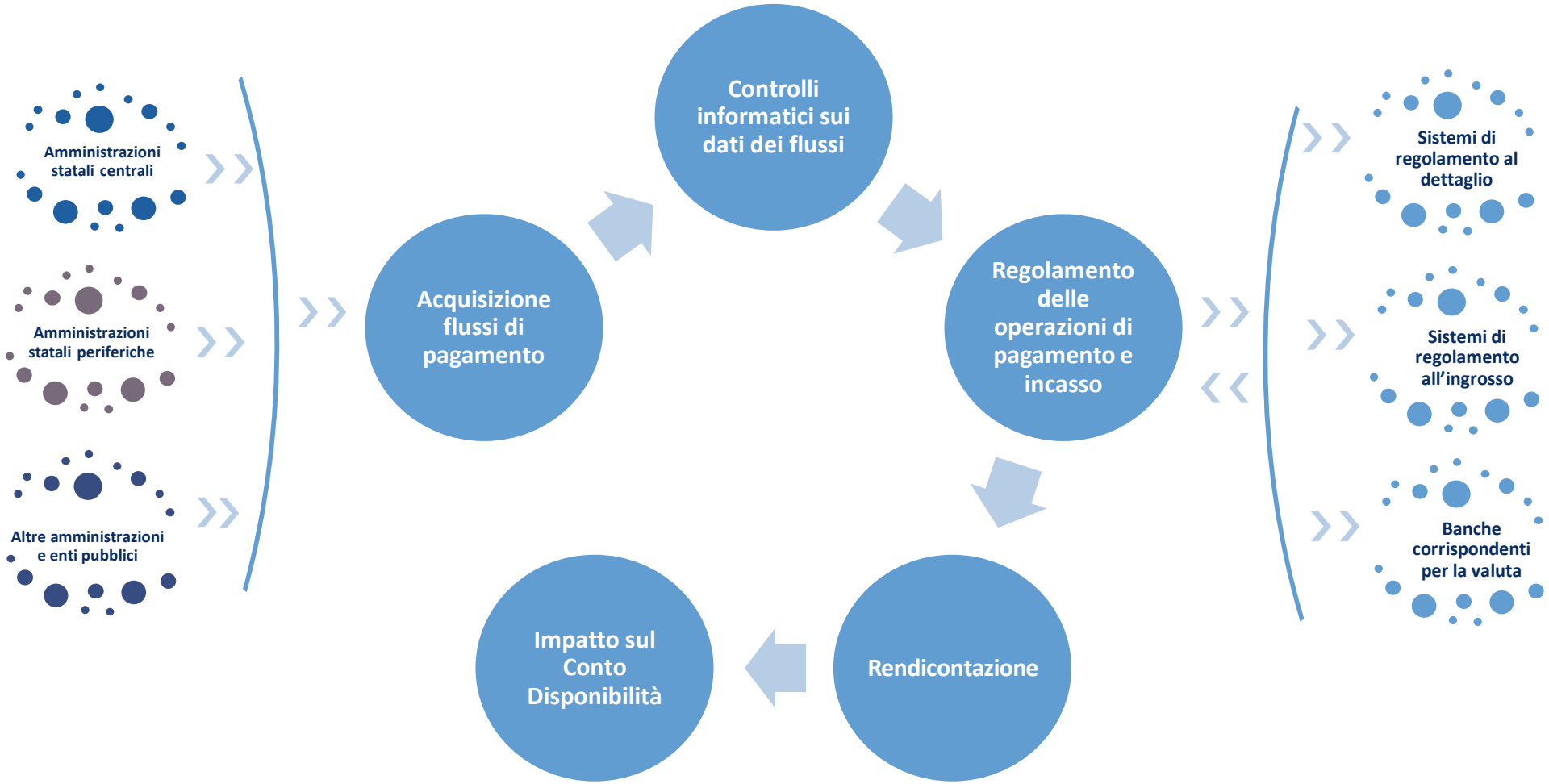
Attività realizzate:

- *Informatizzazione delle procedure di pagamento delle amministrazioni centrali*
- *Realizzazione e gestione del Siope e offerta dei dati in modalità aperta*
- *Predisposizione periodica dell'indagine conoscitiva sull'informatizzazione degli enti locali*
- *Realizzazione e avvio della piattaforma Siope+*
- *Analisi e previsioni sui flussi finanziari pubblici finalizzate alla gestione della liquidità del Tesoro e al monitoraggio della finanza pubblica*
- *Partecipazione ai tavoli inter-istituzionali per la digitalizzazione della PA*

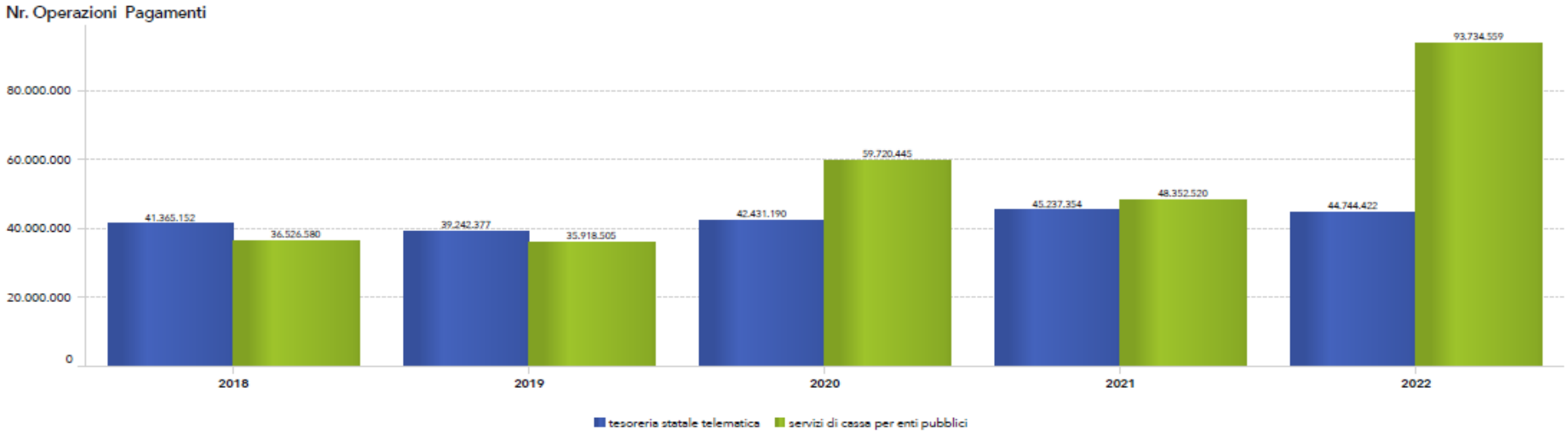
Attività in fase di realizzazione:

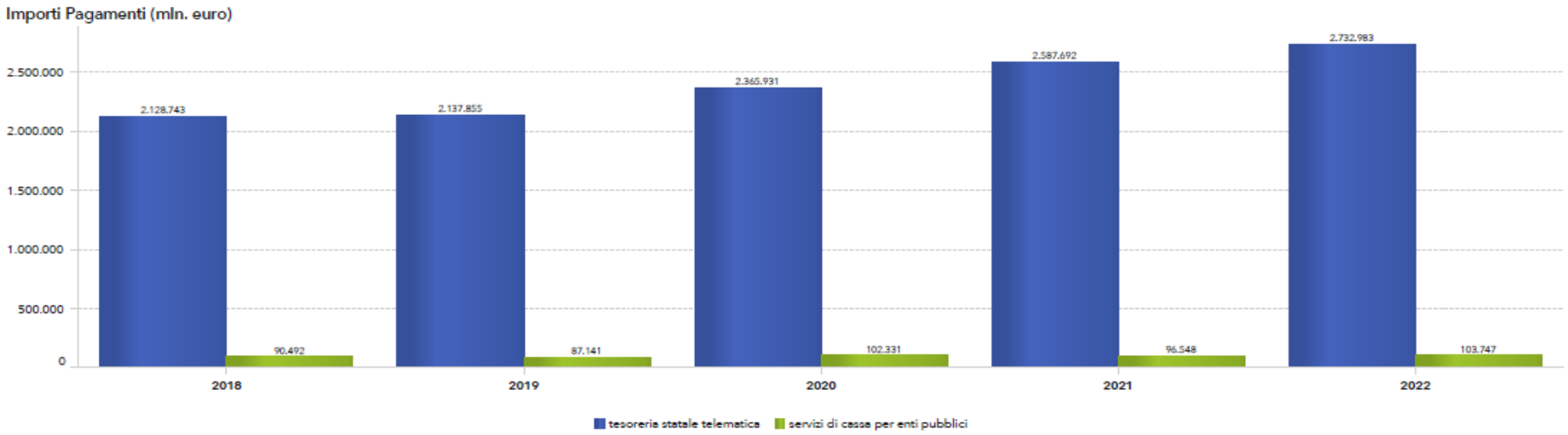
- *Reingegnerizzazione delle procedure telematiche di pagamento*

Le procedure di incasso e pagamento telematiche



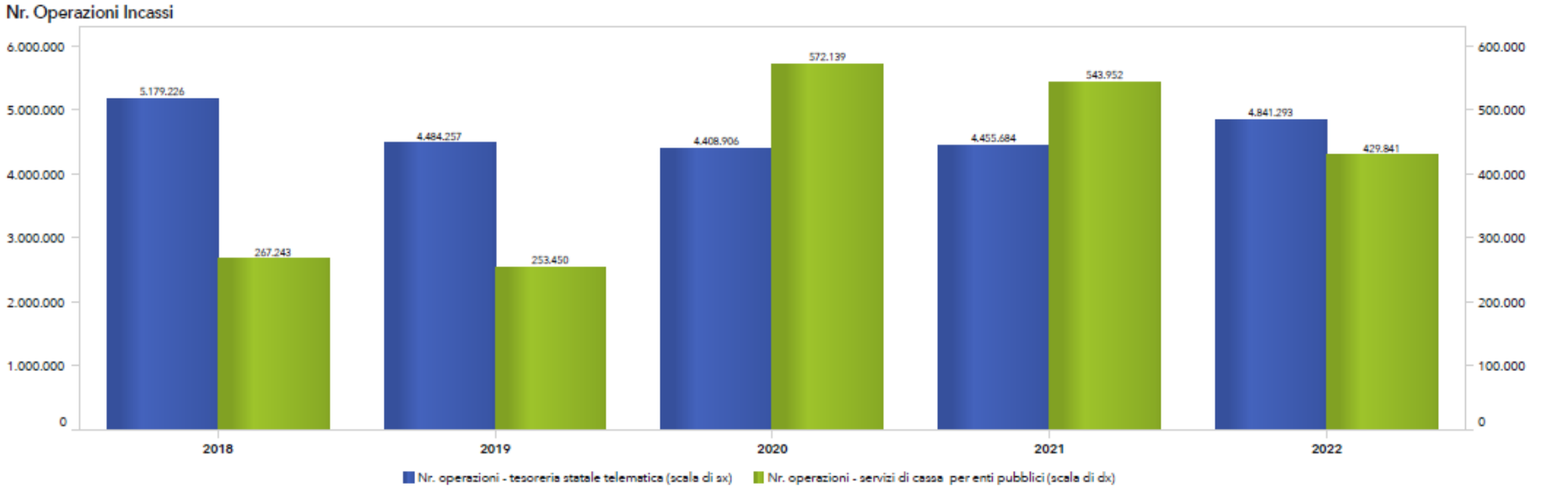
I numeri della Tesoreria dello Stato: i pagamenti

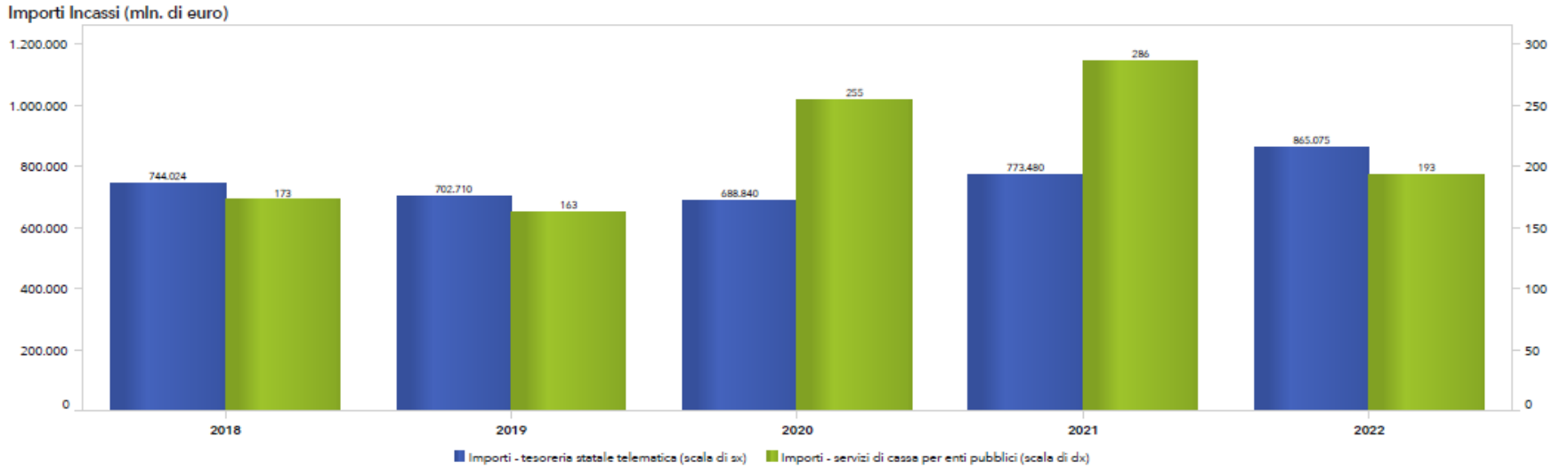




BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

I numeri della Tesoreria dello Stato: gli incassi





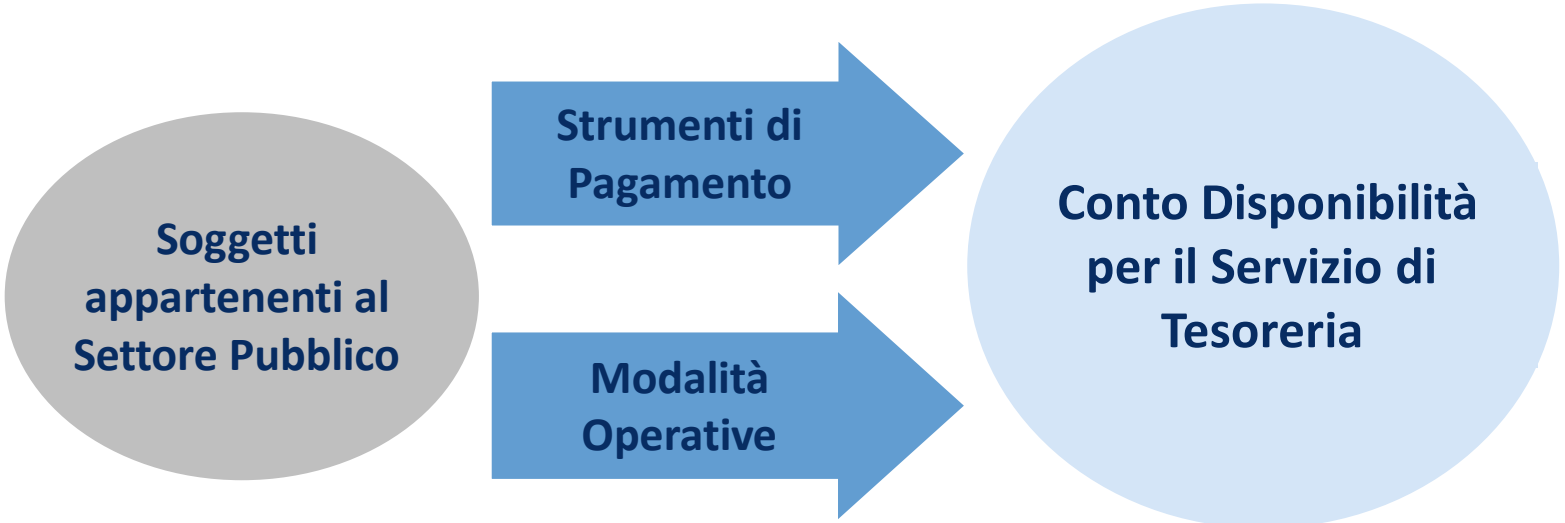
BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

La rendicontazione dell'attività svolta dal tesoriere

La rendicontazione dell'attività di Tesoreria

- ***La funzione di Rendicontazione***
- ***Le finalità della Rendicontazione***
- ***Gli elaborati di rendicontazione***
- ***Remunerazione del Conto Disponibilità***

Funzione di rendicontazione: l'unicità del conto disponibilità



- *Fornire Informazioni sulla situazione di cassa di un ampio aggregato di soggetti;*
- *Consentire un efficace controllo da parte degli organismi tenuti a esercitare l'attività di supervisione;*
- *Favorire verifiche sull'andamento delle spese di un'ampia platea di soggetti*

Funzione di rendicontazione: le caratteristiche

- *La **tempestività** con la quale le elaborazioni sono fornite;*
- *La **visione complessiva** delle gestioni che movimentano il conto disponibilità del servizio di tesoreria;*
- *La **qualità dei dati** garantita da molteplici livelli di controllo.*

Le finalità della rendicontazione

Finalità

Rispetto obblighi di legge
(art. 100 della Costituzione, art. 610 del Regolamento di Cont. Gen.)

Processo di informatizzazione

Strumenti

- *Resa del conto giudiziale*
- *Flussi telematici*

Destinatario: Corte dei Conti

I flussi informativi per la Corte dei Conti

- In quanto Tesoriere dello Stato la Banca d'Italia deve rendere alla Corte dei Conti (la magistratura contabile) il conto giudiziale della gestione dell'attività di tesoreria.

- Il Conto giudiziale del tesoriere riassume e da dimostrazione delle scritture del bilancio mensile riferendole alla gestione annuale. *Tale dimostrazione delle entrate e delle spese avviene mediante dei flussi telematici che sono trasmessi dal tesoriere*.

- Le informazioni trasmesse alla Corte dei conti sono utilizzate con le finalità di:
  - *Controllo contabile dell'operato delle amministrazioni pubbliche;*
  - *Monitoraggio della finanza pubblica;*
  - *Verifica di attività di gestione realizzate dalle amministrazioni pubbliche*

- Tali informazioni non sono tuttavia le uniche utilizzate dalla Corte dei Conti e prodotte dalla Banca d'Italia, a queste, infatti si aggiungono le informazioni sulla finanza locale elaborate dal SIOPE.

Le finalità della rendicontazione

Finalità

Dimostrazione dell'utilizzo del saldo del Conto Disponibilità

Processo di informatizzazione

Strumenti

- ***Bilancio Mensile***
  (art. 604 Regolamento di Contabilità Generale dello Stato)
- ***Flussi telematici***

Destinatario: MEF-RGS

Il conto riassuntivo del Tesoro

- Il conto riassuntivo del Tesoro (C.R.T.) rappresenta i rapporti reciproci tra la gestione del bilancio e quella di Tesoreria dimostrando in che misura l'una finanzia l'altra.
- Tale documento espone, per il periodo di riferimento, le riscossioni e i pagamenti eseguiti dal Tesoriere per conto del Tesoro e degli altri enti in tesoreria imputandoli alla gestione del bilancio dello Stato o a quella della tesoreria.
- Il C.R.T. si articola in due sezioni:
  - *La prima espone fornisce il quadro d'insieme della gestione del Tesoriere e il complesso delle partite debitorie e creditorie della tesoreria. Nella sezione sono inoltre contenute due tavole di raccordo con il saldo di cassa del settore statale e con le emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e medio/lungo termine.*
  - *La seconda sezione riporta tavole di dettaglio relative alla gestione del bilancio e a quella della tesoreria che danno dimostrazione delle singole componenti caratteristiche delle due gestioni.*

Il conto riassuntivo del Tesoro

- Il conto riassuntivo del Tesoro è stato rivisto a partire dal 2017 (decreto legislativo n. 90 del 2016)
- I flussi riferiti alla gestione del bilancio statale sono distinti secondo le classificazioni correnti della struttura del bilancio;
- I flussi riferiti alla gestione della Tesoreria statale sono distinti a seconda che costituiscano il formarsi o l'estinguersi di partite debitorie o creditorie;
- In apposite tabelle, elaborate dalla RGS, sono fornite informazioni sull'integrazione tra i dati della gestione del bilancio con quelli della gestione di tesoreria, nonché il raccordo con il dato del debito statale e con il saldo di cassa del settore statale

- Il dati del Conto Riassuntivo sono pubblicati in formato aperto ai sensi dell'art. 68 del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Conto Riassuntivo del Tesoro

Tavola A: Movimento generale di cassa

dal 1 gennaio - al 31 dicembre 2022

	Incassi	Pagamenti	Differenze
Gestione di bilancio			
Entrate finali	658.022.019.625,25		
Spese finali		820.889.078.323,28	
Rimborso prestiti		260.526.939.883,56	
Accensione prestiti	306.257.959.693,88		
Totale	**964.279.979.319,13**	**1.081.416.018.206,84**	**-117.136.038.887,71**
Gestione di tesoreria			
Debiti di tesoreria	3.026.171.133.343,21	2.906.944.141.818,66	119.226.991.524,55
Crediti di tesoreria	479.467.242.860,54	481.558.195.497,38	-2.090.952.636,84
di cui: Disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria	*79.610.925.002,81*	*87.248.358.732,64*	*-7.637.433.729,83*
Totale	**3.505.638.376.203,75**	**3.388.502.337.316,04**	**117.136.038.887,71**
Decreti ministeriali di scarico			
TOTALE GENERALE	**4.469.918.355.522,88**	**4.469.918.355.522,88**	
per memoria: Totale complessivo al netto della Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria	4.390.307.430.520,07	4.382.669.996.790,24	7.637.433.729,83

Conto Riassuntivo del Tesoro

Tavola B: Gestione tesoreria – Partite Debitorie

dal 1 gennaio - al 31 dicembre 2022

Partite debitorie	al 31 dicembre 2021	Incassi	Pagamenti	al 31 dicembre 2022
B.O.T e gestione della liquidità				
Buoni ordinari del Tesoro (valore nominale)	113.491.452.000,00	139.369.835.000,00	141.685.334.000,00	111.175.953.000,00
Operazioni su mercati finanziari (raccolta)	0,00	10.000,00	10.000,00	0,00
Operazioni pronti contro termine (raccolta)	0,00	204.120.937.786,50	186.652.334.803,12	17.468.602.983,38
Totale	**113.491.452.000,00**	**343.490.782.786,50**	**328.337.678.803,12**	**128.644.555.983,38**
Conti correnti e Contabilità speciali (**)				
Conti di soggetti esterni alla P.A.(*)	218.117.902.356,04	244.359.167.384,81	218.915.096.316,39	243.561.973.424,46
Conti correnti di enti della P. A.(*)	263.506.096.536,06	684.716.894.338,60	641.275.122.211,98	306.947.868.662,68
Contabilità speciali	90.794.320.280,21	1.089.248.839.907,60	1.076.927.114.565,16	103.116.045.622,65
Contabilità speciali di T.U.	145.195.536.291,35	471.936.428.308,76	466.171.106.303,24	150.960.858.296,87
Totale	**717.613.855.463,66**	**2.490.261.329.939,77**	**2.403.288.439.396,77**	**804.586.746.006,66**
Altre operazioni				
Ordini di pagamento per trasferimento fondi	912.456.499,50	6.247.942.490,77	6.952.607.052,57	207.791.937,70
Titoli emessi da esitare	442.212.940,29	185.074.623.924,50	167.158.019.379,61	18.358.817.485,18
Partite diverse	283.659.531,55	1.074.682.418,15	1.190.737.083,64	167.604.866,06
Depositi di terzi	15.376.755,96	21.771.783,52	16.660.102,95	20.488.436,53
Totale	**1.653.705.727,30**	**192.419.020.616,94**	**175.318.023.618,77**	**18.754.702.725,47**
TOTALE GENERALE	**832.759.013.190,96**	**3.026.171.133.343,21**	**2.906.944.141.818,66**	**951.986.004.715,51**

Conto Riassuntivo del Tesoro

Tavola C: Gestione tesoreria – Partite Creditorie

dal 1 gennaio - al 31 dicembre 2022

	al 31 dicembre 2021	Pagamenti	Incassi	al 31 dicembre 2022
Gestione disponibilità liquide				
Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria	37.503.156.560,48	79.610.925.002,81	87.248.358.732,64	29.865.722.830,65
Operazioni sui mercati finanziari (impieghi)	9.000.000.000,00	136.959.010.000,00	133.359.010.000,00	12.600.000.000,00
Operazioni pronti contro termine (impieghi)	0,00	9.219.904.872,37	9.169.417.192,37	50.487.680,00
Totale	**46.503.156.560,48**	**225.789.839.875,18**	**229.776.785.925,01**	**42.516.210.510,65**
Pagamenti da regolare				
Pagamenti urgenti e pagamenti ex art. 14 d.l. 669/1996	908.600.907,38	2.730.806.667,48	2.562.154.057,12	1.077.253.517,74
Cedole interessi B.O.T. (in corso di scadenza)	0,00	1.058.072.461,66	0,00	1.058.072.461,66
Anticipazioni a Regioni per finanziamento spesa sanitaria	17.608.944.747,33	16.653.395.995,12	16.757.600.868,82	17.504.739.873,63
Anticipazioni a Poste SpA - Convenzione Tesoro - Poste	4.036.211.756,47	193.335.239.241,12	192.445.491.652,57	4.925.959.345,02
di cui:				
Prelevamento fondi c/o tesoreria centrale	*200.300.093,24*	*95.454.573.762,86*	*95.153.168.991,49*	*501.704.864,61*
Giacenza di cassa	*3.835.911.663,23*	*97.880.665.478,26*	*97.292.322.661,08*	*4.424.254.480,41*
Anticipazioni a FEOGA ex d.lgs 165/1999	5.570.159.249,25	1.550.000.000,00	2.450.000.000,00	4.670.159.249,25
Anticipazioni a INPS ex art. 35 L. 448/1998	0,00	14.000.000.000,00	14.000.000.000,00	0,00
Servizio finanziario prestiti esteri	0,00	4.930.289.632,98	4.720.237.915,94	210.051.717,04
di cui:				
Interessi e commissioni	-	*4.149.731.827,94*	*4.072.401.966,92*	*77.329.861,02*
Rimborso di prestiti	-	*780.557.805,04*	*647.835.949,02*	*132.721.856,02*
Titoli stralciati in corso di regolazione	159.553,75	288.836.882,87	288.878.550,22	117.886,40
Altri pagamenti da regolare	459.216.632,89	14.486.766.368,55	3.253.649.100,39	11.692.333.901,05
Totale	**28.583.292.847,07**	**249.033.407.249,78**	**236.478.012.145,06**	**41.138.687.951,79**
Altri crediti				
Pagamenti per conto di amministrazioni statali dotate di autonomia di bilancio, da rimborsare sui rispettivi conti correnti	5.067.881.450,74	5.651.611.599,58	7.721.707.706,83	2.997.785.343,49
Sovvenzioni del Tesoro alle Poste da regolare	33.628.831.727,81	0,00	4.300.000.000,00	29.328.831.727,81
Partite diverse	248.493.333,97	1.083.336.772,84	1.190.737.083,64	141.093.023,17
Totale	**38.945.206.512,52**	**6.734.948.372,42**	**13.212.444.790,47**	**32.467.710.094,47**
TOTALE GENERALE	**114.031.655.920,07**	**481.558.195.497,38**	**479.467.242.860,54**	**116.122.608.556,91**

Ampliamento dell'area della spesa sotto il controllo del bilancio dello Stato

- Eliminazione delle contabilità speciali o conti correnti di tesoreria: individuate con DPCM le gestioni operanti su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria da ricondurre al regime di contabilità ordinaria, con contestuale chiusura delle predette gestioni; si preclude la possibilità di apertura di nuove contabilità speciali;
- Estinzione, a decorrere dall'esercizio finanziario 2017, dei conti correnti di tesoreria centrale per i quali siano trascorsi almeno 3 anni dall'ultima movimentazione e non siano state effettuate ulteriori transazioni;
- Per le gestioni soppresse, le somme giacenti alla data di chiusura sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, per la nuova assegnazione nella competenza delle inerenti imputazioni di spesa o a nuove imputazioni appositamente istituite;
- Normativa speciale per la protezione civile;
- Sono escluse dalla soppressione le gestioni speciali come quelle relative alla PCM, autorizzate per legge, i programmi comuni tra più amministrazioni, enti, ecc. nonché i casi di urgenza e necessità

La riforma della Tesoreria dello Stato: il progetto di reingegnerizzazione delle procedure di incasso e pagamento

Il progetto: da dove siamo partiti

Negli ultimi anni il servizio di Tesoreria statale ha raggiunto importanti obiettivi in termini di dematerializzazione, informatizzazione e semplificazione delle procedure di incasso e pagamento

2006
- bonifici in entrata

2008
- mandato informatico;
- F24 EP

2009
- tesoreria unica telematica

2010
- cedolino unico

2014
- dematerializzazione quietanze di entrata

2015
- SOP

2016
- contabilità speciali
- ordinativi su o/a
- portale di tesoreria

2019
- spese fisse
- incassi e pagamenti dall'estero
- costituzione depositi con bonifico

2020
- svincolo depositi provvisori
- superamento vaglia speciale per rimborsi crediti d'imposta
- dematerializzazione rendicontazione TF

Il progetto di reingegnerizzazione delle procedure di incasso e pagamento: gli obiettivi

Passaggio ad un colloquio su reti aperte

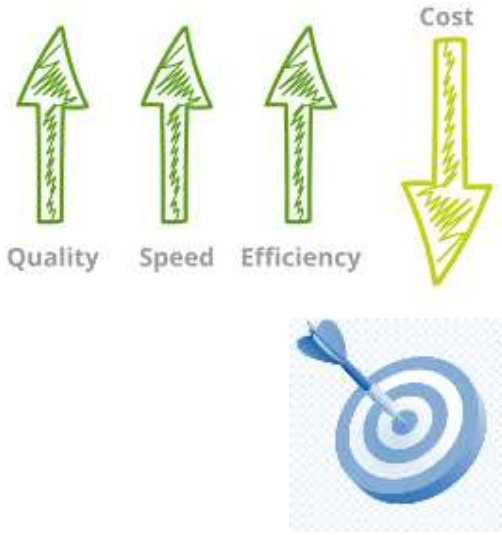
Migrazione a piattaforme *industry standard* (obiettivo originario)

Ammodernamento tecnologico e ridisegno dei processi di business

Semplificare il colloquio con le PA mediante un unico formato di scambio delle informazioni (OPI)

Razionalizzare i processi di pagamento e incasso anche alla luce dei nuovi sistemi gestionali di RGS (ERP – INIT)

Contenere i costi e i rischi operativi del servizio di tesoreria



Il programma RETES e il progetto disposizioni

Parco applicativo TES

Migrazione

MIPS

Innovazione

Revisione critica dei processi

Contenimento Costi e Rischi

Reingegnerizzazione procedure di Tesoreria

Gestione delle anagrafiche dei conti

Rendicontazione

Trattamento delle disposizioni

Sfruttamento patrimonio informativo

Atti impeditivi/ Crediti documentari

Ambiti del progetto «Disposizioni»

- Gestione incassi e pagamenti
- Colloquio con gli interlocutori istituzionali
- Interazione con POLIS – GEPA – I.GE.CO

Il colloquio costante tra le istituzioni coinvolte

Semplificazione processi

Comitato interistituzionale con **RGS** e **Corte dei Conti**

(costituzione di 6 sottogruppi tematici)

Aggiornamento normativo

MEF
- Tesoro
  - Debito Pubblico
- RGS
- DAG

Ministeri
- Difesa
- Esteri
- Interni
- Altri Ministeri

Agenzie fiscali e INPS

Amministrazioni periferiche e CS

Altri interlocutori
- Poste e CDP
- Presidenza del Consiglio-AISE
- Amministrazioni Autonome

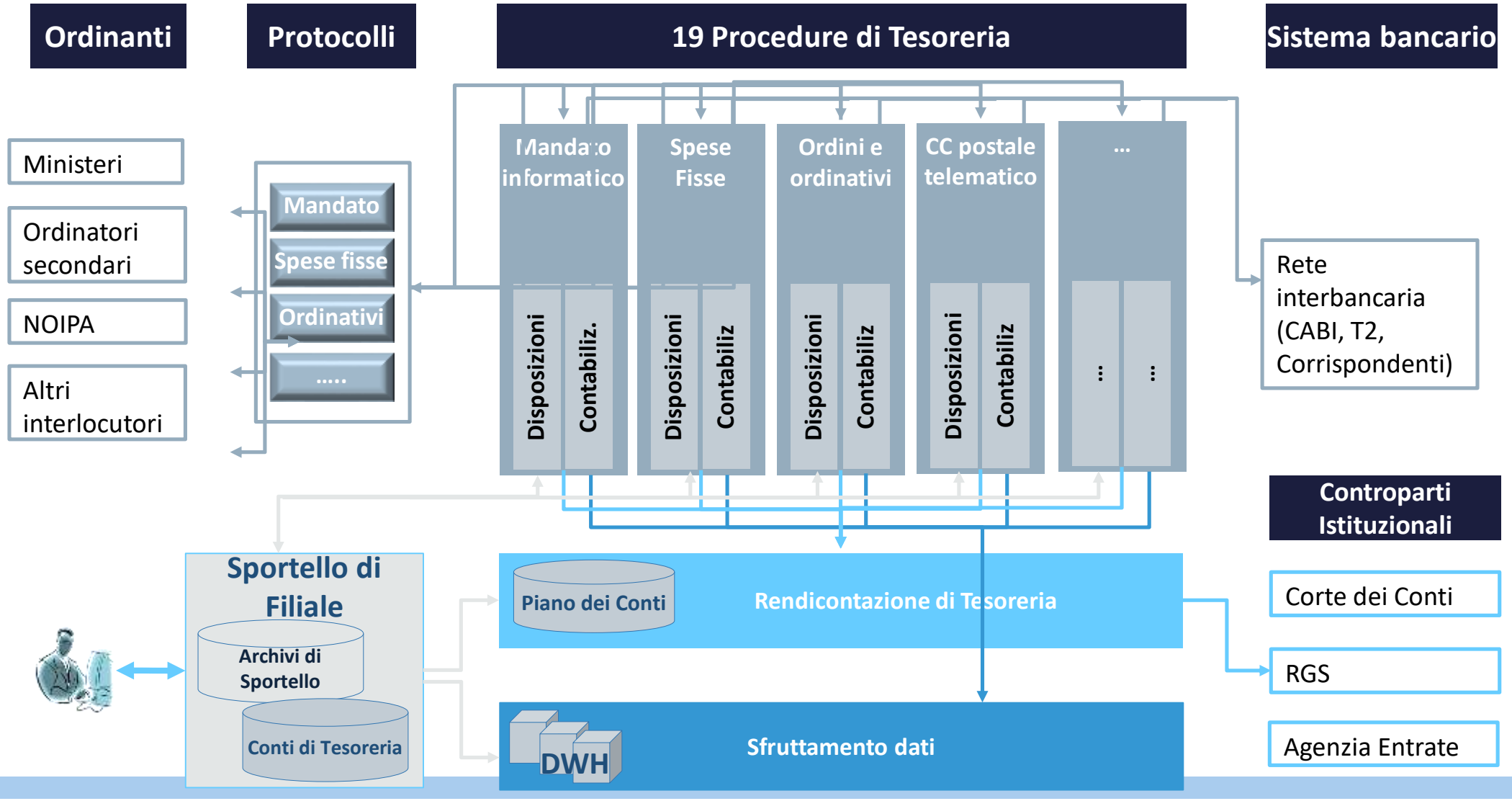
I risultati della collaborazione interistituzionale

Revisione dei processi all'interno delle PA e in Banca d'Italia

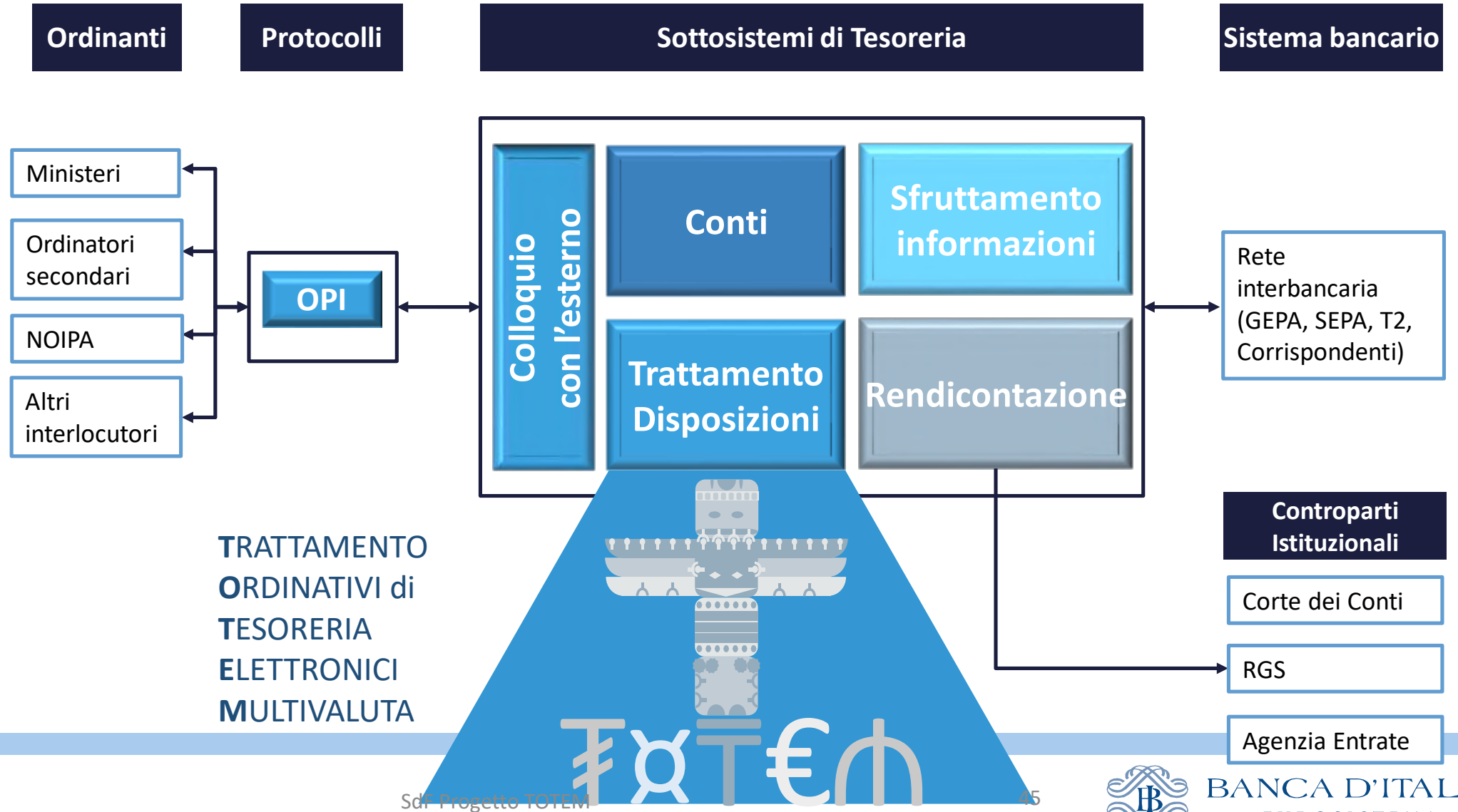
- Superamento principali manualità (gestione CCP, operazioni in contanti allo sportello, vaglia, etc.)
- Armonizzazioni procedure per incassi e pagamenti in euro e valuta
- Adozione dello standard OPI (Ordinativo di Pagamento e Incasso L. 196/09) nei flussi
- Gestione completamente informatica dei pagamenti urgenti e in conto sospeso

- Armonizzazione con i progetti evolutivi di RGS e Corte dei Conti
- Revisione dell'assetto normativo

RETES architettura «as is»



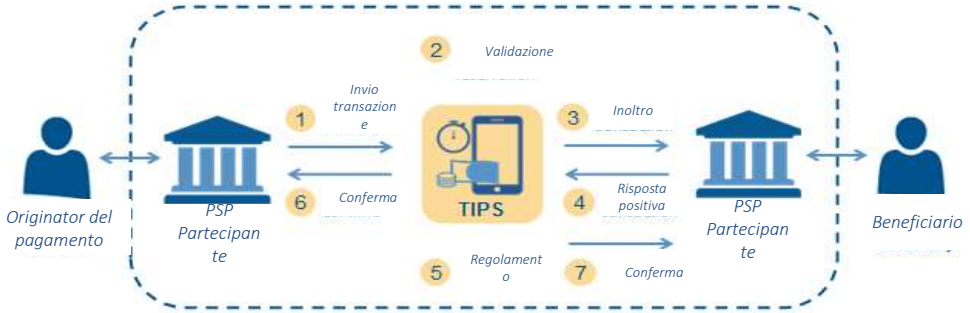
RETES – architettura «to be»



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

La Tesoreria oltre l'orizzonte: gli instant payments

La Tesoreria oltre l'orizzonte: gli *instant payments* pubblici



Benefici per
- l'economia
- la PA
- l'utenza

Per l'economia

l'impatto di una massa critica di pagamenti consentirebbe di:

- diffondere una cultura dell'innovazione nei processi di pagamento
- accelerare il ritorno sugli investimenti effettuati dai PSP

Per la PA:

- Rapidità di regolamento (P2G) e maggiore disponibilità dei servizi
- Gestione tempestiva dei pagamenti non andati a buon fine
- Possibilità di incassi quasi in tempo reale (P2G)

Per cittadini e imprese:

- Estensione della disponibilità dei servizi → 24/7/365
- Possibile integrazione del processi di pagamento con le Request-to-Pay
- Tempestività dei pagamenti (P2G)

TEACHING VIII

28 giugno

«Il monitoraggio dei flussi finanziari pubblici attraverso la Tesoreria e SIOPE e lo sfruttamento dei dati»

Sandro Momigliano

Banca d'Italia

Il monitoraggio dei flussi finanziari pubblici attraverso la Tesoreria e SIOPE e lo sfruttamento dei dati

Sandro Momigliano

Banca d'Italia - Servizio Tesoreria dello Stato

Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Politiche, Seminario Jean Monnet, 28 giugno 2023

Indice

- Gli indicatori di finanza pubblica
- Il monitoraggio del fabbisogno
- SIOPE SIOPE+
- Sfruttamento e analisi dei dati: alcuni esempi

3

Indicatori di finanza pubblica

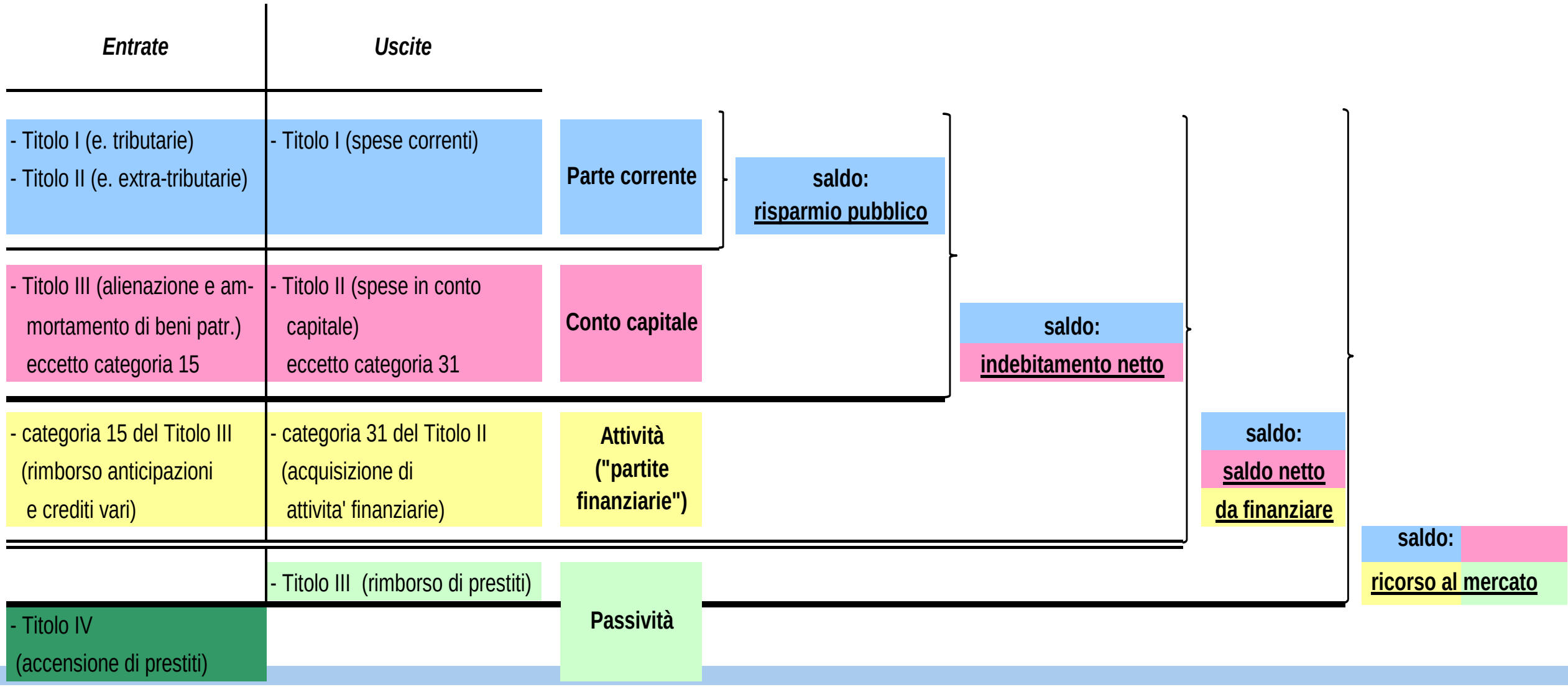
4

I saldi del bilancio dello Stato

- **Risparmio pubblico**: differenza tra entrate correnti (tributarie ed extra-tributarie) e spese correnti.
- **Indebitamento (o accreditamento) netto:** saldo del conto economico = differenza tra entrate finali (al netto della riscossione dei crediti) e spese finali (al netto delle acquisizioni di attività finanziarie).
- **Saldo netto da finanziare:** differenza tra entrate finali e spese finali
- **Ricorso al mercato:** saldo netto da finanziare + rimborso di prestiti.

5

I saldi del bilancio dello Stato: uno schema



6

Il settore statale

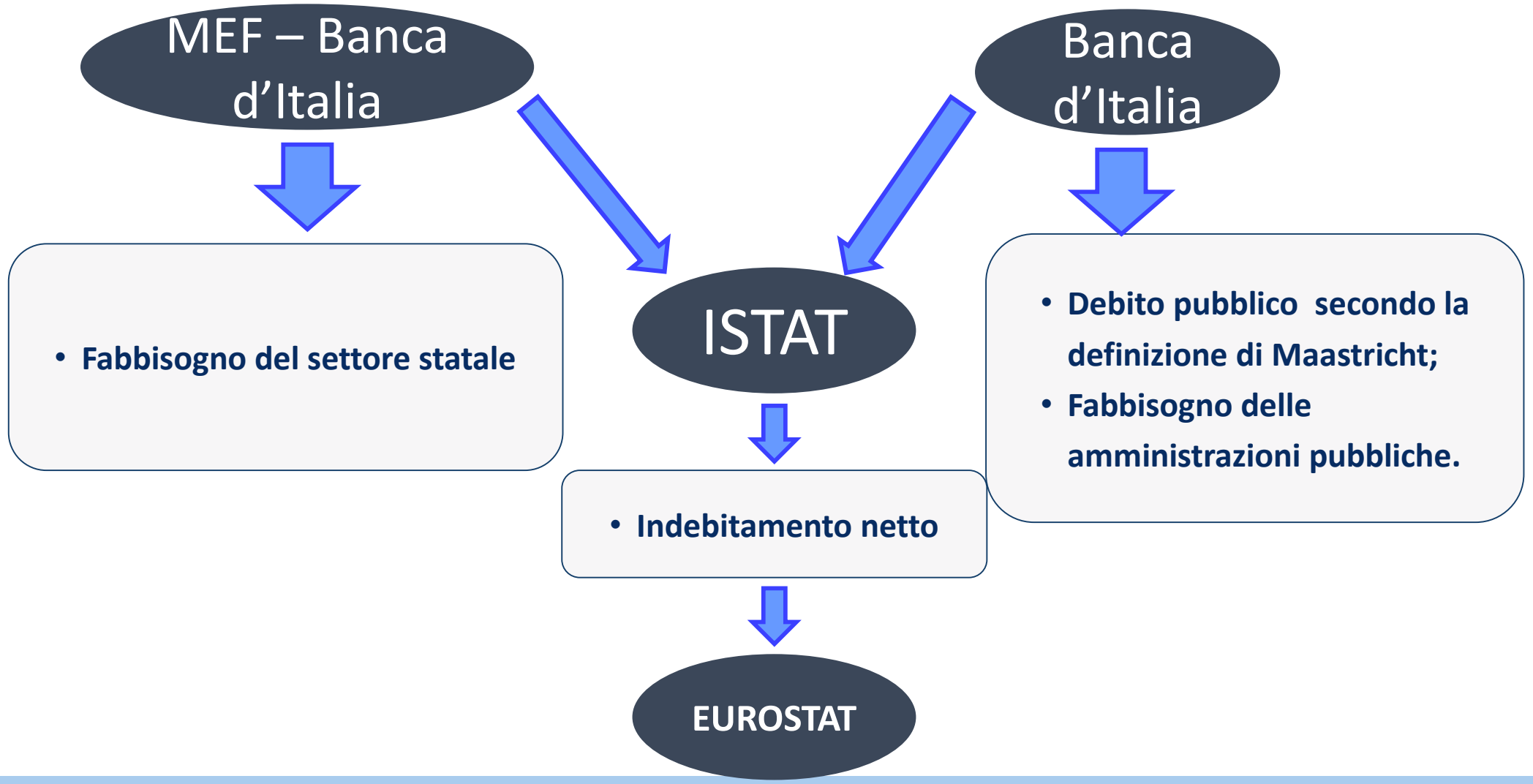
Conto di cassa del settore statale: consolidamento tra i flussi generati dal **bilancio dello Stato** e quelli relativi alla **gestione di tesoreria statale**.

Saldo di riferimento: **fabbisogno (o disponibilità) del settore statale =** eccedenza dei pagamenti sugli incassi (o il contrario) con riferimento al complesso delle operazioni (**correnti, in conto capitale e finanziarie**).

7

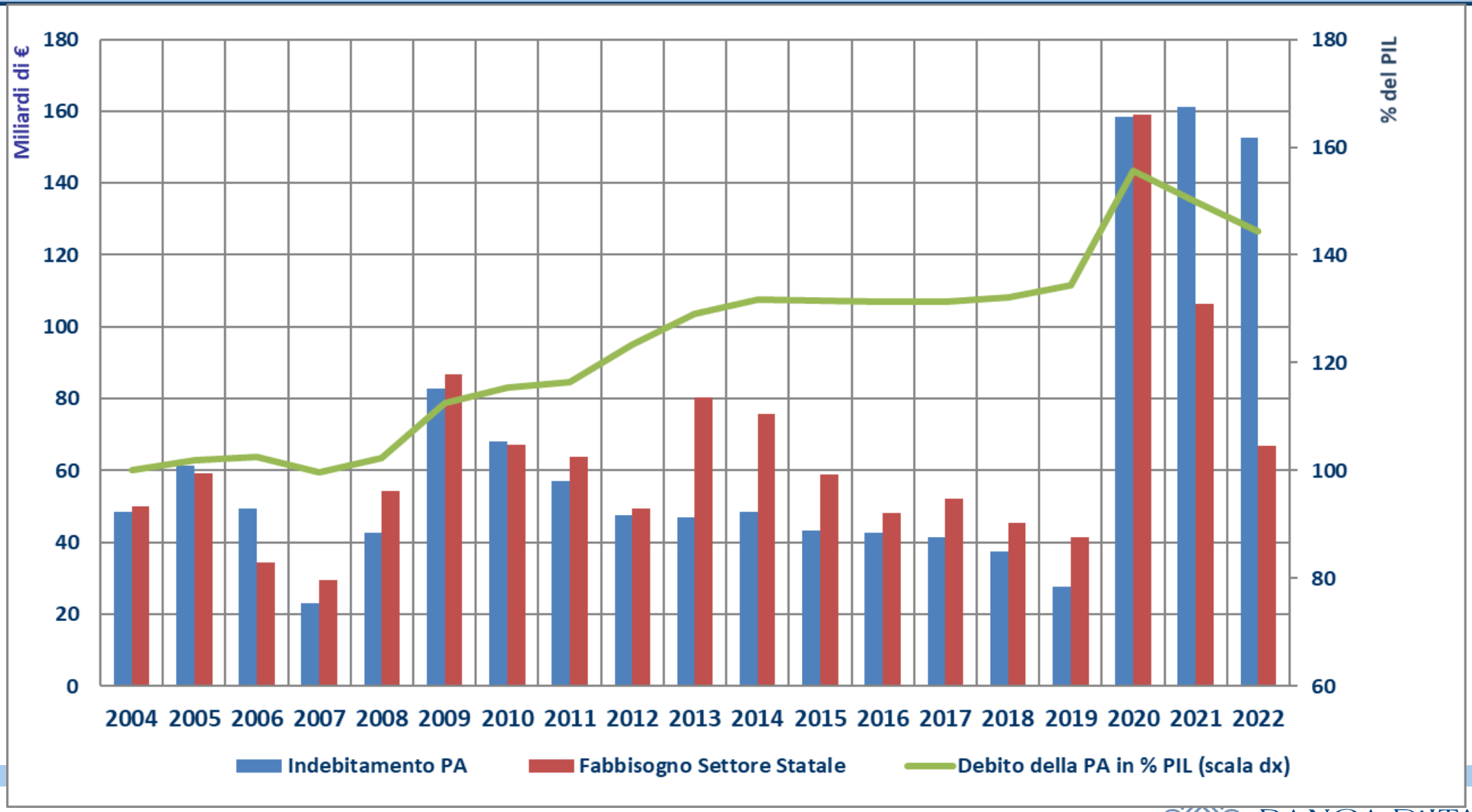
Gli indicatori di finanza pubblica nella UE

I soggetti coinvolti nel calcolo



8

Relazione tra indebitamento, fabbisogno e debito pubblico



9

Il monitoraggio del fabbisogno e della liquidità del Tesoro

10

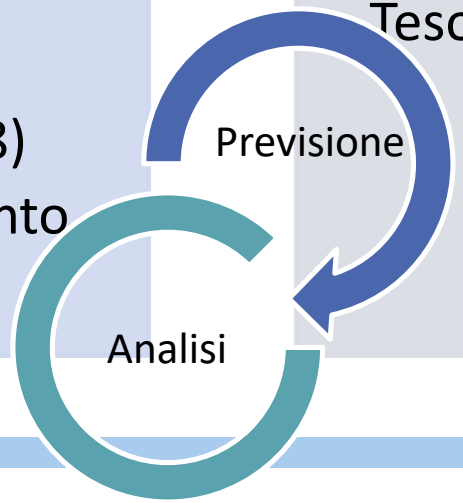
Le grandezze di riferimento

IL FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE (FSS)

- Il FSS esprime la quantità di risorse finanziarie che il Settore Statale richiede al resto dell'economia per coprire gli squilibri finanziari che si originano nell'ambito dello svolgimento delle proprie attività istituzionali. (*I principali saldi di finanza pubblica*, Balassone, Mazzotta, Monacelli, in *Strumenti e metodi*, n.1, RGS - 2008)
- Indicatore tempestivo dell'andamento complessivo dei conti pubblici

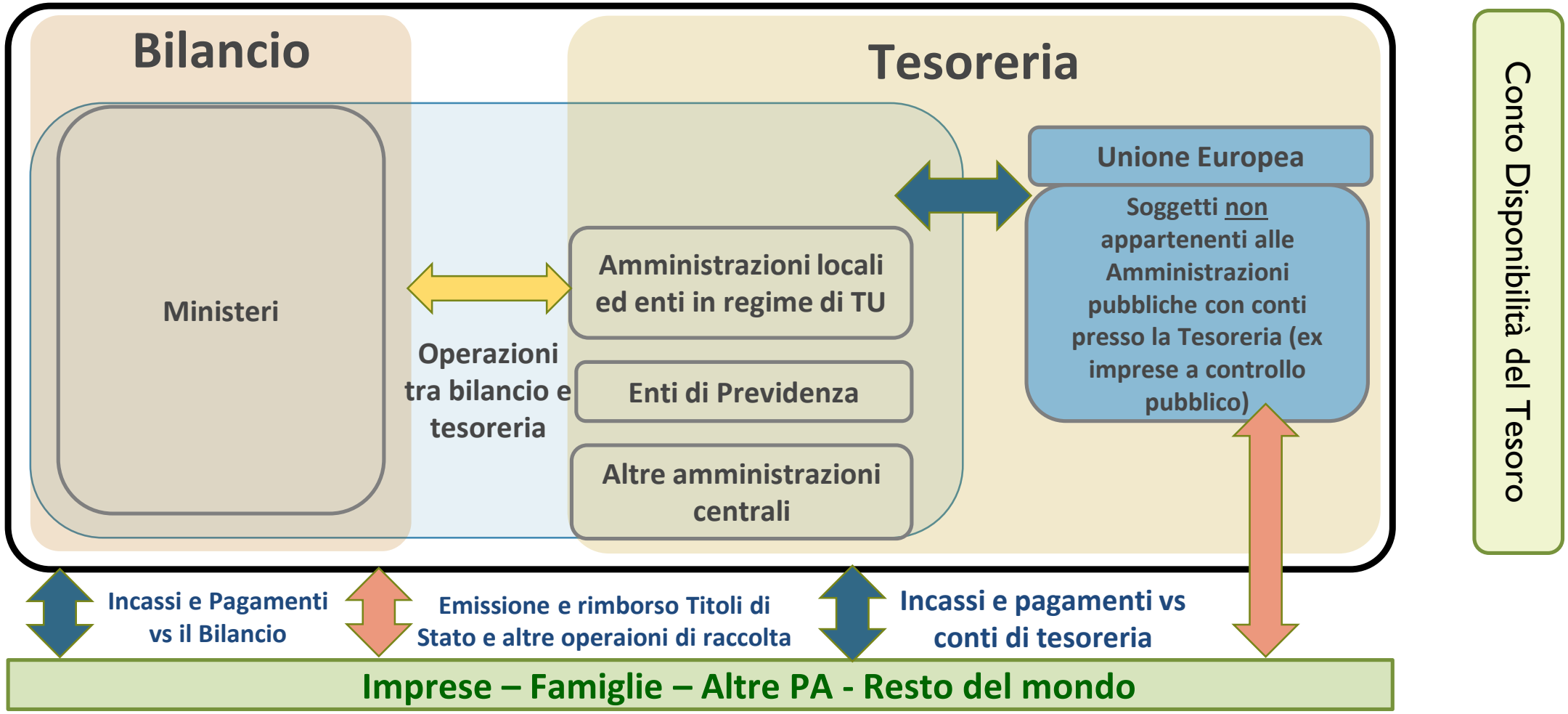
(IL FABBISOGNO DI) LIQUIDITA'

- Considera i movimenti di tutti i conti di Tesoreria (anche dei soggetti esterni alle AP, in particolare UE, Ferrovie, Poste e CDP)
- Misura la liquidità nel sistema economico (BM) creata o assorbita dal Tesoro



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

I flussi di tesoreria: una schema (frecce blu=> fabbisogno)



Perché (e per chi) monitoriamo fabbisogno e liquidità

Gestione della politica monetaria

Previsioni saldo giornaliero conto disponibilità su orizzonte mensile e trimestrale

- BCE
- OPM (operazioni politica monetaria)

Gestione della liquidità (cash & debt mgt)

Monitoraggio infragiornaliero c/disponibilità

Contributo proposta emissione

Previsioni liquidità

- Tesoro
- OPM (debito pubblico/OPTES)

Monitoraggio della finanza pubblica

Sit. Giorn. Di cassa

Analisi andamento FSS mensile (consuntivo)

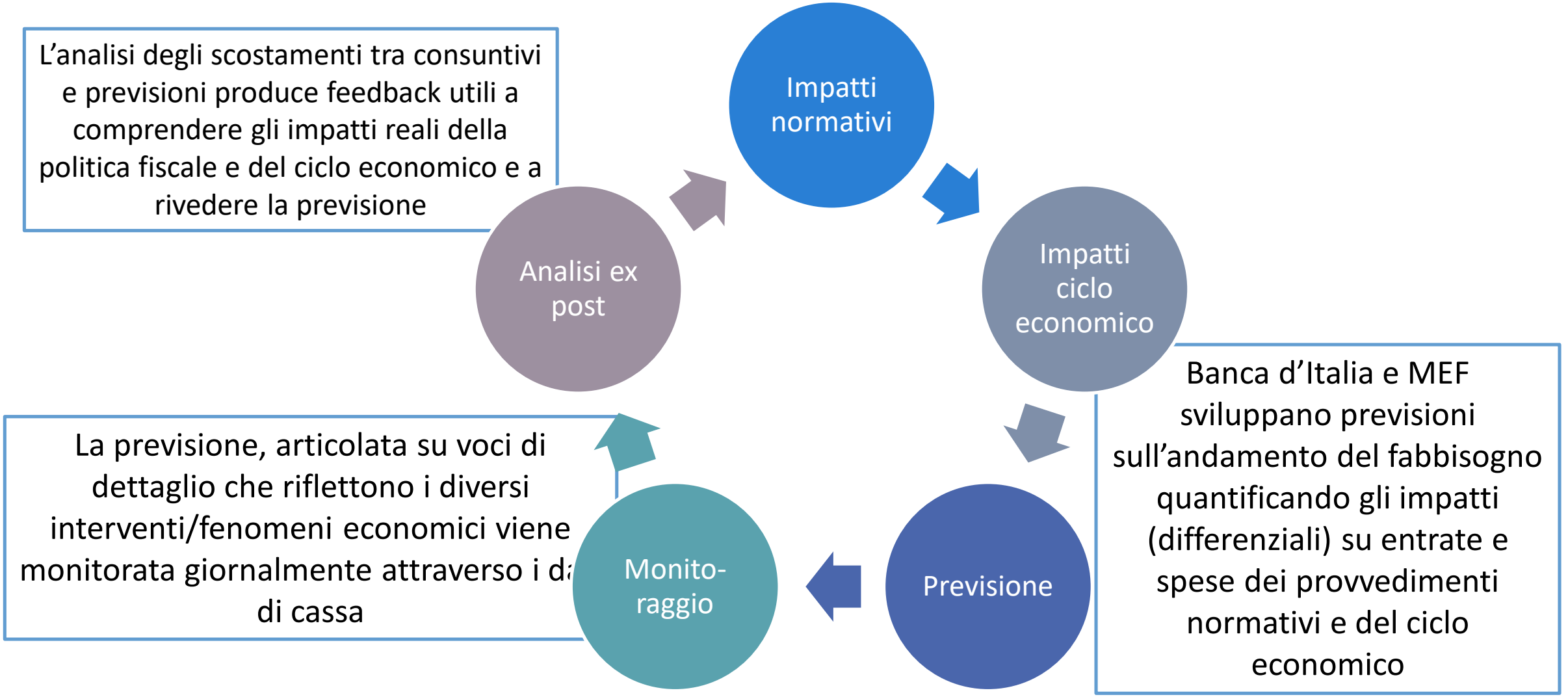
Previsione annuale FSS

Previsione mensile FSS

- RGS
- SEC (Fin. pubblica)

BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Il ciclo previsione - analisi



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

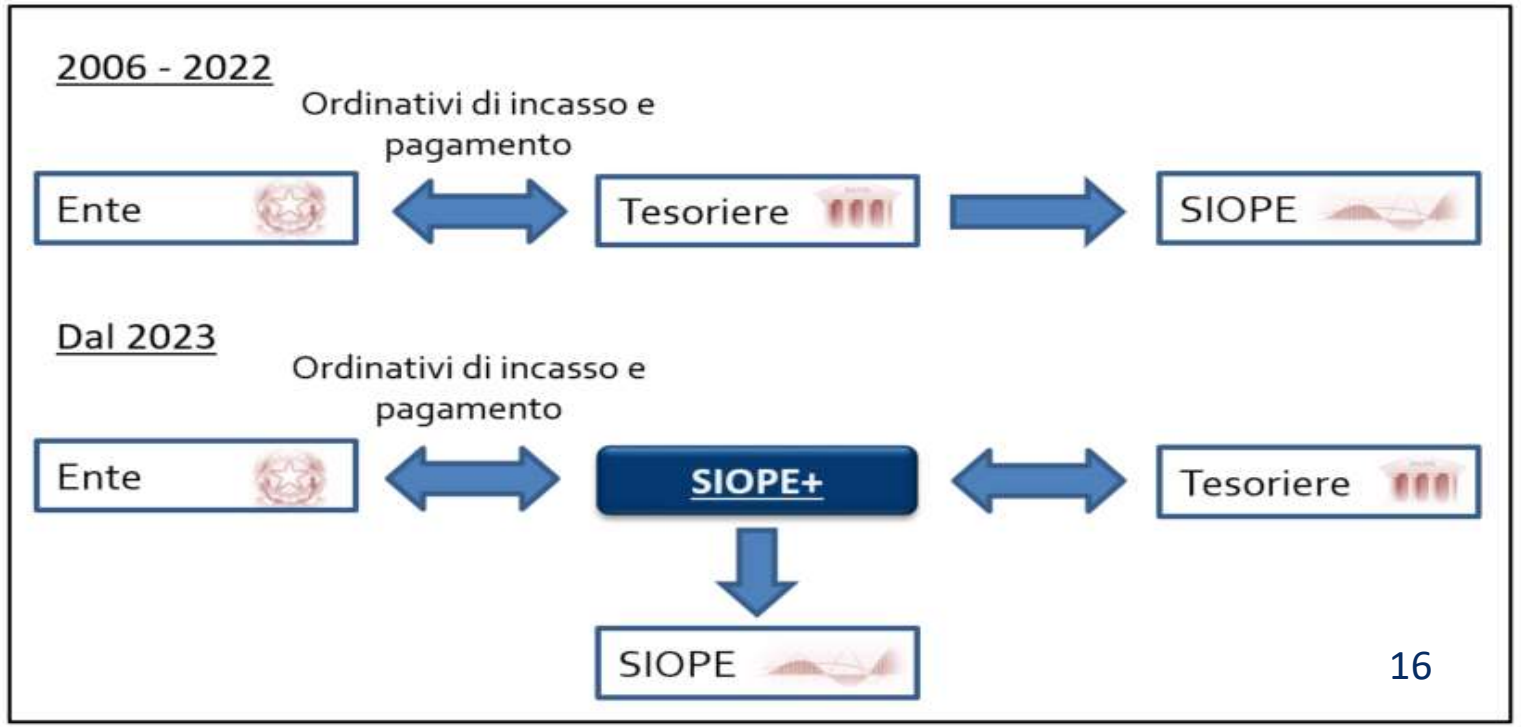
Il Siope e il Siope +

15

Siope: cos'è

SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici): banca dati che raccoglie gli **incassi e i pagamenti** delle Amministrazioni Locali, codificati secondo criteri uniformi (classificazione economica). Nasce dalla collaborazione tra la **Ragioneria Generale dello Stato** e la **Banca d'Italia**. È operativo dal 2006.

Fino al 2022 la banca dati era alimentata tramite segnalazioni delle **banche tesoriere.** Dal 2023 è alimentata attraverso la piattaforma SIOPE+.



Siope: l'utilizzo istituzionale

SIOPE: **principale strumento per il monitoraggio dei flussi di cassa** delle Amministrazioni Locali.

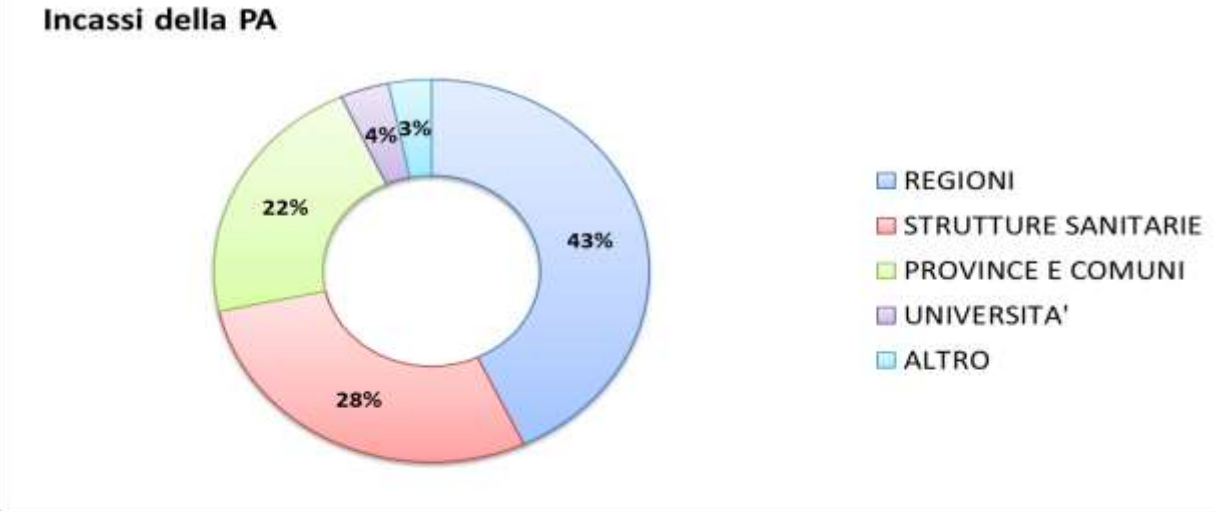
I **prospetti annuali** delle entrate e delle uscite sono **allegati dagli enti al proprio bilancio** (la differenza tra il documento contabile e i dati Siope non può essere superiore all'1%).

Nel dettaglio:

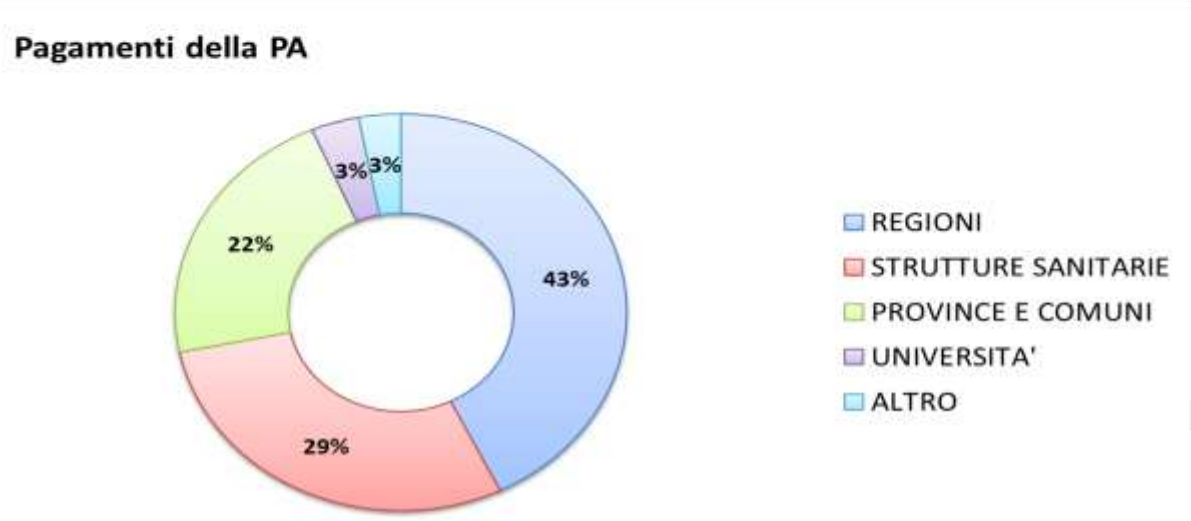
- ***MEF****: Relazione sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni pubbliche*
- ***Istat****: notifica indebitamento netto Eurostat*
- ***Corte dei Conti****: Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*

Siope: i comparti di enti che vi partecipano

Al SIOPE partecipano circa **10 mila enti pubblici** di diversa natura, in larga parte coincidenti con quelli territoriali, tra cui strutture sanitarie, regioni, province e comuni.

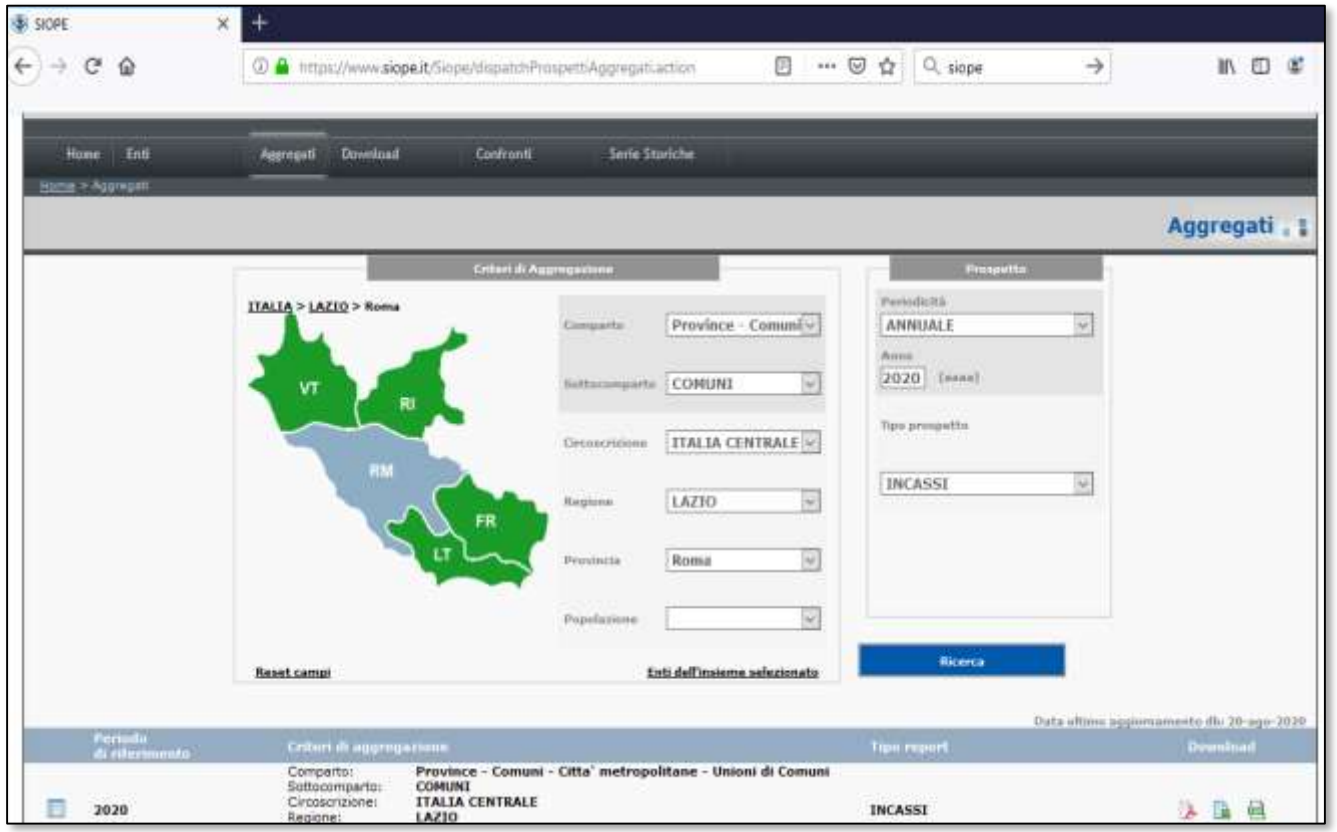


Il perimetro informativo del SIOPE copre gli incassi e i pagamenti di vari comparti della PA. I grafici mostrano un'analisi sui comparti principali per controvalori



Gli incassi e i pagamenti rilevati dal sistema SIOPE nel 2021 sono superiori ai 520 miliardi di euro per ciascuna delle due categorie

Siope: la ricerca libera di dati sul sito



www.siope.it

I dati del Siope sono disponibili in modalità '**open'** per tutti gli utenti/cittadini.
E' possibile ricercare incassi, pagamenti e disponibilità liquide (ovvero il saldo di cassa) per singolo ente o per aggregato di enti appartenenti ad una stessa categoria (es. regioni)

BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Il SIOPE+

20

Il ruolo della banca d'Italia in SIOPE+

Con l'obiettivo di **migliorare il monitoraggio dei conti pubblici** e per rispondere ai rilievi mossi all'Italia dall'UE sull'applicazione della Direttiva sui tempi di pagamento delle fatture da parte delle AP, la RGS ha chiesto alla Banca d'Italia di realizzare un sistema comune per acquisire dati affidabili sul fenomeno e seguirne gli andamenti.

Motivazioni del coinvolgimento

- **Gestore SIOPE**
- **Tesoriere dello Stato**
- **Ruolo di stimolo all'efficienza del sistema dei pagamenti pubblici**

21

SIOPE+: funzioni e obiettivi

È l'infrastruttura <u>attraverso cui vengono trasmesse tutte le disposizioni di incasso e pagamento</u> delle Amministrazioni pubbliche, realizzata per:

migliorare la conoscenza dei conti di cassa delle PA

→ ***Disponibilità di informazioni micro***

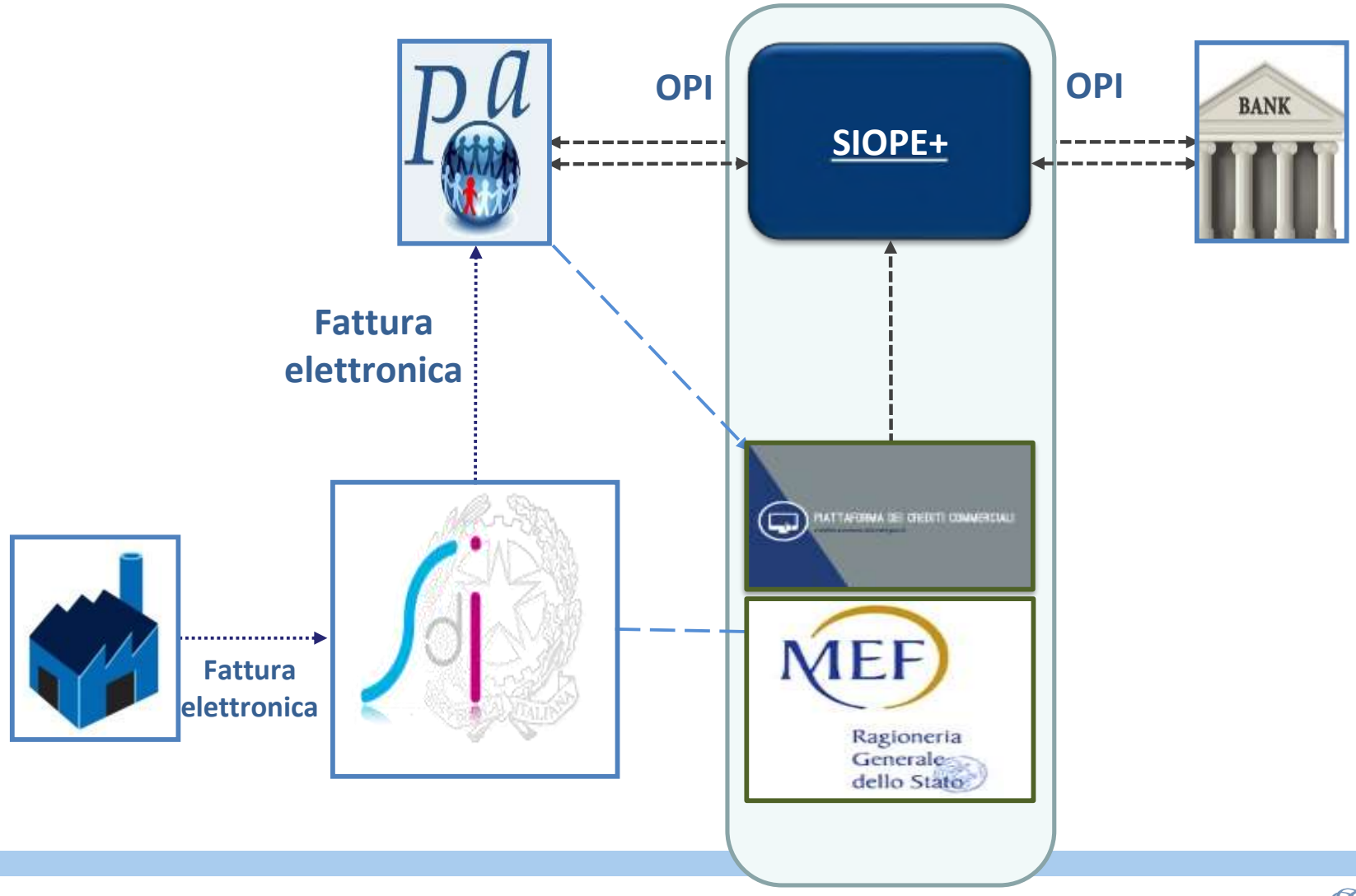
seguire nel continuo i pagamenti delle fatture delle PA

→ ***Alimentazione automatica della PCC, calcolo tempi di pagamento e stock dei debiti commerciali***

favorire la dematerializzazione e la standardizzazione del colloquio ente-tesoriere

→ ***Innovazione del sistema dei pagamenti pubblici***

SIOPE+ lo schema generale



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

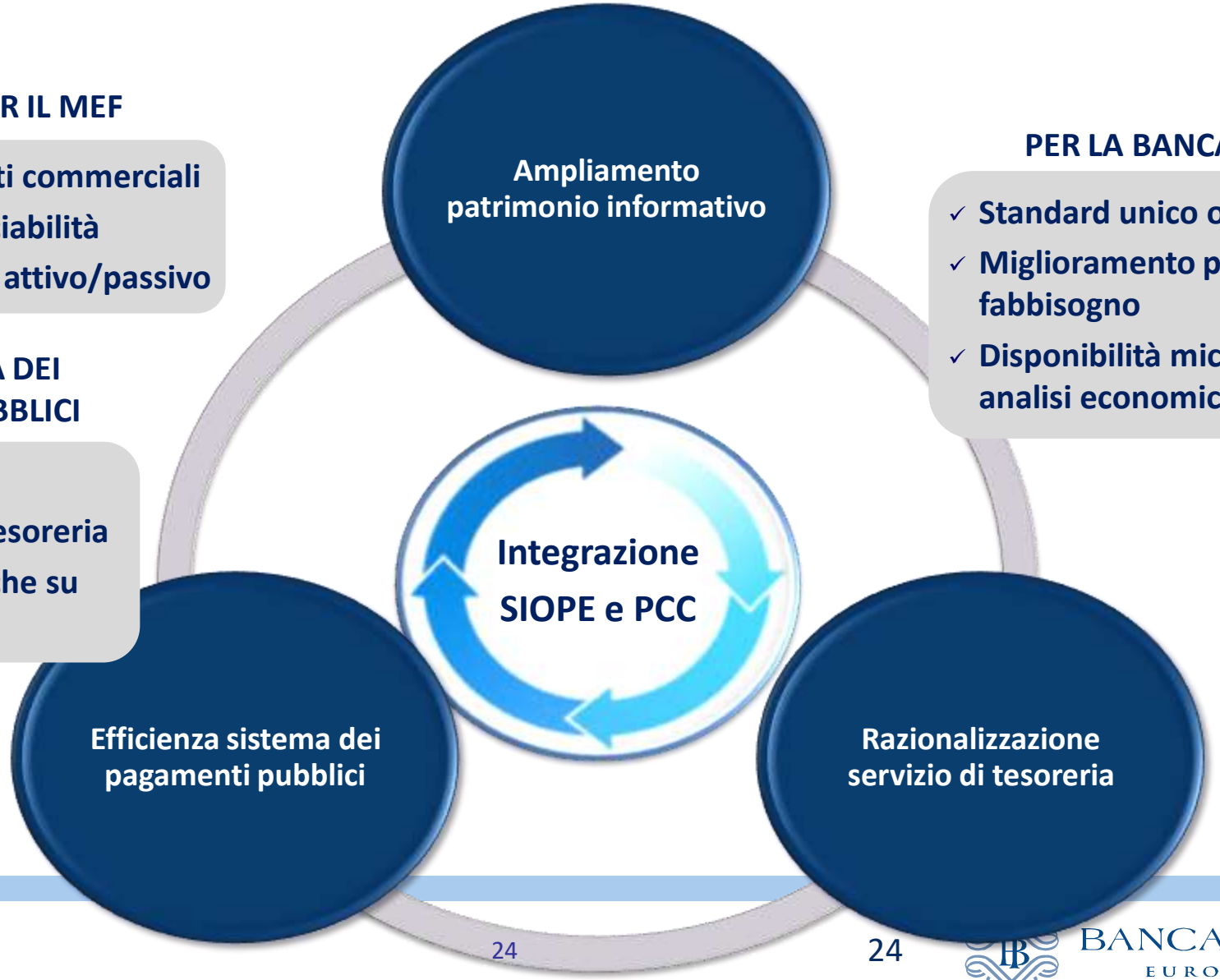
SIOPE+: i benefici

PER IL MEF

- ✓ Debiti commerciali
- ✓ Tracciabilità
- ✓ Ciclo attivo/passivo

PER IL SISTEMA DEI PAGAMENTI PUBBLICI

- ✓ Informatizzazione AP
- ✓ Contendibilità servizi tesoreria
- ✓ Miglioramento statistiche su SdP



PER LA BANCA D'ITALIA

- ✓ Standard unico ordinazione
- ✓ Miglioramento previsioni fabbisogno
- ✓ Disponibilità microdati per analisi economica

24

Alcune iniziative di sfruttamento dei dati

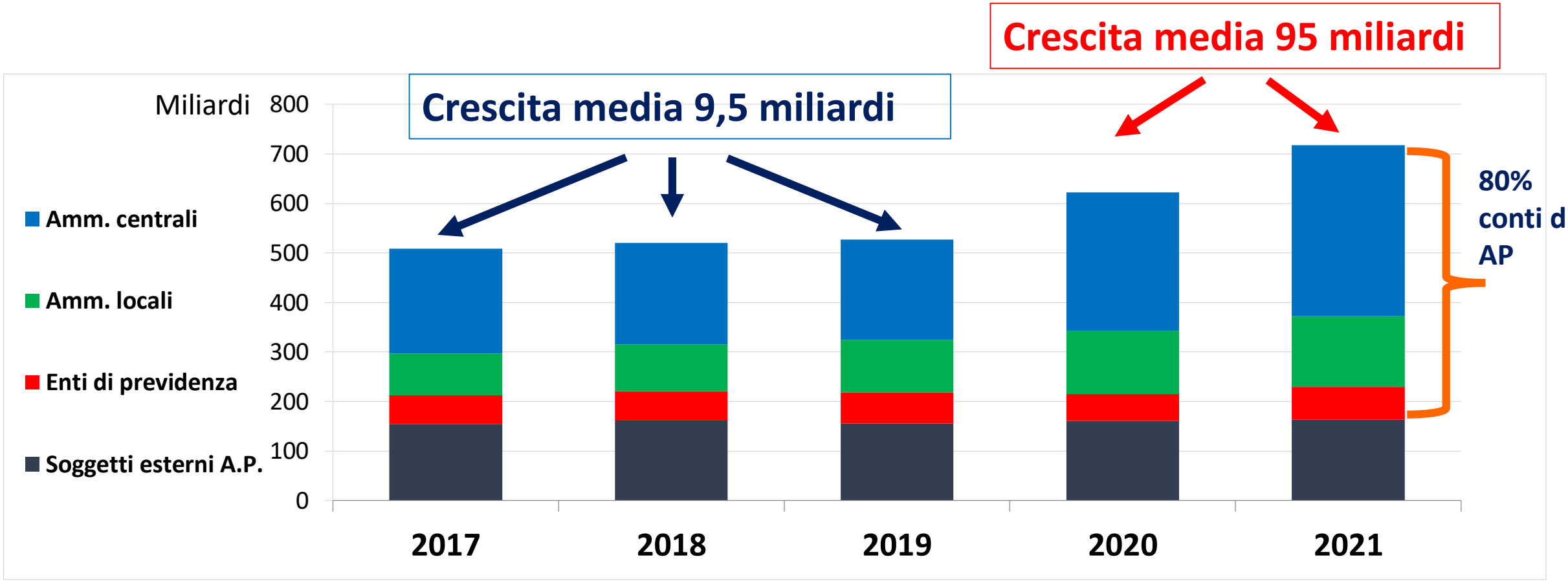
25

1. Analisi andamento saldi conti di Tesoreria «settorizzazione»

- Tradizionalmente i conti di Tesoreria sono organizzati secondo raggruppamenti gestionali:
  - Conti di Tesoreria Unica
  - Contabilità Speciali
  - Conti di Tesoreria Centrale
- Per l'analisi economica possono essere classificati secondo le diverse articolazioni della contabilità nazionale (SEC 2010) per le Amministrazioni Pubbliche (S.13):
  - Amministrazioni Centrali
  - Amministrazioni Locali
  - Enti di previdenza e assistenza sociale

Migliorare la trasparenza dei flussi e dei saldi finanziari pubblici, intermediati dalla Tesoreria, fornendo una chiave di lettura alternativa dei conti attraverso una classificazione per sottosettore istituzionale

1. Andamento nel tempo dei saldi dei diversi gruppi di conti…



«Il formarsi di saldi inutilizzati è indicativo delle difficoltà dei Ministeri delle finanze di ricevere informazioni tempestive dagli enti di spesa sull'uso dei fondi pubblici e quindi di poter esercitare il controllo» (Hashim e Allan, 2001)

1. La crescita dei saldi dei conti di Tesoreria

La presenza di **significative giacenze** sui conti di Tesoreria è un fenomeno fisiologico: le risorse sono accreditate sui conti con largo anticipo rispetto al momento dell'effettivo utilizzo e la Tesoreria ne consente un utilizzo pluriennale. Esempi: 1) accantonamento per oneri pluriennali a fronte di garanzie rilasciate; 2) trasferimenti statali per investimenti la cui spesa si protrae per più anni; 3) accrediti relativi a fondi rotativi.

La **crescita progressiva delle giacenze** di alcuni conti o gruppi di conti può essere collegata a fenomeni di diversa natura:

- Nel biennio 2020-21 per le Amm. Centrali riflette gli straordinari **trasferimenti dal bilancio italiano e da quello comunitario (NGEU)** per fronteggiare l'emergenza economica (prima pandemia poi crisi energetica) **non ancora completamente utilizzati**;
- Per le AL è invece collegata a: 1) vincoli di finanza pubblica (pareggio di bilancio); 2) applicazione di principi contabili improntati alla prudenza; 3) iter di spesa complessi e carenza di adeguate competenze tecniche.

1. La crescita dei saldi dei conti di Tesoreria

La crescita dei saldi dei conti di Tesoreria **non rappresenta di per sé un problema per la finanza pubblica**. Tuttavia il permanere di livelli elevati dei saldi di tali conti:

- rende **meno chiara la lettura del bilancio dello Stato** che – senza l'analisi della Tesoreria – fornisce un quadro parziale dell'attuazione della politica di bilancio;
- costituisce un **bacino di spesa potenziale** che, in assenza di vincoli alla spesa (come la regola del pareggio di bilancio), potrebbe accrescere in maniera non controllata il fabbisogno e l'indebitamento;
- **impedisce l'eventuale superamento del sistema di tesoreria unica**, che comporterebbe la fuoriuscita dal sistema di risorse molto elevate.

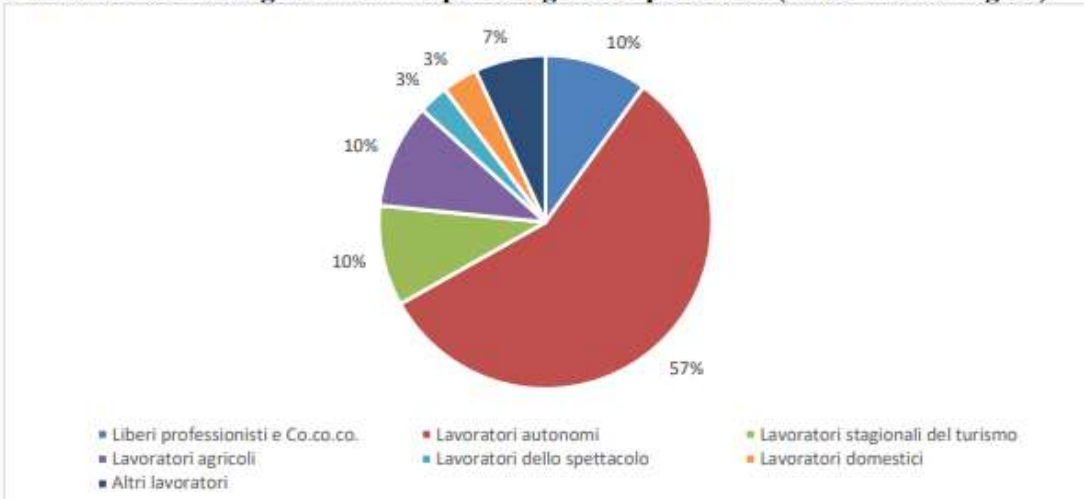
2. Approfondimenti tematici

BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Note Covid-19
25 febbraio 2021

L'EMERGENZA SANITARIA: IL SOSTEGNO A LAVORATORI, FAMIGLIE E IMPRESE EROGATO ATTRAVERSO LA TESORERIA DELLO STATO

Bonus INPS di sostegno al reddito per categorie di percettori (% sul totale erogato)



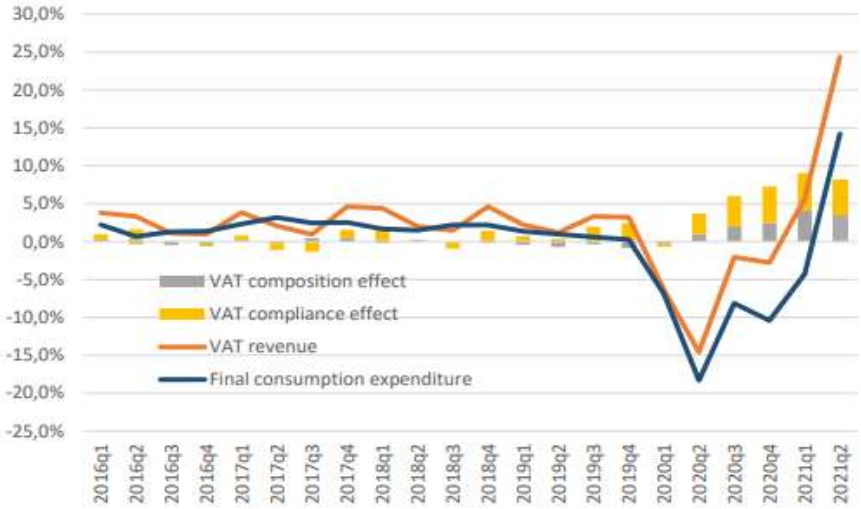
Fonte: elaborazioni su dati della Tesoreria dello Stato.

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Mind the Gap! The (unexpected) impact of COVID-19 pandemic on VAT revenue in Italy

Figure 1: VAT revenue and final consumption expenditure
(Quarter on same quarter a year ago - % changes)



Source: quarterly national accounts (Istat) and VAT revenue (State Treasury Service - Bank of Italy).

BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

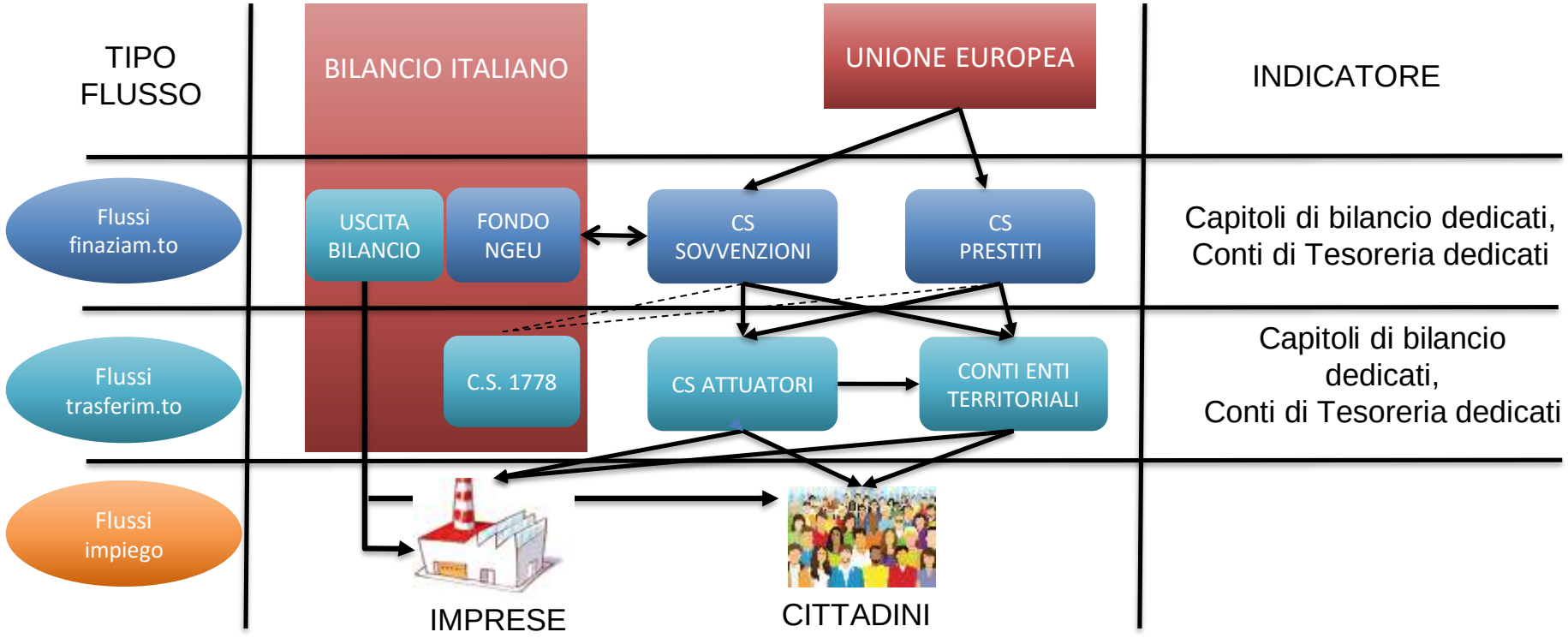
Il monitoraggio del PNRR

Il sistema ReGiS, sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato è lo strumento attraverso cui le Amministrazioni centrali e territoriali, gli uffici e le strutture coinvolte nell'attuazione possono adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo dei progetti finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

L'aggiornamento del portale deve avvenire mensilmente:

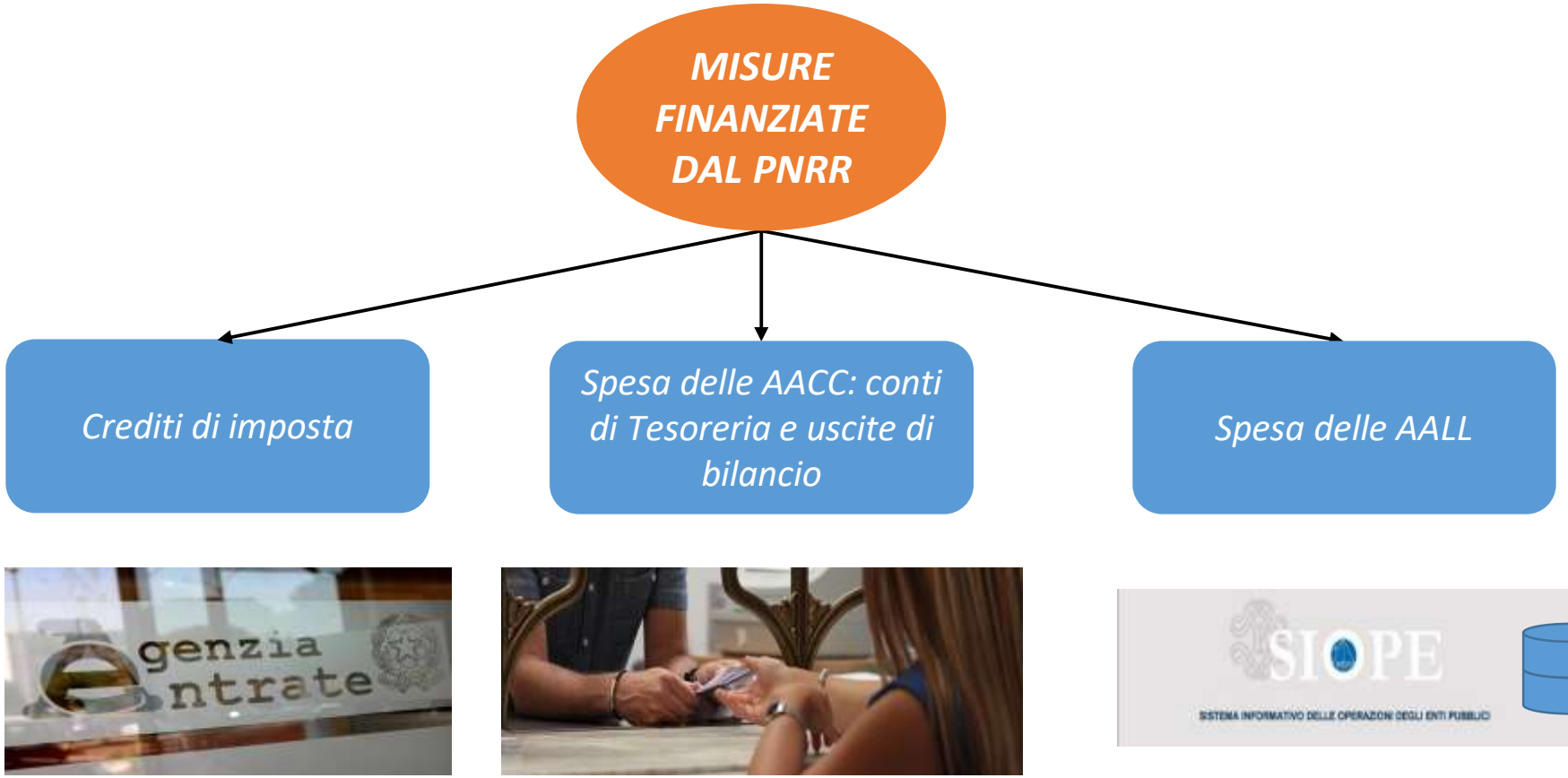
- i Soggetti attuatori devono caricare i dati di propria competenza entro i primi 10 giorni successivi alla conclusione del mese oggetto di monitoraggio;
- le Unità di Missione PNRR, istituite presso le Amministrazioni titolari, hanno 20 giorni di tempo per procedere con la validazione dei dati caricati.

UNA MAPPA DEI FLUSSI FINANZIARI DEL PNRR



Il PNRR finanzia interventi che si traducono in minori entrate o maggiori spese

Il PNRR finanzia interventi che si traducono in minori entrate o maggiori spese



…. grazie per la vostra attenzione….

08 giugno 2023

CORTE DEI CONTI EUROPEA

Corte dei conti europea

Presentazione

Collocazione

La Corte e le altre istituzioni dell'UE

Orientamenti politici

European Council

Potere legislativo

European Parliament

Council of the European Union

Potere esecutivo

Custode dei trattati

Iniziativa legislativa

European Commission

Potere giudiziario

CVRIA

Politica monetaria e vigilanza bancaria

EUROPEAN CENTRAL BANK

EUROSYSTEM

Audit esterno

CURIA RATIONIUM

CORTE DEI CONTI EUROPEA

Missione.

Svolge audit sulle finanze dell'UE
Funge da custode indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione
Revisore esterno indipendente dell'UE
Contribuisce a migliorare la gestione finanziaria dell'UE
Promuove la trasparenza e il rispetto dell'obbligo di rendiconto

Compiti.

* Il ruolo e i compiti della Corte sono descritti agli articoli 285, 286 e 287 del trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE)

Storia

1975
Trattato di Bruxelles
- Istituzione della Corte dei conti europea

1977
- La Corte inizia l'attività

1992
Trattato di Maastricht
- La Corte diventa un'istituzione dell'UE
- Introduzione della dichiarazione di affidabilità (DAS)

1997
Trattato di Amsterdam
- Rafforzamento dell'indipendenza della Corte
- Estensione dei poteri di controllo ad ulteriori settori d'intervento
- Potenziamento del ruolo della Corte nella lotta alle frodi

2001
Trattato di Nizza
- Aumento dell'importanza della cooperazione della Corte con gli organismi di audit nazionali
- Possibilità di formulare valutazioni specifiche, nell'ambito della DAS, per importanti settori d'intervento

2007
Trattato di Lisbona
- La relazione annuale è trasmessa simultaneamente al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali

Struttura della Corte dei Conti.

Presidenza

Funzioni di collegamento

Protocollo

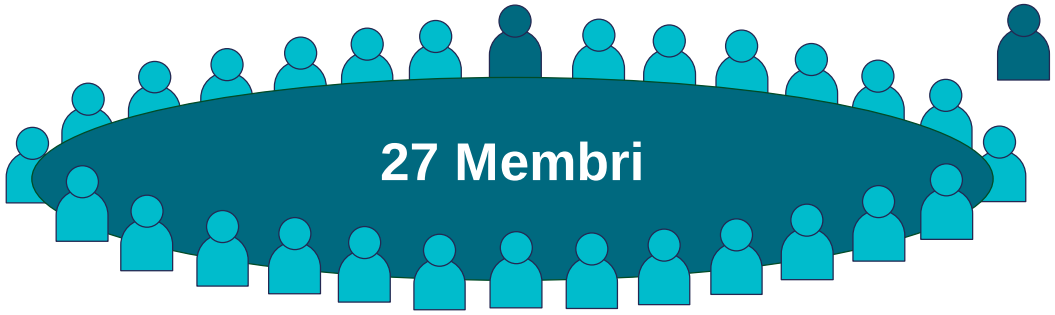
Comunicazione

Relazioni istituzionali

Strategia

Affari giuridici

Audit interno



Segretariato generale

Risorse umane

Finanze

Informazione, ambiente di lavoro e innovazione

Traduzione e servizi linguistici

Comitato per il controllo della qualità dell'audit

Sezione I

Uso sostenibile delle risorse naturali

Sezione II

Investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione

Sezione III

Azioni esterne, sicurezza e giustizia

Sezione IV

Regolamentazione dei mercati, Entrate, Ricerca e politiche interne, Istituzioni ed organismi dell'UE

Sezione V

Finanziamento ed amministrazione dell'Unione

L’attività di audit della Corte

Finanziamenti pluriennali dell’UE

Tipi di audit

Approccio

Organizzazione del lavoro

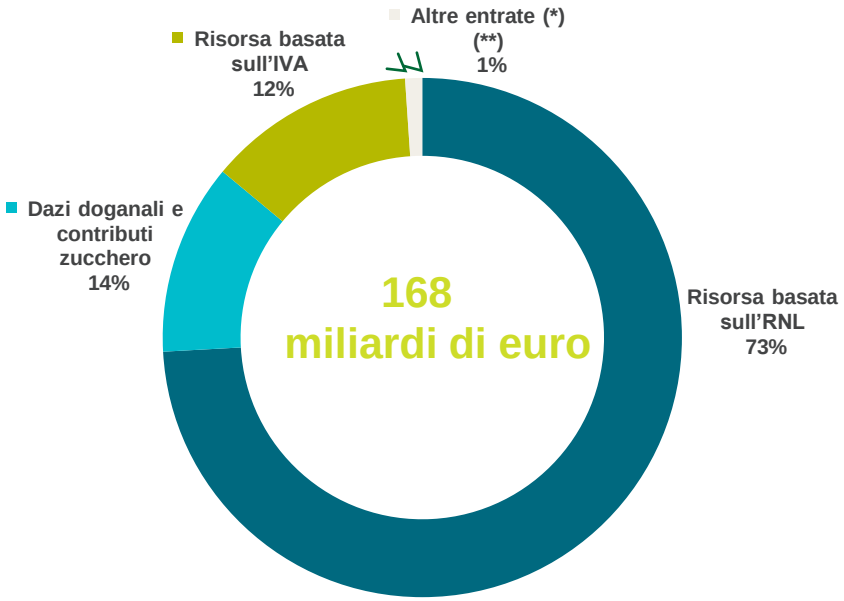
Finanziamenti pluriennali dell'UE

Nei prossimi sette anni l'Unione potrà spendere **1 800 miliardi di euro**, di cui **1 100 miliardi di euro** a titolo del **quadro finanziario pluriennale** 2021-2027 e fino a **750 miliardi di euro** nell'ambito dell'iniziativa "**Next Generation EU**", quale risposta dell'UE alla crisi dovuta alla COVID-19.

Nota: importi indicati ai prezzi del 2018.

Bilancio dell'UE nel 2021

Entrate



Spese

(*)= Multe e sanzioni per l'esercizio 2021 e Surplus dall'esercizio 2021 (9 e 1,7 miliardi di euro).
(**) = Breakdown of own resources accruing from plastic packaging waste pursuant to Article 2 paragraph (1) (c) of Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 (Chapter 1 7) for a total amount in 2021 of 5,8 billion euro.

Fonte: Bilancio generale dell'UE 2021 inclusi gli impatti dell' AB 06/2021.

Tipi di audit.

Audit selezionati (*relazioni speciali*)

Audit finanziario (SoA o DAS)

Affidabilità dei conti

Ottenere elementi che comprovino in quale misura le operazioni, le attività e le passività sono state contabilizzate e presentate nei rendiconti finanziari in modo completo, corretto ed esatto

Audit di conformità

Legittimità e regolarità delle operazioni

Ottenere elementi per accertare in che misura le operazioni relative alle entrate e alle spese dell'UE sono state eseguite conformemente alle disposizioni contrattuali e normative e calcolate in maniera corretta ed esatta

Controllo di gestione

Sana gestione finanziaria

Ottenere elementi probatori attestanti che i fondi UE sono stati utilizzati in maniera economica, efficiente ed efficace, offrendo un rapporto ottimale costi/benefici

Dichiarazione di affidabilità (*relazioni annuali*)

Approccio di audit della Corte.

Princìpi internazionali di audit

- Gli audit sono espletati secondo i princìpi internazionali di audit e di controllo della qualità
- La Corte partecipa attivamente alla definizione dei princìpi internazionali

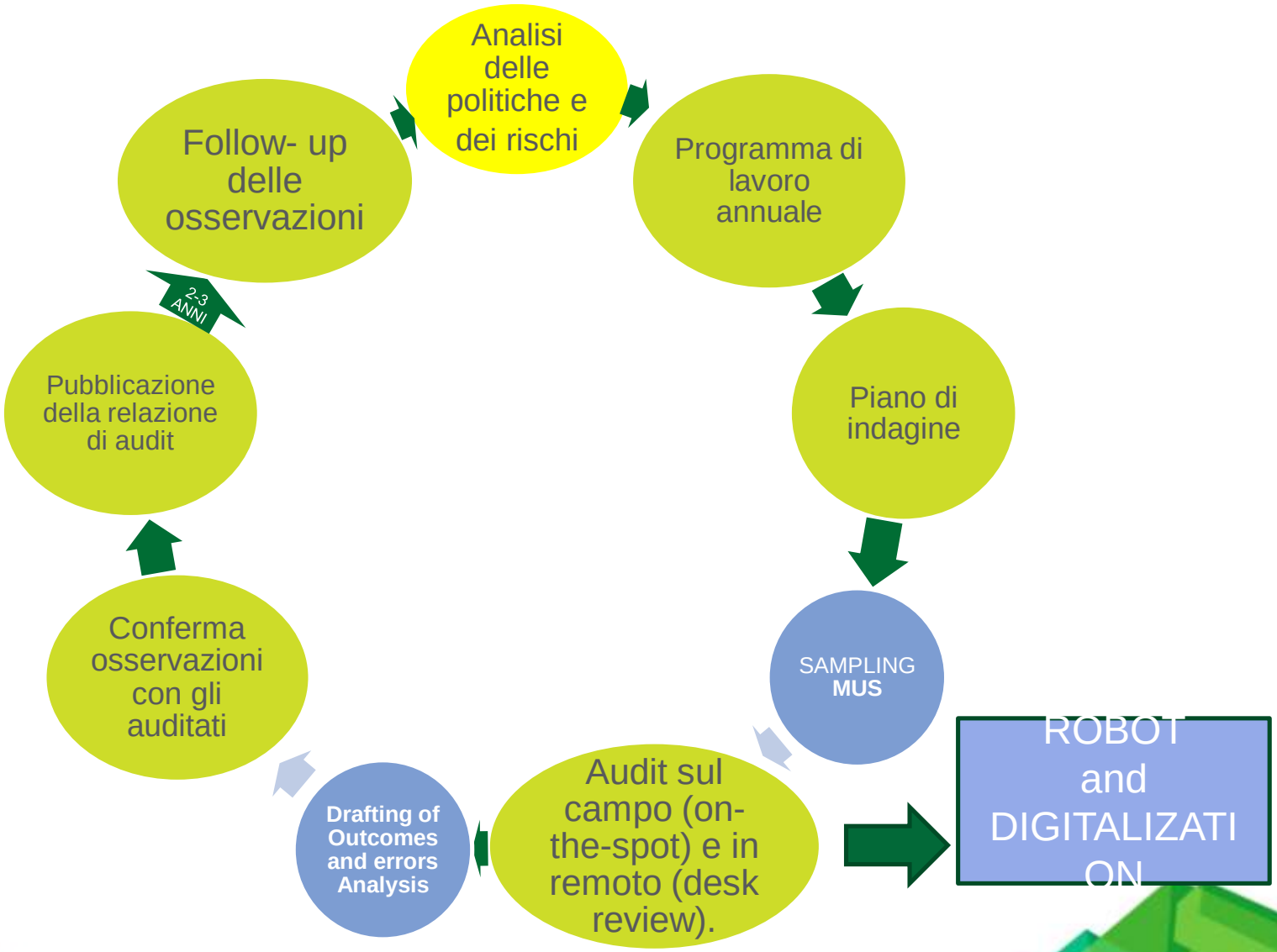
Dichiarazione di affidabilità

- Esame dei sistemi di supervisione e di controllo intesi a prevenire o individuare e correggere errori sotto il profilo della legittimità e della regolarità
- Verifica approfondita di un campione di operazioni (spese e ricavi)
- Se dai controlli dei sistemi risulta che questi sono affidabili, è sufficiente verificare un numero inferiore di operazioni per giungere a una conclusione attendibile

Controllo di gestione

- Per valutare i sistemi di gestione e monitoraggio e le informazioni vengono utilizzate varie metodologie di audit
- I criteri applicati sono basati sulla normativa e sui princìpi della sana gestione finanziaria
- La Corte seleziona i temi di audit che consentono con maggiore probabilità di individuare i potenziali miglioramenti da introdurre nella gestione di fondi dell'UE

Ciclo di Audit.



Approccio metodologico della Corte e MUS (*).

- la Corte esegue verifiche dirette delle operazioni sulla base di un **campione rappresentativo (MUS => Monetary Unit Sampling)**.

- Queste verifiche consentono alla Corte di **stimare in quale misura le operazioni all'interno della popolazione** interessata siano irregolari.

- **Vi è un errore quando** l'operazione (a qualsiasi livello) è:

  - il risultato di calcoli non corretti;

  - oppure non e conforme a un requisito normativo o a una disposizione contrattuale.

(*) Source: *ECA Annual Report 2017.*

MUS sampling e analisi degli errori.

- Il campione di audit è estratto in modo da poter stimare il livello di errore nell'insieme della popolazione controllata.

- La Corte esamina domande di aiuto o pagamenti più cospicui selezionando, mediante **campionamento per unità monetaria (MUS)**, alcuni elementi (ad esempio, le fatture di un progetto, le parcelle dichiarate nella domanda di aiuto di un agricoltore, rendicontati in un progetto, etc.) da sottoporre ad audit all'interno di singole operazioni.

- Pertanto, nel caso siano esaminati elementi che fanno parte di un progetto o della domanda inoltrata da un agricoltore, il tasso di errore indicato per questi elementi non costituisce un tasso di errore per il progetto o la domanda dell'agricoltore sottoposti a controllo, ma contribuisce alla **valutazione complessiva della spesa dell'UE** (**estrapolazione statistica**).

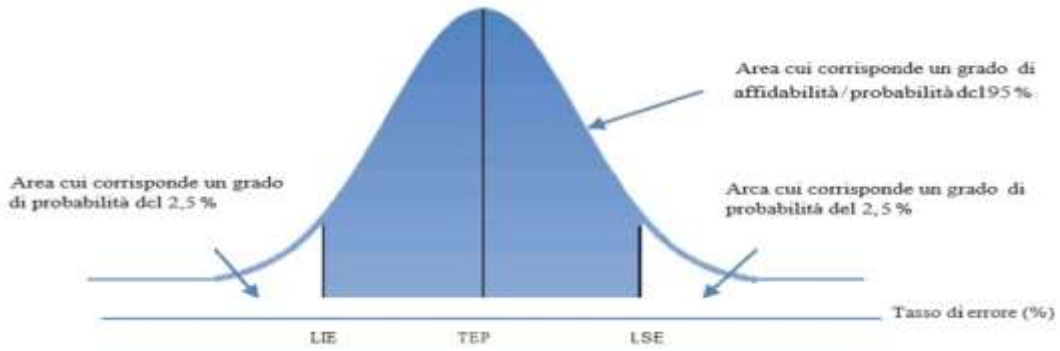
Tipologia di errori.

- L’errore estrapolato fornisce alla Corte dei Conti Europea una stima probabilistica degli **errori estrapolati sull’intera popolazione indagata** al fine di individuare vari livelli di errori:

  - ✓ limite inferiore dell'errore (LIE);
  - ✓ Tasso di errore più probabile (TEP);
  - ✓ Limite superiore dell’errore (LSE).

- La Corte adotta un livello di affidabilità del 95%. Il lavoro è impostato e pianificato sulla base di una soglia di rilevanza del 2%.

Campionamento MUS e analisi degli errori.



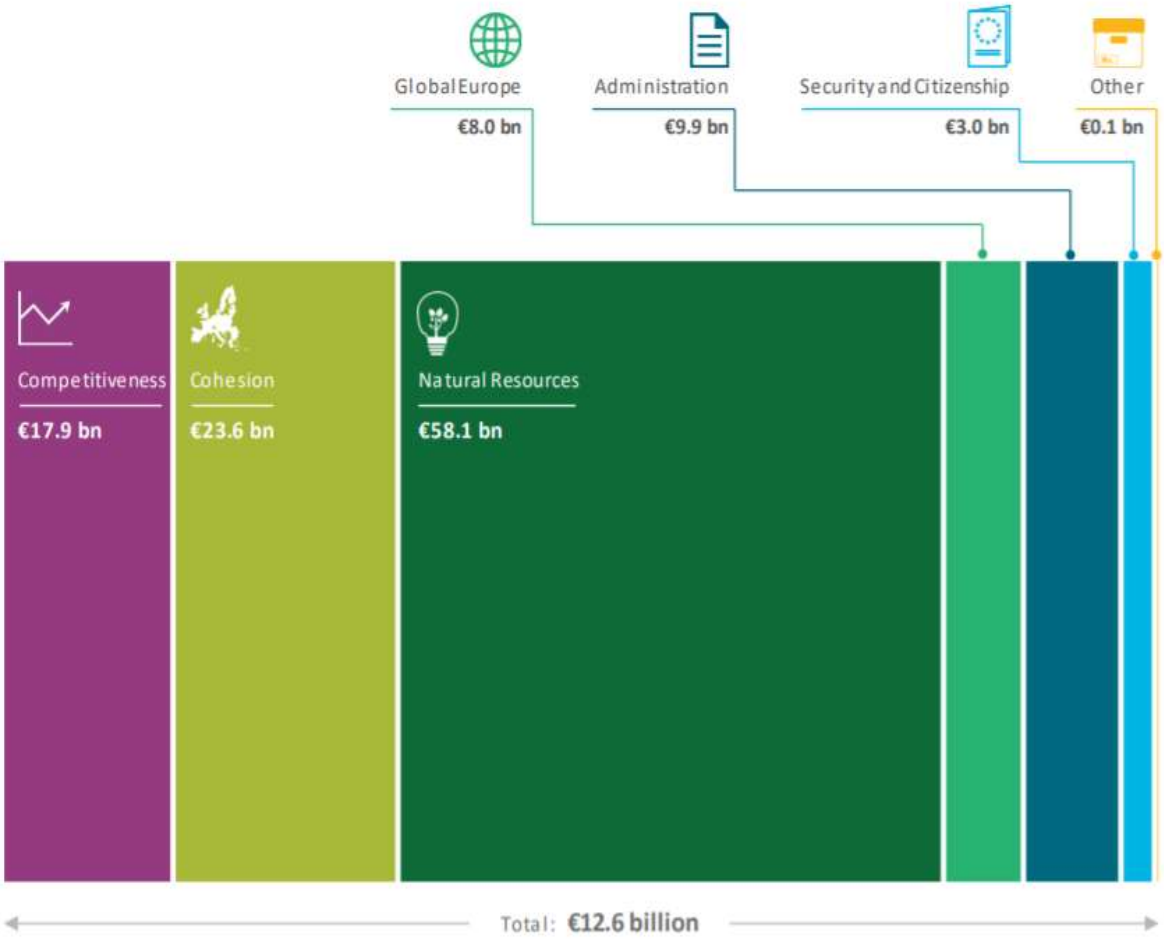
- La Corte adotta un livello di affidabilità del 95%. La percentuale della superficie ombreggiata sotto la curva indica quindi la **probabilità che il livello di errore nella popolazione sia compreso tra il LIE e l'LSE**.

- Grazie agli audit svolti nel 2015 si può formulare un giudizio: per l'insieme delle spese nel 2015, la migliore stima della Corte sul livello di **errore è del 3,8 %** (2,7% nel 2020), livello di errore pervasivo per la popolazione controllata (i.e.: Nel Governo Federale USA il livello di errore nel 2015 è stato di 4,4%).

- **N.B.:** Il livello di errore stimato varia in base ai capitoli di spesa !

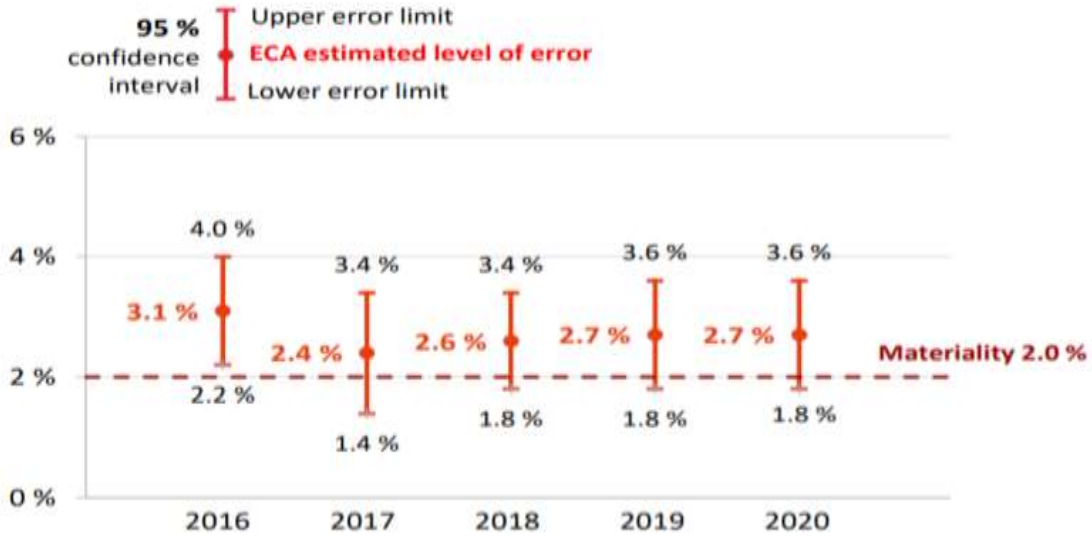
Statistiche annuali. Livello di spesa auditato:

Figure 1 – 2018 expenditure audited



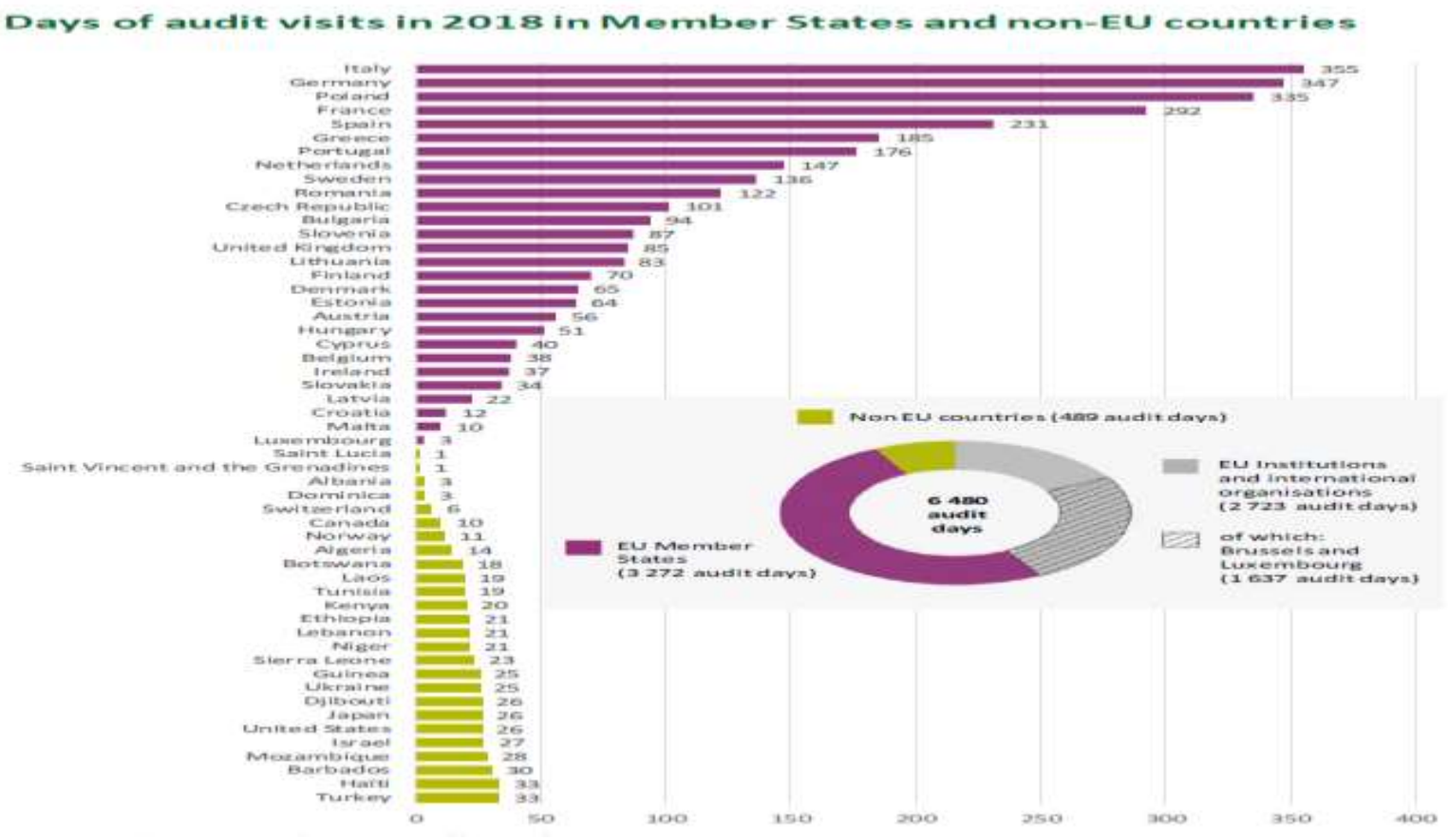
Statistiche annuali. Livello di errore stimato per capitolo di spesa 2016-2020 (AAR ECA 2020).

Figure 2 – Estimated level of error for the EU budget as a whole (2016-2020)



For the financial year 2020, we estimated the level of error for expenditure as a whole to be between 1.8 % and 3.6 %. The mid-point of this range, known as the 'most likely error', is 2.7 %, the same as for the financial year 2019.

Statistiche giorni di audit 2018 per Stato Membro e Paesi Terzi (AAR18 di ECA).



During the years of Covid19 2020 and 2021 some of the audit missions were hold in remote audit from Luxembourg.

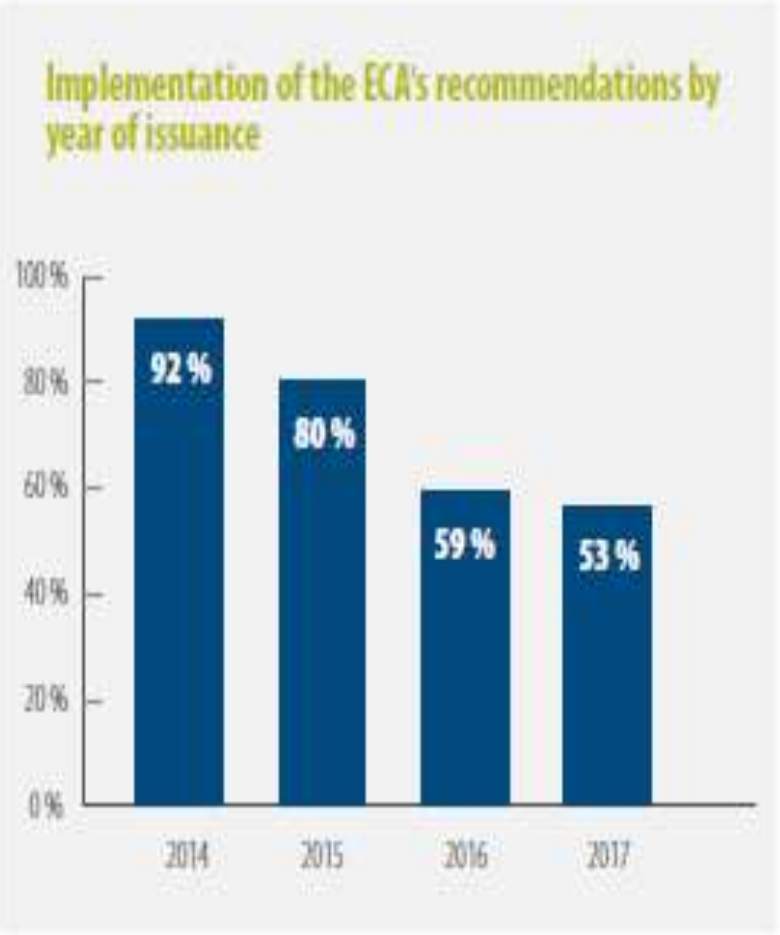
Statistiche in giorni di audit "Post COVID-19 pandemic crise per Entity (source: AAR 21 di ECA).

Follow-up.

Follow-up of recommendations

During the year, we systematically monitored the extent to which auditees had implemented our recommendations.

By the end of 2017, 92 % of the recommendations we issued in 2014 had been implemented.



Il lavoro di audit della Corte in pratica (esempi in EU):

- **Relazione speciale N° 08/2014 sul regime di pagamento unico.**

- Gli auditor verificano che i terreni siano stati mantenuti in buone condizioni agronomiche e ambientali, dato che il pagamento dell'intero ammontare della sovvenzione è subordinato al rispetto degli "obblighi di condizionalità" da parte degli agricoltori.

- **Relazione speciale N°23/2016.**

- «Il trasporto marittimo dell'Ue è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili»

Il lavoro di audit della Corte Paesi Terzi (Bolivia):

- Il progetto ammontava a circa 800 000 euro.
- Gli auditor hanno verificato l'appalto per la costruzione di una diga in montagna per irrigare i campi in Bolivia.
- Le procedure seguite dai funzionari temporanei del governo provinciale non rispettavano la normativa nazionale. Infatti, uno dei funzionari ha spiegato che erano stati costretti a selezionare un costruttore connesso al governatore provinciale.
- Dopo aver completato la prima parte della costruzione, l'impresa è fallita ed i pagamenti anticipati non potevano essere recuperati.
- Il progetto non era dunque stato completato.

Il lavoro di audit della Corte Paesi Terzi (Lima):

- Il progetto ammontava a circa 300 000 euro (di cui per attrezzature circa 50 000 euro).
- Audit di un progetto per la costruzione di una scuola e fornitura di materiale didattico vicino Lima.
- Gli auditor hanno notato da adesivi sulle attrezzature elettroniche che erano state fornite da una ONG giapponese.
- Inoltre, il contratto per la costruzione della scuola non era stato attribuito a seguito di un appalto ed i pagamenti all'impresa erano stati fatti tramite bonifici al conto privato all'estero del proprietario (conto aperto a New York).
- A distanza di un anno dalla fine dei lavori, si potevano vedere constatare infiltrazioni d'acqua nei soffitti ed il costo al metro quadro consuntivato per la costruzione dell'edificio era ben oltre i costi medi di costruzione di quel paese.

Il lavoro di audit della Corte Paesi Terzi (Brasile):

- Il progetto ammontava a circa 50 000 euro.
- Il progetto era il finanziamento di una cooperativa per i contadini e operai di una fabbrica di zucchero che in Brasile che era stata abbandonata dai proprietari.
- Gli auditor hanno notato che la maggior parte delle spese erano fatture dall'avvocato che doveva ottenere la proprietà della fabbrica ed i terreni delle canne da zucchero e rimborsi di spese di funzionamento del suo studio.
- La documentazione non forniva nessuna indicazione dei servizi forniti né l'evidenza che le spese rimborsate erano da attribuire esclusivamente a questo progetto.

Pubblicazioni

Relazioni di audit e pareri

Relazioni annuali
Dichiarazione di affidabilità sulla conformità del bilancio dell'UE alla normativa e constatazioni sui risultati conseguiti (anche per il FES)

Relazioni speciali
Audit selezionati di specifici settori di bilancio o aspetti della gestione, principalmente controlli di gestione

Pareri ed analisi
Questioni relative alla normativa UE, alla gestione del settore pubblico e all'audit

Relazioni annuali specifiche
Audit finanziario delle agenzie, degli organismi decentrati e delle altre istituzioni dell'UE

Pubblicazioni

Le attività della Corte dei conti europea

Relazioni annuali di attività
Presentazione annuale delle attività e dei risultati della Corte

Materiale informativo
Informazioni per i cittadini sulla Corte e sul suo ruolo

Per maggiori informazioni sul nostro lavoro:

Visita il nostro sito Internet: **eca.europa.eu**

Seguici su twitter **@EUAuditorsECA**

Consulta la nostra pagina su LinkedIn e Facebook

Guarda i nostri video su YouTube: **EUAuditorsECA**

Contattaci all'indirizzo: **ECA-info@eca.europa.eu**

CORTE DEI CONTI EUROPEA

8 Giugno 2023

European Court of Auditors
Special Report 10/2021

Integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell´UE: è tempo di tradurre le parole in azione

Elisa Gómez, co-head of task

Perché abbiamo fatto questo audit?

Estensione e approccio dell´audit

Cosa abbiamo trovato?

Raccomandazioni

Perché abbiamo fatto questo audit?

Parità di genere

- Uno dei valori fondamentali dell'Unione europea
- Impegni internazionali
- Importante fattore trainante della crescita economica

Il nostro audit

- Interesse manifestato dalle principali parti in causa
- Più che mai pertinente

Estensione dell´audit

Integrazione della dimensione di genere nel bilancio

L´audit ha valutato se la dimensione di genere sia stata integrata:

1. Nel quadro della Commissione per promuovere la parità di genere
2. Nel ciclo di bilancio dell'UE
3. Nei cinque programmi di finanziamento UE selezionati

Approccio dell´audit: studio di casi

Per valutare se la parità di genere fosse stata integrata nei Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE):

- Abbiamo svolto un esame documentale di 12 programmi in due Stati membri: Spagna e Romania.
- Il nostro obiettivo era quello di illustrare le sfide e i fattori decisivi a livello nazionale per l´integrazione della dimensione di genere.

Approccio dell´audit: esperto indipendente

Per valutare in che misura fosse stata presa in considerazione la parità di genere nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA):

- Abbiamo stipulato un contratto con un esperto indipendente.
- L'esperto ha utilizzato quattro studi di casi relativi a Spagna, Irlanda, Romania e Svezia.

Abbiamo anche valutato il Programma Erasmus+

Approccio dell´audit: criteri

Per il nostro audit, abbiamo applicato i seguenti criteri:

- Pertinente legislazione dell'UE e impegni internazionali
- Orientamenti e istruzioni impartite dalla Commissione, dagli Stati membri e dall'EIGE
- Criteri generalmente accettati elaborati da organizzazioni internazionali, in particolare, il Consiglio d'Europa e l'OCSE

Prerequisiti per il quadro della Commissione a sostegno dell'integrazione della dimensione di genere

Strategia estesa all'intera amministrazione per la parità di genere e l'integrazione di tale dimensione.

1. Adottata al **più alto livello politico** (collegio dei commissari).
2. Sulla base dell'analisi delle **esigenze** e della **consultazione** con le parti interessate.
3. Con un piano di attuazione e **obiettivi** e **azioni** ben definiti.

Quadro istituzionale per garantire che tale strategia sia coordinata e attuata in modo efficace.

1. **Meccanismi** a sostegno dell'integrazione della dimensione di genere (obiettivi e personale delle DG).
2. **Piani di attuazione** specifici delle DG per l'integrazione della dimensione di genere nei rispettivi settori di intervento.
3. **Formazione** e **competenza** per attuare l'integrazione della dimensione di genere.

Cosa abbiamo trovato?

1 Quadro della Commissione per promuovere la parità di genere

Strategia estesa all'intera amministrazione per la parità di genere e l'integrazione di tale dimensione.

- La strategia della Commissione in materia di parità di genere non ha promosso a sufficienza l'integrazione della dimensione di genere.

Quadro istituzionale per garantire che tale strategia sia coordinata e attuata in modo efficace.

- Il quadro istituzionale della Commissione, seppur rinforzato, non sosteneva ancora appieno l'integrazione della dimensione di genere.

Azioni per integrare la parità di genere nel processo di bilancio dell'UE

Considerazione della parità di genere in tutte le fasi del ciclo di bilancio dell'UE, grazie alla massima trasparenza nell'assegnazione dei fondi pertinenti per il genere.

1. **Analisi di genere** nelle valutazioni di impatto.

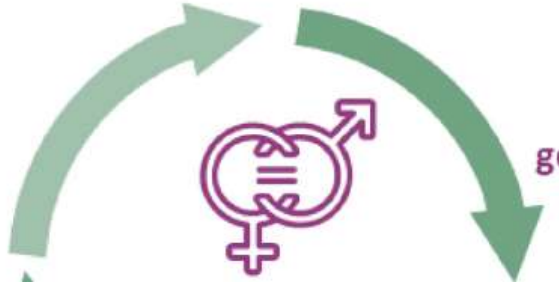
2. Definizione di **obiettivi legati al genere** nel quadro della performance del bilancio dell'UE.

3. **Monitoraggio** del conseguimento degli obiettivi tramite **indicatori**.

4. **Rispetto dell'obbligo di rendere conto** attraverso la **presentazione di relazioni**.

Cosa abbiamo trovato?

2 Ciclo di bilancio dell'UE



- Scarsa attenzione all'analisi di genere delle politiche e dei programmi
- Uso limitato di dati disaggregati per genere.

- Pochi obiettivi esplicitamente legati al genere nel quadro della performance del bilancio dell´UE.

Cosa abbiamo trovato?

2 Ciclo di bilancio dell'UE

- Poche informazioni sull'impatto complessivo del bilancio dell'UE sulla parità di genere
- Uso limitato di indicatori relativi al genere

Cosa abbiamo trovato?

3 Programmi di finanziamento UE selezionati

- **Fondi SIE**: L'integrazione della parità di genere è facilitata laddove vi siano requisiti giuridici stabiliti.

- **FEAGA**: I pagamenti diretti agli agricoltori non contenevano riferimenti alla specificità di genere.

- **Erasmus+**: La Commissione ha prestato poca attenzione alla parità di genere durante la preparazione del programma.

Cosa abbiamo trovato? - Conclusione generale

La Commissione non ha ancora tenuto fede al proprio impegno di integrare la dimensione di genere nel bilancio dell'UE

Raccomandazioni

1. Rafforzare il quadro istituzionale della Commissione per sostenere l'integrazione della dimensione di genere

2. Effettuare analisi di genere delle esigenze e degli impatti

3. Raccogliere e analizzare dati disaggregati per genere relativi ai programmi di finanziamento dell'UE

Raccomandazioni

4. Utilizzare obiettivi e indicatori legati al genere

5. Sviluppare un sistema di monitoraggio dei fondi stanziati e utilizzati a sostegno della parità di genere e riferire annualmente sui risultati conseguiti

6. Valutare se il dispositivo per la ripresa e la resilienza affronti la parità di genere e riferire in merito

Thank you
for your attention!

Find out more about the other products and activities of the ECA:

eca.europa.eu

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

@EUauditors

EUROPEAN COURT OF AUDITORS
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

EUROPEAN COURT OF AUDITORS

8 Giugno 2023

Corte dei conti europea Relazione Speciale N°21/2022:

Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione. E’ adeguata nel complesso, ma l’attuazione rimane a rischio

Giuseppe Diana, Head of Task

EUROPEAN COURT OF AUDITORS

Cosa abbiamo controllato? 1/2

- Una condizione necessaria, ma non sufficiente, per spianare la strada al successo del Recovery and Resilience Facility (RRF) è valutare adeguatamente i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) e la loro capacità di raggiungere i propri obiettivi.

- La Commissione europea è responsabile della valutazione dei PNRR in stretta cooperazione con gli Stati membri. Fornisce orientamenti e sostegno agli Stati membri per garantire il rispetto degli 11 criteri stabiliti nel regolamento RRF.

- Il processo di valutazione si basa su un dialogo continuo, **che inizia già prima della presentazione ufficiale dei PNRR.**

- Dopo la presentazione ufficiale del PNRR, la Commissione ha due mesi di tempo per risolvere, insieme allo Stato membro, le questioni rimanenti e chiedere ulteriori informazioni o modifiche, prima di finalizzare la sua valutazione e presentare la sua proposta ufficiale di decisione del Consiglio.

Cosa abbiamo controllato? 2/2

Abbiamo esaminato se la Commissione europea abbia adeguatamente valutato i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, fin dall'inizio del processo

- In primo luogo, abbiamo verificato se la Commissione ha gestito il processo in modo efficace e se ha fornito orientamenti appropriati e adeguati agli Stati membri nella preparazione dei piani.

- In secondo luogo, abbiamo verificato se i piani rispondono agli obiettivi dello strumento e rispettano i criteri del regolamento RRF.
  - Abbiamo esaminato un campione di sei paesi: i quattro paesi ai quali è stata assegnata la maggior dotazione sotto forma di sovvenzioni in termini assoluti e i due ai quali è stata assegnata invece rispetto al prodotto interno lordo del 2020.
  - 42 misure (7 per Stato membro) sono state analizzate in dettaglio per valutare la conformità a criteri specifici (DNSH, green, digital, costing)

Gli 11 criteri di valutazione dei PNRR

Categoria	Criteri
	Criterio 1: contribuire a tutti e sei i pilastri
	Criterio 2: affrontare in modo efficace le sfide individuate nell'ambito del semestre europeo, in particolare nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese (RSP) del 2019 e del 2020
Pertinenza	**Criterio 3**: contribuire a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza
	Criterio 4: contemplare solo misure conformi al principio "non arrecare un danno significativo" (DNSH)
	Criterio 5: contribuire alla transizione verde (un importo pari ad almeno il 37 % dei costi totali stimati deve essere destinato alla spesa per il clima)
	Criterio 6: contribuire alla transizione digitale (con un importo pari ad almeno il 20 % dei costi totali stimati)
Efficacia	**Criterio 7**: attraverso le misure previste, il PNRR avrà un impatto duraturo
	Criterio 8: prevedere modalità per garantire un monitoraggio dell'attuazione, compresi i traguardi, gli obiettivi e i relativi indicatori
Efficienza	**Criterio 9**: fornire una giustificazione plausibile e ragionevole in merito ai costi totali stimati
	Criterio 10: prevedere sistemi e modalità di controllo volti a prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode, le irregolarità, i conflitti di interessi e la duplicazione dei finanziamenti
Coerenza	**Criterio 11**: contemplare misure che rappresentano azioni coerenti

Cosa abbiamo rilevato?

La Corte e' giunta alla conclusione che la valutazione dei Piani di Ripresa e Resilienza da parte della Commissione e' stata complessivamente adeguata, tenuto conto della complessita' del processo e delle tempistiche da rispettare.

Tuttavia, ha individuato una serie di debolezze ed ha rilasciato delle raccomandazioni.

Debolezze e raccomandazioni 1/3

- **Procedure interne e supporto agli Stati membri:**
  - I documenti predisposti dalla Commissione, a supporto delle sue valutazioni finali, sono disponibili ma non sempre facilmente reperibili.
    - **Racc.1:** migliorare le procedure di valutazione e la documentazione.
  - Molti Stati membri avrebbero visto con favore piu' interazione con gli altri Stati membri durante il processo di negoziazione dei piani.
    - **Racc. 2:** Promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri.
- **Raccomandazioni specifiche per paese (RSP)**
  - Alcuni importanti aspetti delle RSP del 2019, aventi ad oggetto le sfide strutturali ricorrenti alle quali da anni gli Stati membri sono chiamati a rispondere, non sono ancora stati presi in considerazione.
    - **Racc. 3:** Monitorare il contributo delle misure attuate alle raccomandazioni specifiche per paese.

Debolezze e raccomandazioni 2/3

- **Il principio «non arrecare un danno significativo»**
  - L'impatto ambientale delle misure non e' stato sempre quantificato e misure di mitigazione non sono state sistematicamente incluse nei traguardi e negli obiettivi nei PNRR.
    - **Racc. 4:** Migliorare la trasparenza ed il monitoraggio del principio «non arrecare un danno significativo»

- **Traguardi ed obiettivi**
  - Un certo numero di traguardi ed obiettivi presenta delle debolezze (insufficiente chiarezza, non completa definizione delle fasi fondamentali dell'attuazione).
    - **Racc. 5:** Assicurare chiari meccanismi di verifica dei traguardi e degli obiettivi e la loro adeguata definizione

Debolezze e raccomandazioni 3/3

- **Monitoraggio e controllo**
  - La valutazione della Commissione si basava in certa misura su un impegno assunto anziché su sitemi effettivamente in essere in quel momento.
  - Il fatto che l'utilizzo dello strumento di estrazione dei dati e della valutazione del rischio messo a disposizione dalla Commissione (Arachne) non sia obbligatorio e che alcuni Stati membri non lo utilizzeranno diminuisce in generale la trasparenza del sistema ed aumenta il rischio di non intercettazione di frodi e doppi finanziamenti.
    - **Racc. 6:** Verificare il rispetto dei traguardi specifici per il monitoraggio e il controllo ed incoraggiare l'utilizzo dello strumento di estrazione dei dati e valutazione del rischio messo a disposizione della Commissione.

Grazie per la vostra attenzione!

giuseppe.diana@eca.europa.eu

EUROPEAN COURT OF AUDITORS
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

EUROPEAN COURT OF AUDITORS

08 giugno 2023

Corte dei conti europea

Il Quadro finanziario pluriennale e le interrelazioni con il Next Generation EU: fondi di coesione e fondi del dispositivo RRF

CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

CONTENUTO DELLA PRESENTAZIONE

1) Materialità e priorità dei fondi di coesione e fondi del dispositivo RRF

2) Finanziamento e metodo di assegnazione dei fondi

3) Governance e programmazione

4) Costi effettivamente sostenuti e pagamenti

1) Materialità e priorità dei fondi di coesione e fondi del dispositivo RRF

1) Materialità e priorità dei fondi di coesione e fondi del dispositivo RRF

- Il quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 stanzierà finanziamenti pari a 1 211 miliardi di euro.

- I finanziamenti della politica di coesione, distribuiti nel quadro del FESR, del FC e del Fondo sociale europeo Plus (FSE+) , ammonteranno a 373 miliardi di euro

- Tali fondi di coesione saranno erogati sotto forma di sovvenzioni agli Stati membri

1) Materialità e priorità dei fondi di coesione e fondi del dispositivo RRF

- NextGenerationEU (NGEU): dal 2021 al 2026, NGEU metterà 807 miliardi di euro a disposizione degli Stati membri.

- Circa il 90 % dei finanziamenti NGEU (724 miliardi di euro) saranno erogati attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF).

- Tale dispositivo erogherà sia sovvenzioni (338 miliardi di euro) che prestiti (386 miliardi di euro) che possono essere richiesti dagli Stati membri .

1) Materialità e priorità dei fondi di coesione e fondi del dispositivo RRF

Priorità simili presentate in modo diverso:

- Sia il dispositivo per la ripresa e la resilienza che i fondi della politica di coesione mirano a contribuire alla realizzazione delle priorità politiche dell'UE di promuovere la trasformazione digitale e la transizione verde . Entrambi sostengono anche gli investimenti in materia di "Coesione, resilienza e valori" di cui alla rubrica 2 del QFP

2) Finanziamento e metodo di assegnazione dei fondi

2) Finanziamento e metodo di assegnazione dei fondi

Provenienza degli importi Fondi di coesione e RRF:

- La spesa a titolo del bilancio UE, compresi i fondi della politica di coesione, è principalmente finanziata dai contributi degli Stati membri e, in misura minore, attraverso altre entrate specifiche.

2) Finanziamento e metodo di assegnazione dei fondi

- lo strumento NGEU – e di conseguenza il dispositivo per la ripresa e la resilienza – è interamente finanziato mediante prestiti sui mercati dei capitali.

- L'emissione di debito comune su tale scala rappresenta una grande novità per l'UE.

2) Finanziamento e metodo di assegnazione dei fondi

Come farà l'UE a rimborsare i prestiti RRF sui mercati dei capitali:

- per i fondi utilizzati come sovvenzioni, il bilancio dell'UE sosterrà il rimborso del capitale e dei relativi interessi.

- i costi relativi all'assunzione di prestiti agli Stati Membri a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, compresi gli interessi, saranno rimborsati dagli Stati membri beneficiari.

2) Finanziamento e metodo di assegnazione dei fondi

- Risultato dei diversi metodi di assegnazione:

- Spagna e Italia sono i principali beneficiari delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

- La Polonia è il principale beneficiario dei finanziamenti della politica di coesione per il periodo 2021-2027, seguita da Italia e Spagna

3) Governance e programmazione

3) Governance e programmazione

Modalità di gestione differenti:

- I fondi della **politica di coesione** sono attuati nel quadro di un sistema di gestione concorrente.

- Nell'ambito della gestione concorrente, sia la Commissione europea che le autorità nazionali degli Stati membri sono responsabili della gestione.

- I beneficiari dei fondi UE possono essere organismi pubblici o privati, soggetti dotati o non dotati di personalità giuridica o persone fisiche.

3) Governance e programmazione

- Il **dispositivo per la ripresa e la resilienza** è attuato mediante la gestione diretta

- Nella gestione diretta, la Commissione europea è direttamente responsabile di tutte le fasi dell'attuazione di un programma

- i beneficiari di RRF sono gli Stati membri.

- A livello di Stato membro, un'autorità capofila (il "coordinatore RFF") agisce come punto di contatto unico per la Commissione.

3) Governance e programmazione

Modalità programmazione e approvazione differenti:

- La programmazione dell'RRF si fonda su un unico documento di base per ciascuno Stato membro.

- Tale documento, il PNRR, illustra nel dettaglio gli investimenti e le riforme per cui saranno erogati le sovvenzioni e eventualmente i prestiti.

4) Costi effettivamente sostenuti e pagamenti

4) Costi effettivamente sostenuti e pagamenti

- Il supporto a titolo dell'**RRF** è maggiormente basato sulla performance e non è direttamente collegato ai costi effettivamente sostenuti.

- Tale modello di "finanziamento non collegato ai costi» è obbligatorio per il RRF

- Tale modello era già previsto dal Regolamento Finanziario (Regolamento (UE) 2018/1046 articolo 125) ma con rarissima applicazione fino al dispositivo RRF

Grazie per l’attenzione

EIB

European Investment Bank

The EU Climate Bank

Overview

Universita’ di Pisa

Luxembourg, 6 June 2023

European Commission

European Investment Bank

THE EIB GROUP

European Investment Bank

The lending arm of
the European Union since 1958

Specialist provider of risk finance
to small and medium-sized enterprises

EIB AT A GLANCE

Largest multilateral lender and borrower in the world

- We raise our funds on the international capital markets.
- We pass on favourable borrowing conditions to clients.

Over **€1.5 trillion** invested since 1958

- More than **14 900 projects** in over **160 countries**.
- Crowding-in bank: **€4.9 trillion** overall investment mobilised.

Headquartered in Luxembourg

- Around **4 020 staff**: In addition to finance professionals, we have engineers, economists and socio-environmental experts.
- **59 offices** around the world.

European Investment Bank

INVESTEU

EIF AT A GLANCE

Shareholders

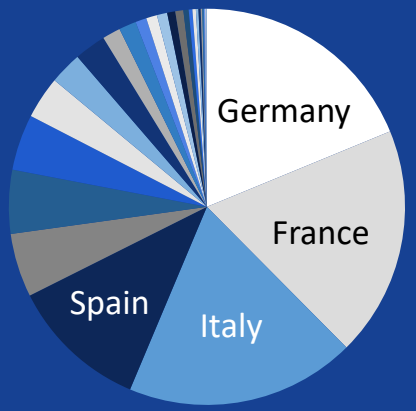
- European Investment Bank (59.4%)
- European Commission (30%)
- 38 public and private financial institutions (10.6%)

Strong capital base (€7.37 billion)

- **28 years** of market experience in small and medium-sized enterprise (SME) financing
- Over **620 staff**

European Investment Bank

THE BANK'S SHAREHOLDERS



The 27 Member States of the European Union are the EIB's shareholders

Germany	18.78%	Hungary	0.84%
France	18.78%	Ireland	0.66%
Italy	18.78%	Romania	0.66%
Spain	11.27%	Croatia	0.43%
Netherlands	5.2%	Slovakia	0.3%
Belgium	5.2%	Slovenia	0.28%
Poland	4.57%	Bulgaria	0.21%
Sweden	3.45%	Lithuania	0.18%
Denmark	2.64%	Luxembourg	0.13%
Austria	2.58%	Cyprus	0.13%
Finland	1.48%	Latvia	0.11%
Greece	1.41%	Estonia	0.08%
Portugal	0.91%	Malta	0.05%
Czech Republic	0.89%		

OUR PRIORITIES

INNOVATION, DIGITAL AND HUMAN CAPITAL

€17.93 billion

SUSTAINABLE ENERGY AND NATURAL RESOURCES

€20.86 billion

SUSTAINABLE CITIES AND REGIONS

€17.31 billion

SMEs AND MID-CAPS

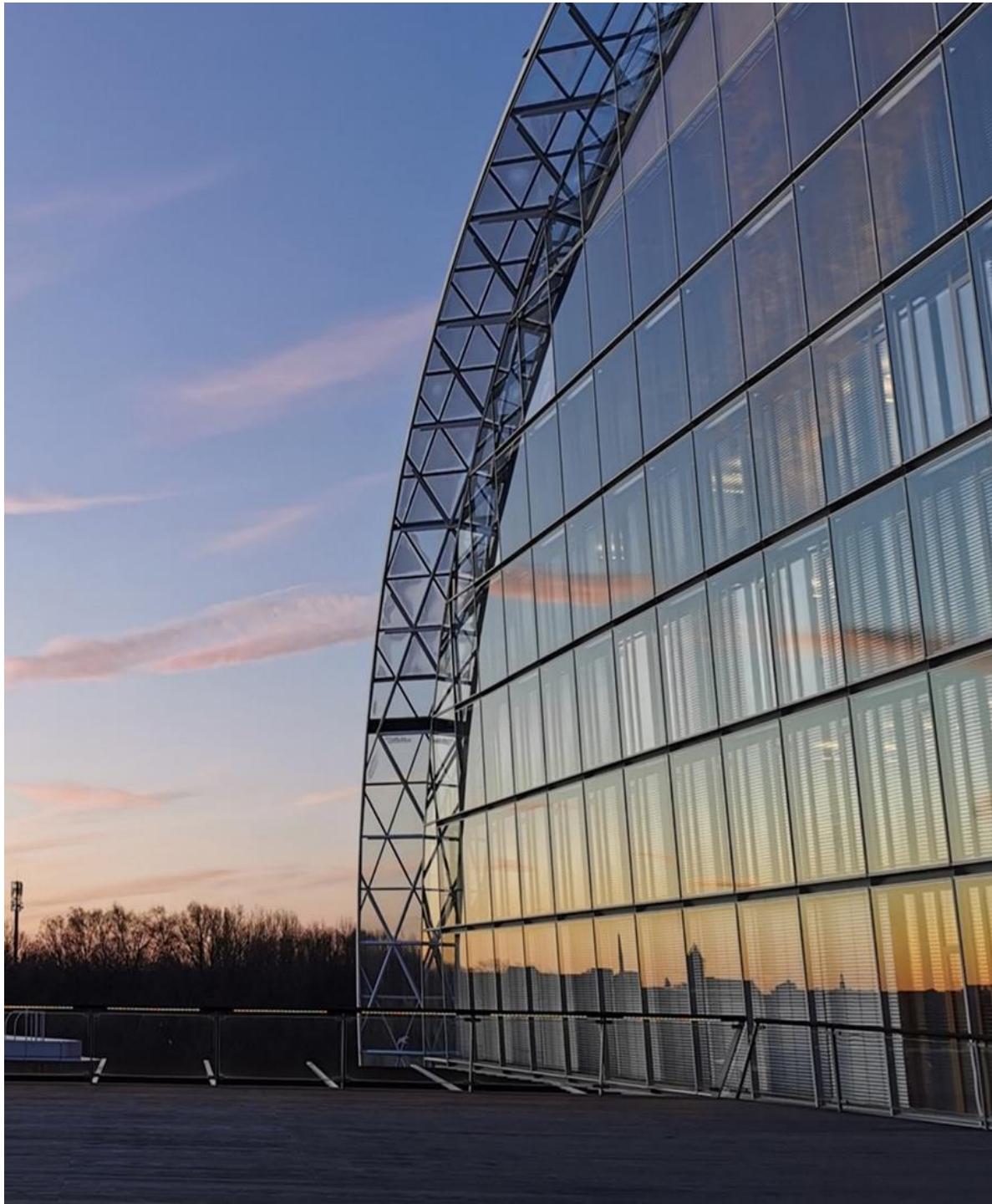
€16.35 billion

European Investment Bank

THE EIB

The EU climate bank

- **Over 50% of our work supports climate action and environmental sustainability.**
- **€197 billion in climate lending** since 2012.
- **Advisory services and technical assistance** make sure projects align with climate goals.
- First MDB to be **Paris aligned.**
- **Pioneering** investor in **green technology.**
- A trailblazer for **green bonds.**



European Commission

European Investment Bank

HOW BAD IS THE PROBLEM?

- Human activity has warmed the planet **by about 1°C** since pre-industrial times.
- **Widespread adverse impacts** to nature and people from climate change across the world.
- Without urgent action, **we are heading for a 3°C to 4°C temperature increase** by the end of this century.
- If temperatures rise **above 1.5°C, many parts of the planet will become uninhabitable.**
- The planet has **lost 60% of its biodiversity** in the last 40 years, which is expected to worsen due to climate change.

WHY WE NEED A CLIMATE BANK

- **Trillions of euros in investment are needed to limit climate change**, combat environmental degradation and halt biodiversity loss.

- **The EIB Group will play a key role** in the European Green Deal and the EU's goal **to become carbon neutral by 2050.**

- **We are helping more than 160 countries** meet the United Nation's Sustainable Development Goals.

GOALS to 2030: THE CRITICAL DECADE

ALL OPERATIONS ALIGNED WITH THE PARIS AGREEMENT

100%
aligned

CLIMATE ACTION AND ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY BY 2030

€1
trillion

STOP SUPPORTING TRADITIONAL FOSSIL FUEL ENERGY PROJECTS

0%
support

HALF OF EIB FINANCING TO CLIMATE ACTION & ES BY 2025

50%
financing

European Investment Bank

Green Transition Venture Debt

A partner of choice for the commercialisation of innovation and deployment of climate solutions

- The EU has made **climate action a top priority** and aims to be climate-neutral by 2050.
- Some of the most promising cleantech companies **struggle to find reliable investor partners** at a time they need them the most: the early stages of commercialisation and deployment.
- Since 2016 the **EIB has been a partner of choice** for innovative cleantech companies, providing **over €1bn of venture debt**.
- With the support of the European Commission, the EIB has developed a targeted venture debt tool under InvestEU: **Green Transition (GT IEU).**
- Green Transition venture debt is **tailored to the needs of high-risk ventures** contributing to a more sustainable future.

Green transition targets 5 sectors

ENERGY

- Renewable energy technologies (wind, wave, solar, etc.)
- Energy storage
- Demand response and smart grid solutions

And more…

MOBILITY

- New and adapted transport services and infrastructure (e.g. charging networks, drone delivery)
- Digitalisation of the transport sector and manufacturing of green mobile assets
- Alternative fuels for HGV, Maritime and Aviation – Green H2 and Methanol

And more…

CIRCULAR ECONOMY

- Sustainable end-product, byproduct and waste product recycling.

Key sectors include: textiles, plastics, packaging, ICT, batteries, vehicles, construction materials, food, water, critical raw materials, nutrients and energy equipment

BIO-ECONOMY

Sustainability and climate mitigation in food production and supply chains, agriculture, farming, forestry and blue economy

And more…

LOW-CARBON SOLUTIONS

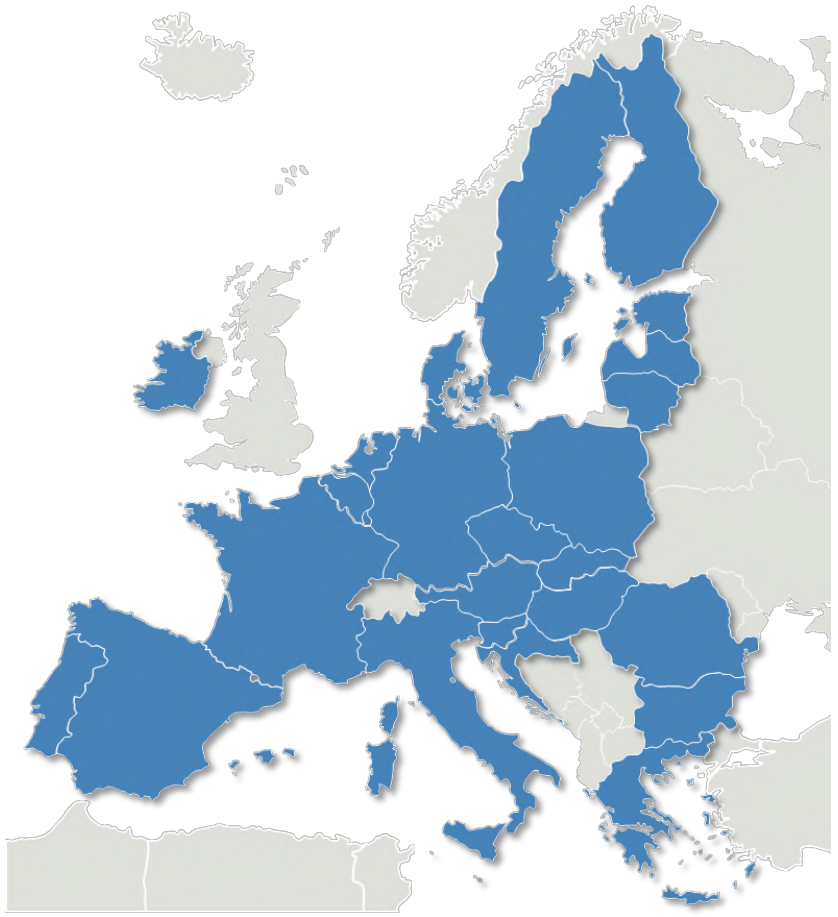
- CCU(S)
- Carbon reduction for energy intensive heavy industry

And more…

Cleantech Venture Debt Portfolio (February 2023)

Over €1bn of signatures supporting the commercial roll-out of innovation across various sectors

Steelanol
WindFloat by Principle Power
northvolt
nilar
OXFORD PV
WAVEROLLER by AW-Energy
CHO POWER
BRENMILLER ENERGY
Fuel cell technology elcogen
Voltalis
LeydenJar
greenway
RE:OCEAN
VERKOR
ECOSLOPS
THE MOBILITY HOUSE
CargoBeamer
vulog
Everfuel
becharge
EASYCHARGER
PB PackBenefit
PURE BATTERY TECHNOLOGIES
VOLTSTORAGE
cabify
RENEWCELL
REPETCO RECYCLING SOLUTIONS
XOCEAN
CARBIOS
WINGCOPTER



Demonstration of the textile-to-textile recycling technology at commercial scale

Amount: SEK 311m
Sector: Textile recycling
Country: Sweden
Signed: 2021

INVESTMENT RATIONALE/IMPACT:

- Aligned with the objectives of the Paris Agreement on climate change and the EU's Circular Economy Action Plan.
- Demonstrates the feasibility of the textile-to-textile recycling technology at commercial scale
- Catalysing effect to attract financiers and pave the way for the scale-up

- Renewcell is an innovative textile-to-textile recycling company founded in Stockholm (Sweden) in 2012.
- The Company has developed (and patented) a technology to convert waste textiles into cellulosic pulp ("Circulose®").
- It is the first company in the world to offer dissolving pulp for textile production that consists of 100% chemically recycled cotton textiles.
- The technology has the potential to transform traditional man-made cellulosic fibre production supply chain from current highly-resource intensive forest-sourced pulp to an environmentally sustainable 'recycled' biodegradable pulp.

Demostration of plastic re

Amount: EUR 30m
Sector: PET recycling
Country: France
Signed: 2021

INVESTMENT RATIONALE/IMPACT:

- The Project is aligned with the objectives of the Paris Agreement on climate change and the EU's Circular Economy Action Plan.
- Demonstrates the feasibility of 100% recycled plastic in a close loop at commercial scale.
- De-risking of a new technology in the circular economy space, which faces substantial market deployment risks.

- Carbios is a specialist in green chemistry applied to plastic polymers founded in France, in 2011.
- The Company has developed two innovative industrial-scale enzyme-based bioprocesses for: 1) the recycling of PET plastic waste in a close loop and 2) accelerating the biodegradation of bio-plastics. .
- The technology is currently unique in the market facilitating plastic production in a fully closed loop.
- Carbios' solution overcomes many of the existing limitations of mechanical recycling. It allows for 100% yield recycling for all forms of PET plastics without the need of extensive sorting and without demanding industrial conditions.

Thank you for joining us!

LA METODOLOGIA DEL CONTROLLO FINANZIARIO, DI CONFORMITÀ E PERFORMANCE DELLA CORTE DEI CONTI, UNO SGUARDO SULLE FRODI E IRREGOLARITÀ NELL'UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI

Zoe Stroobant Modulo Jean Monnet a.a. 2022-2023

LA CORTE DEI CONTI: VALORI E BENEFICI DEL CONTROLLO

Audit : finanziario → contabilità

di conformità → regolarità, attività pubblica deve essere conforme alle leggi

di gestione → efficacia, esamina controlla e giustifica dove vanno i fondi

Mission: accertarsi che UE mantenga contabilità adeguata,

migliorare la gestione finanziaria

segnalare i rischi con osservazioni e raccomandazioni

DAS Dal 1994, in ottemperanza al trattato, la Corte rilascia una **dichiarazione di affidabilità**, che comprende un giudizio sull'affidabilità dei rendiconti finanziari dell'Unione europea e un giudizio sulla legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti.

ARTICOLO 287 TFUE

1. La Corte dei conti esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione. Esamina del pari i conti di tutte le entrate e le spese di ogni organo o organismo creato dall'Unione, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame.

La Corte dei conti presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni […]

2. La Corte dei conti controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria. […]

Tali controlli possono essere effettuati prima della chiusura dei conti dell'esercizio di bilancio considerato.

3. Il controllo ha luogo tanto sui documenti quanto, in caso di necessità, sul posto, presso le altre istituzioni dell'Unione, […]La Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza. Tali istituzioni o servizi comunicano alla Corte dei conti se intendono partecipare al controllo. […]

4. Dopo la chiusura di ciascun esercizio, la Corte dei conti stende una relazione annuale. Questa è trasmessa alle altre istituzioni dell'Unione ed è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, accompagnata dalle risposte delle istituzioni alle osservazioni della Corte dei conti.

La Corte dei conti può inoltre presentare in ogni momento le sue osservazioni su problemi particolari sotto forma, tra l'altro, di relazioni speciali e dare pareri su richiesta di una delle altre istituzioni dell'Unione.

Essa adotta le relazioni annuali, le relazioni speciali o i pareri a maggioranza dei membri che la compongono. Ha tuttavia la possibilità di istituire nel suo ambito delle sezioni per adottare talune categorie di relazioni o di pareri, alle condizioni previste nel suo regolamento interno.

Essa assiste il Parlamento europeo e il Consiglio nell'esercizio della loro funzione di controllo dell'esecuzione del bilancio.

La Corte dei conti stabilisce il proprio regolamento interno. Tale regolamento è sottoposto all'approvazione del Consiglio.

TEACHING 2

Sempre più complesso verificare il bilancio e quindi anche all'interno della DAS c'è certificazione finale dello stato dell'Ue

Il fulcro è il rapporto di affidabilità dei conti, la legalità e la regolarità

Il rendiconto annuale è diviso in due: affidabilità dei conti

consolidati, legalità e regolarità

Rapporti sulla performance più specifici non legati al DAS

Risultati sono rapporti speciali

IL GIUDIZIO

"Il revisore dei conti può esprimere un giudizio qualificato quando:

- *Il revisore, ottenute sufficienti e appropriate prove del controllo, concluda che inesattezze, individualmente o nel loro insieme, sono alla base, non in modo dilagante, del bilancio*
- *Il revisore non può ottenere prove sufficienti e appropriate del controllo* sulle quali basare il giudizio, ma il revisore conclude cmq che I possibili effetti dell'errore non rilevato sul bilancio, se ce ne sono, potrebbero essere materiale ma non rilevante."

"A causa dell'importanza del problema descritto nelle 'Basi *per il giudizio negativo sulla legalità e regolarità della spesa di bilancio*', la spesa di bilancio accettata nei conti per la fine dell'anno 31 Dicembre 2021 è sostanzialmente infettata dall'errore".

- *Giudizio sulla legalità e regolarità del dispendio del fondo di Ripresa e Resilienza*

CORTE DEI CONTI

Questa foto di Autore sconosciuto è concesso in licenza da CC BY-NC-ND

LA CORTE E IL PNRR

Integra l’European Cliamte Law, un’analisi sulla parità di genere nelle valutazioni d'impatto e la prospettiva strategica nella definizione delle politiche, con particolare attenzione alle aree di politica verde, digitale, geopolitica e socioeconomica.

Per quanto riguarda i criteri presi in considerazione nella valutazione della "Integrazione delle priorità politiche orizzontali nelle valutazioni d'impatto", un valore crescente da 0 a 2 è stato assegnato alle seguenti osservazioni:

- Nella valutazione dell'impatto, non vi è alcuna identificazione della priorità orizzontale nel programma di spesa e non esiste una valutazione degli impatti e dei rischi/opportunità correlati (integrazione limitata).
- Nella valutazione dell'impatto, la priorità orizzontale è identificata, ma la valutazione dei relativi impatti e rischi/opportunità è vaga o assente. (parzialmente integrato).
- Nella valutazione dell'impatto, la priorità orizzontale è identificata e esiste una valutazione dettagliata degli impatti e dei rischi/opportunità correlati (valutazione qualitativa/quantitativa). (integrata).

CURIA RATIONUM

CORTE DEI CONTI EUROPEA

IL CONTROLLO CONCOMITANTE

L'obiettivo → intervenire in itinere durante l'attuazione di un piano, programma o progetto, esercitando un'azione acceleratoria e propulsiva dell'azione amministrativa e assicurando, al contempo, il corretto impiego delle risorse rimesse alla gestione pubblica.

Ha approvato, nel febbraio 2023, la Relazione sullo stato di attuazione del PNRR nel 2022, nel quale ha adottato ventisei delibere, per complessivi 23 miliardi del PNRR e per complessivi 2 miliardi del PNC.
Il Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti nel febbraio 2023 ha approvato la Relazione sullo stato di attuazione del PNRR nel 2022, nel quale ha adottato ventisei delibere, per complessivi 23 mld del PNRR e per complessivi 2 mld del PNC.

Le criticità rilevate hanno riguardato principalmente: inefficienza nella fase di programmazione; ritardi in fase attuativa; inefficienza della spesa; mancato rispetto del principio del riequilibrio territoriale; criticità organizzative in materia di mancato coordinamento, integrazione informatica e avvalimento del soggetto in house; esternalità negative.

I CRITERI

La valutazione dei PRP effettuata dalla Commissione si basa su 11 criteri, conformemente all'articolo 19 del regolamento RRF.

I criteri di valutazione erano infatti domande reali per verificare se ciascuno dei sei piani nazionali:

- contribuire a tutti e sei i pilastri.
- affrontare efficacemente le sfide individuate nel semestre europeo, in particolare le raccomandazioni specifiche per paese 2019 e 2020 (CSR).
- contribuire a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza.
- contengono solo misure conformi al principio "non arrecare danni significativi" (DNSH).
- contribuire alla transizione verde (almeno il 37 % del costo totale stimato per le spese climatiche)
- contribuire alla transizione digitale (almeno il 20 % del costo totale stimato).

Questa è essenzialmente una verifica della pertinenza dei piani dal punto di vista dei fondi di ripresa e resilienza.

LE RACCOMANDAZIONI

Come per tutte le relazioni di audit, l'ECA ha tratto le sue conclusioni e formulato raccomandazioni. Questi sono particolarmente rilevanti:

- Raccomandazione 1 – Migliorare le procedure di valutazione e la documentazione.
- Raccomandazione 2 – Promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri.
- Raccomandazione 3 – Seguito dato al contributo delle misure attuate alle raccomandazioni specifiche per paese
- Raccomandazione 4 – Migliorare la trasparenza e il monitoraggio del principio "non fare danni significativi".
- Raccomandazione 5 – Garantire meccanismi di verifica chiari dei target intermedi e finali e la loro definizione adeguata.
- Raccomandazione 6 – Verificare la conformità con le tappe specifiche per il monitoraggio e il controllo e incoraggiare l'uso dello strumento di estrazione dei dati e di valutazione dei rischi della Commissione.

TEACHING 7

ITALIA art 640bis codice penale e art 316bis codice penale

UNIONE EUROPEA regolamento del consiglio sulla tutela degli interessi finanziari (Art 4 Reg. 2988), Convenzione PIF → direttiva n.1317/2017

IL MONITORAGGIO

Il SISTEMA EUROPEO, DATABASE IMS OLAF (Sistema di gestione delle irregolarità) consente agli Stati membri dell'UE di redigere e inviare rapporti sulle irregolarità all'OLAF, in conformità con le normative settoriali pertinenti.

Il SIDIF consente di tenere traccia dell'esito delle iniziative di recupero intraprese a livello nazionale, mentre il caso di irregolarità o presunta frode è seguito dal sistema IMS fino all'esito rilevante per il bilancio europeo, ovvero fino alla decertificazione, ovvero il momento essenziale in cui il problema, a seguito del recupero del contributo, si traduce in termini definitivi per le finanze pubbliche nazionali. In definitiva, le conseguenze colpiscono sempre in termini di compensazioni tra il bilancio dello Stato e il bilancio dell'Unione. La responsabilità si concentra sul soggetto statale che esprime la proiezione unitaria dell'Istituzione.

PRESUPPOSTI PER L'EFFICACIA

- CAPACITA' di intercettazione

- GARANTIRE raccolta completa e esaustiva dei dati

- CAPACITA' di intervenire lungo il sistema di segnalazione

-ESISTENZA di un linguaggio chiaro e comune alle istituzioni coinvolte

CAMBIAMENTO DI PARADIGMA

Passaggio dall'accento prioritario sulla legittimità e regolarità delle certificazioni di spesa, tipiche dei fondi ESI, alla dimostrazione, nel contesto del RRF, del raggiungimento degli obiettivi, sia finali che intermedi

Diverso approccio valutativo, basato su considerazioni qualitative e sostanziali (la cosiddetta "condizionalità aggravata");

Cambiamento nelle pratiche applicative nella definizione di cosa si intende per "spesa irregolare", cioè da bloccare ex ante o da decertificare ex post;

Ruolo centrale della Commissione europea, responsabile di pronunciarsi sul raggiungimento (o non raggiungimento) degli obiettivi previsti, per singoli progetti, nei piani nazionali;

La strategia anti-frode dovrà essere strettamente collegata a quella dei controlli, sia "interni" che "esterni", al fine di consentire un doppio livello di verifica della correttezza della spesa.

L'integrazione degli strumenti normativi disponibili alle Autorità amministrative, e giurisdizionali, con il contributo degli organismi di controllo nel contesto del NGEU, si concentrerà sull'adozione di meccanismi appropriati volti a valutare il raggiungimento degli obiettivi, degli indicatori di performance e della soddisfazione delle esigenze sottostanti i piani e i progetti

GRAZIE PER L'ATTEZIONE

EPPO: La Procura Europea - Un Nuovo Strumento per il Contrasto alla Criminalità Finanziaria Transnazionale

Alessandro De Luca

AA 2022/2023

Introduzione

La Procura Europea (EPPO) è stata istituita il 1° giugno 2021 ed è stata creata per contrastare la criminalità transnazionale all'interno dell'Unione Europea. Questo organismo ha il compito di coordinare le indagini e le azioni penali contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, come la frode, la corruzione e il riciclaggio di denaro. Inoltre, la EPPO ha l'autorità di avviare azioni penali contro i responsabili di tali reati, garantendo così una maggiore efficacia e coerenza nella lotta contro la criminalità transnazionale all'interno dell'UE.

Il Ruolo dell'EPPO

Le istituzioni e gli organi dell'UE, nonché le autorità competenti dei 22 Stati membri che hanno aderito all'EPPO, devono segnalare a quest'ultima qualsiasi condotta criminosa a danno del bilancio dell'UE. Anche le persone fisiche possono segnalare presunti casi di frode e altri reati tra i quali:

-frodi
-corruzione
-riciclaggio
-frodi su IVA transfrontaliere

Ad oggi 22 paesi dell'UE hanno deciso di aderire agli sforzi per tutelare il bilancio dell'UE contro le frodi, utilizzando la procedura di "cooperazione rafforzata":Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

Perchè è stata istituita?

Secondo le stime, nel 2018 i paesi dell'UE hanno accusato perdite di gettito IVA pari a 140 miliardi di EUR a causa delle frodi transnazionali..

Prima che l'EPPO diventasse operativa, solo le autorità nazionali potevano indagare su questi reati, ma con strumenti limitati, dato che la loro competenza termina al confine nazionale.Analogamente, gli organi dell'UE che hanno preceduto l'EPPO in questo settore, quali l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), non possono avviare indagini o azioni penali negli Stati membri.
La Procura europea contribuisce a ovviare a tali carenze e quindi a contrastare i reati a danno del bilancio dell'UE.

La Struttura dell'EPPO

L'EPPO è composto da un procuratore europeo e da procuratori delegati provenienti dai vari Stati membri dell'Unione Europea. La sede dell'EPPO si trova a Lussemburgo.
L'EPPO è un organismo indipendente e non è soggetto alle direttive o agli ordini di altri organismi europei o nazionali.
L'EPPO ha una struttura a due livelli: un livello centrale e un livello nazionale.

Livello centrale:

Il livello centrale ha sede a Lussemburgo ed è costituito da un procuratore capo europeo e un collegio dei procuratori.Il procuratore capo europeo gestisce l'EPPO, ne organizza il lavoro e la rappresenta nei contatti con le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e i paesi terzi.
Il collegio dei procuratori è incaricato di definire la strategia e il regolamento interno dell'EPPO e di assicurare la coerenza tra i casi e al loro interno. È costituito dal procuratore capo europeo e dai procuratori degli Stati membri partecipanti.Supervisiona inoltre le indagini condotte dai procuratori europei delegati a livello nazionale. Nel luglio 2020 il Consiglio ha nominato i 22 procuratori europei.

Livello nazionale:

Il livello nazionale è costituito dai procuratori europei delegati e dalle camere permanenti.I procuratori europei delegati nei 22 paesi dell'UE partecipanti sono responsabili dello svolgimento di indagini penali e dell'azione penale e operano in piena indipendenza dalle rispettive autorità nazionali.Le camere permanenti monitorano e indirizzano le indagini e adottano decisioni operative.

Rapporto con la ECA

La Corte dei conti europea (ECA) e la Procura europea (EPPO) possono collaborare e cooperare in determinati ambiti per garantire la legalità e la correttezza nella gestione finanziaria dell'Unione Europea (UE). Anche se sono istituzioni separate con funzioni specifiche, entrambe hanno un ruolo importante nella tutela degli interessi finanziari dell'UE e nella lotta contro la frode e la corruzione che coinvolgono fondi europei.

È importante notare che entrambe le istituzioni hanno la loro indipendenza e rispettano le rispettive competenze e responsabilità.

La Corte dei conti europea è responsabile del controllo finanziario e dell'audit, mentre la Procura europea è responsabile dell'azione penale per reati che danneggiano gli interessi finanziari dell'UE. La cooperazione tra queste istituzioni mira a migliorare l'efficacia e l'efficienza nella tutela degli interessi finanziari dell'UE e nella lotta contro la criminalità finanziaria.

Matilde Rindi
AA 2022/2023

La valutazione della Commissione:

Relazione speciale N^21/2022

Nel luglio 2020, in risposta alla pandemia di COVID-19, il Consiglio europeo ha deciso di istituire un fondo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro: **Next Generation EU.** Il fulcro è costituito dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, il **Recovery and Resilience Facility (RRF).** Esso si prefigge l'obiettivo di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e di rendere le economie e le società dell'UE più sostenibili.

Per poter beneficiare del sostegno finanziario del fondo, gli Stati membri hanno presentato alla Commissione europea i rispettivi progetti di piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Alla Commissione spetta valutare i piani sulla base degli 11 criteri sanciti dal regolamento sull'RRF.

Cosa ha controllato l'ECA?

Dopo aver selezionato un campione di sei Stati membri, la Corte dei Conti Europea ha esaminato l'adeguatezza della valutazione dei PNRR operata dalla Commissione.

Sono state analizzate 42 misure (7 per Stato membro) per valutare la conformità agli 11 criteri di valutazione.

Le tre fasi del processo di valutazione dei PNRR

- **Controllo della completezza**: i piani rispondono agli obiettivi richiesti dal RRF?
- **Controllo dell'ammissibilità**: i piani rispettano i criteri di ammissibilità stabiliti nel regolamento del RRF?
- **Valutazione qualitativa**: i piani sono pertinenti, efficaci, efficienti e coerenti sulla base degli 11 criteri?

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli orientamenti interni della Commissione relativi alla valutazione dei PNRR.

I sei pilastri

Aree di intervento previste dall'RRF:

1. Transizione verde
2. Trasformazione digitale
3. Crescita sostenibile
4. Coesione sociale e territoriale
5. Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale
6. Politiche per la prossima generazione

Fonte: Corte dei conti, sulla base del regolamento RRF.
Fotografie: © Depositphotos.

Gli 11 criteri di valutazione e rating dei PNRR

1. Contribuire a tutti i **sei pilastri**
2. Affrontare efficacemente le sfide individuate
3. Rafforzare la crescita e la creazione di posti di lavoro
4. Contemplare solo misure conformi al principio **DNSH**, *"Do No Significant Harm"*
5. Contribuire alla **transizione verde**
6. Contribuire alla **transizione digitale**
7. Avere un **impatto duraturo** nel tempo
8. Garantire il **monitoraggio** dell'attuazione degli obiettivi e dei traguardi
9. Fornire una giusta **motivazione ai costi** totali stimati
10. Prevedere sistemi di **controllo contro le irregolarità**
11. Prevedere misure coerenti

Categoria	Criteri	Rating possibili	Rating minimo richiesto
Pertinenza	**Criterio 1**: contribuire a tutti e sei i pilastri	**A** – In ampia misura **B** – In misura moderata **C** – In misura ridotta	B*
	Criterio 2: affrontare in modo efficace le sfide individuate nell'ambito del semestre europeo, in particolare nelle pertinenti RSP del 2019 e del 2020	**A** – Affronta in modo efficace tutte le RSP o un insieme significativo di esse **B** – Affronta in modo parziale tutte le RSP o un insieme significativo di esse **C** – Non affronta le sfide individuate nelle RSP	A
	Criterio 3: contribuire a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza	**A** – Elevato impatto atteso **B** – Medio impatto atteso **C** – Basso impatto atteso	A
	Criterio 4: contemplare solo misure conformi al principio "non arrecare un danno significativo"	**A** – Nessuna misura arreca un danno significativo **C** – Una o più misure arrecano un danno significativo	A
	Criterio 5: contribuire alla transizione verde (per almeno il 37 % dei costi totali stimati)	**A** – In ampia misura **B** – In misura moderata **C** – In misura ridotta	A
	Criterio 6: contribuire alla transizione digitale (per almeno il 20 % dei costi totali stimati)		A
Efficacia	**Criterio 7**: attraverso le misure previste il PNRR avrà un impatto duraturo		B*
	Criterio 8: prevedere modalità tali da garantire il monitoraggio dell'attuazione, compresi i traguardi, gli obiettivi e i relativi indicatori	**A** – Modalità adeguate **B** – Modalità minime **C** – Modalità insufficienti	B*
Efficienza	**Criterio 9**: fornire una motivazione ragionevole e plausibile in merito ai costi totali stimati	**A** – In ampia misura **B** – In misura moderata **C** – In misura ridotta	B*
	Criterio 10: prevedere sistemi e disposizioni di controllo volte a prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode, le irregolarità, i conflitti di interessi e la duplicazione dei finanziamenti	**A** – Disposizioni adeguate **C** – Disposizioni insufficienti	A
Coerenza	**Criterio 11**: prevedere misure che rappresentano azioni coerenti	**A** – In ampia misura **B** – In misura moderata **C** – In misura ridotta	B*

*Requisito aggiuntivo; una maggioranza di "A" per i sette criteri 1, 4 e da 7 a 11.
Nota: per i criteri 4 e 10, è possibile attribuire solo un rating "A" o "C".

Fonte: Corte dei conti, sulla base del regolamento RRF.

4. PRINCIPIO DNSH
(DO NOT SIGNIFICANT HARM)

Misure selezionate dalla Corte nei sei Stati membri del campione

- Trasporti
- Transizione verde
- Transizione digitale
- Sanità
- Politiche di bilancio/pubbliche amministrazioni
- Mercato del lavoro/istruzione

Settore d'intervento	Germania	Grecia	Spagna	Francia	Croazia	Italia
Investimenti						
Trasporti	C1.2.I3: Sostegno alla sostituzione del parco veicoli privato (1.2.3)	C.4.6.I2 (ID 16628): Autostrada centrale della Grecia E-65: sezione Trikala-Egnatia	C.1.I1: Zone a basse emissioni e trasformazione dei trasporti urbani e metropolitani	C.3.I1: Sostegno al settore ferroviario	C1.4. R5-I2: Ricerca, sviluppo e produzione di nuovi veicoli per la mobilità e infrastrutture di supporto	M2C2.I4: Trasporto locale sostenibile, piste ciclabili e rinnovo del materiale rotabile
Transizione verde	C1.3.I3: Ristrutturazione di immobili: finanziamenti federali per edifici efficienti sotto il profilo energetico (1.3.3)	C1.2.I1 (ID: 16872): Ristrutturazione energetica degli edifici residenziali	C2.I1: Programma di risanamento per la ripresa economica e sociale in ambiente residenziale	C1.I3: Ristrutturazione termica degli edifici pubblici	C6.1. R1-I1: Ristrutturazione energetica degli edifici	M2C3.I3: Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus fino al 110 % per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici
Transizione digitale	C2.2.I1: Programma di investimenti per la casa automobilistica/l'industria della fornitura (2.2.1)	C2.2.I1 (ID 16778): Digitalizzazione degli archivi e dei servizi connessi	C13.I3: Digitalizzazione e innovazione	C9.I1: Recupero delle norme tecniche per la sanità digitale	C1.2. R1-I1: Rivitalizzare, costruire e digitalizzare il sistema energetico e le infrastrutture di supporto per decarbonizzare il settore energetico	M1C2.I1: Transizione 4.0
Sanità	C5.1.I1: Programma per ospedali adeguati alle esigenze future (5.1.2)	C.3.3.I1 (ID 16795): Infrastruttura sanitaria	C18.I1: Piano di investimenti per attrezzature ad alta tecnologia nel sistema sanitario nazionale	C9.I2: Ammodernamento e ristrutturazione degli ospedali e dell'assistenza sanitaria	C5.1. R2-I1: Acquisto di attrezzature per la prevenzione, la diagnosi e il trattamento dei pazienti affetti da cancro	M6.C1.I1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale
Altro	C1.1.I1: Progetti per l'idrogeno nel quadro degli IPCEI (1.1.1)	C 1.4.I3 (ID 16846): Infrastrutture di gestione delle acque reflue urbane e dei fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue	C9.I1: Idrogeno rinnovabile, un progetto nazionale	C4.I2: Sviluppare idrogeno decarbonizzato	C1.3. R1-I1: Programma pubblico di sviluppo delle acque reflue	M2C2.I3: Promozione della produzione, della distribuzione e degli usi finali dell'idrogeno

Settore d'intervento	Germania	Grecia	Spagna	Francia	Croazia	Italia
Riforme						
Politica di bilancio / pubblica amministrazione	C6.1.R2: Digitalizzazione dell'amministrazione – Attuazione della legge sull'accesso online (6.1.2)	C4.1.R1 (ID 16610): Promuovere l'accelerazione dei rimborsi IVA	C29.R1: Revisione e valutazione della spesa pubblica	C7.R5: Valutazione della qualità della spesa pubblica	C.2.7. R1: Migliorare la pianificazione e la rendicontazione di bilancio	M1C1.R13: Riforma del quadro di revisione della spesa
Mercato del lavoro / istruzione	C3.1.R1: Piattaforma per l'istruzione (3.1.2)	C3.2.R1 (ID: 16913): Una nuova strategia per la formazione permanente: Modernizzare e migliorare il sistema greco per aumentare il livello delle competenze e di riqualificazione	C23.R6: Meccanismo permanente per la flessibilità interna, la stabilità del lavoro e la riqualificazione dei lavoratori in transizione	C8.R4: Riforma dell'assicurazione contro la disoccupazione	C4.1. R1: Sviluppo e attuazione di nuove politiche attive del mercato del lavoro mirate ai fini della transizione verde e digitale del mercato del lavoro	MSC1.R1: Politiche attive del mercato del lavoro (ALMP) e formazione professionale

Fonte: Corte dei conti europea.

Cosa ha rilevato?

La Corte è giunta alla conclusione che la valutazione dei Piani per la Ripresa e la Resilienza da parte della Commissione **è stata complessivamente adeguata**.

Tuttavia, ha individuato una serie di **debolezze nel processo** e di **rischi per una riuscita attuazione dei piani.**

Lacune individuate nei PNRR in base a quanto rilevato dalla Commissione

Germania:

- reti a banda larga ad altissima capacità
- concorrenza nei settori dei servizi alle imprese e delle professioni regolamentate
- disincentivi al lavoro per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare
- sistema pensionistico

Spagna:

- sistema pensionistico
- interconnessioni energetiche
- politiche per la ricerca e l'innovazione
- assistenza sanitaria di base

Francia:

- sistema pensionistico
- produzione di energia da fonti rinnovabili
- interconnessioni elettriche transfrontaliere
- restrizioni normative nel settore dei servizi

Italia:

- evasione fiscale

Grecia e Croazia: nessuna lacuna

Stato membro	Lacune individuate nei PNRR
Germania	• **Reti a banda larga ad altissima capacità (RSP 2019.1.2)** – il PNRR non comprende misure a sostegno della diffusione delle reti a banda larga ad altissima capacità. • **Concorrenza nei settori dei servizi alle imprese e delle professioni regolamentate (RSP 2019.1.4)** – il PNRR non comprende misure volte a rafforzare la concorrenza nei settori dei servizi alle imprese e delle professioni regolamentate. • **Disincentivi al lavoro per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare (RSP 2019.2.1)** – sono necessari ulteriori sforzi nei prossimi anni per affrontare tale sfida. • **Sistema pensionistico (RSP 2019.2.2)** – il PNRR fornisce una descrizione del sistema pensionistico, compreso il regime pensionistico privato *Riester Rente*, ma senza definire traguardi e obiettivi vincolanti o riforme specifiche del sistema pensionistico.
Grecia	Non sono state individuate lacune.
Spagna	• **Sistema pensionistico (RSP 2019.1.4)** – la riforma del sistema pensionistico potrebbe aumentare la spesa per le pensioni nel medio-lungo termine. In futuro potrebbe essere necessario, attraverso commisurati aggiustamenti di bilancio, attenuare ulteriormente l'impatto generale esercitato sul bilancio dall'incremento della spesa pensionistica. • **Interconnessioni energetiche (RSP 2019.3.5)** – il PNRR non comprende misure che rispondano a tale RSP. • **Politiche per la ricerca e l'innovazione (RSP 2019.3.6)** – il PNRR non precisa ancora con chiarezza come sarà orchestrato il coordinamento strategico e delle politiche tra i diversi livelli di governance regionale. • **Assistenza sanitaria di base (RSP 2020.1.2)** – il PNRR presenta piani per l'introduzione della riforma dell'assistenza sanitaria di base, ma non comprende investimenti correlati in tale ambito.

Stato membro	Lacune individuate nei PNRR
Francia	• **Sistema pensionistico (RSP 2019.1.4)** – la riforma del sistema pensionistico viene discussa nel PNRR, ma non viene contemplata in una misura specifica e, pertanto, non è correlata a nessun traguardo o obiettivo. • **Produzione di energia da fonti rinnovabili (RSP 2019.3.2 e 2020.3.5)** – il PNRR non contiene misure di sostegno diretto volte a incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili. • **Interconnessioni elettriche transfrontaliere (RSP 2019.3.2 e 2020.3.6)** – il PNRR non contiene alcuna iniziativa concernente le interconnessioni elettriche transfrontaliere. • **Restrizioni normative nel settore dei servizi (RSP 2019.4.2 e 2020.4.1)** – il PNRR non comprende misure volte a ridurre le restrizioni normative nel settore dei servizi, in particolare riguardo alle professioni regolamentate e al commercio al dettaglio, ad eccezione dell'agevolazione delle vendite online di farmaci da parte dei farmacisti.
Croazia	Non sono state individuate lacune.
Italia	**Evasione fiscale (RSP 2019.1.4)** – nel PNRR viene menzionata una riforma generale delle imposte sul reddito delle persone fisiche, che però non è contemplata come misura specifica; pertanto, non è correlata a nessun obiettivo o traguardo.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti di lavoro dei servizi della Commissione.

Esempi di traguardi e obiettivi poco chiari

Stato membro	Misura	Traguardo o obiettivo pertinente	Descrizione del traguardo o dell'obiettivo	Meccanismo di verifica
Francia	C3.I7 Rafforzare la resilienza delle reti elettriche	Avvio dei progetti (traguardo)	Avvio dei progetti sulle reti elettriche nelle zone rurali.	Documento di sintesi con una descrizione dei progetti, lo stato di avanzamento dei lavori e l'ubicazione.
Germania	2.1.1 Riforma: politica innovativa sui dati in Germania	Inizio dei progetti (traguardo)	Tutti i progetti e attività di tutte le misure sono stati avviati. Ove pertinente, le procedure di selezione sono state completate e i progetti selezionati sono stati avviati.	N/D (accordo operativo ancora non pubblicato al momento dell'audit)
Grecia	14 - 4.3. Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario – 16575 Accelerare l'amministrazione della giustizia	Polizia giudiziaria operativa (traguardo)	Operatività della polizia giudiziaria in tutte le sue competenze, a livello tanto di amministrazione centrale quanto regionale in seno ai tribunali.	Relazione del ministero della Giustizia che comprende: a) gli organigrammi a livello sia di amministrazione centrale che regionale, per ciascun tribunale; b) una conferma scritta del completamento dei provvedimenti relativi alle risorse umane e all'approvvigionamento, all'installazione e all'operatività di tutte le infrastrutture pertinenti.
Spagna	Investimento 2 (C24.I2) – Incentivare la cultura in tutto il territorio	Promuovere iniziative culturali e creative (obiettivo)	Incentivare l'attività culturale di organizzazioni lucrative e non lucrative nelle zone non urbane (almeno 400 iniziative).	a) Elenco di azioni, comprese una denominazione e una breve descrizione; b) riferimento ufficiale della risoluzione di aggiudicazione attestante che il progetto o l'azione ha ricevuto il finanziamento; c) gli enti che hanno ricevuto il finanziamento; d) la regione; e) il tipo di azione.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli allegati alle decisioni di esecuzione del Consiglio e agli accordi operativi.

Debolezze e raccomandazioni

- Documenti non sempre reperibili → **Racc.1**: Migliorare le procedure di valutazione e la documentazione.
- Poca interazione tra Stati membri durante il processo di negoziazione dei piani → **Racc. 2**: Promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri.
- Lacune nelle RSP → **Racc. 3**: Monitorare il contributo delle misure attuate alle raccomandazioni specifiche per paese .
- Mancanza di trasparenza → **Racc. 4**: Migliorare la trasparenza ed il monitoraggio del principio DNSH.
- Insufficiente chiarezza → **Racc. 5**: Assicurare chiari meccanismi di verifica dei traguardi e degli obiettivi e la loro adeguata definizione.
- Mancanza di sistemi di controllo → **Racc. 6**: Verificare il rispetto dei traguardi specifici per il monitoraggio e il controllo e incoraggiare l'utilizzo dello strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio messo a disposizione dalla Commissione (Arachne).

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.

Fonte:
https://www.eca.europa.eu/it/publications?did=61946

TEACHING 1

26 ottobre 2023

A brief history of the European Court of Auditors and its control of the sound Financial management of the EU budget

Eduardo Ruiz García

INTOSAI Development Initiative

INDICE

- Gli origini delle corte dei conti: dal medioevo alle rivoluzione borghese

- Le istituzioni superiori di controllo in 2023

- INTOSAI et l´iniziativa per lo sviluppo (IDI)

- La Corte dei conti europea
  - antecedenti, nascita e trasformazione
  - organizzazione
  - missione e compiti
  - attività & perspettive
  - il lavoro di audit della Corte in pratica

Gli origini delle corte dei conti: dal medioevo alle rivoluzione borghese

Le comte Jean Bérenger (1767-1850), conseiller d'État,

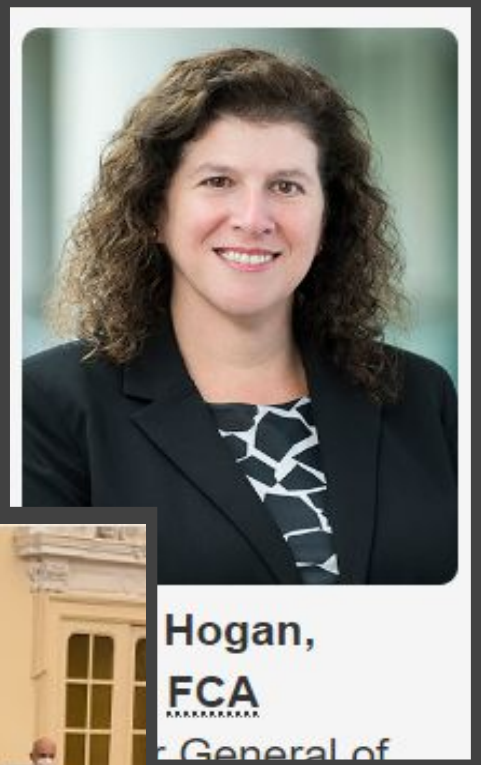
Le istituzioni superiori di controllo in 2023

Le istituzioni superiori di controllo in 2023

Che cosa fa una ISC:

- ✔ **Control giurisdizionale**
- ✔ **Audit**:
  - Finanziario / certificazione dei conti
  - Conformità / regolarità
  - Di gestione / “performance”
- ✔ **Pareri**
- ✔ **Altri**
  - controllo preventivo, consulente...

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA



Le istituzioni superiori di controllo in 2023

Diversi modelli:

- **<u>Competence</u>**: amministrative / giurisdizionale
- **<u>Composizione</u>**: unipersonale/collegiale
- **<u>Posizione</u>:** legislativo/ altri poteri
- Centralizzate / decentralizzate

INTOSAI et l´iniziativa per lo sviluppo (IDI)

Experientia Mutua Omnibus Prodest

- ✔ Fondata nel 1953
- ✔ Organizzazione non governativa
- ✔ Status consultivo Nazioni Unite
- ✔ 195 membri titolari
- ✔ 5 Membri associati e
- ✔ 2 membri affiliati

INTOSAI et l´iniziativa per lo sviluppo (IDI)

Obiettivi strategici

- Standard professionali
- Sviluppo delle capacità
- Condivisione delle conoscenze
- Massimizzare il valore dell'INTOSAI

https://www.intosai.org/

INTOSAI et l´iniziativa per li sviluppo (IDI)

https://www.idi.no/

INTOSAI et l´iniziativa per li sviluppo (IDI)

La Corte dei conti europea

- antecedenti, nascita e trasformazione
- organizzazione
- missione e compiti
- attività & perspettive
- Il lavoro di audit della Corte in pratica

La Corte dei conti europea: antecedenti, nascita e trasformazione

1975 – Trattato di Bruxelles

- Istituzione della Corte
- La Corte inizia l'attività

1977

- La Corte diventa un'istituzione dell'UE
- Introduzione della Dichiarazione di affidabilità (DAS)

1992 – Trattato di Maastricht

- Rafforzamento dell'indipendenza della Corte
- Estensione dei poteri di controllo ad ulteriori settori d'intervento

1997 – Trattato di Amsterdam

- Nuovo processo di adozione delle relazioni
- Facoltà di rilasciare DAS e valutazioni specifiche per i principali settori di intervento

2001 – Trattato di Nizza

- RA ai parlamenti nazionali
- La relazione annuale è trasmessa simultaneamente al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali

2007 – Trattato di Lisbona

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

La Corte dei conti europea: organizzazione

Missione e compiti

- la Corte si accerta che l'UE tenga una contabilità adeguata, applichi correttamente le norme finanziarie a cui è soggetta e che le politiche e i programmi dell'UE conseguano gli obiettivi perseguiti assicurando un impiego proficuo delle risorse;
- contribuisce a migliorare la gestione finanziaria dell'UE e promuove il rispetto dell'obbligo di rendiconto e la trasparenza;
- segnala i possibili rischi, fornisce garanzie, evidenzia carenze e successi e offre orientamenti ai responsabili delle politiche e ai legislatori dell'UE;
- presenta osservazioni e raccomandazioni al Parlamento europeo, al Consiglio, ai governi e ai parlamenti nazionali, nonché al grande pubblico.

Missione e compiti

Il ruolo e i compiti della Corte
sono definiti agli articoli 285, 286 e 287
del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

Verifica se **le politiche e i programmi** dell'UE raggiungano gli **obiettivi** prefissati

Esamina i conti di **tutte le entrate e le spese** dell'UE nonché delle agenzie e degli organismi decentrati della stessa

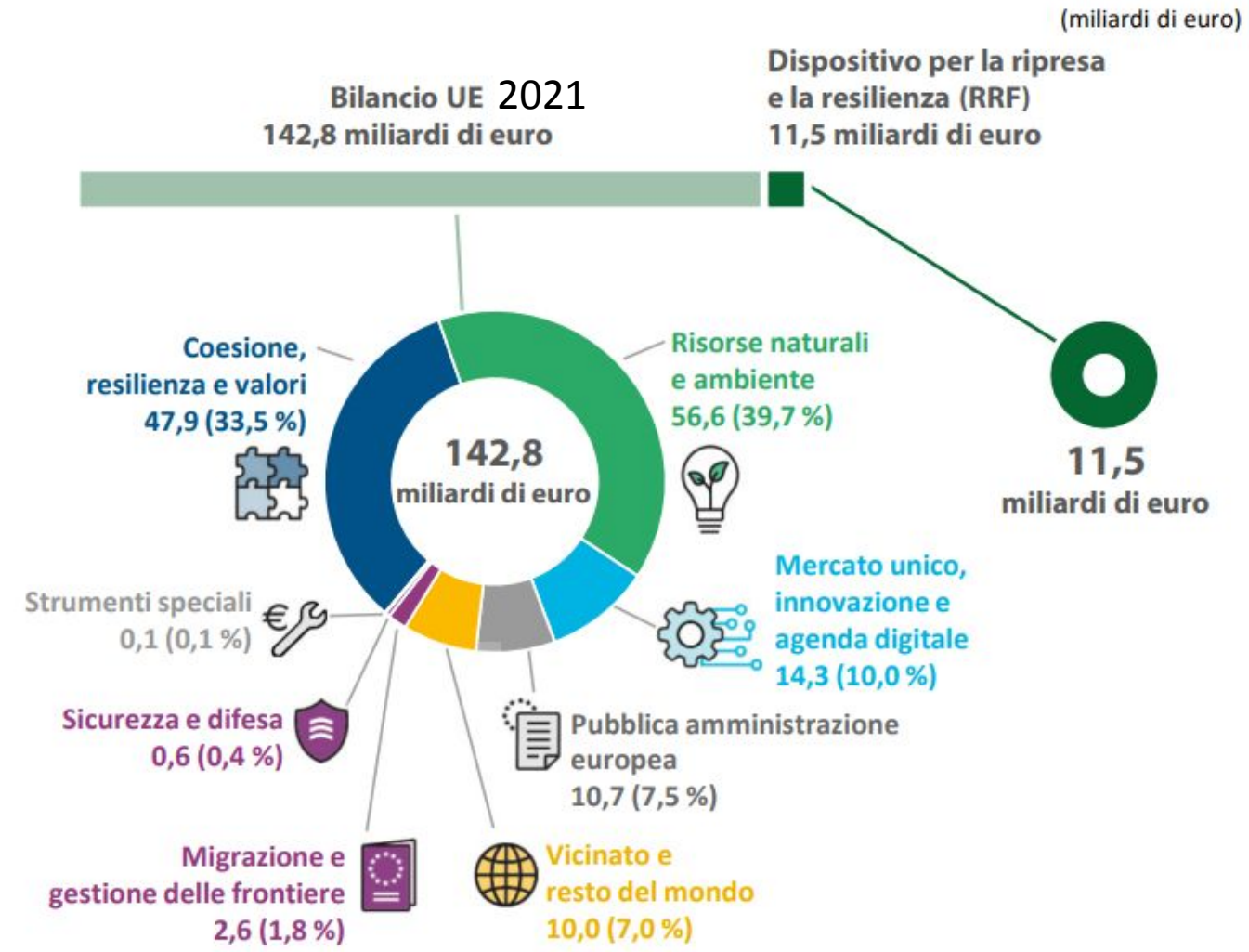
Formula **pareri** su richiesta di una delle istituzioni dell'UE e redige documenti di analisi di propria iniziativa

Accerta **la sana gestione finanziaria**

Assiste il Parlamento europeo e il Consiglio fornendo relazioni di audit utili alla **procedura di discarico**

Rilascia una **dichiarazione sull'affidabilità** dei conti e sulla legittimità e regolarità delle operazioni che ne sono alla base

La Corte dei conti europea: attività & perspettive



Fonte: Corte dei conti europea.

La Corte dei conti europea: attività & perspettive

Fondi europei di sviluppo (FES)

Agenzie e altri organismi dell'UE, come le imprese comuni

Banca europea per gli investimenti e Fondo europeo per gli investimenti

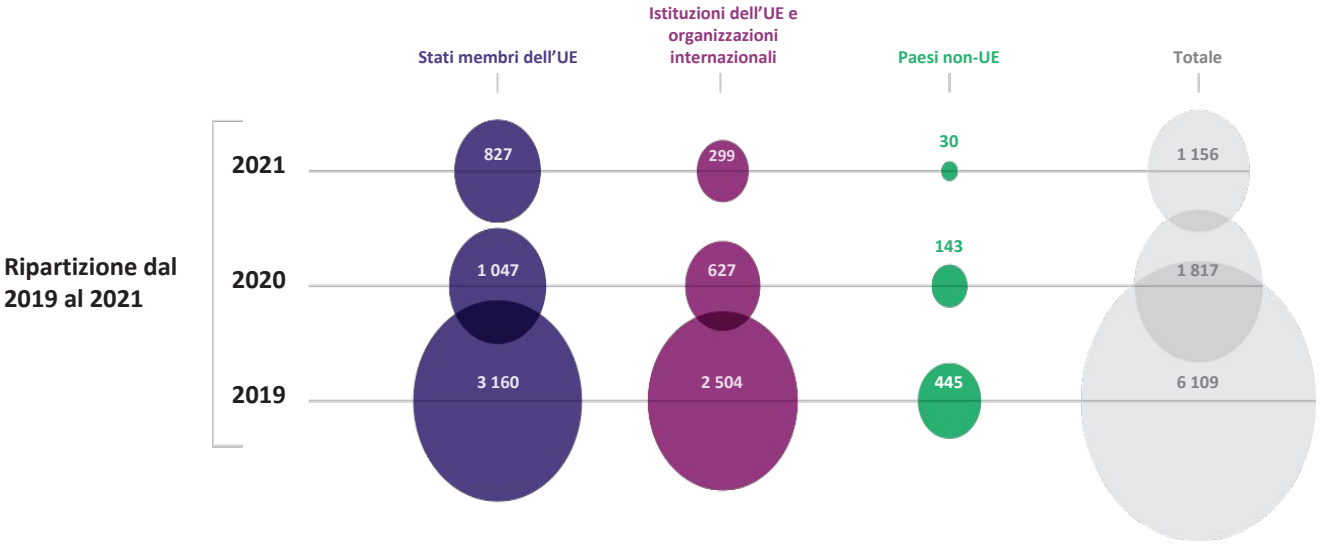
Banca centrale europea

Operazioni di assunzione ed erogazione di prestiti dell'UE
(ad esempio, il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria)

Meccanismo di vigilanza unico e meccanismo di risoluzione unico

Il lavoro di audit della Corte in pratica

1 156 giorni di controlli in loco nel 2021



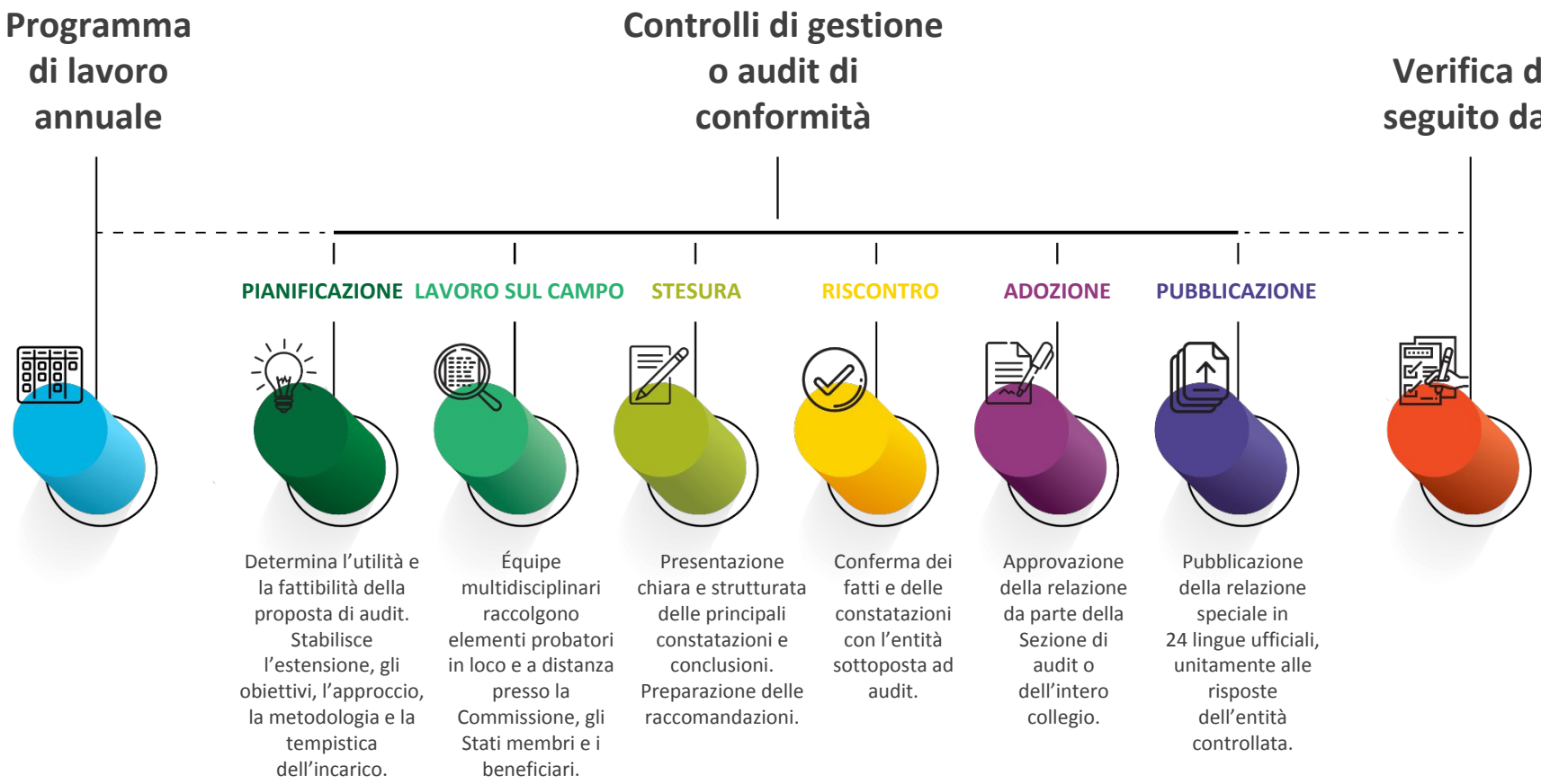
La maggior parte delle visite di audit viene svolta negli **Stati membri** e presso le **istituzioni dell'UE** (comprese le agenzie e gli organismi decentrati sull'intero territorio dell'UE).

Gli auditor della Corte possono altresì recarsi in paesi non appartenenti all'UE, nonché presso **organizzazioni internazionali** quali l'OCSE e l'ONU.

Rispetto agli anni precedenti alla pandemia, gli auditor della Corte hanno dedicato **ai controlli in loco molte meno giornate**, mentre hanno fatto maggior ricorso all'**audit a distanza** e **raccolto elementi probatori per via elettronica**.

Fonte: relazione di attività sul 2021.

Il lavoro di audit della Corte in pratica



Il lavoro di audit della Corte in pratica

Azioni esterne, sicurezza e giustizia

Relazione speciale 08/2021: "Il sostegno di Frontex alla gestione delle frontiere esterne non è stato, finora, abbastanza efficace"

La convenzione di Schengen ha creato uno spazio unico che consente la circolazione fra i paesi firmatari senza controlli alle frontiere interne. La sorveglianza e il controllo delle frontiere esterne sono essenziali per agevolare la libera circolazione delle persone e delle merci all'interno di questo spazio, cercando nel contempo di garantire la sicurezza interna e prevenire potenziali minacce alle frontiere. Nel 2016 a Frontex, divenuta l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, è stato conferito il potere di agevolare la gestione europea integrata delle frontiere ai confini esterni dell'UE, ambito che rimane di competenza degli Stati membri.

Nel 2019 i poteri dell'Agenzia sono stati ulteriormente rafforzati, mutandone il ruolo di supporto e di coordinamento in un ruolo operativo. Ciò ha comportato un aumento esponenziale delle risorse, con l'introduzione di un corpo permanente di 10 000 effettivi operativi entro il 2027 con un bilancio medio di 900 milioni di euro all'anno.

La Corte ha verificato se Frontex abbia svolto le proprie attività primarie in maniera efficace per contribuire all'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere. Ha inoltre esaminato in che misura fosse pronta ad adempiere al suo nuovo mandato ampliato.

La Corte ha constatato che il sostegno di Frontex agli Stati membri/ai paesi associati Schengen nella lotta contro l'immigrazione illegale e i reati transfrontalieri non era abbastanza efficace. Ha rilevato inoltre che Frontex non aveva pienamente attuato il proprio mandato del 2016 e ha evidenziato diversi rischi connessi al mandato del 2019.

La Corte ha raccomandato di: migliorare il quadro per lo scambio di informazioni e il quadro situazionale europeo; aggiornare e attuare il modello comune di analisi integrata dei rischi e garantire l'accesso ad altre fonti di informazione; sviluppare il potenziale della valutazione della vulnerabilità; migliorare la risposta operativa di Frontex; affrontare le sfide poste dal nuovo mandato di Frontex.

Il lavoro di audit della Corte in pratica

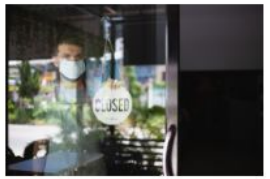
https://www.eca.europa.eu/it/

11/01/2023

Relazione speciale 01/2023: Strumenti per agevolare i viaggi all'interno dell'UE durante la pandemia di COVID-19

Altre lingue (23)

Vedi documento IT 4 MB



14/12/2022

Relazione speciale 27/2022: Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)

Altre lingue (23)

BG ES CS DA DE ET EL EN FR GA HR LV LT HU MT NL PL PT RO SK SL FI SV

Vedi documento IT 2 MB

12/12/2022

Relazione speciale 27/2022: Il sostegno dell'UE alla cooperazione transfrontaliera con i paesi limitrofi

2021

55 pubblicazioni

7 RELAZIONI ANNUALI
- Bilancio dell'UE (+ sintesi)
- Bilancio dell'UE – performance (+ sintesi)
- Fondi europei di sviluppo
- Agenzie dell'UE (41 + sintesi)
- Imprese comuni (+ sintesi)
- Scuole europee
- Passività potenziali SRB, Commissione e Consiglio

2 PARERI
- Riserva di adeguamento alla Brexit
- Regolamento sulla messa a disposizione delle risorse proprie

27 RELAZIONI SPECIALI
- Meccanismo di risoluzione unico: pianificazione della risoluzione
- Aiuti umanitari dell'UE all'istruzione
- Scambio di informazioni fiscali nell'UE
- Controlli doganali
- Infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici
- Chiusura degli strumenti finanziari del periodo 2007-2013
- Programmi spaziali dell'UE Galileo e Copernicus
- Sostegno di Frontex alla gestione delle frontiere esterne
- Disinformazione nell'UE
- Integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'UE
- Sostegno eccezionale ai produttori di latte dell'UE
- Principio "chi inquina paga"
- Antiriciclaggio
- Cooperazione nell'ambito di Interreg
- Diritti dei passeggeri aerei durante la pandemia di COVID-19
- Politica agricola comune e clima
- Cooperazione dell'UE con i paesi terzi in materia di riammissione
- Sorveglianza post-programma
- Europol e il traffico di migranti
- Utilizzo idrico sostenibile in agricoltura
- Finanziamenti per la biodiversità e la lotta contro i cambiamenti climatici nelle foreste dell'UE
- Finanza sostenibile
- Ridurre la grande corruzione in Ucraina
- Finanziamento basato sulla performance nella politica di coesione
- Sostegno dell'FSE per la lotta alla disoccupazione di lunga durata
- Regolarità della spesa nella politica di coesione dell'UE
- Sostegno dell'UE al turismo

5 ANALISI
- Risposta iniziale dell'UE alla COVID-19 sotto il profilo della sanità pubblica
- Interventi dell'UE per ovviare al problema delle scarse competenze digitali
- Contributi di paesi terzi
- Azione dell'UE e sfide esistenti in materia di rifiuti elettrici ed elettronici
- Analisi comparativa delle iniziative-faro nel settore dei trasporti a livello internazionale

6 RASSEGNE PRELIMINARI ALL'AUDIT
- Stato di diritto nei Balcani occidentali
- Ampliamento di Orizzonte 2020
- Mercato unico dei fondi di investimento
- Diritti dei passeggeri aerei durante la pandemia di COVID-19
- Statistiche europee affidabili
- Resilienza delle istituzioni dell'UE durante la pandemia di COVID-19

8 ALTRE PUBBLICAZIONI
- Strategia della Corte per il periodo 2021-2025
- Programma di lavoro per il 2021 e i mesi successivi
- Relazione di attività 2020
- Programma di lavoro per il 2022 e gli anni successivi
- Journal (3)
- Compendio di audit sulla risposta alla COVID-19

Il lavoro di audit della Corte in pratica:

Chi lavora

[Opportunità di lavoro | CORTE DEI CONTI EUROPEA (europa.eu)](#)

- ✔ Sete in Lussemburgo
- ✔ +/- 1000
- ✔ 27 (+) nazionalità
- ✔ Profili diversi
- ✔ Lingue straniere
- ✔ Diverse possibilità:
  - Concorso (EPSO)
  - Tirocini

[Homepage | EU Careers (europa.eu)](#)

© Schmitt-GlobalView

TEACHING 2
16 novembre 2023
Roles, Responsabilities and Cooperation in European and Italian sound financial management

BILANCIO PUBBLICO: VINCOLI E CONTROLLI

LAURA D'AMBROSIO
Consigliere Corte Dei Conti

BILANCIO PUBBLICO: VINCOLI e CONTROLLI

LAURA d'AMBROSIO

Consigliere Corte dei Conti

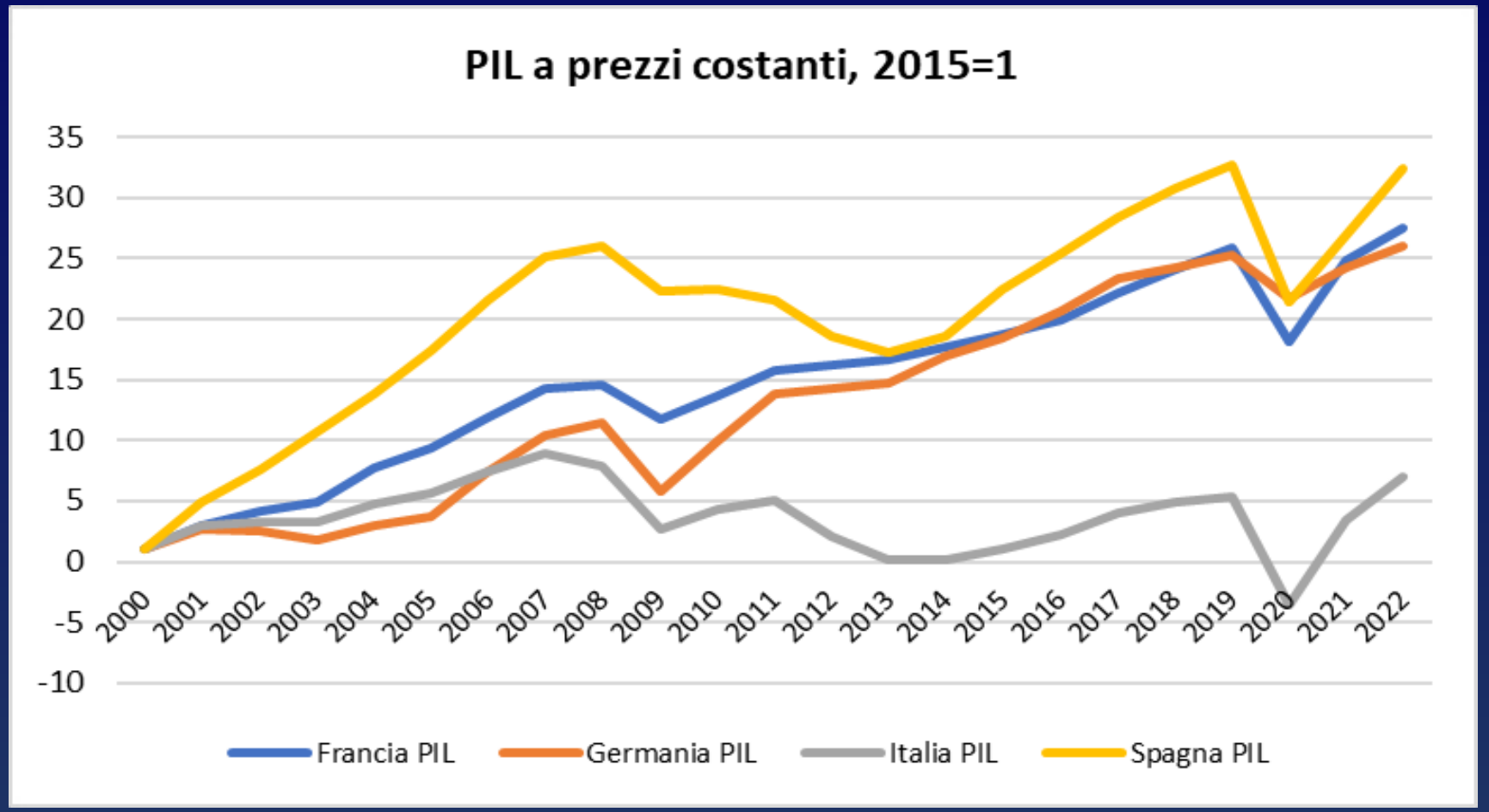
Qualche dato del contesto

Un’immagine vale più di mille parole

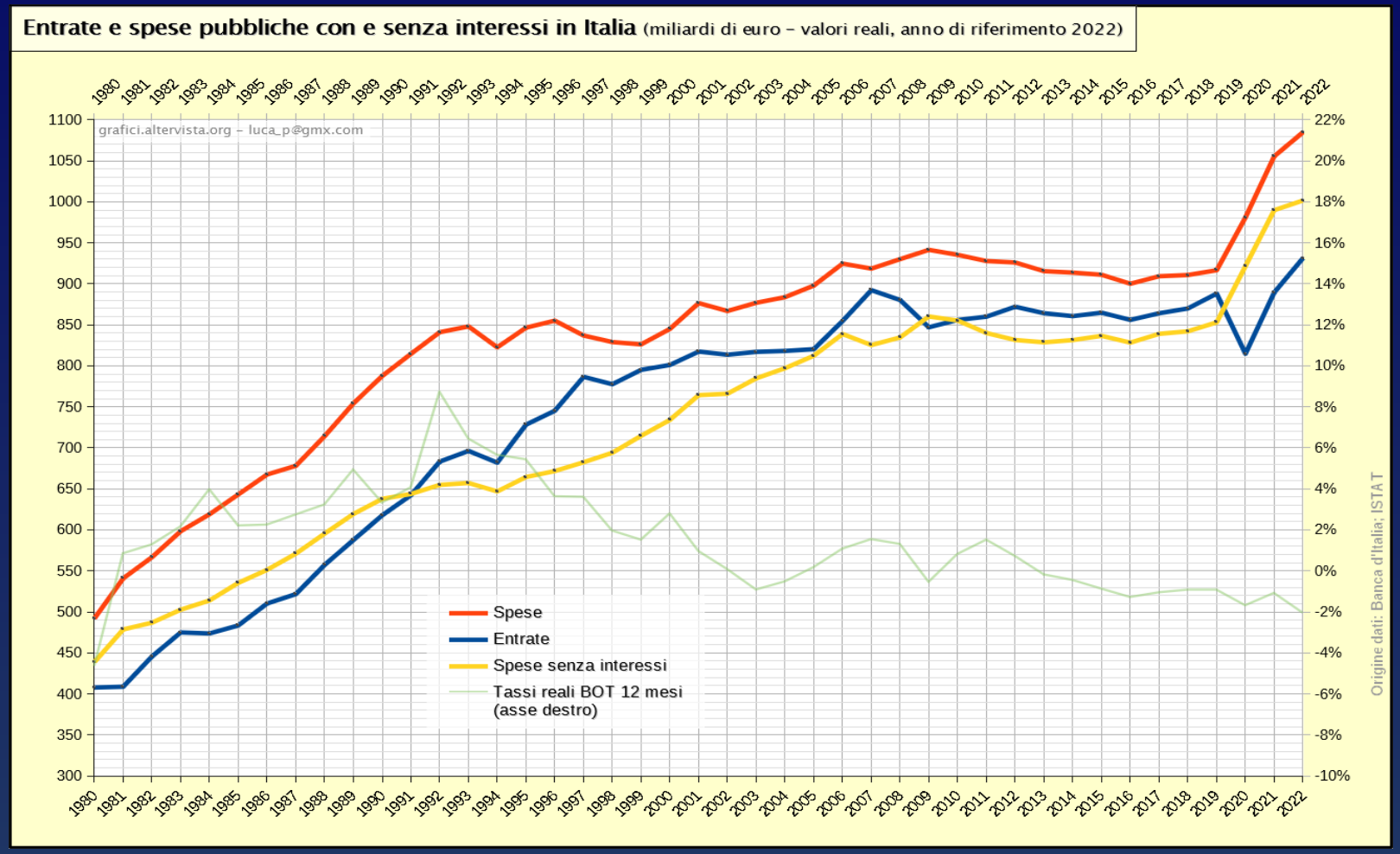
IL DEBITO PUBBLICO IN ITALIA

Fonte NADEF 2022

CRESCITA ECONOMIA ITALIA vs ALTRI



SFATARE UN MITO: TAGLI ALLA SPESA



Perché ci interessa il bilancio pubblico?

L'ECONOMIA NAZIONALE CRESCE POCO O DECRESCE (da anni)

LA SPESA PUBBLICA AUMENTA O COMUNQUE NON DIMINUISCE

LA SPESA PUBBLICA E' FINANZIATA CON DEBITO PUBBLICO e TASSE

IL BILANCIO DELLO STATO DOVREBBE ESSERE FONTE DI INFORMAZIONI SU QUESTI AGGREGATI (ENTRATA/SPESA, COPERTURE) E CONSENTIRE VALUTAZIONI ANCHE SULLE SCELTE POLITICHE: SPESE DA FINANZIARE E CONSEGUENTE AUMENTO TASSE E/O DEBITO.

Possiamo capire il bilancio dello Stato?

Sì, SE ABBIAMO FATTO LA TERZA ELEMENTARE

Sì, SE QUALCUNO TRADUCE DUE O TRE PAROLE CHIAVE

Comunque è doveroso come cittadini responsabili

Promessa di traduzione

Bilancio dello Stato (contabilità finanziaria)

ENTRATA

Titolo I tributarie (IRPEF; IVA etc);

Titolo II: extra-tributarie (UTILI, AFFITTI, etc);

Titolo III: derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti

Titolo IV: **entrate** derivanti da accensione di prestiti (**DEBITO PUBBLICO**).

SPESA

Titolo I - Spese correnti (stipendi, acquisti)

Titolo II - Spese in conto capitale (investimenti che aumentano il patrimonio)

Titolo III - Spese per rimborso di prestiti (DEBITO PUBBLICO)

Titolo IV - Spese per servizi per conto di terzi.

Cosa ci interessa del bilancio? I SALDI

Il risparmio pubblico, è la differenza tra le entrate correnti (tributarie ed extra-tributarie) e le spese correnti. E' il risultato della gestione annuale. Molto simile al cd **Avanzo primario, indica se risparmiamo o meno**

Il saldo netto da finanziare (o da impiegare), è il risultato della differenza tra le entrate finali (i primi tre titoli delle entrate) e le spese finali (i primi due titoli delle spese), cioè tutto ma senza «prestiti». Sono comprese le spese per investimenti

Il ricorso al mercato, che è pari alla differenza tra le entrate finali e le spese complessive (comprensive, perciò, delle spese per rimborso prestiti). Quanto dobbiamo chiedere di prestiti

Il fabbisogno (o disponibilità) del settore pubblico, è dato dalla differenza fra incassi finali e pagamenti finali (saldo di cassa: quanto c'è in banca)

I SALDI DANNO INFORMAZIONI

QUANTO COSTA LO STATO, la gestione della macchina (sanità, pensioni, etc *)
E SE COSTA PIU' O MENO DI QUANTO DISPONIAMO DI RISORSE (tasse)

QUINDI QUANTE RISORSE AGGIUNTIVE OCCORRE REPERIRE (oltre alle tasse)

QUANTO E' SOSTENIBILE LA SITUAZIONE FINANZIARIA (debito che sale o diminuisce, posso fare nuovo debito? Chi lo pagherà?)

CHE EFFETTI HA UNA SCELTA POLITICA. Parto dal confronto con anno precedente e verifico gli effetti sui saldi della cd **manovra** di bilancio (cioè delle novità su entrate e spese)

IL PIL, L'INFLAZIONE, IL DEBITO (breve traduzione)

IL PIL E' UN CALCOLO STATISTICO CHE INDICA LA RICCHEZZA COMPLESSIVA DELLA NAZIONE (l'informazione utilizzata è il tasso di crescita). Dal PIL dipendono, ad esempio, le previsioni sulle entrate delle tasse.

L'inflazione è un aumento dei prezzi senza aumento del valore dei beni. La UE vuole inflazione bassa ma non zero. Il PIL a «prezzi costanti» toglie dal PIL l'effetto dell'inflazione

IL DEBITO (quanto dobbiamo restituire al Mondo) è importante perché indica se la Nazione è stabile e solvibile (lo SPRED è una percentuale)

Per tutte queste informazioni ci vuole la 5° elementare perché sono divisioni e percentuali, ma possiamo ancora farcela!

CE LO CHIEDE L'EUROPA

AGGIUNGIAMO UN LIVELLO DI COMPLICAZIONE!

MA in realtà SEMPLIFICHIAMO

Cosa vuole sapere la UE?
(e anche noi umili mortali!)

Quanto costa il settore pubblico (la UE ha una certa diffidenza verso il settore pubblico che considera fonte di potenziali enormi guai)

Quanto debito si deve contrarre per sostenere il costo e quanto debito già c'è e va restituito (sostenibilità del debito)

Che scelte politiche annuali si intende fare e con quale impatto sui conti

Come va l'economia nazionale (e l'inflazione)

I termini significativi per la UE

COSA VUOL DIRE «PUBBLICO» ? CHI SONO LE AMMINISTRAZIONI CHE ENTRANO NEL CONTO (SISTEMA EUROPEO DEI CONTI), METTIAMOCI D'ACCORDO!

QUANTO DEBITO? l saldo differenziale che sintetizza il conto è **l'indebitamento netto**, dato dalla differenza fra il totale delle entrate e delle spese finali

CIRCA il già visto saldo netto da finanziare o impiegare (un solo saldo, più semplice!)

E' il numeratore del rapporto **deficit**/PIL calcolato ai fini della verifica del rispetto del limite del 3% introdotto dal Trattato di Maastricht.

Questo valeva fino al 2020, tra 21 e 23 tutto sospeso, ora si riparte, ma cambia la modalità di arrivo, non il risultato finale (meno debito e/o più PIL = miglioramento). L'accordo non è ancora raggiunto

NUOVO SISTEMA (in discussione)

SI TIENE D'OCCHIO IL DEBITO E IL SUO ANDAMENTO ANNUALE E COME STOCK (non è una novità)

TENDENZIALMENTE LO STOCK DEVE SCENDERE (TENDERE AL 60%)
ITALIA 150% (non è una novità)

QUESTO DEVE SUCCEDERE SALVO ECONOMIA IN RECESSIONE (IL PIL!)

L'ACCORDO DEVE VALERE **4-7 ANNI** (OPS! NOVITA'!)

COME CI SI ARRIVA? La novità del nuovo patto

OGNI STATO HA UN SUO ACCORDO PERSONALIZZATO

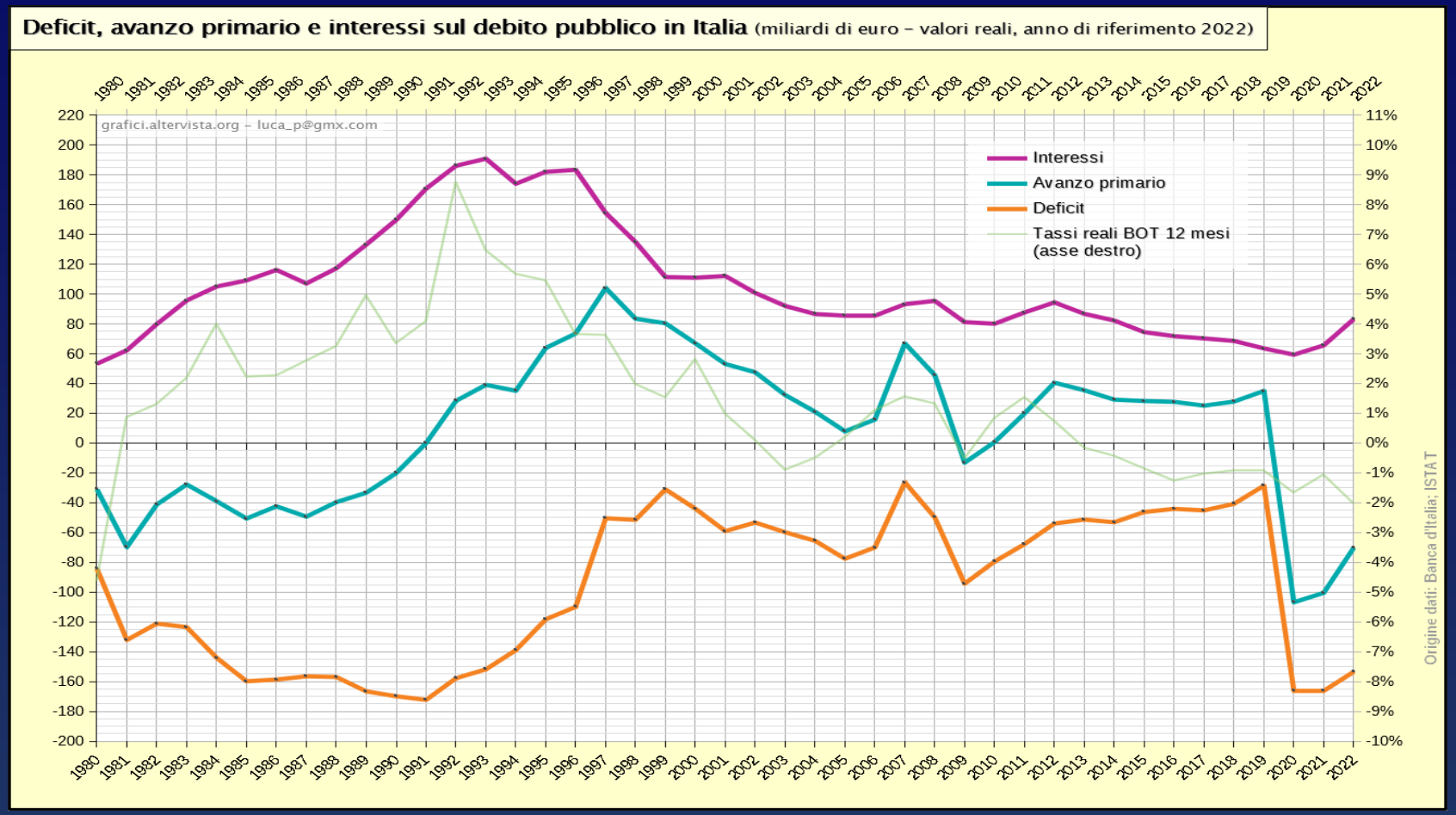
L'ACCORDO DURA **DA 4 A 7 ANNI** E RIGUARDA L'AVANZO PRIMARIO E L'INDEBITAMENTO NETTO (dai che ora lo sapete anche voi!!)

ENTRA IN GIOCO LA CREDIBILITA' DELLO STATO PERCHE' SI VA OLTRE LA LEGISLATURA (fino ad ora l'accordo era, di fatto, annuale)

BASTA GIOCHETTI COME LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA E «SPESE ESCLUSE»

TECNICAMENTE SI CHIEDE UN AUMENTO DELL'AVANZO PRIMARIO: si può fare? Certo, l'abbiamo già fatto! Proprio dopo essere entrati nell'EURO

POSSIAMO FARLO? UN'IMMAGINE



QUINDI, IN SINTESI COSA CI CHIEDE L'EUROPA?

UNA COSA CHE ABBIAMO GIA' FATTO PER ANNI (ANCHE DAL 2010 AL 2019)

UNA COSA CHE VORREMMO TUTTI (MENO DEBITO, PIU' CRESCITA)

UN PIZZICO DI SERIETA': L'AVANZO VA A FINANZIARE LA RIDUZIONE DEL DEBITO NON NUOVA SPESA (perché il debito è un macigno di interessi)

QUELLO CHE FANNO LA SPAGNA E IL PORTOGALLO

TORNIAMO A CASA

COS'E' UNA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA?

SOGGETTO PUBBLICO

P. A. «classica» (d.lg.165/2001)

Organismo di diritto pubblico

ENTI sottoposti a controllo della Corte dei Conti

Soggetti rilevanti in termini di responsabilità erariale

E' solo questione tecnica?
Dentro o fuori?
SS.RR. spec. comp. 5/2021
CGUE 17 luglio 2023

Elenco ISTAT (SEC) A fini dei saldi (solo?)

IL PERIMETRO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

L’EUROPA RITIENE IRRILEVANTE IL MODELLO O IL NOMEN (AZIENDA, FONDAZIONE, CONSORZIO, persino SOCIETA’)

CONTA LA FONTE DI FINAZIAMENTO: TEST MARKET / non MARKET (TEATRO STABILE COMUNALE, FEDERAZIONI SPORTIVE)

E’ UN AGGREGATO PRIMA DI TUTTO STATISTICO MA CON EFFETTI POSITIVI (CHI è NELL’ELENCO APPLICA CERTE NORME)

IL SISTEMA SEC

IL SEC è ANCHE UN SISTEMA CONTABILE IN QUANTO DEFINISCE AGGREGATI E POSTE DI BILANCIO (bisogna mettersi tutti d'accordo)

E' UNA SORTA DI «ARMONIZZAZIONE» A LIVELLO UE (DIRETTIVA QUADRI DI BILANCIO) ALLO SCOPO DI RENDERE CONFRONTABILI LE ECONOMIE NAZIONALI E I SALDI DI BILANCIO

LA TUTELA DEL BILANCIO UE E NAZIONALE E' MULTILIVELLO (rinvio)

L'ORDINAMENTO ITALIANO PREVEDE UN GIUDICE DELLA CONTABILITA' (giurisdizione di diritto obiettivo in quanto interessi adespoti)

LA GIUSTIZIABILITA' DELL'AGGREGATO

LA «PRESUNTA» PA CHE RITIENE DI NON APPARTENERE AL PERIMETRO PUO' PROPORRE RICORSO ALLA CORTE DEI CONTI chiedendo di essere esclusa

PERCHE'? PERCHE' LA CdC E' IL GIUDICE DEL BILANCIO (ART.100 COST) con giurisdizione esclusiva

NORMA DEL 2020: LA SENTENZA CdC È VALIDA «A SOLI FINI INTERNI»

LA TUTELA DEL BILANCIO (COME INTERESSE DELLA COLLETTIVITA') PUO' ESSERE LIMITATA A UN SOLO AMBITO? Risposta nella sentenza CGUE

QUINDI COS'E' UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?

UN SOGGETTO DI QUALUNQUE FORMA E NATURA GIURIDICA CHE SIA NELL'ELENCO ISTAT (sulla base del SEC) in quanto finanziato con risorse pubbliche

L'ELENCO E' UNA DECISIONE TECNICA MA SOTTOPOSTA AD UN GIUDICE

IL GIUDICE HA LA GIURISDIZIONE ESCLUSIVA (CORTE DEI CONTI) PERCHE' TUTELA UN INTERESSE ADESPOTA: LA CREDIBILITA' DEL BILANCIO

IL BILANCIO NELLA COSTITUZIONE

ARTICOLO 81

RIFORMATO NEL 2012 (PER NECESSITA' ANCHE DI INTEGRAZIONE CON IL SISTEMA UE) di nuovo: ce lo chiede l'Europa!

OGGI IL NUOVO ARTICOLO 81 **GUARDA CON MAGGIOR ATTENZIONE AL DEBITO**

NUOVO ART 81

Le camere approvano ogni anno i bilanci ed il rendiconto consuntivo presentati dal governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte

Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.
Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei princìpi definiti con legge costituzionale (è la legge 243/2012).

Cos'è lo «scostamento» di bilancio?

LA GESTIONE DELL'INDEBITAMENTO E' SEMPRE STATA UN PROBLEMA IN ITALIA (cfr anni 80/90) PERCHE' IL RIOCORSO AL DEBITO E' UNA STRADA FACILE

IL «VINCOLO» ALL'INDEBITAMENTO E' UN PARAMETRO EUROPEO (prima del 1990 non esisteva)

ART. 81 PRIMO COMMA: COME INTERVENIRE PER CONSENTIRE DEBITO procedura «rafforzata»

LO «SCOSTAMENTO DI BILANCIO» A MAGGIORANZA ASSOLUTA E IN CASO DI EVENTI ECCEZIONALI: QUANTE VOLTE FIGLIOLO?

PERCHE' CI DOVREBBE INTERESSARE IL DEBITO E LO SPRED (IL COSTO DEL DEBITO)? UN ESEMPIO IN FAMIGLIA

IL PNRR DOVE LO METTIAMO?

BRUTTE NOTIZIE: IL PNRR NON E’ MANNA DAL CIELO, E’ DEBITO!

HA TASSI FAVOREVOLI, MA ANDRA’ RESTITUITO (chiederne meno? Spenderlo meglio? Le riforme abilitanti)

Che paese vogliamo?

VOGLIAMO UN PAESE CON UN ALTO LIVELLO DI SERVIZI (sanità e pensioni soprattutto)

VOGLIAMO AVERE MENO DEBITO (e meno interessi)

VOGLIAMO UN'ECONOMIA IN CRESCITA. SI PUO' FARE, RISOLVENDO ALCUNI PROBLEMI, IL PIU' IMPORTANTE E' QUELLO DEMOGRAFICO, il secondo troppo STATO dappertutto (rendere più efficiente la burocrazia)

POSSIAMO SPENDERE UN PO' MENO? CERTO, ANALIZZANDO SERIAMENTE LA SPESA DELLO STATO (si chiamerebbe spending review ma è difficile) E FACENDO DIMAGRIRE LO STATO

A COSA SERVE UN BILANCIO PUBBLICO?

- IL BILANCIO E’ UN «BENE PUBBLICO»
- LA TUTELA DELLA «BUONA CONTABILITA’» è interesse comune
- L’EQUILIBRIO TUTELA LE FUTURE GENERAZIONI (debito da ripagare)
- I SALDI LEGGIBILI SONO UNA TUTELA DELLA DEMOCRAZIA
- CITTADINI INFORMATI NON CADONO NEL TRANELLO DEL CANDIDATO
- LA CORTE DEI CONTI E’ IL GIUDICE DEL BILANCIO

CHI CONTROLLA?

CHI CONTROLLA IL BILANCIO PUBBLICO

In sede di «preventivo» **l'Ufficio Parlamentare di Bilancio** e la **Commissione** (controllo politico: il Parlamento)

La decisione di bilancio è limitata dal principio di «stabilità della finanza comune» (patto di stabilità); le clausole di salvaguardia e altri giochetti. Controlla anche la Commissione

In sede di **rendiconto** la Corte dei Conti (con il giudizio di «parifica»). Cioè alla fine del ciclo. Il saldo finale (disavanzo) va nel bilancio successivo

IL MEF (la Regioneria Generale dello Stato) è il soggetto controllato!

IL CONTROLLO MULTILIVELLO (rinvio)

IL BILANCIO NEL CICLO MULTILIVELLO COMPORTA UNA RINUNCIA A PARTE DELLA SOVRANITA'

E' UN CONTROLLO COSTITUZIONALE (10, 11, 81, 100 E 117 COSTITUZIONE)

LA SPESA PUBBLICA SENZA CONTROLLO E' UN PRINCIPIO COSTITUZIONALE?

LA SOVRANITA' DEL PARLAMENTO

UNA DECISIONE SULLA FIDUCIA

UN DIBATTITO SEMPRE PIU' COMPRESSO NEI TEMPI E NELLA SOSTANZA

E' RINUNCIA PERCHE' «CE LO CHIEDE L'EUROPA»? COSA CI CHIEDE ESATTAMENTE L'EUROPA? DAI CHE ORA LO SAPETE ANCHE VOI!

UN'IDEA DI CAMILLO

«Vi è l'assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile»

Funzione ausiliaria al Parlamento

Controllo PREVENTIVO prevalente

Il ruolo della Corte dei Conti

Giudizio sui conti e giudizio sulle responsabilità della spesa

Il controllo non è funzionale alla responsabilità, ma neppure da essa separato

Controllo art. 100 e responsabilità art.103 Costituzione

ARTICOLO 100 comma 2

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

I FONDAMENTI DELLA COSTITUZIONE: UN PO' DI STORIA PATRIA

Per quanto riguarda l'art. 100 la costituzione è il precipitato della struttura dei controlli dell'epoca di Cavour: un giudice terzo che verifichi la spesa del governo a beneficio del Parlamento

Questa struttura è messa in crisi dal fascismo che, eliminando il Parlamento, non ha più bisogno del soggetto terzo ma di un «consulente» esperto di conti che dialoghi con il governo

L'eredità del periodo fascista si legge nel comma 3° «enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria» che sono gli enti pubblici

La Corte costituzionale ha affermato che oltre ai controlli della costituzione alla Corte dei conti possono essere attribuiti altri controlli per legge ordinaria (sentenza 29/1995) i così detti «controlli/referto»

Ma la funzione principale è quella di giudice a favore della collettività (non di consulente a favore delle amministrazioni)

La sospensione della responsabilità

LA RESPONSABILITA' ERARIALE PER COLPA GRAVE E' STATA SOSPESA NEL PERIODO PANDEMICO

POI E' STATA SOSPESA NEL PERIODO DEL PNRR

LA PAURA DELLA FIRMA E LA VELOCITA' A SPENDERE. RISCHI E BENEFICI

CONCLUSIONI

I VINCOLI ALLA SPESA E IL CONTROLLO

IN SINTESI ESISTONO DIVERSI TIPI DI VINCOLI ALLA SPESA, alcuni materiali, altri formali, altri giuridici

ESISTE UN GIUDICE A PRESIDIO DEL RISPETTO DEI VINCOLI CON POTERI MOLTO DIVERSI A SECONDA DEI SOGGETTI E DEI CASI MA SEMPRE COME SOGGETTO TERZO CHE GIUDICA

LA TUTELA DI UN INTERESSE ADESPOTA PASSA PER UNA GIURISDIZIONE DI DIRITTO OBIETTIVO

LA RESPONSABILITA' E' CONNESSA ALLA SPESA

POICHE' LE RISORSE NON SONO INFINITE LA SPESA DEVE ESSERE CONTROLLATA

Un giro nel Foro Romano ai piedi del Campidoglio

- *Primo venne Saturno*
  dall'etereo Olimpo.
  Raccolse la stirpe indocile e
  dispersa per gli alti monti,
  e diede leggi e volle che si
  chiamassero Lazio
  le terre nella cui custodia era
  vissuto nascosto (Eneide VIII)

- Nella foto il Tempio di **Saturno Erario**, sotto il Capidoglio, davanti al Tempio di Vesta

TEACHING 2
16 novembre 2023
Roles, Responsabilities and Cooperation in European and Italian sound financial management

Il diritto del bilancio Ue e le sue interazioni con il diritto interno

FRANCESCO SUCAMELI
Consigliere Corte Dei Conti

Seminario 16/17.11.2023
Modulo Jean Monnet – Università di Pisa

"*NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget*".

Il diritto del bilancio Ue e le sue interazioni con il diritto interno

Francesco Sucameli – Corte dei conti italiana

Le parole chiave della contabilità pubblica e degli interessi finanziari

1. **Bilancio**→ il bene della vita **come sistema di informazione**: diritto oggettivo regola il diritto di accesso e formazione di queste informazioni. Se l'accesso e l'uso è pubblico, il bene è «pubblico»;

2. **Interessi**→ relazione tra soggetto dell'ordinamento giuridico e bene → traduzione contabile in fabbisogno finanziario/costo standard;

3. Corollari: Diritto del bilancio + Stato di diritto = garanzie giudiziari sul diritto del bilancio. Il concetto di controllo della sul bene pubblico bilancio.

Il bilancio come informazione
La struttura di tutti i conti:

Primo grado: pezze giustificative (contratti, lettere, telegrammi, fatture, ricevute etc.). Effetto contabile delle transazioni (distinguere dal titoli giuridici: atti amministrativi; negozi; leggi di spesa e di entrata su cui vi è la giurisdizione con effetto di giudicato di altri giudici)

Secondo grado: prime vere «scritture». **Contabilità analitica**: resa sintetica, «registrazioni» («serbar memoria» contabili periodiche. Sinottiche (oggetto e valore) e/o descrittive (data, causale etc.) (F. BESTA, La ragioneria, vol. II, Milano 1916),

Terzo grado: le seconde confluiscono all'esito dell'attività gestoria, ovvero la cadenza stabilita per l'esercizio, nel rendiconto → il rendiconto generale il bilancio di prevsione con le modalità rappresentative e i documenti indicati dalla legge

Il rendiconto è necessariamente composto da "due elementi concettualmente distinti, ma inscindibilmente connessi, **il rendiconto** vero e proprio e il **c.d. resoconto**, che devono essere entrambi soddisfatti perché si abbia un esatto adempimento" → **relazione sulla gestione** (Gustavo **Minervini**. *Il mandato, la commissione, la spedizione,* Torino, UTET, 1957)

Quarto livello: i saldi come strumento di informazione sintetico per scopi stabiliti dall'ordinamento. Il problema dei fini e la ragione per cui il bilancio è un bene pubblico.

L’obbligo di rendicontazione nelle organizzazioni collettive e pubbliche

1. Tutte le organizzazioni sono espressione di una asegnazione di compiti da parte di una collettivit→Innesco di «mandato» dentro i contratti di società e nelle istituzioni pubbliche: dialettica principal/agent
2. Esiste sempre una obbligazione di rendiconto sugli organi di governo. Una definizione di diritto civile:

- l’**oggetto** della prestazione è fare ed esibire un conto;
- **causa giuridica** è giustificare un operato di affari d’altri;
- **titolo giuridico** è il fatto di gestione.

(G.A. NUTI, L’obbligazione di rendiconto, Milano 1954, passim)

L’obbligo di rendicontazione pubblica d i suoi effetti

i. **La contabilità è in sé uno strumento di «controllo» dei coferitori di risorse. Obbligo di rendicontazione pubblica → Fonte**: sovranità popolare, centralità del parlamento (art. 1 Cost.); art. 100 (soggetto giudiziario che deve controllare, attraverso la contabilità); art. 81 comma 4 (c9ntrollo politico con legge del Parlamento) → Corte cost. n. 228/2017 e 49/2018: a) «*La trasparenza dei conti….per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività*». E poi il legame col concetto di “responsabilità”; b) inoltre valore del D.lgs.118/2011 come «legge organica» → **la democrazia cognitiva di Habermas.** «Il rispetto dei termini e degli adempimenti previsti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione – nel caso di specie **le disposizioni interposte che fissano gli obblighi di rendicontazione costituiscono**, all’un tempo, **norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all’armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di equilibrio dei bilanci** di cui all’art. 81 Cost. (in tal senso sentenza n. 184 del 2016) – comporta comunque l’attuazione immediata e sequenziale di tutte le operazioni previste nel tempo dal legislatore nazionale per porre rimedio alle situazioni critiche degli enti territoriali» (sent. 49/2018).

ii. **La legge prevede due effetti.**

1. **Un effetto che ha fondamento nella Costituzione: obbligo istituzionale di recuperare le somme distratte, mancanti, come corollario del precetto di equiibrio di bilancio (c. cost. sent. n. 250/2013)**
2. **Obbligo di *restituere*, come effetto necessario** come principio generale dell’ordinamento giuridico italiano. Lo scopo di legge si imprime sulle risorse e chi devia il corso di destinazione verso lo scopo pubblico, consumando le risorse finanziarie, le deve restituir. (Sentenza C. cost. n. 39/2014, punto 6.3.9.6)

Gli interessi

La centralità della legge di previsione nella contabilità pubblica: la funzione democratica della contabilità pubblica

- **Legge di bilancio (previsione): Costruisce il «contenuto» informativo, ossi, contiene e dispone le scelte allocative che sono rappresentate dalla contabilità della legge di prevsione.,** come legge sostanziale dell'art. 81 per effetto della rimozione del vecchio terzo comma → **espressione di scelte allocative** → Rapporto tra fini e mezzi.

- *similiter* delibere amministrative che approvano il bilancio negli enti locali → indirizzo politico amministrativo

- La **volontà: espressione del processo di decisione → si esprime nell'indirizzo politico che attraversa gli organi e le istituzioni dello Stato costituzionale**. → sostanza della coerenza tra mezzi e fini.
- Coerenza con la disciplina del bilancio: verifica che la sovranità si eserciti nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1 Cost.)
- Ancora oggi il bilancio è uno strumento di indirizzo (art. 23 Cost., entrate da prelevare per missioni e programmi da realizzare) ed autorizzazione (parte spesa. Il prelievo è «giustificato» dalle spese, art. 53 Cost.): vi è infatti un rapporto ancipite tra progressività del prelievo e funzione redistributiva dell'output. **Il bilancio, dunque, ha in sé, sin dall'origine un contenuto sostanziale in quanto è uno strumento di attribuzione di un potere (organizzazione).**

Il concetto di controllo nella dogmatica costituzionalistica e nel diritto pubblico italiano

- **Serio Galeotti; Giuseppe Ferrari; Aldo Mazzini Sandulli (materiali forniti con slides); Carlo Lavagna**

Controllo in senso stretto. Concetto di base dello Stato di diritto

1. **Istituito da una norma giuridica xche crea una rapporto di competenza**
2. **Giudizio di conformità ad un parametro (giuridico/non giuridico)**
3. **la presenza di una «misura». Effetto impeditivo (c.d. *faculté d'empêcher*: discrimen con «giudizio» consultivo)**
4. **Controllo è un succedaneo, una conseguenza della attività principale → ausiliarietà**
5. **Il controllo presuppone una attività ancora in corso di svolgimento e non esaurita, altrimenti si ha attività ripristinatoria (il controllo è sempre «concomitante»)**
6. **Il controllo si svolge come: a) potere b) rapporto, c) atto → questione delle «forme»**

Controlli in senso ampio: misura consistente in *faculté de statuer,*: codecisione o attività sostitutiva. Giurisdizione «riparatatoria» (es. responsabilità); controlli amministrativi sostitutivi; poteri sostitutivi nelle relazioni costituzionali

Significato di «garanzia» in senso giuridico-costituzionale (Serio Galeotti)

- **Bene/interesse protetto da una norma questione della garanzia → Art. 40.** La Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le **formalità della sua giurisdizione contenziosa**.
- **Strumenti per la soddisfazione giuridica del bene/interesse**
- **Se mediante un «terzo» rispetto al conflitto sul bene (anche astratto) allora abbiamo un «controllo garanzia». Casi costituzionali: Presidente della Repubblica; Corte costituzionale; magistrature e funzione giurisdizionale**
- **Quale procedura per la «garanzia»? La questione dell'art. 41**

L’ordinamento giuridico del bilancio

- **Diritto del bilancio**
  - «sul» → fonti sulla formazione
  - «per» → controlli politici, amministrativi, giurisdzionali
  - «di» → **il bilancio come prodotto artificiale.** Bene giuridico ciclico che rappresenta e organizza l’allocazione delle risorse

Il diritto sul bilancio (art. 81 e 100 Cost.)

il diritto del bilancio è, per definizione, un diritto dinamico (come il bene che ne è oggetto), perché si declina nel tempo, cfr. **C. Cost. sentenza n. 6/2019**: (§ 4.1.3.1 cons. in diritto) «*Questa Corte ha più volte messo in luce la peculiarità del diritto del bilancio, il quale regola una materia dinamica, in continuo divenire, ancor più accentuato dalle rapide trasformazioni dell'economia globalizzata, e ha quindi adeguato il proprio sindacato sulle leggi finanziarie a tale incomprimibile scenario, in particolare elaborando il principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della "bilancia finanziaria" verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese. Armonica simmetria che deve essere perseguita sia in sede legislativa, sia in sede amministrativa, secondo i canoni del nostro ordinamento*». L'espressione diritto del bilancio è assi evocativa e appare un chiaro riferimento ad una delle opere fondative del pensiero sul bilancio, sembra parafrasare P**. LABAND, Zur Lehre Vom Budgetrecht (1886), trad. it di Clemente Forte**, Il diritto del bilancio, Milano, 2007. In questo contesto, dove il bilancio, differenza dell'impostazione del noto giurista tedesco, è una legge sostanziale (cfr. C. cost. sent. n. 10/2016 che espressamente attribuisce effetti novativi alla legge di bilancio) ed il precetto dell'equilibrio, declinato in termini dinamici, ne costituisce l'architrave. Infatti è dinamico proprio l'oggetto del diritto**, il bilancio pubblico. Esso non è solo un documento di previsione né solo il rendiconto ma una articolazione dinamica continua tra previsione e verifica della gestione**, all'inseguimento dell'adeguamento della "bilancia finanziaria".

Il diritto del bilancio Ue vincolante per il diritto del bilancio degli Stati membri

Trattati e obblighi di coordinamento delle politiche economiche

Il Sec 2010

La direttiva n. 85/2011/Ue

Il sistema delle fonti Ue

- **Fonti originarie**:(Trattato Ue, Trattato Tfue, Carta dei diritti fondamentali, Trattato Ceea)

Caso Wightman 2018 (C-621/2018). A tale proposito, si deve ricordare che i trattati istitutivi, che costituiscono la carta costituzionale di base dell'Unione (sentenza del 23 aprile 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23), hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 157 e giurisprudenza citata].

- **Principi generali del diritto dell'Unione:** In origine solo in norma su resp. (340 TFUE ex 215 TCE) «nucleo duro» non modificabile (Parere 1/1991 su adesione a SEE). La competenza della Corte di giustizia è norma costituzionale.

  Tale competenza genera il **diritto vivente UE** (Cilfit 1982)

  Ora saldatura con le norme della CDFUE: caso *Vera Egenberger*, sentenza 17 aprile 2018, nella causa C-414/16.

  Divieto di non discriminazione principio generale. **I divieti sono auto-esecutivi (punti 76-78).** Derogabili dai trattati, così ad esempio tutela giurisdizionale Cgue, derogabile in alcuni casi

  Capacità di derogare a norma costituzionali interne: caso *Michaniki* (C-213/07)

- **Fonti derivate**: regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Capacità di derogare a norma costituzionali in combinazione principi generali
- **Altre Fonti**: accordi internazionali. Le sentenze della Corte di giustizia: il valore di precedente vincolante: art. 99 regolamento di procedura CgUe; *Sentenza Corte giust., sent. 27 marzo 1963, cause riunite da 28 a 30/62, Da Costa, ECLI:EU:C:1963:6; Corte giust., sent. 6 ottobre 1982, causa 283/81, CILFIT, ECLI:EU:C:1982:335.*

La disciplina europea «primaria» sul bilancio: le politiche economiche degli Stati membri

- Lettura integrata degli artt. 3 e 122 TFUE (enuncianti rispettivamente gli obiettivi della UE e del SEBC) → **principio di stabilità**
- numerose disposizioni che associano crescita economica e sostenibilità finanziaria (**cfr. art. 4 TUE** e artt. 119 e ss. TFUE). **Equilibrio e come strumento di sviluppo**. Sintonia con Costituzione italiana.
- **Protocollo convergenza: stabilità cambi; stabilità prezzi; rapporto deficit; rapporto debito**
- **artt. 121 e 126 TFUE**. Divieto di disavanzi eccessivi (comma 1). Sorveglianza multilateriale (e criteri: coma 2). Procedura con early warning Commissione, proposta e poi decisione del Consiglio (comma 3 e ss**.). A differenza che per le altre procedure d'infrazione di obblighi comunitari, non può essere giustiziata davanti alla Corte di giustizia (art. 126, § 10), il che connota la ridetta procedura come una decisione eminentemente ed esclusivamente politica**
- **Protocollo n. 12 su disavanzi eccessivi**
  - (Articolo 1) I valori di riferimento di cui all'articolo 126, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sono: - il 3 % per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato; - il 60 % per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.
  - (Articolo 2) Nell'articolo 126 del trattato e nel presente protocollo: - per pubblico, si intende la pubblica amministrazione, vale a dire l'amministrazione statale, regionale o locale e i fondi di previdenza sociale, ad esclusione delle operazioni commerciali, quali definiti nel Sistema europeo di conti economici integrati; - per disavanzo, si intende l'indebitamento netto quale definito nel Sistema europeo di conti economici integrati; - **per investimento, si intende la formazione lorda di capitale fisso, quale definita nel Sistema europeo di conti economici integrati;** - per debito, si intende il debito lordo al valore nominale in essere alla fine dell'esercizio e consolidato tra e nei settori della pubblica amministrazione quale definita nel primo trattino.

Divieto di disavanzi eccessivi
Indebitamento, Saldi, Limiti e Strumenti Atipici. Le parole chiave

Art. 126 TFUE + Protocollo n. 12 TFUE → IL SEC (reg. 549/2013). SFP 20.68

- **Indebitamento** ⟹ 1.118; 1.125; 20.71, 20.72 = saldo di competenza di prestiti attivi (crediti) e passivi (debiti), in due conti: conto patrimoniale (dove è uguale a risparmio trasferimenti in conto cap); conti finanziari . Per PA è uguale a saldo entrate e spese (8.100 e 20.72) Per conti cfr. 1.118; .5.16
- **Debito** ⟹ 20.143 + Tavola 28. La somma delle **passività finanziarie** si può considerare come delle consistenze di debito
- Passività finanziarie. ⟹ **Operazioni finanziarie** sottostanti: stessa classificazione 5.14. Categorie 2.121; 20129 e ss.
- **Transazione: contropartatita finanziarie 5.13;**
- **Patrimonio netto.** ⟹ **20.146; 20.149; relazione indeb/accred: 20.117. Risparmio + trasferimenti in conto cap. residuo senza contropartita 4.145-46; 4.152**
- **Investimenti** ⟹ **3.124**

La direttiva n. 85/2011/Ue

- Art. 3 par. 2: si applica a tutti le «amministrazioni pubbliche» come definite dal SEC2010
- Art. 3 part. 1: obbligo di adottare contabilità nazionali per la consolidazione europea della rappresentazione contabile delle politiche economiche realizzate attraverso i bilanci (anch'essi consolidati) rispettose del principio «accrual»
- Art. 5: obbligo di «regole numeriche vincolanti» per tutte le amministrazioni pubbliche
- Corte di giustizia sentenza 13 lugli 2023 , Prima Sezione, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon, ECLI:EU:C:2023:563:
  - È auto-esecutiva quando chiede quadri di bilancio dettagliati che rispondono ai suesposti obblighi
  - non può non essere giustiziabile davanti ad un giudice nazionale (Stato di di diritto). Vale per lo status di amministrazione pubblica, nonché oper tutti i diriti e gli obblighi europei ivi connessi

L’attuazione: le regole numeriche. Saldi interni

Articoli 9 - 10 della legge 243 del 2012

- Indebitamento → Investimento (art. 3, commi 17-19 L. n. 350/2003; art. 30 comma 15 della l. n. 289/2002)
- Indebitamento e utilizzo avanzo di amministrazione → rispetto saldo finanza pubblica
- Saldo di finanza pubblica → Titolo 1,2,3,4,5 entrate finali – 1,2,3 Spesa finale (previsione – rendiconto)
- Saldo finanza pubblica non negativo esclude FPV (almeno inizialmente) e Avanzo
- Ammortamento del debito → vita utile del bene
- **La stessa l. cost.- 1/2012, quindi, è una infrastruttura attuativa europea**

L’attuazione: i quadri di bilancio e la competenza accrual

- **Accrual = maturazione**. Competenza è il criterio di impostazione di una posta (costa/ricavo; spesa/entrata) al bilancio, che prescinde dalla flusso di cassa, ma deve essere giuridicamente matura a produrne il flusso.
- Competenza economica e competenza «finanziaria potenziata» coincidono.
- **Attuazione con il d.lgs. n. 118/2011.** Salvaguardia sintonia con diritto costituzionale del bilancio che prevede centralità del Parlamento e delle sue «autorizzazioni» allocative della finanza drenata da contribuenti e mercato
- Nella competenza economica cambia l’oggetto della rappresentazione. Ascarelli distingueva tra obbligazioni di valuta (contabilità finanziaria, riguarda solo cassa e obbligazioni pecuniarie) e e di valore (contabilità economica riguarda tutto il patrimonio, cassa, obbligazioni di valuta e valore, proprietà su beni diversi dal danaro)

Il diritto costituzionale del bilancio

Legge costituzionale 1/2012

Legge n. 243/2012

D.lgs. n. 118/2011

La legge cost. n. 1/2012. In sintesi

1. **Declina i principi di equilibrio di bilancio** e di **sostenibilità del debito rinviando a legge rinforzata (art. 81 comma 6 Cost.)** (a valere per lo Stato e per tutti i livelli di governo)
2. Eleva il rango legislativo della **legge di bilancio da "formale" a "sostanziale"**, attraverso l'abolizione del divieto di introdurre, con essa, nuovi tributi e nuove spese.
3. **L'armonizzazione** dei bilanci pubblici diventa materia di **legislazione** esclusiva (art. 117 comma 2)
4. Ridisegna i rapporti tra le autonomie territoriali e lo Stato (art. 119) → **rispetto dell'equilibrio** dei relativi bilanci=divieto di ricorso indiscriminato all'indebitamento (ossia impieghi coperti con risorse di «terzi»

   a) **Dimensione esterna. Il terzo è il «mercato»** Il riconoscimento dell' «**autonomia finanziaria** di entrata e di spesa» (art. 119 Cost.) è **condizionata**

   - all'obbligo di **concorrere** ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'unione europea
   - OMT della l. n. 243/2012

   b) **Dimensione interna. Il «terzo» è il reciproco dell'autonomia.** La sostenibilità dell'equilibrio diventa funzione
      - *della proporzione tra risorse e funzioni attribuite (art. 119 comma 4 Cost.)*
      - *Della distribuzione di competenze tra autonomie e Stato centrale.*
        - *Limite della golden rule ex art. 119 comma 6 Cost.*
        - *Obbligo di attivare i poteri sostitutivi ex art. 120 Cost.*

Le norme sull'equlibrio di bilancio

- Art. 81 co. 1; art. 5 comma 1 lett. a)
- Art. 97 co. 1
- Art. 119 comma 1 e

A) Equlibrio tra «entrate e spese»: oggetto della rappresentanzione obbligazioni pecuniarie

B) Controlli sugli «andamenti» della «finanza pubblica» (art. 5 l. cost. 1/2012)

C) L'aggiunta della coerenza con gli obblighi/vincoli dell'UE. Opera su due piani

   1. Nozione di «amministrazione pubblica» (il SEC 2010, Reg. 549/2013) (art. 97 Cost.)
   2. Obbiettivi di trasparenza e quantitativi: direttiva n. 85/2011/Ue

Le norme sullo Stato di diritto del bilanci: la contestazione delle «attribuzioni».

Disp. Trans. Fin. VI

Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari.

Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111.

- **Art. 103, comma 2, Cost.**

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

- **Art. 101 Cost.**

La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

- **Art. 108 Cost.**

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

La contestazione delle «attribuzioni». Le attribuzioni di controllo

Art. 100 → leggere con art. 81 comma 6 Cost.

Il Consiglio di Stato [103^{1}] è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti [103^{2}] esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito [81^{1}].

La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo [108^{2}].

Art. 5^{1} lett. a) l. cost. n. 1/2012

1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;

Art. 103

Il Consiglio di Stato [100^{1}] e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi [24^{1}, 111^{8}, 113, 125^{1}].

La Corte dei conti [100^{2}] ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge [113^{3}].

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate [111^{7}, VI^{2}].

La cointestazione delle funzioni. Il controllo

- **Art. 100 Cost. commi 2 e 3**

*La Corte dei conti esercita il **controllo preventivo di legittimità** sugli atti del Governo, e anche quello **successivo sulla gestione del bilancio dello Stato**. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.*

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti [Corte dei conti e Consiglio si Stato] e dei loro componenti di fronte al Governo.

Focus:

- Tipologie di controllo:
  - su atti e preventivo
  - su gestione finanziaria. Su attività e conformità a legislazione finanziaria, a consuntivo o anche in forma "concomitante".
  - mcm: giudizio "Dicotomico; parametro legalità finanziaria
- indipendenza e neutralità (no interesse specifico ex lege)

I due modelli di controllo della Costituzione

A. il controllo giudiziario «cavouriano» della prima parte dell'art. 100 comma secondo → forma visto/sentenza
B. Il controllo «direzionale» del governo, con funzione ausiliaria della Corte dei conti (seconda parte) → forma referto. Controlli amministrativi del Governo, funzione esterna della Corte a carattere consulenziale

MCD: il giudice → art.101 e 108 Cost. Non può partecipare all'interesse, ma esprimere «consulenze» nell'interesse della legge, senza legame ad un fine pubblico specifico

Il controllo neo-cavouriano: l'unico grado

- Fase di controllo → **Sezioni regionali di controllo.** Verifica del «ciclo di bilancio» attraverso atto (bilancio di previsione/rendiconto): legittimità/irregolarità (art. 100 comma 2 prima parte; art. 5 comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012; art. 20 della l. n. 243/2012, d.l. 174/2011, d.lgs. n. 149/2011). Caratteristiche
  - **Officiosa e necessaria**
  - Monitoria: assenza di obbligo di difesa tecnica; assenza di controparte pubblica ;
  - Poteri istruttori «inquisitori»
  - Definizione del *thema decidemdum* (poste che incidono sul saldo)
- Fase dispositiva → **Sezioni riunite speciale composizione. Art. 11 codice giustizia contabile; art. 121 e ss. c.g.c.**
  - Dispositivo
  - Contraddittorio necessario completo
  - Principio della doppia perimetrazione
  - Principio del parallelismo

La disciplina sul bilancio «bene pubblico»

1. **Fonti sulla formazione**

- *Costituzione. Art. 81 norma procedurale? Giur costituzionale intertemporale infatti applica vecchia formulazione ma allo stesso tempo lo riqualifica, sentenze n. 70, n. 115 e n. 309 del 2012; n. 51 del 2013, peraltro sulla scorta di quanto affermato già nella sentenza n. 213 del 2008)→ norma sostanziale individuando la ratio in altre norme: art. 3, art. 97. Cfr anche sent. Robin Tax 10/2015: l'equilibrio è un «valore» → sent, n. 260/1990 e n. 10/2016 su «zona franca»*
- *Legge rinforzata → sentenza n. 88/2014. Oggetto e parametro del giudizio di cost.tà*
- *Leggi statali sulla armonizzazione (art. 81 e 97[1] Cost. art. 5 L. cost. 1/2012 e 81[6]) e sul coordinamento (artt. 117 commi 1 e 3 Cost.).* **("norme sulla normazione". Scaccia-Rivosecchi) → prevalenza logico sostanziale su altre leggi. In questo senso sono legge «organiche»**
- *Leggi regionali* (anche norme regionali cfr. sent. n. 184/2016 e n. 49/2018);

2. **Diritto sostanziale** → disciplina dei saldi; principi contabili su centralità democratica della programmazione e del controllo sulla stessa per le scelte allocative effettività di tali scelte (disciplina ripiano; correttezza della rendicontazione,);.
3. **Diritto «processuale»** → misure correttive imposte/controlli di vario genere

Il bilancio Ue

Nozione di interessi finanziarie Ue e interni

C-157/21	Sentenza (GU)	18/03/2022	Polonia / Parlamento e Consiglio (C.d. Conditionality Judment)

297 La Corte ha inoltre dichiarato che la nozione di «interessi finanziari» dell'Unione, ai sensi dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, **comprende non solo le entrate messe a disposizione del bilancio dell'Unione, ma anche le spese coperte da tale bilancio** (sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 183). Tale nozione è quindi rilevante non solo nel contesto delle misure di lotta contro le irregolarità e la frode di cui a tale disposizione, ma anche per la sana gestione finanziaria di tale bilancio, dal momento che la tutela di tali interessi finanziari contribuisce parimenti a tale sana gestione.

Interessi finanziari Ue= **relazione tra Ue** e il bene della vita bilancio, articolato in entrate e spese→ buon fine dell' approvvigionamento delle risorse e della destinazione degli impieghi

Interessi finanziari interni= relazione tra «popolo» (declinabile in comunità locali, nazionale, Ue) e **bilancio inteso come sistema di informazioni (il ciclo) sull'allocazione delle risorse (C. cost. sent. n. 184/2016)**

Cosa sono gli interessi «adespoti»?

Il diritto del Bilancio Ue= Fonti

1. Parte VI, Titolo II “Disposizioni finanziarie” del TFUE (artt. 310-325). Dal punto di vista del principio di attribuzione, la disciplina del bilancio Ue è una competenza di auto-organizzazione: **si comporta alla stregua di una attribuzione esclusiva**, **anche se non ricade nell’elenco tassativo dell’art. 3 TFUE**. Perciò, può interferire, oltre che con le competenze esclusive in senso stretto, con quelle concorrenti (art. 2 e 4 TFUE).
2. il Regolamento Finanziario (RF), che è previsto dall’art. 322 del TFUE. Nel Luglio 2018 è stato approvato il nuovo RF attualmente vigente, ossia il **Reg. (UE, Euratom) N. 1046/2018** (più noto come “Regolamento Omnibus”). Esso è stato pubblicato sulla GUUE (Serie L 193/1) il 30.07.2018 ed è entrato in vigore il 2.08.2018, anche se alcune disposizioni previste dal RF sono entrate in vigore in date successive.
3. Il RF è articolato in tre Parti. La parte più significativa è la Parte Prima che è imperniata su 16 Titoli e 269 articoli. **I primi quattro Titoli della Parte Prima concernono il bilancio dell’UE e le principali “modalità di esecuzione” (gestione “diretta”, gestione “concorrente” e gestione “indiretta”).**

Parallelismo: art. 81 comma 6 Cost e art. 117 comma 1 Cost
Diritto del bilancio; leggi di bilancio; leggi sul bilancio

Le norme sul bilancio Ue: la struttura del bilancio Ue

I sistema di finanza pubblica dell'UE è strutturato intorno a tre capisaldi:

a) entrate: le "risorse proprie" dell'UE. **l'art. 311 TFUE** stabilisce che sui mezzi finanziari dell'Unione decide il Consiglio all'unanimità, con il Parlamento Ue che, a margine, gioca solo un ruolo consultivo
b) spese: il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP). Il QFP, in sostanza, costituisce il piano di spesa pluriennale dell'UE. Fissa un limite legale per il bilancio annuale, ma non autorizza spesa→ **art. 312 TFUE**
c) spese: **il bilancio annuale (art. 313 e ss TFUE) opera nei limiti di stanziamento del QFP** (art. 312 TFUE). I bilancio dell'UE è l'Atto con il quale le "autorità di bilancio" (Consiglio dell'UE e Parlamento Europeo), ogni anno, autorizzano, sulla base della proposta preliminare della Commissione Europea, le spese per finanziare le politiche dell'UE. Il bilancio deve quindi essere adottato nel rispetto delle disposizioni
   i. dei trattati e
   ii. delle istruzioni stabilite nel "regolamento finanziario", che attualmente corrisponde al Reg. n. 1046/2018/Ue

Le basi giuridiche del RF ed i contenuti

A. Le basi giuridiche evocate dal Regolamento dimostrano la connessione della disciplina finanziaria con gli obiettivi di diritto sostanziale→ **la connessione tra bilancio e scopi dell'UE (il bilancio come competenza esclusiva di organizzazione).** Sono infatti citati

1. L'art. 322 lett. a) TFUE
2. l'articolo 46, lettera d) [occupazione],
3. l'articolo 149, l'articolo 153, paragrafo 2, lettera a), gli articoli 164, 172, 175, 177 e 178 [coesione territoriale],
4. l'articolo 189, paragrafo 2, l'articolo 212 [cooperazione paesi terzi], paragrafo 2, l'articolo 322, paragrafo 1,
5. l'articolo 349, [Bilancio UE] in combinato disposto con il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 106-bis.

B. Contenuti→ saldi, scopi di destinazione; controlli (fare parallelo con art. 81 comma 6 Cost. e art. 5 della l. cost. 1/2012) . L'art. 317 TFUE, al secondo comma, stabilisce che il "regolamento (finanziario)" non si deve limitare a stabilire le norme per l'esecuzione, ma deve prevedere gli "obblighi di controllo e di revisione contabile degli Stati membri" che concorrono all'esecuzione del bilancio (comunitario) "e le responsabilità che ne derivano".

Le leggi «di» bilancio Ue: Il QFP e il rapporto col bilancio annuale

1. il QFP contribuisce a rafforzare la disciplina di bilancio, dal momento che fissa dei massimali per gli stanziamenti di impegno a livello di singole rubriche e un massimale globale per gli **stanziamenti di spesa ("appropriations for payments**"). Essi costituiscono limite legale del successivo bilancio. Tuttavia non conferiscono assolutamente una autorizzazione legale all'impegno e al pagamento. **L'autorizzazione formale di impegni e spese compete solo al bilancio annuale**;
2. È suddiviso in rubriche (headings) e sotto-rubriche (programmi pluriennali) che corrispondono alle principali priorità di policy dell'UE. Le rubriche (e sotto-rubriche) del QFP, quindi, sono le grandi categorie di spese (come le nostre missioni). Ai sensi dell'art. 312 TFUE, le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività (policy) dell'Unione
3. Per ciascuna rubrica sono previsti i Programmi pluriennali di intervento dell'UE su periodi di programmazione di durata variabile (dopo la riforma del sistema finanziario del 1988, si sono succeduti QFP quinquennali e settennali).
4. alcuni Programmi/Fondi dell'UE non vengono iscritti nell'ambito del QFP e nei bilanci annuali
5. Rendiconto Ue →la procedura di scarico

L’esecuzione del bilancio

Dal punto di vista esecutivo, la Commissione è responsabile dell’esecuzione del bilancio, sia per quanto concerne le entrate, che per le spese (artt. 317-319 TFUE), nei limiti degli stanziamenti autorizzati. La Commissione opera sotto la vigilanza reciproca delle altre istituzioni europee, ma anche, come si vedrà a breve, degli Stati membri.

Più nel dettaglio, il regolamento finanziario prevede che la Commissione può eseguire il bilancio con una delle seguenti modalità:

(i) direttamente, attraverso i suoi dipartimenti o attraverso agenzie esecutive («**gestione diretta**»);

(ii) nell’ambito della gestione concorrente con gli Stati membri («**gestione concorrente**»);

(iii) indirettamente, affidando i compiti di esecuzione del bilancio a entità o persone quali paesi terzi, organizzazioni internazionali e altri («**gestione indiretta**»).

L’esecuzione del bilancio (segue)

A. Gestione diretta —> si tratta infatti di **finanziamenti gestiti centralmente e direttamente** dalla Commissione Europea che, attraverso la pubblicazione di bandi di gara (Call for tender) e di inviti a presentare proposte (Call for proposal), valuta i progetti erogando i contributi in base a principi e criteri stabiliti dalle singole Direzioni
B. Gestione indiretta —> **sono i c.d. fondi strutturali** per la politica regionale dell’UE (fondi SIIE) , ovvero tutte quelle azioni attraverso le quali l'UE promuove la coesione e cerca di ridurre il divario economico e sociale tra le regioni europee. In questo caso si crea un rapporto diretto tra le istituzioni regionali e nazionali e i beneficiari.
C. Gestione concorrente —> nell'ambito della gestione concorrente, sia la Commissione europea che le autorità nazionali degli Stati membri, ad esempio i ministeri e le istituzioni pubbliche, sono responsabili della gestione di un determinato programma. **È gestito in questo modo circa il 70% dei programmi dell’UE**. Ad esempio, se sei un agricoltore dell'UE e hai un progetto per iniziare a coltivare pomodori biologici, sarai ammissibile per richiedere fondi nell'ambito della politica agricola comune (PAC). A questo fine dovresti passare attraverso il ministero dell'Agricoltura del tuo paese, o un'istituzione equivalente, incaricata di gestire i fondi per il tuo progetto a nome dell’UE.

Disciplina fondi comunitari

Regolamento fondi SIE. REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 del PARLAMENTO EUROPEO e del CONSIGLIO del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni

a. sul Fondo europeo di sviluppo regionale,
b. sul Fondo sociale europeo,
c. sul Fondo di coesione,
d. sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
e. sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

Sistema di gestione indiretta o concorrente con approvazione dei progetti, anticipazione e trasferimento a rendicontazione

Come avviene il controllo del bilancio dell'UE?

Controllo politico

L'esecuzione del bilancio annuale dell'UE viene verificata nell'ambito della cosiddetta **procedura di scarico del bilancio (art. 317 e ss. TFUE).**

Art. 318 TFUE: ogni anno la Commissione sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni del bilancio [//conto del bilancio]. Inoltre, essa comunica loro un bilancio finanziario che espone l'attivo e il passivo dell'Unione [//stato patrimoniale] … una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti.

Il Consiglio esamina:

- i conti dell'UE relativi a un determinato esercizio finanziario, gli stati finanziari e la relazione di valutazione delle finanze dell'UE basata sui risultati conseguiti. Tutti questi dati sono forniti dalla Commissione

La Corte dei conti europea è un'istituzione europea che ha natura di autorità amministrativa indipendente che entra nel circuito del controllo politico. Produce la relazione annuale e la dichiarazione di affidabilità della Corte dei conti europea, revisore esterno dell'UE

Il Parlamento europeo decide se approvare come è stato eseguito il bilancio per un determinato anno (se "concedere lo scarico") su raccomandazione del Consiglio.

Il mancato discarico non ha effetti giuridici, salvo essere legata politicamente alla **possibilità di una mozione di censura (art. 17, paragrafo 8, TUE e art. 234 TFUE. Articolo 127 del Regolamento del Parlamento europeo)**

Controllo giuridico→ Corte di giustizia + Corte dei conti europea

Sistema del doppio controllo, politico-rappresentativo (art. 10 TUE) e giurisdizionale (art. 19 TUE)

Sentenza della Corte (grande sezione) del 27 febbraio 2007, *Segi*, Causa C-355/04 P; ECLI:EU:C:2007:116]

51. *I ricorrenti, tuttavia, non possono fondatamente affermare di essere privi di qualsiasi* ***tutela giurisdizionale.*** *Come risulta dall'art. 6 UE, l'Unione è fondata sul principio dello Stato di diritto e rispetta i diritti fondamentali quali principi generali del diritto comunitario. Ne consegue che le istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti ai Trattati e ai principi generali di diritto, al pari degli Stati membri quando danno attuazione al diritto dell'Unione.*

Art. 10 TUE

1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.
2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.
Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta **democraticamente responsabili** dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

Principio di universalità di bilancio e NGUE

1. I principio di universalità del bilancio (si veda l'articolo 20 del RF vigente), in termini semplificati, dispone che tutte le entrate vanno a coprire, indistintamente, tutte le uscite del bilancio comunitario. Altrimenti detto, non vi è un'associazione diretta fra una determinata spesa dell'UE e una specifica fonte di finanziamento per quella spesa.
2. Anche per questo principio **sussistono eccezioni di varia natura**, disciplinate **dall'art. 21 dello stesso RF**, fra cui, appunto, quella inerente alle "***external assigned resources***". Per una spiegazione più esaustiva di alcuni tecnicismi inerenti al sistema di finanza pubblica dell'UE, non certamente di immediata lettura, si rimanda a:
   Bonetti A. (2010); *Finalità e struttura del bilancio dell'Unione Europea*; Centro Studi POLITEIA (Avigliano), *Working Paper* n. 1.
   - **Le risorse finanziarie aggiuntive raccolte dall'UE tramite il dispositivo giuridico NGUE** e le relative spese non vengono iscritte nel QFP e nei bilanci annuali. Questo perché, come spiegato nei precedenti post, sono "**entrate con destinazione specifica esterne**", che costituiscono una eccezione, disciplinata dal Regolamento Finanziario vigente, al principio di universalità del bilancio. Si rinvia D'Alfonso A. (2020), *Next Generation EU. A European Instrument to Counter the impact of the coronavirus pandemic*, European Parliamentary Research Service; PE 652.000, July 2020.

Il Next Generation Ue

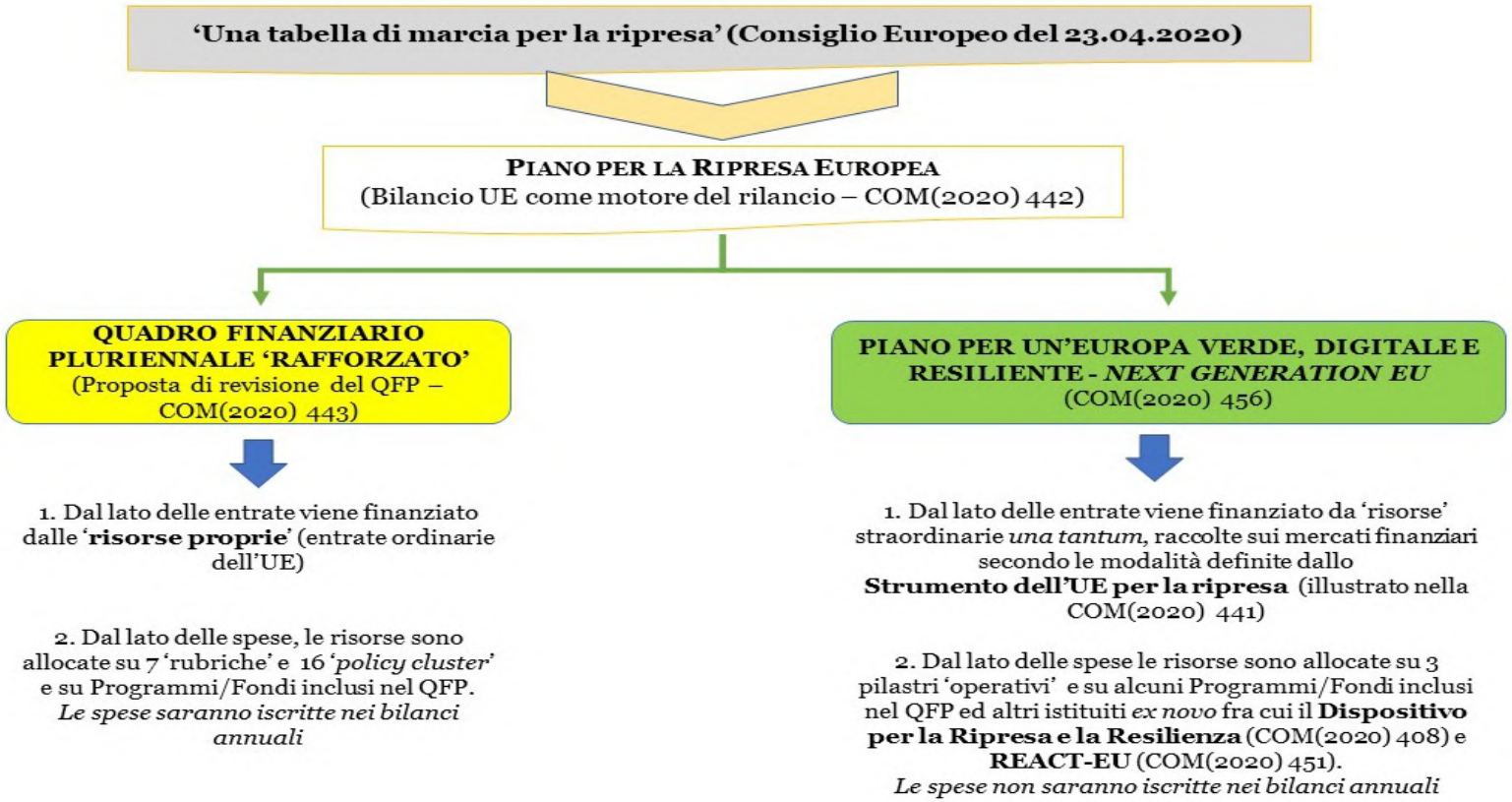
Dopo gli accordi raggiunti nel corso del Consiglio Europeo del 17-21 Luglio 2020, confermati il 10 Novembre, è stato pubblicato sulla GUUE del 22.12.2020 il pacchetto legislativo sul QFP 2021-2027 dell'UE e su *Next Generation EU*. Si segnalano, in particolare:

- **Decisione (EU, Euratom) n. 2053/2020 del Consiglio** del 14.12.2020 sulle "risorse proprie" (pubblicata sulla GUUE Serie L 424/1 del 15.12.2020). Si noti che tale Decisione – quantunque l'art. 12 disponga che «essa si applica a decorrere dal 1° Gennaio 2021» – non entrerà in vigore fin quando non sarà ratificata da tutti gli Stati Membri.
- il Reg. (UE, Euratom) n. 2093/2020 del Consiglio sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027;
- il Regolamento (UE) n. 2094/2020 del Consiglio che, finalmente, vara in via ufficiale lo **Strumento dell'UE per la ripresa**(attuativo del piano strategico *Next Generation EU – NGEU*).

il QFP è stato integrato con il programma "Next Generation EU" (NGEU), tramite il quale viene conferito alla Commissione europea il potere di contrarre, per conto dell'Unione, prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro, da utilizzare solo per affrontare le conseguenze della pandemia. Di tale cifra, 390 miliardi sarebbero destinati a sovvenzioni e 360 miliardi a prestiti.

Quindi, le risorse Next Generation Eu si aggiungono e si integrano al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, NGEU si configura come uno strumento di natura emergenziale, di durata temporanea e valenza *una tantum*, utilizzabile esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa

La struttura del Bilancio UE NGUE



Le fonti europee del NGEU

Accordi raggiunti nel corso del **Consiglio Europeo del 10 e 11 Dicembre 2020**, è stato pubblicato sulla GUUE del 22.12.2020 il pacchetto legislativo sul **Quadro Finanziario Pluriennale (bilancio pluriennale) 2021-2027 dell'UE** e su ***Next Generation EU***. Si segnalano, in particolare:

i. Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom (GU L 424 del 15.12.2020, pag. 1). Prevsione del debito (punto 14) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10046-2020-INIT/it/pdf

ii. il **Reg. (UE, Euratom) n. 2093/2020** del Consiglio sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. Il regolamento fissa i massimali (importo massimo) annuali che possono essere spesi nelle politiche dell'Unione europea (Unione) nel periodo 2021-2027. I bilanci annuali adottati nel corso di tale periodo devono rispettare tale quadro globale.

iii. il **Regolamento (UE) n. 2094/2020** del Consiglio che, finalmente, vara in via ufficiale lo Strumento dell'UE per la ripresa (attuativo del piano strategico ***Next Generation EU – NGEU***)

iv. REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza → rinvio a norme fondi SIIE

v. Regolamento (UE) n. 2092 per la protezione del bilancio tramite lo Stato di diritto. **Strumento a regime.**

DIFFERENZE E ANALOGIE CON LA GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI

ANALOGIE

- Possibilità di utilizzo strumenti già in uso per fondi SIE (es. opzioni di costo semplificato se richiamati negli avvisi/atti di assegnazione AACC)
- Processi di gestione ispirati al mondo delle Politiche di Coesione (ad es.: gestione finanziaria)
- Verifica della regolarità, prevenzione, individuazione, correzione di frode, corruzione, conflitto di interesse e doppio finanziamento
- Impegno comune in tema di rafforzamento della capacità amministrativa e semplificazione

DIFFERENZE

- Regolamento di riferimento specifico 241/2021 (incluso nella categoria degli strumenti a gestione diretta UE)
- Rendicontazione alla CE focalizzata sui risultati (target e milestone) per ottenere il rimborso di tranche di finanziamento UE non connesse all'avanzamento della spesa
- Ammontare di risorse rilevante e tempistica attuativa ridotta (ultimi target al 30 giugno 2026)
- Ulteriori requisiti specifici (DNSH, tagging digital e climate, priorità trasversali, etc…)

REGOLAMENTO (UE) 2021/241 → : alcune disposizioni fondamentali

a. Art. 6: richiamo delle risorse e qualificazione del "dispositivo" come regolamento di attuazione del next generation "Le misure di cui all'articolo 1 del **regolamento (UE) 2020/2094** sono attuate nell'ambito del dispositivo"
b. **Art. 7: passarella dalla gestione concorrente**. Regolamento integrato fondi in corso di approvazione: in particolare gli articoli 177 (fondi), 322, paragrafo 1,lettera a), e 349,
c. **Art. 8.** 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
d. nell'art. 10, collegamento al PSC "Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica": La Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 126, paragrafi 8 o 11, TFUE, decida che uno Stato membro n**on ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio**.

Reg. 2092/2020 sullo Stato di diritto

Definizione normativa assenta: categoria culturale frammentata.
Stato che si fonda sulla supremazia del diritto. BUZZACCHI: ordinamento in cui il potere concreto è sottoposto a limiti che provengono da una legge espressa da un organo che ha una legittimazione democratica, diretta o indiretta,
Scopo: protezione dell'individuo dallo Stato (concezione liberale che supera quella hobbesiana di protezione reciproca) .
Piano organizzazione: (a) Separazione tra prevedere (previo) e provvedere; (b) Giudici mezzo e oggetto della limitazione. Centralità della giurisdizione.

Variazioni sul tema

Rechtsstat: principio di legalità come «autovincolo». Sfera individuale protetto solo quando collima con interesse generale

Rule of Law: supremazia della legge quale atto del Parlamento, ma allo stesso tempo subordinazione della legge al common law, che ingloba **garanzie processuali**, diritti, persino privilegi (higher law)

Riserva di legge + principio di legalità (Italia e Francia): affermazione della preferenza della legge e quindi della garanzia dei diritti

Regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato

Lo Stato di diritto è uno dei valori fondanti dell'Unione europea (art. 2 TUE).
Il rispetto dello Stato di diritto è inoltre fondamentale per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e per l'uso efficace dei finanziamenti dell'Unione.
A partire dal 2021, il bilancio dell'Unione dispone di un ulteriore livello di protezione nei casi in cui le violazioni dei principi dello Stato di diritto incidano o rischino di ledere gli **interessi finanziari dell'UE**.
Ciò è dovuto a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'UE, noto anche come "regolamento sulla condizionalità", in vigore dal gennaio 2021. Considerando n. 15
Questo nuovo regime di condizionalità consente all'UE di adottare misure come la sospensione dei pagamenti o le rettifiche finanziarie per proteggere il bilancio. Allo stesso tempo, i destinatari finali e i beneficiari dei fondi dell'Unione dovrebbero continuare a ricevere i pagamenti direttamente dagli Stati membri interessati.
Orientamenti Commissione sull'applicazione del regolamento del 2 marzo 2022 orientamenti sono stati elaborati attraverso un processo completo che ha incluso anche consultazioni con il Parlamento europeo e gli Stati membri dell'UE. Inoltre, tengono conto delle **sentenze della Corte di giustizia europea nelle cause C-156/21 e C-157/21 pubblicate il 16 febbraio 2022.**

L’approvazione del PNRR nazionale: REGOLAMENTO 241/2021/UE

- I PNRR vengono presentati alla Commissione europea dagli Stati che intendono ricevere contributi finanziari (art. 18 del Regolamento (UE) 2021/241): si tratta di documenti articolati e motivati addotti a sostegno della richiesta (art. 18, par. 4, del Regolamento).
- A seguito dell’istruttoria svolta su di essi dalla Commissione europea, in stretta collaborazione con gli Stati membri, la Commissione presenta una proposta a cui fa seguito una “decisione di esecuzione” del Consiglio dell’Unione europea che approva la valutazione del PNRR da parte della Commissione (art. 20, par. 1, del Regolamento) sulla proposta di Piano in cui sono stabiliti «le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato membro, compresi i traguardi e gli obiettivi e i contributi finanziari», nonché, nel caso in cui (come accaduto per l’Italia) sia richiesto anche un sostegno sotto forma di prestito, l’importo di tale sostegno «e le riforme e i progetti di investimento supplementari che lo Stato membro deve attuare avvalendosi di tale prestito, compresi i traguardi e gli obiettivi supplementari» (art. 20, parr. 2 e 3, del Regolamento).
- Con la decisione di esecuzione del Consiglio dell’Unione europea, lo Stato membro «perde la disponibilità dei contenuti del proprio Piano» (Clarich, 2021, 1028; Cintioli, 2021, 87; Cecchetti, 2022, 283).
- Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia → D.L. n. 77/2021
- In disparte la tesi secondo la quale il PNRR sarebbe stato legificato dal decreto-legge n. 77 del 2021 sulla governance del Piano e della relativa legge di conversione con la quale il Parlamento avrebbe sostanzialmente approvato l’intero PNRR (Cintioli, 2021, 87 ss.), larga parte della dottrina ha invece qualificato il PNRR come atto di indirizzo politico “normativo”, riprendendo le note categorie del diritto costituzionale (Mortati) sulla funzione idonea ad orientare l’azione di Governo e Parlamento tanto sul piano legislativo quanto su quello amministrativo in relazione ai fini da conseguire.
- Un **esempio, invece, di legificazione degli interventi pianificati** è quello realizzato dall’art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2021, recante “Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti”, con riguardo al meno noto “Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR” (PNC) (per approfondimento: Pajno, 2022), poiché, con la legge di conversione, il Parlamento ha approvato il suddetto Piano che è riportato in dettaglio all’art**. 1, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2021**.

RISORSE DESTINATE ALL'ITALIA

Nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU, l'Italia ha ricevuto risorse afferenti al **Dispositivo di Ripresa e Resilienza (PNRR)** per un importo complessivo pari a € 191,5 miliardi da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del PNRR (di cui **51,4 mld** per Progetti in Essere).

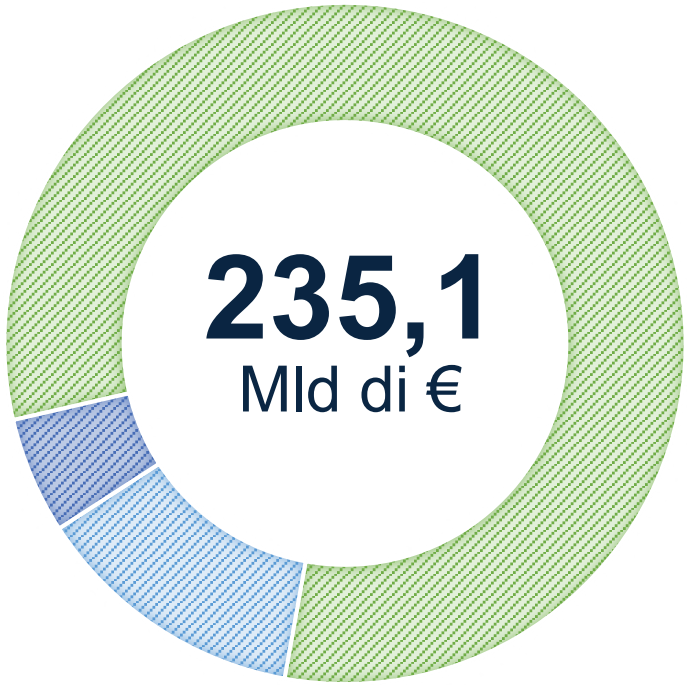
Al fine di finanziare tutti i progetti ritenuti validi e in linea con la strategia del PNRR Italia:

- parte delle risorse sono state stanziate tramite il **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)** per 15,6 mld di €;
- è stato istituito un **Fondo Nazionale Complementare**, per un importo complessivo pari a 30,6 mld di €;
- risorse pari a 13 mld di € sono state assegnate per il tramite del **Fondo React EU**.

191,5 Mld di €
DISPOSITIVO DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)
51,4 Progetti in essere
15,6 FSC

13 Mld di €
FONDO REACT EU

30,6 Mld di €
FONDO NAZIONALE COMPLEMENTARE



Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

PNRR: PANORAMICA

6 Missioni – **16** Componenti – **63** Riforme – **134** Investimenti

527
Traguardi & Obiettivi

€ 191,5 Mld
€ 68,9 Mld di sovvenzioni
€ 122,6 Mld di prestiti

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

TIPOLOGIE DI RIFORME PREVISTE

Gli investimenti previsti nel PNRR sono accompagnati da un ampio **sistema di riforme strutturali del Sistema Paese** (n. 63) che sono identificabili e sintetizzabili in **3 macro-tipologie**:

RIFORME ORIZZONTALI

Riforme di natura **trasversale al Sistema economico e sociale** del Paese quali ad esempio le riforme della Pubblica Amministrazione e della Giustizia.

RIFORME ABILITANTI

Riforme **funzionali a garantire la piena attuazione del Piano** e rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali.

Esempi di tali riforme sono:

- Norme di semplificazione degli Appalti pubblici.
- Acquisto ICT
- Legge sulla concorrenza
- Legge delega sulla corruzione
- Federalismo fiscale
- Riduzione tempi di pagamento PA e del tax gap

RIFORME SETTORIALI

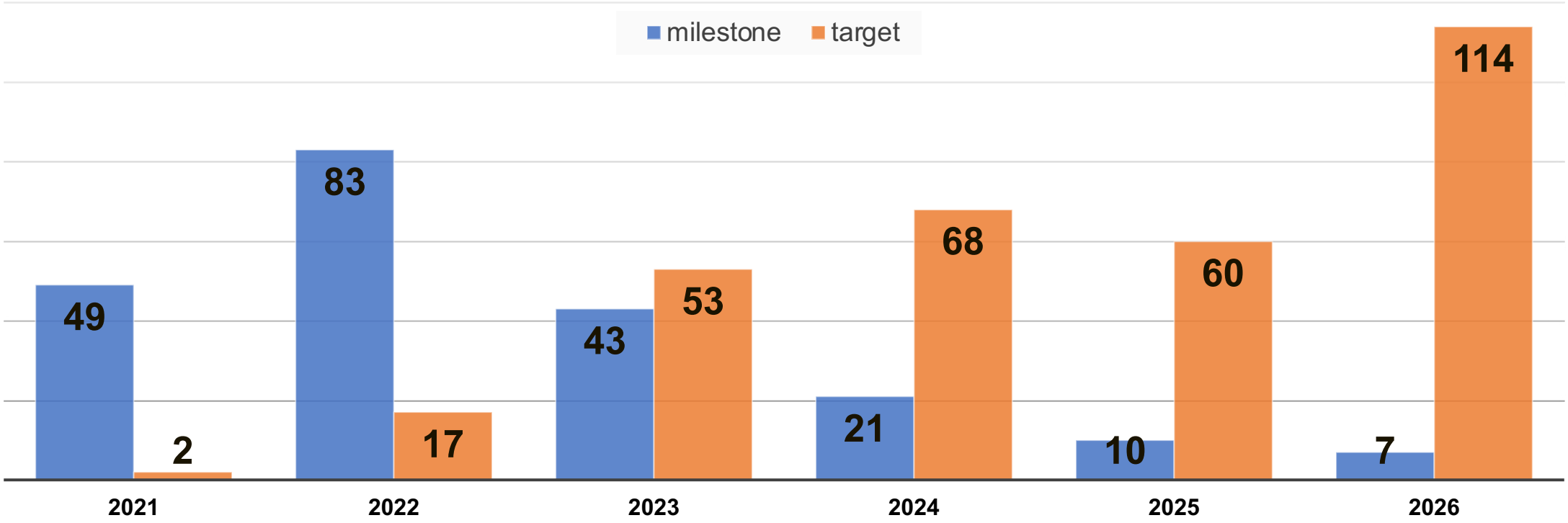
Riforme **specifiche di natura settoriale** definite all'interno delle diverse Missioni del Piano.
Esempi di tale riforme sono:

- Lavoro, politiche sociali e famiglie
- Istruzione, università e ricerca Trasporti
- Semplificazioni per idrogeno, impianti rinnovabili, infrastrutture di approvvigionamento idrico e altro
- Legge quadro disabilità

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

PNRR: TRAGUARDI & OBIETTIVI

L'Italia potrà richiedere ed ottenere dalla CE i **finanziamenti** spettanti su **base semestrale** solo a fronte dell'effettivo **conseguimento** dei **traguardi** e degli **obiettivi intermedi**, secondo una sequenza temporale predefinita e concordata con le Istituzioni europee, che impone tempi di realizzazione stringenti, molto più rapidi di quelli usuali. In aggiunta a questi ultimi, sono previsti anche specifici traguardi intermedi definiti a livello nazionale con l'obiettivo di monitorare l'avanzamento del Piano.
Si riporta di seguito un **quadro sintetico degli obiettivi quantitativi** e dei **traguardi intermedi UE**, suddivisi per annualità.



Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

GOVERNACE PNRR – PRESIDIO E COORDINAMENTO

Cabina di Regia

Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è designata ad **analizzare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti** (traguardi e obiettivi) e a **confrontarsi con il partenariato territoriale, economico e sociale** mediante il **Tavolo permanente**.
Inoltre, **aggiorna periodicamente il PCM** sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR e propone l'eventuale attivazione dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 12 della L. 108/21 in caso di ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte dei Soggetti attuatori.

Tavolo Permanente Partenariato economico, sociale e territoriale

Esercita **funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR** e **effettua segnalazioni alla Cabina di Regia e al Servizio centrale per il PNRR** in relazione ad ogni profilo ritenuto rilevante ai fini della realizzazione del Piano, al fine di favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Servizio Centrale PNRR

Rappresenta il **punto di contatto nazionale** per l'attuazione del PNRR e **si articola in sei uffici** per la **gestione e attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo, gestione del Fondo di Rotazione del NGEU-Italia e dei connessi flussi finanziari**. Coordina l'attuazione in Italia del PNRR supportando le Amministrazioni nelle relative attività. Cura i rapporti con le strutture di coordinamento PNRR delle singole Amministrazioni e con la cabina di regia del PNRR. Gestisce il portale del PNRR

Unità di Audit

Effettua **le verifiche di sistema, le verifiche delle operazioni e le verifiche delle performance** (traguardi & obiettivi). Inoltre, predispone un Piano d'indagine generale (Audit Planning Memorandum), che definisce gli obiettivi, l'estensione ed il cronoprogramma delle attività di controllo.

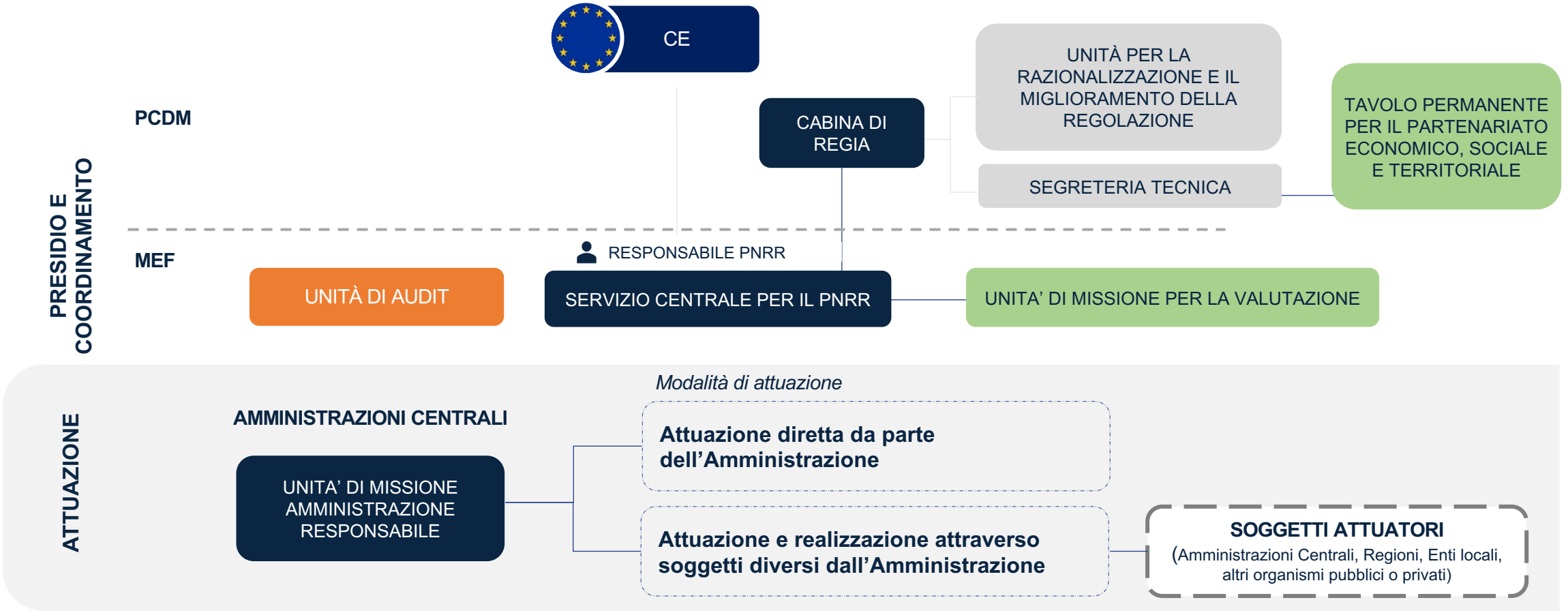
Unità di Missione per la Valutazione

Ha il compito di **accompagnare l'attuazione del Piano**: a) verificando la coerenza di indicatori, traguardi e obiettivi previsti dal PNRR; b) valutando il loro conseguimento per supportare il servizio centrale nel processo di rendicontazione alla CE. Inoltre, predispone i rapporti di valutazione sul conseguimento degli obiettivi del PNRR, contribuendo all'analisi della qualità dei dati del sistema di monitoraggio del Piano.

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

PNRR: MODELLO ORGANIZZATIVO

Al fine di garantire l'efficace attuazione del PNRR e il conseguimento di Traguardi e Obiettivi, con la **Legge n. 108 del 29 luglio 2021** (ex Decreto Legge n. 77 del 31 maggio 2021), è stato definito un modello Organizzativo articolato su **2 livelli di gestione** (presidio e coordinamento, attuazione delle misure) che favorirà le interlocuzioni con la CE in tutte le fasi di **attuazione**, **controllo e rendicontazione** conseguenti al pieno conseguimento di Traguardi e Obiettivi.



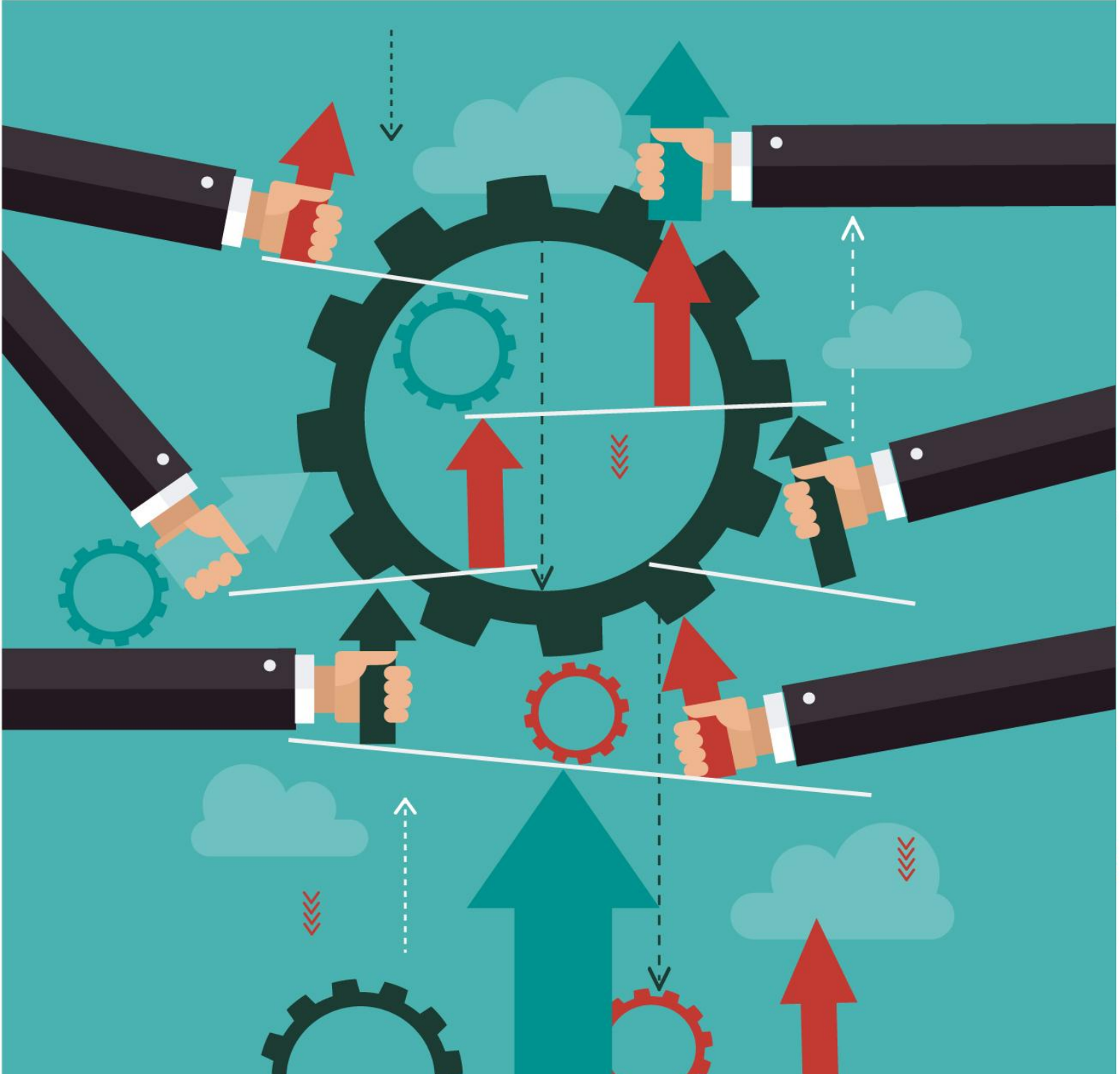
Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

ENTE LOCALE COME SOGGETTO ATTUATORE

Nell'ambito del PNRR l'Ente Locale (es: Comune) viene inquadrato, nell'assetto di Governance previsto, quale possibile Soggetto Attuatore degli interventi finanziati con la responsabilità di:

- Avvio delle **attività di progetto finanziato**
- Individuazione attraverso **procedure di affidamento alla selezione di realizzatori/fornitori/professionisti/ ecc**
- **Avanzamento finanziario, fisico e procedurale** delle attività di progetto (**Monitoraggio costante** del progetto e relativi avanzamenti)
- Raggiungimento di eventuali **milestone e target di competenza**
- Predisposizione di **apposite domande di rimborso /rendicontazioni** all'Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR
- **Controlli ordinari amministrativi e contabili** (incluso DNSH e tagging ove pertinenti)
- **Chiusura progetto** nei tempi previsti

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.



Università di Pisa

SUMMER SCHOOL
UNIVERSITÀ DI PISA

Winter School

The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and Local Authorities

coordinator Prof. Vanessa Manzetti

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa

Codice dei contratti pubblici

Nozioni introduttive al Codice dei contratti e Focus contratti sotto soglia

26 febbraio 2024

Relatore Antonio Bertelli

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE
UNIVERSITÀ DI PISA

sommario

Il ruolo dei principi e quello delle norme
Principi e discrezionalità
Il risultato
La tempestività
I principi nell'affidamento diretto
Principi e regole nella rotazione degli affidamenti
Principi e regole nella scelta delle procedure di gara
Principi e regole nella limitazione al subappalto
L'esternalizzazione dei servizi tra concorrenza e sussidiarietà
I principi nei contratti che non sono appalti o concessioni
Un inquadramento del sotto soglia nel nuovo codice
Gli affidamenti diretti
Le procedure negoziate
I criteri per selezionare gli operatori
Il divieto di sorteggio

PRIMA PARTE

Nozioni introduttive al Codice dei contratti

DIPARTIMENTO
SCIENZE POLITICHE
UNIVERSITÀ DI PISA

DI QUALI PRINCIPI PARLIAMO?

Il Dlgs n.36/2023 dedica la Parte I del Libro I alla codificazione dei principi che presiedono all'intera materia dei contratti pubblici

- Articolo 1. Principio del risultato.
- Articolo 2. Principio della fiducia.
- Articolo 3. Principio dell'accesso al mercato.
- Articolo 4. Criterio interpretativo e applicativo.
- Articolo 5 Principi di buona fede e di tutela dell'affidamento.
- Articolo 6. Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con egli enti del Terzo settore.
- Articolo 7. Principio di auto-organizzazione amministrativa.
- Articolo 8. Principio di autonomia contrattuale. Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito.
- Articolo 9. Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale.
- Articolo 10. Principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione.
- Articolo 11. Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti.

LA CODIFICAZIONE DEI PRINCIPI: QUALE VALENZA OPERATIVA?

- Il Dlgs n.36/2023 dedica la Parte I del Libro I alla codificazione dei principi che presiedono all'intera materia dei contratti pubblici
    - Per quale ragione?
- Stabilire principi cui devono sottostare tutti i contratti pubblici compresi quelli che non sono sottoposti alle norme di dettaglio contenute nel codice

1. Contratti di appalto e di concessione: si applica il codice
2. Altri contratti pubblici: si applicano i principi del codice

LA CODIFICAZIONE DEI PRINCIPI: QUALE VALENZA OPERATIVA?

- Il Dlgs n.36/2023 dedica la Parte I del Libro I alla codificazione dei principi che presiedono all'intera materia dei contratti pubblici

- Per quale ragione?

1. rendere chiari agli operatori e agli interpreti gli obiettivi e, potremmo dire, lo spirito, sotteso all'adozione di questo nuovo atto legislativo;
2. aprire spazi di discrezionalità alle stazioni appaltanti, indotte a considerare tali principi alla stregua di criteri di orientamento e supporti motivazionali per l'individuazione delle regole nella concretezza della loro attività amministrativa.

LA CODIFICAZIONE DEI PRINCIPI: QUALE VALENZA OPERATIVA?

Relazione al codice

- Indirizzare..
- e stimolare le pubbliche amministrazioni

a tener maggior conto dei principi, incoraggiandole a privilegiare, nell'esercizio della loro discrezionalità amministrativa, la sostanza del risultato al formalismo procedurale inteso come mero "adempimento".

- *Es. procedura relativa all'anomalia delle offerte*
- **Art. 110. (Offerte anormalmente basse)**
- 1. Le stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa. Il bando o l'avviso indicano gli elementi specifici ai fini della valutazione.

La codificazione dei principi: Quale valenza operativa?

Norma puntuale :immediatamente suscettibile di applicazione ai casi concreti

Ai fini della sicurezza della circolazione e della tutela della vita umana la velocità massima non può superare i 130 km/h per le autostrade

Norma di principio: passibile di concretizzazione in relazione alle fattispecie che di volta in volta si manifestano

Occorre guidare con prudenza

La codificazione dei principi: Quale valenza operativa?

Norma puntuale

Si applica al verificarsi dei casi descritti (è tendenzialmente assoluta)

Es. esclusione di un o.e. per delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, 416-bis del codice penale (norma automatica)

Es . Esclusione di un o.e. qualora si accerti la sussistenza di gravi infrazioni, debitamente accertate con qualunque mezzo adeguato, alle norme in materia di salute (norma non automatica)

Norma di principio

Si contempera con altre norme di principio (non è mai assoluta) I principi devono essere bilanciati tra loro e la regola del caso risulta da questo bilanciamento

Es. trasparenza/riservatezza;

Es. massima partecipazione/rotazione

La codificazione dei principi: Quale valenza operativa?

- La norma puntuale deve essere applicata in coerenza con i principi e deve essere applicata nel rispetto dei principi

- I principi consentono di esplicitare una motivazione in relazione all'esercizio della discrezionalità riguardo alla concreta fattispecie

La codificazione dei principi: Quale valenza operativa?

Norma di principio

Il principio soccombente recede nei limiti del criterio di proporzionalità. Il bilanciamento impedisce che vi sia un sacrificio integrale di un principio a favore dell'altro

La codificazione dei principi: Quale valenza operativa?

Un’altra funzione dei principi è essenzialmente quella di:

Dare fondamento e/o giustificazione ad altre norme

- l’individuazione di disposizioni di principio ha l’effetto di richiedere una loro interpretazione estensiva nei confronti delle altre disposizioni del codice

La codificazione dei principi: Quale valenza operativa?

- I principi contenuti nel codice coadiuvano gli operatori ad avere una visione finalistica del complesso legislativo del Dlgs n.36/2023 in tre modi diversi:
- **A) in quanto richiedono l'interpretazione più conforme al principio (le norme di principio sono gerarchicamente sovraordinate alle norme di dettaglio);**
- **B) perchè offrono una giustificazione unitaria di un insieme di norme di dettaglio o di principi più specifici;**
- **b) perché possono rendere defettibili le norme che contrastano il principio;**

PRINCIPI PIÙ IMPORTANTI DEGLI ALTRI?

ai sensi dell'art. 4, le disposizioni del codice "*si interpretano e si applicano in base principi di cui agli articoli 1, 2, 3*" (risultato, fiducia, accesso al mercato) e che dunque sono da ritenersi prioritari

LA ENUNCIAZIONE DEL PRINCIPIO DEL RISULTATO

Art. 1. (Principio del risultato)

- Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione

1. con la massima tempestività
2. e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo
3. nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

- Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto

UN RISULTATO PURCHÉ SIA?

non si persegue “un risultato purché sia”, *(rispettoso delle norme*) ma un risultato

“virtuoso”

- che accresca la qualità,
- diminuisca i costi,
- risulti tempestivo

risultato

da intendersi in un’ottica non meramente economicistica ma, piuttosto, in termini di capacità di produrre maggiori vantaggi per la collettività

IL PRINCIPIO DEL RISULTATO: LA TEMPESTIVITÀ

In materia di tempestività sussistono nel codice norme vincolanti e tra queste spicca l'art. 17, comma 2, a mente del quale

"le stazioni appaltanti e gli enti concedenti concludono le procedure di selezione nei termini indicati nell'allegato I.3".

- **Art. 83. (Bandi e avvisi: contenuti e modalità di redazione)**
- *1……*
- *2…… I bandi di gara indicano altresì la durata del procedimento di gara, nel rispetto dei termini massimi di cui all'articolo 17, comma 3,*

la tempestività come regola puntuale

- In caso di offerta economicamente più vantaggiosa i termini sono:
- a) procedura aperta: nove mesi;
- b) procedura ristretta: dieci mesi;
- c) procedura competitiva con negoziazione: sette mesi;
- d) procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara: quattro mesi;
- e) dialogo competitivo: sette mesi;
- f) partenariato per l’innovazione: nove mesi.

la tempestività come regola puntuale

In caso di gare condotte secondo il criterio del minor prezzo sono i seguenti:

a) procedura aperta: cinque mesi;

b) procedura ristretta: sei mesi;

c) procedura competitiva con negoziazione: quattro mesi;

d) procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara: tre mesi.

LA TEMPESTIVITÀ COME REGOLA PUNTUALE

- Qui i margini di scelta delle amministrazioni si riducono nella possibilità per il RUP di rilevare "*circostanze eccezionali*" e "*situazioni imprevedibili di oggettiva difficoltà"* per poter provvedere, con proprio atto motivato, a prorogare i termini suddetti, comunque entro limiti, di nuovo vincolanti, stabiliti nell'allegato stesso.
- Per il resto la stazione appaltante non può decidere di quanto tempo disporre per l'affidamento dell'appalto e la tempestività è criterio per valutare la responsabilità del personale e attribuire gli incentivi

L’intempestività e il silenzio inadempimento

- ai sensi dell’art.17, comma 3, del codice, “*il superamento dei termini costituisce silenzio inadempimento*”:
- è questa una novità significativa perché in tal modo il ritardo è giustiziabile, risultando applicabili gli artt. 31 e 117 del dlgs n.104/2010, codice del processo amministrativo, che disciplinano l’azione avverso il silenzio statuendo che, decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere e che il giudice (amministrativo in via esclusiva) può ordinare all'amministrazione di provvedere entro un termine e, ove occorra, può nominare un commissario ad acta o anche decidere in materia di risarcimento del danno per ritardo nell’adempimento

LA TEMPESTIVITÀ TRA PRINCIPIO E REGOLA PUNTUALE

- Dunque rispetto dei tempi: è possibile derogare alla regola in base ai principi?
  - Esempio
- Gara per lotti funzionali sui quali ho il finanziamento solo sul primo lotto:
- *posso stabilire tempistiche maggiori collegate al reperimento del finanziamento?*

IL PRINCIPIO DEL RISULTATO: APPLICAZIONE

il principio comporta che:

1. la stazione appaltante
2. e quanti concorrono al perseguimento del risultato dell'appalto

devono scegliere la procedura che, per linearità, maggiormente si presta ad una conclusione efficiente e rapida in prospettiva del risultato finale e devono limitarsi ad adempiere agli adempimenti (in materia di legalità, concorrenza, trasparenza) veramente essenziali per il raggiungimento corretto dell'obiettivo

(quelli "normalmente richiesti" in relazione alla fattispecie concreta)

PRINCIPIO DEL RISULTATO:I CONTRATTI COME UNA CASSETTA DEGLI ATTREZZI

(Principio di autonomia contrattuale. Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito)

1. Nel perseguire le proprie finalità istituzionali le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge.

Contratto di vending in luogo di una concessione

PRINCIPIO DEL RISULTATO: LE PROCEDURE COME UNA CASSETTA DEGLI ATTREZZI

il principio comporta che: la scelta della procedura da adottare

(aperta, ristretta, negoziata, procedura competitiva con negoziazione, dialogo competitivo, partenariato per l'innovazione, ma anche, adesione a convenzione CONSIP, riuso in caso di acquisto di programmi informatici, contratti di concessione o di partenariato pubblico privato, affidamenti del terzo settore, collaborazioni con altre pubbliche amministrazioni)

È discrezionale e dunque spetta alla SA scegliere la soluzione che, nel caso concreto, consenta di meglio perseguire il risultato

IL RISULTATO NELLA TRASPARENZA

- La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del codice

IL RISULTATO TRAMITE LA CONCORRENZA

la concorrenza non è (più) un valore in sé e per sé, ma uno strumento per ottenere i migliori risultati.

LE PROCEDURE COME UNA CASSETTA DEGLI ATTREZZI: L'OPZIONE TRA CONCORRENZA E SUSSIDIARIETÀ

(Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore)

1. In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi i contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato.
2. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017.

LE PROCEDURE COME UNA CASSETTA DEGLI ATTREZZI

l'opzione tra

affidamenti di appalti pubblici

ed affidamenti del terzo settore

è lasciata alla valutazione discrezionale delle pubbliche amministrazioni, in relazione agli interessi pubblici che nel caso concreto si intendono perseguire avendo a presupposto che non può esservi, secondo una lettura costituzionalmente orientata, una gerarchia a favore delle procedure concorrenziali e corrispettive a scapito di quelle incentrate sul principio di sussidiarietà orizzontale

PRINCIPIO DEL RISULTATO: L'ORGANIZZAZIONE COME UNA CASSETTA DEGLI ATTREZZI

Principio di auto-organizzazione amministrativa)

Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso

1. l'auto-produzione,
2. l'esternalizzazione
3. e la cooperazione

nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea.

PRINCIPI E REGOLE NELLA LIMITAZIONE AL SUBAPPALTO

- l'art.119 in materia di subappalto consente alle stazioni appaltanti di stabilire, nel rispetto dei principi di risultato, fiducia, accesso al mercato, in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto, che talune prestazioni o lavorazioni non siano subappaltabili ma che debbano essere eseguite a cura diretta dell'aggiudicatario.
- *Discrezionalità tecnica e contemperamento d'interessi*

PRINCIPI E REGOLE NELLA LIMITAZIONE AL SUBAPPALTO

- **Art. 9. (Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale)**
- **Art. 10. (Principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione)**
- **Art. 11. (Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti)**

La fiducia, la responsabilità, la colpa grave

- L'articolo 2 del nuovo codice introduce il principio della fiducia.
- La fiducia e con essa, la buona fede e la tutela dell'affidamento, questi ultimi introdotti nel codice all'art.5, hanno il loro *genus* nel disposto dell'art.1, comma 2 bis della legge n.241/1990 che sancisce che "*i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*".
- Il principio della fiducia, proposto anche come criterio reciproco di relazione tra pubbliche amministrazioni e operatori economici, indica una modalità dialogica e collaborativa, da intendersi non tanto quale predisposizione soggettiva, ma piuttosto quale oggettivo presupposto per consentire alle amministrazioni di percepire cosa il mercato può offrire per soddisfare gli interessi pubblici

La fiducia, la responsabilità, la colpa grave

- Il principio della fiducia richiama il tema della la ritrosia delle stazioni appaltanti e degli operatori economici a riconoscersi reciprocamente quali interlocutori di mercato, corrispettivamente domanda ed offerta di quello che possiamo definire il più importante mercato del sistema paese, nonché parti contrattuali chiamate a cooperare dopo la stipulazione del contratto per il raggiungimento del risultato finale d'interesse pubblico ma anche nel rispetto dell'equilibrio corrispettivo del contratto stesso:
- Il principio della fiducia come trasparenza nella cooperazione

La fiducia, la responsabilità, la colpa grave

- La norma chiarisce che in materia di contratti pubblici è colpa grave:
- la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi
- la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza
- l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive **normalmente** richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto

Normalmente richieste

Quali sono? A giudizio di chi vi parla in materia di appalti corrispondono ai dati presenti nel FVOE

SECONDA PARTE

Focus contratti sotto soglia

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE
UNIVERSITÀ DI PISA

Art. 14. (Soglie di rilevanza europea e metodi di calcolo dell'importo stimato degli appalti. Disciplina dei contratti misti)

- Art.14

per l'applicazione del codice le soglie di rilevanza europea sono:

a) euro 5.538.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;

b) euro 143.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle stazioni appaltanti che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato I alla direttiva 2014/24/UE; se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da stazioni appaltanti operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato III alla direttiva 2014/24/UE;

c) euro 221.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da stazioni appaltanti sub-centrali; questa soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, quando gli appalti concernono prodotti non menzionati nell''allegato III alla direttiva 2014/24/UE;

d) euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e assimilati elencati all'allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE.

Servizi di cui all'allegato XIV (soglia 750.000,00)

Servizi sociali (compresi quelli amministrativi)
Servizi legali
Servizi amministrativi
Servizi alberghieri e di ristorazione
Servizi postali
Servizi di formazione
Servizi di tutorato
servizi ricreativi culturali sportivi *(da 92000000-1 a 92700000-8)*
Servizi di biblioteche, archivi, musei e altri servizi culturali
Servizi di organizzazione mostre fiere congressi seminari eventi
Servizi di salvaguardia di siti ed edifici storici
Servizi di balneazione
Servizi di giardini botanici e zoologici e servizi di riserve naturali
Servizi di salvaguardia della fauna selvatica

Sopra soglia sotto soglia: che significa?

Le disposizioni delle direttive UE si applicano ai contratti d'importo pari o superiore alle soglie;

Per importi inferiori si applicano i principi UE e gli stati membri possono stabilire disposizioni di legge che disciplinano il sottosoglia

La disciplina del sotto soglia

- **LIBRO II - DELL'APPALTO**
- **PARTE I - DEI CONTRATTI DI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE EUROPEE**
- **Art. 48. (Disciplina comune applicabile ai contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea)**
- 1. L'affidamento e l'esecuzione dei contratti aventi per oggetto lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si svolgono nel rispetto dei principi di cui al Libro I, Parti I e II.
- 2. Quando per uno dei contratti di cui al comma 1 la stazione appaltante accerta l'esistenza di un interesse transfrontaliero certo, segue le procedure ordinarie di cui alle Parti seguenti del presente Libro.
- 3. Restano fermi gli obblighi di utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa.
- 4. Ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si applicano, se non derogate dalla presente Parte, le disposizioni del codice.

La disciplina del sotto soglia

• Articolo 50. Procedure per l'affidamento.

1. Salvo quanto previsto dagli articoli 62 e 63, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 14 con le seguenti modalità:

a) affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante;

b) affidamento diretto dei servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 140.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante;

c) procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a un milione di euro;

d) procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno 10 operatori economici, ove esistenti, per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14, salva la possibilità di ricorrere alle procedure di scelta del contraente di cui alla Parte IV del presente Libro, previa adeguata motivazione;

e) procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 140.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14.

https://www.supportoappalti.com/2023/11/22/

Per il MIT si possono utilizzare le procedure ordinarie anche nel sottosoglia

Per la giurisprudenza vedi:

TAR Napoli, Sez. VII, 19 dicembre 2023, n. 7037

L’art. 50 consente discrezionalità nella scelta della procedura da adottare?

- *Si ritiene che l’art. 50 del nuovo codice non impedisca in modo assoluto alle stazioni appaltanti di utilizzare le procedure ordinarie in luogo di quelle “accelerate” disciplinate dal Dlgs stesso. Tuttavia si consiglia che questa opzione sia congruamente motivata dalla stazione appaltante che l’adotta:*

a) *in relazione al rispetto del principio di non aggravamento del procedimento;*

b) *in relazione al rispetto dei termini di conclusione del procedimento espressamente previsti dal allegatoI.3;*

c) *in relazione al principio di risultato.*

L’art. 50 consente discrezionalità nella scelta della procedura da adottare?

- A rafforzare questa indicazione soccorre l’all’II.1 che all’art. 1 stabilisce che la determina a contrarre individua *“la procedura che si intende seguire con una sintetica indicazione delle ragioni della scelta”*

Il sotto soglia tra principi e regole

- *Esempio*

- *Affidamento di lavori pubblici (fattispecie ove è prevedibile la partecipazione di decine di operatori economici):*
- *procedura maggiormente rispondente al principio del risultato (tra procedura aperta e procedura negoziata) in base alle tempistiche (di norma 15 giorni per la pubblicazione di una manifestazione d'interesse a fronte di minimo 15 giorni in caso di urgenza per le procedure aperte); possibilità di utilizzare l'inversione procedimentale (possibile solo per le procedure aperte); difficoltà a selezionare imprese da invitare (solo nelle procedure negoziate); maggiore apertura al mercato (procedure aperte).*

Ambito di applicazione del nuovo codice

L’art. 3 let. D) dell’allegato 1.1)

«affidamento diretto», l’affidamento del contratto senza una procedura di gara, nel quale, **anche** nel caso di **previo interpello** di più operatori economici, la scelta è operata **discrezionalmente**

dalla stazione appaltante

o dall’ente concedente,

nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi di cui all’articolo 50, comma 1 lettere a) e b), del codice e dei requisiti generali o speciali previsti dal medesimo codice;

I principi nell'affidamento diretto

art. 3 let. D) dell'allegato 1.1)

«affidamento diretto», l'affidamento del contratto senza una procedura di gara, nel quale, anche nel caso di previo interpello di più operatori economici, la scelta è operata discrezionalmente dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi di cui all'articolo 50, comma 1 lettere a) e b), del codice e dei requisiti generali o speciali previsti dal medesimo codice;

Art.50 codice

affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante;

Ambito di applicazione del nuovo codice

a) Anche senza previo interpello di più operatori
b) previo interpello di più operatori **ma comunque** senza procedura di gara
c) Discrezionalmente nel rispetto di criteri qualitativi e quantitativi;
d) assicurando che siano scelti soggetti in possesso di **documentate esperienze pregresse idonee** all'esecuzione delle prestazioni contrattuali

Ambito di applicazione del nuovo codice

L'affidamento diretto:

1. È una procedura d'affidamento ma **non è una procedura di gara**;
2. Non ha un criterio comparativo di aggiudicazione (prezzo **più** basso; offerta economicamente **più** vantaggiosa);
3. È preceduto da una istruttoria, libera nelle forme e di cui si darà conto nel provvedimento di affidamento, volta ad individuare l'operatore economico cui affidare l'appalto; la stazione appaltante può acquisire informazioni, dati, documenti volti a identificare le soluzioni presenti sul mercato per soddisfare i propri fabbisogni e la platea dei potenziali affidatari;
4. Si conclude con l'affidamento previa verifica **della congruità dell'offerta** in relazione al bene/lavoro/servizio da affidare e alla relativa prestazione richiesta;

Il nuovo codice

La procedura dell'affidamento diretto

1. Individuazione del RUP
2. Valutazione circa la necessità di svolgere indagini di mercato (senza consultare operatori)
3. Valutazione circa l'opportunità di interpellare più operatori
4. Selezione di uno o più soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali
5. Valutazione congruità preventivo
6. Verifica documentazione presentata dagli operatori economici
7. Affidamento (e non aggiudicazione) (determina a contrarre)

LA ROTAZIONE

Come confondere i principi e le norme di dettaglio

CONTRATTI DI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE EUROPEE

- Articolo 49. Principio di rotazione degli affidamenti.

- 1. Gli affidamenti di cui alla presente Parte avvengono nel rispetto del principio di rotazione.
- 2. In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi.
- 3. La stazione appaltante può ripartire gli affidamenti in fasce in base al valore economico. In tale caso il divieto di affidamento o di aggiudicazione si applica con riferimento a ciascuna fascia, fatto salvo quanto previsto ai commi seguenti.
- 4. In casi motivati con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, nonché di accurata esecuzione del precedente contratto, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto.

CONTRATTI DI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE EUROPEE

- Articolo 49. Principio di rotazione degli affidamenti.

- 5. Per i contratti affidati con le procedure di cui all'articolo 50, comma 1, lettere c), d) ed e), le stazioni appaltanti non applicano il principio di rotazione quando l'indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero di operatori economici in possesso dei requisiti richiesti da invitare alla successiva procedura negoziata.
- 6. È comunque consentito derogare all'applicazione del principio di rotazione per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro.

La rotazione

Categoria di opere (SOA)

Settore merceologico e Settore di servizi (CPV)

Servizi d'ingegneria e di architettura (DM 17 Giugno 2016)

La rotazione nei servizi e nelle forniture

- per servizi i settori possono essere individuati anche sulla base del CPV

La rotazione e il CPV

- Il documento del Presidente dell'Autorità del 9 maggio 2023 n. 2 spiega il funzionamento del Vocabolario dei Codici CPV e le modalità di utilizzo per la scelta del codice adatto al singolo appalto

La rotazione e il CPV

- Struttura del vocabolario codice CPV
- Per ottemperare all'obbligo di maggiore precisione nella scelta del CPV, ANAC raccomanda di soff ermarsi sulla struttura e sul funzionamento del vocabolario, il quale è composto da due parti:
- vocabolario **principale**: è obbligatorio, è costituito da un numero di nove cifre che identifica tutti i tipi di prestazioni, utilizzato per descrivere l'oggetto del contratto
- vocabolario **supplementare**, è eventuale, costituito da cinque caratteri (lettere e numeri) e consis te in un elenco di attributi che completano la descrizione della prestazione precedentemente indi viduata dal CPV del vocabolario principale.

La rotazione e il CPV

- La struttura è dunque: divisioni –>gruppi –>classi –> categorie –>sottocategorie
- Le divisioni sono le prime 2 cifre delle 9 che compongono il codice.
- **Ogni cifra successiva identifica un ulteriore livello**
- (gruppo, classe, categorie).
- Le ultime tre cifre forniscono un grado di precisione supplementare all'interno di ogni categoria; il numero oltre il trattino è una cifra di controllo

La rotazione e il CPV

- Comunicato Presidente ANAC 9 maggio 2023, n.2

- individuare i CPV del vocabolario principale con un
  - **livello di classificazione**
- non inferiore alle categorie
- (con almeno le 5 cifre che indichino divisione–gruppo–classe–categoria).

La rotazione e il CPV

- prestatori di servizi di ingegneria e architettura:
- identificati con i codici CPV da 74200000-1 a 74276400-8 e da 74310000-5 a 74323100-0 e 74874000-6

La rotazione nei servizi d’ingegneria

- **Art. 7. Specificazione delle prestazioni**
- 1. Le prestazioni si articolano nelle seguenti fasi, come specificate nella tavola Z-2 allegata:
- a) pianificazione e programmazione;
  b) attività propedeutiche alla progettazione;
  c) progettazione;
  d) direzione dell’esecuzione;
  e) verifiche e collaudi;
  f) monitoraggi.
- 2. Le prestazioni attengono alle seguenti categorie di opere, come specificate nella tavola Z-1 allegata:
- a) edilizia;
  b) strutture;
  c) impianti;
  d) infrastrutture per la mobilità;
  e) idraulica;
  f) tecnologie della informazione e della comunicazione;
  g) paesaggio, ambiente, naturalizzazione, agroalimentare, zootecnica ruralità, foreste;
  h) territorio e urbanistica.

La rotazione e il codice ATECO

- Un’alternativa per la classificazione degli appalti di servizi e forniture può essere quella dell’utilizzo dei codici ATECO
- L'ATECO è la classificazione delle attività economiche adottata dall'Istat per finalità statistiche cioè per la produzione e la diffusione di dati statistici ufficiali
- Il codice ATECO è composto di 6 cifre

SCHEDA RIASSUNTIVA

- Per procedure d'importo inferiore ad un milione di euro per lavori e d'importo inferiore a 140.000,00 per beni e servizi la norma non rimanda alla possibilità di esperire procedure ordinarie;
- 2. Per procedure d'importo superiore ad un milione di euro per lavori è fatta salva la possibilità di ricorrere alle procedure di scelta del contraente di tipo ordinario;

3. la rotazione si applica solo nei confronti del contraente uscente e non anche degli invitati
4. Le stazioni appaltanti di norma non possono utilizzare il sorteggio per la selezione degli operatori
5. L'esecuzione anticipata del contratto avviene solo dopo la verifica dei requisiti dell'aggiudicatario
6. Il RUP può partecipare alle commissioni di gara
7. Non si applicano i termini dilatori
8. Le norme del sottosoglia sono "derogatorie" e per il resto si applicano le norme del sopra soglia
9. Per le procedure d'importo inferiore a 40.000,00 euro le verifiche avvengono a campione

SERVIZI SOCIALI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE EUROPEE

- Articolo 128. comma 8.

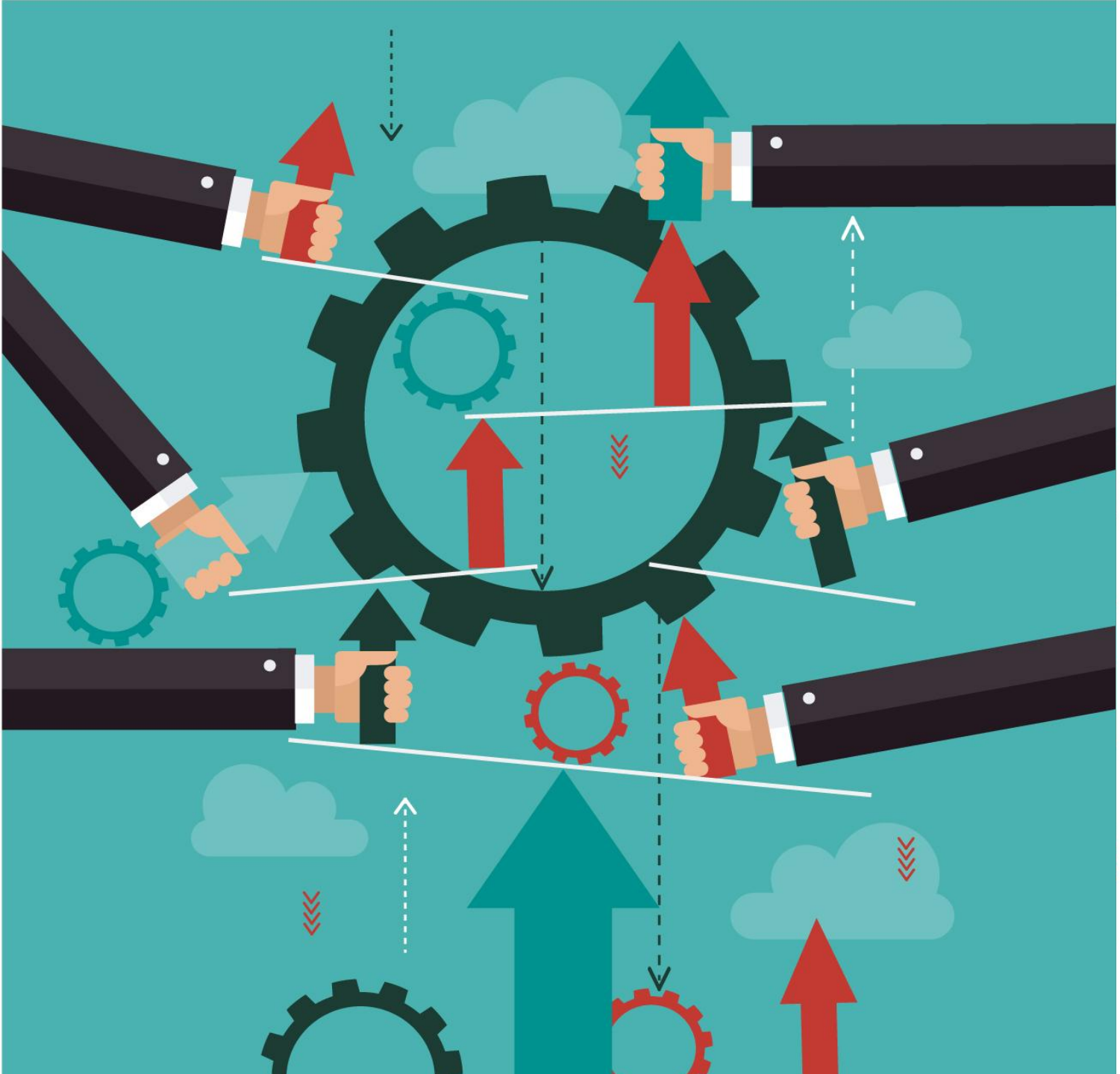
- 8. Per l'affidamento e l'esecuzione di servizi alla persona di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1, lettera d), si applicano i principi ed i criteri di cui al comma 3 del presente articolo.

SERVIZI SOCIALI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE EUROPEE

- Un recente parere del Supporto giuridico del servizio Contratti pubblici del MIT :disciplina applicabile nel settore dei servizi sociali di importo inferiore ad € 750.000,00, con particolare riguardo alla possibilità di far ricorso all'affidamento diretto per i contratti di importo inferiore ad € 140.000,00.
- è confermato che sotto i 140.000, anche per i servizi sociali, è da esercitare l'affidamento diretto (quindi discrezionale, senza procedura se non il rispetto del principio di rotazione e la comprovata qualificazione tecnica) e non occorre usare criteri di valutazione di offerta economicamente più vantaggiosa (con Commissione)?

SERVIZI SOCIALI IMPORTO INFERIORE ALLE SOGLIE EUROPEE: risposta MIT

- Il nuovo art. 108, co. 2, D.lgs. 36/2023 prevede che “sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo: a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti dall’articolo 2, comma 1, lettera e), dell’allegato I.1”.
- L'art. 128, co. 8, D.lgs. 36/2023 stabilisce, poi, che "per l’affidamento e l’esecuzione di servizi alla persona di importo inferiore a 750.000 euro, si applicano i principi ed i criteri di cui al comma 3 del presente arti.”la qualità, la continuità, l'accessibilità, la disponibilità e la completezza dei servizi, "tenendo conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e promuovendo il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti".
- In relazione al citato comma 8, la Relazione Illustrativa al Codice, p. 181, rileva come con quest'ultimo "si è scelto di non richiamare, in prospettiva liberalizzante, la disciplina generale degli appalti sotto soglia, ma di imporre (attraverso il richiamo al comma 3) esclusivamente il rispetto dei principi (generali) di qualità, continuità, accessibilità, disponibilità e completezza (...)". **Tanto premesso, la risposta al quesito è negativa**.



Università di Pisa

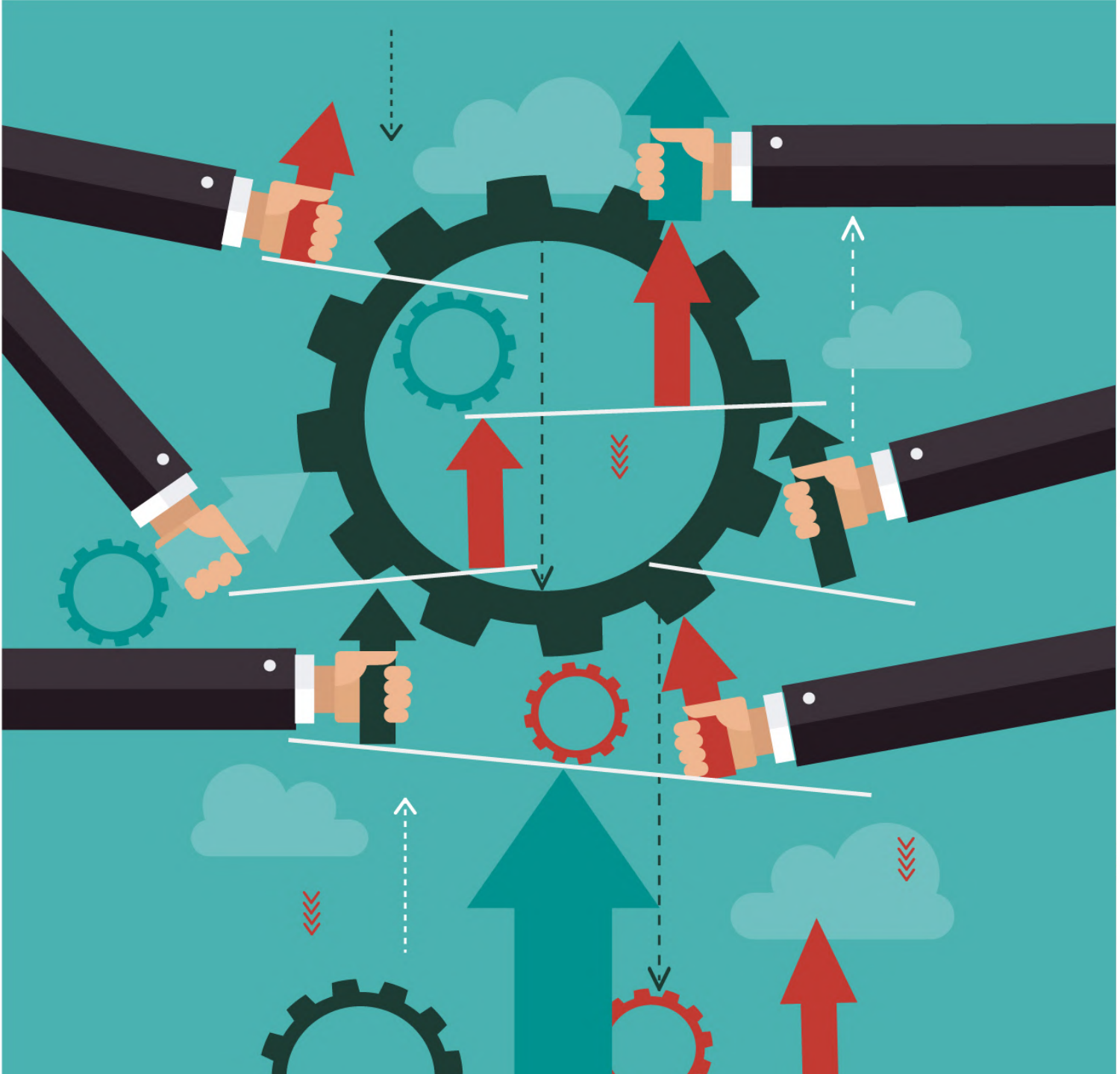
SUMMER SCHOOL
UNIVERSITÀ DI PISA

Winter School

The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and Local Authorities

coordinator Prof. Vanessa Manzetti

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa



Università di Pisa

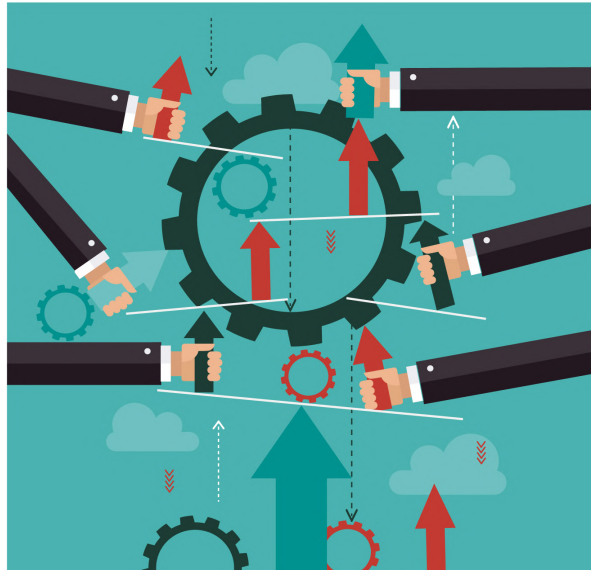
SUMMER SCHOOL
UNIVERSITÀ DI PISA

Winter School

The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and Local Authorities

coordinator Prof. Vanessa Manzetti

Dipartimento Scienze Politiche
Università di Pisa



LA CONTABILITÀ NEGLI ENTI LOCALI

Laura d'Ambrosio
Consigliere della Corte dei Conti

29.02.2024

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

Che cos’è la contabilità?

E’ un’invenzione

E’ una rappresentazione della realtà

E’ come un quadro o una fotografia dell’attività dell’ente

E’ un modo di raccontare un fatto (oneroso)

Il fatto da raccontare

In un qualsiasi ente (locale, ente pubblico, ma anche una società o famiglia) si svolgono attività che hanno un impatto economico-finanziario, impatto positivo (entrata) o negativo (spesa)

Il fatto o l'attività esiste a prescindere dalla contabilità

La decisione di rappresentare il fatto all'esterno in un certo modo comporta una scelta di un modello contabile e incide sulle informazioni rese

La contabilità finanziaria

Rappresenta i fatti solo in termini di movimento di denaro (o beni)

E’ la contabilità più semplice (famiglia) ma anche quella che dà meno informazioni

Ad esempio: le rate della macchina da pagare? La casa che possiedo? In questo tipo di contabilità non c’è (quasi) modo di rappresentarle

Perché usiamo questa contabilità?

Perché le Amministrazioni non hanno patrimonio (capitale sociale), vivono sul prelievo fiscale (quindi su un fenomeno di cassa, su base annuale)

E' necessario controllare che quanto entrato non vada perduto o sprecato o dirottato a fini diversi

La contabilità finanziaria si presta a gestire questa esigenza attraverso l'**autorizzazione alla spesa** che è il primo atto contabilmente rilevante (trasforma una decisione in una registrazione contabile)

Autorizzazione alla spesa

All’inizio c’è il BILANCIO PREVENTIVO

Nel Preventivo sono indicate tutte le entrate che si ritiene di avere nell’anno e tutte le spese che si ritiene di sostenere nell’anno

Il Bilancio è diviso in capitoli e accompagnato da un documento di carattere più gestionale

Il preventivo costituisce l’autorizzazione alla spesa

IL bilancio preventivo

Deve essere in pareggio (altrimenti servono più entrate o meno spese). Ma è un vero pareggio?

E' il principale **atto di autorizzazione**: se è in bilancio la spesa si può fare. E' quindi anche un atto che contiene la scelta politicae la relativa copertura (infatti lo approva il Consiglio comunale)

Varia in corso d'anno con assestamenti che in certi casi passano dalla stessa procedura di approvazione (cioè in Consiglio)

In teoria arriva prima dell'inizio dell'anno, in pratica spesso arriva in corso d'anno

Le risorse (o entrate)

Per gli enti locali le risorse provengono da 4 fonti:

- Trasferimenti dello Stato (e anche fondi Ue)
- Tasse locali (IMU, TARI, TARSU)
- Altre entrate (biglietti, tariffe, multe etc)
- Indebitamento (mutui e anticipazioni)

Ci possono essere entrate straordinarie ma, di solito, arrivano per trasferimento (fondi COVID, fondi per le elezioni)

Le spese: classificazione

SPESE CORRENTI: sono quelle che pagano attività che non producono aumenti di ricchezza (personale, consumi, etc)

SPESE IN CONTO CAPITALE: sono quelle che aumentano il patrimonio (e che di solito si svolgono in più anni)

Ci sono anche altre classificazioni (ad esempio ordinarie e straordinarie) ma questa è quella usata nei bilanci

Il concetto di cassa e competenza

Anche nella contabilità finanziaria si individuano il momento della competenza e quello della cassa

Un'entrata è imputata (per competenza) ad un certo anno e magari realmente riscossa (per cassa) nell'anno successivo

Lo stesso avviene per le spese si distingue tra il momento in cui sorge l'obbligazione a pagare (competenza) e l'effettivo pagamento (cassa)

Le fasi dell'entrata e della spesa

Entrata

Accertamento

Riscossione

Versamento

Spesa

I residui attivi e passivi

Tra competenza e cassa ci può essere un disallineamento

Non tutte le entrate e le spese si realizzano nell'anno

Dopo la prima fase (accertamento - stanziamento) le risorse sono iscritte in contabilità.

Cosa accade se non si realizzano le altre fasi? Si forma un residuo attivo (entrata) passivo (spesa). I residui sono un fenomeno tipico della contabilità finanziaria

Cosa manca?

Il concetto di tempo (più di un anno): se devo fare una spesa pluriennale non ho strumenti adeguati

Se mi indebito e devo restituire il debito non ho strumenti contabili adeguati

Da qui nascono, ad esempio, i problemi sui pagamenti, o i «buchi di bilancio»

Come si forma un buco (disavanzo)?

Se tutta la spesa è «autorizzata» è impossibile che si formi un buco!

Ma se si autorizza la spesa senza le «coperture» (risorse) il buco può formarsi….

….Oppure se si spendono le risorse destinate ad un certo progetto ad altri fini….

…Oppure se si «dimentica» di cancellare risorse promesse o sperate ma che non entreranno….

Contabilità e bilancio

I singoli fatti gestionali si registrano in contabilità, ogni giorno, quando avvengono, nelle diverse tipologie (entrata o spesa)

Il Rendiconto (a fine anno) è la somma di tutti questi fatti di gestione raggruppati per tipologie dei spesa e di entrata e sommati rispetto all'anno

Alla base di un buon bilancio c'è una buona contabilità *(garbage in garbage out)*

Il rendiconto (fine anno)

Rappresenta i fatti già accaduti nell'anno precedente

Dà una fotografia delle finanze complessive di un ente

I saldi rappresentano informazioni (ad esempio, se le entrate correnti non coprono le spese correnti: *Huston we have a situation*)

Non è detto che l'avanzo sia sempre una cosa buona

Proviamo a fare un esempio pratico

Costruire una pista ciclabile

Programma di spesa: servono 10.000 euro in 2 anni: decisione

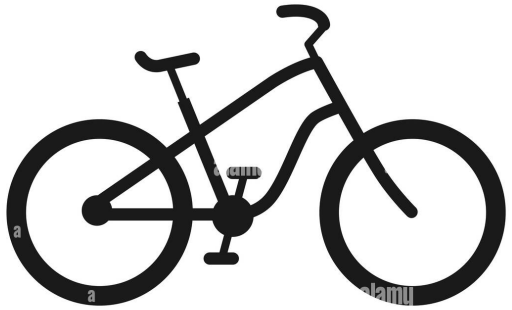
Si reperiscono le risorse (PNRR!) e si iscrivono in bilancio (preventivo)

Bando di gara per il progetto

Gara, scelta della ditta e contratto

Costruzione primo tratto (SAL: stato avanzamento lavori)

Fine lavori, collaudo, pagamento



alamy Image ID: 2H59CB0 www.alamy.com

Cosa vedrò nel bilancio finanziario?

Bilancio pluriennale 2024-2026: prevedo la spesa di 10.000 la copertura (lato entrata) sono fondi PNRR (in teoria prima decido la spesa poi l'entrata, in pratica è quasi sempre il contrario

Bilancio **preventivo** 2024: accerto 10.000 euro in entrata (oppure la prima rata)

Stanzio 500 euro per il progetto definitivo

Impegno e pagamento del progetto (500 euro)

A **rendiconto** avrò 9.500 euro in entrata (ancora da spendere quindi un residuo attivo) e 500 lato spesa

Il Pluriennale 2025-2026 tiene conto della spesa effettuata e quella ancora da realizzare, il rendiconto solo di quella realizzata

Il Bilancio preventivo 2025 ha in «entrata» 9.500 euro e in uscita stanziamento per il primo SAL (5.000)

Nel corso dell'anno 2025 impegno e pagamento del primo SAL di 5.000

A rendiconto 2025 viene registrata la spesa di 5.000. In entrata c'è un residuo attivo di 4.500 euro

Nel 2026 il preventivo stanzio 4.500 euro per la fine della pista ciclabile

Nel corso dell'anno la pista è completata e collaudata, quindi pago i 4.500 euro

A Preventivo 2027 avrò zero perché il ciclo complessivo si è chiuso. C'è un'infrastruttura in più ma nella cotnabilità?

La correzione dei problemi della contabilità finanziaria: il d.lgs. 118/2011

Il principale problema della contabilità finanziaria è che non riesce a tenere conto dell'evoluzione nel tempo.

Esistono diversi sistemi per correggere

ad esempio mettere dei **vincoli all'entrata** (per agganciarla alla spesa).

Le entrate da multe sono vincolate al 50% a «spese di miglioramento della viabilità».

Il vincolo è contabile, non è che i soldi vengono bloccati (si possono usare per cassa e poi ripristinare il vincolo = fare disavanzo)

Con il decreto 118/2011 si sono creati dei FONDI (una correzione migliore!)

I fondi

Sono accantonamenti che impediscono di utilizzare le risorse per coprire il disavanzo (o altre spese che è lo stesso)

Fondo Pluriennale Vincolato: serve per le spese di investimento

Fondo Crediti Dubbia Esigibilità: serve per le entrate che potresti non realizzare

Fondo rischi: contenzioso e altri rischi

In seguito anche Fondo Anticipazioni di Liquidità

Ovviamente bloccano risorse (davvero!) quindi non sono graditi

Nuovo esempio pratico

Costruire una pista ciclabile

Programma di spesa: servono 10.000 euro in 2 anni

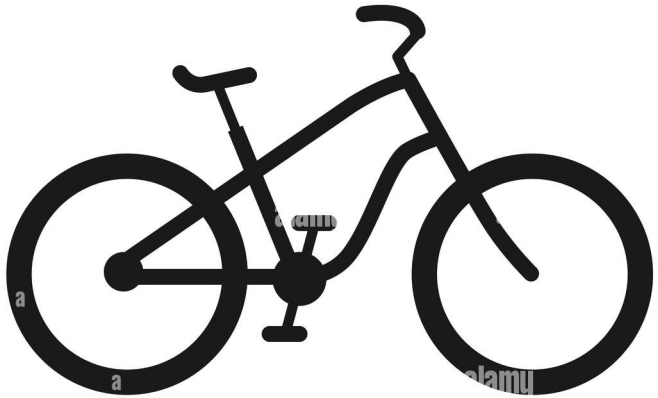
Si reperiscono le risorse (PNRR!)

Bando di gara per il progetto definitivo

Gara e contratto

Costruzione primo tratto (SAL: stato avanzamento lavori)

Fine lavori, collaudo, pagamento



alamy
Image ID: 2H59C80
www.alamy.com

Cosa vedrò nel bilancio finanziario dopo il decreto 118?

Bilancio pluriennale 2024-2026: prevedo la spesa di 10.000 la copertura (lato entrata) sono fondi PNRR

Bilancio **preventivo** 2024: accerto 10.000 euro in entrata (oppure la prima rata). Costituisco un **FPV di 10.000**
Stanzio 500 euro per il progetto definitivo
Impegno e pagamento del progetto (500 euro), riduco di conseguenza FPV
A **rendiconto** avrò 9.500 euro nel FPV (ancora da spendere) e 500 euro lato spesa. Le «entrate» del preventivo non compaiono più in «entrata» (quindi non posso destinarle ad altro)

Nel Bilancio preventivo 2025 FPV 9.500 euro e in uscita stanziato il primo SAL (5.000)
Nel corso dell'anno 2025 impegno e pagamento del primo SAL di 5.000, tolgo risorse dal FPV che si riduce
A rendiconto 2025 viene registrata la spesa di 5.000. L'FPV è diventato di 4.500 euro

Nel 2026 il preventivo stanzio 4.500 euro per la fine della pista ciclabile (restano ancora 4.500 euro nell'FPV)
Nel corso dell'anno la pista è completata e collaudata, quindi pago i 4.500 euro, azzero FPV

Nel 2027 avrò zero (sulla voce «pista ciclabile» perché il ciclo della spesa è finito). E il bene?

In teoria potrei mettere nell'FPV le entrate destinate alla <u>futura manutenzione</u>

Secondo problema della contabilità finanziaria: il patrimonio

La contabilità finanziaria è costruita intorno all'entrata ed alla spesa: non c'è una voce patrimoniale (c'è un conto del patrimonio ma non è la stessa cosa)

Se ho un bene immobile (la pista ciclabile) non lo trovo in bilancio

Prevedere, ad esempio, costi e manutenzione di un bene diventa difficile

Anche spesa corrente destinata al «nuovo» patrimonio andrebbe prevista (ad esempio costi energetici di una piscina comunale)

Il PNRR

Sono risorse europee che arrivano agli enti locali (vincitori di bandi e quindi soggetti attuatori) come «trasferimento»

Previste specifiche norme per garantire la liquidità di cassa per l'avvio dei progetti

Si tratta di opere, quindi FPV

E' una forma di «indebitamento» in quanto va restituito

IL PNRR E GLI ENTI LOCALI

1. SOGGETTI BENEFICIARI – ATTUATORI DIRETTI: effetto finanziario diretto

Nel ruolo di ***Soggetti attuatori/Beneficiari***, gli Enti Locali assumono la **responsabilità della gestione dei singoli Progetti**, sulla base degli specifici criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse. Tali provvedimenti sono adottati dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi, in coerenza con quanto previsto dalla normativa vigente per i singoli settori di riferimento.

In tal caso, gli Enti Locali:

Accedono ai finanziamenti partecipando ai Bandi/Avvisi emanati dai Ministeri competenti per la selezione dei progetti, ovvero ai provvedimenti di riparto fondi ove previsto**.**

Ricevono, di norma, direttamente dal MEF le risorse occorrenti per realizzare i progetti, mediante versamenti nei conti di tesoreria, salvo il caso di risorse già giacenti sui capitoli di bilancio dei Ministeri.

Devono rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e concorrere al conseguimento di ***traguardi e obiettivi*** associati al progetto.

Devono realizzare gli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il PNRR (es. DNSH, spese entro il mese di giugno 2026, ecc.).

Devono prevenire e correggere eventuali irregolarità e restituire le **risorse** indebitamente utilizzate.

Copyright © 2021 Italia domani All rights reserved.

Le disposizioni contabili per l'accesso ai fondi

1. **Articolo 1, commi da 1037 a 1050, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021),**
2. Il comma 1037, del predetto articolo 1, ha previsto l'istituzione, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione Europea, del **Fondo di Rotazione per l'attuazione del Next Generation EU – Italia**
3. Con il **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021** si è provveduto all'assegnazione delle risorse finanziarie del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in favore delle **Amministrazioni centrali titolari** di misure Attuazione diretta
4. **In conformità all'art. 1, comma 1042, della legge n. 178/2020, decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 ottobre 2021.**Sono state definite le procedure finanziarie per la gestione delle misure del PNRR **Attuazione a regia. All'art. 2, comma 3 prevede che** "*le quote di risorse di cui al comma 1 sono trasferite o direttamente alle Amministrazioni/enti responsabili dell'attuazione dei singoli progetti su indicazione delle Amministrazioni titolari e secondo le modalità indicate al comma 4, ovvero alle Amministrazioni titolari di interventi su apposite contabilità speciali da aprire presso la Tesoreria dello Stato intestate alle medesime Amministrazioni*".

QUANTO E' STATO SPESO?

I vincoli del PNRR

Vincolo per competenza □ Natura vincolata dei fondi del PNRR si deve ritenere che il vincolo da attribuire ai fondi in questione sia quello *"derivante da trasferimenti"* (vincolo di destinazione)

Vincolo per cassa □ le risorse trasferite sono risorse vincolate e gli enti locali sono tenuti anche al rispetto del vincolo di cassa.
Il vincolo di cassa evita la distrazione delle somme, soprattutto per gli enti che hanno un *deficit* di cassa.

Art. 9 del decreto-legge n. 77/2021, gli enti territoriali, in contabilità finanziaria, accendono appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione o del bilancio finanziario gestionale al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico e integrano la descrizione dei capitoli con l'indicazione della missione, componente, investimento e CUP

Le riforme abilitanti

Il PNRR prevede delle riforme «abilitanti» per ottenere le diverse *tranches*

Tra queste entro il 2026 «dotare le pubbliche amministrazioni di una contabilità di competenza di tipo *accrual*»

Che vuol dire? In buona parte abbandonare la contabilità autorizzatoria

Contabilità accrual

E’ basata sul concetto di costo e ricavo

Il costo non è la spesa (non è l’esborso monetario)

Il ricavo non è l’entrata (ma non è neppure l’utile!)

E’ una contabilità più complessa che dà maggiori informazioni ma che richiede un apparato di «principi contabili»

L’importanza del rendiconto

Nella contabilità *accrual* non c’è un concetto di reale «autorizzazione» c’è un **budget** assegnato (non autorizzato)

Il rendiconto diventa il momento fondamentale per valutare l’andamento della gestione

Poiché è una contabilità pensata per le società private dà informazioni sul patrimonio (capitale) e sullo stato dei debiti e dei crediti (quanto restituire)

Controllo della spesa? Limiti all’indebitamento?

Quindi? Abbiamo scherzato?

La riforma si dovrebbe applicare almeno al 90% delle PA entro il 2026

E’ dubbio che sia compatibile con l’articolo 81 (bilancio autorizzatorio)

E’ dubbio che sia applicabile a piccoli enti locali

E’ possibile che arrivino aggiustamenti (affiancamento?)

CONCLUSIONI

La contabilità è una fotografia della gestione economica di una ente

A seconda del modello scelto ho più informazioni sullo *status* o sull'andamento annuale

Il modello non è neutrale ma se conosco il modello so che valutazioni fare

Un po’ di teatro

La pazzia di Re Giorgio (Bennet)

Personaggi principali Fox e Pitt

«C’è qualcosa che vi piace Pitt?»

«Un buon bilancio in pareggio, mi piace un buon bilancio in pareggio»

CORTE DEI CONTI

MODULO JEAN MONNET UNIVERSITA' DI PISA 2024 « NGEU AND SAFEGUARDING THE EU'S FINANCIAL INTEREST: THE CHALLENGING ROLES FOR THE EUROPEAN AND THE ITALIAN COURT OF AUDITORS AT THE DAWN OF NEW PARADIGMS IN AUDITING AND PROTECTING THE EUROPEAN BUDGET -NEXGEN PFI- »

27 MARZO 2024

Presidente Aggiunto Onorario della Corte dei Conti Maria Teresa Polito

IL CONTROLLO IN EUROPA ED IN ITALIA A TUTELA DEL BILANCIO E DEGLI INTERESSI FINANZIARI

- Ruolo e competenze della Corte dei conti europea;

- La Corte dei conti assicura il controllo dei conti dell'Unione (art. 285 TFUE).

COMPOSIZIONE/DURATA (ART. 285-286)

E’ composta da un cittadino di ciascuno Stato membro.

I suoi membri esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell’interesse dell’Unione.

I membri sono nominati per un periodo di sei anni ed il loro mandato è rinnovabile.

L’ART. 287 TFUE

La Corte dei conti esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell’Unione.

Esamina i conti di tutte le entrate e le spese di ogni organo ed organismo creato dall’Unione nella misura in cui l’atto costitutivo non escluda tale esame.

… continua

Presenta al Parlamento ed al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità delle relative operazioni.

Controlla la legittimità e regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria.

… continua

nell’esercizio del controllo riferisce su ogni caso di irregolarità.

I controlli sulle entrate si effettuano in base agli accertamenti e versamenti dell’Unione.

I controlli sulle spese si effettuano in base agli impegni ed ai pagamenti.

I controlli si effettuano tanto sui documenti che sul posto presso le altre Istituzioni dell'Unione e nei locali di qualsiasi Organismo…

… che gestisca entrate o spese per conto dell'Unione e negli Stati membri compresi i locali di persone fisiche o giuridiche che hanno ricevuto contributi a carico del bilancio

Il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo.

ART. 255
NORME E PROCEDURE DI AUDIT

1. L'esame da parte della Corte dei conti della legittimità e della regolarità di tutte le entrate e spese è effettuato tenendo in considerazione i Trattati, il bilancio, il presente Regolamento, gli atti delegati adottati a norma del presente regolamento e tutti gli altri atti adottati in esecuzione dei Trattati. Tale esame può tenere conto del carattere pluriennale dei programmi e dei relativi sistemi di vigilanza e controllo.

2. Nell'assolvimento delle proprie attribuzioni la Corte dei conti ha facoltà di prendere conoscenza, secondo il disposto dell'articolo 257, di tutti i documenti e di tutte le informazioni concernenti la gestione finanziaria da parte dei servizi o degli organismi per quanto riguarda le operazioni finanziate o cofinanziate dall'Unione. Essa ha il potere di sentire qualsiasi funzionario responsabile di un'operazione di entrata o di spesa e di avvalersi di tutte le procedure di audit adeguate a detti servizi o organismi. L'audit negli Stati membri è effettuato di concerto con le istituzioni nazionali di audit o, se queste non dispongono delle necessarie competenze, con i servizi nazionali competenti. La Corte dei conti e le istituzioni nazionali di audit degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza.

Per raccogliere tutte le informazioni necessarie all'assolvimento dei compiti a essa affidati dai trattati o dagli atti adottati in esecuzione dei medesimi, la Corte dei conti, qualora lo richieda, può essere presente alle operazioni di audit effettuate nell'ambito dell'esecuzione del bilancio da parte o per conto di un'istituzione dell'Unione.

Su richiesta della Corte dei conti ogni istituzione dell'Unione autorizza le istituzioni finanziarie che detengono averi dell'Unione a far sì che la Corte stessa possa accertarsi della corrispondenza dei dati esterni con la situazione contabile.

3. Per l'assolvimento del suo compito, la Corte dei conti notifica alle istituzioni dell'Unione e alle autorità alle quali si applica il presente regolamento i nominativi dei membri del suo personale autorizzati a effettuare audit presso di esse.

ART. 257 REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)

Diritto di accesso della Corte dei conti

1. Le istituzioni dell'Unione, gli organismi che gestiscono entrate o spese a nome dell'Unione, nonché i destinatari, accordano alla Corte dei conti ogni agevolazione e le forniscono tutte le informazioni di cui essa ritenga di aver bisogno per l'assolvimento dei suoi compiti. Su richiesta della Corte dei conti, mettono a sua disposizione tutti i documenti relativi all'aggiudicazione e all'esecuzione degli appalti finanziati dal bilancio e ogni conto relativo a movimenti di denaro o di materiali, ogni documento contabile o giustificativo e i relativi documenti amministrativi.

COOPERAZIONE

La Corte dei conti e le Istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia.

La Corte dei conti italiana.

Pres. Maria Teresa Polito

IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI ITALIANA

- La Corte dei conti italiana è una magistratura ed è un giudice indipendente da ogni altro potere;
- i magistrati sono soggetti solo alla legge;
- la Corte dei conti ha autonomia finanziaria;
- la Corte dei conti dispone di un ampio potere di scegliere le amministrazioni e le gestioni da controllare, con il suo programma di controllo;
- la Corte dei conti definisce in modo autonomo gli esiti;
- i magistrati sono reclutati per concorso pubblico e sono inamovibili.

LE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI ITALIANA

La Corte dei conti esercita funzioni di controllo e di giurisdizione.

La funzioni di controllo è prevista dall'articolo 100 della Costituzione.

La funzione giurisdizionale è prevista dall'articolo 103 della Costituzione.

La Corte esercita una funzione consultiva nei confronti degli enti territoriali.

CONTROLLO DELLE IRREGOLARITÀ E DELLE FRODI DEI FONDI UE

- Il controllo relativo alle irregolarità e alle frodi a carico del bilancio UE opera con riguardo al profilo della prevenzione e del contrasto, e non sulla repressione;
- Il controllo analizza i fenomeni nel loro insieme;
- La vigilanza è importante per l'analisi dei rischi al fine di ridurre il ripetersi dei fenomeni e spingere le amministrazioni a mettere in atto comportamenti virtuosi.

La tutela degli interessi finanziari è una sfida per la Corte dei conti italiana a tutela del bilancio europeo.

IL PRINCIPIO DI SANA GESTIONE NELLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione individua per la tutela degli interessi finanziari della UE alcune norme importantissime: l'art. 317, l'art. 310 e l'art. 325.

L'art. 317 espone un principio cardine a cui le attività di presidio del bilancio sono strettamente ancorate, è il principio della buona/sana gestione finanziaria che le Istituzioni europee e gli Stati membri sono tenuti ad osservare.

Anche l’art. 310 sottolinea che il bilancio sia eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria e che gli Stati membri e l’Unione debbano cooperare affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio (5 comma).

L’Unione e gli Stati membri, conformemente all’art. 325, combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi dell’Unione (6 comma).

ART. 33 DEL REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)

Principio della sana gestione finanziaria e performance.

Articolo 33.

Performance e principi di economia, efficienza ed efficacia

1. Gli stanziamenti sono utilizzati in conformità del principio della sana gestione finanziaria e sono pertanto eseguiti nel rispetto dei seguenti principi:

a) il principio dell'economia, in base al quale le risorse impiegate dall'istituzione dell'Unione interessata nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore;

b) il principio dell'efficienza, in base al quale deve essere ricercato il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi;

c) il principio dell'efficacia, che determina in quale misura gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese.

… segue

2. Conformemente al principio della sana gestione finanziaria, l'esecuzione degli stanziamenti è orientata alla performance e a tale scopo:

a) gli obiettivi dei programmi e delle attività sono stabiliti ex ante;

b) i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi sono verificati mediante indicatori di performance;

c) i progressi compiuti verso il conseguimento di obiettivi e i problemi riscontrati in questo contesto sono comunicati al Parlamento europeo e al Consiglio conformemente all'articolo 41, paragrafo 3, primo comma, lettera h), e all'articolo 247, paragrafo 1, lettera e).

3. Sono stabiliti, laddove appropriati, obiettivi specifici, misurabili, attuabili, pertinenti e temporalmente definiti di cui ai paragrafi 1 e 2 e indicatori pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi.

ART. 56 REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)

Esecuzione del bilancio in conformità del principio della sana gestione finanziaria.

1. La Commissione esegue il bilancio in entrate e in spese conformemente al presente regolamento, sotto la propria responsabilità ed entro i limiti degli stanziamenti autorizzati.

2. Gli Stati membri cooperano con la Commissione affinché gli stanziamenti siano utilizzati secondo il principio della sana gestione finanziaria.

Il rispetto dei valori fondanti indicati dall'art. 2 del Trattato dell'Unione Europea, impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti ed imparziali.

Il Regolamento (UE, Euratom) **2020/2092**, del Parlamento e del Consiglio, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione dei bilanci dell'Unione, comunemente noto come "Regolamento sullo stato di diritto", approvato il 16 dicembre 2020, richiama proprio questi principi e precisa che quando gli Stati membri eseguono il bilancio dell'Unione, comprese le risorse assegnate attraverso il "Next Generation EU"(istituito con Reg. (UE) 2020/2094) nonché mediante prestiti ed altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, indipendentemente dal metodo di esecuzione che utilizzano, **il rispetto dello stato di diritto è un presupposto essenziale per ritenere osservato il principi di una sana gestione finanziaria**, sancito dall'art. 317 del TFUE.

Si evidenzia che il Regolamento 2020/2092, **al considerato n. 8,** ha affermato che gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se **le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge,** se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguite dai servizi responsabili delle indagini penali e **se le decisioni** arbitrarie illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, **possono essere soggette** a un effettivo **controllo giurisdizionale**, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il Regolamento citato ha quindi ritenuto che vi sia una chiara **correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione, in conformità dei principi di sana gestione finanziaria**, ed altresì, che gli strumenti messi a punto dal Regolamento (UE) 2020/2092 integrano gli altri strumenti di tutela proteggendo il bilancio dell'Unione dalla violazione dei principi che ne compromettono la sana gestione finanziaria o che possono incidere sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

LE FORME DI GESTIONE DEL BILANCIO UE.

Secondo gli artt. 62 e seguenti Reg (UE-Euratom) 2018/1046 la Commissione esegue il bilancio secondo uno dei seguenti metodi:

a) direttamente («gestione diretta») come stabilito agli articoli da 125 a 153, ad opera dei suoi servizi, compreso il suo personale presso le delegazioni dell'Unione sotto l'autorità del rispettivo capo delegazione, a norma dell'articolo 60, paragrafo 2, o tramite le agenzie esecutive di cui all'articolo 69;

b) in regime di gestione concorrente con gli Stati membri «gestione concorrente» come stabilito all'articolo 63 e agli articoli da 125 a 129;

c) indirettamente «gestione indiretta» come stabilito agli articoli da 125 a 149 e da 154 a 159, se l'atto di base lo prevede o nei casi di cui all'articolo 58, paragrafo 2, lettere da a) a d), affidando compiti di esecuzione del bilancio a diversi soggetti (nel caso di Paesi Terzi, Organizzazioni internazionali, BEI, Fondo Europeo Investimenti; organismi dell'Unione di cui agli artt.70 e 71, organismi di diritto pubblico, organismi di diritto privato anche degli Stati membri).

In questo contesto, i fondi a **“gestione diretta”** vengono attuati con regole stabilite da Regolamenti comunitari e gestiti direttamente dai servizi competenti della Commissione. Si instaura quindi un rapporto diretto tra i beneficiari del contributo comunitario e la Commissione Europea, che li seleziona, di norma, a seguito della presentazione di istanze in specifiche chiamate a progetti, nell’ambito di Programmi la cui titolarità resta in capo alla stessa Commissione.

La politica di coesione rientra nella categoria dei fondi a “gestione concorrente” fra la Commissione e gli Stati membri.

In questo contesto, i fondi a “gestione diretta” vengono attuati con regole stabilite da Regolamenti comunitari e gestiti direttamente dai servizi competenti della Commissione. Si instaura quindi un rapporto diretto tra i beneficiari del contributo comunitario e la Commissione Europea, che li seleziona, di norma, a seguito della presentazione di istanze in specifiche chiamate a progetti, nell’ambito di Programmi la cui titolarità resta in capo alla stessa Commissione.

La politica di coesione rientra nella categoria dei fondi a "**gestione concorrente**" fra la Commissione e gli Stati membri.

Con riguardo ai fondi strutturali va sottolineata la definizione di regole specifiche e spesso molto complesse, attraverso le quali vengono definiti gli strumenti strategici e programmatici, come l'Accordo di Partenariato ed i Programmi Operativi, adottati con decisione comunitaria, a seguito di un preciso negoziato, ma anche le regole e le modalità con cui questi fondi devono essere attuati e concretamente gestiti. In questo caso ai sensi dell'art. 63 del Reg Finanziario la Commissione e gli Stati membri assolvono i relativi obblighi in materia di controlli e assumono le conseguenti responsabilità. Nell'espletamento delle funzioni di esecuzione del bilancio gli Stati membri adottano le misure necessarie per tutelare gli interessi dell'Unione.

E NEL NEXT GENERATION EU?

Il Dispositivo previsto per il Next Generation EU dal Regolamento (UE) 2021/241 all'art. 8 indica per il RRF (Recovery and Resilience Facility) **la gestione diretta** mentre la gestione dei programmi sui fondi strutturali è di tipo concorrente. I Piani di ripresa e di resilienza vanno considerati alla stregua di singoli Progetti, il cui beneficiario è lo Stato membro.

Ma la versione finale del Regolamento 241/2021, in particolare **l'art. 22,** introdotto all' esito della procedura legislativa ordinaria UE, e ancora di più le raccomandazioni della Commissione Europea nel corso dei negoziati con gli Stati Membri, nella versione definitivamente approvata, **hanno aggiunto ulteriori** livelli di dettaglio, **anche procedurali**, riguardo l'attuazione dell'iniziativa, riducendo, sostanzialmente, le differenze con la gestione concorrente.

L’art. 22.1 del Regolamento (UE) 2021/241 specifica, infatti, che **gli Stati membri** in qualità di beneficiari, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e per garantire che l’utilizzo dei fondi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo, sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile.

In particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle irregolarità e frodi, dei casi di corruzione, di conflitto d'interessi e di doppi finanziamenti, gli Stati membri devono prevedere un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente, nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto.

Il Dispositivo prevede due tipi di fondi: un contributo o un sostegno finanziario non rimborsabile (**grants**) e un sostegno sotto forma di prestito (**loans**).

Per quanto riguarda il sostegno sotto forma di prestito, una volta ottenuta l'approvazione da parte del Consiglio (la cosiddetta "decisione di esecuzione"), la Commissione conclude un accordo con lo Stato membro interessato. Questo accordo deve avere un contenuto preciso. In particolare, in virtù dell'espresso richiamo che l'art. 15 del Regolamento (UE) 2021/241 fa all'art. 220, paragrafo 5, del Regolamento finanziario [Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046], l'accordo deve contenere determinate disposizioni.

Per quanto riguarda il contributo sotto forma di sostegno finanziario non rimborsabile, la costituzione dell'accordo è prevista dall'art. 23, paragrafo 1, del Regolamento 2021/241 e il contenuto dell'accordo è disciplinato all'art. 22 del Regolamento.

Per la seconda tipologia (prestito) il regime delle contribuzioni ed i relativi controlli si avvicinano maggiormente a quelli previsti per i fondi strutturali, **cioè fondi per la cui gestione si individua una responsabilità condivisa fra la Commissione e lo Stato membro**.

Le modalità indicate avvicinano maggiormente la governance del Dispositivo alla gestione concorrente del bilancio, in tutto simile al sistema attuato per i Fondi strutturali ed alla disciplina della tutela degli interessi finanziari in caso di frodi o per le altre violazioni contemplate, per tali tipologie di sovvenzioni.

Si ritrovano quindi, in uno strumento diretto "performance based", elementi di gestione tipici di programmi di spesa a gestione concorrente, come specificatamente illustrato nella Parte 3 del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI E LA LOTTA ALLE FRODI

L'art. 325 TFUE è la norma principale in materia di tutela degli interessi finanziari. Essa dispone un principio di tutela ordinaria degli interessi finanziari che accomuna l'Unione e gli Stati membri nella lotta alle frodi e alle altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione obbligandoli ad adottare contro le frodi misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

I principi cardine su cui tale tutela poggia sono:

il principio di cooperazione,

il principio di assimilazione

il principio di effettività.

Con il principio di **cooperazione** la UE vuole sviluppare un'azione coesa di tutela in tutti gli Stati membri, per rafforzare l'azione comune e l'interpretazione condivisa dei trattati e dei regolamenti, facilitando lo scambio di buone prassi, a tale fine gli SM organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

Con il principio di **assimilazione** si sottolinea l'esigenza che per la tutela dell'erario comunitario si adottino le stesse misure che si adottano per combattere le irregolarità e le frodi che ledono gli interessi nazionali; mentre il principio di **effettività** sancisce l'esigenza che le sanzioni siano effettive e proporzionate rispetto alle lesioni prodotte all'erario UE.

DEFINIZIONE DI IRREGOLARITÀ

Ai sensi del Reg del Consiglio n. 2988/1995 del 18 dicembre 1995, si definisce «irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione od omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio comunitario attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto della Comunità o a causa di una spesa indebita».

DEFINIZIONE DI FRODE

E’ invece frode, secondo la Convenzione PIF (Protezione degli interessi finanziari) del 26 luglio 1995 (art. 1. c.1), “lesiva degli interessi finanziari della Comunità, qualsiasi azione o omissione intenzionale, relativa all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione di fondi (con riguardo alle spese) o la diminuzione illegittima (con riguardo alle entrate) di risorse del bilancio generale delle Comunità europee”; o “alla mancata comunicazione di una informazione in violazione di un obbligo specifico”…o “alla distrazione di tali fondi per fini diversi per cui sono stati concessi…o di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto”.

DEFINIZIONE DI FRODE SECONDO LA DIRETTIVA (UE) 2017/1371

Tale definizione è stata rielaborata dalla Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, Direttiva che, dopo una complessa trattativa fra Parlamento Consiglio e Commissione, ha sostituito la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità europea citata (art. 16).

…segue

La richiamata Direttiva, all'art. 3, c. 2, ha distinto le frodi alle spese non relative agli appalti (lett. a), da quelle relative agli appalti (lett. b) "allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione", da quelle alle entrate alle risorse proprie non derivanti dall'IVA (lett. c) e con riguardo alle frodi all'Iva, solo quando si tratta di sistemi fraudolenti transfrontalieri ... che comportino un danno complessivo pari ad almeno € 10 milioni di euro" (art. 3, c. 2, lett. c e art. 2, c. 2).

La direttiva n. 2017/1371 ha ribadito che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie perché la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, se commessa intenzionalmente, deve costituire reato (art. 3, c. 1).

La medesima Direttiva all'art. 4, c. 2, dispone che gli Stati membri devono prevedere che la corruzione passiva e quella attiva, se commesse intenzionalmente, costituiscono reato. La medesima disposizione estende tale obbligo all'appropriazione indebita (art. 4, c. 3).

DEFINIZIONE DI CONFLITTO D'INTERESSI

Vi è conflitto d'interessi, ai sensi dell'art. 61.3 Reg. (UE –Euratom) 2018/1046 del 18 luglio 2018 (Regolamento finanziario della UE), "quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1 è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto".

DIVIETO DI CUMULO E DI DOPPI FINANZIAMENTI

L’art. 188 del Reg (UE Euratom) 2018/1046 -Regolamento finanziario, già citato, dispone il divieto di cumulo e di doppi finanziamenti.

ARTICOLO 191 REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)
PRINCIPIO DEL DIVIETO DI CUMULO E DIVIETO DEL DOPPIO FINANZIAMENTO

1. Per una stessa azione può essere attribuita una sola sovvenzione a carico del bilancio a favore di uno stesso beneficiario, a meno che non autorizzino altrimenti i pertinenti atti di base.

Un beneficiario può ricevere una sola sovvenzione di funzionamento a carico del bilancio per esercizio.

Un'azione può essere oggetto di un finanziamento congiunto su linee di bilancio distinte di competenza di diversi ordinatori. IT 30.7.2018 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L. n. 193/123.

2. Il richiedente informa immediatamente gli ordinatori di eventuali richieste multiple e sovvenzioni multiple relative alla stessa azione o allo stesso programma di lavoro.

3. In nessun caso il bilancio finanzia due volte i medesimi costi.

4. I paragrafi 1 e 2 non si applicano ai tipi di aiuti seguenti e, se del caso, la Commissione può decidere di non verificare se il medesimo costo sia stato finanziato due volte:

a) aiuti corrisposti a persone fisiche a fini di studio, ricerca, formazione o istruzione;

b) aiuti diretti corrisposti a persone fisiche estremamente bisognose, come i disoccupati e i rifugiati.

TUTELA INTERESSI FINANZIARI UE E NEXT GENERATION UE

Secondo il considerato del Dispositivo per il Next Generation EU dal Regolamento (UE) 2021/241, l'attuazione deve essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria che comprende la prevenzione ed il perseguimento efficace della frode, ivi compresa la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione ed il conflitto d'interessi.

L’art. 22 del Dispositivo dispone al c. 1. «Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, **in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interesse per evitare i casi di doppi finanziamenti».**

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Pres. Maria Teresa Polito

Università di Pisa 27 Marzo 2024

Elementi conoscitivi sul PNRR anche alla luce delle recenti modifiche.

Caratteri e sviluppi nella Regione Piemonte.

Maria Teresa Polito Pres. Aggiunto onorario della Corte dei conti

Regolamenti UE che disciplinano le finalità e l'attuazione del Nex- Generation-EU :

- Reg (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento per la ripresa, il sostegno dell'economia dopo la crisi COVID-19;

- Reg (UE) 2021/241 del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza;

- Reg (UE) 2023/435 del Parlamento e del Consiglio del 27 febbraio 2023 RePower EU che modifica Reg 2021/241.

Il Considerato n. 5 del REG (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 così si esprime :

«Per evitare un ulteriore deterioramento dell'economia, dell'occupazione e della coesione sociale e dare impulso ad una ripresa sostenibile e resiliente dell'attività economica è opportuno attuare un programma eccezionale e coordinato di sostegno economico e sociale in uno spirito di solidarietà fra SS.MM., in particolare verso quegli SS.MM. che sono stati colpiti in modo particolarmente grave» dalla pandemia da COVID-19.

Articolo 2 REG (UE) 2020/2094

Lo strumento è finanziato fino ad un importo di 750.000 milioni di euro, di cui 384.400 milioni di euro in forma di aiuti a fondo perduto e 360 milioni di euro in forma di prestiti agli Stati Membri per il sostegno a riforme ed investimenti.

Il PNRR costituisce per l'Italia un'occasione unica di rilancio

e di sviluppo:

- sia per la quantità di risorse previste € 194,4 miliardi di cui

€ 71,8 a fondo perduto (grants) ed € 122,6 di prestiti (loans) a cui si aggiungono € 30,6 miliardi di Fondo Complementare nazionale;

- **che** per il numero e la rilevanza delle riforme volte a migliorare ed a modernizzare la struttura delle amministrazioni pubbliche e quindi del Paese facilitando l'esercizio delle relative funzioni.

E’ un programma radicalmente diverso dalle programmazioni europee connesse con i Fondi Strutturali

- sia per le modalità con cui le risorse sono state recuperate dal mercato attraverso l’emissione di titoli e quindi mediante l’assunzione di un debito comune da parte della UE, in linea con il principio di solidarietà di cui all’art. 2 TUE;
- sia perché nei relativi Programmi è importante la Performance e non la spesa.

Il Piano agisce in un orizzonte temporale che parte dal 2021 e si conclude nel 2026.

Il Piano prevede sei pilastri strategici:

a) transizione digitale;

b) transizione verde;

c) infrastrutture per una mobilità sostenibile ed inclusiva;

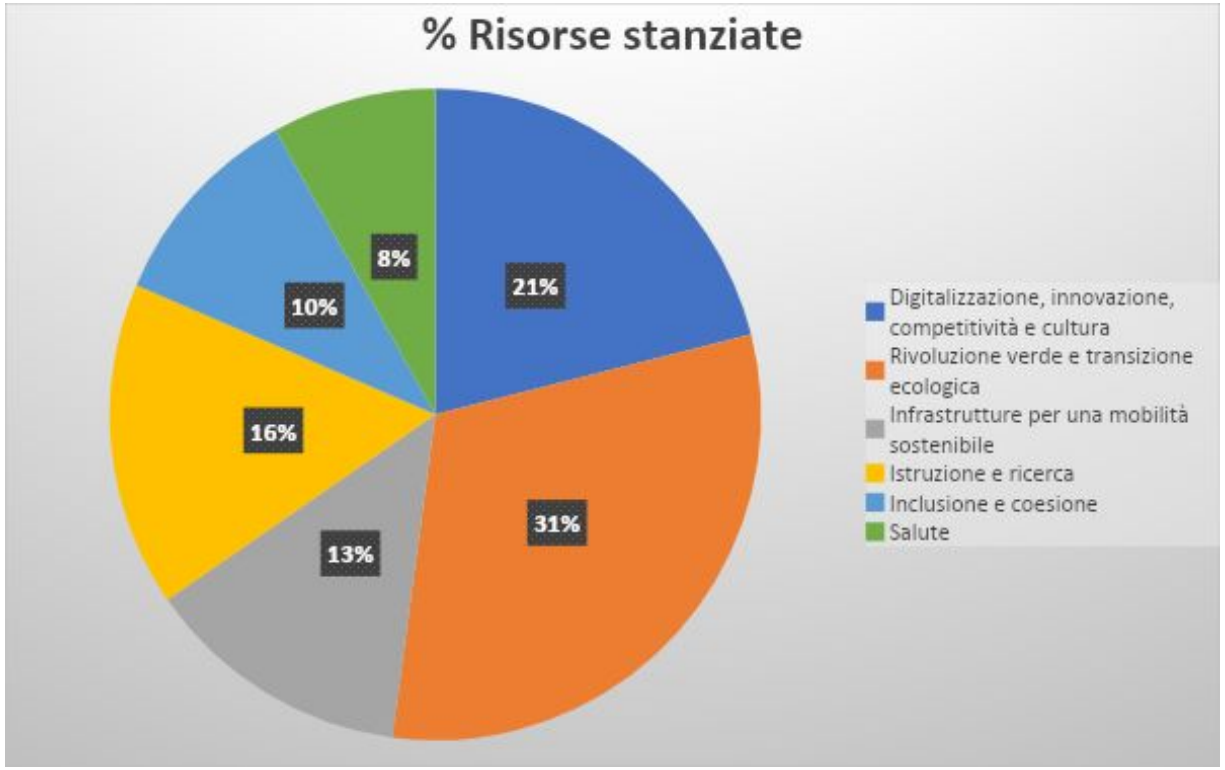
d) istruzione e ricerca con politiche indirizzate alla prossima generazione, per valorizzare l'istruzione e le competenze dell'infanzia e dei giovani (art. 3 Reg. 2021/241);

e) inclusione e coesione;

f) salute e resilienza economica, sociale ed istituzionale al fine di rafforzare la capacità di risposta alla crisi.

Le risorse stanziate per il PNRR sono pari a 191,5 miliardi di euro,(+ 2,9 miliardi RepowerEU) ripartite in sei missioni:

	Importi in miliardi
Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	40,32
Rivoluzione verde e transizione ecologica	59,47
Infrastrutture per una mobilità sostenibile	25,40
Istruzione e ricerca	30,88
Inclusione e coesione	19,81
Salute	15,63



Sono stati erogati all'Italia 101,90 miliardi di euro pari ad oltre il 50% delle risorse assegnate

Scadenza	Obiettivi	Importi in miliardi di euro	
13/08/2021 Anticipo	-	24,90	Erogati
31/12/2021 Prima rata	51	21,00	Erogati
30/06/2022 Seconda rata	45	21,00	Erogati
31/12/2022 Terza rata	54	18,50	Erogati
30/06/2023 Quarta rata	27	16,50	Erogati
31/12/2023 Quinta rata	69	18,00	
30/06/2024 Sesta rata	31	11,00	
31/12/2024 Settima rata	58	18,50	
30/06/2025 Ottava rata	20	11,00	
31/12/2025 Nona rata	51	13,00	
30/06/2026 Decima rata	120	18,10	
TOTALE PNRR		191,50	
REPOWER		2,9	
TOTALE PNRR CON REPOWER		194,40	

Esso costituisce una sfida

Per realizzare i tanti obiettivi programmati e l'elevata mole di risorse, in un arco di tempo così ristretto si richiede grande impegno, serietà, capacità di mobilitare e focalizzare tutte le energie nazionali. Ne va della credibilità del paese e non solo.

… segue

Si è consapevoli che la posta in palio non è solo la buona riuscita del PNRR.

Il fallimento di tale programma preclude in futuro e su diverse materie che l'Unione Europea ripercorra la strada del debito comune .

«Far funzionare bene il PNRR significa anche dimostrare che un certo modello di Europa, l'Europa della solidarietà, del debito comune, degli investimenti, è un modello vincente e merita di essere perseguito anche dopo l'emergenza».

Ma «far funzionare» non significa «trovare delle modalità per avere i soldi, ma far sì che queste risorse siano davvero utilizzate per cambiare il Paese, aumentare la qualità dei servizi, la competitività, le infrastrutture materiali e sociali».

E’ la stessa natura di programma indirizzato alla performance che lo richiede.

Modifiche del Piano disposte ai sensi dell'art. 21 del Reg 2021/241.

La revisione ha riguardato 144 misure fra riforme ed investimenti, su 349 complessive, con un impatto finanziario dell'8% (circa 16 miliardi).

Si aggiunge un nuovo capitolo il RePowerEU da 16 miliardi circa (di cui 2,9 integrativi a fondo perduto) ed il restante importo definanziando interventi già inseriti.

…segue: Modifiche del Piano disposte ai sensi dell'art. 21 del Reg 2021/241.

Per interventi di miglioramento energetico (per definire azioni coordinate di diversificazione dell'approvvigionamento, diffusione delle energie rinnovabili, e promozione di azioni di risparmio energetico, supportati da tecnologie innovative) con investimenti ma anche con riforme.

I cambiamenti più rilevanti sono:

1) Lo spostamento della responsabilità della spesa per circa 13 miliardi dai Comuni al Governo centrale.

2) La distribuzione fra pubblico e privato: si riducono i finanziamenti per opere pubbliche a favore di quelli per i privati.

3) La natura della spesa. Si spostano risorse da progetti per migliorare il territorio, l'ambiente urbano, la sicurezza idrogeologica verso altri obiettivi (ad esempio l'innovazione verde e digitale delle imprese) ritenendo che essi abbiano un immediato impatto sulla crescita economica.

Elenco delle Misure eliminate dal PNRR:

ID MISURA	Descrizione misura	Amministrazione centrale di riferimento	Proposta rimodulazione
M2C4I2.2	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energatica dei Comuni	Ministero dell'Interno	6.000.000.000,00
M5C2I2.1	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	Ministero dell'Interno	3.300.000.000,00
M5C2I2.2.2.C	Piani urbani integrati -progetti generali	Ministero dell'Interno	2.493.800.000,00
M2C4I2.1.A	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica	1.287.100.000,00*
M2C2I3.2	Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate	Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica	1.000.000.000,00
M5C3I1.1.1	Aree interne -Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	PCM -DIP Politiche di coesione	724.999.998,00
M2C2I1.3	Promozione impianti innovativi (incluso offshore)	Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica	675.000.000,00
M5C3I1.2	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	PCM -DIP Politiche di coesione	300.000.000,00
M2C4I3.1	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica	110.000.000,00
TOTALE			**15.890.899.998,00**

*Il disastro idrogeologico in Emilia ha spinto il Governo a mantenere l'importo di 1.287 miliardi da destinare all'Emilia Romagna.

Il definanziamento di molti progetti comunali fa sorgere il problema delle risorse con cui finanziare i relativi progetti alcuni dei quali in fase avanzata di realizzazione. Si fa riferimento al Fondo complementare ed ai Fondi di coesione 2021/2027, ma il Governo non ha ancora trovato una soluzione.

L’impatto sulla crescita arriva non solo dalla spesa ma anche dalle riforme.

Ma su tale campo si registrano molti rallentamenti.

Si è chiesto di allungare i tempi previsti (ad esempio):

- per ridurre i tempi di pagamento della P.A. ;
- per ridurre gli arretrati dei tribunali civili;
- assunzioni nei tribunali per Ufficio del Processo
- per accelerare i tempi di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti;
- modifica del target sugli asili nido.

Modifica della *Governance*

Anche la Governance ha subito un rilevante cambiamento disposto dal D.L. n. 13/2023 con l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri della Struttura di missione PNRR.

Il Programma deve tener conto di alcune essenziali condizionalità :

-gli artt. 2 e 5, Reg UE 2021/241 prevedono il rispetto del principio di non arrecare danni all'ambiente (Reg UE 2000/852);

- privilegiare il lavoro per i giovani(art 3 *lett f* Reg UE 2001/241 e art 47 Dl 77/2021) e per le donne (art. 4, c. 1, Reg UE 2021/241);

- il 40% degli interventi devono essere indirizzati al Sud del Paese

Chi realizza gli interventi ?

L’art. 9, c. 1 D.L. 31/5/2021 n. 77 prevede che alla realizzazione operativa degli interventi provvedono le Amministrazioni centrali ma anche le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti Locali sulla base delle specifiche competenze e della diversa titolarità attribuita dal PNRR.

Il sistema multilivello, previsto dalla legislazione nazionale, ha privilegiato le Amministrazioni Ministeriali attribuendo loro la titolarità mentre le Regioni e gli Enti locali sono soggetti attuatori.

Le Amministrazioni per la realizzazione degli interventi possono avvalersi del supporto tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente statale, regionale e locale (art. 9 c. 2 D.L. n. 77/2021).

L'attività di supporto copre anche la fase di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e comprende azioni di rafforzamento della capacità amministrativa anche attraverso la messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati (art. 10, c. 2 D.L. n. 77/2021).

Per l'espletamento delle attività di supporto le società interessate possono provvedere con le risorse interne, con personale esterno, nonché con il ricorso a competenze di persone fisiche o giuridiche, disponibili sul mercato (art. 10, c. 6 D.L. n. 77/2021).

Obblighi degli enti attuatori

L’art. 9, c. 4, D.L. n. 77/2021, impone alle amministrazioni attuatrici l’obbligo di assicurare:

- la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l’utilizzo delle risorse del PNRR. E’ stato previsto che essi costituiscano, nell’ambito del PEG, appositi capitoli di entrata e di spesa al fine di garantire un’esatta imputazione delle entrate e delle uscite con riguardo al finanziamento specifico;

- la conservazione della documentazione giustificativa su supporti informatici da rendere disponibili per le attività di controllo e di audit.

I controlli previsti

L’art. 9, c. 3, D.L. n. 77/2021 prevede che "*gli atti, i contratti, i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni sono sottoposti agli ordinari controlli di legalità ed ai controlli amministrativi contabili previsti dalla legislazione nazionale*".

Il Regolamento (UE) 2021/241 l'art. 22, c 1, specifica che :

gli Stati Membri in qualità di beneficiari, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo, sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile.

In particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitto d'interessi e di doppi finanziamenti, gli Stati Membri devono prevedere un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente, nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto.

Come operano i controlli sul PNRR della Corte dei conti nelle sedi regionali?

I controlli della Corte dei conti nelle Sezioni regionali.

La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, Legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR (art. 7, c. 7 D.L. n. 77/2021).

Tale controllo si informa ai criteri di cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Esercita inoltre il controllo annuale di regolarità contabile sui rendiconti predisposti dagli Enti locali ai sensi dell'art. 158 TUEL.

… segue

Il controllo si svolge sia sui documenti che attraverso verifiche sul posto .

Possono essere effettuate ispezioni ed accertamenti diretti volti ad individuare lo stato di realizzazione degli interventi .

I controlli sono indirizzati alle amministrazioni pubbliche ma anche a organismi di diritto privato fruitori di risorse pubbliche.

… segue

L’art 3, c 4, legge n 20/1994, valorizza inoltre il controllo in corso di esercizio, il cc.dd. controllo *in itinere,* esso rafforza i presidi di legalità, regolarità e correttezza dell’azione amministrativa ed è in linea con i principi di precauzione a cui è fortemente orientata la disciplina europea che all’art. 22 del Reg. (Ue) n. 2021/241 richiama gli Stati membri ad una rigorosa azione di prevenzione delle frodi,delle frodi fiscali,dei conflitti d’interessi, della corruzione, dei doppi finanziamenti a tutela degli interessi finanziari della Ue.

L’esperienza di controllo della Corte dei conti Sezione regionale per il Piemonte: deliberazioni n.n. 18 e 78 del 2023.

La modalità di gestione attraverso bandi centrali ha creato non pochi problemi.

- la gestione verticale dei bandi, posta in essere direttamente dai singoli ministeri, non ha facilitato una visione integrata dei diversi settori, perché individua gli enti con riguardo ai singoli progetti, per cui se uno stesso ente ha avuto l’approvazione di più progetti, non si è in grado di stabilire se l’ente con la propria organizzazione e con il proprio personale, possa gestire questo surplus di attività anche sotto il profilo amministrativo contabile.

Con la prima deliberazione n. 18/2023 sono state individuate le seguenti criticità:

- estrema parcellizzazione degli interventi;
- tempo limitato per l'attuazione rispetto alle capacità gestionali ed organizzative degli enti;
- contemporanea gestione di altre Programmazioni UE;
- per le linee di finanziamento che hanno utilizzato progetti già predisposti con diversi ed antecedenti finanziamenti, vi è stata l'esigenza di valutare la presenza delle condizionalità imposte dal dispositivo europeo;
- esigenza di razionalizzazione delle stazioni appaltanti.

…. segue:

• difficoltà degli enti locali di limitata dimensione demografica di natura:

- organizzativa quali carenze di personale (assenza di revisore, segretario comunale, responsabile finanziario, professionisti tecnici per verificare l'esecuzione de lavori);

- non adeguata informatizzazione;

-carenze sotto il profilo contabile (ritardi nell'approvazione dei rendiconti, contabilità disordinata e non affidabile);

- ricorso a società partecipate in assenza di personale interno qualificato per svolgere effettivi controlli volti a preservare il rispetto delle finalità pubbliche che rappresentano la missione essenziale dell'Ente.

Con la seconda deliberazione n 78/2023 del 3 ottobre 2023 la Sezione di controllo per il Piemonte considerando che circa l'87% degli enti è di piccole o piccolissime dimensioni (meno di 1.500 abitanti) e che diversi enti di piccole dimensioni erano stati destinatari di rilevanti risorse, con un elevato margine di rischio, ha svolto un controllo selezionando un campione di enti in base a 2 soglie di rilevanza : gli abitanti e gli importi dei lavori:

- con popolazione non superiore ai 3000 abitanti;

-per importi pari o superiore ai 500 mila euro;

-destinatari di almeno un progetto PNRR che risultasse avviato.

Ne è risultato un campione di 105 comuni con 123 progetti, la maggior parte dei quali (95) per la realizzazione della Missione 2 componente 4, investimento 2.2 – Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni (Misura recentemente definanziata dal Governo per 6 miliardi di euro).

L’indagine ha avuto ad oggetto:

- la struttura esistente presso l’ente, il personale in servizio, gli accorgimenti organizzativi adottati per realizzare tempestivamente i progetti PNRR;

- l’avvalimento di soggetti o società esterne a supporto per la realizzazione del progetto e il ricorso alle stazioni appaltanti qualificate e alle centrali uniche di committenza di cui all’art. 52 D.L. n. 77/2021;

- l’andamento dei flussi di cassa con particolare riguardo alla fruizione di anticipazioni ai sensi art. 9 D.L. n. 152/2021;

-l’ attività svolta sui progetti PNRR dagli organi di revisione contabile (rilievi, utilizzo piattaforma ReGis).

Stato di attuazione

In Piemonte complessivamente sono stati approvati 17.000 progetti aventi destinatari Enti Locali di cui circa 500 già ultimati(dato al 30 giugno 2023).

Sul campione individuato di 105 comuni con 123 progetti è emerso che :

55 progetti (oltre la metà del campione) era in fase avanzata di esecuzione, di essi 11 risultavano già attuati, 8 dei quali in fase di collaudo;

per 24 risultava effettuata la gara ma ancora non completata l'aggiudicazione;

20 si trovavano ancora nella fase di progettazione, 4 dei quali relativi all'attrattività dei borghi (Missione 1) con importi particolarmente elevati.

Stato di attuazione, alcuni dati di sintesi:

Province e Città Metropolitana

Amministrazione provinciale	Dicembre 2022	Giugno 2023	Variazione assoluta	Variazione %
Alessandria	15.929.313,95	27.385.711,95	+ 11.456.398,00	+ 71,92%
Asti	12.855.488,81	20.099.488,81	+ 7.244.000,00	+ 56,35%
Biella	5.390.256,81	11.892.256,81	+ 6.502.000,00	+ 120,62%
Cuneo	54.662.683,87	54.076.736,33	-585.947,53	-1,07%
Novara	16.466.475,86	23.640.994,06	+ 7.174.518,20	+ 43,57%
Torino	74.390.100,22	102.526.773,69	+ 28.136.673,47	+ 37,82%
VCO	8.290.173,45	19.104.458,15	+ 10.814.284,70	+ 130,45%
Vercelli	7.391.153,70	12.336.973,70	+ 4.945.820,00	+ 66,91%
totale	**195.375.646,67**	**271.049.393,50**	**+ 75.687.746,83**	**+ 38,73%**

Fonte: deliberazione n. 78/2023.

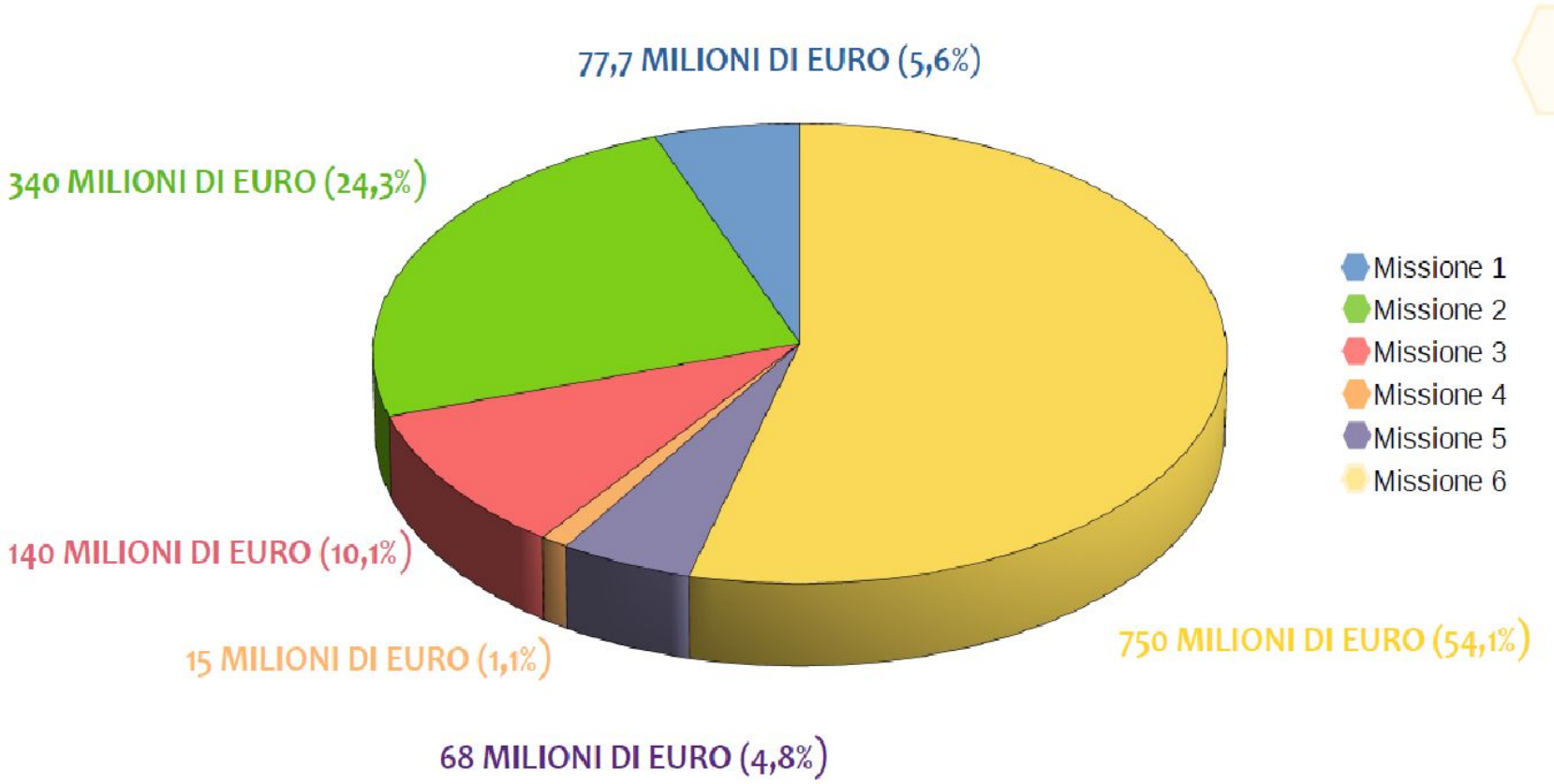
Stato di attuazione, alcuni dati di sintesi:

Capoluoghi, Comuni, Unioni di Comuni e Consorzi

Territorio provinciale	Capoluogo	Comuni	Unioni	Consorzi
Alessandria	40.270.754,00	202.346.340,73	4.820.499,00	15.399.152,87
Asti	37.570.485,32	113.163.688,15	0,00*	2.556.370,84
Biella	29.540.164,00	50.439.186,51	0,00	1.754.000,00
Cuneo	54.668.993,00	357.445.709,42	9.412.661,10	137.884.209,74
Novara	90.190.304,87	83.575.733,67	14.000,00	4.168.451,80
Torino	222.332.049,87	594.126.443,70	18.246.194,29	20.209.936,77
VCO	23.849.700,00	52.743.164,66	0,00	30.253.804,03
Vercelli	33.323.095,04	83.243.260,05	0,00	17.781.434,80
totale	**531.745.546,10**	**1.537.083.526,89**	**32.493.354,39**	**230.007.360,85**

Fonte: deliberazione n. 78/2023.

Assegnazione a Regione Piemonte -sintesi per Missione:



Fonte: Regione Piemonte.

Il 31% degli enti del campione (38) ha segnalato ritardi per le seguenti cause:

- nella fase della progettazione (9 casi);

- esigenza di effettuare approfondimenti di tipo tecnico o acquisire autorizzazioni o pareri di amministrazioni pubbliche (8 casi);

- per adattare progetti non nativi (1 caso);

- nella stipula delle aggiudicazioni per questioni insorte con l'aggiudicatario (2 casi);

- avverse condizioni metereologiche (5 casi);

- esigenza di approvare varianti per l'adeguamento dei prezzi (3 casi);

- problemi connessi con il procedimento espropriativo (3 casi).

L’impatto del PNRR sull’organizzazione dei Comuni

Il rispetto di una rigida tempistica di programmazione, esecuzione e rendicontazione degli interventi, richiede cambiamenti organizzativi.

Ma su 105 comuni solo 36 dichiarano di aver adottato modifiche organizzative, di essi 26 hanno più di 500 abitanti e 10 più di mille (nell’intero campione il 59,4% ha una popolazione inferiore ai mille abitanti ed un terzo di enti si colloca fino a 500 abitanti).

La principale misura adottata è stata il ricorso a soggetti esterni.

La principale criticità lamentata dagli Enti è stata la carenza di personale sia per numero che per competenze qualitative (91 enti su 105).

Il 76,4% (circa 80 Enti) ha dichiarato di dedicare ai progetti PNRR 1/2 unità;

12 Enti ne segnalano 3;

7 Enti soltanto ne segnalano 4.

Supporto esterno

L’80% degli Enti (85/105) si è avvalso del supporto esterno in diverse fasi: in particolare per la progettazione attribuendo incarichi a professionisti. L’affidamento a consulenti di funzioni tecniche impone agli enti controlli e monitoraggi ulteriori al fine di evitare particolari rischi per i Comuni considerata le difficoltà conoscitive dei diversi settori.

Ciò consiglia un’azione più incisiva dei controlli interni.

Gestione degli appalti

L’80% degli Enti (85 enti) si avvale delle stazioni appaltanti provinciali o gestite dalle unioni montane di appartenenza per gli enti di minori dimensioni.

Si sottolinea che l’art. 52 del D.L. n. 77/2021 ha previsto l’obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di ricorrere alle centrali di committenza o alle stazioni uniche appaltanti per gli appalti sopra soglia, salvi gli affidamenti dei servizi e forniture di valore inferiore a quarantamila euro e per i lavori entro i centocinquantamila , norma richiamata dal regime derogatorio, art. 225, c. 8 D.Lgs. n. 36/2023 (nuovo codice dei contratti).

L’art. 14, c 4, D.L. n. 13/2023 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41), ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 l’efficacia degli affidamenti semplificati introdotti dal D.L. n. 76/2020 per gli interventi del PNRR e PNC ed il D.L. n. 215/2023 (c.d. “milleproroghe 2024”), all’articolo 8, comma 5, modificando l'articolo 14, comma 4, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, ha prorogato fino al 30 giugno 2024 l’efficacia delle procedure di affidamento semplificate introdotte ex D.L. n. 76/2020 per gli interventi finanziati con risorse del PNRR o del PNC.

… segue

Il restante 20% (20 Enti) ha motivato la scelta di non ricorrere a tali strutture con:

- il ricorso all'affidamento diretto viste le nuove soglie disposte dalle recenti normative;

- con il frazionamento degli appalti ;

- con il ricorso al MEPA (Mercato elettronica della PA).

Marginale è il ricorso a società partecipate, probabilmente per le ridotte dimensioni degli enti esaminati che hanno partecipazioni pulviscolari in società di erogazione di servizi essenziali.

Modifiche organizzative

La metà circa degli Enti nega di aver integrato i controlli interni in funzione del PNRR sia per enti di piccole dimensioni che per quelli più grandi.

Fra quelli che hanno dato risposte positive si rilevano:

- la costituzione di gruppi di lavoro con periodiche occasioni di confronto;

- un ruolo di coordinamento del Segretario comunale;

- presso alcuni Enti la modifica del regolamento sui controlli interni;

- presso alcuni Enti l'estensione del controllo di regolarità contabile a tutti gli atti amministrativi adottati nell'ambito dei progetti PNRR.

Attività dell'Organo di revisione

Presso 74 Enti su 105 è emerso che i revisori non accedono alla piattaforma ReGis non essendo abilitati;

in 34 casi l'Organo di revisione non avrebbe adottato specifico programma per le attività del PNRR;

solo in 16 casi l'Organo di revisione ha segnalato criticità all'Ente, all'esito delle proprie verifiche.

La gestione finanziaria

Gli Enti campionati hanno istituito specifici capitolo di entrata e di uscita sul PEG (art. 3, c. 3, D.M. 11 ottobre 2021) al fine di garantire il tracciamento dei vincoli di competenza e di cassa.

L'incremento delle risorse per progetti PNRR ha costituito per gli Enti un incremento degli adempimenti amministrativi-contabili (Per i Comuni piemontesi si calcola che annualmente la spesa è destinata ad aumentare del 70 al 90% rispetto agli anni precedenti-Relazione Banca d'Italia).

Per gli Enti campionati è emerso il problema dell'effettiva disponibilità delle risorse in termini di cassa e quindi della fruizione tempestiva delle anticipazioni consentite dalle norme al fine di evitare rischi sugli equilibri finanziari (art. 9 D.L. n. 152/2021 e art. 2 D.M. 11 ottobre 2021).

La risposta su tale aspetto ha riguardato circa l'82% degli Enti.

Molti enti hanno segnalato la difficoltà di anticipare propri fondi ciò ha comportato:

- un ritardo nei pagamenti alle imprese appaltatrici;

- il ricorso ad anticipazioni di tesoreria per gli Enti rivelatesi molto onerose

La Piattaforma ReGis

La difficoltà di utilizzo della piattaforma è la principale criticità segnalata per:

- complessità dello strumento in relazione alle carenze del personale dell'Ente sia quantitativo che qualitativo;

- necessità di inserire i dati su una pluralità di piattaforme (SMOG, BDAP, ReGis) con la richiesta di compilare format on-line e report da enti diversi, con modalità ed indicazioni diverse;

- problematiche specifiche sono state sollevate con riguardo ai progetti non nativi per alcuni dei quali l'alimentazione e l'aggiornamento su ReGis era ancora da effettuare anche per interventi conclusi;

… segue

- mancanza di linee guida per contabilizzare il contributo aggiuntivo del 10% attribuito a valere sulle risorse del " Fondo opere indifferibili" sia per i progetti in essere che per quelli nativi;

- alcuni Enti hanno comunicato di aver acquisito tardivamente le credenziali con conseguente mancata alimentazione;

- problematiche tecniche connesse con errori sui dati precaricati nella procedura ReGis dalle strutture centrali;

- in alcuni casi errori nell'individuazione del CUP di progetto.

E' emerso presso diversi Enti che la gestione di ReGis è stata affidata a ditte esterne che hanno il compito di aggiornare i dati. In questo caso non solo vanno ascritti costi aggiuntivi ma si è anche prodotta una lievitazione dei costi per i servizi offerti dagli operatori informatici.

Grazie per l’attenzione.

L'OBIETTIVO DELLA SANA GESTIONE FINANZIARIA EUROPEA ED ITALIANA
LA DINAMICA DELLA COOPERAZIONE

Pres. Giovanni Coppola

Corte dei conti

Elemento comune dal quale bisogna partire:

L'accountability

l'attitudine, la disponibilità a rendere conto del proprio operato,
più che la rendicontazione in senso stretto.

DIPARTIMENTO
SCIENZE POLITICHE
UNIVERSITÀ DI PISA

L’accountability è, in sostanza, fondamentale poiché senza di essa avremmo la mancanza della Governance della gestione finanziaria che oggi non possiamo più vedere nell’ottica nazionale ma nell’integrazione di questa con quella europea e che, solo semplicisticamente possiamo definire finanziaria, per l’impatto sull’economia che la stessa determina.

In tale contesto, quello della protezione degli interessi finanziari dell’Unione europea e di quelli nazionali, la cooperazione tra auditor ed istituzioni è lo strumento per affermarla.

I RAPPORTI FINANZIARI TRA EUROPA ED ITALIA

Il sistema finanziario dell'Unione europea vede, infatti, una rilevante modificazione del suo assetto, da un sistema che potremmo definire "chiuso", il cui perimetro era sostanzialmente definito da entrate e spese direttamente individuate nei flussi pertinenti tra Paesi membri ed Unione europea e vice-versa, ad un sistema che ora potremmo definire "aperto".

Aperto, infatti, ai finanziamenti provenienti dal mercato, con emissione di titoli, destinati a reperire le risorse necessarie all'impianto di uno strumento decisamente innovativo mirato ad espandere la capacità di spesa, originariamente per affrontare l'emergenza originata dal COVID e rinforzare le economie nazionali, riorientandole pur sempre nell'ottica della coesione che costituisce l'obiettivo fondamentale dell'Unione europea.

Attualmente, sia l’emergenza energetica, determinata dalla guerra in Ucraina, sia il quadro mondiale reso ulteriormente complesso dalla crisi mediorientale, sta spingendo ad immaginare un ampliamento o perlomeno una ripetizione del NGEU dopo il 2026.

E’ già avvertibile la tendenza a realizzare l’osmosi dei vari strumenti in campo, sia sotto il profilo della gestione che sotto quello dei controlli, in ambiti apparentemente distinti come quelli dei Fondi europei che potremmo definire “tradizionali” e la “Recovery and Resilience Facility” che, a sua volta, costituisce il nucleo del Next Generation UE.

Può farsi cenno, al riguardo, pur sempre dall'angolo visuale di una Istituzione Superiore di controllo, alla nuova logica che discende dal Regolamento generale 1060/2021, un corpus unico di norme per 7 fondi europei attuati in regime di gestione concorrente e quindi all'interazione tra Commissione europea e controlli di primo e secondo livello nazionali ed alla cooperazione interistituzionale tra la nostra Corte e l'ECA.

In sostanza, all’audit unico della Commissione, nella logica evolutiva di un controllo sull’intero progetto, nell’ottica del “lump-sum”, non può non corrispondere una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle autorità nazionali che dovranno razionalizzare la logica e l’organizzazione complessiva per gli audit cogliendo l’occasione per una configurazione definita del primo e secondo livello (autorità di gestione ed autorità di audit), applicando in pieno il principio di “segregation of duties”.

Il confronto con la Commissione diventa quindi fondamentale, come è emerso anche negli incontri che abbiamo avuto con la Commissione europea, l'IGRUE, l'Agenzia per la Coesione, la Corte dei conti europea, l'OLAF e le Autorità di audit nazionali.

Per quanto attiene alla cooperazione tra noi e l'ECA, va detto che ormai la nostra Corte ha assunto un ruolo proattivo nei confronti della Corte dei conti europea nell'applicazione dinamica dell'art. 287 del Trattato di funzionamento dell'UE, che sancisce la cooperazione delle Istituzioni nazionali di controllo con la Corte dei conti europea nell'esecuzione dei controlli sui fondi gestiti o raccolti sul territorio nazionale.

La norma che riguarda i controlli della Corte sul PNRR (l'art.7, comma 7 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 , convertito con la Legge 29 luglio 2021, n. 108) sottolinea che tale controllo deve informarsi a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in pratica il nostro ambiente naturale anche perché la Sezione di controllo per gli Affari comunitari ed internazionali che presiedo, trae la sua origine proprio da tale norma.

E’ importante, al riguardo, sottolineare come la nostra Corte svolga in tale contesto anche un ruolo di cerniera tra le Amministrazioni Auditees e la Corte dei conti europea, contribuendo a realizzare un tessuto dialogico comune, determinante per l’efficacia dell’audit e del conseguente rapporto.

Siamo già nel campo della protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea ed al riguardo, un rilevante peso specifico assumono i controlli nazionali per assicurare la stabilizzazione delle risorse europee e certamente non può prescindersi dal NGEU e dalla Recovery and Resilience Facility, che sono caratterizzati da un regime di condizionalità (definita anche "aggravata") riferita quindi non più alla dimostrazione delle spese effettuate, come per i Fondi SIE ma ai risultati raggiunti, il che comporta una particolare attenzione sia alla fase di progettazione sia all'effettiva realizzazione degli steps degli interventi ed alla loro tempistica.

Richiamo un aspetto, già affrontato presso questa Università e molto trascurato. La cura degli interessi nazionali non può infatti prescindere dagli esiti delle procedure di infrazione al diritto dell'Unione europea, i quali, ove siano concluse dalle cosiddette "seconde condanne" da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea ex art. 260 TFUE, determinano pesanti sanzioni a carico del bilancio dello Stato.

Con riferimento alla sola materia ambientale, giova ricordare come a seguito di tre pronunce di condanna della Corte di Giustizia in materia di rifiuti e di acque reflue , l'Italia abbia già versato, in favore del bilancio dell'Unione europea, otre 700 milioni di euro.

Indubbiamente, l’avvento della Recovery and Resilience Facility ha evidenziato l’esigenza di una cooperazione tra le Istituzioni nazionali ed europee.

Un aspetto significativo al riguardo, riguarda il cosiddetto “Monitoraggio”.

Un elemento fondamentale nel sistema della RRF è infatti il monitoraggio espressamente previsto nel 54° considerando del Regolamento del 12 febbraio 2021 n. 241/2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza: "…nell'attuazione del dispositivo gli Stati membri dovrebbero garantire il funzionamento di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e recuperare gli importi indebitamente versati o utilizzati in modo improprio. A tale riguardo, gli Stati membri dovrebbero poter fare affidamento sui normali sistemi nazionali di gestione del bilancio. Gli Stati membri dovrebbero raccogliere categorie standardizzate di dati e informazioni che consentano la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di gravi irregolarità, vale a dire frode, corruzione e conflitto di interessi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo…".

Il Regolamento vi ritorna nel 58° “Considerando”: “Per garantire un monitoraggio efficace dell'attuazione, gli Stati membri dovrebbero riferire due volte l'anno nell'ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione dei piani per la ripresa e la resilienza. È opportuno che tali relazioni semestrali elaborate dagli Stati membri interessati siano adeguatamente rispecchiate nei programmi nazionali di riforma, che dovrebbero essere utilizzati come strumento per riferire in merito ai progressi compiuti in vista del completamento dei piani per la ripresa e la resilienza”.

Non va sottovalutato che con l'accezione "controllo interno" si intenda quello effettuato all'interno dello Stato e con quella di "controllo esterno" si faccia invece riferimento a quello europeo, mantenendo sia in Italia che nell'Unione Europea la dicotomia "controlli-interni-controlli esterni".

Il controllo dell'Unione Europea, si esplica, quindi, nel controllo effettuato dalla Commissione, in primo luogo al fine di liberare le risorse in corrispondenza con il raggiungimento di milestones e targets ed in quello della Corte dei conti europea che quale destinataria del suo controllo indica costantemente la Commissione ma che, nella sostanza, come è ormai consolidata esperienza nell'ambito dei Fondi SIE, con le sue visite (il cosiddetto controllo "sur place") analizza le operazioni realizzate negli Stati membri, anche ai fini della DAS "Declaration d'Assurance" e con sempre maggior attenzione al controllo di "performance".

Per quanto riguarda l'Italia, è alla Corte dei conti che è affidato, in linea con le sue attribuzioni costituzionali, il controllo esterno.

Dei controlli dell'ECA parleremo più diffusamente in seguito, ma dobbiamo già ricordare che esiste una norma europea: l'art.287 del TFUE, che richiama espressamente il coordinamento tra ECA e Istituzioni Superiori di controllo nazionali che hanno costantemente iniziative comuni nel quadro della cooperazione europea, della quale costituisce una sede particolare il Comitato di contatto dei Presidenti delle ISC.

Nel Febbraio 2021 è stata varata l'ultima release delle "Practices related to the notification and clearing procedures for ECA audit work in EU Member States - Overview document for Member State SAIs".

Le cennate Istituzioni hanno una chiara comune configurazione di controllori esterni che rinveniamo fin dalla Dichiarazione di Lima "sui principi guida del controllo delle finanze pubbliche", il cosiddetto ISSAI 1, che risale all'ottobre 1977, lo stesso arco temporale nel quale è entrata in funzione la Corte dei conti europea, istituita dal trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975.

I controlli esterni della Corte dei conti

Alla stessa stregua, quindi, di quello della Corte dei conti europea, che ha condotto e sta conducendo vari audits sui Piani nazionali ed in particolare su quello italiano, il controllo specifico della Corte dei conti è il necessario “Controllo esterno” nazionale.

Nel d.l. n. 77/2021, dedicato a “governance del PNRR e semplificazioni”, l’art. 7, c. 7 nella sua versione definitiva (la legge di conversione 108/2021) prevede che la Corte eserciti il controllo sulla gestione sull’acquisizione e l’impiego di risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR e che tale controllo si informi a criteri di cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo l’art. 287 TFUE. La Corte riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto indicato dall’art. 3, c. 6 della legge n. 20/1994 (che prevedeva il termine annuale).

La cennata Relazione semestrale costituisce un momento fondamentale di rappresentazione delle analisi e delle valutazioni della Corte sul PNRR.

Fin dal primo referto sul PNRR, approvato dalle Sezioni Riunite con la Del. 4/SSRRCO/REF/22, la Corte ha potuto contare sulle informazioni che vengono dal monitoraggio periodico presentato al Consiglio dei ministri e sull'analisi dei flussi finanziari che riguardano tutti i fondi europei e che vengono comunicati progressivamente dall'IGRUE, ma importanti sono state le analisi autonome, che hanno messo in luce gli aspetti positivi ma anche i punti di debolezza che sono emersi dalle attività fin qui svolte.

L’ultimo referto semestrale è stato approvato dalla Corte il 6 novembre 2023 con la Del.34/SSRRCO/REF/23 ed ha fatto ulteriori passi nel senso di avere attenzione agli stati di avanzamento dei progetti, pur considerandoli in un contesto “macro”. In tale occasione, è stato mantenuto l’allegato con le analisi svolte dalle Sezioni centrali, con puntuali approfondimenti.

In questo contesto, viene particolarmente marcata una logica che attiene ad un ambiente che, a mio avviso, non può limitarsi all’orizzonte nazionale ma deve attestarsi sulla dimensione europea, nell’ottica specifica delle politiche coesione e della verifica di un’effettiva realizzazione del cosiddetto “valore aggiunto europeo”.

Il controllo della Corte dei conti italiana si pone in una posizione comune con le altre Istituzioni Superiori di controllo dell'Unione Europea ed in virtù del citato 287 TFUE, permette un'azione coordinata con l'ECA, la quale conta sui controlli delle Istituzioni nazionali, come ha già evidenziato fin dal primo incontro, al quale hanno partecipato anche il Bundesrechnungshof, la Cour des comptes belga ed il Tribunal de contas, oltre che alla ormai datata Audizione di Ivana Maletic Membro della Corte dei conti europea tenutasi il 12 febbraio 2021 dinanzi alle Commissioni riunite bilancio ed Affari europei di Camera e Senato.

Pertanto, la funzione prevista dall'art. 287 del TFUE, come evolutasi nel tempo, trova una sua ulteriore esplicazione.

Questo è quindi l'impianto dei controlli della Corte, che viene esercitato dalle sue articolazioni, fermo restando il controllo di legittimità, impianto che, peraltro, va orientato ad un'ottica, che potremmo definire "europea", come del resto emerge proprio dal nostro PNRR. Cito, al riguardo la pag.239 del documento, dove correttamente si dice che "l'intero "sistema" di verifica del PNRR è ispirato, infatti, ai sistemi di controllo dei fondi strutturali europei ed è orientato alla prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento".

L’impatto del NGEU

Per comprendere le proporzioni e l’impatto che il NGEU avrà sull’economia e sui saldi di finanza pubblica è sufficiente sottolineare che, come peraltro già evidenziato nella più recente citata Relazione annuale sui rapporti finanziari tra Italia e Unione europea, l’arrivo dei fondi previsti invertirà la storica posizione di contributore netto da sempre detenuta dal nostro Paese nei confronti del bilancio UE.

Questo singolo elemento è, infatti, in sé sufficiente a segnalare la necessità di un radicale rinnovamento nell’approccio alla spesa a valere su risorse di provenienza europea, che dovrà oggi superare le tradizionali difficoltà riscontrate nel buon utilizzo dei fondi UE (a partire dalla stessa scarsa capacità di impiego integrale degli stessi) per riorientarsi intorno ad una esatta percezione della centralità dei contributi di origine sovranazionale per la ripartenza e la crescita del Paese.

Il monitoraggio finalizzato a garantirne la corretta attuazione è ancorato non più solo (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 discorre di un regime di condizionalità "aggravata" per il NGEU e, in particolare, per i fondi della RRF.

Altro aspetto è quello, contenuto nel 62° “Considerando” del cennato “Dispositivo”, pone due elementi di rilievo sotto il profilo sistematico e sotto quello di corretta imputazione delle risorse della RRF: Quello della coerenza e complementarità dei progetti della RRF con quelli dei programmi dell’Unione in corso, evitando però di finanziare due volte la stessa spesa nell'ambito del dispositivo e di altri programmi dell'Unione.
I due elementi sono il divieto di sovrapporre più finanziamenti della stessa spesa ed il coordinamento teso alla salvaguardia di coesione, coerenza, complementarità e sinergia tra le fonti di finanziamento.

La realizzazione di una sana gestione finanziaria europea ed italiana dipende dall’azione sinergica di componenti nazionali ed europee che interagiscono tra loro.

CONCLUSIONI

Siamo quindi di fronte all'attuazione di un concetto ben più pragmatico di quello di cooperazione (la quale potrebbe rimanere allo stato di enunciazione teorica o mozione d'intenti, il tipico "Wishful Thinking" più volte richiamato in sede internazionale).

Dà un segno di maggiore concretezza far riferimento alla necessaria "interazione" tra i soggetti preposti sia alla definizione delle regole (europee e nazionali) ed al "monitoraggio" più volte citato, sia ai controlli esterni esercitati da Istituzioni di controllo indipendenti, come le Corti dei conti Italiana ed europea.

Financial, compliance and performance audit methodology of the ECA

Some examples

Dott. Giovanni Coppola
Corte dei conti
President of Audit Chamber for European and International Affairs

The distinction between the types of audits is increasingly blurred because, in the auditor's experience, it is very difficult to carry out an analysis typically oriented towards the execution of the financial statement, as the ECA's most important Report is defined, without taking into account, precisely for the purpose of asserting that the balance sheet is *fair and value* and therefore *reliable*, compliant with not only regulatory rules but also international standards (the so-called *compliance*) and without at least analyzing the management phenomena underlying the representation of accounting items in the financial statements (the so-called *assumptions*).

Over time, the ECA has therefore, also in the context of the DAS (Declaration of Assurance), provided a real certification of the final statement of the Union's accounts, aimed at significant contexts, not limited to the verification of accounting items but also evaluating their relevance to the operations carried out and therefore the adequacy of the latter with respect to the pursued objectives.

The methodologies are different and particularly original are those related to the DAS, although they somehow recall, for some elements, those of the private sector and International Organizations.

It is worth starting with these, referring to the Annual Report on the implementation of the EU budget, the latest of which relates to the 2021 financial year, which was presented together with the one "on the activities funded by the 8th, 9th, 10th and 11th European Development Funds (EDFs)".

It is important to specify that the reports of the ECA are presented "in a mirror" with the auditee's responses to the European Parliament.

The central element of this Annual Report is the statement of assurance on the reliability of the EU consolidated accounts and the legality and regularity of transactions.

This statement is supplemented by specific assessments for major areas of EU budget spending.

The Annual Report is split into two separate parts.

The first concerns the reliability of the EU consolidated accounts and the legality and regularity of transactions.

The other part covers reporting on the performance of the EU budget at the end of 2021.

Performance audits are more focused on specific issues, which may also relate to PON or POR but not for the purposes of DAS.

In this case, attention is paid to the efficiency, effectiveness, and economy of the action.

The results of the activity are presented in special reports.

During an initial phase of attention to a particular area of interest, we have an *"Analysis",* as in the recent case of 01/23 Review - EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: *A Comparative Analysis*.

The reference to "*Reports"* is essential because they ensure the organic treatment of an activity that, otherwise, would be presented in fragmented and inadequately clear terms for the reader.

This is often an issue also at national level.

The methodology followed for the Declaration of Assurance is particularly accurate and is the result of a series of financial and compliance audits described in a dedicated platform called *"AWARE"* ***(https://methodology.eca.europa.eu/aware/Pages/Home.aspx***).

ECA uses an assurance model to plan its work.

In the planning of the audit, the risk of errors occurring (*inherent risk*) and the risk of errors not being prevented or detected and corrected (*control risk*) are considered.

It is essential to determine for the different sectors what the "*excusable*" error threshold is, beyond which the budget credibility is compromised.

Basically, the error is an amount of money that should not have been paid out from the EU budget.

Errors occur when money is not used in accordance with the relevant EU legislation and hence not as the Council of the European Union and the European Parliament intended when adopting that legislation, or when it is not used in accordance with specific national rules.

For the period 2017-2021, with an approximation of 95% confidence level, the materiality threshold was identified at 2% to issue the Opinion that forms the basis of the DAS, while the estimated error level was between 2.2% and 3.8%, the former being the minimum threshold and the latter being the maximum threshold beyond which the error is not tolerable. In 2021, the overall error level increased and reached 3%.

It should be noted that ECA's work conforms to the international standards on auditing and ensures that its audit opinions are supported by sufficient and appropriate audit evidence.

The Opinion may have different characteristics and is also referred to differently depending on the private or public context.

It can be a clean (or *unmodified*) opinion in the best-case scenario, or it can be *modified*, in which case it can be *qualified or adverse*, depending on the level of negativity found (the so-called *misstatements*) according to ISA 705.

"The auditor shall express a qualified opinion when:

- *The auditor, having obtained sufficient appropriate audit evidence, concludes that misstatements, individually or in the aggregate, are material, but not pervasive, to the financial statements; or*

- *The auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the opinion, but the auditor concludes that the possible effects on the financial statements of undetected misstatements, if any, could be material but not pervasive."*

In the 2021 Report ECA provides two separate opinions on the legality and regularity of expenditure.

This reflects the fact that the Recovery and Resilience Facility (RRF) is a temporary instrument delivered and financed in a way that is fundamentally different to normal budget spending under the multiannual financial framework (MFF).

- *Adverse opinion on the legality and regularity of budget expenditure*

  "owing to the significance of the matter described under 'Basis for adverse opinion on the legality and regularity of budget expenditure', the budget expenditure accepted in the accounts for the year ended 31 December 2021 is materially affected by error".

- *Opinion on the legality and regularity of RRF expenditure*

  In this case the RRF represented accounts for the year ended 31 December 2021 is legal and regular

As it is well known, the ECA bases its Opinions on the International Standards of the IFAC-International Federation of Accountants, on the Codes of Ethics, and on INTOSAI's International Standards of Supreme Audit Institutions.

It is important to clarify that "*Where auditors issue audit opinions on both the reliability of accounts and the regularity of transactions underlying those accounts, these standards state that a modified opinion on the regularity of transactions does not, in itself, lead to a modified opinion on the reliability of accounts*".

In the second part of the Report (which is actually a separate Report), the ECA addresses the "Performance of the EU budget" with reference, in 2021, to the EU's horizontal priorities as a whole, by answering two main questions:

- whether the horizontal policy priorities are incorporated throughout the selected EU spending programs;
- whether the Commission reports accurately on mainstreaming of horizontal policy priorities in the Annual management and performance reports

The priorities are selected taking into account their relevance for the MFF 2021-2027 and new emerging priorities of the Recovery and Resilience Facility (RRF), they, for 2021, had been incorporated into a selection of 11 spending programs, together representing 90 % of payments made up to the end of 2021 four operational headings of the 2021-2027 MFF.

In conducting audits, it has been taken in consideration relevant EU legislation, as well as guidance and instructions issued by the Commission, including its Better Regulation Guidelines and Toolbox, as criteria for the audit.

These are generally devised by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

In November 2021, the Commission updated its *Better Regulation Guidelines and Toolbox*, which set out the principles that the Commission follows when preparing new proposals.

The updated Better Regulation package integrates the SDGs.

It reinforced the analysis of the '*do no significant harm'* and *'digital by default'* principles and of the implementation of the European Climate Law.

It also reinforced the analysis of *gender equality* in impact assessments and evaluations.

It also integrates strategic foresight into policy-making, with a particular focus on the green, digital, geopolitical and socio-economic policy areas.

With regard to the criteria taken into account in the evaluation of the *"Integration of the horizontal policy priorities into the impact assessments"*, a growing value from 0 to 2 has been assigned to the following observations:

- In the impact assessment, there is no identification of the horizontal priority in the spending program and there is no assessment of related impacts and risks/opportunities (*Limited Integration*).
- In the impact assessment, the horizontal priority is identified but assessment of related impacts and risks/opportunities is vague or absent. (*Partially integrated*).
- In the impact assessment, the horizontal priority is identified and there is a detailed assessment of related impacts and risks/opportunities (*qualitative/quantitative assessment). (Integrated).*

In order to incorporate our analysis of the methodologies followed by the ECA into a specific performance audit, it is useful to examine one of its most recent audits, the 21/2022 *"The Commission's assessment of national recovery and resilience plans - Overall appropriate but implementation risks remain"*.

As per ECA's customary practice, the report title provides a concise judgment.

For our purposes, it is important to highlight that from the outset of the audit, the ECA defines the needs that have led to its initiation and the objectives thereof:

"This audit responds to the ECA's priority to address the EU's response to the COVID-19 pandemic across various policy dimensions, including economic governance, by examining whether the largest EU instrument to date was set on the right track. The audit will provide an insight to stakeholders about the assessment of the recovery and resilience plans (RRPs). It aims to feed into any necessary future amendments of the assessment process, particularly in relation to the submission of amended or revised RRPs".

The audit is directed towards the Commission and aims to verify the appropriateness of the Commission's assessment of the RRPs by assessing.

For this purpose, relevant elements such as the clarity of the Commission's internal procedures and their effective application, as well as adequate guidelines and real support to the Member States, are considered.

Given the six-pillar approach of the national Plans, the ECA has verified whether they have effectively addressed the anticipated challenges and have been compliant with the key conditions stipulated in the RRF Regulation (green and digital, DNSH, costs).

The ECA's approach is generally pragmatic and aimed at the clarity and realism of *milestones and targets*, as well as the appropriateness of the monitoring and control system for the plans.

The assessment concerned six Member States: the four with the largest grant allocation in absolute terms (Germany, Spain, France and Italy) and the two with the largest grant allocation relative to their 2020 gross domestic product (Greece and Croatia).

Seven measures have been selected in each of the six Member States on the basis of materiality (highest cost) and from the following thematic areas: ‘transport’, ‘green’, ‘digital’, ‘health’ and ‘other’ for investments, and ‘fiscal’ and ‘social’ for reforms.

It also carried out a general analysis of the milestones and targets in the six sampled RRPs with the objective of getting some insight on the nature and timely distribution of milestones and targets as well as the Member States’ approach in defining them.

The ECA's analysis started from how the European Commission assessed the National Plans. The Commission's assessment of the RRPs is based on 11 criteria, as stipulated in Article 19 of the RRF Regulation.

The evaluation criteria were in fact real questions to verify if each of the six national plans :

- contribute to all six pillars;
- effectively address the challenges identified in the European Semester, in particular the 2019 and 2020 country-specific recommendations (CSRs);
- contribute to strengthening growth potential, job creation and resilience;
- contain only measures that comply with the "do no significant harm" principle (DNSH);
- contribute to the green transition (minimum 37 % of the total estimated cost for climate spending);
- contribute to the digital transition (minimum 20 % of the total estimated cost).

This is essentially a verification of the relevance of the plans from the perspective of the RRF.

The effectiveness of the plans was also considered, both by verifying if through its measures the RRP will have a lasting impact, and if the arrangements have been provided to monitor their implementation, including milestones, targets and related indicators.

In terms of efficiency, the investigation was aimed at verifying both if the plan provides a reasonable and plausible justification of their total estimated costs and if it provides control systems and arrangements that prevent, detect and correct corruption, fraud, irregularities, conflict of interest and double funding.

Lastly, if it contains measures that represent coherent actions.

Taking note of the logic pursued at the time of the approval of the National Plans (RRPs), the ECA made its observations on the various topics, which are summarized here:

- Internal procedures and support to Member States were adequate but not always traceable and were subject to time constraints.
- Recovery and resilience plans are likely to contribute to the six pillars, but gaps remain in addressing country-specific recommendations. In particular, the most important gap found for Italy concerned "Tax evasion (CSR 2019.1.4) – a comprehensive reform of personal income taxes is mentioned in the RRP but is not included as a measure and thus not associated to milestones or targets".
- Assessment of key conditions within the Recovery and Resilience Facility was appropriate but not entirely transparent.
- The Commission's assessment improved the quality of milestones and targets, but some important issues remained unaddressed.
- The Commission's assessment of monitoring and control arrangements was comprehensive but partly based on systems not yet in place.

As with all its audit reports, the ECA drew its conclusions and made recommendations. These are particularly relevant:

- Recommendation 1 – Improve assessment procedures and documentation.
- Recommendation 2 – Promote exchange of good practices amongst Member States.
- Recommendation 3 – Follow-up on the contribution of the implemented measures to the country-specific recommendations.
- Recommendation 4 – Improve transparency and monitoring of the "do no significant harm" principle.
- Recommendation 5 – Ensure clear verification mechanisms of milestones and targets and their adequate definition.
- Recommendation 6 – Verify compliance with the specific milestones for monitoring and control and encourage the use of Commission's data-mining and risk scoring tool.

The procedure followed by the ECA in conducting its audits is analytical, but, as seen, oriented towards a pragmatic view that takes into account the context in which it operates, with an adversarial procedure that, especially in the audits that will follow, will increasingly involve the Member States that are part of the identified "Sample", as well as higher audit institutions.

Reference is made in this regard to the meeting with the Audit Team, led by ECA Member Ivana Maletić, held at the Italian Court of Auditors on November 17th, organized by me, attended by the President of the Court of Auditors and with the participation of all Central Audit Chambers Presidents.

When it comes to ECA audits, it should be noted that the Italian Court of Auditors participates regularly in those that involve a control visit to Italy, coordinating their organization and relationships with administrations, participating in hearings, and expressing itself on "*Findings*" and "*Conclusions*".

This is the concrete implementation of Article 287 of the TFEU, also referred to Italian legislation on the PNRR, in particular Article 7 of Legislative Decree no. 77/2021 converted into Law no. 108/2021, which expressly speaks of coordination with the ECA.

The audit we have talked about saw us not only participate in the meeting with us but also in all the others with the relevant administrations.

In February 2021, the latest release of the "*Practices related to the notification and clearing procedures for ECA audit work in EU Member States - Overview document for Member State SAIs*" was launched.

THANKS FOR YOUR ATTENTION.

LE COMUNITÀ ENERGETICHE TRA SUSSIDIARIETÀ, SOLIDARIETÀ, SOSTENIBILITÀ

Elena A. Ferioli

Università di Pisa

NexGen PFI

"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

LE COMUNITA' ENERGETICHE

- COSA SONO?
- QUALE PARADIGMA E RATIO?
- QUALE LETTURA ALLA LUCE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI?

LE COMUNITA' ENERGETICHE: COSA SONO?

DAL CONSUMATORE DI ENERGIA

AL PROSUMER: PRODUTTORE + CONSUMATORE DI ENERGIA FER

- INDIVIDUALE
- COLLETTIVO
  - AUTOCONSUMO COLLETTIVO
  - COMUNITA' ENERGETICA

NUOVE TECNOLOGIE E ICT

LE COMUNITA' ENERGETICHE: COSA SONO?

AUTOCONSUMO COLLETTIVO

ALMENO 2 AUTOCONSUMATORI DI ENERGIA RINNOVABILE CHE AGISCONO COLLETTIVAMENTE E SI TROVANO NELLO STESSO EDIFICIO O CONDOMINIO

COMUNITA' ENERGETICA

SOGGETTO GIURIDICO COSTITUITO SU BASE COMUNITARIA E VOLONTARIA PER LA PRODUZIONE E GESTIONE DI ENERGIA PER SODDISFARE I PROPRI BISOGNI

→ ESCLUSIONE DI PROFITTO FINANZIARIO

→ BENEFICI ECONOMICI SOCIALI AMBIENTALI AI MEMBRI E ALLE AREE LOCALI IN CUI OPERA

LE COMUNITA' ENERGETICHE: COSA SONO?

2 MODELLI:

<u>CER</u>
COMUNITA' ENERGETICA RINNOVABILE

USO ESCLUSIVO DI FER

DIR UE 2018/200, RED II
D. LGS. 199/2021

<u>CEC</u>
COMUNITA' ENERGETICA DI CITTADINI

NO ESCLUSIVITA' FER

DIR. UE 2019/944
D. LGS. 210/2021

CER - COMUNITA' ENERGETICA RINNOVABILE

SOGGETTO GIURIDICO
CONTROLLATO DA MEMBRI O AZIONISTI SITUATI NELLE VICINANZE DEGLI IMPIANTI FER

L'ELEMENTO SOCIALE E COLLABORATIVO NON E' PREVALENTE SU QUELLO AMBIENTALE

ESCLUSE GRANDI IMPRESE E SOGGETTI CON ATTIVITA' INDUSTRTIALE O COMMERICALE CONNESSA A ENERGIA

MEMBRI:
PERSONE FISICHE, PMI, ENTI LOCALI, ENTI DI RICERCA, ENTI RELIGIOSI, TERZO SETTORE

FORMA GIURIDICA:
ASSOCIAZIONE, COOPERATIVA, FONDAZIONE DI PARTECIPAZIONE...

POSSONO ESSERE PROSUMER O SOLO CONSUMER. INCLUSIONE DI SOGGETTI A BASSO REDDITO

UTENZE NEL PERIMETRO DELLA MEDESIMA CABINA PRIMARIA

VANTAGGI:
ENERGIA A COSTO AGEVOLATO E UTILI INVESTITI NELLA COMUNITÀ

CEC - COMUNITA' ENERGETICA DI CITTADINI

SOGGETTO GIURIDICO
CONTROLLATO DA MEMBRI O AZIONISTI COME CER

L'ELEMENTO SOCIALE E COLLABORATIVO E' PREVALENTE

SCOPO:
GENERAZIONE, DISTRIBUZIONE, FORNITURA, CONSUMO, AGGREGAZIONE, STOCCAGGIO DELL'ENERGIA, SERVIZI DI EFFICIENZA ENERGETICA O SERVIZI DI RICARICA PER VEICOLI ELETTRICI O FORNIRE ALTRI SERVIZI ENERGETICI AI SUOI MEMBRI

PUO' SVOLGERE ATTVIITA' DSO **DISTRIBUTOR SYSTEM OPERATOR** CIOÈ GESTORE DELLA RETE DI DISTRIBUZIONE

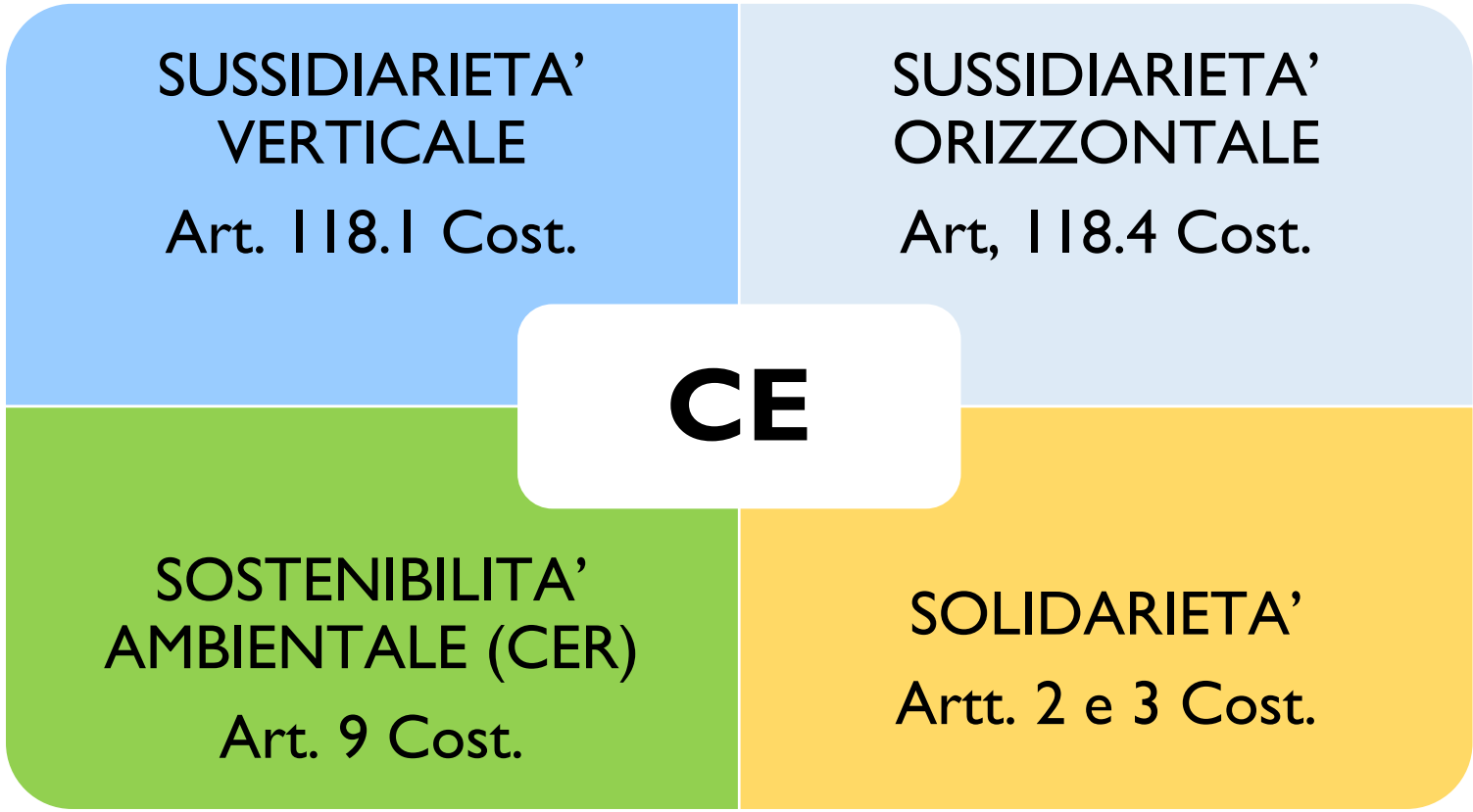
SENZA VINCOLO DI PROSSIMITA

COMUNITA' ENERGETICA: QUALE PARADIGMA?

- VANTAGGI DI CONSUMARE L'ENERGIA SUL LUOGO D PRODUZIONE
- VANTAGGI DI UN SISTEMA DI PRODUZIONE DECENTRATO E BASATO SU UNITA' DI RIDOTTE DIMENSIONI
- VANTAGGI DEL CONSUMO DELL'ENERGIA NELLO STESSO TEMPO
- VOLANO PER PRINCIPI COSTITUZIONALI DI SUSSIDIARIETA', SOLIDARIETA', TUTELA DELL'AMBIENTE

UNITÀ DI LUOGO, DI TEMPO E DI AZIONE

COMUNITA' ENERGETICA E COSTITUZIONE



COMUNITA' ENERGETICA E SUSSIDIARIETA'

IL COMUNE NELLE CE PUÒ ESSERE:

PROMOTORE/ FACILITATORE

SPAZI PER L'ISTALLAZIONE DEGLI IMPIANTI (TETTI, TERRENI)

MEMBRO DELLA CE

PROSUMER (mette a disposizione i propri impianti di ER)
O
CONSUMER (energia a costo inferiore grazie a incentivi)

VISIONE ALTERNATIVA ALLA PRODUIZIONE ACCENTRATA DI ENEREGIA

VOLANO DI SVILUPPO LOCALE

COMUNITA' ENERGETICA E SUSSIDIARIETA'

RAPPORTO PUBBLICO/PRIVATO NELLE CE :

DOVE LA CE E' STRUTTURATA SOTTO FORMA DI PARTNERSHIP PUBBLICO/PRIVATO

PROMUOVE L' AUTONOMIA E RESPONSABILITA' DEI CITTADINI

STIMOLA LA PARTECIPAZIONE E CITTADINANZA ATTIVA

SI SUPERA L'INDIVIDUALISMO NEL SODDISFACIMENTO DEI BISOGNI ENERGETICI

SI CONTRASTA LA TENDENZA DELLE CITTA' VERSO NUOVE FORME PRIVATISITCHE DI GESTIONE DEI SERVIZI, SOPRATTUTTO IN RELAZIONE ALL'USO DELLE TECNOLOGIE AVANZATE

SI VALORIZZA L'AZIONE DEL TERZO SETTORE IN VESTE DI MEMBRO DELLA CE

CE, SOLIDARIETA' E SOSTENIBILITA'

PRINCIPIO DI SOSTENIBILITA' AMBIENTALE E DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

CER SONO STRUMENTO DI MIGLIORAMENTO DEL RAPPORTO TRA ATTIVITA' ANTROPICHE E ECOSISTEMI NATURALI

VANTAGGI SOCIALI E ECONOMICI DELLA GESTIONE CONDIVISA DELL'ENERGIA

CE SONO STRUMENTO DI LOTTA ALLA POVERTA' ENERGETICA ALL'INSEGNA DELLA SOLIDARIETA' E EGUAGLIANZA

LE COMUNITA' ENERGETICHE E COSTITUZIONE

CRITICITA':

- Limite del modello unico per piccoli centri e aree metropolitane: non tiene conto delle peculiarità territoriali sia urbanistiche che di tipologie di FER utilizzabili nei diversi territori
- Costo elevato per la realizzazione delle strutture tanto pubbliche, quanto private
- Rischio di disomogeneità e differenziazioni territoriali eccessive
- Il vincolo fisico delle prossimita' può pregiudicare aree dove gli impianti non si possono realizzare (aree altamente urbanizzate, aree di pregio storico-artistico).

DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE
CURRICULUM AMMINISTRAZIONE, MERCATO E GIUSTIZIA PENALE

Seminario di studi

Risorse pubbliche limitate e sussidiarietà orizzontale: alla ricerca di un nuovo "patto fiduciario" per la tenuta della democrazia nella stagione del Next Generation EU

Università di Pisa,19 aprile 2024

Diritti sociali e finanza pubblica

1. I diritti sociali: caratteri della categoria e particolarità delle relative forme di garanzia

2. La ricerca di un equilibrio tra attuazione dei diritti sociali e attenzione per le esigenze di finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale

3. Garanzia dei diritti sociali e costo dei diritti nell'attuazione del regionalismo differenziato

Parte 1

I diritti sociali: caratteri della categoria e particolarità delle relative forme di garanzia

Le trasformazioni del quadro dei diritti: una prospettiva storico-evolutiva

Il tema dei diritti nel costituzionalismo moderno: dalla *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 26 agosto 1789, alla Costituzione repubblicana.

Il tema dei diritti come “invariante” costituzionale.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen: “*Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*” (art. 16).

L'art. 2 della *Déclaration* individuava quali “diritti naturali e imprescrittibili dell'Uomo” “*la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression*”.

Il successivo ampliamento e la ridefinizione del quadro dei diritti.

Passaggio fondamentale: dallo stato liberale allo stato sociale.

I diritti di libertà nella categorizzazione dei diritti

Nella categorizzazione dei diritti, quelli di libertà si caratterizzano per il fatto di richiedere, per la loro attuazione, la **non interferenza** da parte degli altri soggetti e in particolare l'astensione dei pubblici poteri da qualsiasi *facere*; qualificandosi cioè per la necessità di un comportamento "negativo" da parte delle istituzioni (oltre che dei terzi in genere).

Emblematico di tale fattispecie è il **diritto di proprietà**, che si realizza quando il titolare non subisce interferenze nel godimento del bene che ne è oggetto, né da parte dei pubblici poteri, né di altri privati cittadini. Ma altrettanto significativo, e prima ancora fondamentale, è il **diritto alla libertà personale,** specie nella sua prima accezione, di *habeas corpus*, che si esprime nella c.d. libertà dagli arresti

I diritti di libertà, caratterizzandosi dunque per la necessaria esclusione di interferenze da parte di altri soggetti, si qualificano anche come **diritti "da"**, o come **libertà "negative",** in quanto la loro realizzazione postula un comportamento "negativo", di non intervento, da parte dei pubblici

I diritti sociali nella categorizzazione dei diritti

Ai diritti di libertà, tipici dello stato liberale, si sono andati affiancando, nell'evoluzione storica, i **diritti sociali**, espressione tipica della forma di stato sociale che si caratterizza, anziché per il non intervento, al contrario, per la **necessità dell'azione "positiva" dei pubblici poteri**.

La distinzione tra le due categorie si fonda sulla concezione del principio di eguaglianza: i diritti sociali nascono con l'affermazione dell'eguaglianza sostanziale come correttivo all'eguaglianza formale.

Diversamente da quelli di libertà, i diritti sociali per la loro realizzazione richiedono un **intervento *positivo* dei pubblici poteri**: e perciò sono detti anche **libertà *positive,* o diritti o libertà "di"** (es. diritto allo studio, alla salute, al lavoro)

I diritti sociali si qualificano perciò come **diritti "di prestazione"**. E tale caratteristica impone che si presti una particolare attenzione alla loro *effettiva* garanzia, che pone questioni e richiede strumenti affatto particolari, rispetto a quelli tradizionali posti a presidio dei diritti di libertà.

In particolare, la caratteristica di richiedere un intervento *positivo*, una prestazione, comporti la necessità di confrontarsi con il **problema del *costo*** di tali interventi, e dunque l'inevitabilità di dover misurare le esigenze dell'eguaglianza sostanziale e dell'attuazione dei diritti sociali con le esigenze della finanza pubblica.

I diritti sociali nella Costituzione repubblicana

Con il passaggio alla forma di stato sociale segnato dalla Costituzione si inizia a parlare di veri e propri diritti sociali.

Non che in precedenza non fossero presenti nell'ordinamento **“accenni sociali”**, anzi può dirsi che il moderno stato sociale sia nato proprio nel periodo dello stato liberale, quando si intrapresero diverse iniziative di tutela per alcune categorie di soggetti deboli, quali i poveri, i malati, i lavoratori, ecc.

Sino alla Costituzione però la tutela delle diverse situazioni di “debolezza” era solo occasionale, affidata alla “buona volontà” dei pubblici poteri.

Il salto di qualità compiuto con la Costituzione sta nell'essersi il carattere sociale dello Stato tradotto nel riconoscimento di **veri e propri diritti** (sociali, appunto); diritti che postulano un **intervento non più occasionale**, ma integrante un vero e proprio obbligo, gravante su tutti i pubblici poteri, in virtù del disposto dell'art. 3, 2 Cost.

Il principio di eguaglianza: formale e sostanziale

Principio di eguaglianza sostanziale, art. 3, 2:

"*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*".

Il principio di eguaglianza sostanziale va ad *affiancarsi*, quale ***correttivo/deroga***, al principio di eguaglianza formale espresso nel primo comma:

"*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*".

Correttivo/deroga legittimato alla luce del principio di **ragionevolezza**, di cui interprete ultimo è la **Corte costituzionale**

Declinazioni specifiche del principio di eguaglianza sostanziale

Il principio di eguaglianza sostanziale, affermato in via generale nell'art. 3, 2 Cost., trova nel dettato costituzionale molteplici specificazioni.

L'intero Titolo II della Parte prima della Costituzione è dedicato ai “Rapporti etico-sociali”; in esso si pone a carico della Repubblica e in particolare del legislatore il compito di intervenire a tutela della famiglia, in particolare delle famiglie numerose, della maternità, dell'infanzia, della gioventù (art. 31, 1 e 2), a tutela del diritto alla salute (art. 32), del diritto allo studio (art. 34).

Ma l'affermazione dei diritti sociali non si esaurisce in tale Titolo; a quelli ivi menzionati se ne sommano molti altri: il diritto al lavoro (art. 4, 1); il diritto di difesa in giudizio (art. 24, spec. comma 3: “Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione”); il diritto del condannato a trattamenti tendenti alla sua rieducazione (art. 27, 3); i diritti dei lavoratori (art. 36) e delle lavoratrici (art. 37); il diritto all'assistenza sociale e alle varie forme di previdenza (art. 38); la funzione sociale della proprietà (art. 42); il diritto al risparmio (art. 47), e altri ancora.

Limiti della (rigida) categorizzazione dei diritti

La categorizzazione dei diritti, la distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali, sebbene utile, non deve essere intesa rigidamente. Infatti, **alcuni diritti si configurano tanto quanto diritti di libertà tanto quanto diritti sociali**.

Es. il diritto alla salute (art. 32 Cost.) presenta un duplice contenuto: come diritto sociale, implicante l'esigenza di ricevere prestazioni sanitarie; come diritto di libertà, postulando la libertà da interferenze o lesioni, alla salute e all'integrità fisica.

Es. la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.): accanto a un significato di vera e propria libertà negativa, ossia libertà “da” (libertà di esprimere il proprio pensiero senza interferenze e costrizioni, presenta anche un contenuto quale libertà “di”: il pensiero, infatti, per poter essere manifestato liberamente ma anche incisivamente, postula l'accesso ai mezzi di comunicazione (tv, stampa, …); accesso che spetta ai pubblici poteri assicurare, così da evitare discriminazioni, che invece si determinerebbero se potesse accedere ai mezzi di informazione solo chi ne ha le possibilità, ad es., economiche.

Inoltre **anche i diritti di libertà (e alcuni di essi in maggior misura) richiedono un intervento positivo dei pubblici** poteri che appresti gli strumenti per il loro esercizio, senza i quali resterebbero pretese astratte, di mero fatto, prive di qualsiasi garanzia.

Conclusione

… “che un diritto sia considerato «sociale» ovvero «di libertà» dipende dunque dalla sua storia, o tutt'al più dal prevalere dell'uno o dell'altro dei quattro aspetti che sono tipici di tutti i diritti fondamentali (ché, proprio in ossequio alla storia, sembra giusto vedere nei diritti a prestazione i diritti sociali «tipici»). **È *al suo interno*, dunque, all'interno di ciascun diritto che si deve cogliere la differenza tra le varie componenti, evidenziando in che misura e in che modo esso richieda vere e proprie prestazioni, ovvero semplici astensioni pubbliche**. Questo significa che la distinzione tra la pretesa ad una prestazione e la pretesa ad una astensione resta di importanza fondamentale. Ma che va ricondotta entro i suoi veri confini” (M. Luciani, *Sui diritti sociali*, 1994).

I caratteri dei diritti sociali: la “doppia faccia”

I diritti sociali presentano una “doppia faccia”. Essi si presentano:

- come veri e propri diritti soggettivi, tutelabili in sede giudiziaria (al pari dei diritti di libertà);

- come obiettivi per il legislatore (e in tal caso la natura programmatica ne rende meno facile e immediata la tutela).

Es. il diritto al lavoro, o il diritto all'abitazione: tipici diritti sociali che possono essere tutelati:

- **come veri e propri diritti soggettivi** (prima “faccia”), anche dinanzi a un giudice (nel momento ad esempio della loro violazione, es. licenziamento o sfratto illegittimo). Essi invece non fanno sorgere in capo a chi non lo ha una pretesa, che possa esser fatta valere in giudizio, ad ottenere un lavoro o una casa;

- come pretesa a **un impegno dei pubblici poteri** a perseguire una politica di pieno impiego o che miri ad assicurare le esigenze abitative (seconda “faccia”).

Si comprende così il **problema della effettività** dei diritti sociali, data, per un verso, la loro non agevole (e non sempre possibile) configurazione quali diritti soggettivi, e d'altro verso, la difficoltà per il cittadino di far valere l'impegno del legislatore in caso di sua inosservanza all'obbligo in intervenire per la loro attuazione.

Difficoltà che incontra lo stesso legislatore, il quale, nel garantire i diritti sociali, deve continuamente confrontarsi con le esigenze di garanzia di altri diritti, e con il costo degli stessi.

I caratteri dei diritti sociali: la "dinamicità"

- Premessa: **la tutela dei diritti non è mai "statica"**, in quanto è sempre necessario operare un bilanciamento tra diritti.Tutti i diritti sono da bilanciare: **nessuno è "tiranno"** rispetto agli altri (**Corte cost., n. 85 del 2013**).
- Corte cost. n. 85/2013: "i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che **diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche** costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona".

Segue.

- Es. il diritto alla salute, “il più fondamentale” di tutti i diritti fondamentali. Lungi dall'essere assiomaticamente sempre prevalente sugli altri, ha impegnato (e continuamente impegna) il legislatore e i giudici nel compito di individuare il punto di equilibrio, sempre variabile, tra tutela dello stesso e tutela di altri diritti e valori, pure fondamentali.

- La soccombenza del diritto alla salute nel caso-Ilva: nel bilanciamento operato dal legislatore, a prevalere fu la tutela del diritto al lavoro su quella del diritto alla salute (d.l. 4 luglio 2015, c.d. decreto salva-Ilva, che autorizzò lo stabilimento a operare, nonostante le gravi conseguenze sulla salute umana dovute al mancato rispetto delle tutele ambientali, onde scongiurare i licenziamenti che sarebbero conseguiti alla chiusura dell'impianto).

- La prevalenza del diritto alla salute nel periodo pandemico: il bilanciamento ha per lo più operato in senso opposto, sacrificando (almeno in un primo momento) il diritto al lavoro a quello alla salute.

- **La garanzia dei diritti sociali (rispetto agli altri diritti) è però più “dinamica”**; i diritti sociali sono cioè in misura maggiore soggetti a bilanciamento **in ragione del fatto che costano. Oltre che con gli altri diritti e valori si scontrano infatti con quelli della sana finanza pubblica**.

Segue.

L'espressione "*dinamica dei diritti sociali*" vale a indicare il loro continuo "plasmarsi"; ciò che li differenzia dai diritti di libertà, caratterizzati da una maggiore "*staticità"*. **La "dinamicità" dei diritti sociali attiene**:

- alla loro mutevolezza in ragione del **continuo confronto con altri diritti e valori** che, come detto, è richiesto per la loro effettiva attuazione (tra cui quello dell'equilibrio economico-finanziario dei bilanci pubblici); esitando talvolta il bilanciamento in un certo loro sacrificio; sacrificio, che però **non può in alcun caso riguardare la garanzia del loro nucleo essenziale**.

- al **loro necessario costante "aggiornamento"**, cioè all' adeguamento alle esigenze che essi esprimono. I diritti sociali, infatti, più di altre categorie di diritti, dipendono, innanzitutto quanto alla loro emersione e identificazione, da una molteplicità di fattori esterni, storici, culturali, politici, … Es. il diritto all'ambiente: prima non riconosciuto (né percepito come valore); poi solo in riferimento ad altri valori più tradizionali, quali paesaggio o salute; sino ad oggi, affermato quale valore in sé.

- alla continua **mutevolezza delle forme della loro tutela** che discende da tale dinamicità (v. *infra,* strumenti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale).

Diritti sociali e mercato: prospettive convergenti o divergenti?

La questione dell'attuazione dei diritti sociali si interseca strettamente con quella inerente alla garanzia e/o limitazione, eventuale o necessaria, delle **libertà economiche**.

La dottrina è per lo più restìa ad attribuire la qualifica di “fondamentalità” a queste ultime (che quindi dovrebbero sempre cedere nel bilanciamento); d'altra parte è indubitabile che per i diritti sociali (richiedendo prestazioni) occorrono risorse; per produrre tali necessarie risorse occorre favorire l'esercizio delle libertà economiche; libertà economiche che però, per giovare ai diritti sociali, devono essere in qualche misura limitate e funzionalizzate.

La soluzione dunque, ancora una volta va ricercata nel ragionevole equilibrio, all'esito di bilanciamento, tra le due categorie di diritti.

Con un'avvertenza: quello tra esigenze economico-finanziarie e esigenze sociali è un **“bilanciamento *ineguale*”;** “non si tratta di un vero e proprio bilanciamento, (che è sempre tra eguali), perché il fine del soddisfacimento dei diritti sociali (della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica)” (Luciani).

Parte 2

La ricerca di un equilibrio tra attuazione dei diritti sociali e attenzione per le esigenze di finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale

Il ruolo del legislatore nell'attuazione dei diritti sociali

Iil compito di attuare lo stato sociale è attribuito dalla Costituzione alla “Repubblica” (art. 3, 2 Cost.), cioè a **tutti i pubblici poteri**: Stato, Regioni, enti locali, enti pubblici e pubbliche amministrazioni.

Principalmente a essere chiamato in causa è il legislatore.

Stante la natura di diritti “di prestazione”, il legislatore è tenuto a misurarsi con i costi del proprio intervento e con i vincoli di finanza pubblica posti dalla Costituzione all'art. 81. Vincoli divenuti ancor più pregnanti dopo la riforma costituzionale del 2012, che pone al legislatore l'obiettivo del pareggio di bilancio, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

L'attenzione a misurare ogni intervento legislativo con tali vincoli ha così condizionato notevolmente l'attuazione concreta dei diritti sociali, trovandosi il legislatore stretto tra l'esigenza di attuare questi ultimi e quella di rispettare gli impegni assunti in sede europea.

Il contributo della Corte costituzionale all'attuazione dei diritti sociali

Un importantissimo contributo all'inveramento dello stato sociale è stato offerto dalla Corte costituzionale.

Ciò a partire dalla **sentenza n. 1 del 1956** (prima sentenza della neo istituita Corte costituzionale), in cui la Corte affermò definitivamente la propria competenza a utilizzare le norme c.d. programmatiche (quelle cioè che non esprimono vere e proprie situazioni giuridiche soggettive, ma pongono obiettivi per il legislatore) come parametro del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi.

Così individuando un rimedio nei confronti del legislatore in caso di suo inadempimento all'obbligo, impostogli dalla Costituzione, di perseguire quegli obiettivi di politica sociale che costituiscono, come si è detto, una delle “facce” dei diritti sociali.

Il contributo della Corte costituzionale all'attuazione dei diritti sociali

Un importantissimo contributo all'inveramento dello stato sociale è stato offerto dalla Corte costituzionale.

Ciò a partire dalla **sentenza n. 1 del 1956** (prima sentenza della neo istituita Corte costituzionale), in cui la Corte affermò definitivamente la propria competenza a utilizzare le norme c.d. programmatiche (quelle cioè che non esprimono vere e proprie situazioni giuridiche soggettive, ma pongono obiettivi per il legislatore) come parametro del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi.

Così individuando un **rimedio nei confronti del legislatore in caso di suo inadempimento all'obbligo, impostogli dalla Costituzione, di perseguire quegli obiettivi di politica sociale** che costituiscono, come si è detto, una delle “facce” dei diritti sociali.

Tecniche decisionali elaborate dalla Corte costituzionale per l'attuazione dei diritti sociali

Nel tempo, la Corte costituzionale, al fine di assicurare effettività ai diritti sociali (anche, ma non solo, stimolando il legislatore a intervenire), ha ricercato ulteriori strumenti, elaborati soprattutto attraverso l'affinamento delle proprie tecniche decisionali.

La Corte muove dal considerare l'**impossibilità di non tener conto "che esiste il limite delle risorse disponibili** e che in sede di manovra finanziaria spetta al Governo e al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario a salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato ed a perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria"; e che "spetta al legislatore, nell'**equilibrato esercizio della sua discrezionalità** e tenendo conto anche delle esigenze fondamentali di politica economica, bilanciare tutti i fattori giuridicamente rilevanti" (**Corte cost., sentenza n. 99 del 1995**).

Così, superando quell'alternativa secca rigetto/accoglimento risultante dalle leggi sul suo funzionamento, essa ha cercato di **rendere adeguato a tale bilanciamento il proprio sindacato**, e individuato **nuovi modelli decisionali**, così da poter rispettare, da un lato, le esigenze, di riconosciuto rango costituzionale, di equilibrio della finanza pubblica, dall'altro, la discrezionalità del legislatore.

Segue. Le sentenze additive “di prestazione”

Meritano di essere ricordate le **sentenze c.d. additive** (con cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della legge “nella parte in cui non prevede ...”, con ciò intervenendo *positivamente* sul sistema normativo, aggiungendo cioè una norma all'elaborato normativo vigente predisposto dal legislatore), e in particolare le c.d. **additive di prestazione**. In questa particolare tipologia di decisione, il frammento normativo che la Corte aggiunge si concreta nell’addizione di una prestazione a carico dei pubblici poteri.

Tra le più recenti: la **sentenza n. 181 del 2023**, con la quale la Consulta, **aggiungendo una prestazione “che costa”**, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, 1, l. 25 febbraio 1992, n. 210 (“Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati”), ***nella parte in cui non prevede il diritto a un indennizzo*****,** alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, a favore di chiunque abbia riportato lesioni o infermità, da cui sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, **a causa della vaccinazione contro il contagio da papillomavirus umano** (HPV), **non obbligatoria ma raccomandata** dagli organi preposti alla difesa del diritto alla salute della collettività.

L'affermazione di un nucleo “incomprimibile” dei diritti sociali

Ancora in tema di danno derivante da vaccinazioni obbligatorie, significativo è quanto affermato nella **sentenza n. 35 del 2023**: “il sistema della vaccinazione di massa si fonda – nel quadro costituzionale e nella percezione sociale – sull’effettività dell’indennizzo, quale compensazione del sacrificio individuale per un interesse collettivo. E la giurisprudenza di questa Corte è costante nell’affermare che **«[è] la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»**”

Il ripristino dell'eguaglianza “verso il basso” per evitare effetti negativi sui bilanci pubblici

L'introduzione di una nuova prestazione (o, più frequentemente, di una “nuova” categoria di beneficiari di una determinata prestazione) vale a rafforzare lo stato sociale, ma determina inevitabili riflessi di ordine finanziario. La Corte costituzionale opera il bilanciamento tra i diritti garantiti dalle prestazioni “aggiunte” ed il rispetto del principio della corretta gestione delle finanze pubbliche.

In alcune occasioni è stato quest'ultimo a prevalere. Così quando la Corte, trovandosi a dover giudicare sulla pretesa discriminazione di alcune categorie escluse da taluni benefici, ha scelto di ripristinare l'eguaglianza operando non già “verso l'alto”, estendendo cioè il beneficio alle categorie escluse, bensì **“verso il basso”**, rimuovendo il privilegio per le categorie alle quali era stato accordato dalla legge.

Corte cost., **sent. n. 421 del 1995**: in tale pronuncia è stata proprio la considerazione della “grave crisi della finanza pubblica” a indurre la Corte al “livellamento verso il basso” delle categorie messe a confronto.

Ciò è possibile **solo a condizione che non si violi il nucleo essenziale dei diritti fondamentali costituzionali**.

La sentenza n. 1 del 2024

Con la recente sentenza n. 1 del 2024 la Corte:

- ha ribadito l'**intangibilità della garanzia delle prestazioni essenziali**;

- ha affermato che i “vincoli in materia di contenimento della **spesa pubblica sanitaria** costituiscono espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica”

(dichiara illegittima la legge della regione Sicilia, a cauda del “l’assunzione a carico del bilancio della Regione Siciliana – impegnata nel piano di rientro dal disavanzo – di oneri non destinati all’erogazione dei LEA si pone in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano e viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l’art. 117, terzo comma, Cost.”.

La modulazione degli effetti temporali delle pronunce

Altro strumento decisorio sperimentato soprattutto con riferimento alle decisioni "che costano", nelle quali cioè il ripristino della legalità costituzionale determina conseguenze economico-finanziarie, è quello della modulazione degli effetti nel tempo delle proprie sentenze. Questa tipologia decisoria consente di tener conto dei riflessi finanziari della pronuncia di accoglimento, consentendo di **limitarne la retroattività**, disponendo che gli effetti della stessa si producano non già, come di consueto, dal momento dell'entrata in vigore della norma incostituzionale, ma **a partire da un momento successivo, così da contenere i costi a carico dell'erario** che ne derivino.

La Corte costituzionale ha ben spiegato che "Il ruolo affidato a questa Corte come custode della Costituzione nella sua integralità impone di evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sentenza n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa. Per evitare che ciò accada, è compito della Corte modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro" (**Corte cost., sentenza n. 10 del 2015**).

Sentenza n. 10 del 2015

La **sentenza n. 10 del 2015 (sulla c.d. *Robin tax***) è significativa: la Corte riconosce l'incostituzionalità dell'"addizionale" (o meglio la "maggiorazione d'aliquota" dell'IRES).

La Corte afferma però anche un principio di "**gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che impongano rilevanti oneri a carico del bilancio statale**. Ciò vale *a fortiori* dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 88 del 2014). **L'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale** dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, e successive modificazioni, **determinerebbe, infatti, uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea** e internazionale...".

Poiché, "**nella specie, l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe anzitutto una grave violazione dell'equilibro di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.**", la Corte limita la retroattività degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità ("gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui sopra devono, nella specie e per le ragioni di stretta necessità sopra esposte, decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente decisione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica").

Il sindacato della Corte sulle scelte allocative delle risorse

Occorre infine ricordare come la giurisprudenza costituzionale abbia affermato la propria competenza a sindacare le **scelte allocative di risorse contenute nelle leggi di bilancio**, in quanto **rientranti "nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte"**.

Così, quando la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte, che aveva irragionevolmente destinato alle Province fonti di finanziamento insufficienti "per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento", impedendo così agli enti territoriali di "rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate" (sent. n. 10 del 2016).

E' sulla considerazione per le esigenze di garanzia dei diritti sociali che la Corte fonda la propria censura alle scelte di bilancio effettuate dal legislatore.

I rimedi avverso l'inattuazione dei diritti sociali nel diritto comunitario

Anche a livello sovranazionale la giurisprudenza ha contribuito a enucleare misure *lato sensu* sanzionatorie avverso l'inadempimento del legislatore nazionale all'obbligo di adottare misure di tutela sociale.

Con la **sentenza *Francovich*, nel 1991** la Corte di giustizia CEE ha arricchito la tutela europea dei diritti con uno strumento sino ad allora inedito: la **responsabilità dello Stato per danni derivanti da inerzia legislativa.** Si tratta di uno strumento elaborato **per il caso dell'inadempimento all'obbligo del legislatore nazionale di attuare una direttiva comunitaria** dotata di efficacia diretta. Ed è ai nostri fini interessante rilevare come nel caso che ha dato origine alla pronuncia si sia trattato proprio di un intervento **volto ad attuare diritti sociali "che costano"**: la direttiva inattuata (dall'Italia) poneva infatti a carico degli Stati membri l'obbligo di predisposizione di un sistema istituzionale di garanzie per i lavoratori subordinati per il caso di insolvenza del datore di lavoro (direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, 80/987/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro).

Rilevanza del tema in ottica PNRR

Il tema è di grande attualità, considerata la mole di obblighi di attuazione che incombe sul legislatore nazionale a seguito degli interventi europei messi in campo per stimolare la ripresa a seguito dell'emergenza pandemica che, dal 2020, ha duramente colpito il contesto economico-sociale dei Paesi membri dell'Unione. Tra questi, occorre menzionare *in primis* il c.d. *Next Generation EU* (NGEU), programma straordinario di investimenti elaborato dalla Commissione Ue, tradottosi, in Italia, nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Gli obblighi posti al legislatore riguardano *in primis* l'attuazione dei diritti sociali, essendo una delle priorità trasversali del PNRR costituita proprio dall'obiettivo dell'inclusione sociale, onde conseguire una maggiore equità di genere, territoriale, generazionale

Parte 3

Garanzia dei diritti sociali e costo dei diritti nell'attuazione del regionalismo differenziato

Attuazione dei diritti sociali e esigenze di finanza pubblica tra Stato e enti territoriali

Un profilo importante riguardante l'effettività dei diritti sociali a fronte delle esigenze di finanza pubblica, è quello relativo alle **relazioni intercorrenti tra Stato e enti territoriali.** Questi ultimi giocano un **ruolo fondamentale nell'assicurare effettività in concreto ai diritti sociali, data la loro vicinanza ai cittadini**; ed è infatti a questi che la Costituzione principalmente affida le funzioni amministrative che valgono a tradurre le norme astratte in concrete prestazioni.

L'assetto di ripartizione delle competenze tra livelli di governo delineato dal Titolo V della Parte II della Costituzione riformato nel 2001, a oltre venti anni dalla sua introduzione, ha ampiamente mostrato le sue **criticità**, riguardanti tanto l'allocazione delle competenze legislative quanto di quelle amministrative.

Si pensi all'importante “correttivo” introdotto dalla Corte costituzionale con la dottrina della c.d. **attrazione in sussidiarietà** secondo cui la necessità di esercizio unitario delle funzioni in una determinata materia, che porta (in base all'art. 118, 1 Cost.) ad allocare la relativa competenza amministrativa a livello statale, determina l'attrazione della stessa a livello statale anche quanto alla competenza legislativa. Correttivo che è valso a limitare le incongruenze derivanti dal discutibile (e sinanche erroneo) affidamento di alcune materie di particolare importanza e rilievo strategico (es. infrastrutture, fonti di energia, …) alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, piuttosto che a quella esclusiva statale (**Corte cost., sent. n. 303 del 2003**).

L'attuazione del c.d. regionalismo differenziato

Un tema molto discusso è quello dell'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., che, stabilendo che alle Regioni che lo richiedano possano essere attribuite “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” in alcune materie (altrimenti affidate alla competenza legislativa statale), introduce la possibilità di un regionalismo c.d. differenziato.

La prospettiva desta perplessità, soprattutto con riferimento al timore della sottrazione allo Stato delle competenze in materie relative ai diritti sociali, in considerazione delle differenze che si potrebbero determinare tra Regioni in ordine alla loro effettiva garanzia, recando il **rischio di una “secessione” economica, politica, culturale della parte “ricca” del Paese**.

Il ddl 2024 e i LEP

Per questo l'attenzione è oggi concentrata sulla definizione di quei **livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che non possono che essere assicurati unitariamente dallo Stato in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.**

A tal fine il **disegno di legg**e attualmente in discussione in Parlamento, all'**art. 1,** dispone che "l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ***è consentita subordinatamente [...] alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*** **[...] che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, e nel rispetto dei princìpi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. ***Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti*** **su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale,** per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un**'equa ed efficiente allocazione delle risorse** e il **pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali**".

Segue.

La questione si intreccia e dipende strettamente da quella relativa alle **risorse finanziarie disponibili**: per questo **il disegno di legge stabilisce che il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato,** non soltanto, come si è detto, **dopo la determinazione dei LEP**, **ma anche "dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio"**. E, **qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni "solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie** volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale [...] coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio".

Il ddl intende dunque scongiurare che dall'attuazione del regionalismo differenziato derivino inaccettabili discriminazioni tra Regioni in ordine alla garanzia dei livelli essenziali dei diritti sociali. Tuttavia è evidente che **il costo dei diritti non può non influire sulla definizione dei LEP**. Non essendo le risorse infinite, l'elenco delle prestazioni essenziali da assicurare uniformemente su tutto il territorio nazionale non può dunque che includerne alcune, escludendone altre.

Conclusione

Dall'esperienza riguardo all'attuazione della lettera *m)* del comma 2 dell'art. 117 Cost. (che prevede la competenza esclusiva statale in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale") si è potuto rilevare in concreto come la garanzia statale dei livelli essenziali si sia concentrata su alcuni diritti "classici", come quello alla salute e all'istruzione, mentre sia stata (sinora) assente in altre materie relative a diritti "che costano", come quelli connessi al diritto alla salute, quali assistenza ad anziani, disabili, drogati, …, proprio a causa dell'ingente impegno economico (oltre che organizzativo) richiesto per la loro garanzia.

Nonostante le evidenti difficoltà, il percorso di attuazione del regionalismo differenziato, soprattutto per essersi strutturalmente intrecciato con quello di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, offre "una eccellente occasione per ripensare al nostro regionalismo nel suo insieme", avviandosi verso un esito che, lungi dal realizzare una secessione delle Regioni più ricche, coincida invece con la prospettiva di una migliore attuazione dello stato sociale in tutte le Regioni.

Storia, organizzazione e funzioni della Corte dei conti europea (ECA)

Compendium of keywords

Prof.ssa Vanessa Manzetti

CURIA RATIONUM

EUROPEAN COURT OF AUDITORS

Coordinator: Prof. Vanessa Manzetti

https://nexgen-pfi.sp.unipi.it/

"Non c'è futuro per i popoli europei se non nell'Unione."

"Niente è possibile senza gli uomini, e niente dura senza le istituzioni."

"Non ci sarà pace in Europa finché gli stati continueranno a basarsi sulle rispettive sovranità nazionali."

Cit. Jean Monnet

Indice

- **I-**La storia e l' evoluzione della Corte dei conti europea (ECA);
- **II-**Organizzazione della Corte dei conti europea(ECA);
- **III-**Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);
- **IV-**Missione e ruolo della Corte dei conti europea(ECA);
- **V-**Controllo della Corte dei conti europea(ECA);
- **VI-**Glossario.

I-La storia e l' evoluzione della Corte dei Conti europea (ECA);

Predecessori della corte

- Dalla nascita della comunità europea, nata il 25 marzo 1957, quando sei Stati (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) firmarono i trattato di Roma, che entrarono in vigore il 1° gennaio 1958, dando così vita effettiva alla Comunità economica europea (abbreviata in CEE) nel 1958, questo compito era svolto dalla **"Commissione di Controllo"** (cfr. art 206 tr. CEE), un consiglio di audit, che non disponeva dei poteri necessari per garantire un controllo adeguato di un bilancio in rapida espansione.

I-La storia e l' evoluzione della Corte dei Conti europea (ECA);

Inquadramento storico generale

- La Corte dei Conti Europea è stata istituita in un periodo in cui la comunità europea voleva accrescere la propria responsabilità democratica nei confronti dei propri cittadini.
- Negli anni '70 ebbero luogo alcuni avvenimenti importanti, come l'estensione dei poteri del parlamento europeo in materia di controllo del bilancio e il finanziamento integrale del bilancio dell'unione europea mediante risorse proprie.

I-La storia e l' evoluzione della Corte dei Conti europea (ECA);

Nascita della Corte dei conti europea

- È stata istituita con il Trattato di Bruxelles il 22 Luglio 1975, ma è entrata in funzione nell' Ottobre del 1977 a Lussemburgo.

I-La storia e l' evoluzione della Corte dei Conti europea (ECA);

Il ruolo del Trattato di Maastricht

- Solo nel 1992, grazie al Trattato di Maastricht ottiene la qualifica di istituzione dell'Unione europea.
- Infatti si introduce l'obbligo di pubblicazione di una dichiarazione annuale dei conti dell'Unione. sull'affidabilità e la regolarità

I-La storia e l' evoluzione della Corte dei Conti europea (ECA);

L'ECAestende il proprio mandato di audit

- Il ruolo dell'ECA è stato ulteriormente ribadito e rafforzato nel 1999 con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, che ha confermato l'indipendenza della Corte e ne ha esteso i poteri di audit ad altri settori di intervento dell'UE.
- Il trattato ha chiarito il ruolo della Corte dei Conti europea nella lotta contro le frodi e le ha consentito di ricorrere presso la Corte di giustizia per difendere le proprie prerogative in caso di infrazione da parte di altre istituzioni dell'UE.

I-La storia e l' evoluzione della Corte dei Conti europea (ECA);

L'evoluzione di ECAin relazione all'estensione dell'UE

- Con l'evoluzione dell'UE, anche la struttura della Corte dei Conti europea si è modificata. Dai 9 Membri e 120 agenti nel 1977, la Corte è passata oggi a 27 membri (in cinque Sezioni) e conta quasi 900 agenti, provenienti da tutti gli Stati membri, che svolgono compiti operativi e amministrativi.
- Quale organismo di audit di pari livello rispetto alle istituzioni superiori di controllo nazionali (ISC), cheopera negli Stati membri e al di fuori delle frontiere dell'UE, l' ECA vuole essere all'avanguardia in materia di audit del settore pubblico, collaborando con altre ISC alla definizione di princìpi e buone pratiche di audit.

I-La storia e l' evoluzione della Corte dei Conti europea (ECA);

La Corte dei Conti europea oggi

- Fin da quando ha iniziato ad operare, nel 1977, la Corte dei conti europea ha cercato di contribuire al miglioramento della gestione finanziaria dell'UE producendo documenti di qualità elevata in grado di rispecchiare gli sviluppi a livello UE e le mutate esigenze dei diretti interessati.
- Nel corso di questi anni, l'UE ha accolto nuovi Stati membri, ha ricevuto nuove responsabilità, ha incrementato il suo bilancio e ha dato vita a nuovi organismi a livello europeo. Il lavoro dell' ECA ha tenuto conto di tutti questi elementi, che trovano riscontro nei documenti da essa prodotti.

II-Organizzazione della Corte dei Conti europea (ECA);

- La Corte dei Conti europea è un organo collegiale composto di 27 Membri, uno per ogni Stato membro, i quali sono nominati dal Consiglio, previa consultazione con il Parlamento europeo, per un periodo di sei anni, rinnovabile.
- I Membri eleggono al loro interno un Presidente per un periodo di tre anni, rinnovabile.

II-Organizzazione della Corte dei Conti europea (ECA);

Le sezioni e i comitati

- La Corte dei Conti europea è suddivisa in cinque Sezioni, a cui sono assegnati i Membri e il personale incaricato degli audit. I Membri di ogni Sezione eleggono un decano per un mandato di due anni, rinnovabile. Ciascuna sezione ha due ambiti di competenza:
- l'adozione delle relazioni speciali, delle relazioni annuali specifiche e dei pareri e
- la preparazione delle relazioni annuali sul bilancio dell'UE e sui Fondi europei di sviluppo, che verranno adottati dall'intero collegio della Corte dei Conti europea.
- Il collegio dei 27 Membri dell' ECA si riunisce circa due volte al mese per discutere ed adottare documenti quali le principali pubblicazioni annuali dell' ECA, ossia le relazioni sul bilancio generale dell'UE e sui Fondi europei di sviluppo. Il Comitato per il controllo della qualità dell'audit è composto dal Membro responsabile del controllo della qualità dell'audit e da altri due Membri facenti parte di una delle cinque sezioni della Corte dei Conti europea. Si occupa delle politiche, dei princìpi e della metodologia di audit dell' ECA, del supporto all'audit, dello sviluppo e del controllo di qualità dell'audit. Il Comitato amministrativo è composto dai decani delle Sezioni, dal Presidente della Corte dei Conti europea, dal Membro responsabile per le relazioni istituzionali ed il Membro responsabile del controllo della qualità degli audit. Si occupa di tutte le questioni amministrative e delle decisioni riguardanti la comunicazione e la strategia.

II-Organizzazione della Corte dei Conti europea (ECA);

Il presidente

- La Corte dei conti europea è diretta da un Presidente, che è eletto dal collegio fra i suoi stessi Membri, per un periodo di tre anni, rinnovabile. Il Presidente svolge un ruolo di primus inter pares – primo tra pari. Presiede le riunioni della Corte e vigila sull'attuazione delle decisioni della Corte e sulla corretta gestione dell'istituzione e delle sue attività.

- Tony Murphy, il Membro irlandese dell' ECA, è stato eletto 12° presidente della Corte dei conti europea.

II-Organizzazione della Corte dei Conti europea (ECA);

Il collegio

- I Membri della Corte dei conti europea, dopo essere stati designati dai rispettivi Stati membri, sono nominati dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo.

  Sono nominati per un periodo di sei anni, rinnovabile.

  Esercitano le loro funzioni in piena indipendenza e nell'interesse generale dell'Unione europea.

- Oltre a fare parte del collegio, i Membri sono assegnati ad una delle cinque Sezioni della Corte dei Conti europea. Adottano relazioni di audit e pareri, e prendono decisioni in merito a questioni strategiche e amministrative più ampie. Ciascun Membro è inoltre responsabile di compiti specifici, principalmente in materia di audit. Il lavoro di audit che porta alla stesura di una relazione è svolto dai revisori della Corte dei Conti europea, coordinati da un Membro assistito dal proprio Gabinetto. Il Membro presenta la relazione alla Sezione e/o alla Corte dei conti europea e, successivamente all'adozione, al Parlamento europeo, al Consiglio e alle altre parti interessate, nonché ai media.

II-Organizzazione della Corte dei Conti europea (ECA);

Il segretario generale

- Il Segretario generale è l'agente di grado più elevato dell'istituzione ed è nominato dall' ECA per un periodo di sei anni, rinnovabile. È responsabile della gestione del personale e dell'amministrazione nei settori delle "Risorse umane, finanze e servizi generali", dell'"Informazione, ambiente di lavoro e innovazione" e della "Traduzione e servizi linguistici".
- Il Segretario generale è anche responsabile del segretariato della Corte dei Conti europea.

II-Organizzazione della Corte dei Conti europea (ECA);

Il personale dell'ECA

- Il personale della Corte dei conti europea è composto da circa 900 agenti ripartiti tra servizi di audit, traduzione ed amministrazione. Il personale incaricato dell'audit possiede qualifiche ed esperienze professionali molto varie, acquisite sia nel settore pubblico che in quello privato, che spaziano dalla pratica contabile alla gestione finanziaria, all'audit interno ed esterno, al diritto e all'economia.
- L' ECA dispone di traduttori per le 23 lingue ufficiali dell'UE, grazie ai quali le sue pubblicazioni possono essere lette dai cittadini dell'UE nella versione linguistica che preferiscono. Come in tutte le altre istituzioni dell'UE, il personale della Corte dei Conti europea è composto da cittadini di tutti gli Stati membri ai quali, in qualità di funzionari dell'UE, si applica lo statuto del personale dell'Unione europea.

II-Organizzazione della Corte dei Contieuropea (ECA);

Le direzioni della Corte dei Conti europea

- La Corte dei Conti europea è divisa in dieci direzioni con compiti amministrativi e di audit da cui, in base agli incarichi, vengono formate di volta in volta équipe flessibili per utilizzare al meglio le risorse e sviluppare

  adeguate competenze.
- La Corte dei Conti europea applica una politica di pariopportunità e occupa una proporzione quasi uguale diuomini e donne all'interno del proprio personale. Sin dal 1977, la Corte è orgogliosa di aver costituito un organico professionale, motivato ed esperto, dedicato alla tutela degli interessi finanziari dei cittadini dell'UE.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

Norme di riferimento

- In riferimento alla Corte dei Conti europea, vi sono due tipologie di norme:
- Dirette(Sez. 7 del TFUE): Artt. 285-286-287 TFUE
- Indirette: Artt. 319-322-325 TFUE.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

Art. 285 TFUE

- ***"La Corte dei conti assicura il controllo dei contidell'Unione essa è composta da un cittadino di ciascuno Stato membro. I suoi membri esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione." (TFUE, articolo 285-ex art.246 del TCE).***
- Il TFUE attribuisce alla Corte dei compiti europea il compito principale di assicurare il controllo dei conti dell'Unione, con il duplice obiettivo di migliorare la gestione finanziaria e informare i cittadini europei sull'impiego dei fondi pubblici da parte delle autorità responsabili della loro gestione.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

Art. 286 TFUE

- 1.I membri della Corte dei conti sono scelti tra personalità che fanno o hanno fatto parte,nei rispettivi Stati, delle istituzioni di controllo esterno o che posseggono una qualifica specifica per tale funzione. Essi devono offrire tutte le garanzie d'indipendenza.
- 2. I membri della Corte dei conti sono nominati per un periodo di sei anni. Il Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, adotta l'elenco dei membri, redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. Il mandato dei membri della Corte dei conti è rinnovabile.I membri designano tra loro, per tre anni, il presidente della Corte dei conti. Il suo mandato è rinnovabile.
- 3. Nell'adempimento dei loro doveri, i membri della Corte dei conti non sollecitano ne accettano istruzioni da alcun governo ne da alcun organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni.
- 4. I membri della Corte dei conti non possono, per la durata delle loro funzioni, esercitare alcun'altra attività professionale, remunerata o meno. Fin dal loro insediamento, i membri della Corte dei conti assumono l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla loro carica ed in particolare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

Art. 286 TFUE

- 5. A parte rinnovamenti regolari e i decessi, le funzioni dei membri della Corte dei conti cessano individualmente per dimissioni volontarie o per dimissioni d'ufficio dichiarate dalla Corte di giustizia conformemente alle disposizioni del paragrafo 6.L'interessato è sostituito per la restante durata del mandato.Salvo il caso di dimissioni d'ufficio, i membri della Corte dei conti restano in carica fino a quando non si sia provveduto alla loro sostituzione.
- 6. I membri della Corte dei conti possono essere destituiti dalle loro funzioni oppure essere dichiarati decaduti dal loro diritto alla pensione o da altri vantaggi sostitutivi soltanto se la Corte di giustizia constata, su richiesta della Corte dei conti, che essi non sono più in possesso dei requisiti necessari o non soddisfano più agli obblighi derivanti dalla loro carica.
- 7. Il Consiglio fissa le condizioni di impiego, in particolare stipendi, indennità e pensioni, del presidente e dei membri della Corte dei conti. Esso fissa altresì tutte le indennità sostitutive di retribuzione.
- 8. Le disposizioni del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea applicabili ai giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea sono applicabili anche ai membri della Corte dei conti.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

Art. 287 TFUE

- 1. La Corte dei conti esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione.
  Esamina del pari i conti di tutte le entrate e le spese di ogni organo o organismo creato dall'Unione, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame.La Corte dei conti presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni, che è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Detta dichiarazione può essere completata da valutazioni speci fiche per ciascuno dei settori principali dell'attività dell'Unione.
- 2. La Corte dei conti controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria.
  Nell'esercitare tale controllo, essa riferisce in particolare su ogni caso di irregolarita.Il controllo delle entrate si effettua in base agli accertamenti ed ai versamenti delle entrate all'Unione. Il controllo delle spese si effettua in base agli impegni ed ai pagamenti.Tali controlli possono essere effettuati prima della chiusura dei conti dell'esercizio di bilancio considerato.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

Art. 287 TFUE

- 3. Il controllo ha luogo tanto sui documenti quanto, in caso di necessita, sul posto, presso le altre istituzioni dell'Unione, nei locali di qualsiasi organo o organismo che gestisca le entrate o le spese per conto dell'Unione e negli Stati membri, compresi i locali di persone fisiche o giuridiche che ricevano contributi a carico del bilancio. Il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo o, se queste non hanno la necessaria competenza, con i servizi nazionali competenti. La Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza. Tali istituzioni o servizi comunicano alla Corte dei conti se intendono partecipare al controllo.Le altre istituzioni dell'Unione, gli organi o organismi che gestiscono le entrate o le spese per conto dell'Unione, le persone fisiche o giuridiche che ricevono contributi a carico del bilancio e le istitu zioni nazionali di controllo o, se queste non hanno la necessaria competenza, i servizi nazionali competenti trasmettono alla Corte dei conti, a sua richiesta, i documenti e le informazioni necessari all'espletamento delle sue funzioni.Per quanto riguarda l'attività della Banca europea per gli investimenti in merito alla gestione delle entrate e delle spese dell'Unione, il diritto della Corte di accedere alle informazioni in possesso della Banca è disciplinato da un accordo tra la Corte, la Banca e la Commissione. In mancanza di un accordo, la Corte ha tuttavia accesso alle informazioni necessarie al controllo delle entrate e delle spese dell'Unione gestite dalla Banca.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

Art. 287 TFUE

- 4. Dopo la chiusura di ciascun esercizio, la Corte dei conti stende una relazione annuale. Questa è trasmessa alle altre istituzioni dell'Unione ed è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, accompagnata dalle risposte delle istituzioni alle osservazioni della Corte dei conti.La Corte dei conti può inoltre presentare in ogni momento le sue osservazioni su problemi parti colari sotto forma, tra l'altro, di relazioni speciali e dare pareri su richiesta di una delle altre istituzioni dell'Unione.Essa adotta le relazioni annuali, le relazioni speciali o i pareri a maggioranza dei membri che la compongono. Ha tuttavia la possibilità di istituire nel suo ambito delle sezioni per adottare talune categorie di relazioni o di pareri, alle condizioni previste nel suo regolamento interno. Essa assiste il Parlamento europeo e il Consiglio nell'esercizio della loro funzione di controllo dell'esecuzione del bilancio.La Corte dei conti stabilisce il proprio regolamento interno. Tale regolamento è sottoposto all'approvazione del Consiglio.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

In particolare

- In base al trattato, la Corte dei conti europea esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione europea e di ogni organo o organismo da essa creato, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame. La Corte dei Conti europea presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione concernente l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle operazioni su cui si basano tali conti, che è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Detta dichiarazione può essere completata con valutazioni specifiche per ciascuno dei principali settori di attività dell'Unione.
- L' ECA esamina la legittimità e la regolarità di tutte le entrate e spese ed accerta la sana gestione finanziaria. Nell'esercitare tale controllo, essa riferisce in particolare su ogni caso di irregolarità.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

In particolare

- Dopo la chiusura di ciascun esercizio, la Corte dei conti europea stende una relazione annuale che è trasmessa alle altre istituzioni dell'UE ed è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, accompagnata dalle risposte delle istituzioni alle osservazioni della Corte.
- La Corte dei conti europea può inoltre presentare in ogni momento le sue osservazioni su problemi particolari sotto forma di relazioni speciali e dare pareri su richiesta di una delle altre istituzioni dell'Unione.
- La Corte dei conti europea assiste il Parlamento europeo e il Consiglio nell'esercizio della loro funzione di controllo dell'esecuzione del bilancio.
- Per quanto riguarda la Banca centrale europea, la funzione di audit della Corte dei Conti europea si limita ad un esame dell'efficienza operativa della gestione della BCE (articolo 27 del protocollo n. 4 al trattato).

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

Art. 319 TFUE – esecuzione del bilancio e scarico

- 1. Il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. A tale scopo esso esamina, successivamente al Consiglio, i conti, il bilancio finanziario e la relazione di valutazione di cui all'articolo 318, la relazione annuale della Corte dei conti, accompagnata dalle risposte delle istituzioni controllate alle osservazioni della Corte stessa, la dichiarazione di affidabilità di cui all'articolo 287, paragrafo 1, secondo comma, nonché le pertinenti relazioni speciali della Corte.
- 2. Prima di dare atto alla Commissione, o per qualsiasi altro fine nel quadro dell'esercizio delle attribuzioni di quest'ultima in materia di esecuzione del bilancio, il Parlamento europeo può chiedere di ascoltare la Commissione sull'esecuzione delle spese o sul funzionamento dei sistemi di controllo finanziario. La Commissione fornisce al Parlamento europeo, su richiesta di quest'ultimo, tutte le informazioni necessarie.
- 3. La Commissione compie tutti i passi necessari per dar seguito alle osservazioni che accompagnano le decisioni di scarico ed alle altre osservazioni del Parlamento europeo concernenti l'esecuzione delle spese, nonché alle osservazioni annesse alle raccomandazioni di scarico adottate dal Consiglio.La Commissione, su richiesta del Parlamento europeo o del Consiglio, sottopone relazioni in merito alle misure adottate sulla scorta di tali osservazioni e in particolare alle istruzioni impartite ai servizi incaricati dell'esecuzione del bilancio. Dette relazioni sono trasmesse altresì alla Corte dei conti.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

Art. 322 TFUE – adozione regole finanziarie

- 1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione della Corte dei conti, adottano mediante regolamenti:
- a) le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti;
- b) le regole che organizzano il controllo della responsabilità degli agenti finanziari, in particolare degli ordinatori e dei contabili.
- 2. Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e della Corte dei conti, fissa le modalità e la procedura secondo le quali le entrate di bilancio previste dal regime delle risorse proprie dell'Unione sono messe a disposizione della Commissione e determina le misure da applicare per far fronte eventualmente alle esigenze di tesoreria.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

Art. 325 TFUE – lotta contro la frode

- 1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
- 2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.
- 3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

III-Il quadro giuridico della Corte dei conti europea(ECA);

Art. 325 TFUE – lotta contro la frode

- 4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.
- 5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo.

IV-Missione e ruolo della Corte dei conti europea(ECA)

- La missione della Corte dei conti europea è di contribuire a migliorare la gestione finanziaria dell'UE, promuovere la trasparenza e il rispetto dell'obbligo di rendere conto della gestione dei fondi UE e fungere da custode indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione. Il ruolo della Corte dei Conti europea, quale revisore esterno indipendente dell'UE, è di verificare che i fondi UE siano correttamente registrati, riscossi e spesi in modo ottimale e conformemente alla normativa applicabile.

IV-Missione e ruolo della Corte dei conti europea(ECA)

- Il revisore esterno indipendente dell'UE
- Quale revisore esterno dell'UE, l' ECA contribuisce a migliorarne la gestione finanziaria, promuove la trasparenza e il rispetto dell'obbligo di rendere conto della gestione dei fondi dell'UE e funge da custode indipendente degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione.
- La Corte dei conti europea verifica se il bilancio dell'Unione europea sia stato correttamente eseguito e se i fondi dell'UE siano stati correttamente riscossi e spesi in modo legittimo e conformemente ai princìpi della sana gestione finanziaria.
  Dal momento che l'Europa si trova ad affrontare sfide sempre più impegnative ed è sottoposta a crescenti pressioni in materia di finanze pubbliche, il ruolo della Corte dei Conti europea riveste una crescente importanza.

IV-Missione e ruolo della Corte dei conti europea(ECA)

- **Revisore esterno**
- Nelle società democratiche, ai fini di un controllo e di un processo decisionale efficaci, è fondamentale disporre di informazioni complete, accurate e prontamente reperibili sull'esecuzione di bilancio e sull'attuazione delle politiche. Tali informazioni contribuiscono a promuovere la sana gestione finanziaria e consentono di rendere conto dell'operato dell'UE. Come gli Stati membri, l'UE ha bisogno di un revisore esterno che funga da guardiano indipendente degli interessi finanziari dei propri cittadini.
- **"Guardiano finanziario" dell'UE**
- Dal momento che l'Europa si trova ad affrontare sfide sempre più impegnative ed è sottoposta a crescenti pressioni in materia di finanze pubbliche, il ruolo della Corte dei conti europea riveste una crescente importanza. L' ECA mette in guardia sui rischi, fornisce garanzie sulla gestione dei fondi dell'UE, offre indicazioni ai responsabili delle politiche dell'UE su come migliorare la gestione delle finanze pubbliche e fa in modo che i cittadini europei sappiano come vengono spesi i loro soldi. Ciò costituisce l'essenza stessa del contributo della Corte dei Conti europea al rafforzamento della legittimità democratica e alla sostenibilità dell'Unione europea.

V-Il controllo della Corte dei conti europea(ECA);

L'importanza del controllo finanziario

- Controllo finanziario che è diverso:
- dal **controllo giurisdizionale**, che nell'ambito dell'ordinamento europeo è affidato alla Corte di giustizia
- dal **controllo politico**, affidato al Parlamento europeo, e in una certa misura anche al Consiglio.
- La Corte dei Conti europea **non** è una magistratura in senso stretto (n.b. importante differenza con la Corte dei Conti italiana) e i relativi componenti hanno un mandato temporalmente limitato, come nel caso della Corte di giustizia.

V-Il controllo della Corte dei conti europea(ECA);

L'importanza del controllo sulle entrate e sulle spese

- La Corte dei conti europea **esamina i conti di tutte le entrate e le spese** dell'Unione, [nonché] di ogni organo o organismo creato dall'Unione, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame (art. 287 TfUE).
- Tale controllo, come si approfondirà, si esercita innanzitutto sotto un profilo di carattere economico-sostanziale, valutando cioè la sana gestione finanziaria, nonché – secondo l'*addendum* operato col Trattato di Maastricht – sotto un profilo di carattere giuridico-formale, attraverso lo strumento della **déclaration d'assurance** (DAS).

V-Il controllo della Corte dei conti europea(ECA);

I parametri del controllo

- I **parametri di controllo** cui la Corte dei conti europea deve attenersi sono:
- la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese, è legata all'accertamento che le operazioni contabili di entrata e di spesa, sul fronte tanto della competenza quanto della cassa, rispettino le norme dell'ordinamento dell'unione europea che ne regolano l'esercizio.
- Secondo l'art. 140 del regolamento finanziario UE "l'esame da parte della Corte dei conti della legittimità e della regolarità delle entrate e delle spese è effettuato rispetto ai trattati, al bilancio, al presente regolamento, alle modalità di esecuzione e a tutti gli atti emanati in esecuzione dei trattati".

V-Il controllo della Corte dei conti europea(ECA);

La sana gestione finanziaria

- **La sana gestione finanziaria, concetto che include i principì di economia, efficienza ed efficacia, definito nell'articolo 30, paragrafo 2, del regolamento finanziario:**
- *"Secondo il principio dell'economia, le risorse impiegate dall'istituzione nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualita appropriate e al prezzo migliore. Secondo il principiò dell'efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti.*
- *Secondo il principiò dell'efficacia, gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi."*

V-Il controllo della Corte dei conti europea(ECA);

Il ruolo della cooperazione

- Nello svolgimento del Controllo l' ECA può avvalersi anche delle istituzioni superiori di controllo (istituzioni nazionali di controllo): il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo.
- La Corte dei conti europea e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri **cooperano** in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza.

V-Il controllo della Corte dei conti europea(ECA);

Esplicazione del controllo

- **L'attività di controllo** si esplica attraverso:
- la **relazione annuale** su ciascun esercizio finanziario, che deve essere accompagnata dalle risposte delle istituzioni alle osservazioni della Corte dei conti europea.
- **le relazioni speciali**, le quali non hanno una periodicità prestabilita (essendo presentabili in ogni momento), riguardanti problemi particolari.
- **N.B.** Le osservazioni contenute nelle Relazioni (annuali e speciali) della Corte dei conti europea **non hanno di per sé valore di prova** in un'eventuale controversia, ma costituiscono comunque un **"indizio qualificato"** (sentenza CGCE, sez. V, 12 maggio 1998, nella causa C-366/95 Landbrugsministeriet, in Racc., 1998, I- 2661).
- **Il controllo della Corte dei conti europea " a supporto" del Parlamento UE.**

V-Il controllo della Corte dei conti europea(ECA);

La relazione annuale

- La relazione annuale di attività della Corte dei conti europea fornisce una sintesi dei risultati e dei conseguimenti più importanti ottenuti dalla Corte dei Conti europea nel corso dell'anno, evidenziando così i tratti salienti dell' attività di controllo.
- In questo modo si favoriscono le buone pratiche e la trasparenza dell' azione dell' ECA.
- Infatti per raggiungere il maggior numero possibile di lettori, la relazione di attività sull'esercizio 2016 è disponibile in 23 lingue dell'Unione in un formato stampabile (pdf) e in versioni online con navigazione ottimizzata (html).

V-Il controllo della Corte dei conti europea(ECA);

Analisi complessiva

- La Corte dei Conti europea è l'istituzione che funge custode delle finanze dell'UE.
- Oltre ad illustrare in relazioni, pareri e altre pubblicazioni le risultanze del lavoro di audit, nelle relazioni annuali di attività vengono informazioni complessive sull' ECA .
- Infatti oltre i dati statistici delle attività svolte e dei risultati conseguiti, viene rese pubblica tutta la documentazione, che è stata di supporto per l' attività della Corte dei Conti europea.

V-Il controllo della Corte dei conti europea(ECA);

La relazione speciale

- Le **relazioni speciali** presentano le risultanze di audit di conformità e di controlli di gestione selezionati su specifici
  settori di spesa o di intervento dell'UE o su temi relativi al bilancio e alla gestione.
- Le relazioni speciali vengono inserite in appositi grafici (TABELLE) che riproducono:
- Il numero di relazione e l' anno **(NUMERO SR)**;
- Oggetto della valutazione (TITOLO);
- Risposta affermativa o negativa sul quesito che l' ECA si pone(ITALIA SI O NO).

VI-Glossario

Indice

- Audit;
- Autorità di gestione e gestione generale;
- Bilancio dell' UE;
- Comitato di sorveglianza;
- Dichiarazione di affidabilità;
- Discarico ed errore;
- Finanziamento retroattivo;
- Gestione concorrente e diretta;
- Grandi progetti;
- Impatto;
- Irregolarità;
- Livello di errore stimato;
- Performance;
- Procedura democratica del bilancio;
- Quadro finanziario pluriennale;
- Relazioni;
- Risorse proprie del bilancio;
- Sana gestione finanziaria;
- Valutazione.

VI-Glossario

Audit

- Il lavoro di *audit* della Corte dei Conti europea è incentrato sulla rendicontazione finanziaria dell'UE, nonché sull'esecuzione del bilancio e l'attuazione delle politiche dell'UE. Come le altre istituzioni superiori di controllo, l' ECA espleta tre diversi tipi di audit: **audit finanziario**, **audit di conformità** e **controllo sulla gestione**. Ciascun tipo di audit ha obiettivi diversi e cerca di rispondere a quesiti diversi. Singoli audit possono comportare una o più tipologie di audit diverse.
- **Audit finanziario:**
- Quesiti di audit tipici: I rendiconti finanziari dell'UE sono completi ed esatti (affidabili)? Presentano un'immagine fedele della situazione finanziaria, dei risultati e dei flussi di cassa per l'esercizio, conformemente alla normativa applicabile in materia di informativa finanziaria?
- **Audit di conformità**
- Quesiti di audit tipici: Le operazioni relative alle entrate e alle spese dell'UE sono calcolate correttamente e rispettano il quadro normativo applicabile?
- **Controllo sulla gestione**
- Quesiti di audit tipici: I fondi UE sono stati utilizzati in modo ottimale sotto il profilo del rapporto costi/benefici? Sono stati utilizzati meno fondi possibili (economia)? I risultati sono stati ottenuti con meno risorse possibile (efficienza)? Gli obiettivi della spesa o della politica sono stati conseguiti (efficacia)?

VI-Glossario

Autorità di gestione e direzione generale

- **Autorità di gestione:** Organismo designato dallo Stato membro a livello nazionale, regionale o locale che sottopone all'approvazione della Commissione il programma operativo e che è responsabile della sua successiva gestione e attuazione.

- **Direzione generale (DG):** Dipartimento della Commissione europea.

  Le direzioni generali che rilevano ai fini del presente audit sono la DG Politica regionale e la DG Mobilità e trasporti.

VI-Glossario

Il bilancio dell'UE

- Il bilancio annuale stabilisce tutte le spese e le entrate dell'Unione europea relative a un esercizio. Assicura il finanziamento dei programmi e delle azioni dell'UE in tutti i settori d'intervento dell'UE, ad esempio agricoltura, ricerca, politica regionale, ecc. Il bilancio annuale garantisce inoltre che l'UE riceva le entrate necessarie a finanziare le proprie spese. Il bilancio annuale dell'UE - entrate e spese - deve essere in pareggio. [Il bilancio dell'UE e quindi lo strumento che traduce le politiche europee in realtà concrete. In particolare finanzia le azioni che gli Stati membri non possono finanziare da soli o che è possibile finanziare a costi inferiori riunendo le risorse].

VI-Glossario

Comitato di sorveglianza

- **Comitato di sorveglianza:** Comitato che si riunisce annualmente per valutare l'efficacia e la qualità dell'attuazione dell'assistenza fornita, presieduto da un rappresentante dello Stato membro o dell'autorità di gestione. Un rappresentante della Commissione partecipa ai lavori del comitato con funzione consultiva.

VI-Glossario

Dichiarazione di affidabilità

- **Dichiarazione di affidabilità (DAS)** :dichiarazione della Corte dei conti europea rilasciata annualmente e diretta al Parlamento europeo e al Consiglio.
- Contiene il giudizio di audit dell' ECA sull'affidabilità dei conti di tutte le entrate e spese dell'UE e sulla regolaritàe legittimitadelle operazioni su cui sono basati tali conti.
- Altrimenti nota come "DAS", dall'acronimo francese per déclaration d'assurance.

VI-Glossario

Discarico ed errore

- **Discarico:** decisione con cui il Parlamento europeo, sulla base di una raccomandazione del Consiglio e della relazione annuale e *dichiarazione di affidabilità* della Corte dei Conti europea, attesta che la Commissione ha assolto al proprio compito di dare esecuzione ad un dato bilancio e di averlo chiuso.
- **Errore:** *Irregolarità* dovuta al mancato rispetto di disposizioni giuridiche e contrattuali.

VI-Glossario

Finanziamento retroattivo

- **Finanziamento retroattivo:** Sostituzione di progetti inizialmente proposti per essere attuati mediante un cofinanziamento UE con progetti di rimpiazzo. Questi ultimi sono progetti che sono stati già finanziati, e a volte già ultimati, con fondi nazionali: essi sostituiscono quelli originariamente inclusi nel programma operativo ma che hanno subito ritardi o sono stati abbandonati.

VI-Glossario

Gestione concorrente e diretta

- **Gestione concorrente: m**odalitadì esecuzione del bilancio dell'UE in cui la Commissione, a differenza di quanto avviene nella gestione diretta, delega compiti di esecuzione agli Stati membri, mantenendo la responsabilità finale. Gli Stati membri trasferiscono i fondi ai beneficiari e ai destinatari (finali) attraverso gli organismi pagatori, nel caso dei pagamenti della politica agricola e di sviluppo rurale e attraverso le autoritàdi gestione, nel caso dei pagamenti di altri settori a gestione concorrente). Spetta agli Stati membri istituire un sistema di gestione e controllo conforme alle disposizioni normative, accertandosi che il sistema funzioni efficacemente e prevenga, individui e corregga le irregolarita.̀
- **Gestione diretta:** gestione (selezione dei contraenti, attribuzione di sovvenzioni, trasferimento di fondi, attivita di monitoraggio, ecc.) di un fondo o di un programma attuata direttamente dalla Commissione contrariamente a quanto avviene nella gestione concorrente.

VI-Glossario

Grandi progetti

- **Grande progetto:** Un progetto comprendente un insieme di lavori economicamente indivisibili che svolgono una funzione tecnica precisa e hanno obiettivi chiaramente definiti, il cui costo totale considerato al fine di determinare l'importo della partecipazione dei fondi supera i 50 milioni di euro.
- I grandi progetti sono cofinanziati dal FESR e disciplinati dal regolamento (CE) n. 1260/1999 sui fondi strutturali.

VI-Glossario

Impatto

- **Impatto:** nella valutazione della performance, le conseguenze socio economiche a lungo termine rilevabili dopo un dato periodo successivo al completamento di un progetto o un programma.

VI-Glossario

Irregolarità

- **Irregolarità:** azione o omissione che determina una inosservanza delle norme dell'UE (o altre norme applicabili) e che ha un impatto potenzialmente pregiudizievole sugli interessi finanziari dell'UE. Le irregolarità possono essere il risultato di errori veri e propri commessi dai beneficiari o dalle autorità responsabili dell'esecuzione dei pagamenti.

  Un'irregolarità commessa deliberatamente potrebbe costituire una frode. (cfr. anche errore)

VI-Glossario

Livello di errore stimato

- **Livello di errore stimato** migliore stima annua degli errori relativi ad una classe di pagamenti eseguita dalla Corte dei Conti europea. Il livello di errore stimato è calcolato sulla base dei risultati delle verifiche svolte su un campione rappresentativo di operazioni. È espresso come percentuale di pagamenti errati sul valore totale dei pagamenti. Detta percentuale si colloca, con una probabilità del 95 %, all'interno di un *intervallo di affidabilità* definito da un limite inferiore e da un limite superiore.
- **Pareri** illustrano la posizione della Corte dei Conti europea in merito ad atti normativi nuovi o aggiornati che incidono in misura rilevante sulla gestione finanziaria dell'UE.

VI-Glossario

Performance

- **Performance:** misura in cui i progetti o i programmi applicano i principi della sana gestione finanziaria.

VI-Glossario

Programmi comunitari

- **Programmi comunitari:** sono linee di finanziamento gestite direttamente dalla Commissione europea che, attraverso le sue Direzioni Generali (DG) o Agenzie Esecutive, si occupa della pubblicazione delle linee programmatiche e dei bandi, della selezione dei progetti e del loro monitoraggio, erogando i fondi ai beneficiari senza ulteriori passaggi intermedi. Nonostante questi programmi siano definiti "a gestione diretta", i link forniti non si riferiscono soltanto ai siti web delle Direzioni Generali della Commissione europea competenti in materia, ma anche a quelli di alcune Agenzie da essa distinte. Benché le Direzioni Generali rappresentino attori- chiave nel processo di gestione dei programmi comunitari, questo può coinvolgere anche: - Le Agenzie dell'Unione europea, ovvero entità giuridicamente separate dalle istituzioni europee e istituite per eseguire compiti specifici in determinati ambiti quali la pubblicazione dei bandi, la selezione delle proposte, il monitoraggio delle relative attività e l'informazione ai beneficiari.

VI-Glossario

Tipologie di programmi

- **Programma a preventivo:** documento redatto da un paese partner e approvato dalla Commissione europea, contenente un programma di lavoro. Indica le attività da svolgere, le risorse finanziarie, umane e materiali richieste per la loro esecuzione e le procedure da seguire.
- **Programma di investimenti:** di uno Stato membro, approvato dalla Commissione. Si presenta come un insieme coerente di priorità,che comprendelemisurenel'ambitodelequaliiprogettiverranno cofinanziati per la durata settennale del *quadro finanziario pluriennale*.
- **Regolarita:** misura in cui le *operazioni* sono state eseguite conformemente alla normativa applicabile e ai contratti.

VI-Glossario

Procedura democratica del bilancio

- Il bilancio èadottato seguendo una procedura democratica:
- `eèp prearato dalla Commissione europea (l'organo esecutivo dell'UE),
- viene poi discusso e approvato dal Consiglio dell'UE (che rappresenta gli Stati membri, compresa l'Italia) e dal Parlamento europeo (dove i deputati eletti democraticamente rappresentano l'Italia).
- Una volta adottato, ègestito congiuntamente dagli Stati membri dell'UE e dalla Commissione o direttamente dalla Commissione.

VI-Glossario

Quadro finanziario pluriennale

- **Il quadro finanziario pluriennale :** è un programma di spesa che fissa gli importi massimi annui che l'UE può spendere in diversi settori di attività in un determinato periodo (di solito sette anni). Quindi getta le basi per le priorità politiche dell'UE per sette anni. Gli Stati membri dell'UE - all'unanimità - hanno adottato sistema di programmazione finanziaria che va per un periodo di sette anni. Attualmente abbiamo il sistema di programmazione 2014-2020 (in passato: 2007-2013, 2000- 2006
....).
- Per il periodo di finanziamento 2014-2020 l'UE intende realizzare gli obiettivi della strategia di crescita Europa 2020, concentrandosi su ciò di cui l'Europa ha bisogno per superare la crisi economica e finanziaria. Il quadro finanziario pluriennale traduce in termini finanziari e giuridici le priorità politiche stabilite dall'UE e dagli Stati Membri: definisce i settori strategici di intervento (rubriche), fissa gli importi annui massimi di spesa per ciascuna rubrica.

VI-Glossario

Relazioni

- **Relazioni:** la Corte pubblica i risultati dei propri lavori di *audit* in una serie di relazioni – relazioni annuali, relazioni annuali specifiche e relazioni speciali – in base al tipo di audit svolto.

VI-Glossario

Tipologie di relazioni

- **Relazioni annuali:** contengono i risultati degli audit finanziari e di conformità concernenti il bilancio dell'Unione europea e i Fondi europei di sviluppo. Includono le dichiarazioni di affidabilità annuali e riguardano anche aspetti relativi alla performance e alla gestione di bilancio.
- **Relazioni speciali:** presentano le risultanze di audit di conformità e di controlli di gestione selezionati su specifici settori di spesa o di intervento dell'UE o su temi relativi al bilancio e alla gestione.
- **Relazioni annuali specifiche:** presentano i risultati degli audit finanziari annuali delle agenzie dell'UE, degli organismi decentrati e delle imprese comuni.
- **Relazioni di audit:** le relazioni di audit della Corte dei Conti europea enunciano in maniera chiara e concisa le constatazioni, le conclusioni e le raccomandazioni dell' ECA, assieme alle risposte delle entità controllate. Esse contribuiscono ad assicurare la trasparenza del processo di audit e forniscono un importante contributo alla catena di responsabilità dell'UE. Le relazioni dalla Corte dei Conti europea sono utilizzate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nell'ambito della procedura annuale di discarico, per far sì che i responsabili della gestione del bilancio dell'UE rispondano del loro operato.

VI-Glossario

Risorse proprie del bilancio

- Il bilancio dell'UE è finanziato in larga misura dalle «**risorse proprie**», che hanno tre fonti:
- 1) i dazi doganali sulle importazioni provenienti dai paesi extra UE e i contributi nel settore dello zucchero;
- 2) una piccola parte dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) applicata nell'UE;
- 3) i contributi di ogni Stato membro, direttamente proporzionali alla sua quota di reddito nazionale lordo (RNL) dell'UE, che sono la principale fonte di entrate per il bilancio dell'UE (circa 80%).

VI-Glossario

Sana gestione finanziaria

- **Sana gestione finanziaria:** concetto che include i princìpi di economia, efficienza ed efficacia, definito nell'articolo 30, paragrafo 2, del regolamento finanziario: "Secondo il princìpio dell'economia, le risorse impiegate dall'istituzione nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore. Secondo il princìpio dell'efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti. Secondo il principiò dell'efficacia, gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi."

VI-Glossario

Valutazione

- **Valutazione** :concernente l'efficacia, l'efficienza, la coerenza, la pertinenza e il valore aggiunto UE di un singolo intervento dell'UE.

VI-Glossario

Tipologie di valutazione

- **Valutazione intermedia:** valutazione dei principali aspetti dell'attuazione del quadro finanziario pluriennale fino ad un dato momento, tenendo conto della situazione economica al momento della valutazione e delle prospettive economiche (l'ultima èstata pubblicata nel 2016).
- **Valutazione specifica:** valutazione di ciascuno dei principali settori di attivitàdell'UE, che accompagna la *dichiarazione di affidabilità* dell' ECA ai sensi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei Conti europea considera valutazioni specifiche i capitoli della sua relazione annuale contenenti una valutazione della regolarita di una rubrica del *quadro finanziario pluriennale*, della gestione finanziaria e di bilancio e della performance.

TEACHING 1

26 ottobre 2023

A brief history of the European Court of Auditors and its control of the sound Financial management of the EU budget

Eduardo Ruiz García

INTOSAI Development Initiative

INDICE

- Gli origini delle corte dei conti: dal medioevo alle rivoluzione borghese

- Le istituzioni superiori di controllo in 2023

- INTOSAI et l´iniziativa per lo sviluppo (IDI)

- La Corte dei conti europea
  - antecedenti, nascita e trasformazione
  - organizzazione
  - missione e compiti
  - attività & perspettive
  - il lavoro di audit della Corte in pratica

Gli origini delle corte dei conti: dal medioevo alle rivoluzione borghese

Le comte Jean Bérenger (1767-1850), conseiller d'État,

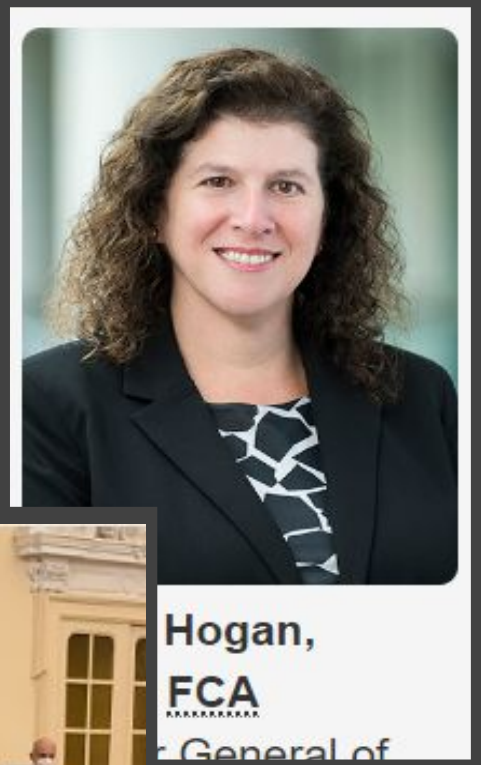
Le istituzioni superiori di controllo in 2023

Le istituzioni superiori di controllo in 2023

Che cosa fa una ISC:

- ✔ **Control giurisdizionale**
- ✔ **Audit**:
  - Finanziario / certificazione dei conti
  - Conformità / regolarità
  - Di gestione / “performance”
- ✔ **Pareri**
- ✔ **Altri**
  - controllo preventivo, consulente...

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA



Le istituzioni superiori di controllo in 2023

Diversi modelli:

- **<u>Competence</u>**: amministrative / giurisdizionale
- **<u>Composizione</u>**: unipersonale/collegiale
- **<u>Posizione</u>:** legislativo/ altri poteri
- Centralizzate / decentralizzate

INTOSAI et l´iniziativa per lo sviluppo (IDI)

Experientia Mutua Omnibus Prodest

- ✔ Fondata nel 1953
- ✔ Organizzazione non governativa
- ✔ Status consultivo Nazioni Unite
- ✔ 195 membri titolari
- ✔ 5 Membri associati e
- ✔ 2 membri affiliati

INTOSAI et l´iniziativa per lo sviluppo (IDI)

Obiettivi strategici

- Standard professionali
- Sviluppo delle capacità
- Condivisione delle conoscenze
- Massimizzare il valore dell'INTOSAI

https://www.intosai.org/

INTOSAI et l´iniziativa per li sviluppo (IDI)

https://www.idi.no/

INTOSAI et l´iniziativa per li sviluppo (IDI)

La Corte dei conti europea

- antecedenti, nascita e trasformazione
- organizzazione
- missione e compiti
- attività & perspettive
- Il lavoro di audit della Corte in pratica

La Corte dei conti europea: antecedenti, nascita e trasformazione

1975 – Trattato di Bruxelles

- Istituzione della Corte
- La Corte inizia l'attività

1977

- La Corte diventa un'istituzione dell'UE
- Introduzione della Dichiarazione di affidabilità (DAS)

1992 – Trattato di Maastricht

- Rafforzamento dell'indipendenza della Corte
- Estensione dei poteri di controllo ad ulteriori settori d'intervento

1997 – Trattato di Amsterdam

- Nuovo processo di adozione delle relazioni
- Facoltà di rilasciare DAS e valutazioni specifiche per i principali settori di intervento

2001 – Trattato di Nizza

- RA ai parlamenti nazionali
- La relazione annuale è trasmessa simultaneamente al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali

2007 – Trattato di Lisbona

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ DI PISA

La Corte dei conti europea: organizzazione

Missione e compiti

- la Corte si accerta che l'UE tenga una contabilità adeguata, applichi correttamente le norme finanziarie a cui è soggetta e che le politiche e i programmi dell'UE conseguano gli obiettivi perseguiti assicurando un impiego proficuo delle risorse;
- contribuisce a migliorare la gestione finanziaria dell'UE e promuove il rispetto dell'obbligo di rendiconto e la trasparenza;
- segnala i possibili rischi, fornisce garanzie, evidenzia carenze e successi e offre orientamenti ai responsabili delle politiche e ai legislatori dell'UE;
- presenta osservazioni e raccomandazioni al Parlamento europeo, al Consiglio, ai governi e ai parlamenti nazionali, nonché al grande pubblico.

Missione e compiti

Il ruolo e i compiti della Corte
sono definiti agli articoli 285, 286 e 287
del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

Verifica se **le politiche e i programmi** dell'UE raggiungano gli **obiettivi** prefissati

Esamina i conti di **tutte le entrate e le spese** dell'UE nonché delle agenzie e degli organismi decentrati della stessa

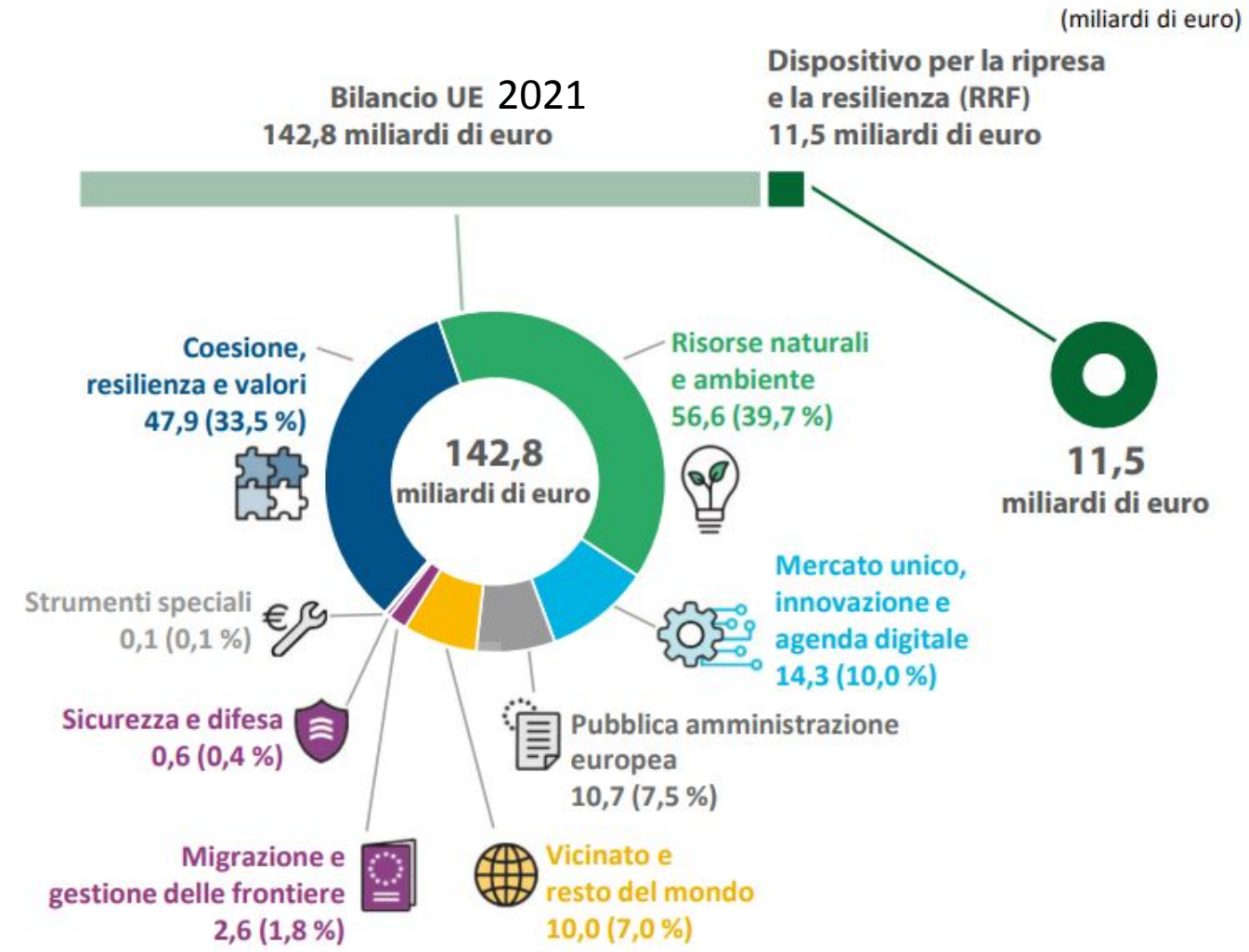
Formula **pareri** su richiesta di una delle istituzioni dell'UE e redige documenti di analisi di propria iniziativa

Accerta **la sana gestione finanziaria**

Assiste il Parlamento europeo e il Consiglio fornendo relazioni di audit utili alla **procedura di discarico**

Rilascia una **dichiarazione sull'affidabilità** dei conti e sulla legittimità e regolarità delle operazioni che ne sono alla base

La Corte dei conti europea: attività & perspettive



Fonte: Corte dei conti europea.

La Corte dei conti europea: attività & perspettive

Fondi europei di sviluppo (FES)

Agenzie e altri organismi dell'UE, come le imprese comuni

Banca europea per gli investimenti e Fondo europeo per gli investimenti

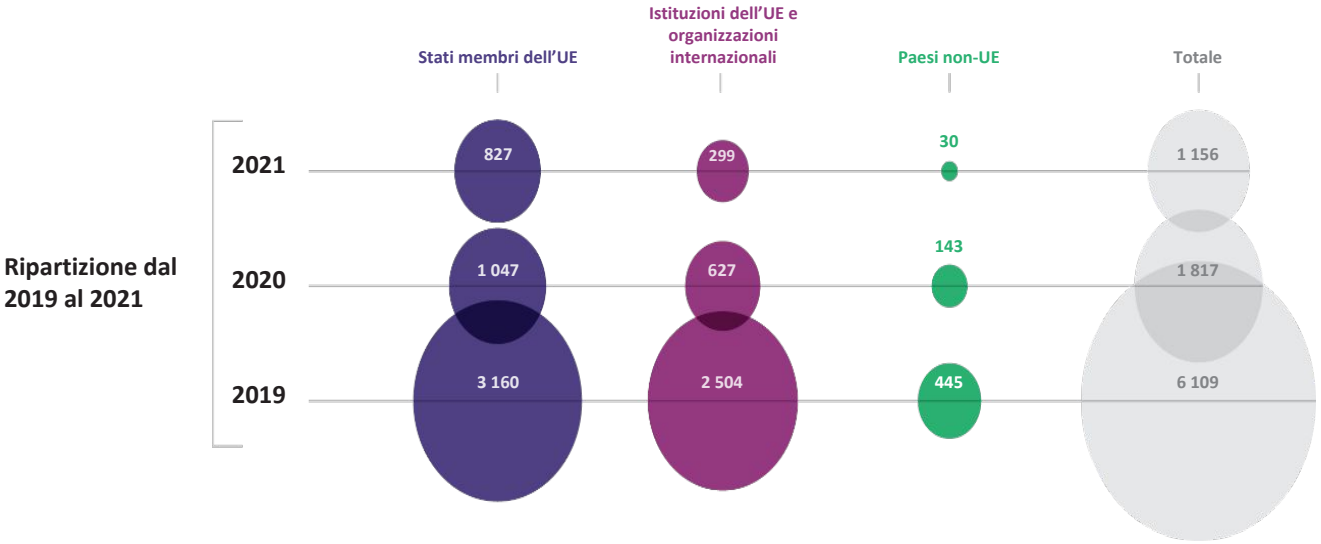
Banca centrale europea

Operazioni di assunzione ed erogazione di prestiti dell'UE
(ad esempio, il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria)

Meccanismo di vigilanza unico e meccanismo di risoluzione unico

Il lavoro di audit della Corte in pratica

1 156 giorni di controlli in loco nel 2021



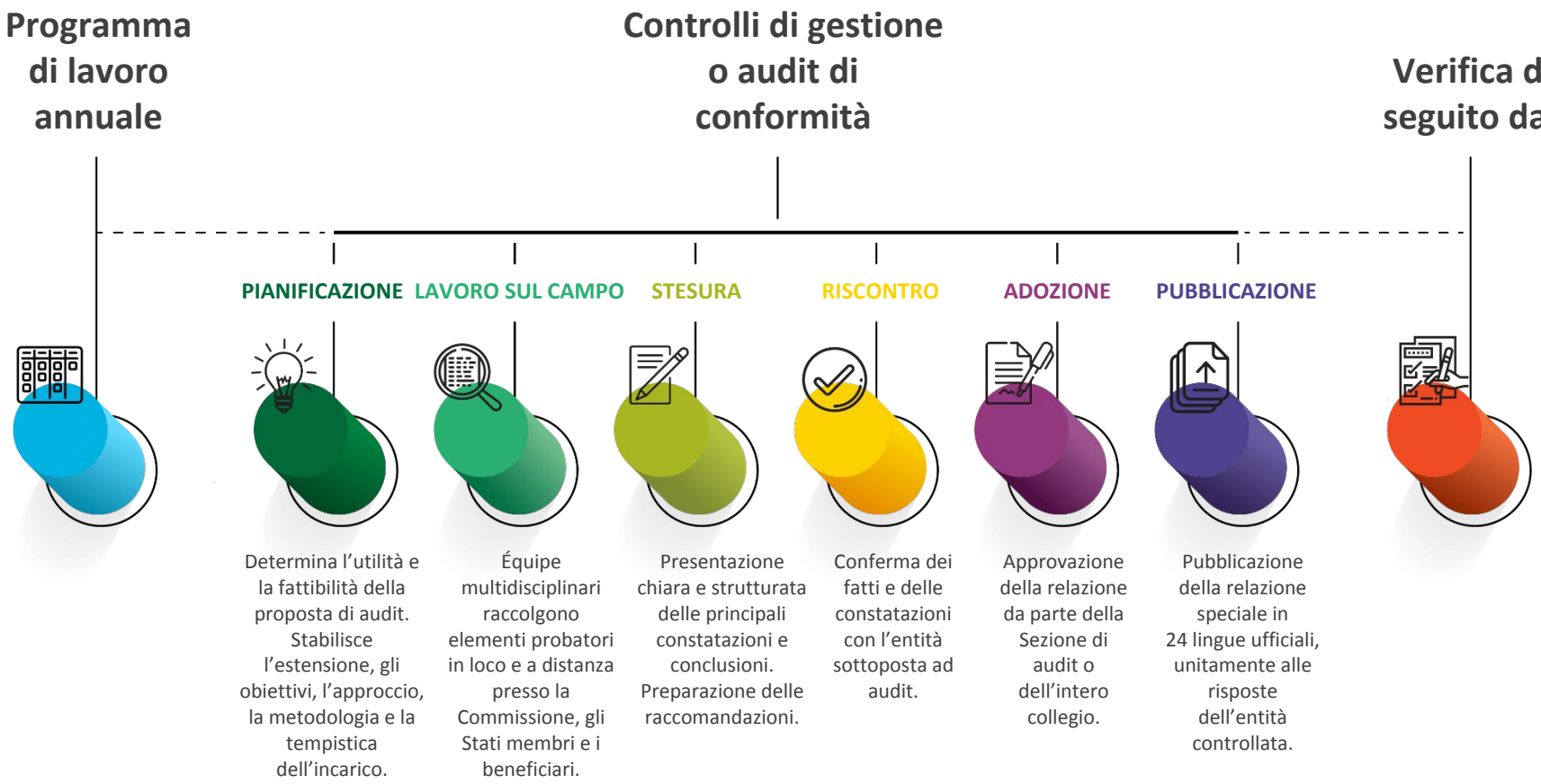
La maggior parte delle visite di audit viene svolta negli **Stati membri** e presso le **istituzioni dell'UE** (comprese le agenzie e gli organismi decentrati sull'intero territorio dell'UE).

Gli auditor della Corte possono altresì recarsi in paesi non appartenenti all'UE, nonché presso **organizzazioni internazionali** quali l'OCSE e l'ONU.

Rispetto agli anni precedenti alla pandemia, gli auditor della Corte hanno dedicato **ai controlli in loco molte meno giornate**, mentre hanno fatto maggior ricorso all'**audit a distanza** e **raccolto elementi probatori per via elettronica**.

Fonte: relazione di attività sul 2021.

Il lavoro di audit della Corte in pratica



Il lavoro di audit della Corte in pratica

Azioni esterne, sicurezza e giustizia

Relazione speciale 08/2021: "Il sostegno di Frontex alla gestione delle frontiere esterne non è stato, finora, abbastanza efficace"

La convenzione di Schengen ha creato uno spazio unico che consente la circolazione fra i paesi firmatari senza controlli alle frontiere interne. La sorveglianza e il controllo delle frontiere esterne sono essenziali per agevolare la libera circolazione delle persone e delle merci all'interno di questo spazio, cercando nel contempo di garantire la sicurezza interna e prevenire potenziali minacce alle frontiere. Nel 2016 a Frontex, divenuta l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, è stato conferito il potere di agevolare la gestione europea integrata delle frontiere ai confini esterni dell'UE, ambito che rimane di competenza degli Stati membri.

Nel 2019 i poteri dell'Agenzia sono stati ulteriormente rafforzati, mutandone il ruolo di supporto e di coordinamento in un ruolo operativo. Ciò ha comportato un aumento esponenziale delle risorse, con l'introduzione di un corpo permanente di 10 000 effettivi operativi entro il 2027 con un bilancio medio di 900 milioni di euro all'anno.

La Corte ha verificato se Frontex abbia svolto le proprie attività primarie in maniera efficace per contribuire all'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere. Ha inoltre esaminato in che misura fosse pronta ad adempiere al suo nuovo mandato ampliato.

La Corte ha constatato che il sostegno di Frontex agli Stati membri/ai paesi associati Schengen nella lotta contro l'immigrazione illegale e i reati transfrontalieri non era abbastanza efficace. Ha rilevato inoltre che Frontex non aveva pienamente attuato il proprio mandato del 2016 e ha evidenziato diversi rischi connessi al mandato del 2019.

La Corte ha raccomandato di: migliorare il quadro per lo scambio di informazioni e il quadro situazionale europeo; aggiornare e attuare il modello comune di analisi integrata dei rischi e garantire l'accesso ad altre fonti di informazione; sviluppare il potenziale della valutazione della vulnerabilità; migliorare la risposta operativa di Frontex; affrontare le sfide poste dal nuovo mandato di Frontex.

Il lavoro di audit della Corte in pratica

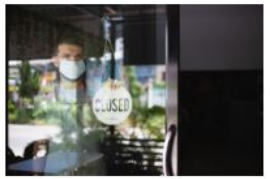
https://www.eca.europa.eu/it/

11/01/2023

Relazione speciale 01/2023: Strumenti per agevolare i viaggi all'interno dell'UE durante la pandemia di COVID-19

Altre lingue (23)

Vedi documento IT 4 MB



14/12/2022

Relazione speciale 27/2022: Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)

Altre lingue (23)

BG ES CS DA DE ET EL EN FR GA HR LV LT HU MT NL PL PT RO SK SL FI SV

Vedi documento IT 2 MB

12/12/2022

Relazione speciale 27/2022: Il sostegno dell'UE alla cooperazione transfrontaliera con i paesi limitrofi

2021

55 pubblicazioni

7 RELAZIONI ANNUALI
- Bilancio dell'UE (+ sintesi)
- Bilancio dell'UE – performance (+ sintesi)
- Fondi europei di sviluppo
- Agenzie dell'UE (41 + sintesi)
- Imprese comuni (+ sintesi)
- Scuole europee
- Passività potenziali SRB, Commissione e Consiglio

2 PARERI
- Riserva di adeguamento alla Brexit
- Regolamento sulla messa a disposizione delle risorse proprie

27 RELAZIONI SPECIALI
- Meccanismo di risoluzione unico: pianificazione della risoluzione
- Aiuti umanitari dell'UE all'istruzione
- Scambio di informazioni fiscali nell'UE
- Controlli doganali
- Infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici
- Chiusura degli strumenti finanziari del periodo 2007-2013
- Programmi spaziali dell'UE Galileo e Copernicus
- Sostegno di Frontex alla gestione delle frontiere esterne
- Disinformazione nell'UE
- Integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'UE
- Sostegno eccezionale ai produttori di latte dell'UE
- Principio "chi inquina paga"
- Antiriciclaggio
- Cooperazione nell'ambito di Interreg
- Diritti dei passeggeri aerei durante la pandemia di COVID-19
- Politica agricola comune e clima
- Cooperazione dell'UE con i paesi terzi in materia di riammissione
- Sorveglianza post-programma
- Europol e il traffico di migranti
- Utilizzo idrico sostenibile in agricoltura
- Finanziamenti per la biodiversità e la lotta contro i cambiamenti climatici nelle foreste dell'UE
- Finanza sostenibile
- Ridurre la grande corruzione in Ucraina
- Finanziamento basato sulla performance nella politica di coesione
- Sostegno dell'FSE per la lotta alla disoccupazione di lunga durata
- Regolarità della spesa nella politica di coesione dell'UE
- Sostegno dell'UE al turismo

5 ANALISI
- Risposta iniziale dell'UE alla COVID-19 sotto il profilo della sanità pubblica
- Interventi dell'UE per ovviare al problema delle scarse competenze digitali
- Contributi di paesi terzi
- Azione dell'UE e sfide esistenti in materia di rifiuti elettrici ed elettronici
- Analisi comparativa delle iniziative-faro nel settore dei trasporti a livello internazionale

6 RASSEGNE PRELIMINARI ALL'AUDIT
- Stato di diritto nei Balcani occidentali
- Ampliamento di Orizzonte 2020
- Mercato unico dei fondi di investimento
- Diritti dei passeggeri aerei durante la pandemia di COVID-19
- Statistiche europee affidabili
- Resilienza delle istituzioni dell'UE durante la pandemia di COVID-19

8 ALTRE PUBBLICAZIONI
- Strategia della Corte per il periodo 2021-2025
- Programma di lavoro per il 2021 e i mesi successivi
- Relazione di attività 2020
- Programma di lavoro per il 2022 e gli anni successivi
- Journal (3)
- Compendio di audit sulla risposta alla COVID-19

Il lavoro di audit della Corte in pratica:

Chi lavora

[Opportunità di lavoro | CORTE DEI CONTI EUROPEA (europa.eu)](#)

- ✔ Sete in Lussemburgo
- ✔ +/- 1000
- ✔ 27 (+) nazionalità
- ✔ Profili diversi
- ✔ Lingue straniere
- ✔ Diverse possibilità:
  - Concorso (EPSO)
  - Tirocini

[Homepage | EU Careers (europa.eu)](#)

© Schmitt-GlobalView

DIRITTO DEI CONTRATTI PUBBLICI.
I PRINCIPI

BERTELLI FRANCESCO

- PRIMA PARTE: introduttiva

-cos'è il diritto dei contratti pubblici;

-due classificazioni dei contratti pubblici;

-la fase pubblica di individuazione del contraente e la fase di diritto comune di esecuzione del contratto dopo la stipula;

-le procedure e le soglie (cenni);

SECONDA PARTE: i principi ed in particolare il principio di rotazione e di equivalenza

-inquadramento dei principi e loro spazio di applicazione: la discrezionalità amministrativa;

-il principio di rotazione e le sue deroghe;

-il principio di equivalenza delle offerte come caso di difficile bilanciamento tra il principio di accesso al mercato e il principio di parità di trattamento;

-il principio di proporzionalità: 3 esempi

- Principi di BUON ANDAMENTO e del RISULTATO: Il principio di buon andamento trova riconoscimento a livello costituzionale (art. 97); il principio del risultato è un principio recentemente introdotto nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D. lgs. 31 marzo 2023, n. 36) all'articolo 1. Il principio di buon andamento è il principio per cui i contratti devono soddisfare l'interesse pubblico. Il principio del risultato è una specificazione del principio di buon andamento ed è il principio per cui i contratti devono raggiungere il risultato concreto per cui sono stati stipulati. È un principio che introduce nell'ordinamento dei contratti pubblici un canone di concretezza e stimola le Amministrazioni ad un esercizio ampio della discrezionalità al di là delle formalità.
- Principi di IMPARZIALITA' e dell'ACCESSO AL MERCATO. Il principio di imparzialità, legato al principio di eguaglianza (art. 3), trova riconoscimento a livello costituzionale (art. 97). Il principio di accesso al mercato è un principio recentemente introdotto nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D. lgs. 31 marzo 2023, n. 36) all'articolo 3. Il principio di imparzialità è il principio per cui gli operatori economici devono essere trattati in modo imparziale senza disparità di trattamento. Il principio di accesso al mercato è una specificazione del principio di imparzialità ed è il principio per cui si devono consentire agli operatori economici pari possibilità di partecipare alle procedure e di aggiudicarsi i contratti pubblici.

- PRINCIPI di LEGALITA' e di TIPICITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA;
- PRINCIPIO DI AUTONOMIA CONTRATTUALE (Art. 8 Codice);
- PRINCIPIO DI ECONOMICITA';
- PRINCIPIO DI CONSERVAZIONE DELL'EQUILIBRIO CONTRATTUALE (art. 9 Codice);
- PRINCIPIO DI NON AGGRAVAMENTO DEL PROCEDIMENTO (cd. economia procedimentale);
- PRINCIPI DI PUBBLICITÀ e di TRASPARENZA;
- PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ (O ADEGUATEZZA O RAGIONEVOLEZZA);
- PRINCIPIO DI MOTIVAZIONE (art. 3, L. 241/90);
- PRINCIPI di BUONA FEDE (art. 5 Codice) e LEALE COLLABORAZIONE (Art. 1, L. 241/90);
- PRINCIPIO DI TEMPESTIVITA';
- PRINCIPIO DI LIBERA INIZIATIVA ECONOMICA (art. 41 Cost.)
- PRINCIPI DEL *FAVOR PARTECIPATIONIS*, DEL *FAVOR ADMISSIONIS*; e di TASSATIVITA' DELLE CAUSE DI ESCLUSIONE (art. 10 Codice);
- PRINCIPIO DI EQUIVALENZA DELLE OFFERTE;

IL P. DI PROPORZIONALITA': SUPERFLUO IL SOPRALLUOGO DELL'O.E. USCENTE

- La giurisprudenza ha avuto modo di precisare che il sopralluogo ha carattere di adempimento strumentale a garantire anche il puntuale rispetto delle ulteriori prescrizioni imposte dalla legge di gara e che l'obbligo di sopralluogo ha un ruolo sostanziale, e non meramente formale, per consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto. L'obbligo di sopralluogo, strumentale a una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi, è infatti funzionale alla miglior valutazione degli interventi da effettuare in modo da formulare, con maggiore precisione, la migliore offerta tecnica.
- Proprio in relazione alla funzione del sopralluogo, così come delineata dalla ricordata giurisprudenza, deve ammettersi che un simile obbligo è da considerarsi superfluo e sproporzionato allorché sia imposto ad un concorrente che sia gestore uscente del servizio, il quale per la sua stessa peculiare condizione si trova già nelle condizioni soggettive ideali per conoscere in modo pieno le caratteristiche dei luoghi in cui svolgere la prestazione oggetto della procedura di gara (Consiglio di Stato n. 6033/2020)

*COS'E' IL DIRITTO DEI CONTRATTI PUBBLICI. **DEFINIZIONE***

- IL DIRITTO DEI CONTRATTI PUBBLICI È QUELL'INSIEME DI REGOLE CHE DISCIPLINANO I CONTRATTI CHE LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI STIPULANO PER IL PERSEGUIMENTO DEGLI INTERESSI PUBBLICI;

-PROFILO SOGGETTIVO: una delle due parti del contratto è una PUBBLICA AMMINISTRAZIONE;

-PROFILO OGGETTIVO: i contratti che le Amministrazioni stipulano per perseguire L'INTERESSE PUBBLICO

- Alle Pubbliche Amministrazioni sono assegnate delle funzioni (delle «mission») e per le svolgimento di queste molto spesso si avvalgono di contratti pubblici (esternalizzazione).

LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- Il profilo soggettivo: assenza di una definizione legislativa univoca di Pubblica Amministrazione.
- Art. 1, comma 2 del D.lgs. 165/2001 (cd. Testo Unico Pubblico Impiego – TUPI) <<*PER AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE SI INTENDONO TUTTE LE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI, le COMUNITÀ MONTANE, E LORO CONSORZI E ASSOCIAZIONI, LE ISTITUZIONI UNIVERSITARIE, GLI ISTITUTI AUTONOMI CASE POPOLARI, LE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA E LORO ASSOCIAZIONI, TUTTI GLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI NAZIONALI, REGIONALI E LOCALI, LE AMMINISTRAZIONI, LE AZIENDE E GLI ENTI I DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.*>>
- Articolo 1, co. 1, lettera Q dell'Allegato I.1 al Codice: <<«amministrazioni aggiudicatrici», le amministrazioni dello STATO, GLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI, GLI ALTRI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI, GLI ORGANISMI DI DIRITTO PUBBLICO, LE ASSOCIAZIONI, UNIONI, CONSORZI, COMUNQUE DENOMINATI, COSTITUITI

L'ALTRA PARTE DEL CONTRATTO: L'OPERATORE ECONOMICO

- *FONTE EUROPEA: Considerando 14 Direttiva 24/2014/UE: <<È opportuno precisare che la nozione di «operatori economici» dovrebbe essere interpretata in senso ampio, in modo da comprendere qualunque persona e/o ente che offre sul mercato la realizzazione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi, a prescindere dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare. Pertanto imprese, succursali, filiali, partenariati, società cooperative, società a responsabilità limitata, università pubbliche o private e altre forme di enti diverse dalle persone fisiche dovrebbero rientrare nella nozione di operatore economico, indipendentemente dal fatto che siano «persone giuridiche» o meno in ogni circostanza.>>*
- FONTE INTERNA: Articolo 1, co. 1, lett. L del Codice: <<*qualsiasi persona o ente, anche senza scopo di lucro, che, a prescindere dalla forma giuridica e dalla natura pubblica o privata, può offrire sul mercato, in forza del diritto nazionale, prestazioni di lavori, servizi o forniture corrispondenti a quelli oggetto della procedura di evidenza pubblica;>>*

IL PROFILO OGGETTIVO: L'INTERESSE PUBBLICO

- Il profilo oggettivo
- Esempi

-tra le funzioni principali dell'Università vi sono la formazione degli studenti e la ricerca. Per consentire queste «Mission» servono anche tutta una serie di servizi accessori: le aule devono essere allestite (fornitura e posa in opera di beni) pulite (servizio di pulizia). Agli studenti sono garantiti punti di ristoro automatici e non (contratti di concessione di somministrazione di alimenti e bevande).

-Il Comune deve garantire che la città sia illuminata (es. impianti illuminazione pubblica) sia sicura (es. impianti di videosorveglianza) che sia garantito il servizio di trasporto scolastico; che le strade siano in buono stato; che i giardini pubblici siano ordinati; che siano garantiti servizi alla persona (servizi sociali) etc. etc.

 Mediamente il 15% del PIL degli stati europei transita per i contratti pubblici.

*LA NECESSITA' DI **ESTERNALIZZARE***

- L'Amministrazione può soddisfare l'interesse pubblico autonomamente attraverso la propria organizzazione e i propri dipendenti TUTTAVIA molto spesso le Amministrazioni sono tenute ad affidare all'esterno (operatori economici privati) contratti (pubblici) finalizzati al perseguimento dell'interesse pubblico.

-la prevalenza della logica del <<buy>> rispetto alla logica del <<make>>

LE RAGIONI:

-1-una delle ragioni più ovvie è che l'Amministrazione –in uno stato liberale- non ha la forza e la capacità di organizzare ogni tipologia di servizio, lavoro o fornitura;

-2-la concorrenza tra operatori economici privati dovrebbe produrre migliore qualità e prezzi migliori;

INQUADRAMENTO DEL DIRITTO DEI CONTRATTI PUBBLICI

- INQUADRAMENTO: una branca del diritto amministrativo, in quanto sistema di regole che disciplina l'esercizio del potere amministrativo nel rapporto con contraenti privati;
- Il diritto dei contratti pubblici: <<*un ossimoro apparente*>> *[F. Caringella].*

-*contratto:* il più tipico istituto del diritto civile (1321 C.C.) e il più tipico degli «atti di autonomia privata» cioè di auto-regolamentazione;

-*pubblico:* attributo che ci porta nell'ambito del diritto pubblico e quindi tipicamente nel campo dell'esercizio del potere autoritativo, unilaterale.

Il contratto pubblico ha quindi «due anime»: una privatistica e una pubblicistica. Come vedremo entrambe trovano i loro momenti di espressione; quella pubblicistica nella fase di individuazione dell'operatore economico aggiudicatario-contraente; quella privatistica a partire dalla fase della stipula del contratto.

FONTI PRINCIPALI

- FONTI EUROPEESPECIALI IN TEMA DI CONTRATTI PUBBLICI :

1. DIRETTIVE UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 (in fase di revisione*)

- FONTI INTERNE SPECIALI IN TEMA DI CONTRATTI PUBBLICI:

2. CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: D. lgs. 31 marzo 2023, n. 36 come modificato con D. lgs. 31.12.2024 n. 209 (cd. correttivo)

-D. lgs. 36/2023 ha riordinato in un unico Codice tutte le leggi speciali e gli orientamenti giurisprudenziali che si erano formati sul «vecchio» codice del 2016 (D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50)

- FONTI GENERALI SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO :

3. Legge 241 del 1990 (LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO)

-TUEL (Testo Unico degli Enti Locali) di cui al D. lgs. 267/2000

4. Codice civile e leggi speciali per la fase dell'esecuzione (dopo la stipula)

DUE CLASSIFICAZIONI

- 1. Classificazione dei contratti pubblici in relazione alla diversa <<natura>> del contratto

-appalto (art. 2, co. 1, lett. b, Allegato I.1 al Codice) (1655 codice civile);

-concessione (art. 2, co. 1, lett. c, Allegato I.1 al Codice);

-accordo quadro (art. 2, co. 1, lett. n, Allegato I.1 al Codice);

- 2. Classificazione dei contratti pubblici in relazione al loro <<contenuto>>

-lavori (es. costruzione edificio; ristrutturazione edificio)

-servizi (es. pulizie, ristorazione, trasporto scolastico);

-forniture (es. acquisto di beni informatici, acquisto pulmini);

TIPOLOGIE DI CONTRATTI PUBBLICI

(classificazione dei contratti pubblici in relazione alla diversa <<*natura*>> del contratto)

- APPALTO (art. 1655 C.C.) : <<*L'appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione [2082] dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro.*>>
- CONCESSIONE (art. 2, co. 1, Lett. C, Allegato I.1 al Codice) : <<*i contratti ...in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo*>>
- ACCORDO QUADRO (art. 2, co. 1, Lett. N, Allegato I.1 al Codice): <<*l'accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i*

CONCESSIONI

- L’elemento maggiormente qualificante le concessioni è che l’operatore economico si remunera, in toto o in parte, dall’utenza.
- Vi è quindi un maggior rischio dell’operatore economico (es. rischio di domanda) che prende il norme di RISCHIO OPERATIVO.

*IL CONTENUTO TIPICO DEI CONTRATTI PUBBLICI: **LAVORI, SERVIZI E FORNITURE***

(Classificazione dei contratti pubblici in relazione al loro <<*contenuto*>>)

- Esecuzione di LAVORI (es. costruzione di una scuola)
- Prestazione di SERVIZI (es. ristorazione scolastica; pulizie; trasporto scolastico, nido)
- FORNITURE di beni (es. acquisto pulmini)

 Distinzione non meramente teorica in quanto vi sono numerose disposizioni che si applicano soltanto ad una delle categorie suddette

Es. Lavori pubblici : disciplina speciale connessa alla progettazione, alla partecipazione (le SOA), all'esecuzione;

LE DUE CLASSIFICAZIONE SI INTRECCIANO. LA SCELTA DELLA P.A. E L'AUTONOMIA CONTRATTUALE

- ✔ Un appalto può avere ad oggetto lavori/servizi/forniture;
- ✔ Una concessione può avere ad oggetto lavori/servizi/forniture;
- ✔ Un accordo quadro può avere ad oggetto lavori/servizi/forniture;

SPETTA QUINDI ALL'AMMINISTRAZIONE SCEGLIERE (secondo discrezionalità) SE IMPOSTARE UN CONTRATTO COME APPALTO, CONCESSIONE O ACCORDO QUADRO IN RELAZIONE AL CASO CONCRETO. Esempio: Nido, trasporto scolastico.

Principio di autonomia contrattuale (*ART. 8 Codice: <<Nel perseguire le proprie finalità istituzionali le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge.>>)*

IL DIRITTO DEI CONTRATTI PUBBLICI E LE «FASI DELL'ACQUISTO»

- FASE DI INDIVIDUAZIONE DEL CONTRAENTE

-Fase regolata prevalentemente* dal DIRITTO PUBBLICO

-AL CONTRARIO DI UN PRIVATO CHE PUÒ SCEGLIERE LIBERAMENTE DI STIPULARE UN CONTRATTO CON TIZIO O CON CAIO L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA NON HA QUESTA LIBERTÀ IN QUANTO –SPENDENDO RISORSE PUBBLICHE- DEVE GARANTIRE:

a. IL BUON ANDAMENTO E IL RISULTATO: le risorse pubbliche devono essere spese per prestazioni di qualità;
b. LA PUBBLICITÀ E LA TRASPARENZA (cd. evidenza pubblica): i cittadini devono poter controllare come vengono spese le risorse pubbliche;
c. L'ACCESSO AL MERCATO E LA PARITÀ DI TRATTAMENTO: tutti gli operatori potenzialmente interessati a stipulare quel contratto devono messi nelle condizioni di presentare offerta
d. L'ECONOMICITÀ: le risorse pubbliche non devono essere sprecate.

- FASE DI ESECUZIONE DEL CONTRATTO: dopo la *STIPULA*: la stipula del contratto è il momento a partire dal quale si passa da un regime prevalentemente* regolato dal diritto pubblico ad un regime prevalentemente* regolato dal diritto comune.

A partire dalla stipula l'Amministrazione Pubblica opera come un Soggetto di Diritto Comune;

PERCHÉ HO SCRITTO 'PREVALENTEMENTE'? LE INTRUSIONI DEL DIRITTO CIVILE NELLA FASE PUBBLICISTICA DI INDIVIDUAZIONE DEL CONTRAENTE

- NELLA FASE DI INDIVIDUAZIONE DEL CONTRAENTE operano principalmente regole di diritto pubblico ma anche regole di diritto comune.

-ES. responsabilità pre-contrattuale (1337 CC) per violazione della PA della buona fede (articolo 5 del Codice): la PA annulla o revoca una gara prima della stipula. L'operatore economico in alcuni casi può chiedere alla PA il risarcimento dei danni connessi alla partecipazione alla gara.

PERCHÉ HO SCRITTO 'PREVALENTEMENTE'? LE NUMEROSE INTRUSIONI DEL DIRITTO PUBBLICO NELLA FASE ESECUTIVA

- NELLA FASE DI ESECUZIONE DEL CONTRATTO (dopo la stipula) operano principalmente regole di diritto privato ma anche numerose regole di diritto pubblico.

-ES. 1. vi sono numerose regole che incidono nel rapporto tra le parti contraenti tese a garantire il buon andamento del contratto. Ad esempio una serie di controlli e poteri di vigilanza obbligatori da parte della PA (principio di buon andamento e risultato). Queste norme nei rapporti tra privati non ci sono.

-ES. 2. i contratti stipulati possono essere modificati soltanto in casi tassativamente previsti (art. 120 Codice). Se una PA bandisce una gara da 1 milione di euro e poi, in sede esecutiva, apporta modifiche estendendo il valore del contratto fino a 3 milioni di euro risulterebbe evidentemente lesa la concorrenza. (principi di accesso al mercato, di parità di trattamento, di pubblicità e trasparenza).

- L’attività contrattuale della PA è caratterizzata da una struttura «bifasica». Al momento tipicamente procedimentale dell’evidenza pubblica segue un momento negoziale (M. S. Giannini).
- *<<Nella PRIMA FASE di scelta del contraente l’Amministrazione agisce [..] secondo predefiniti moduli procedimentali di garanzia per l’interesse pubblico, ancorché siano contestualmente presenti momenti di rilevanza negoziale, dovendo la PA tenere, in ogni caso, comportamenti improntati al rispetto, tra l’altro, delle regole della buona fede. Nella SECONDA FASE – che ha inizio con la stipulazione del contratto- l’amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte e agisce non nell’esercizio dei poteri amministrativi, bensì nell’esercizio della propria autonomia negoziale>>* (Sentenza Corte Costituzionale 23 novembre 2007, n. 401)

LA FASE DI INDIVIDUAZIONE DEL CONTRAENTE: COS'E' UNA «GARA»

- DEFINIZIONE: UN PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO TESO ALL'INDIVIDUAZIONE DELLA MIGLIORE OFFERTA (vale a dire l'offerta che meglio soddisfa l'interesse pubblico) SECONDO REGOLE PREDETERMINATE NEL BANDO (e negli atti di gara) DALL'AMMINISTRAZIONE in osservanza delle norme di legge.

-1-*[inquadramento generale]* un procedimento amministrativo: una sequenza ordinata di operazioni ed atti strumentale all'adozione del provvedimento finale (in questo caso: provvedimento di aggiudicazione). (il procedimento amministrativo è disciplinato dalla L. 241/90);

-2-*[finalità]:* individuazione della migliore offerta (vale a dire l'offerta che meglio soddisfa l'interesse pubblico);

-3- *[metodo]:* secondo regole predeterminate nel bando (*cd. lex specialis*);

Sulla base di quest'ultimo elemento la procedura di gara si distingue dal procedimento di affidamento diretto (vale a dire: il procedimento semplificato attraverso cui le Pubbliche Amministrazioni possono affidare contratti pubblici direttamente ad operatori economici senza una procedura di gara. L'affidamento diretto è ammesso soltanto per contratti di importo inferiore a 140.000 Euro per Servizi e Forniture e 150.000 Euro per lavori). Nell'affidamento diretto non c'è un insieme di regole predeterminate dall'Amministrazione sulla base delle quali gli operatori economici concorrono. Non c'è una <<competizione regolata>>; è l'Amministrazione a scegliere discrezionalmente.

- ✔ PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA' E NON AGGRAVEMENTO DEL PROCEDIMENTO (cd. economia procedimentale)

MACRO-FASI DELLA GARA IN GENERALE

MACRO-FASI:

-0- (fase propedeutica) Progettazione del contratto (il problema dell'» asimmetria informativa»: spesso le Amministrazioni esternalizzano anche la progettazione. Es. lavori)

-1- PUBBLICAZIONE BANDO con individuazione termine entro il quale presentare le offerte;

-2- Una volta scaduto il termine per presentare offerte: apertura buste ed ESAME OFFERTE sulla base di criteri di valutazione predeterminati nel bando al fine di individuare la migliore offerta (il provvedimento finale è il PROVVEDIMENTO DI AGGIUDICAZIONE);

-3- STIPULA (termina così la fase di diritto prevalentemente pubblico)

RIEPILOGO: 3 FASCE

1) SOPRASOGLIE EUROPEE

Procedure ex art. 71 (aperta, ristretta, etc.)

2) TRA SOTTOSOGLIA EUROPEA E SOGLIA PER AFFIDAMENTO DIRETTO

Procedura negoziata

3) SOTTO LA SOGLIA DELL'AFFIDAMENTO DIRETTO

Affidamento diretto

LE PROCEDURE

IL PRINCIPIO DI LEGALITA' E DI TIPICITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

la legge, in relazione agli importi, alla natura del contratto da affidare e al contenuto dello stesso, prevede diverse scansioni procedimentali tipizzate (cd. procedure di gara)

SOPRA-SOGLIA

-procedure cd. ordinarie-

-Procedura aperta - Articolo 71

-Procedura ristretta - Articolo 72

-procedure per contratti complessi-

nei quali l'Amministrazione richiede un apporto collaborativo del privato nella impostazione, definizione e costruzione del contratto da affidare

-Procedura competitiva con negoziazione - Articolo 73

-Dialogo competitivo - Articolo 74

-Partenariato per l'innovazione - Articolo 75

SOTTO-SOGLIA

-procedura negoziata (art. 50);

-affidamento diretto (art. 50);

LE SOGLIE EUROPEE (ART. 14)

- SOGLIE EUROPEE AL DI SOPRA DELLE QUALI OPERANO LE 'PROCEDURE SOPRA-SOGLIA' DI CUI AGLI ARTICOLI 71 E SS (Procedura aperta, ristretta, etc.).

a) euro 5.538.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;

b) euro 143.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle stazioni appaltanti che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato I alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014; se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da stazioni appaltanti operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato III alla direttiva 2014/24/UE (n.d.r. la precedente era euro 140.000);

c) euro 221.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da stazioni appaltanti sub-centrali; questa soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, quando gli appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato III alla direttiva 2014/24/UE (n.d.r. la precedente era euro 215.000);

d) euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e assimilati elencati all'allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE.

IL SOTTOSOGLIA

Principio di proporzionalità: per importi inferiori si prevedono procedure più semplici e con oneri di pubblicazione più snelli (ad. Es. non vi è necessità di pubblicare nella Gazzetta Europea)

AL DI SOTTO DELLE SOGLIE DI CUI ALLA SLIDE PRECEDENTE (individuate dall'articolo 14 del Codice) OPERANO:

- IL PROCEDIMENTO DI AFFIDAMENTO DIRETTO

-per lavori sotto i 150.000 Euro;

-per servizi e forniture sotto i 140.000 Euro;

- LA PROCEDURA NEGOZIATA

-per lavori tra i 150.000 Euro e la soglia europea (5.538.000)

-per servizi e forniture tra i 140.000 Euro e la soglia europea (a seconda dei casi di cui all'art. 14: 143.000, 221.000 o 750.000)

RIEPILOGO: 3 FASCE

1) SOPRASOGLIE EUROPEE

Procedure ex art. 71 (aperta, ristretta, etc.)

2) TRA SOTTOSOGLIA EUROPEA E SOGLIA PER AFFIDAMENTO DIRETTO

Procedura negoziata

3) SOTTO LA SOGLIA DELL'AFFIDAMENTO DIRETTO

Affidamento diretto

I CRITERI DI VALUTAZIONE DELLE OFFERTE

- 1 - SOLO PREZZO (per contratti standardizzati che non necessitano di migliorie qualitative. Es. forniture di beni predeterminate; lavori edili standardizzati)

-solamente offerta economica

- 2 - QUALITA' / PREZZO

-offerta tecnica-progettuale

-offerta economica

(es. 70 punti ad offerta tecnica e 30 punti ad offerta economica)

- 3 - SOLO QUALITA'

-solamente offerta tecnica-progettuale

SECONDA PARTE: *I PRINCIPI ED IN PARTICOLARE IL PRINCIPIO DI ROTAZIONE E DI EQUIVALENZA*

- inquadramento dei principi e loro spazio di applicazione: la discrezionalità amministrativa;
- il principio di rotazione e le sue deroghe;
- il principio di equivalenza delle offerte come caso di difficile bilanciamento tra il principio di accesso al mercato e il principio di parità di trattamento;

I PRINCIPI RILEVANO NEL DIRITTO DEI CONTRATTI PUBBLICI?

- LA DISCREZIONALITA' AMMINISTRATIVA: margine di scelta che la norma rimette all'amministrazione affinché essa possa individuare, tra quelle consentite, la soluzione migliore per curare nel caso concreto l'interesse pubblico. (M. S. Giannini)

-1- «margine»: in quanto all'interno di un procedimento è la Legge a prevedere la scansione procedurale dello stesso mentre sono pochi gli spazi di scelta;

-2- discrezionalità e non libertà: in quanto vincolata al rispetto della Legge, dei principi e del fine ultimo di perseguire l'interesse pubblico;

- Principio di buon andamento e di risultato (art. 1 Codice)
- Principio della fiducia (Art. 2 Codice)

ASTRATTEZZA DELLA LEGGE

<<La legge non potrà mai cogliere ciò che è il meglio e il più giusto esattamente per tutti e stabilire così ciò che è perfettamente conveniente: giacché la differenza che c'è fra i vari uomini e le varie azioni, e la mancanza di stabilità nelle cose umane non permettono che nessuna arte definisca ciò che è valido assolutamente per tutti i casi e per tutti i tempi>> (PLATONE, Politico)

Nel Diritto Amministrativo: DISCREZIONALITA'

IL VALORE DEI PRINCIPI DESCRITTO NELLA RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO AL CODICE

- << (..) favorire una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità (amministrativa e tecnica) in un settore in cui spesso la presenza di una disciplina rigida e dettagliata ha creato incertezze, ritardi, inefficienze. (..). L'idea, quindi, è stata quella (..) di fornire una più puntuale base normativa anche a una serie di principi "precettivi", dotati di immediata valenza operativa, che vanno in parte a soppiantare la struttura normativa rigida, dettagliata, a volte contraddittoria, attraverso la quale detti principi hanno finora trovato spazio angusto, nel tessuto normativo. La codificazione dei principi mira a realizzare, fra gli altri, i seguenti obiettivi:
- a) ribadire che la concorrenza è uno strumento il cui fine è realizzare al meglio l'obiettivo di un appalto aggiudicato ed eseguito in funzione del preminente interesse della committenza (e della collettività) (cfr. art. 1, comma 2);
- b) accentuare e incoraggiare lo spazio valutativo e i poteri di iniziativa delle stazioni appaltanti, per contrastare, in un quadro di rinnovata fiducia verso l'azione dell'amministrazione, il fenomeno della cd. "burocrazia difensiva", che può generare ritardi o inefficienze nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti (cfr. art. 2, comma 2).
- Fondamentale, in questo rinnovato quadro normativo, è l'innovativa introduzione dei principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato (la cui pregnanza è corroborata dalla stessa scelta sistematica di collocarli all'inizio dell'articolato) i quali, oltre a cercare un cambio di passo rispetto al passato, vengono espressamente richiamati come criteri di interpretazione delle altre norme del codice e sono ulteriormente declinati in specifiche

PARERE PERSONALE

- E’ apprezzabile il riconoscimento normativo del valore dei principi ma –a mio avviso- altro non è che un riconoscimento nella Legge di un fenomeno che già era ben consolidata nel diritto vivente.
- E’ apprezzabile comunque in quanto verosimilmente questo orientamento generale spingerà verso un approccio meno formalistico alla materia dei contratti pubblici e (forse) ad una riappropriazione delle Amministrazione dell’esercizio della discrezionalità amministrativa

IL PRINCIPIO DI ROTAZIONE (ART. 49)

- Comma 1. <<*Gli affidamenti di cui alla presente Parte (sottosoglia) avvengono nel rispetto del principio di rotazione.*>>
- Comma 2. <<*In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi.*>>

- Nel COMMA 1 abbiamo un PRINCIPIO
- Nel COMMA 2 abbiamo una REGOLA che consiste nel divieto di due affidamenti consecutivi allo stesso operatore economico rientrante nello stesso settore

IL PRINCIPIO DI ROTAZIONE OPERA PER LE PROCEDURE SEMPLIFICATE NEL SOTTOSOGLIA

- RATIO DELLA ROTAZIONE: IL PRINCIPIO DI ROTAZIONE OPERA PER LE PROCEDURE SEMPLIFICATE NEL SOTTOSOGLIA PER EVITARE ECCESSIVE ED IRRAGIONEVOLI LIMITAZIONI DELLA CONCORRENZA E DELL'ACCESSO AL MERCATO IN PROCEDURE SEMPLIFICATE NELLE QUALI SI POSSONO INVITARE UN NUMERO RISTRETTO DI OPERATORI (PROCEDURA NEGOZIATA) O ADDIRITTURA AFFIDARE DIRETTAMENTE AD UNO

-principi di accesso al mercato e di parità di trattamento;

I PRINCIPI CONNESSI

V PRINCIPIO DI ACCESSO AL MERCATO:

V PRINCIPIO DI PARITA' DI TRATTAMENTO:

V PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA':

X PRINCIPIO DEL BUON ANDAMENTO E DEL RISULTATO

X PRINCIPIO DI ECONOMICITA'

X PRINCIPIO DI AGGRAVEMENTO DEL PROCEDIMENTO

X PRINCIPIO DI TEMPESTIVITA'

LE DEROGHE ALLA ROTAZIONE

- COMMA 4. in casi motivati, con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto.
- COMMA 5. Per i contratti affidati con le procedure di cui all'articolo 50, comma 1, lettere c), d) ed e), le stazioni appaltanti non applicano il principio di rotazione quando l'indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero di operatori economici in possesso dei requisiti richiesti da invitare alla successiva procedura negoziata.
- COMMA 6. È comunque consentito derogare all'applicazione del principio di rotazione per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro.

LA DEROGA DI CUI AL CO. 4 PER EFFETTIVA ASSENZA DI ALTERNATIVE

- COMMA 4. <<*in casi motivati* [principio di motivazione], *con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa* [principio di buon andamento e risultato], *il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto.* >>

- PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA' / ADEGUATEZZA / RAGIONEVOLEZZA

ROTAZIONE E SERVIZI SOCIALI

- RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO AL CODICE: *<<Si segnala peraltro, per la sua attitudine innovativa, la previsione del comma 8, con la quale – relativamente agli affidamenti di servizi alla persona inferiori alla soglia europea – si è scelto di non richiamare, in prospettiva liberalizzante, la disciplina generale degli appalti sotto soglia, ma di imporre (attraverso il richiamo al comma 3) esclusivamente il rispetto dei principi (generali) di qualità, continuità, accessibilità, disponibilità e completezza, e gli obblighi di tenere conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati, e di promuovere il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti. Si è inteso, con ciò, recepire le diffuse istanze degli operatori del settore, con particolare riferimento alla obiettiva criticità dell'attuazione, nei settori in questione, del principio di rotazione.>>*

- In questo caso il Legislatore ha ritenuto che il buon andamento e il risultato prevalgano sulla concorrenza e sulla parità di trattamento

TAR SICILIA, CATANIA, N. 1370 DEL 11.04.2024

- *<<In definitiva, per l'affidamento dei servizi alla persona di importo inferiore alla soglia eurounitaria, la stazione appaltante può fare ricorso all'affidamento diretto, anche in deroga al principio di rotazione, ma ha l'obbligo di motivare con riferimento ai parametri indicati nel 3° comma dell'art. 128 cit., poiché argomentando diversamente si consentirebbe la reiterazione ad nutum dell'affidamento diretto al medesimo operatore, in aperta violazione del principio generale dell'accesso al mercato di cui all'art. 3 del D.lgs. n. 36/2023, mercato che rimarrebbe precluso ad altri operatori potenzialmente in grado di offrire i medesimi standard qualitativi e prestazionali di cui al citato art. 128, comma 3°.>>*

✔ il principio di accesso al mercato «fa rientrare dalla finestra il principio di rotazione che è stato tenuto fuori dalla porta dal Legislatore»;

-principio di proporzionalità;

-principio di buon andamento e risultato nel concreto;

-principio di motivazione.

IL PRINCIPIO DI EQUIVALENZA

- *Il cd. principio di equivalenza è quel principio in base al quale le Stazioni Appaltanti non possono escludere le offerte che presentino caratteristiche formalmente diverse da quelle indicate nei documenti di gara ma sostanzialmente e funzionalmente equivalenti.*
- Tale principio costituisce una specificazione del principio di parità di trattamento e trova applicazione principalmente, ma non esclusivamente, negli affidamenti di forniture.
- La ratio del principio di equivalenza è quella di non limitare ingiustificatamente la concorrenza soltanto tra un certo tipo di prodotti quando anche altri prodotti, formalmente diversi ma sostanzialmente equivalenti, possano garantire le stesse prestazioni (lo stesso risultato).

IL PRINCIPIO DI EQUIVALENZA DELLE OFFERTE. FONTI UE: ***ART. 42 DIR.UE 24/2014***

- *<<Le specifiche tecniche consentono pari accesso degli operatori economici alla procedura di aggiudicazione e non comportano la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza>> (comma 2);*
- *<<Fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie, nella misura in cui sono compatibili con la normativa dell'Unione europea le specifiche tecniche sono formulate (…) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali (…)>> (comma 3);*
- *<< (…) le amministrazioni aggiudicatrici non possono respingere un'offerta per il motivo che i lavori, le forniture o i servizi offerti non sono conformi alle specifiche tecniche alle quali hanno fatto riferimento, se nella propria offerta l'offerente prova, con qualsiasi mezzo appropriato, compresi i mezzi di prova di cui all'articolo 44, che le soluzioni proposte ottemperano in maniera equivalente ai requisiti*

IL PRINCIPIO DI EQUIVALENZA DELLE OFFERTE. FONTI INTERNE: IL CODICE

- *<<Le specifiche tecniche consentono pari accesso degli operatori economici e non devono comportare ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza.>>* (Allegato II.5 al Codice, comma 4)
- *<<Salvo che siano giustificate dall'oggetto dell'appalto, le specifiche tecniche non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un operatore economico specifico, né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti. Tale menzione o riferimento sono tuttavia consentiti, in via eccezionale, nel caso in cui una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto dell'appalto non sia possibile applicando il punto 5. In tal caso la menzione o il riferimento sono accompagnati dall'espressione «o equivalente».>>* (Allegato II.5 al Codice, comma 6)

IL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO COME LIMITE AL PRINCIPIO DI EQUIVALENZA. l'incerto confine tra prodotti sostanzialmente equivalenti e prodotti diversi.

EQUIVALENZA e ACCESSO AL MERCATO VS. PARITA' DI TRATTAMENTO E RISULTATO;

- Se è vero che, in un'ottica di accesso al mercato, le Stazioni Appaltanti non possono escludere quelle offerte che siano nella forma diverse ma nella sostanza equivalenti –in termini prestazionali- rispetto alle caratteristiche richieste nei documenti di gara, è altrettanto vero, in un'ottica di parità di trattamento, che non possono accettare quelle offerte che risultino diverse.
- Ne potrebbero risultare, altrimenti, avvantaggiati taluni operatori, a discapito di altri, che magari adeguandosi pedissequamente a quanto richiesto dal bando di gara abbiano costruito un'offerta con un prezzo maggiore.
- Nella sostanza, la Stazione appaltante non potrà escludere offerte che differiscano solo formalmente nelle caratteristiche da quanto richiesto nei documenti di gara ma allo stesso tempo dovrà invece escludere quelle offerte che differiscano in termini sostanziali, funzionali e prestazionali rispetto a quanto richiesto.

EQUIVALENZA: RISULTATO, PROPORZIONALITA' E MOTIVAZIONE

- Ecco, quindi, che il cuore della questione sta nella valutazione di equivalenza e vale a dire nel definire cosa equivalente è, e cosa, invece, non lo è. Siffatta valutazione non sempre è facile nel concreto e molto dipende da quanto prescritto nella lex specialis di gara.
- Anche a livello giurisprudenziale – come dimostra l'alto numero di contenziosi in materia – non è facile individuare il confine tra, cos'è sostanzialmente equivalente e, cosa invece non lo è.
- Un'indicazione importante ci proviene tuttavia dalla norma stessa, per la quale la valutazione deve essere fatta in termini prestazionali.
- Un altro principio da tener presente è sicuramente il principio di proporzionalità e in generale – come sempre – il principio di motivazione.
- È infatti importante che la Stazione Appaltante motivi la propria scelta di limitare i prodotti che ritiene possano soddisfare l'interesse pubblico.

I PRINCIPI DEL RISULTATO E DELLA FIDUCIA. UN CASO GIURISPRUDENZIALE SUL PRINCIPIO DI EQUIVALENZA DELLE OFFERTE – TAR CAMPANIA 2959/2024

IL CASO

Un'Amministrazione pubblicava una gara per la fornitura di prodotti farmaceutici secondo il criterio del prezzo più basso.

Partecipavano TIZIO e CAIO.

Vinceva TIZIO.

CAIO fa ricorso (ricorrente) in quanto ritiene che TIZIO (vincitore della gara) sarebbe dovuto essere stato escluso in quanto i prodotti da lui offerti risultavano difformi rispetto ai prodotti messi a gara.

In altre parole CAIO sostiene che TIZIO doveva essere escluso in quanto la sua offerta non era congrua rispetto a quanto richiesto dal Bando.

I PRINCIPI DEL RISULTATO E DELLA FIDUCIA. UN CASO GIURISPRUDENZIALE – TAR CAMPANIA 2959/2024

LA CONTESTAZIONE DELLA RICORRENTE

- Nell'insorgere avverso l'aggiudicazione, la ricorrente (CAIO) ha dedotto plurime violazioni della lex specialis, a suo dire, commesse dalla stazione appaltante nel preferire l'offerta dell'aggiudicataria (TIZIO) a quella da essa presentata, rispondendo soltanto quest'ultima alle specifiche tecniche dettagliate dal disciplinare di gara.
- In particolare, ha evidenziato che, nonostante gli atti di gara avessero indicato l'oggetto della fornitura in confezioni MONODOSE DA 5 ML con una tolleranza in più o in meno di un ml (e dunque con un dosaggio massimo di 6 ml e un dosaggio minimo di 4 ml), il prodotto offerto dalla controinteressata aggiudicataria (tizio) presentava un DOSAGGIO (8 ML) superiore a quello richiesto dalla stazione appaltante, cosicché avrebbe dovuto essere escluso dalla gara per mancata conformità alle caratteristiche tecniche prescritte. D'altronde, il disciplinare aveva disposto l'automatica esclusione di tutte le "offerte di prodotti che non possiedano le caratteristiche stabilite nella presente RdO, nel Capitolato speciale e tecnico, ovvero di servizi connessi con modalità difformi in senso peggiorativo".

LA DECISIONE

- le caratteristiche minime stabilite nella documentazione di gara non possono essere intese come vincolanti nel *quomodo*, ma soltanto *quoad effectum*, nel senso che le offerte sono ritenute rispettose della suddetta lex specialis laddove siano, comunque, CAPACI DI CONSEGUIRE IL FINE ULTIMO DELL'AFFIDAMENTO.
- Conclusivamente, la stazione appaltante, seguendo la regola del "risultato" nei termini sopra declinati, ha optato per un'interpretazione delle disposizioni di gara teleologicamente orientata ad attuare la ratio sottesa alla programmata operazione amministrativa/negoziale complessivamente intesa, VALE A DIRE ASSICURARSI IL PRODOTTO FARMACEUTICO, MUNITO DELLE CAPACITÀ TERAPEUTICHE RITENUTE IMPRESCINDIBILI, al miglior costo di mercato.
- Alla luce di tutte le superiori osservazioni, IL RICORSO PRINCIPALE DEV'ESSERE RESPINTO con la conseguente improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse del ricorso incidentale spiegato dalla controinteressata.

MASSIMA SUL PRINCIPIO DEL RISULTATO

- *<<Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto>>* (articolo 1 comma 4), traducendosi nel dovere degli enti committenti di ispirare le loro scelte discrezionali più al raggiungimento del risultato sostanziale che a una lettura meramente formale della norma da applicare.
- La declinazione del principio del risultato contenuta nel comma 4 appare quindi destinata ad avere un maggiore impatto sui comportamenti concreti delle amministrazioni, soprattutto con riguardo all'interpretazione ed all'applicazione delle regole di gara, dovendo entrambe le fasi essere ispirate al risultato finale perseguito dalla programmata operazione negoziale, di cui assume un profilo dirimente la sua destinazione teleologica.

PRIMA CRITICA ALLA REGOLA DELLA ROTAZIONE

- la regola della rotazione vieta due affidamenti consecutivi al solito operatore (nello stesso settore). Tuttavia questa regola potrebbe facilmente essere aggirata avendo due operatori (Es. A-B-A-B-A-B-A-B-A-B).

-a gennaio affido a Tizio;

-a febbraio affido a Caio;

-a marzo affido di nuovo a Tizio;

-ad aprile affido di nuovo a Caio;

-e così via.

Formalmente la regola così è rispettata; tuttavia il principio è eluso.

SECONDA CRITICA ALLA REGOLA DELLA ROTAZIONE

L'articolo sopra richiamato, nel delineare la fattispecie, per la quale dovrebbe operare la rotazione, menziona, allo stesso tempo, due elementi, che, a ben vedere, possono non coincidere: il 'contraente uscente' e 'due consecutivi affidamenti nello stesso settore'.

ESEMPIO: Il Comune X affida il servizio di pulizie della Sede Comunale a Gennaio 2024 a Tizio.

Lo stesso Comune X affida a Febbraio 2024 il servizio di pulizie della Biblioteca Comunale a Caio.

Domanda: a Gennaio 2025 potrà nuovamente affidare il servizio di pulizie della Sede Comunale a Tizio???

Effettivamente per Tizio non si configurerebbero 'due affidamenti consecutivi nello stesso settore' in quanto la continuità degli affidamenti dello stesso settore (pulizie immobili) è stata interrotta dall'affidamento a Caio (nel febbraio 2024) delle pulizie della Biblioteca Comunale. In questa prospettiva si dovrebbe allora ritenere, in relazione all'affidamento delle Pulizie della Sede Comunale a partire da gennaio 2025, non sussistere per Tizio un problema di rotazione.

Tuttavia, è anche vero che Tizio è proprio 'il contraente uscente' per quel contratto (pulizie sede comunale) e pertanto -in ipotesi di procedura competitiva- è in relazione a questo contratto che avrebbe un vantaggio competitivo sugli altri operatori interessati.

La domanda è quindi: come si combinano questi due elementi della fattispecie per cui si è tenuti ad applicare la rotazione?

A parere di chi scrive la norma deve essere letta nel senso per cui 'sono vietati due affidamenti consecutivi all'operatore uscente per lo stesso settore'.

In altre parole l'espressione "uscente" è da riferirsi NON allo 'specifico contratto' bensì 'alla stesso settore'.

Una diversa lettura porterebbe altrimenti a ritenere, nel caso di cui sopra, che sia ammissibile affidare il servizio di pulizia due volte consecutivamente allo stesso operatore perché avente ad oggetto immobili differenti: una volta la sede comunale, la seconda volta la biblioteca comunale. Conseguenza abbastanza irragionevole se si pensa quindi che basterebbe cambiare alcuni aspetti (anche di dettaglio) dell'affidamento per non essere tenuti all'applicazione della rotazione.

Tuttavia, la lettura a mio avviso corretta determina che il secondo affidamento (quello a Caio per la Biblioteca) integri una interruzione della continuità degli affidamenti e pertanto la possibilità per Tizio di riprendersi lo stesso contratto per due anni consecutivi.

È innegabile che questa interpretazione sia astrattamente suscettibile di un utilizzo "piratesco" da parte di una Stazione Appaltante che, al solo fine di interrompere la continuità degli affidamenti per ri-affidare a Tizio le pulizie della Sede, affidasse a Caio un servizio di pulizie magari di importo minimo. Qui entrano in gioco però altre categorie quali l'abuso (rectius: elusione) del diritto o l'applicazione dei principi.

Simili criticità comunque sorgono anche accedendo all'altra interpretazione: come già evidenziato basterebbe cambiare alcuni aspetti del contratto per ritenerlo diverso e quindi non soggetto alla rotazione.

"La coperta è corta": sia l'una che l'altra interpretazione conducono a conseguenze potenzialmente critiche.

Complessivamente io sarei per la prima soluzione interpretativa per cui la parola 'uscente' debba riferirsi allo 'stesso settore' e NON allo 'stesso contratto'. Interpretazione che -direi- è anche la più vicina al tenore letterale della disposizione.

IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA': TAR MILANO 1895/2020. REQUISITO ESCLUDENTE ECCESSIVO

FATTO

Il Comune di Cosio Valtellino (SO) indiceva una gara con procedura aperta per l'affidamento in concessione del servizio di gestione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni per gli anni 2020-2022.

Il criterio di aggiudicazione era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Fra i requisiti di capacità tecnica e professionale necessari per la partecipazione era previsto, fra gli altri, l'assunzione in organico di almeno quindici dipendenti a tempo pieno indeterminato, fra cui almeno un dirigente nello specifico settore ed un dipendente con la qualifica di ufficiale della riscossione.

DIRITTO

In conclusione, il requisito ivi in contestazione non appare rispettoso del principio di proporzionalità che deve conformare l'azione dell'amministrazione nella scelta delle condizioni di partecipazione, oltre che essere lesivo dei principi di concorrenza e di massima partecipazione alle gare.

Nel caso di specie il servizio da svolgere (gestione dell'imposta sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni), appare tutto sommato standardizzato e nel complesso ripetitivo, senza contare che il Comune resistente ha poco più di cinquemila abitanti, sicché anche sotto tale profilo non paiono sussistere particolari condizioni di difficoltà tecnica nell'esecuzione della concessione.

Al contrario, il numero minimo dei dipendenti previsti dalla lex specialis risulta tutt'altro che irrilevante; si tratta di quindici risorse, fra l'altro tutte assunte a tempo pieno indeterminato,

Ancora illogica e manifestamente restrittiva è la condizione che uno di questi dipendenti abbia la qualifica di dirigente; non è, infatti, dato comprendere come la presenza di un dirigente possa incidere sull'esecuzione di un servizio come quello di cui è causa

IL P. DI PROPORZIONALITA': SUPERFLUO IL SOPRALLUOGO DELL'O.E. USCENTE

- La giurisprudenza ha avuto modo di precisare che il sopralluogo ha carattere di adempimento strumentale a garantire anche il puntuale rispetto delle ulteriori prescrizioni imposte dalla legge di gara e che l'obbligo di sopralluogo ha un ruolo sostanziale, e non meramente formale, per consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto. L'obbligo di sopralluogo, strumentale a una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi, è infatti funzionale alla miglior valutazione degli interventi da effettuare in modo da formulare, con maggiore precisione, la migliore offerta tecnica.
- Proprio in relazione alla funzione del sopralluogo, così come delineata dalla ricordata giurisprudenza, deve ammettersi che un simile obbligo è da considerarsi superfluo e sproporzionato allorché sia imposto ad un concorrente che sia gestore uscente del servizio, il quale per la sua stessa peculiare condizione si trova già nelle condizioni soggettive ideali per conoscere in modo pieno le caratteristiche dei luoghi in cui svolgere la prestazione oggetto della procedura di gara (Consiglio di Stato n. 6033/2020)

P. PROPORZIONALITA': OPERAZIONI DI GARA SVOLTE TELEMATICAMENTE SENZA SEDUTA PUBBLICA

L'apertura in seduta pubblica delle buste risponde all'esigenza di assicurare ai partecipanti alla gara una ricognizione trasparente, oltre che dell'integrità dei plichi, anche del relativo contenuto documentale, al fine di garantire ciascun concorrente dal rischio di manipolazioni successive delle offerte proprie e di quelle altrui, eventualmente dovute ad inserimenti, sottrazioni o alterazioni di documenti (Cons. St., A.P., 28 luglio 2011, n. 13).

Tali patologiche eventualità risultano scongiurate in radice dallo svolgimento della gara in modalità telematica, le cui caratteristiche escludono di per sé il rischio di una manipolazione delle offerte successiva alla loro presentazione (Cons. St., sez. V 29 ottobre 2014, n. 5377, Cons. St., sez. III, 25 novembre 2016, n. 4990). Il caricamento della documentazione sulla piattaforma informatica messa a disposizione dei concorrenti consente, infatti, di tracciare in maniera incontrovertibile i flussi di dati tra i singoli operatori partecipanti e la stazione appaltante, oltre a garantire un'immediata e diretta verifica della data di confezionamento dei documenti trasmessi, della loro acquisizione, di ogni eventuale tentativo di alterazione (Cons. St., sez. I, V, 1° marzo 2021, n. 1700).

Nella procedura telematica, pertanto, il principio di pubblicità delle operazioni di gara subisce un decisivo ridimensionamento, giacché l'interesse sostanziale tutelato dal principio – quello all'integrità e immodificabilità delle offerte – è già adeguatamente presidiato dalle caratteristiche oggettive della gara (Cons. St., sez. V, 21 novembre 2017, n. 5388). TAR FRIULI 266 del 13.09.2021

DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI

- Istituto fondamentale del diritto amministrativo è l'istituto dell'accesso agli atti disciplinato dalla Legge sul Procedimento Amministrativo (L. 241/90) all'art. 22.
- *<<per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi>>*

Questo istituto trova una disciplina attuativa anche in materia di contratti pubblici in piena osservanza dei principi di pubblicità e trasparenza.

*L'ACCESSO AGLI ATTI NEL NUOVO CODICE D. LGS. 36/2023: **UN ACCESSO NON PIU' SU ISTANZA***

- L'ACCESSO AGLI ATTI NELLA LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E' SUBORDINATO AD UN'ISTANZA DI PARTE: *Art. 25, co. 2 L. 241 /90: <<La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.>>;*
- Nell'ambito dei contratti pubblici, con il nuovo codice 36/2023, l'Amministrazione deve inviare agli operatori partecipanti le offerte presentate A PRESCINDERE DA UN'ISTANZA DI PARTE.

-scelta che privilegia in modo molto forte i principi di pubblicità e trasparenza

ARTICOLO 36. L'ACCESSO AUTOMATICO E NON PIU' SU ISTANZA

- ARTICOLO 36 Codice: *<<L'offerta dell'operatore economico risultato aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all'aggiudicazione sono resi disponibili, attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale di cui all'articolo 25 utilizzata dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, a tutti i candidati e offerenti non definitivamente esclusi contestualmente alla comunicazione digitale dell'aggiudicazione ai sensi dell'articolo 90>>*

- *COMMENTO PERSONALE:* L'articolo 36 sembra pertanto inquadrarsi come un istituto a metà strada tra l'accesso agli atti ed un onere comunicativo per l'Amministrazione (ed anzi, forse più probabilmente proprio in questo secondo senso).

-scelta che privilegia in modo molto forte i principi di pubblicità e trasparenza: forse anche troppo in quanto, seppur sia innegabile il diritto di accesso agli atti, si pensa che –secondo un canone di proporzionalità- almeno dovrebbe esserci una manifestazione di interesse (un'istanza) di parte anche considerato che l'accesso agli atti comporta per l'Amministrazione un attività di non poco conto nella valutazione dell'eventuale sussistenza di segreti commerciali da secretare. Pertanto, in un'ottica di non aggravamento del procedimento (cd. economia procedimentale) questa scelta è criticabile in quanto sovraccarica l'Amministrazione di un lavoro che potrebbe essere anche inutile (l'o.e. potrebbe infatti non aver interesse).

ARTICOLO 36, CO. 2

- Agli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria sono resi reciprocamente disponibili, attraverso la stessa piattaforma, gli atti di cui al comma 1, nonché le offerte dagli stessi presentate.

SOCCORSO ISTRUTTORIO

- ARTICOLO 101 del CODICE 36/2023.
- Istituto che consente agli operatori economici che hanno presentato della documentazione amministrativa con degli errori di correggere gli errori ex post purché ciò non comporti una disparità di trattamento con gli altri operatori economici che hanno presentato la documentazione amministrativa corretta tempestivamente entro il termine ultimo per la presentazione delle offerte.

-il soccorso istruttorio risponde ad una logica di buon andamento, risultato e favor admissionis;

-tuttavia, deve essere bilanciato con il principio di parità di trattamento.

SOCCORSO ISTRUTTORIO: IL CASO DELL'AVVALIMENTO

- Il caso dell'avvalimento. L'avvalimento (art. 104 codice) è un contratto con cui un operatore (ausiliario) «presta» dei requisiti di partecipazione ad un altro operatore che ne è carente (ausiliato) al fine di consentirgli la partecipazione ad una procedura alla quale altrimenti non potrebbe partecipare.

NON E' AMMISSIBILE STIPULARE EX POST UN CONTRATTO DI AVVALIMENTO. Ciò in quanto altrimenti si andrebbe a determinare una disparità di trattamento con gli altri partecipanti che si sono adoperati per stipulare i contratti di avvalimento entro il termine per la presentazione delle offerte

- qui la giurisprudenza fa prevalere la parità di trattamento e il principio di auto-responsabilità sui principi di buon andamento, risultato e favor admissionis

SOCCORSO ISTRUTTORIO: IL CASO DEL CONTRIBUTO ANAC

- Per partecipare alle procedure di gara è obbligatorio pagare un tributo all'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC).

- sta diventando prevalente in giurisprudenza l'orientamento per cui è ammissibile anche il pagamento tardivo del contributo ANAC in quanto ritenuto un mero adempimento formale.

- qui la giurisprudenza fa prevalere il buon andamento, risultato e favor admissionis sulla parità di trattamento e il principio di auto-responsabilità

ALCUNE PRECISAZIONI FINALI

LA NOZIONE DI SOGGETTO PUBBLICO «ALLARGATA»

- (F. Caringella)
- ART. 7, CO. 2 del Codice del Processo Amministrativo (D. lgs. 104/2010)
- *<<Per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo.>>*
- ES. Diocesi (Ente Ecclesiastico) che ha finanziamento PNRR per ristrutturare cattedrali, basiliche etc.

-*'Pubbliche Amministrazioni in senso lato'* (M. Clarich)

ELENCO OPERATORI ECONOMICI

- ARTICOLO 65, Comma 2 del Codice. *<<Rientrano nella definizione di operatori economici:*

a) GLI IMPRENDITORI INDIVIDUALI, anche artigiani, e LE SOCIETÀ, anche cooperative;

b) i consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422 e del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577;

c) i consorzi tra imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443;

d) i consorzi stabili, costituiti anche in forma di società consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, tra imprenditori individuali, anche artigiani, società commerciali, società cooperative di produzione e lavoro; i consorzi stabili sono formati da non meno di tre consorziati che, con decisione assunta dai rispettivi organi deliberativi, abbiano stabilito di operare in modo congiunto nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una comune struttura di impresa;

e) i raggruppamenti temporanei di concorrenti, costituiti o costituendi dai soggetti di cui alle lettere a), b), c) e d), i quali, prima della presentazione dell'offerta, abbiano conferito mandato collettivo speciale con rappresentanza ad uno di essi, qualificato mandatario, il quale esprime l'offerta in nome e per conto proprio e dei mandanti;

f) i consorzi ordinari di concorrenti di cui all'articolo 2602 del codice civile, costituiti o costituendi tra i soggetti di cui alle lettere a), b), c) e d) del presente comma, anche in forma di società ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile;

g) le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete ai sensi dell'articolo 3, comma 4-ter, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33;

h) i soggetti che abbiano stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico (GEIE) ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240.>>

I RAGGRUPPAMENTI E IL PRINCIPIO DI ACCESSO AL MERCATO

- *ARTICOLO 65, co. 2, lett. E*
- I RAGGRUPPAMENTI TEMPORANEI DI IMPRESE (RTI, O PROFESSIONISTI: RTP) configurano una tipica *forma di <<partecipazione aggregata>>* (o forme di cooperazione tra operatori economici).

 Fenomeno per il quale più soggetti si mettono insieme per partecipare ad una o più procedure di gara in modo da (alternativamente o cumulativamente):

-1-supplire a requisiti minimi che individualmente non hanno;

-2-dotarsi di una struttura complessiva idonea per poter eseguire il contratto;

-3-poter presentare un'offerta migliore ed avere maggiori chance di aggiudicazione;

-Principio di accesso al mercato (art. 3 del Codice);

-Principio di liberà iniziativa economica (art. 41, Costituzione)

I RAGGRUPPAMENTI: IL GENERALE DIVIETO DI DOPPIA PARTECIPAZIONE

- IL GENERALE DIVIETO DI DOPPIA PARTECIPAZIONE. Articolo 68, Comma 14: <<*LA PARTECIPAZIONE ALLA GARA DEI CONCORRENTI IN PIÙ DI UN RAGGRUPPAMENTO O CONSORZIO ORDINARIO, OVVERO IN FORMA INDIVIDUALE QUALORA ABBIANO PARTECIPATO ALLA GARA MEDESIMA IN RAGGRUPPAMENTO O CONSORZIO ORDINARIO, DETERMINA L'ESCLUSIONE DEI MEDESIMI se sono integrati i presupposti di cui all'articolo 95, comma 1, lettera d), sempre che l'operatore economico non dimostri che la circostanza non ha influito sulla gara, né è idonea a incidere sulla capacità di rispettare gli obblighi contrattuali.*>>

PRINCIPI DI PARITA' DI TRATTAMENTO E ACCESSO AL MERCATO

- articolo 95, comma 1, lettera d): <<La stazione appaltante esclude dalla partecipazione alla procedura un operatore economico qualora accerti sussistere rilevanti indizi tali da far ritenere che le offerte degli operatori economici siano imputabili ad un unico centro decisionale a cagione di accordi intercorsi con altri operatori economici partecipanti alla

*LA REVISIONE DELLE DIRETTIVE: LA RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

LA CORTE DEI CONTI EUROPEA ha osservato che: *"gli appalti pubblici sono una componente essenziale del mercato unico dell'UE. Consentono alle autorità pubbliche degli Stati membri di acquisire lavori, beni e servizi con il miglior rapporto qualità/prezzo scegliendo le imprese più efficienti. Ciò contribuisce a sua volta a rendere i mercati più competitivi e salvaguarda l'interesse pubblico. Nell'ultimo decennio, la concorrenza per i contratti pubblici è diminuita… gli obiettivi fondamentali della riforma del 2014 delle direttive dell'UE volta a garantire la concorrenza, ad esempio semplificando e abbreviando le procedure di aggiudicazione degli appalti, non sono stati raggiunti".*

La relazione ha raccomandato agli organi decisionali europei (e in particolare alla Commissione, in qualità di soggetto titolare del potere di iniziativa legislativa) di:

-chiarire gli obiettivi degli appalti pubblici;

-definirne la priorità,

-colmare le lacune relative ai dati raccolti sugli appalti pubblici,

-migliorare gli strumenti di monitoraggio per consentire una migliore analisi,

-analizzare più nei dettagli le cause profonde e

-presentare un piano d'azione per superare i principali ostacoli alla concorrenza negli appalti pubblici.

- La Commissione europea, il 13 Dicembre 2024 ha lanciato una consultazione pubblica,

*IL CONTRATTO DI CONCESSIONE – **ART. 177***

1. L'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un RISCHIO OPERATIVO legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda o dal lato dell'offerta o da entrambi. Per *rischio dal lato della domanda* si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto [ES. gli utenti non si iscrivono alla piscina comunale data in concessione]. Per *rischio dal lato dell'offerta* si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto.

3. Il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, è quello che deriva da fattori esterni, non soggetti al controllo delle parti. Non rilevano i rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a causa di forza maggiore.

5. L'assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione deve garantire la conservazione dell'equilibrio economico-finanziario, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. L'EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO sussiste *quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio.*

6. Se l'operazione economica non può da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario, è ammesso un intervento pubblico di sostegno. [possibile contributo pubblico per raggiungere l'equilibrio economico finanziario: es. nidi pubblici]

IL DIRITTO DEI CONTRATTI PUBBLICI E LE «FASI DELL'ACQUISTO» :LE FONTI

- FASE DI INDIVIDUAZIONE DEL CONTRAENTE (fase prevalentemente* di diritto pubblico)

-FONTI EUROPEE: Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014;

-FONTI INTERNE:

Generale: Legge sul procedimento amministrativo (L. 241 del 1990)

Speciale: Codice Contratti Pubblici (D. lgs. 36/2023);

Codice del Processo Amministrativo (D.lgs. 104/2010): Giurisdizione: Giudice Amministrativo

- FASE DI ESECUZIONE DEL CONTRATTO (fase prevalentemente* di diritto civile)

-Codice civile e altre leggi speciali

-Giurisdizione: Giudice Ordinario

I PRINCIPI, LE REGOLE, I PROVVEDIMENTI

- (Francesco Dal Canto - Manuale di Diritto Costituzionale a cura di Roberto Romboli, Giappichelli, 2011, Volume I, pag. 120).
- <<I PRINCIPI sono norme giuridiche contrapposte alle REGOLE: mentre queste ultime hanno una struttura condizionale e una fattispecie determinata (se si verifica la situazione X allora è vietato / permesso / imposto il comportamento Y), quelli [i principi] hanno una struttura categorica e una fattispecie indeterminata. >>
- analogamente Torrente-Schlesinger: <<La norma si struttura come un periodo ipotetico (..) >>. Manuale di diritto privato ventiduesima edizione, pagina 14)
- Guastini R. ritiene che caratteristiche dei principi siano (1) elevata indeterminatezza; (2) fattispecie aperta; (3) contenuto generico; (4) non diretti alla soluzione di un caso concreto; (5) espressione di valori fondamentali. [Saggi scettici sull'interpretazione 2017, pp.: 114 e150)

- I PROVVEDIMENTI: sono atti che regolano un caso concreto e –in genere- con destinatari individuati.

RIASSUMENDO

- REGOLE/NORME/DISPOSIZIONI: (1) astrattezza; (2) generalità; (3) periodo ipotetico;

-ES. la regola della rotazione per cui sono vietati due affidamenti consecutivi al solito operatore economico: <<in applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi.>> (art. 49, co. 2, Codice)

- PRINCIPI: (1) elevata indeterminatezza (2) espressione di valori fondamentali (3) devono essere bilanciati / contemperati nel caso concreto;

-ES. P. Risultato <<*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.*>> (art. 1 Codice)

- PROVVEDIMENTO: regola un caso concreto;

-ES. il provvedimento di aggiudicazione all'operatore che ha presentato la migliore offerta (al termine di una procedura di gara);

IL VALORE DEI PRINCIPI E L'ECCESSO DI POTERE

- L'eccesso di potere è uno dei 3 vizi dell'atto amministrativo (insieme alla violazione di legge e al difetto di competenza).
- L'eccesso di potere si manifesta nella maggior parte dei casi attraverso una violazione dei principi

I POTERI «VINCOLATI»

- Non in tutti i procedimenti amministrativi vi sono degli spazi di scelta.
- Vi sono dei procedimenti amministrativi completamente vincolati

- (M. Clarich) <<*In relazione ad essi l'Amministrazione non ha altro compito se non quello di verificare, in modo quasi meccanico, se nella fattispecie concreta siano rinvenibili tutti gli elementi indicati nella norma attributiva e, nel caso positivo, di emanare il provvedimento che produce gli effetti anch'essi rigidamente predeterminati dalla norma (es. iscrizione ad un albo)*>>

I PRINCIPI NEL DIRITTO DEI CONTRATTI PUBBLICI

- Principi della L. 241 del 1990 (il principio di motivazione)
- PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO (O IMPARZIALITÀ): principio per il quale gli operatori economici devono essere trattati in modo uguale (specificazione del principio di eguaglianza) (fonte) ;
- PRINCIPIO DI ECONOMICITA':
- PRINCIPIO DI TEMPESTIVITA':
- PRINCIPIO DI ACCESSO AL MERCATO (art. 3 del Codice): principio per il quale le clausole die bandi di gara devono essere orientate alla massima partecipazione e per il quale non devono essere posti ostacoli ingiustificati alla partecipazione
- PRINCIPIO DEL *FAVOR PARTECIPATIONIS:* principio per il quale le clausole dei bandi di gara devono essere orientate alla più ampia partecipazione;
- PRINCIPIO DEL *FAVOR ADMISSIONIS:* principio per il quale, in caso di incertezza sull'ammissione o meno, deve prevalere la soluzione interpretativa che consenta l'ammissione;
- PRINCIPIO DI PUBBLICITÀ: principio per il quale le Amministrazioni devono dare adeguata pubblicità agli atti di gara;
- PRINCIPIO DI TRASPARENZA: principio per il quale le Amministrazioni devono garantire la trasparenza e l'intellegibilità (connesso al principio di motivazione) del proprio operato
- PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ (O ADEGUATEZZA O RAGIONEVOLEZZA):

Modulo Jean Monnet NexGen PFI - Prof. Manzetti

Lezione n. 1 :“Role, Responsibilities and cooperation in European and Italian sound financial management - The evolution of the EU funding universe - different approaches and implications fot the auditor”

Il bilancio e Lo status contabile di amministrazione pubblica nella Costituzione italiana

Francesco Sucameli – Corte dei conti

Parte 1
Oggetto e Fini della contabilità pubblica

Cenni storici sull'origine della contabilità pubblica: in principio fu Giovanni senza Terra

Nasce in Inghilterra, durante la transizione dalla monarchia assoluta a quella costituzionale.

Il Parlamento conquista il controllo sulla tassazione e sulla spesa:

Principi

- Magna Charta (XVII sec.) : "*nessuna spesa se non con modalità e per importi approvati dal Parlamento*" . → Agreements of Government → c.d. petitions
- Scelta allocativa (previsione)
- verifica in sede di rendiconto
- La contabilità è il nucleo originario del costituzionalismo moderno: norme per stabilire se e cosa si deve coprire (entrate) ; controllo sulla destinazione a beni e servi pubblici (e non interessi personali del re) sul lato spesa

La struttura delle norme costituzionali sul bilancio

- Concetto assiologici : oggetto è un bene giuridico (il bilancio); fornisce un criterio di valutazione = equlibrio e sostenibilità = buono/giusto; disequilibrio insostenibilità = ingiusto
- Concetti deontologici impliciti/espliciti = obblighi di rendicontazione e comportamenti di riequilibrio
- Concetti antropologici (interessi; volontà; azioni → i controlli)

Partiamo dal vocabolario di base

La proporzione del controllo:

Stewardship : Accountability = Control : Audit

- *Stewardship* = diritto di amministrare (**agent**)
- *Accountability* = dovere di rendere conto degli scopi aziendali al **principal**
- *Control* = monitoraggio sull'esecuzione degli scopi (controllo strategico)
- *Audit* = controllo agganciato a parametro oggettivo/legale (con forma referto/consulenza. Autorità di audit di stampo anglosassone in «staff»; con forma sentenza ossia decisione vincolante, modello francese-cavouriano) → **la necessità di un diritto sul bilancio**

Estensione dei riferimenti della Contabilità: l'importanza dello scopo e della società

- *"Accounting could not and should not be studied as an organizational practice in isolation from the wider social and institutional context in which it operates."*

(Hopwood and Miller, *Accounting as Social and Institutional Practice*, 1994)

Il bilancio, la contabilità: sistema di informazioni con un oggetto=la gestione

- **Contabilità= serie di operazioni mediante le quali i fatti gestionali sono annotati in appositi registri e scritture**
- **Fatto gestionale=transazione→** *«Per transazione si intende ogni evento o azione che determina la creazione, trasformazione, scambio, trasferimento o estinzione di* ***valori economici, patrimoniali e finanziari (debiti e crediti)*** *che si origina dall'interazione tra differenti soggetti (pubbliche amministrazioni, società, famiglie, ecc), e avviene per mutuo accordo o per atto unilaterale dell'amministrazione pubblica» (D.lgs. n. 118/2011. All. 4/2, § 1)*
- Fatto patrimoniale = quantità e variazione nel tempo della ricchezza (patrimonio= insieme delle utilità che hanno un valore di uso e di scambio)
- ***Fatto finanziario***= nascita e vicende delle obbligazioni pecuniarie connesse ad una "transazione" «*Le transazioni possono essere monetarie, nel caso di scambio di mezzi di pagamenti o altre attività o passività finanziarie, o non monetarie (trasferimenti o conferimenti di beni, permute, ecc.). Non sono considerate transazioni le calamità naturali, il furto, ecc.»* (spese ed entrate)
- Fatto economico = qualità e quantità dei fattori (cause) che e determinano il raggiungimento di uno scopo economico (costi e ricavi)

La generazione dei *balance sheets*: La struttura piramidale e continua delle scritture

Fase rendicontativa

Primo grado: pezze giustificative (contratti, lettere, telegrammi, fatture, ricevute etc.).

Secondo grado: prime vere «scritture». Resa sintetica, «registrazioni» («serbar memoria» contabili periodiche. Sinottiche (oggetto e valore) e/o descrittive (data, causale etc.) (F. BESTA, La ragioneria, vol. II, Milano 1916). **La c.d. contabilità analitica**

Terzo grado (formazione del bilancio: è sempre sinolo di rendiconto/previsione): le seconde confluiscono all'esito dell'attività gestoria, ovvero la cadenza stabilita per l'esercizio, nel rendiconto che misura lo stato delle coperture, la ricchezza o il debito cumulato **Formazione dei saldi**.

Il rendiconto è necessariamente composto da "due elementi concettualmente distinti, ma inscindibilmente connessi, il rendiconto vero e proprio e il c.d. resoconto, che devono essere entrambi soddisfatti perché si abbia un esatto adempimento" → **relazione sulla gestione** (Gustavo **Minervini**. *Il mandato, la commissione, la spedizione,* Torino, UTET, 1957)

Fase previsionale

Strumento di programmazione del futuro: scelte allocative: copertura debito pregresso, erogazione dei servizi

L'elemento «materiale» del bilanci: il caso Ue

C-157/21	Sentenza (GU)	18/03/2022	Polonia / Parlamento e Consiglio (C.d. Conditionality Judment)

297 La Corte ha inoltre dichiarato che la nozione di «interessi finanziari» dell'Unione, ai sensi dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, **comprende non solo le entrate messe a disposizione del bilancio dell'Unione, ma anche le spese coperte da tale bilancio** (sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 183). Tale nozione è quindi rilevante non solo nel contesto delle misure di lotta contro le irregolarità e la frode di cui a tale disposizione, ma anche per la sana gestione finanziaria di tale bilancio, dal momento che la tutela di tali interessi finanziari contribuisce parimenti a tale sana gestione.

Interessi finanziari Ue= **relazione tra Ue** e il bene della vita bilancio, articolato in entrate e spese→ buon fine dell' approvvigionamento delle risorse e della destinazione degli impieghi

Interessi finanziari interni= relazione tra «popolo» (declinabile in comunità locali, nazionale, Ue) e **bilancio inteso come sistema di informazioni (il ciclo) sull'allocazione delle risorse (C. cost. sent. n. 184/2016)**

Cosa sono gli interessi «adespoti»?

I soggetti: l'esistenza di una organizzazione , il conflitto di agenzia; l'obbligo di rendicontazione

- ***La rappresentanza giuridica del popolo da parte dello Stato-soggetto poggia su un sottostante rapporto di gestione, in base al quale il rappresentante compie "una serie di operazioni per la realizzazione di uno scopo altrui (…)" [S. PUGLIATTI, Il rapporto di gestione sottostante alla rappresentanza (1929), ora in Studi sulla rappresentanza, Milano, 1965, p. 166].**
- Nel definire i caratteri essenziali dell'obbligazione di rendiconto si è affermato che;
- - l'**oggetto** della prestazione è fare ed esibire un conto → momento rappresentativo;
- - **causa giuridica** è giustificare un operato di affari d'altri → momento della *negotiorum gestio**;
- - **titolo giuridico** → fatto di gestione.

(G.A. NUTI, L'obbligazione di rendiconto, Milano 1954, passim)

- **Fonte**: sovranità popolare, centralità del parlamento (art. 1 Cost.) → Corte cost. n. 228/2017 e 49/2018: a) «*La trasparenza dei conti….per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività*». E poi il legame col concetto di "responsabilità"; b) inoltre valore del D.lgs.118/2011 come «legge organica» → **la democrazia cognitiva di Habermas**
- **Nel diritto pubblico:** «*Il rispetto dei termini e degli adempimenti previsti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione – nel caso di specie* ***le disposizioni interposte che fissano gli obblighi di rendicontazione costituiscono****, all'un tempo,* ***norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di equilibrio dei bilanci*** *di cui all'art. 81 Cost. (in tal senso sentenza n. 184 del 2016) – comporta comunque l'attuazione immediata e sequenziale di tutte le operazioni previste nel tempo dal legislatore nazionale per porre rimedio alle situazioni critiche degli enti territoriali*» (**sent. 49/2018**).

In sintesi, il bilancio è uno strumento sintetico di rappresentazione di una gestione:

Che può avere:

a) **Fini diversi a tutela degli stakeholders (ma anche dell'agente)**
   1. **misurazione del valore aggiunto, creazione di ricchezza da distribuire agli stakeholders → aziende di produzione.**
   2. **governo delle scelte e misurazione della congruità della risorse per l'erogazione di beni e servizi → aziende di erogazione**

b) **Oggetti diversi (contabilità economica e finanziaria) → obbligazioni di valore e/o di valuta (Ascarelli)**

Il bilancio pubblico come sineddoche: il bilancio come fatto, come atto, come ciclo espressivo di saldi

a) **un fatto economico e sociale**: un **patrimonio** al servizio di scopi pubblici su cui si fanno operazioni di allocazione → prospettiva «primaria» ancora presente nel diritto UE

b) **un fatto tecnico "rappresentativo"**. Attenzione: Bisogna distinguere

- il **documento, che è una tomografia**, che è un **atto** → diritto amministrativo

- dal **bilancio come «ciclo» (lo vedremo a breve, un "sistema di informazioni"),** che non è né un fatto, né atto. **È un fatto giuridico**, oggetto di regole per risolvere eventuali conflitti di interesse tramite che si basa su

1. un *software* di scrittura**: il diritto del bilancio.**
2. un' «applicazione» derivata di tale software, che **è il saldo,** rappresentato dal singolo rendiconto o bilancio di previsione.

- Come vedremo a breve, per la Regione, ad esempio, **i saldi fondamentali che il rendiconto deve prendere sono in essenzialmente in contabilità finanziaria, ma in alcuni casi espressi con una contabilità economica.**

Il bene "giuridico"

1. **Il bene della vita**
   1. un **sistema di informazion con tre "utilità"**
   (a) Momento rappresentativo e "misurativo" → oggetto = patrimonio e sue trasformazioni(le transazioni o gestioni) ;
   (b) momento decisorio → oggetto = scelte allocative **Dimensione temporale**: è un *continuum* che si traduce in ***balance sheets***. L'oggetto è un ciclo, non un atto o una attività
   (c) dare certezza e trasparenza ai primi due momenti
2. **La giuridicità si origina dalla esistenza di un Conflitto di interessi agent/principal.** Così G. Silvestri a proposito dell'art. 1 Cost. «*La legge fondamentale non è il prodotto della sovranità popolare, ma la condizione giuridica indispensabile perché l'autorità dello Stato-soggetto non sia più auto-fondata - secondo il modello europeo continentale imperante sino alla metà del XX secolo - ma un modo di attualizzarsi del rapporto di gestione, **che vede il "principale"** incarnato nella collettività popolare presa nel suo complesso, vera e propria figura giuridica soggettiva*» [Silvestri, *Sovranità popolare e Magistratura*, in *Costituzionalismo.it*., n. 3, 2003]

Il bilancio “pubblico” : gli scopi

- Il bilancio è un «bene pubblico» (C. cost. n. 184/2016) = bene giuridico cioè meritevole di tutela secondo o.g.; esistenza di interessi su tale bene. Il caso degli interessi adespoti e i meccanismi di tutela→ conflitto tra *officium* e comunità territoriale. Pubblico perché sono pubblici i fini e soggetti che tali fini devono realizzare (istituzioni espressioni di comunità politiche)
- Per cui, equlibrio e sostenibilità sono il mezzo su cui si proiettano costantemente gli scopi pubblici che sono fissati
  - dagli art. 1 e 2 Cost. (la finalità comunitaria, democratica ed informativa del bilancio),
  - nonché dal combinato disposto degli art. 3, secondo comma, 53, 119 quarto comma e 117, comma lett. m) Cost. (la destinazione delle a funzioni e servizi pubblici, soprattutto, essenziali”).

Il bilancio pubblico come ciclo di previsione e rendicontazione nell'ottica della **stewardship**

Funzioni del bilancio pubblico

è strumento di rappresentazione delle risorse pubbliche disponibili

- (funzione informativa);

è strumento per la decisione politica

- (funzione allocativa);

è strumento per la gestione delle risorse stanziate

- (funzione esecutiva).

Il bilancio “pubblico” : la perimetrazione e la funzione

- Contenuto. Sistema di informazioni essenziali che «servono a rendere «certe» e «trasparenti» le scelte allocative (di copertura del debito pregresso e di finanziamento nuovi servizi). Ha sempre un contenuto normativo, perché stabilisce prescrizioni organizzative della macchina pubblica, con innovazioni dell’ordinamento giuridico
- Quali sono queste informazioni? il saldo in virtù della perimetrazione oggettiva e soggettiva dei «bilanci pubblici», perimetrazione intermediata dalla legge, in relazione a tutte le risorse pubbliche intermediate (SS.RR. Sentt. n. 20 e n. 32 del 2020), che esprime un saldo ciclico (SS.RR. sent. n. 23/2019)

Il carattere “pubblico”: piano strutturale = la ciclicità

- L’art. 5 della l. cost. n. 1/2012
- Poiché il bilancio è una sistema di informazione che rappresenta un ciclo di gestione, esso è esso stesso un ciclo, non un atto è una attività (SS.RR. Sentenza n. 23/2019/EL). Il suo scopo principale costante produrre effetti probatori a garanzia e risoluzione di conflitti e “controllare” l’allocazione di risorse.
- «*Occorre inoltre ricordare che l’accertamento di illegittimità/irregolarità della Sezione non riguarda un atto, ma lo stato del bilancio (*recte *dei suoi equilibri) ad una determinata data e poiché* ***il bilancio è un ciclo,*** *che si articola* ***nella continuità delle scritture, dei rendiconti e dei loro effetti sulla programmazione****, si può affermare che nel processo innanzi a queste Sezioni riunite, così come nel procedimento di controllo di legittimità-regolarità delle Sezioni regionali, oggetto del giudizio è sempre il* ***“bene pubblico” bilancio (cfr. Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 274/2017, nonché Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze 2200 e 2201/2018****) e la sua conformità al diritto ed in particolare alla clausola generale di equilibrio (cfr. Corte cost. sent. n. 192/2012)*».
- L’*agendum* è funzione di uno scopo «sociale» ed al centro dei processi organizzativi e del fenomeno della formazione delle persone giuridiche, ***di diritto privato e di diritto pubblico. → Cfr. anche SSRR n. 15/2020***
- ***Lo strumento di concatenazione fondamentale di tale ciclo è il saldo «risultato di amministrazione»***

Il bene pubblico bilancio come concetto: una definizione

Il bilancio è

1. *la rappresentazione numerica delle transazioni e delle scelte allocative di una unità istituzionale,*
2. *orientata a misurare il rapporto tra risorse ed impieghi e le connesse variazioni della ricchezza, finanziaria e/o economica,*
3. *allo scopo di dare certezza e trasparenza alle misurazioni e verificare la raggiungibilità degli obiettivi dell'unita stessa attraverso i suoi saldi*
4. *Effetto: fede pubblica /recte, affidamento pubblico*
5. *A beneficio della collettività (pubblico) e delle comunità plurale in cui l'unità istituzionale è inserita: effetto aggiuntivo → interesse al pieno e libero esercizio del diritto di voto (stesso fondamento della omogeneità del quesito referendario, sent. n. 16/1978)*

Il diritto oggettivo del bilancio sugli «interessi finanziari»

1. **Bilancio**→ il bene della vita **come sistema di informazione**: diritto oggettivo regola il diritto di accesso e formazione di queste informazioni. Se l'accesso e l'uso è pubblico, il bene è «pubblico»;

2. **Interessi**→ relazione tra soggetto dell'ordinamento giuridico e bene → traduzione contabile in fabbisogno finanziario/costo standard;

3. Corollari: Diritto del bilancio + Stato di diritto = garanzie giudiziari sul diritto del bilancio. Il concetto di controllo sul bene pubblico bilancio.

Gli effetti giuridici del bilancio: a) Principio generale dell'affidamento pubblico

Funzione di garanzia dei terzi (esterni al rapporto di agenzia) che intrattengono rapporti giuridico-economici con l'ente. Nell'impresa, infatti

- art. 2214 c.c.. Impone all'imprenditore scritture
- Art. 2709 c.c. Valore di prova.
- 2711 c.c. Il giudice può ordinarne la comunicazione (presentazione integrale) o esibizione (esternazione limitata alla scritture rilevanti per la controversia). Prova «contro», ma anche a «favore»:
  - Principio di inscindibilità (art. 2709 c.c.). Non ci si può avvalere solo di scritture a sé favorevoli disconoscendo quelle relative al medesimo rapporto non altrettanto favorevoli;
  - a favore (art. 2710 c.c.) purché «regolari»
    - **Norma base: Principio di trasparenza e di cautela**.

Gli effetti giuridici del bilancio: b) effetto organizzativo: autorizzazione di comportamenti

1) bilancio di previsione: allocazione di risorse → autorizzazione comportamenti gestionali
2) bilancio di rendicontazione → autorizzazione destinazione della ricchezza residua del patrimonio
NB: Patrimonio netto (finanziario e/o economico) = Risorse-Impieghi; copertura-equlibrio-sostenibilità

Risorse (fonte)	**Impieghi**
Debiti di credito o di terzi; Debiti propri o di rischio	Cassa; Crediti; immobilizzazioni; Costi/ricavi (Conto economico che genera utile)
Passivo	Attivo

Risorse (fonte)	**Impieghi**
Debiti di credito o di terzi (indebitamento) → Entrate non finali Debiti propri o di rischio (entrate fiscali o patrimoniali) → Entrate finali	Spese finali → spesa corrente; spesa capitale (che crea immobilizzazioni) Spese non filali → spesa di restituzione prestiti
Entrate Cassa; Crediti; ~~immobilizzazioni (nella contabilità economica)~~	Spese totali

Cons. Francesco Sucameli.

Parte 2

Giudici, amministrazione «controllo»

Ricominciamo da qui: Il bilancio come strumento di controllo

La proporzione del controllo:

Stewardship : Accountability = Control : Audit

- *Stewardship* = diritto di amministrare (**agent**)
- *Accountability* = dovere di rendere conto degli scopi aziendali al **principal**
- *Control* = monitoraggio sull'esecuzione degli scopi (controllo strategico)
- *Audit* = controllo agganciato a parametro oggettivo/legale (con forma referto/consulenza. Autorità di audit di stampo anglosassone in «staff»; con forma sentenza ossia decisione vincolante, modello francese-cavouriano) → **la necessità di un diritto sul bilancio**

La cointestazione delle «attribuzioni»
L'ordinamento giudiziario della Corte dei conti

Disp. Trans. Fin. VI: *Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari.*

Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111.

- **Art. 103, comma 2, Cost.**

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

- **Art. 101 Cost.**

La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

- **Art. 108 Cost.**

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

- **Art. 100 Cost. commi 2 e 3 → fotografia L. n. 800/1862**

*La Corte dei conti esercita il **controllo preventivo di legittimità** sugli atti del Governo, e anche quello **successivo sulla gestione del bilancio dello Stato**. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.*

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti [Corte dei conti e Consiglio si Stato] e dei loro componenti di fronte al Governo.

I concetti di teoria generale

- **Il controllo (concetto di organizzazione e binario)**

- Strumento generale dello Stato di diritto
- Giudiziario (La Corte dei conti; Il Consiglio di Stato, la Corte Costituzionale)
- Politico (Corpo elettorale versus camere con il referendum abrogativo; la Conferenza Stato Regioni, con il metodo delle intese)
- Amministrativo: Il Mef; il Governo con i poteri ex art. 120 Cost.

- **La garanzia = protezione (Serio Galeotti: concetto trilaterale contro le asimmetrie di potere)**

- Punto di vista oggettivo: norme sono un dover essere: dispositivo giuridico per la trasformazione effettività del comando, superando conflitti di interessi (Lavagna: garanzia = connessione «coattiva» tra norme)
- Prospettiva soggettiva: ogni norma incamera un Bene/interesse protetto. → Strumenti per la soddisfazione giuridica del bene/interesse (**rimedio è dispositivo che «rende vincolante» una norma giuridica**). Estesa anche a diritti potestativi
- In tutte e due le letture: la garanzia postula un «terzo» rispetto al conflitto sul bene (anche astratto). Il concetto di garanzia, quindi, finisce per sovrapporsi con quello di controllo (verifica della legittimità). In tal caso abbiamo un «controllo garanzia». Casi costituzionali: Presidente della Repubblica; Corte costituzionale; magistrature e funzione giurisdizionale

Classificazione delle funzioni dello Stato di diritto (1)

Potere: Capacità di decidere un ***effetto giuridico***, in base alla propria volontà, con impatto anche su persone o cose terze. Ogni potere – dunque – presuppone un ***soggetto giuridico*** ed una sua organizzazione attraverso cui esprime la sua ***volontà*** (cfr. FALZEA, voce *Efficacia giuridica*, voce *Capacità*)

Funzione: secondo Luciani, la funzione, infatti, è ***potere in esercizio*** , ossia il potere di un soggetto che si esprime per atti ed attività, **sulla base di forme** stabilite dall'ordinamento giu-ridico (M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffré, p. 88). La forma è il precipitato della una fissazione eteronoma di uno **scopo** che, attraverso le forme devono essere perseguite

Classificazione delle funzioni dello Stato di diritto (2)

a) **in base allo scopo e alla stabilità del suo prodotto: c.d. funzioni sovrane**
   a) Funzioni individuate in base a «meta-scopi» del "prevedere" (**funzione normativa**) e del "provvedere" (decidere dei beni della vita, della loro tutele, spettanza ed allocazione). Si tratta di una **distinzione di compiti «verticale» (Lavagna**) Secondo Kelsen e Crisafulli, la distinzione tra «**amministrazione**» e «**giurisdizione»** è (1) ontologicamente solo formale (giusto processo, versus, autoritatività) e (2) mentre, incidentalmente 2.1. di contenuto (attiva la prima, di controllo la seconda) e (2.2.) diversamente vincolata dalla legge
   b) Merito insindacabile da altri soggetti/poteri (la sovranità come potere di decisione "ultima", Schmitt)

b) **in base al contenuto (distinzione analitica, c.d. orizzontale, Lavagna)**. Ferrari, Gli organi ausiliari, Milano, 1952: nello Stato di diritto sono tutte e tra espressione di un «giudizio», logico (se ex iure. parametro giuridico), d'esperienza, se di merito (paramento non giuridico, discrezionalità), P. Barile, Istituzioni di diritto pubblico, 1972: attiva, controllo, consultiva.
   a) Nella legislazione e nella amministrazione, prevale quella attiva = giudizio + misura; secondari i controlli e le funzioni consultive (**amministr-azione, fase concreta del provvedere**)
   b) Nella funzione giurisdizionale prevale quella di controllo (*ius-dicere*) su una attività già sviluppata e in corso → analisi di Serio Galeotti, slide successiva

Il concetto di controllo nella dogmatica costituzionalistica e nel diritto pubblico italiano

- **Serio Galeotti; Giuseppe Ferrari; Aldo Mazzini Sandulli (materiali forniti con slides); Carlo Lavagna**

Controllo in senso stretto

1.Istituito da una norma giuridica xche crea una rapporto di competenza

2.Giudizio di conformità ad un parametro (giuridico/non giuridico)

3. la presenza di una «misura». Effetto impeditivo (c.d. *faculté d'empêcher*: discrimen con «giudizio» consultivo)

4.Controllo è un succedaneo, una conseguenza della attività principale → ausiliarietà

5.Il controllo come potere rapporto, come potere, come atto

Controlli in senso ampio: misura consistente in *faculté de statuer,*: codecisione o attività sostitutiva. Giurisdizione «riparatatoria» (es. responsabilità); controlli amministrativi sostitutivi; poteri sostitutivi nelle relazioni costituzionali

Classificazione delle funzioni dello Stato di diritto (3)

a) **Attiva = giudizio (logico e/o d'esperienza) + misura statutiva o sostitutiva**

b) **Controllo = giudizio + misura impeditiva**

c) **Consultiva= solo giudizio senza misura**

Giudizio = formulazione di verità/falsità (fatto) legittimità/illegittimità (diritto) in base alla sintesi tra oggetto e parametro

La misura (ossia il dispositivo che rende vincolante il parametro sul caso concreto) è il mezzo attraverso cui la legge si applica al caso concreto

Classificazione dei controlli in base al parametro

- Politico (Parlamento, Amministrazione) → formulazione del parametro con merito insindacabile: **indirizzo politico**
- **Giuridico** (amministrazione, giudici) → riscontro vincolato. Il provvedere dell'amministrazione può estendersi alla creazione della norma nel caso concreto (eccezioni per i giudici, caso equità); **il controllo del potere giudiziario è vincolato, organizzativamente, nelle forme: contraddittorio, giudice naturale, soggezione soltanto alla legge (nella nostra Costituzione, artt. 24, 25, 101). E' controllo, ma anche, «garanzia»**

Il giudice e la sua funzione di controllo (in senso ampio) nello Stato di diritto

La Corte ai sensi della Parte IV del Titolo II è un giudice, i cui organi sono composti da magistrati con funzioni giudicanti e requirenti (art. 101 e 108 Cost.)

a) **Attività principale = Controllo = pronunce di accertamento della legge + misura (vincolante nel caso concreto)**

b) **Attività comprimaria = misure ripristinatorie e/o sanzionatorie, che stabiliscono il *quod agere* in base alla legge (responsabilità) = sentenze di condanna o costitutive, per Di Majo, La tutela dei diritti, Milano, 1994, «eccezionali»**

c) **Residuali attività consultive (Consiglio di stato, Corte di giustizia Ue, Corte dei conti, anche se non previsto in Costituzione)**

In base all'art. 101 il giudice giudica solo in base alla legge: le misure «attive» possono essere solo vincolate, mai discrezionali. Divieto di cogestione (sindacabilità o concorso nel merito)

Parte 3

Il diritto del bilancio e le sue fonti

L’ordinamento giuridico del bilancio

- **Diritto del bilancio: le partizioni**
  - «sul» → **fonti** sulla formazione del bilancio
  - «per» → **controlli** politici, amministrativi, giurisdzionali
  - «di» → **il bilancio come prodotto artificiale.** Bene giuridico ciclico che rappresenta e organizza l’allocazione delle risorse

La disciplina sul bilancio «bene pubblico»

1. **Fonti sulla formazione**

- *Costituzione. Art. 81 norma procedurale? Giur costituzionale intertemporale infatti applica vecchia formulazione ma allo stesso tempo lo riqualifica, sentenze n. 70, n. 115 e n. 309 del 2012; n. 51 del 2013, peraltro sulla scorta di quanto affermato già nella sentenza n. 213 del 2008)→ norma sostanziale individuando la ratio in altre norme: art. 3, art. 97. Cfr anche sent. Robin Tax 10/2015: l'equilibrio è un «valore» → sent, n. 260/1990 e n. 10/2016 su «zona franca»*
- *Legge rinforzata → sentenza n. 88/2014. Oggetto e parametro del giudizio di cost.tà*
- *Leggi statali sulla armonizzazione (art. 81 e 97[1] Cost. art. 5 L. cost. 1/2012 e 81[6]) e sul coordinamento (artt. 117 commi 1 e 3 Cost.).* **("norme sulla normazione". Scaccia-Rivosecchi) → prevalenza logico sostanziale su altre leggi. In questo senso sono legge «organiche»**
- *Leggi regionali* (anche norme regionali cfr. sent. n. 184/2016 e n. 49/2018);

2. **Diritto sostanziale** → disciplina dei saldi; principi contabili su centralità democratica della programmazione e del controllo sulla stessa per le scelte allocative effettività di tali scelte (disciplina ripiano; correttezza della rendicontazione,);.
3. **Diritto «processuale»** → misure correttive imposte/controlli di vario genere

Il diritto sul bilancio (art. 81 e 100 Cost.)

L'espressione diritto del bilancio è assi evocativa e appare un chiaro riferimento ad una delle opere fondative del pensiero sul bilancio, sembra parafrasare P**. LABAND, Zur Lehre Vom Budgetrecht (1886), trad. it di Clemente Forte**, Il diritto del bilancio, Milano, 2007.

Nel nostro contesto il bilancio è il prodotto di un **diritto dinamico** ed il **bilancio è una legge sostanziale** (cfr. C. cost. sent. n. 10/2016 che espressamente attribuisce effetti novativi alla legge di bilancio; per rendiconto sent. n. 247/2017)

Diritto per l'adeguamento della "bilancia finanziaria": cfr. **C. Cost. sentenza n. 6/2019**: (§ 4.1.3.1 cons. in diritto) «*Questa Corte ha più volte messo in luce la peculiarità del diritto del bilancio, il quale regola una* ***materia dinamica, in continuo divenire****, ancor più accentuato dalle rapide trasformazioni dell'economia globalizzata, e ha quindi adeguato il proprio* ***sindacato sulle leggi finanziarie*** *a tale incomprimibile scenario, in particolare elaborando* ***il principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico****, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della "bilancia finanziaria" verso un punto di* ***armonica simmetria tra entrate e spese. Armonica simmetria*** *che deve essere perseguita sia in sede legislativa, sia in sede amministrativa, secondo i canoni del nostro ordinamento*».

La mappa del diritto del bilancio o Contabilità pubblica: diritto che regolamenta e consente la rappresentazione della gestione, in particolare del fabbisogno di copertura pregresso (debito) e delle scelte allocative, con finalità democratiche e garantiste dei diritti e doveri dei cittadini

Diritto "sostanziale"

- **Diritto sul bilancio** (art. 100 Cost.) (c.d. norme sulla normazione: Disciplina della formazione, ovvero L. 196/2009; D.lgs. n. 118/2011)
- **Diritto del bilancio**
  - Tributario: studia le entrate tributarie dello Stato e degli Enti pubblici;
- Leggi di annuali e pluriennali di spesa;
- Legge di bilancio

Diritto procedurale contabile:

- Disciplina della giurisdizione Contabile (Codice della giustizia contabile)
- Disciplina del controllo (T.U. Cdc 1934; D.L. 174/2012; TUEL, art. 20 L. n. 243/2012), come contenuto del controllo giudiziario, i insieme alla responsabilità erariale

Il diritto costituzionale del bilancio

Legge costituzionale 1/2012

Legge n. 243/2012

D.lgs. n. 118/2011

Le innovazioni della legge cost. n. 1/2012. In sintesi

1. **Declina i principi di equilibrio di bilancio** e di **sostenibilità del debito rinviando a legge rinforzata (art. 81 comma 6 Cost.)** (a valere per lo Stato e per tutti i livelli di governo)
2. Eleva il rango legislativo della **legge di bilancio da "formale" a "sostanziale"**, attraverso l'abolizione del divieto di introdurre, con essa, nuovi tributi e nuove spese.
3. **L'armonizzazione** dei bilanci pubblici diventa materia di **legislazione** esclusiva (art. 117 comma 2)
4. Ridisegna i rapporti tra le autonomie territoriali e lo Stato (art. 119) → **rispetto dell'equilibrio** dei relativi bilanci=divieto di ricorso indiscriminato all'indebitamento (ossia impieghi coperti con risorse di «terzi»

   a) **Dimensione esterna. Il terzo è il «mercato»** Il riconoscimento dell' «**autonomia finanziaria** di entrata e di spesa» (art. 119 Cost.) è **condizionata**

   - all'obbligo di **concorrere** ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'unione europea
   - OMT della l. n. 243/2012

   b) **Dimensione interna. Il «terzo» è il reciproco dell'autonomia (anche lo Stato).** La sostenibilità dell'equilibrio diventa funzione

      - *della proporzione tra risorse e funzioni attribuite (art. 119 comma 4 Cost.)*
      - *Della distribuzione di competenze tra autonomie e Stato centrale.*
        - *Limite della golden rule ex art. 119 comma 7 Cost.*
        - *Obbligo di attivare i poteri sostitutivi ex art. 120 Cost.*

Le 5 coordinate costituzionali della contabilità pubblica

1. La contabilità pubblica come oggetto di giurisdizione e controllo giuridico

- **Art. 103, comma 2, Cost.**

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

- **Art. 101 Cost.**

La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

- **Art. 108 Cost.**

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

- **Art. 100 Cost. commi 2 e 3 → fotografia L. n. 800/1862**

*La Corte dei conti esercita il **controllo preventivo di legittimità** sugli atti del Governo, e anche quello **successivo sulla gestione del bilancio dello Stato**. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.*

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti [Corte dei conti e Consiglio si Stato] e dei loro componenti di fronte al Governo.

2. I vincoli contabili europei (art. 117 comma 1 Cost.)

PSC: DUE REGOLE FONDAMENTALI

1) L' abbattimento del debito. Il rapporto tra deficit (debito pubblico) e Pil di ogni Stato membro dovrà essere portato a livelli sostenibili. Si ritiene che il rapporto deficit/Pil debba essere pari al 60% o meno. Gli stati membri s'impegnano a raggiungere quest'obiettivo in venti anni, riducendo dunque di un 5% annuo il proprio indebitamento. L'attuazione dell'obiettivo è di lungo periodo, ma per un paese come l'Italia questo significa comunque un impegno particolarmente oneroso. Attualmente infatti il rapporto debito/Pil dell'Italia è del 130% circa.

L'Italia deve reperire 40-50 miliardi di euro l'anno per i prossimi venti anni, sempre. a condizione che non venga contratto ulteriore debito.

2) il pareggio di bilancio. Vincolo richiesto dall'art. 3 del **Six pack** da di inserire nella Costituzione o in una legge ordinaria di ogni Stato membro l'impegno a mantenere un rigido equilibrio finanziario nel corso del tempo. In estrema sintesi, ciò significa che per ogni spesa prevista, compresi gli investimenti (per costruire scuole, ospedali, strade, ferrovie ecc.), dovrà corrispondere almeno un pari importo in entrata (tasse).

Strumenti di attuazione. Reg. n. 549/2013/Ue (SEC 2010) + direttiva n. 85/2011/Ue. Vincolo per tutte le "amministrazioni pubbliche». **Direttiva n. 85/2011/Ue**. Principio di competenza + trasparenza + regole numeriche vincolanti per tutte le amministrazioni pubbliche

Dichiarata *self executing*, in quanto «enuncia regole dettagliate relative alle caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie per garantire il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi che incombono loro in virtù del Trattato FUE per quanto riguarda l'esigenza di evitare disavanzi pubblici eccessivi» (sentenza CGUE, Prima Sezione, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon, ECLI:EU:C:2023:563). La direttiva obbliga gli Stati membri ad adottare, per tutti i sottosettori S.13, sistemi di contabilità interna compatibili con il principio di competenza del SEC 2010 (art. 3); impone altresì di compilare e rendere pubblici i loro conti (art. 3, par. 2) e a rendere vincolanti, per tali "amministrazioni pubbliche", "regole di bilancio numeriche" (art. 5). In Italia tali "regole" sono stabilite dalla l. n. 243/2012, in particolare dagli articoli 4, 9 e 10, in materia di equlibrio dei bilanci pubblici degli enti diversi dallo Stato.

strumento di controllo politico e di erogazione delle funzioni. Il Principio di legalità

Art. 81 vecchio testo	Art. 81 nuovo testo
Le camere approvano ogni anno **i bilanci** ed il **rendiconto consuntivo** presentati dal governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. **(natura autorizzatoria del bilancio)** ~~Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese~~. Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte. 1. Principio democratico: controllo politico rappresentanza con la forma legge 2. Finalità: copertura (risorse per fare, a monte) 3. Principio di legalità→ carattere vincolante del bilancio e suo carattere autorizzativo (cfr. esercizio provvisorio)	Lo Stato assicura l'**equilibrio** tra le **entrate e le spese** del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano **con legge** il bilancio e il **rendiconto consuntivo** presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non puo` essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.  Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad **assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese** dei bilanci e la **sostenibilita` del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni** sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale

4. La necessità della «giustificazione» dell'indebitamento e la triade rinforzata

Premessa

a) Disequilibrio entrate/spese finali= necessità di indebitamento
b) Copertura spese finali = equlibrio entrate/spese = limite indebitamento/sostenibilità del debito

Tetti alle entrate/spese non finali

a) art. 81 comma 2: equlibrio + principio di anticiclicità + deliberazione a maggioranza (cfr. slide precedente)
b) Art.119 Golden rule rinforzatala + menzione dell'equlibrio al comma 1 + copertura con risorse proprie implicita nella giù esistente golden rule
c) La sostenibilità del debito a stock

Il principio di legalità del bilancio

- Legalità del bilancio → come strumento vincolante dell'organizzazione
- Legalità del bilancio → come legalità delle regole per la sua costruzione
  - Già affermata con C. cost. sent. n. 425/2004
  - Ora legalità forte (riserva di legge formale e rinforzata con art. 81 comma 6) estesa a tutte le pp.aa. (figura soggettiva definita in «coerenza» con l'ordinamento Ue, cfr. art. 97 Cost.)

La questione degli investimenti

- Art. 81 secondo comma: non menzionati, ma impego «anticiclico» espressione della teoria keynesiana del moltiplicatore degli «investimenti»
- Art. 119 comma 7 Cost.
  - Investimento = due caratteristiche: 1))capitale reale a impiego «durevole» 2) si contrappone a “consumo» che è distruzione di ricchezza (entropia economica); 3) Effetto della trasformazione di risorse proprie disponibili, normalmente patrimonializzate in forma finanziaria (potenzialmente capace di reddito: d’uso, finanziario)
  - “soltanto”» = non fattori di impego che non abbiano la esclusiva e certa caratteristica di «investimenti»

Le ricadute contabili delle due norme

- Disavanzo = è una spesa diversa da investimento, perché?
  - È un saldo indifferenziato
  - È un impiego di copertura del “passato“
  - Da qui → creazione del saldo «risultato di amministrazione», il quale nella continuità di bilancio, obbliga a recuperare con risorse propria la copertura che si è manifestatasi come mancante a fine ciclo
- Debito fuori bilancio per copertura di spesa di investimento è una eccezione ammessa. Perché? = copertura possibile con mutuo solo perché, proprio perché la spesa non si è confusa col saldo, vi è certezza di avere avuto un impego a scopo di investimento. Principio di ragionevolezza, contempera «principio della proiezione futura dell’investimento» con il principio di affidamento e continuità delle pubbliche finanze

4. Proporzione necessaria tra entrate e spese finali rinforzate e l'equlibrio tra generazioni

Art. 119 vecchio testo	Art. 119 nuovo testo
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.	I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.	I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.
La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.	La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.
Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.	Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.
Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.	Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.
	[La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.]
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.	I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i princìpi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

La dimensione tridimensionale dell'equlibrio ed un corollario

- **Copertura** → livello micro e statico (tempo t) → pareggio (bilancio come *balance sheet*)
- **Equilibrio** → livello macro (intero sistema delle risorse versus impeghi) + declinazione nel tempo (bilancio come ciclo)
- **Sostenibilità** → capacità (nel tempo e delle generazioni future) :a) di restituire il capitale finanziario di terzi mediante; b) di accedere nuovamente al credito di terzi grazie due garanzie finanziarie e patrimoniali:
  - equlibrio tra risorse finali ed impieghi finali → capacita dei flussi di risorse nuove di garantire sempre gli impeghi finali comprensive dei lep, La coperura dei lep con le risorse diverse dall'indebitamento è indicatore di sostenibilità del bilancio → contabilità finanziaria
  - Patrimonio liquidabile in alternativa al capitale di terzi → contabilità economico-patrimoniale
- Corollario: l'equlibrio e la sostenibilità devono potere essere ricostruiti **nel tempo**, per misurare in ogni istante presente la misura delle risorse mancanti e necessarie a ripristinare l'equlibrio (**principio di continuità e quindi di irretrattabilità dei saldi)**

5. I parametri del controllo giuridico e politico
Art. 5 l. cost. 1/2012.
Equlibrio e centralità contabilità finanziaria

1. La legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare:

a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti [il ciclo espresso dai saldi dei bilnci pubblici] di finanza pubblica [la contabilità finanziaria è necessaria];

...

g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. 2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresi': a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato; b) la facolta' dei Comuni, delle Province, delle Citta' metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale;

2. La legge di cui al comma 1 disciplina altresi': a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato; b) la facolta' dei Comuni, delle Province, delle Citta' metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale;

4. Le Camere, **secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti**, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonche' alla qualita' e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Riassumendo: Le disposizioni costituzionali sull'equlibrio di bilancio (concepito «tridimensionalmente»)

- Art. 81 co. 1; art. 5 comma 1 lett. a)
- Art. 97 co. 1
- Art. 119 comma 1 e

A) Equlibrio tra «entrate e spese»: oggetto della rappresentazione obbligazioni pecuniarie

B) Controlli sugli «andamenti» della «finanza pubblica» (art. 5 l. cost. 1/2012)

C) L'aggiunta della coerenza con gli obblighi/vincoli dell'UE. Opera su due piani

1. Nozione di «amministrazione pubblica» (il SEC 2010, Reg. 549/2013) (art. 97 Cost.)
2. Obbiettivi di trasparenza e quantitativi: direttiva n. 85/2011/Ue

Parte 4

L’effettività del diritto del bilancio (le garanzie)

I modelli

- Corte dei conti istituzioni indipendenti, ma non giudiziarie (cioè effetti non vincolanti: funzione, alimentare il discorso pubblico e l'attivazione di meccanismi politici di sanzione) → Modello UE
- Corte di conti potere giudiziario
  - Effetti vincolanti decisioni
  - Garanzie di attuazione
  - Garanzie per il controllato → diritto di difesa, contraddittorio; precostituzione del giudice; uso esclusivo di paramenti normativi

Fonti costituzionali

Art. 28 Cost.

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

Art. 103, co. 2 Cost.

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

Art. 100 Cost: secondo comma primo inciso: il c.d. controllo cavouriano

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.

Le norme sullo Stato di diritto del bilanci: il controllo giudiziario sul bilancio

Disp. Trans. Fin. VI

Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari.

Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111.

- **Art. 103, comma 2, Cost.**

La Corte dei conti [100[2]] ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge [113[3]].

Art. 101 Cost.

La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

- **Art. 108 Cost.**

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

Art. 100

Il Consiglio di Stato [103[1]] è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti [103[2]] esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito [81[1]].

La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo [108[2]].

La distinzione per «attribuzioni» e non per funzioni

- Funzioni di controllo giudiziario
  - Ripristinatorio dell'equlibrio: accertamento obblighi di correzione ex lege (accountability; effetti interdittivi degli effetti giuridici autorizzatori del bilancio) → **Sezioni regionali di controllo/Sezioni riunite in sede giurisdzione, in speciale composizione**: oggetto: il bilancio e no sanzioni
  - Sanzioni (sottostante carattere «attivo»): responsabilità personali → Sezioni giurisdizionali territoriali, Sezioni appello/Sezioni rtunite →
- Funzioni consultive
- Funzioni referenti

Linee evolutive della giurisdizione di liability

1. Giurisdizione filtrata a doppia base oggettiva/soggettiva: profilazione soggettiva (agente contabile; rapporto di servizio) su base oggettivizza attraverso:
   a. il bilancio (il conto);
   b. il pubblico danaro (l'oggetto della sua rappresentazione), tutelato ex art. 28 Cost anche nei rapporti interni

2. Dalla liability alla accountability

Concetto di responsabilità

F.M. Longavita: «**Il termine responsabilità, da *respondeo*, si rifà al tardo latino *respondere* ed esprime il movimento inverso rispetto a quello di *spondere*, il quale – a sua volta– esprime garanzia, impegno solenne e dunque equilibrio e stabilità.**

***Spondere*= dovere di rendere conto, accountability. Piano sostanziale: dovere di adempiere e di rimediare**

***Respondere* = responsabilità personale dell'obbligato. Liability.** Ogni promessa di servizio, secondo legge o contratto, da cui discendono poteri e doveri, comporta una responsabilità, **soggezione alla volontà esecutiva di un terzo. Fase coattiva**

Concettualmente l'attività propria del *respondere* presuppone la rottura di tale equilibrio, così che al "*giudizio di disvalore, portato sull'evento di rottura, trovi riscontro il giudizio di valore, portato sulla risposta riparatrice*". Rituale di ripristino dell'equilibrio turbato, cfr. Cfr. C. Maiorca, voce *Responsabilità- Teoria Generale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, 1988

I tipi di responsabilità

Sul piano della teoria generale dell'illecito, pertanto, è possibile distinguer quattro tipi di illecito:

1. **Penale** → pubblicistica → finalità sanzionatoria e deterrente
2. **Civile** → 1218 e 2043 c.c. –> privatistica
3. **amministrativo-contabile** → oggetto del nostro studio → civilistica ma conformata ad interessi pubblici, con finalità «deterrente»
4. Una posizione a sé assume la **responsabilità disciplinare**, tra la responsabilità di tipo privatistico e quella di tipo pubblicistico: come quella pubblicistica, inerisce ad un rapporto dell'area pubblica (pubblico impiego), e scaturisce dalla violazione dei doveri di servizio (senza danni erariali), ma come quella di tipo privatistico, impatta sui soli interessi del lavoratore

Nell'ambito della responsabilità amministrativo-contabile, poi, deve ulteriormente distinguersi:

- b) **la "responsabilità contabile",** che pertiene soltanto ai dipendenti pubblici che espletano attività di "agente contabile". Non danno, ma lesione di un bene-valore anche senza il danno → no potere riduttivo
- a) la responsabilità **amministrativa in senso stretto**, che pertiene a tutti i dipendenti ed amministratori pubblici:

- di tipo «risarcitorio». Conseguente alle violazioni delle regole di servizio causative di danni patrimoniali per l'Erario

- i tipo «sanzionatorio». Connessa alle violazioni dei doveri di servizio che minacciano i beni valori fondamentali della contabilità pubblica.

Definizione: responsabilità amministrativa contabile

Tre elementi stoicamente caratterizzanti (poi se ne aggiungono altri):

1. Soggetti (rapporto di servizio)
2. Natura del danno → *deminutio patrimoni* (con un cap che può derivare dalla riduzione equitativa effettuata con potere costitutivo del giudice)
3. Piano processuale: attivazione mediante p.m. (da sostituto della p.a. a titolare di una azione di danno *proprio titulo*, con la formazione del doppio binario)

Tradizionalmente il termine responsabilità **amministrativa** indica il **rapporto giuridico avente ad oggetto una obbligazione patrimoniale alla quale è tenuto il soggetto che, trovandosi in un particolare rapporto con una pubblica amministrazione, rechi alla stessa un danno ingiusto**. Essa è la **misura prevista dall'ordinamento contro chi, legato da un rapporto di servizio con la P.A., sacrifica ingiustamente i beni economici della medesima P.A. e/o lede ingiustamente i beni-valori fondamentali della contabilità pubblica**, con dolo o colpa grave, in violazione dei suoi doveri di servizio.

Talvolta questa peculiare responsabilità viene anche indicata come **erariale-contabile**, per accentuare il profilo della natura pubblica del bene leso, individuabile nelle risorse che, tramite la finanza pubblica, la collettività destina all'assolvimento dei fini sovraindividuali intestati agli enti portatori di interessi pubblici.

È una giurisdizione a carattere «soggettivo». Selezione di soggetti «imputabili». l nucleo delle disposizioni di rango primario su cui si fonda la responsabilità amministrativa e la relativa giurisdizione della Corte dei conti si ravvisa tuttora negli

- artt. 52 del t.u. Corte dei conti (r.d. n. 1214 del 1934),
- 82-83 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (legge di contabilità generale dello Stato)
- 18 e ss. del d.P.R. 3 gennaio 1957, n. 3 (testo unico sugli impiegati civili dello Stato).

A partire dagli anni ‘50 del secolo scorso, poi, la giurisprudenza contabile ha cominciato a ritenere sufficiente, al fine dell’operare della propria giurisdizione in materia, il rapporto di servizio: «si è così affermato che anche **il funzionario onorario, privo di retribuzione**, ma ugualmente inserito nell’organizzazione amministrativa della pubblica amministrazione, potesse essere chiamato a rispondere dei danni cagionati con la sua condotta»[1].

Il fondamento normativo di tale evoluzione interpretativa è **stato rinvenuto nell’art. 103, comma secondo, della Costituzione,** il quale, nel riservare alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica... _OMISSIS_ ...altre specificate dalla legge, attribuisce «**una giurisdizione di carattere generale o quantomeno “tendenzialmente generale”»** in materia al giudice contabile

La responsabilità amministrativo-contabile: rapporto di servizio e la concezione neo-oggettiva della giurisdizione

- Il rapporto di servizio, nel senso anzidetto, è quindi ravvisabile ogniqualvolta si sia **in presenza di un «inserimento funzionale»,** ossia quando l'agente «*sia stato investito, in modo continuativo, di una determinata attività, con il suo inserimento nell'organizzazione amministrativa e con la creazione di particolari vincoli comportanti l'osservanza di obblighi, volti ad assicurare il buon andamento dell'attività*... _OMISSIS_ ...rispondenza alle esigenze pubbliche cui è preordinata».
- Facendo quindi leva sul dato dell'inserimento funzionale, è stato, ad esempio, sottoposto alla giurisdizione contabile un libero professionista nominato direttore dei lavori di un'opera pubblica dall'amministrazione.
- La Corte di Cassazione ha chiarito che «il criterio per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile in materia di azione di responsabilità per danno erariale **si è spostato dalla "qualità del soggetto"»,** pubblico o privato che sia, ovvero dalla natura pubblica o privata dell'attività esercitata dal soggetto stesso, «**alla "natura del denaro" e degli scopi perseguiti (sicché sussiste la giurisdizione della Corte dei conti con riguardo ad un giudizio nei confronti di una società privata con il quale è stata contestata l'illegittima erogazione di fondi pubblici**

Versus «responsabilità contabile»: giudizio di conto

Speciale forma di responsabilità amministrativa, invece, è rappresentata da quella "contabile", che riguarda **i c. d. "agenti contabili",**

i pubblici dipendenti e altri soggetti in rapporto di servizio, cioè, che si trovano ad avere **la disponibilità di denaro o di altri valori pubblici per lo svolgimento di particolari compiti**, normalmente consistenti nella riscossione delle entrate, nel pagamento delle obbligazioni della P. A. o nella custodia dei suoi beni (art.74, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, c.d. l. cont. gen. St.; art. 178, r.d. 23 maggio 1924, n. 827, reg.cont. gen. St.).

Tali soggetti **sono tenuti per legge a presentare il conto della propria gestione alla Corte dei conti,** secondo un procedimento ben preciso, nel corso del quale spetta all'agente dimostrare che eventuali ammanchi, relativi a beni e/o valori custoditi o gestiti, non siano riconducibili a proprie condotte viziate da dolo o colpa grave, ovvero siano dovuti a caso fortuito o forza maggiore (artt. 33 e 194, r.d. 23 maggio 1924, n. 827) → oggi codice di giustizia contabile

Entrambe appartengono al genus della responsabilità risarcitoria e perciò

implicano un danno erariale, ovvero una "deminutio patrimonii" (accomunate dall'elemento del danno, tranne che per responsabilità sanzionatoria).

In sintesi: le differenze tecniche tra resp. amm.vo contabile e contabile in senso stretto

Nella **responsabilità amministrativa** in senso stretto, infatti, il danno è **a causa (giuridica) generica**: può, cioè, dipendere da una qualsiasi condotta lesiva di beni pubblici (ivi comprendendo il danaro), che sia espressione dell'inadempimento di un qualsivoglia dovere di servizio, ex art. 1218 cc. → norma «clausola generale»

Nella responsabilità contabile, invece, il danno è **a causa specifica**: può, cioè, dipendere da una condotta lesiva dei predetti beni, che sia espressione dell'inadempimento dei doveri propri del contratto di deposito.

Il **deposito, come "contratto col quale una parte riceve dall'altra una cosa mobile con l'obbligo di custodirla e di restituirla" (ex art. 1766 c.c.),** comporta che chi riceve danaro o a altro bene pubblico, in forza di uno specifico dovere di servizio, è tenuto a custodirlo e a restituirlo nella stessa entità in cui l'ha ricevuto.

La perdita e/o la sottrazione dei beni ricevuti in deposito, comportano per ciò stesso una responsabilità del depositario, a meno che egli non dimostri di avere usato, "nella custodia", la "diligenza del buon padre di famiglia" (ex art. 1768 cc), ovvero che, in caso di sottrazione, essa sia dipesa da "un fatto a lui non imputabile", sempreché abbia "immediatamente denunciato al depositante [tale] fatto" (ex art. 1780 cc).

Nella responsabilità contabile, al pari della responsabilità del deposito, il "contabile" riceve soldi o beni, con il dovere di restituirli nel loro ammontare ad una certa data.

La fonte della responsabilità contabile in senso stretto

- Si fa valere nel giudizio di conto

- Il **paradigma generale e sostanziale della responsabilità contabile è invece espresso dalle disposizioni dell'art. 194 del r.d. n.827/1924**, per le quali: "*le mancanze, deteriorazioni o diminuzioni di danaro o di cose mobili, avvenute per causa di furto, di forza maggiore o di naturale deperimento, non sono ammesse a discarico degli agenti contabili, se essi non esibiscono le giustificazioni stabilite nei regola-menti dei rispettivi servizi e non comprovano che ad essi non sia imputabile il danno, né per negligenza, né per indugio frapposto nel richiedere i provvedi-menti necessari per la conservazione del danaro o delle cose avute in consegna*"
- **Inversione onere p**rova*: «mentre spetta al P.M. attore provare l'esistenza del rapporto d'impiego o di servizio e l'effettività dell'ammanco, spetta al contabile provare che l'illegittima perdita dei valori custoditi é avvenuta senza sua re-sponsabilità, per il verificarsi di fatti che hanno impedito in concreto l'esatto adempimento del suo obbligo di restituzione» (Sez. I^ Giur. Cont. n°76/1992)*

In sintesi: illecito «proprio» e sanzioni

[LONGAVITA] Tra gli elementi di tipizzazione della responsabilità amministrativo- contabile, il rapporto di servizio assume una posizione di primissimo piano, in quanto colloca l'illecito tra quelli "propri", ossia tra gli illeciti che possono esse- re commessi solo da persone che rivestono una particolare posizione: nel caso, quello di "appartenente" alla P.A

Il rapporto di servizio, quale elemento che caratterizza la responsabilità in riferimento, ha subito una lenta evoluzione, modulandosi anche sui cambiamenti intervenuti nell'organizzazione (strutturale e funziona- le) della P.A., con riferimento alla sempre maggiore penetrazione in essa del sistema "privato".

In tempi ormai lontani, il "rapporto di servizio" era concepito come un corollario del rapporto di lavoro (recte: di dipendenza) con la P.A. .

In questo primo periodo, non era neanche immaginabile un "rapporto di servizio" diverso e separato dal "rapporto di dipendenza" con la P.A.

Lentamente, però, è venuto ad enuclearsi una nozione di dipendenza "funzionale", diversa e in parte contrapposta a quella di "dipendenza organica". Sulla scorta di tale distinzione, la nuova nozione di "dipendenza" ha consentito di attrarre nell'area della responsabilità amministrativo-contabile (e quindi della giurisdizione della Corte dei conti) an- che gli illeciti erariali commessi da dipendenti di amministrazioni diverse da quelle danneggiate, con le quale ultime es- si avevano instaurato una specifica relazione "funzionale", così da essere equiparati ai dipendenti dell'amministrazione danneggiata medesima.

Il superamento del concetto stesso di "dipendenza" e la valorizzazione del solo "rapporto funzionale" di servi- zio, poi ha consentito di attrarre nell'area della responsabilità in argomento anche i privati cittadini, in tutti i casi in cui essi si pongono in rapporto di servizio con la P.A., nel senso di realizzare con la loro attività le finalità proprie dell'Amministrazione Pubblica, spendendone le relative risorse, o usandone i beni.

In questa ottica, è stato enucleato un "rapporto di servizio" sia nelle concessione a privati (organizzati anche in s.p.a.) di servizi pubblici, sia nelle erogazione a privati di contributi pubblici per la realizzazione di programmi di inter- vento in settori dell'economia, da parte della P.A. .

In tale nuova dimensione concettuale, anche il collegamento del dipendente pubblico con la sua **specifica am- ministrazione di appartenenza è venuto meno, per il configurarsi della sua responsabilità erariale, così che orami la "Corte dei conti giudica sulla responsabilità degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o ad enti diversi da quelli di appartenenza" (v. att. 1, c. 4, della l. n.20/1994). Cd. Danno obliquo**

Danno diretto e danno indiretto

Diretto: è cagionato al patrimonio pubblico direttamente dall'azione/omissione del soggetto agente.

Indiretto: è conseguenza del risarcimento pagato dall'amministrazione a un terzo danneggiato.

L. 312 del 1980

Art. 61 (Disciplina della responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo e non docente).

«*La responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato e delle istituzioni educative statali* ***per danni arrecati direttamente*** *all'Amministrazione in connessione a comportamenti degli alunni è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave nell'esercizio della vigilanza sugli alunni stessi.*

La limitazione di cui al comma precedente si applica anche alla responsabilità del predetto personale verso l'Amministrazione che risarcisca il terzo *dei danni subiti per comportamenti degli alunni sottoposti alla vigilanza. Salvo rivalsa nei casi di dolo o colpa grave, l'Amministrazione si surroga al personale medesimo nelle responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi*.»

L’attuale norma cardine

Tale tipo di responsabilità trova oggi la sua unitaria e fondamentale disciplina, sostanziale e processuale, nelle **leggi 14 gennaio 1994 nn. 19 e 20**, come novellate dalla legge n. 639/96 e s.m.i., che hanno apportato significative modifiche alla materia, nonché al funzionamento del giudice di tale responsabilità, ovvero la Corte dei Conti.

Art. 1 L. 20/1994 «rt. 1. Azione di responsabilità

1. La responsabilità **dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti** in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo.

1-bis. Nel giudizio di responsabilità, **fermo restando il potere di riduzione**, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.

(comma così modificato dall'art. 17, comma 30-quater, legge n. 102 del 2009)

[…]

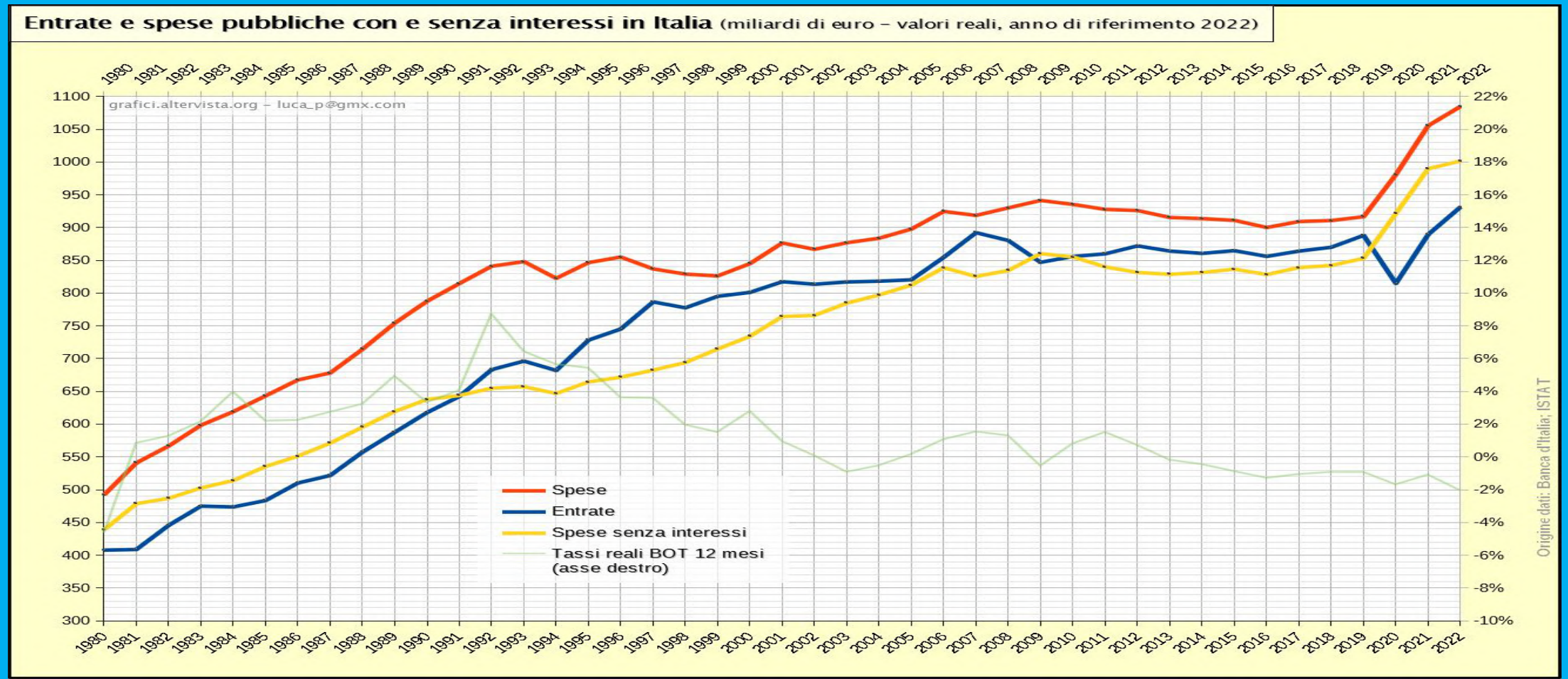
ELEVAZIONE DELLO STANDARD DI COLPA A QUELLO «GRAVE»

Qualche dato del contesto

PRIMA PARTE

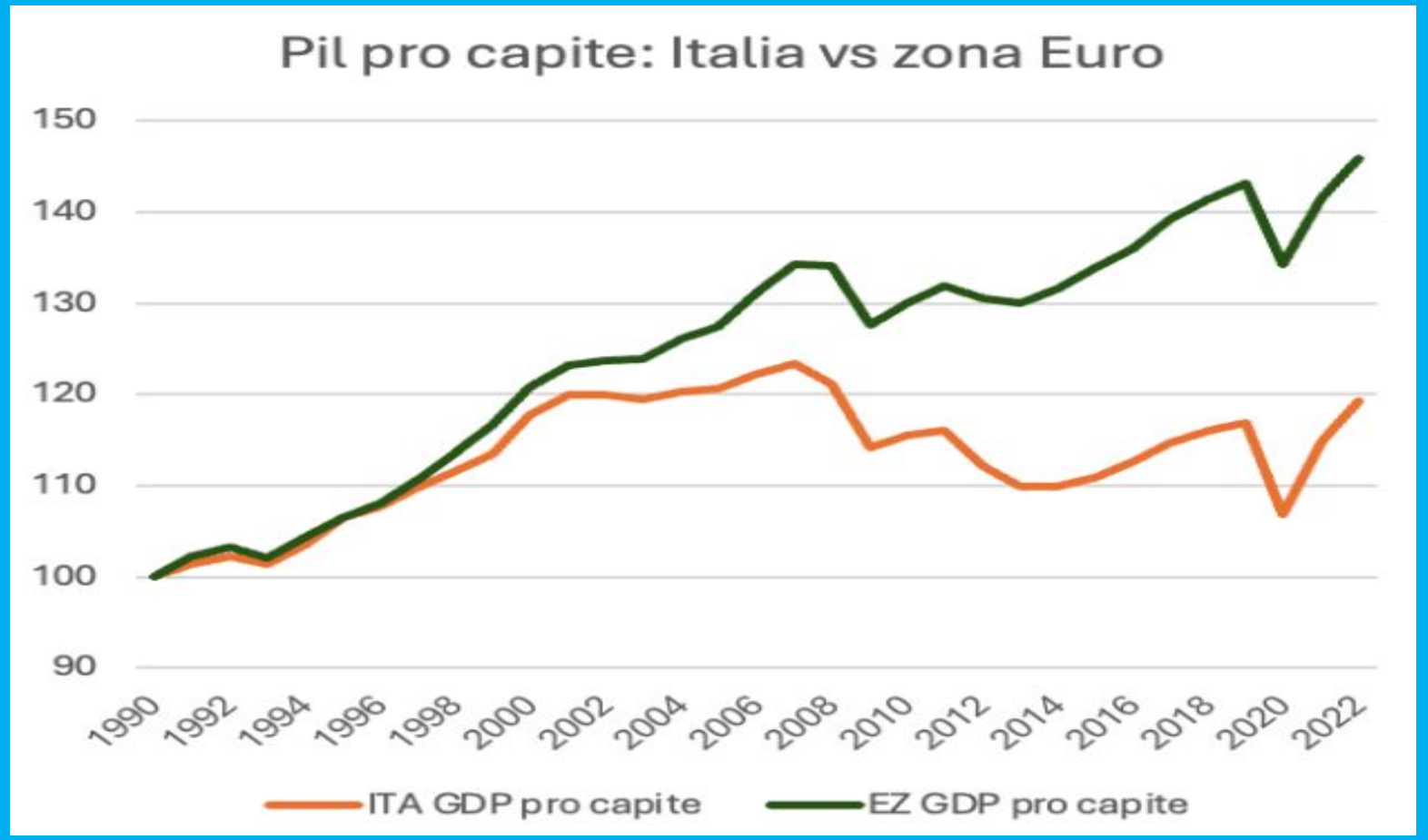
SFATARE UN MITO: TAGLI ALLA SPESA

- La spesa pubblica dal 1990 al 2022



CRESCITA DEL PIL IN ITALIA

CRESCITA PIL ITALIA vs AREA EURO



SINTESI QUADRO ECONOMICO FINANZIARIO

L'ECONOMIA NAZIONALE CRESCE POCO O DECRESCE

LA SPESA PUBBLICA AUMENTA O COMUNQUE NON DIMINUISCE

LA SPESA PUBBLICA E' FINANZIATA CON TASSE E DEBITO PUBBLICO

IL BILANCIO DELLO STATO DOVREBBE ESSERE FONTE DI INFORMAZIONI SU QUESTI AGGREGATI (ENTRATA E SPESA) E PROPORRE SOLUZIONI (MANOVRA)

A COSA SERVE UN BILANCIO PUBBLICO?

- IL BILANCIO E' UN BENE PUBBLICO LA TUTELA DELLA «BUONA CONTABILITA'» E' INTERESSE ADESPOTA
- EQUILIBRIO E FUTURE GENERAZIONI
- TRASPARENZA COME VALORE PER LA DECISIONE ELETTORALE (relazione di fine mandato)
- SALDI LEGGIBILI E VALIDATI SONO PRESIDIO DELLA DEMOCRAZIA

LA DECISIONE DI BILANCIO

E’ AL CENTRO DELLA DEMOCRAZIA: IN ITALIA IN PARLAMENTO

E’ UN ATTO DI PROGRAMMAZIONE E AUTORIZZAZIONE (preventivo e manovra)

E’ BASATA SUL FABBISOGNO MA ANCHE SULLA SPESA STORICA

IL RENDICONTO DOVREBBE DARE CONTO DELL’ATTUAZIONE DELLA DECISIONE

A CHI E' INTESTATO IL CONTROLLO SUL BILANCIO?

Art. 100 comma 2

La Corte dei conti esercita il controllo **preventivo di legittimità sugli atti** del Governo, e anche quello **successivo sulla gestione del bilancio** dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al **controllo sulla gestione** finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. **Riferisce** direttamente alle Camere sul risultato del **riscontro eseguito**

Art. 103 comma 2

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

I FONDAMENTI DELLA COSTITUZIONE

Per quanto riguarda l'art. 100 la costituzione è il precipitato della struttura dei controlli dell'epoca di Cavour: un giudice terzo che verifichi la spesa del governo a beneficio del Parlamento

Questa struttura è messa in crisi dal fascismo che, eliminando il Parlamento, non ha più bisogno del soggetto terzo ma di un «consulente» esperto di conti

L'eredità del periodo fascista si legge nel comma 3° «enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria»

La corte costituzionale ha affermato che oltre ai controlli della costituzione alla Corte dei conti possono essere attribuiti altri controlli per legge ordinaria (sentenza 29/1995) i così detti «controlli/referto»

MOTIVI DEL CONTROLLO

RISORSE PUBBLICHE (entrate) E IMPEGHI DELLE RISORSE (spese)

NECESSITA' DI VERIFICA CHE LA SPESA CORRISPONDA ALLA VOLONTA' POLITICA ESPRESSA CON I DOCUMENTI DI BILANCIO (le risorse non sono infinite e non sono proprie)

VALUTAZIONE DI LEGALITA' DELLA SPESA

CERTEZZA SUI SALDI

VALUTAZIONE DI EFFICIENZA, EFFICACIA, ECONOMICITA' (e sui risultati)

IL CONCETTO DI CONTABILITA' PUBBLICA

NON C'è UNA DEFINIZIONE

IL LATO OPPOSTO DEL DIRITTO TRIBUTARIO

SPESA PUBBLICA IN TERMINI CONTABILI

ATTENZIONE ALL'INTERPOSITIO LEG

IL CONTROLLO TRA AMMINSITRAZIONE E GIURISDIZIONE

- POTERE LEGISLATIVO, GIUDIZIARIO E DI GOVERNO
- LA TRIPARTIZIONE E' FONDAMENTO DELLA DOTTRINA COSTITUZIONALE MODERNA
- DOVE SI TROVA IL CONTROLLO?
- ESISTE UN CONTROLLO LEGISLATIVO (PdR e Corte cost) UNO GIURISDIZIONALE (Tar e Corte dei conti) ED UNO AMMINISTRATIVO (funzioni ispettive, controlli interni, ragionerie)

La situazione della UE

SECONDA PARTE

Governance europea e decisione di bilancio

Equilibrio di poteri anche con gli stati nazionali

Commissione: potere di governo, definisce la politica della spesa (fondi strutturali, PNRR). Opera attraverso i Commissari e le Agenzie

Consiglio: è formato dalle rappresentanze nazionali (Ministri) co-decisore sulla spesa. Opera a maggioranza qualificata nell'80% delle decisioni

Parlamento: potere legislativo ma limitato. La battaglia per votare sul bilancio

Corte di giustizia: ruolo di garante dell'attuazione dei trattati, evoluzione verso una vera e propria giurisdizione

La Corte dei conti europea

E’ un consiglio di esperti nominati per 6 anni (uno per ogni stato membro) inamovibili salvo dimissioni volontarie

Il controllo non entra nella tripartizione dei poteri (neanche in Europa)

Molto ridotte le competenze in tema di leggi di spesa

Controlla il bilancio dell’ Unione europea (287 TUF)

La pista di controllo

L’elemento più interessante del controllo di audit è la pista di controllo

Si tratta in sostanza di una lista di passaggi procedurali che devono essere rispettati per garantire l’affidabilità dell’azione e la sua ripetibilità. E’ uno strumento poco diffuso in Italia

L’auditor ripercorre la procedura di spesa e arriva al medesimo risultato (oppure no)

Pregi e difetti di questo controllo

Se ben condotto è in grado di dare una valutazione dell'azione di spesa nel suo complesso

Ad esempio, è molto utile per quanto attiene alla struttura informatica di supporto (penetrabilità del sistema, affidabilità del dato)

Manca di una reale chiave di regolarità tecnica e rischia di restare generico

Frodi IVA

Punto 42 e 43 della relazione

Le autorità degli Stati membri non possono accertare correttamente l'IVA a causa di limitate verifiche sulla credibilità e di errori nei sistemi di dichiarazione in dogana

l'identità del titolare del numero di identificazione IVA non veniva mai controllata. Di conseguenza, i numeri di identificazione IVA indicati nella dichiarazione di importazione potrebbero non corrispondere ai nomi e agli indirizzi dell'importatore/rappresentante fiscale effettivo o del cliente effettivo. I

Punto 49 della relazione

È emerso che, in tutti i cinque Stati membri, le autorità fiscali hanno accesso ai dati sulle importazioni effettuate con l'RD 42: in altre parole, possono confrontare i dati con i corrispondenti elenchi riepilogativi. Tuttavia, la Corte ha constatato che nessuno dei cinque Stati membri confronta sistematicamente i dati doganali sulle importazioni con detti elenchi. Nella realtà, tali controlli incrociati non vengono effettuati.

E QUINDI?

La Corte **raccomanda alla Commissione** di affrontare le questioni seguenti nel proporre modifiche della normativa:

a) prevedere lo scambio diretto di informazioni tra le autorità fiscali e doganali degli Stati membri;

b) consentire ad Eurofisco di sospendere i numeri d'identificazione IVA nel sistema di scambio di informazioni sull'IVA quando vi siano indizi significativi di frode IVA.

Termine di attuazione: 2028

Che cos’è la Dichiarazione di Affidabilità

Certifica l’esistenza di una buona contabilità sottostante, cioè, in pratica della correttezza del «fatto»

A giudizio della Corte, i conti consolidati dell’Unione europea relativi all’esercizio chiuso al 31 dicembre 2023 presentano fedelmente, sotto tutti gli aspetti rilevanti, la posizione finanziaria della stessa al 31 dicembre 2023, i risultati delle sue operazioni, i flussi di cassa e le variazioni dell’attivo netto per l’esercizio chiuso in tale data, conformemente al regolamento finanziario e alle norme contabili basate sui princìpi contabili per il settore pubblico riconosciuti a livello internazionale

Elementi da tenere a mente (per dopo)

C’è una valutazione dello Stato patrimoniale che tiene conto, ad esempio, degli aspetti pensionistici (accantonamenti)

C’è una valutazione di affidabilità del sistema di consolidamento

C’è una valutazione del «rischio» connesso alla spesa

Controlli e bilancio in Italia

TERZA PARTE

IL BILANCIO (ATTUALE) DELLO STATO

ENTRATA

Titolo I tributarie (IRPEF; IVA etc);

Titolo II: extra-tributarie (UTILI, AFFITTI, ACCISE etc);

Titolo III: derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti (privatizzazioni)

Titolo IV: entrate derivanti da accensione di prestiti (**DEBITO PUBBLICO**).

SPESA

Titolo I - Spese correnti (stipendi, acquisti)

Titolo II - Spese in conto capitale (investimenti che aumentano il patrimonio)

I saldi di bilancio in Italia

- **Il risparmio pubblico**, ovvero il saldo della parte corrente del conto economico, ottenuto come differenza tra le entrate correnti (tributarie ed extra-tributarie) e le spese correnti.
- **L'indebitamento (o accreditamento) netto**, cioè il saldo del conto economico, originato dalla differenza tra le entrate finali, al netto della riscossione dei crediti, e le spese finali, al netto delle acquisizioni di attività finanziarie.
- **Il saldo netto da finanziare (o da impiegare)**, che è il risultato della differenza tra le entrate finali (i primi tre titoli delle entrate) e le spese finali (i primi due titoli delle spese).
- **Il ricorso al mercato**, che è pari alla differenza tra le entrate finali e le spese complessive (comprensive, perciò, delle spese per rimborso prestiti).
- **Il Conto di cassa del settore statale** origina dal consolidamento tra i flussi generati dal Bilancio dello Stato e quelli relativi alla gestione di tesoreria statale.

I SALDI DANNO INFORMAZIONI

QUANTO COSTA LO STATO, la gestione della macchina (sanità, pensioni, etc *) E SE COSTA PIU' O MENO DI QUANTO DISPONIAMO DI RISORSE (tasse)

QUINDI QUANTE RISORSE AGGIUNTIVE OCCORRE REPERIRE (oltre alle tasse)

QUANTO E' SOSTENIBILE LA SITUAZIONE FINANZIARIA (debito che sale o diminuisce, posso fare nuovo debito? Chi lo pagherà?)

CHE EFFETTI HA UNA SCELTA POLITICA. Parto dal confronto con anno precedente e verifico gli effetti sui saldi della cd **manovra** di bilancio (cioè delle novità su entrate e spese)

Cosa vuole sapere la UE?
(e anche noi umili mortali!)

Quanto costa il settore pubblico (la UE ha una certa diffidenza verso il settore pubblico che considera fonte di potenziali enormi guai)

Quanto debito si deve contrarre per sostenere la spesa pubblica e quanto debito già c'è e va restituito (sostenibilità del debito)

Che scelte politiche annuali si intende fare e con quale impatto sui conti

Come va l'economia nazionale (e l'inflazione)

I termini significativi per la UE

COSA VUOL DIRE «PUBBLICO» ? CHI SONO LE AMMINISTRAZIONI CHE ENTRANO NEL CONTO (SISTEMA EUROPEO DEI CONTI), METTIAMOCI D'ACCORDO!

QUANTO DEBITO? Il saldo differenziale che sintetizza il conto è **l'indebitamento netto**, dato dalla differenza fra il totale delle entrate e delle spese finali

CIRCA il già visto saldo netto da finanziare o impiegare (un solo saldo, più semplice!)

E' il numeratore del rapporto **deficit**/PIL calcolato ai fini della verifica del rispetto del limite del 3% introdotto dal Trattato di Maastricht.

Questo valeva fino al 2020, tra 21 e 23 tutto sospeso, ora si riparte, ma cambia la modalità di arrivo, non il risultato finale (meno debito e/o più PIL = miglioramento).

NUOVO SISTEMA

SI TIENE D'OCCHIO IL DEBITO E IL SUO ANDAMENTO ANNUALE E COME STOCK (non è una novità)

TENDENZIALMENTE LO STOCK DEVE SCENDERE (TENDERE AL 60%) ITALIA 150% (non è una novità) si calcola una traiettoria e la sua sostenibilità

QUESTO DEVE SUCCEDERE SALVO ECONOMIA IN RECESSIONE (IL PIL!)

SI USA COME «SALDO» LA SPESA NETTA (che è un po' più complicata)

L'ACCORDO DEVE VALERE **4-7 ANNI**

COME CI SI ARRIVA? La novità del nuovo patto

OGNI STATO HA UN SUO ACCORDO PERSONALIZZATO

L'ACCORDO DURA **DA 4 A 7 ANNI** E RIGUARDA L'AVANZO PRIMARIO E L'INDEBITAMENTO NETTO

ENTRA IN GIOCO LA CREDIBILITA' DELLO STATO PERCHE' SI VA OLTRE LA LEGISLATURA (fino ad ora l'accordo era, di fatto, annuale)

BASTA GIOCHETTI COME LE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA E «SPESE ESCLUSE»

TRAIETTORIA IN RIDUZIONE (LA SFIDA DELLA STIMA DELLA TRAIETTORIA)

TECNICAMENTE SI CHIEDE UNA RIDUZIONE DELL'AGGREGATO SPESA NETTA

QUINDI, IN SINTESI COSA CI CHIEDE L'EUROPA?

UNA COSA CHE VORREMMO TUTTI (MENO DEBITO, PIU' CRESCITA)

UN PIZZICO DI SERIETA': L'AVANZO VA A FINANZIARE LA RIDUZIONE DEL DEBITO NON NUOVA SPESA (perché il debito è un macigno di interessi)

QUELLO CHE FANNO LA SPAGNA E IL PORTOGALLO

INCIDERE SU UNA VARIABILE DISPONIBILE (LA SPESA) AL NETTO DI DETERMINATE COMPONENTI (anche se aumentano le entrate)

Lo «scostamento» di bilancio

LA GESTIONE DELL'INDEBITAMENTO E' SEMPRE STATA UN PROBLEMA IN ITALIA (cfr anni 89/90)

IL VINCOLO ALL'INDEBITAMENTO E' UN PARAMETRO EUROPEO

ART. 81 COMMA 2: COME INTERVENIRE PER CONSENTIRE DEBITO

LO «SCOSTMENTO DI BILANCIO» A MAGGIORANZA ASSOLUTA: QUANTE VOLTE FIGLIOLO?

IL SISTEMA SEC: cos'è un dato contabile?

IL SEC è ANCHE UN SISTEMA CONTABILE IN QUANTO DEFINISCE AGGREGATI E POSTE DI BILANCIO

E' UNA SORTA DI ARMONIZZAZIONE A LIVELLO UE (DIRETTIVA QUADRI DI BILANCIO) ALLO SCOPO DI RENDERE CONFRONTABILI LE ECONOMIE NAZIONALI

LA TUTELA DEL BILANCIO UE E NAZIONALE E' MULTILIVELLO

L'ORDINAMNTO ITALIANO PREVEDE UN GIUDICE DELLA CONTABILITA' (giurisdizione di diritto obiettivo) non è un modello universale

LA GIUSTIZIABILITA' DELL'AGGREGATO: essere o non essere una PA

LA «PRESUNTA» PA CHE RITIENE DI NON APPARTENERE AL PERIMETRO PUO' PROPORRE RICORSO ALLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI IN SPECIALE COMPOSIZIONE

SOLO DENTRO (NON ESISTE UN RICORSO PER CHI è FUORI)

NORMA DEL 2020: LA SENTENZA è VALIDA A SOLI FINI INTERNI

QUINDI NON C'E' «GIUSTIZIABILITà DELL'ERRORE DI PERIMETRO» A FINI UE? TUTELA DEL BILANCIO IN TERMINI DI CONFRONTABILITA'

POCHE CERTEZZE

Ordinanza SSRR spec comp 5/2022 di rinvio alla Corte di Giustizia

Decisione della Corte di Giustizia 23 luglio 2023

- **«essi non ostano ad una normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, purché siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione»**

Cassazione 344/2024

«In tema di impugnazione dell'elenco annuale ISTAT delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-quater d.l. n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione della Corte dei conti – sezioni riunite alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo»

TASSONOMIA DEI CONTROLLI

PER OGGETTO (ATTI, ATTIVITA', COMPORTAMENTI, BILANCIO)

RISPETTO AL TEMPO (PREVENTIVO, SUCCESSIVO CONCOMITANTE)

RISPETTO AGLI EFFETTI (INTEGRATIVO, COERCITIVO, SOSTITUTIVO, REPRESSIVO)

RISPETTO AL SOGGETTO (STATO, ENTI LOCALI, ENTI PUBBLICI)

IL CONTROLLO SECONDO LA CORTE COST.

CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVO CONTABILE CON EFFETTI COGENTI (DA CUI E' POSSIBILE SOLLEVARE QLC). OBBLIGO DI CONTRADDITTORIO, IMPUGNABILITA', EFFETTO DI GIUDICATO

CONTROLLO REFERTO (non è nella costituzione è attribuito dalle leggi tra cui la legge 20/1994)

FUNZIONE CONSULTIVA (anche questa attribuita per legge)

Le riforme di cui tenere conto

PER LE AMMINISTRAZIONI (e di conseguenza sui controlli)

- NUOVO TITOLO QUINTO E FEDERALISMO
- RIFORMA DELL'ART. 81 (LEGGE 1/2012 E LEGGE 243/2012
- LE RIFORME CONTABILI (DA ULTIMO ACCRUEL)

PER LA CORTE DEI CONTI

- LA RIFORMA DEL 1994 (LEGGI 19 E 20)
- IL D.LGS 174/2012 (conseguenza della riforma costituzionale)
- LA RIFORMA IN CANTIERE IN QUESTI MESI

AMMINISTRAZIONI CENTRALI

CONTROLLO PREVENTIVO SUGLI ATTI

CONTROLLO SUCCESSIVO SULLE GESTIONI

CONTROLLO ENTI

PARIFICA RENDICONTO DELLO STATO

PNRR E CONTROLLI

ELEMENTI DEL CONTROLLO PREVENTIVO

LEGITTIMITA' DELL'ATTO:

- rispondenza dell'atto alla legge (in particolare a quelle di bilancio)
- competenza dell'organo emanante
- correttezza della motivazione (logicità, coerenza, non disparità di trattamento, etc.)

SINO AL COMPLETAMENTO DEL CONTROLLO L'ATTO NON E' EFFICACE, poi gli effetti retroagiscono (alcune eccezioni tra cui gli atti del PNRR)

IL CASO REITHERA

Accordo di programma per investimenti produttivi e sviluppo della ricerca

Il contratto originariamente prevedeva investimenti per circa 45 milioni di euro

Il contratto sottoposto al controllo è ridotto a 7 milioni di euro destinati ad acquisto sede società (4 milioni) e ampliamento impianto infialamento (3 milioni)

La Sezione riscontra la non corrispondenza alla legge (non è ricerca e non sono previsti nuovi impianti industriali) ricusa il visto

Il governo avrebbe potuto chiedere la registrazione con riserva(non lo ha fatto)

Rallenta l'azione amministrativa? Tutela l'eraraio? Esonera dalla responsabiità?

IL CONTROLLO SULLA GESTIONE

L. 20/1994, ART. 3 COMMA 4

CONTROLLO SUCCESSIVO SULLA GESTIONE E SUL BILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

- VERIFICA REGOLARITA' E LEGITTIMITA'
- FUNZIONAMENTO CONTROLLI INTERNI
- RISPONDENZA DEI RISULTATI AGLI OBIETTIVI
- COMPARZIONE COSTI, MODI, TEMPI

- *REFERTO ALLE AMMINISTRAZIONI INTERESSATE E OSSERVAZIONI (misure correttive "autocorrezione")*

UN CASO DI SCUOLA

- *IL MOSE*
- *La relazione sulla gestione risale al 2011 e indica ritardi nell'esecuzione e una tipica "cattura del regolatore"*

- *Misure correttive chieste al Ministero e alla Regione*

https://dirittoeconti.it/venezia-la-corte-dei-conti-e-il-mose/

IL CONTROLLO SUL BILANCIO DELLO STATO (e delle Regioni)

IL GIUDIZIO DI PARIFICA DEL RENDICONTO

LA COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA

Effetti dei controlli sul bilancio

GLI STRUMENTI DEL CONTROLLO DI REGOLARITA' CONTABILE

ENTI LOCALI E REGIONI:

- ATTENDIBILITA' DELLE SCRITTURE CONTABILI (= DA)
- VERITA', CERTEZZA, TRASPARENZA
- UNITA' E CONTINUITA' DEL BILANCIO (come si passa da un anno al successivo?)
- RISPONDENZA ALLA LEGGE (AD ESEMPIO AGLI OBBLIGHI SULL'INDEBITAMENTO)
- E' «GIURISDIZIONE CONTABILE» PERCHE' IN CONTRADDITTORIO E GLI ESITI SONO IMPUGNABILI

IL CONTROLLO SUI RENDICONTI DEI COMUNI

ANALOGIE E DIFFERENZE

SEMPRE IN CONTRADDITTORIO

ESITI IMPUGNABILI MISURE CORRETTIVE SUI SALDI DI BILANCIO

«BLOCCO DELLA SPESA» come sanzione

IN SINTESI

TROPPI CONTROLLI POCO SISTEMA

QUALCOSA DI VECCHIO (atti), QUALCOSA DI NUOVO (regolarità e sostenibilità), QUALCOSA DI PRESTATO (risultato, gestione)

EFFETTI DIVERSI: blocco dell'atto, autocorrezione, L'EFFETTO DI **CORREZIONE DEI SALDI**

POTENZA DIVERSA (più sono potenti più richiedono tutele)

Cosa manca?

Una valutazione seria del patrimonio pubblico (e degli introiti da «concessione»)

Una valutazione della sostenibilità di alcuni sistemi (pensioni)

Maggior chiarezza sui sistemi contabili e consolidamento

Gli impatti sull’economia reale delle manovre pubbliche

Cosa c’è in più

La regolarità degli atti non è inutile interviene prima che l’atto faccia danni

La valutazione della regolarità contabile è qualcosa di più dell’affidabilità perché impone una correzione

La sostenibilità del debito (a tutela delle future generazioni)

L’effetto correttivo non solo autocorrettivo

Co-funded by the European Union

Teaching Module VI

The Evolution of the EU Funding Universe - Different Management Approaches and Implications for the Auditor

Prof. Dr. iur. Kristina Balleis, UAS Aschaffenburg

8th May 2025

"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

Preliminary Remarks

„…, it is important to underline that ***non-compliance with EU and national rules is a major source of increasing error*** *in Cohesion spending and other MFF budget areas. However, the* ***RRF model*** *defined in the regulation* ***provides for member states controlling its RRF funded projects themselves*** *and* ***doesn't systematically ensure compliance of RRF spending with these rules****. This creates an* ***assurance gap that seriously risks the EU's financial interest****. … Therefore, any future EU funding models derived from the RRF should seriously incorporate these concerns to ensure that the EU financial interest are adequately protected going forward…."**

Speech by Tony Murphy,
President of the European Court of Auditors,
Presentation of the ECA's 2023 annual report
Committee on Budgetary Control – European Parliament
10 October 2024

*Highlights made by K. Balleis

Preliminary Remarks

As EU citizens, we are interested in the effective and efficient use of public funds. Any unclear use will affect our trust in public administration. This is true in general and in particular for the EU.

The NGEU/RRF introduced in 2021 is the largest EU measure ever established outside the EU budget. It represents a clear step towards a results-oriented approach: Payments of funds based on results achieved instead of costs incurred.

This raises questions for the external auditors, like the European Court of Auditors, as to whether such an approach sufficiently ensures accountability for EU funds.

Moonen, Editorial, in: ECA, Journal N°1/2024, p. 5

Agenda

1. The EU Funding Universe
2. NextGenerationEU (NGEU) – hybrid instrument

3. Relationship NGEU/RRF and MFF
4. Traditional EU Budget Implementation – three approaches

5. RRF‘s Impact On Fund Management – shift of paradigm
6. Implications For The Auditor – external audit by the ECA

1. The EU Funding Universe

1.1 EU Funding Programmes
1.2 Development EU Budget
1.3 Legal Framework
1.4 Basics EU Budget

1.1 EU Funding Programmes

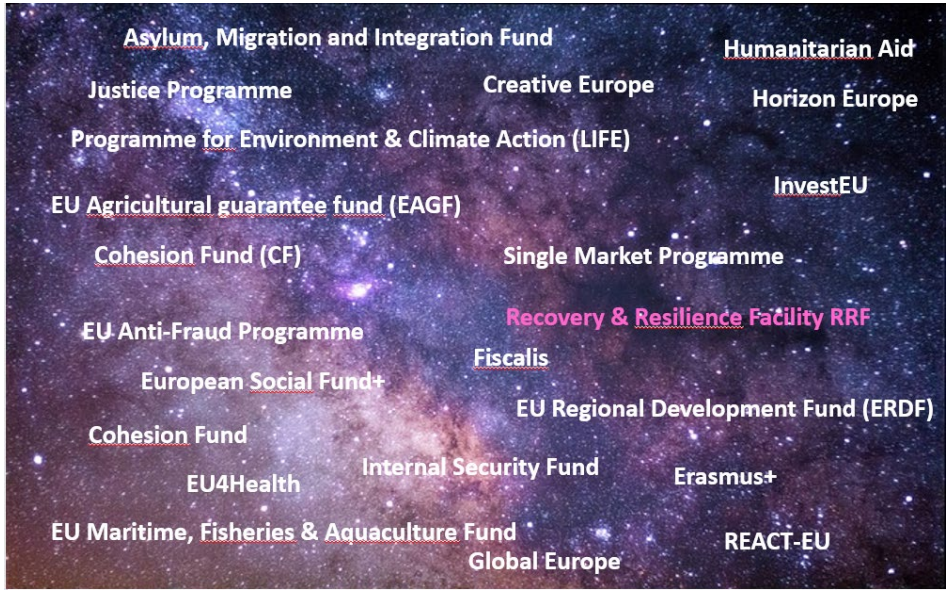
The EU provides **funding programmes** covering almost all possible areas.

They are **implemented through the EU's 7-year spending plan, the Multiannual Financial Framework** divided by heading and cluster, currently the 2021-2027 MFF.

Public or private organisations, NGOs, local authorities, networks etc – all projects can be eligible for EU funding.

List of funding programmes:
https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en

EU Funding Universe



Selection of almost 40 current programmes and funds from different policy clusters

1.1 EU Funding Programmes

The EU makes funding available in form of **grants, subsidies, loans, guarantees and prizes.** The type of funding depends on the respective funding programme.

The **Recovery and Resilience Facility (RRF)** under heading 2 "Cohesion, Resilience and Values" and policy cluster "Recovery and Resilience" is the **key instrument** of the EU recovery package NextGenerationEU *(more in chapter 2, 3).*

With **€723.8 billion in loans and grants** originally available to support reforms and investments undertaken by EU Member States this programme makes up the lion's share.

- It aims to mitigate the economic and social impact of the **coronavirus pandemic.**
- And it aims to make European economies and societies more sustainable, resilient and better prepared for the **challenges of the green and digital transitions**.

Where does this large sum of money come from?

Actually, some of the EU funding programmes are financed from the EU budget **and NGEU**. That is interesting!

Normally, the money comes only from the regular EU budget.

1.2 Development EU Budget

- 1952: European Coal and Steel Community founded. **Financed by levies on the coal and steel turnover**.
- 1958: European Atomic Energy and Economic Communities founded. **Financed by national contributions** (at that time 6 Member States). Introduction of an annual budgeting with specific roles for Commission, Council, Parliament and Audit Board. First funding programme: **European Social Fund was launched.**
- 1962: **Agricultural financing started.**
- 1967: The three Communities merged with a single budget procedure.
- 1970: **Own resources were established to finance the budget through tariffs and value added tax (VAT).** Parliament gained the final say over non-compulsory expenditure in the budget. Council and Parliament had the right to jointly grant discharge to the budget.
- 1975: **European Regional Development Fund was established.**
- 1977: Parliament gained the power to reject the budget. Council and Parliament's co-granting of the discharge was replaced by Parliament doing so alone. The European Court of Auditors (ECA) has replaced the Audit Board and the ECSC Auditor.
- 1978: "No budget line without legal base" evolved as a dispute, heard in Court in 1998, and solved by an agreement on legal bases in the Financial Regulation, today *Art. 58 FR 2018*.

1.2 Development EU Budget

- 1979: First direct elections of the European Parliament. Parliament used its right to reject the budget of 1980, established a Budgetary Control Committee and passed discharges for each institution and agency, rather than a single discharge for the entire budget.
- 1988: Interinstitutional Agreement on long-term financial perspectives was concluded. **The Own Resources Decision reduced the reliance of the budget on VAT and introduced national contributions based on gross national income (GNI)**.
- 1993: Court of Auditors gained new power to grant or refuse a Statement of Assurance (confirmation that EU annual accounts are in order).
- 1998: Court of Auditors' refused to issue the Statement of Assurance for the accounts of 1996, European Parliament refused the discharge, 1999 Commission gave up.
- 2009: **Lisbon Treaty has had brought the most significant changes to the budget rules since 1977**: upgrade of the European Parliament; changes in the budgetary procedure; constitutionalisation of the Multiannual Financial Framework; a single Union budget; *Art. 310 I TFEU*.
- 2020: On a Franco-German initiative **the NextGenerationEU has been established**.
- 2023: Subsequent change / amendment of purpose of the NGEU (REPowerEU and ASAP).

1.3 Legal Framework

EU Primary Law

Treaty on the Functioning of the EU, Title II "Financial Provisions":
Articles 310 – 325 TFEU

- *Art. 310: The Union's annual budget shall be established by the European Parliament and the Council in accordance with Art. 314. … The revenue and expenditure shown in the budget shall be in balance. …The budget shall be implemented in accordance with the principle of sound financial management. …*
- *Art. 311: The Union shall provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies.* ***Without prejudice to other revenue, the budget shall be financed wholly from own resources****. …The budget shall be balanced in income and expenditure. …*
- *Art. 312:* ***The multiannual financial framework*** *shall* ***ensure that Union expenditure develops*** *in an orderly manner and* ***within the limits of its own resources****. It shall be established for a period of at least five years. The annual budget of the Union shall comply with the multiannual financial framework. … The Council, acting in accordance with a special legislative procedure, shall adopt a regulation laying down the multiannual financial framework.*
- ……

1.3 Legal Framework

EU Secondary Law

under Art. 288 TFEU:

Based on Art. 311 TFEU:

- **Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053** of 14/12/2020 on the system of own resources of the European Union, ratified by Member States
  → **"Own Resources Decision" laying down how the budget is financed** *(chapter 2)*
- **Council Regulation (EU, Euratom) 2021/768** of 30/4/2021 laying down implementing measures for the system of own resources of the European Union

Based on Art. 312 TFEU:

- **Council Regulation (EU, Euratom) 2024/765** of 29/02/2024 amending Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17/12/2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027
  → **"MFF 2021-2027"** *(chapter 3)*

1.3 Legal Framework

EU Secondary Law

Based on Art. 314 TFEU:

- **Definitive Adoption (EU, Euratom) 2025/31** of 27/2/2025 of the European Union's annual budget for the financial year 2025 → **"Annual budget"**

Based on Art. 322 TFEU:

- **Regulation (EU, Euratom) 2018/1046** of the European Parliament and of the Council of 18/7/2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union → **"Financial Regulation 2018"** *(chapter 4)*
- **Regulation (EU, Euratom) 2020/2092** of the European Parliament and of the Council of 16/12/2020 on a general **conditionality arrangement** for the protection of the Union budget

Based on Art. 324 TFEU:

- **Interinstitutional Agreement** between the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission of 16/12/2020 on budgetary discipline, budgetary cooperation and sound financial management and on new own resources, **including a roadmap with a view to introducing new own resources** *(chapter 2)*

1.4 Basics EU Budget

European Commission, The Berlayment, Brussels
Source: Own photo taken the 20th April 2023 on the occasion of a study trip with master students

1.4 Basics EU Budget

We can conclude from the legal framework (1.3):

The **annual EU budget**

- is agreed by the Council and the European Parliament on the proposal of the European Commission, *Art. 314 TFEU*
- lays down all of the EU's expenditure and revenue for one year
- provides for the funding of EU policies and programmes in line with the EU's political priorities and legal obligations
- ensures that the EU receives the revenue it needs to finance its spending
- must balance expenditure and revenue, *Art. 311 TFEU*
- has to fit within the expenditure limits (ceilings) set in the Multiannual Financial Framework (MFF), the EU's long-term budget, *Art. 312 TFEU*

1.4 Basics EU Budget

See Art. 311 TFEU

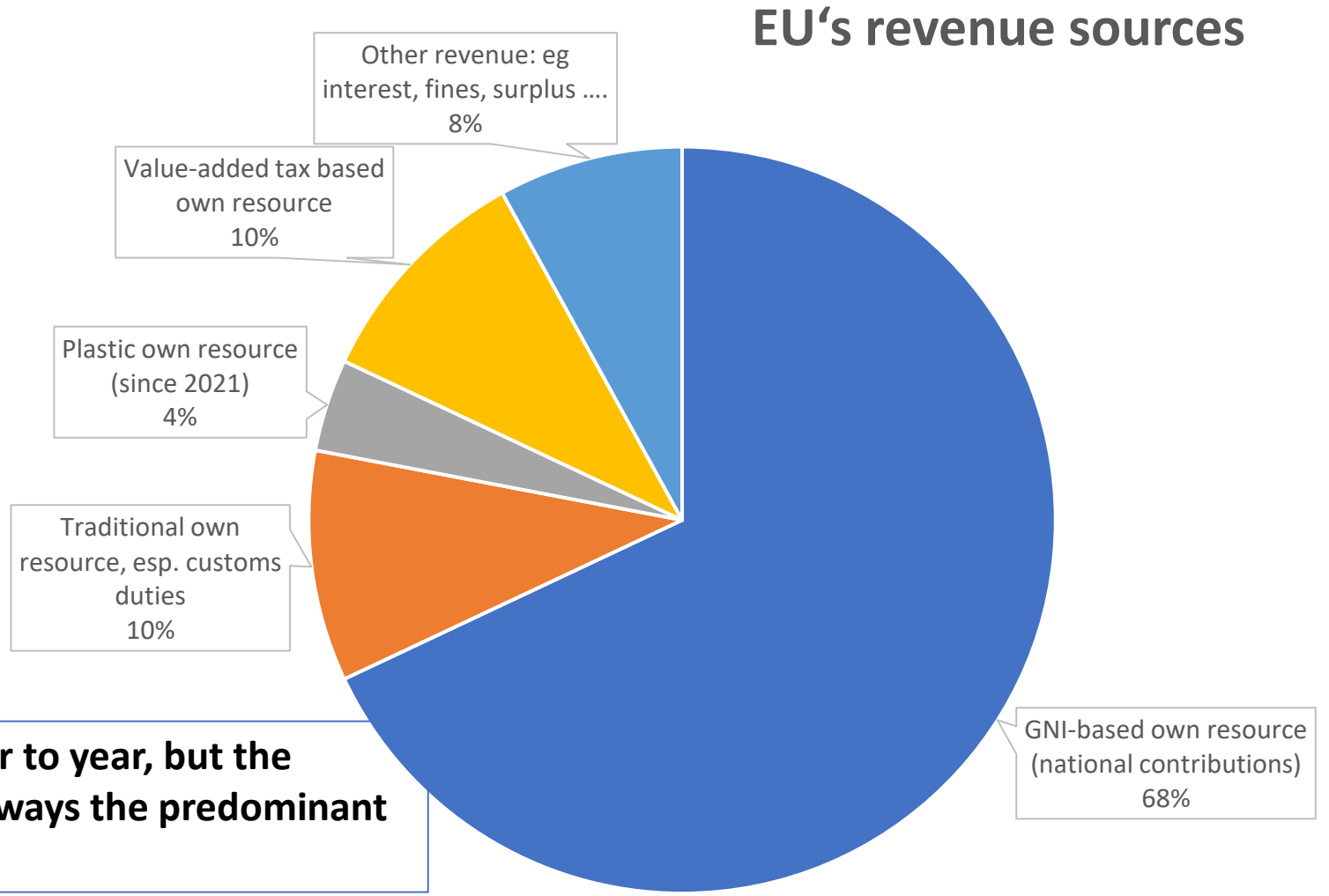
The EU budget **shall be financed "wholly" from own resources** which are:

1. **national contributions,** a proportion of each Member State's gross national income (GNI) in line with how wealthy the country is
2. **customs duties** on imports from outside the EU
3. **small percentage of the Value Added Tax (VAT)** collected by each Member State
4. **contributions** based on the amount of **non-recycled plastic packaging waste** in each country (started in 2021)

but is also **supplemented by other revenue (8-10%):**

- any surplus from the previous year
- mainly fines on companies infringing EU competition law
- also contributions from non-EU countries to certain programmes
- and interest on late payments.

1.4 Basics EU Budget



Shares vary slightly from year to year, but the national contributions are always the predominant component in that system.

Source picture: own photography

EU funding programmes are currently not only financed from the EU budget, **but also from the NextGenerationEU.**

What is this new source of “other revenue” in the sense of *Art. 311 TFEU*?

2. NextGenerationEU (NGEU) - hybrid instrument

2.1 Political Context: Economic Recovery Package
2.2 Legal Basis
2.3 Financing
2.4 New Own Resources
2.5 Academic Criticism

Source picture: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_de

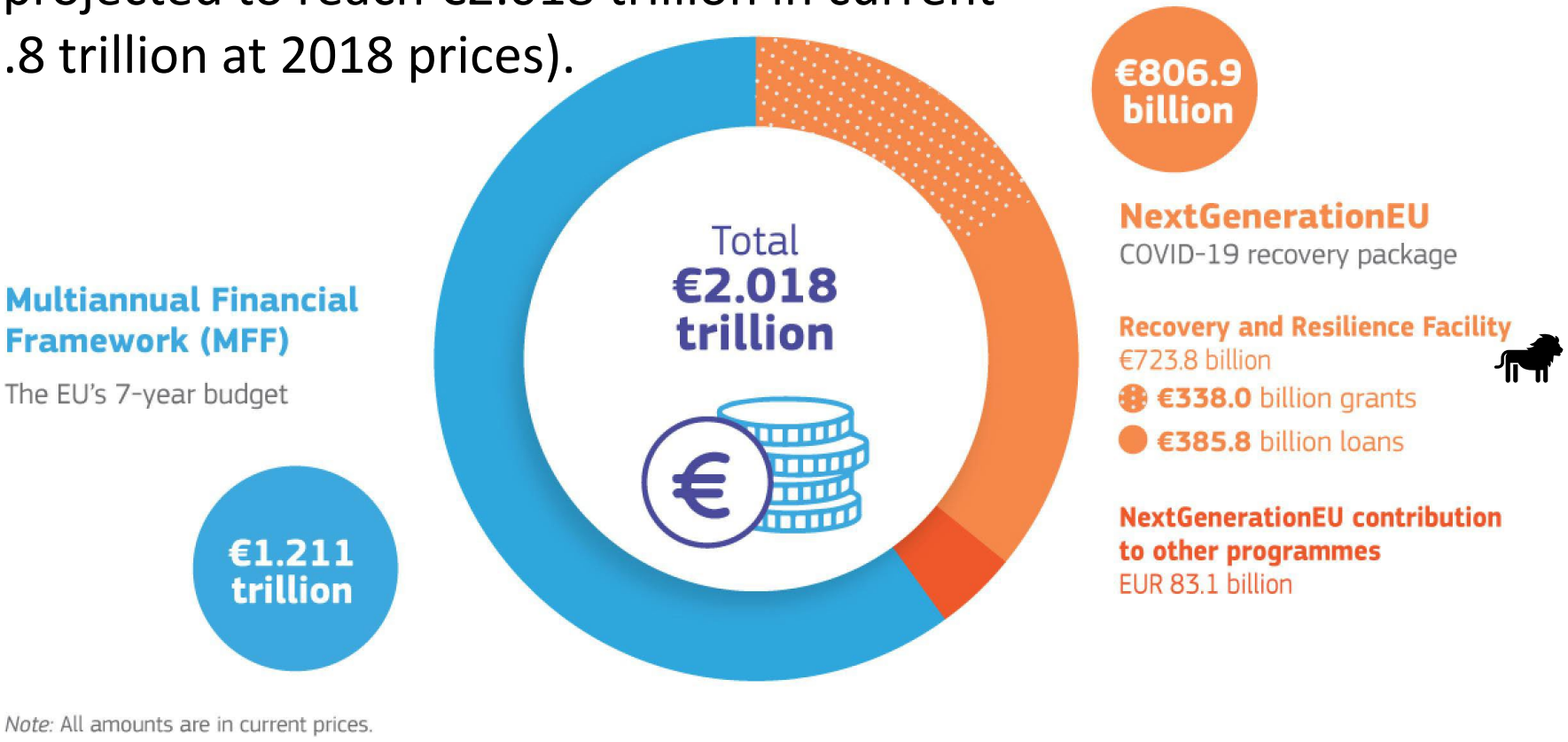
2.1 Economic Recovery Package

NextGenerationEU (NGEU), also called European Union Recovery Instrument

- was agreed by the European Council on 21 July 2020 and adopted by the Council of the EU on **14 December 2020**, first year of the Corona Crisis
- is an **economic recovery package** to support the EU Member States to recover from the COVID-19 pandemic
- operates from **2021 to 2026,** thus, is a **temporary instrument**
- **is tied to the regular 2021-2027 budget of the EU's Multiannual Financial Framework (MFF)** *(chapter 3)*
- its money "shall constitute **external assigned revenue**", *Art. 3 Reg (EU) 2020/2094 "NGEU"*, possible under *Art. 20, 21 "FR 2018"*

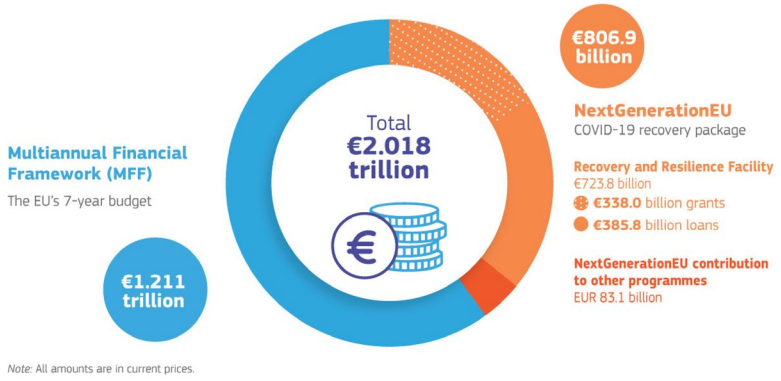
2.1 Economic Recovery Package

The comprehensive NGEU and MFF packages have been originally projected to reach €2.018 trillion in current prices (€1.8 trillion at 2018 prices).



Source: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en

2.1 Economic Recovery Package



Looking at that illustration we can already guess the **hybrid nature of the NGEU instrument:**

Somehow the NGEU "belongs to the budget" and then again not really!

To understand that hybrid nature, it is worth taking a closer look at the legal basis and the financing of that instrument.

2.2 Legal Basis

Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14/12/2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis
→ **"Financial assistance to Member States in the event of serious difficulties"**

This regulation was based on *Art. 122 TFEU,* a kind of **"disaster management clause"** allowing exceptional instruments for exceptional situations *(next slide).*

This article is found outside the financial provisions on the EU budget in the Treaties. Obviously, the financing of the NGEU instrument is not forcingly linked to the regular budget.

But finally, an adjustment of the own resources system was necessary. Therefore it is not astonishing, that the "Own Resources Decision" 2020/2053 of the Council was passed the same day (14/12/2020).

2.2 Legal Basis

Council Regulation (EU) 2020/2094 "NGEU"

Based on Art. 122 TFEU

Art. 122 TFEU:

*1. Without prejudice to any other procedures provided for in the Treaties, the **Council**, on a proposal from the Commission, **may decide, in a spirit of solidarity between Member States**, upon the measures appropriate to the economic situation, in particular if severe difficulties arise in the supply of certain products, notably in the area of energy.*

*2. Where **a Member State is in difficulties or is seriously threatened with severe difficulties caused by natural disasters or exceptional occurrences beyond its control,** the **Council**, on a proposal from the Commission, **may grant**, under certain conditions, **Union financial assistance to the Member State concerned**. The President of the Council shall inform the European Parliament of the decision taken.*

NextGenerationEU

2.3 Financing

Art. 2 Council Regulation (EU) 2020/2094 "NGEU"

The Instrument shall be financed up to an amount of EUR 750 000 million in 2018 prices on the basis of the empowerment provided for in Article 5 of the Own Resources Decision.

Art. 4 "Own Resources Decision"

*The Union **shall not use funds borrowed on capital markets for the financing of operational expenditure**.*

Art. 5 "Own Resources Decision"

*1. **For the sole purpose of addressing the consequences of the COVID-19 crisis** through the Council Regulation establishing a European Union Recovery Instrument and the sectoral legislation referred to therein:*

*(a) the **Commission shall be empowered to borrow funds on capital markets on behalf of the Union** up to EUR 750 000 million in 2018 prices. The borrowing operations shall be carried out in euro;*

*(b) up to EUR 360 000 million in 2018 prices of the funds borrowed **may be used for providing loans** and, **by way of derogation from Article 4**, up to EUR 390 000 million in 2018 prices of the funds borrowed **may be used for expenditure.***

*2. The **repayment of the principal of the funds borrowed to be used for expenditure** as referred to in point (b) of the first subpara. of para. 1 of this Article and the related interest due **shall be borne by the Union budget**.*

2.3 Financing

As we can see from Art. 310, 311 TFEU and Art. 17 FR 2018:

The Union's **budget may not be in deficit** and its **expenditure**, in principle, **may not be financed by borrowing** because of the balanced revenue system of the Union from - limited - own resources and other revenue of minor importance *(see 1.4).*

But, borrowing to implement limited earmarked measures appears to be covered by the EU Treaties. Thus, to finance grants and loans under the NGEU Recovery Instrument, the **Commission** was **exceptionally authorised** in Art. 5 Council Decision 2020/2053 ("Own Resources Decision") **to borrow** up to €750 billion (at 2018 prices) **on the capital markets** for a **limited period of time** (end of 2026).

The **repayment** can take place over the long term, at the latest **until 2058** and the **repayment of the grants shall be borne by the Union budget**, Art. 5 Council Decision 2020/2053.

2.3 Financing

As we can see from Art. 5 "Own Resources Decision":

Loans (back-to-back lending)	Grants (non-repayable/lost)	
€385.8 billion (**RRF**) passed on to the Member States	€338 billion grants for the **RRF**	€83.1 billion to other programmes
will be repaid by the individual EU countries benefitting from them	**will flow back through the EU budget** *("shall be borne by the Union budget")*	

The EU must be able to repay the enormous debts. Therefore the institutions agreed in their Interinstitutional Agreement of 16/12/2020 *(1.3)* to provide the **EU budget** with **new own sources of revenue** to finance the **repayment of the grants** under the NGEU. First, they agreed on a new plastic levy in 2021 *(1.4).*

2.4 New Own Resources

More new sources of revenue will come **on top of the existing own resources** *(1.4).*

"First basket" of new own resources:

(1) resources generated by a **carbon border adjustment mechanism** (CBAM), pricing carbon dioxide emissions of certain imported goods: Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10/05/2023

(2) revenue from a revised **EU emissions trading system** (ETS), pricing carbon dioxide emissions: Directive (EU) 2023/959 of the European Parliament and of the Council of 10/05/2023

(3) an own resource based on the **reallocated profits of very large multinational companies under 'pillar 1'** of the OECD/G20 agreement on international corporate taxation (Commission's proposal 2021; not yet realized)

2.4 New Own Resources

“Second basket” of new own resources, proposed by the Commission: COM(2023) 330 final of 20/06/2023 for an adjusted package for the next generation of own resources amending the own resources decision proposal from December 2021

(1) introduction of a new temporary **statistical own resource based on company profits**

(2) technical adjustments needed for the **collection of ETS and CBAM** as new own resources

(3) the package still includes the **proposal for a ‘pillar 1’ own resource** *(see previous slide)*

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en?prefLang=de

Council’s deliberation have been planned by 1 July 2025. But it seems, that “there is no political agreement on this yet.” *(ECA Review 02/2025, 49)*

NextGenerationEU

2.5 Academic Criticism

- The NGEU instrument has been, and is discussed a lot.
- Critical voices are based on political, legal and budgetary arguments *(next slides).*
- In Germany, the change to the own resources system in favor of entirely financing the huge economic recovery package with EU loans was seen as an **overstepping of the EU's powers**.
- But the therefore submitted **constitutional complaints were rejected by the Federal Constitutional Court of Germany on the 6th of December 2022** (BVerfG 2 BvR 547/21) - however with one judicial dissenting vote.
- In Germany, also the subsequent change of purpose (energy and munition) is held as **infringement of EU law**.

→ The critical voices continue.

2.5 Academic Criticism

General political critics – what a novelty!

- The NGEU instrument is a **kind of strategic manoeuvre by taking the fight against the pandemic** – accounting for a small part of the funds - **as an opportunity to launch an enormous medium-term economic recovery programme**, esp. for highly indebted euro countries. But it also intends to enable **long-term structural change** in the Member States in areas of climate protection (37% of the funds) and digitalization (20% of the funds).
- To this end, the NGEU provides for the **first time for substantial borrowing by the Union** itself.
- The fund management by the Commission under the NGEU *(4.3)* leads to a **shift of balance between the Member States and the EU towards a fiscal union.**

Legal arguments – it is a hybrid instrument!

- Despite the normative anchoring of the funds for the lost grants in the "Own Resources Decision", they are not included in the budget's own resources as other assigned revenue. Instead, they are managed through a vehicle based on **Art. 122 TFEU** which is legally not applicable and which is an exceptional instrument of crisis prevention, **not meant for financing individual policy programmes.**

2.5 Academic Criticism

- The repayment of the Union bonds is to be done via the general EU budget until 2058, whereby the Member States have committed themselves to a reform of the own resources system and, at least politically, to **increase the EU budget**.
- Institutionally the **construct is at the cost of the Parliament**, because the inflation of "other revenue" is done in the Council's "Own Resources Decision".

Budgetary arguments – it is a turning point for the European financial architecture!

- The anchoring in the "Own Resources Decision" is doubtful; there is **need for special contributions of the Member States and new "kind of taxes".**
- There is question about the compatibility with the principle of unity of the budget.
- There is question about the Union's fundamental debt capacity.
- There is question about the Union's future financing mode.
- There are conflicting issues in deciding **how to use and control the funds**: **risk of ineffective and inefficient use** *(chapter 5)!*

For 2021-27, the long-term budget (MFF) is **“reinforced by” the NGEU:** a limited and perhaps one-time recovery package.

How does the NGEU fit to the regular long-term budget?

3. Relationship NGEU/RRF and MFF

3.1 Interlocking of the Funds
3.2 Recovery and Resilience Facility (RRF)
3.3 Example Italy's Recovery and Resilience Plan (RRP)
3.4 Special Feature of the RRF

3.1 Interlocking of the Funds

The NGEU is a historic novelty for different reasons:

(1) **It has a hybrid nature:**

- on one hand it has been launched independently from the MFF, so outside the budget thanks to *Art. 122 TEFU (ch. 2.2.)*
- on the other hand its funding is channeled through programmes that are part of the long-term budget (MFF) *(ch. 2.3)*
- consequently, several headings are funded both under the MFF and the NGEU, thereby the NGEU reinforces existing EU programmes also *(slide after next)*

(2) Its key instrument **RRF is directly managed by the Commission but under specific rules** *(ch. 4).*

(3) The **RRF should be entirely performance based** *(ch. 5).*

3.1 Interlocking of the Funds

Mixed financing
long-term budget reinforced with money from NGEU

Headings

Single Market, Innovation and Digital
149.5 (+ 11.5 from NGEU)

Cohesion, Resilience and Values
426.7 (+ 776.5 from NGEU)

Natural Resources and Environment
401 (+ 18.9 from NGEU)

Migration and Border Management
25.7

Security and Defence
14.9

Neighbourhood and the World
110.6

European Public Administration
82.5

Total: €2.018 trillion

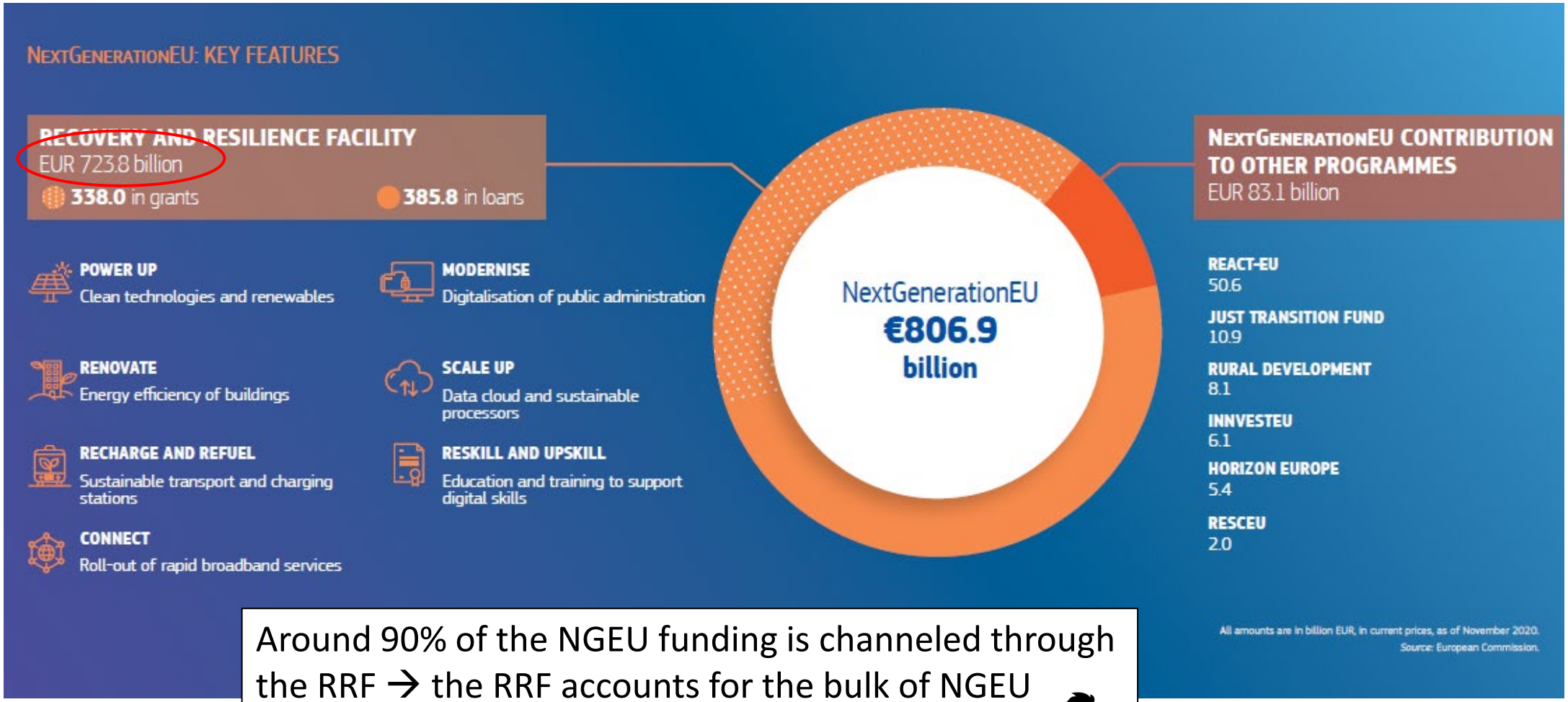
NextGenerationEU
806.9

Long-term budget
1 210.9

"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

Source: The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU Facts and figures, p. 4

3.1 Interlocking of the Funds



Around 90% of the NGEU funding is channeled through the RRF → the RRF accounts for the bulk of NGEU spending: lion's share with €723.8 billion!

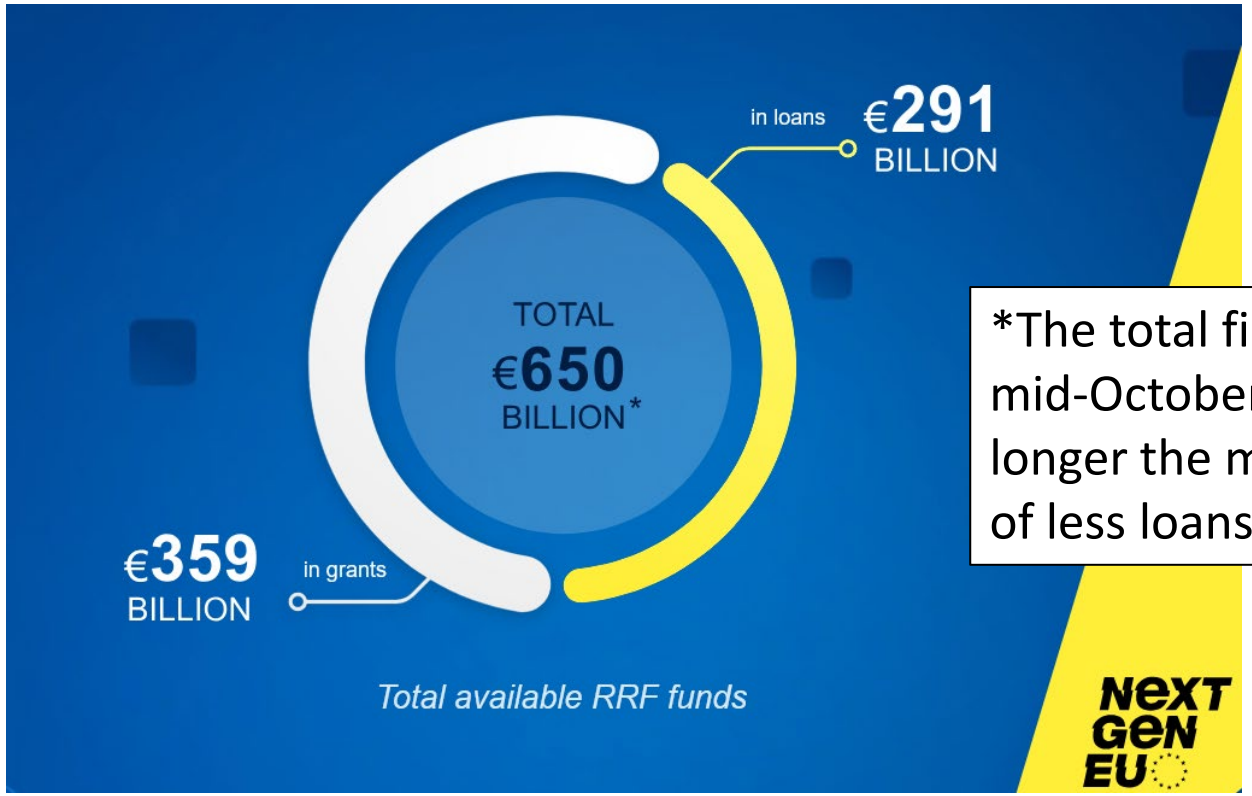
the Italian Court of Auditors

at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

Source: The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU Facts and figures, p. 5

3.1 Interlocking of the Funds

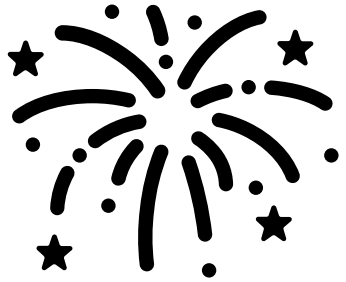
Amended RRF Regulation (EU) 2023/435 *(see ch. 3.2)*



update

*The total financial envelope of the RRF at mid-October 2024 stood at €650 billion, no longer the maximum of €723.8 billion; because of less loans requested in time.

Source: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=de



We can conclude: Most of the funds from the NGEU underpin the new programme **Recovery and Resilience Facility (RRF)**
under the MFF heading 2 - “Cohesion, resilience and values”
As a result, the EU budget is increased enormously.

Therefore it is worth to focus further on the RRF!

3.2 Recovery and Resilience Facility (RRF)

The centerpiece of the NGEU, the **RRF**

- is a **temporary recovery instrument** for
  - providing **loans** (€385.8 billion; resp. €290.9 billion by the end of 2023) and
  - providing (lost) **grants** (€338 billion; resp. €356.8 billion by the end of 2023).
- should help the EU emerge stronger and more resilient **from the Corona crisis**.
- should help the Member States implement **reforms and investments in line with the EU's priorities** like climate change and digitalization (from 2022 on also independence from Russian's fossil fuels), what is independent from Corona.
- works under **heading 2** of the MFF, like the traditional **cohesion policy** funds.

3.2 Recovery and Resilience Facility (RRF)

In fact, the RRF resembles an **instrument of cohesion policy** in the sense of *Art. 174 ff TFEU*. Like cohesion policy funds, the RRF aims at contributing to the EU's political priorities of fostering especially the **green and digital transformation:**

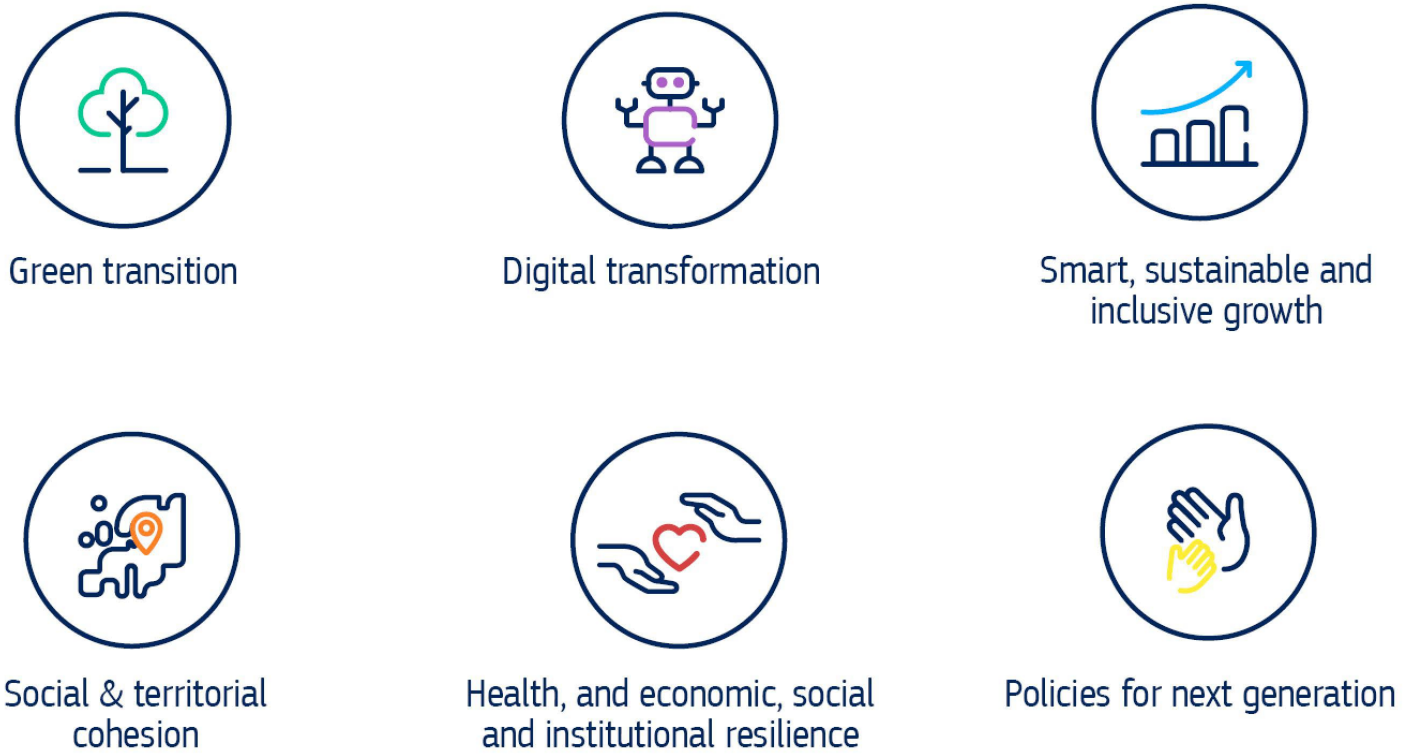
*Art. 17 Reg (EU) 2021/241 "RRF": The **national recovery and resilience plans** should effectively address challenges identified in the European Semester, esp. the country-specific recommendations (CSRs) adopted by the Council. The plans should also **include measures to address the challenges of the green and digital transitions**.*

Actually, the **RRF's legal framework** is based on *Art. 174, esp. Art. 175 III TFEU*

- **Regulation (EU) 2021/241** of the European Parliament and of the Council of 12/02/2021 **establishing the Recovery and Resilience Facility**
- Commission Delegated Regulations (EU) 2021/2105 and (EU) 2021/2106
- Later: **Regulation (EU) 2023/435** of the European Parliament and of the Council of 27/02/2023 amending Regulation (EU) 2021/241 as regards REPowerEU chapters in recovery and resilience plans
- Later: **Regulation (EU) 2023/1525** of the European Parliament and of the Council of 20/07/2023 on supporting ammunition production (ASAP) – Art. 6 III

3.2 Recovery and Resilience Facility (RRF)

The **RRF has been structured around six pillars** according to *Art. 3 Reg (EU) 2021/241 "RRF",* which must be addressed in national recovery and resilience plans *(next slide)* in order to get money (loans or grants) from the Facility.



Source: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en

3.2 Recovery and Resilience Facility (RRF)

The **RRF is based on a single programming document** for each Member State:

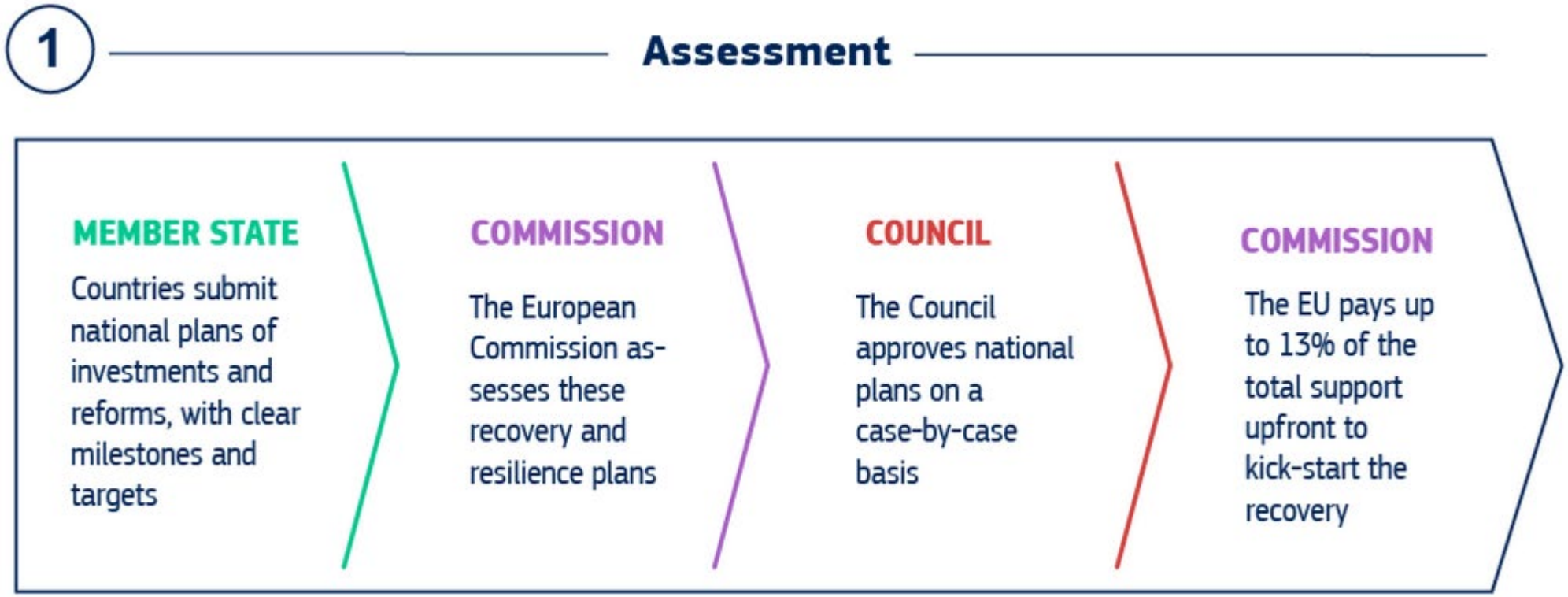
the national recovery and resilience plan (RRP)

*Art. 18 Reg (EU) 2021/241 "RRF": The **funds under the RRF will be distributed according to national recovery and resilience plans** (RRP) prepared by each Member State and submitted to the European Commission.*

Member States prepared recovery and resilience plans that set out a **coherent package of reforms and investment initiatives to be implemented up to 2026** (temporary nature!).

All 27 plans were assessed by the Commission and **adopted** as a law by the Council under *Art. 19, 20 Reg (EU) 2021/241 "RRF"*.

3.2 Recovery and Resilience Facility (RRF)



"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

Source: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#scoreboard

Relationship RRF - MMF

3.2 Recovery and Resilience Facility (RRF)

Art. 19 Nr. 3 Reg (EU) 2021/241 "RRF" i.c.w. Assessment Guidelines for the Facility require the **assessment** of the relevance, effectiveness, efficiency and coherence **of the plans**, taking into account **11 criteria**, among others:

- an appropriate contribution to all six pillars
- the addressing of the challenges identified in the country-specific recommendations
- the respect of the 'do no significant harm'-principle (environmental objectives)
- measures to meet the 37% climate expenditure target and the 20% digital expenditure target
- a reasonable and plausible **justification of the amount of the estimated total costs** and in line with the principle of cost efficiency
- a **proposal of arrangements** (no predefined design) **for an adequate <u>control and audit mechanism</u>** *acc. to Art. 22 Reg (EU) 2021/241 "RRF" (more in chapter 5.3)*

3.3 Example Italy's RRP

- 22/06/2021: Commission President von der Leyen presented the **Commission's assessment** of the original plan to former Prime Minister Draghi in Rome.

https://www.italiadomani.gov.it/it/home.html

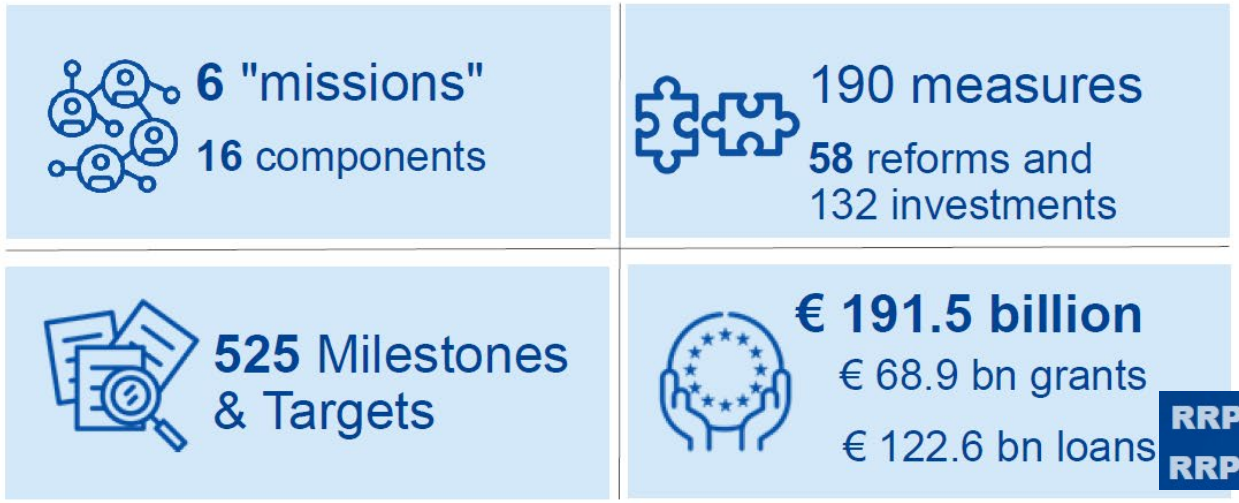
- 13/07/2021: plan **adopted by the Council.**
- 08/12/2023: **updated plan** under the current Prime Minister Meloni **adopted by the Council** after long discussions with the EU (123 measures were amended or supplemented).
- 14/05/2024: Council's approval of the assessment of a **further modification of the plan** (24 measures amended).
- 18/11/2024: Council approved **last update** of the plan.
- 21/03/2025: Italy submits a **modified plan**, again.

Photo: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/italys-recovery-and-resilience-plan_en

Picture: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf

3.3 Example Italy's RRP

Overview of the Italian RRP



Overview of the German RRP

RRP Allocation Grants: 30.32 billion
RRP Allocation Loans: 0 billion

European Commission

update

RRP Allocation Grants: 71.78 billion
RRP Allocation Loans: 122.60 billion

Italy is by far the largest recipient of RRF funding, followed by Spain.

See https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=de

European Commission

3.3 Example Italy's RRP

RRF supported projects in Italy

Source: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#rrf-supported-projects-in-the-member-states

3.3 Example Italy's RRP

Pillar Digital Transformation

Source: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#rrf-supported-projects-in-the-member-states

3.3 Example Italy's RRP

- Unfortunately, **Italy has difficulties in managing and using the RRF effectively.**
- Without an extension of the spending deadline (2026), **Italy could run the risk of using only half of the funds available under the RRF**.
- Many Italian municipalities are foregoing EU funding because they fear that they will not be able to meet the deadline for completing projects by 2026
- Unfinished investments would lose EU funding, causing local authorities to abandon the projects altogether.
- The current Commission, but also other Member States, insist on the agreed 2026 deadline, stressing the fund's "temporary" nature.

Sources: https://www.euractiv.com/section/politics/news/italy-behind-on-recovery-fund-spending-as-2026-deadline-approaches/ https://www.euractiv.com/section/politics/news/italy-may-only-spend-half-of-eu-recovery-fund-cash-expert-warns/

3.3 Example Italy's RRP

- **Italy is falling behind on RRF spending** as 2026 deadline approaches.

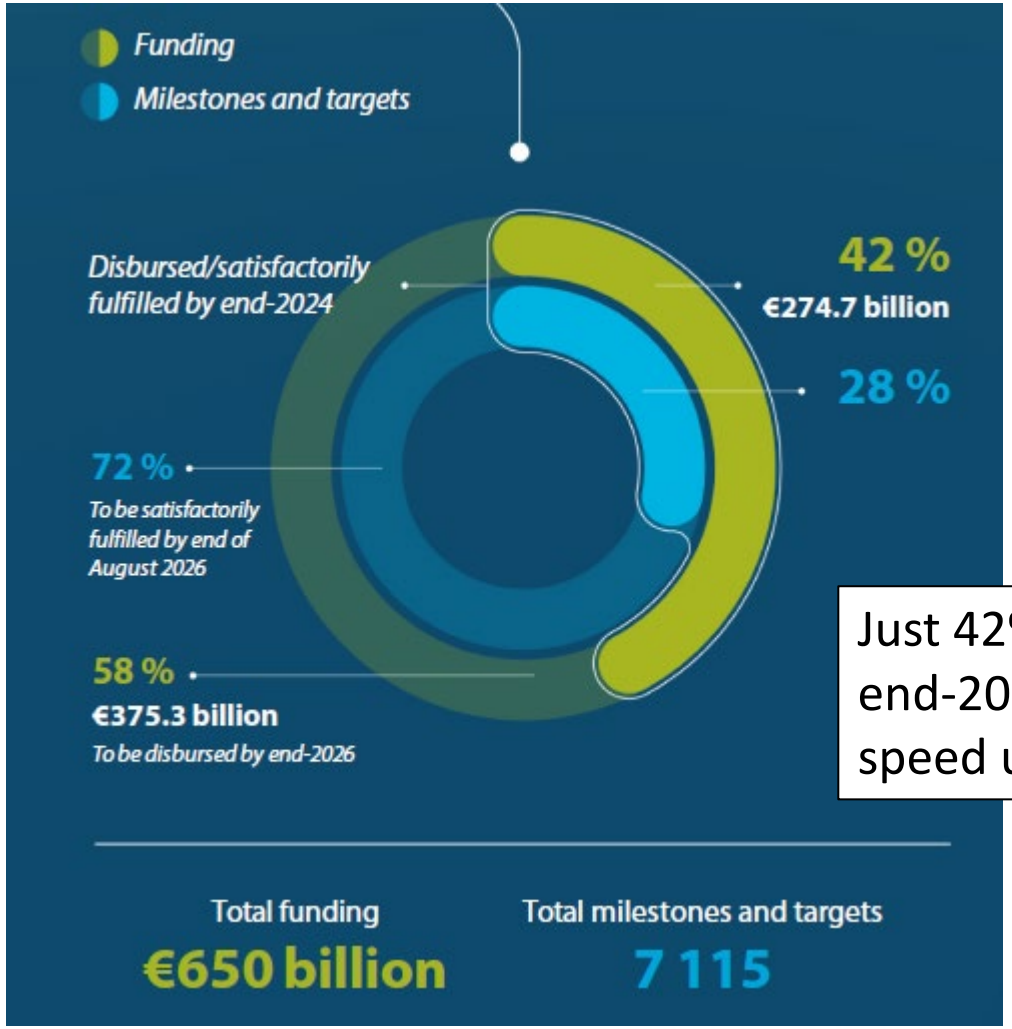
- So far, **Italy has got €122 billion** (€24.9 billion in pre-financing and six instalments), so 63% of the amount foreseen from the RRF have been disbursed to Italy. 43% of the milestones and targets have been achieved.
  See https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?country=Italy

- As of 30 September 2024, **actual spending for the Italian PNRR amounted only to €57.7 billion**, representing 30% of the plan's total funding and about 66% of the amount initially planned to be spent by the end of 2024.

- The delays highlight a **difficulty in implementing investments**. 262.431 projects are registered, less than the half (118.003) are finished, 132.000 are started, 7.800 even not started by January 2025.
  See close monitoring of the progression of PNRR: https://openpnrr.it/

Sources: https://www.euractiv.com/section/politics/news/italy-behind-on-recovery-fund-spending-as-2026-deadline-approaches/ https://www.euractiv.com/section/politics/news/italy-may-only-spend-half-of-eu-recovery-fund-cash-expert-warns/

3.3 Example Italy's RRP



But it's not just Italy that has the problem.

There is generally a huge backlog in the fulfilment of milestones and targets and the funding is still far from being called up.

Just 42% of the funds have been paid out by end-2024 → Investments and reforms have to speed up in the last third of the programme.

Sources: https://www.eca.europa.eu/ECAFactsAndFindings/RV-2025-02/FactsAndFindings-RV-2025-02_EN.pdf

3.3 Example Italy's RRP

- **By the end of 2023,** the European Public Prosecutor's Office (EPPO) had 206 active investigations related to RRF funds concerning 10 Member States, with around 75% of the cases coming from Italy.
- The estimated potential damages amount to over €1.8 billion. This all confirms the present risk of fraud in the RRF.
  Source: ECA, Annual Report 2023, p. 375

- **By the end of 2024,** the EPPO was handling 311 active cases related to the NGEU, of which 307 stemmed from the RRF.
- The estimated damage to the EU's financial interests amount to €2.8 billion, which represents 30% of the overall estimated damage for subsidy fraud. The number is expected to increase with the accelerated implementation of NGEU funding.
  Source: https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/2024-annual-report-eppo-leading-charge-against-eu-fraud

3.4 Special Feature of the RRF

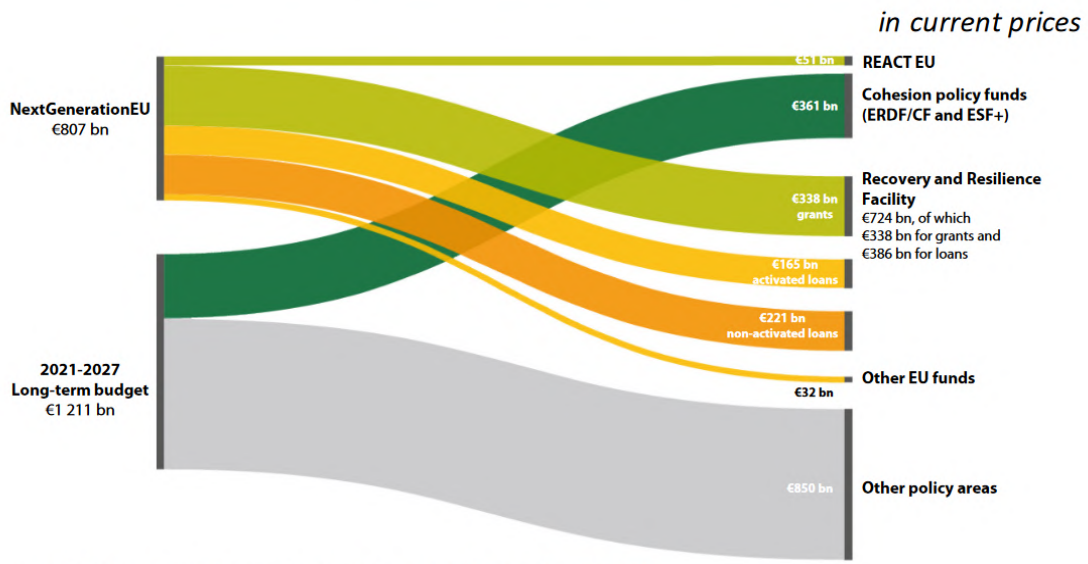
The following can be made out:

The RRF runs **concurrently with the EU cohesion policy funding** mechanisms.

Member States can choose to finance their projects (reforms and investments) using either the RRF/NGEU or the cohesion policy funds ERDF, CF, ESF+.

Challenge: double funding must be avoided, the overlap must be handled. Critically reviewed by the ECA Special Report 22/2024 *(see ch. 6.4).*

Figure 2 – EU financial support available through the NGEU and MFF



Source: ECA, based on Commission data published in April 2021.

3.4 Special Feature of the RRF

Considering the challenge identified we wonder:

Who cares? Who is in command of that challenge?

Art. 8 Reg (EU) 2021/241 "RRF": The Facility shall be ***implemented by the Commission in direct management in accordance with the relevant rules*** *adopted pursuant to Article 322 TFEU, in particular the Financial Regulation and the Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council.*

→ That is surprising, because the **Cohesion Policy is usually administered under shared management**.

So far, it has been clear that shared management makes it possible to shift responsibility to the right level and therefore better support the EU's cohesion policy objectives in the respective programs.

Did that change?

The implementation of the Recovery and Resilience Facility (RRF) is **directly managed** by the **Commission in accordance with the relevant rules**.

What does this mean?

4. Traditional EU Budget Implementation

4.1 Three Fund Management Types

4.2 Differences of the Three Approaches

- 4.2.1 Indirect Management
- 4.2.2 Direct Management
- 4.2.3 Shared Management

4.3 Special Case: RRF – “new fund management“

4.1 Three Fund Management Types

Three management methods of budget implementation are provided in …

Art. 62 Nr. 1 FR 2018			
a) Direct management		**b) Shared management**	**c) Indirect management**
& Art. 125–153 FR		& Art. 63, 125-129 FR	& Art. 125-149, 154-159 FR
Instruments: Titles VII, VIII, IX, X, XII		Instruments provided in the sector-specific rules	Instruments: Titles VI, X
by the Commission	**or through executive agencies** Art. 69 FR	**by the Commission <u>jointly</u> with the Member States** (tasks delegated)	**through implementing partners inside/outside the EU** (delegation)
financial framework partnerships Art. 130 Nr. 1 FR		Member States bound to EU budget law Art. 63 Nr. 1 FR	financial framework partnerships Art. 130 Nr. 1 FR

4.1 Three Fund Management Types

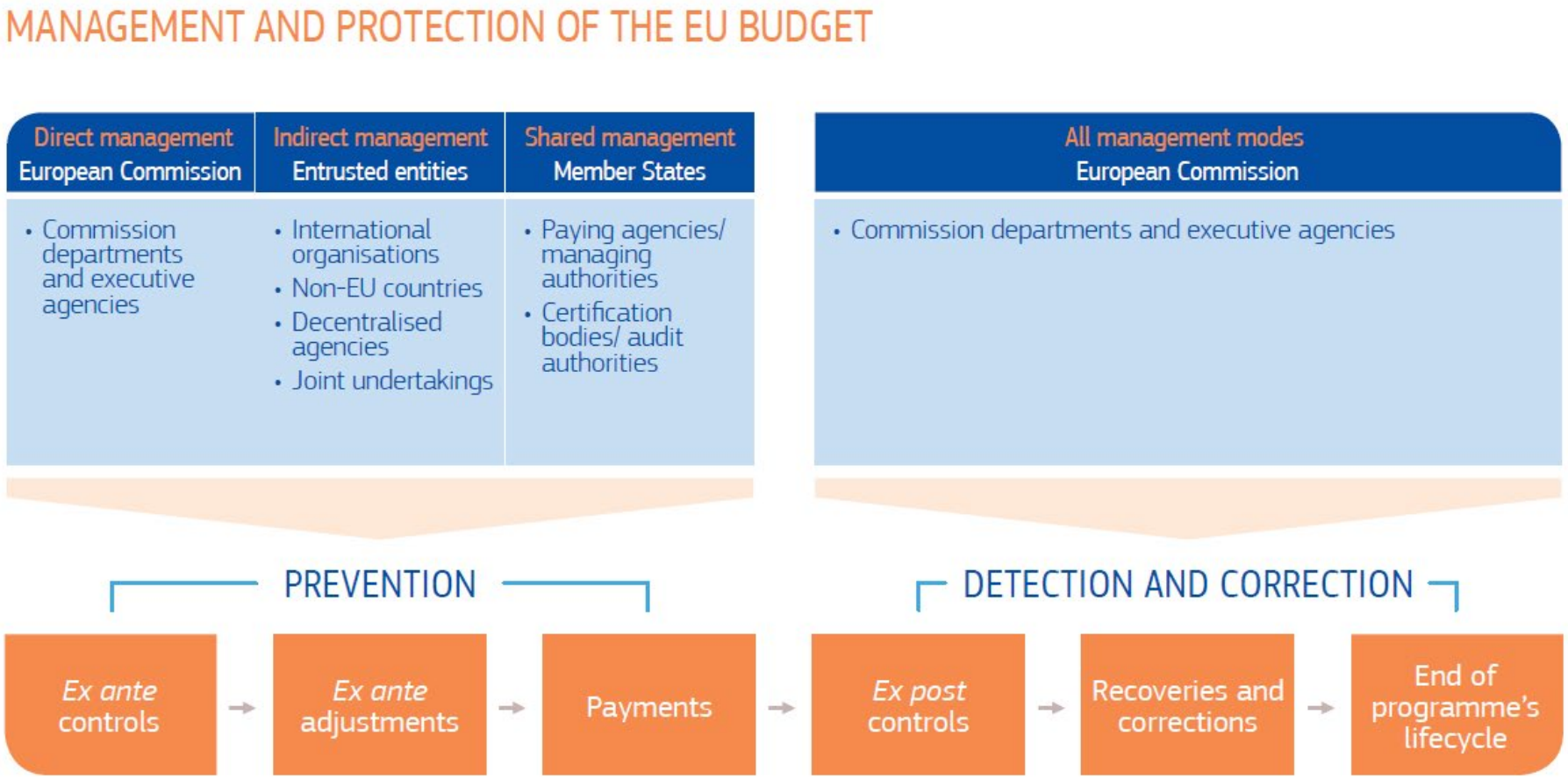
Art. 62 Nr. 3 FR: **As a rule**, it is the **Commission** that has the **ultimate responsibility for the budget implementation** in accordance with *Art. 317 TFEU*.

- This applies irrespective of the type of fund management.
- Since the Parliament's discharge under *Art. 319 TFEU* is granted only to the Commission, the latter must be solely responsible for budget implementation.

Consequently, the **Commission carries out rigorous and effective controls** on how the EU funds are spent *(chart next slide; ch. 5.4).*

Specific rules for the Member States and the Commission are only foreseen for shared management with *Art. 63 FR* (predefined control & audit design).

4.1 Three Fund Management Types



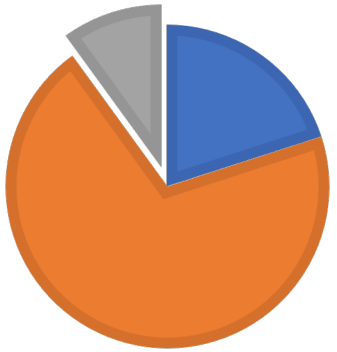
Source: Commission, The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU Facts and figures, p. 7

4.2. Differences of the Three Approaches

- The EU budget is implemented mostly by the European Commission and the EU Member States together within ***shared management*** (**70%**).
- Only a small part of the EU budget (**20%**) is paid out directly by the European Commission, so under ***direct management***.
- An ***indirect management*** is rather the exception (**10%**).

To find out the differences it is important to understand the specificities of each of these classical fund management types.

4.2.1 Indirect Management



This means **funding is managed by implementing partners** inside or outside the EU. They are entrusted with the implementation under *Art. 154 FR* (delegation of tasks).

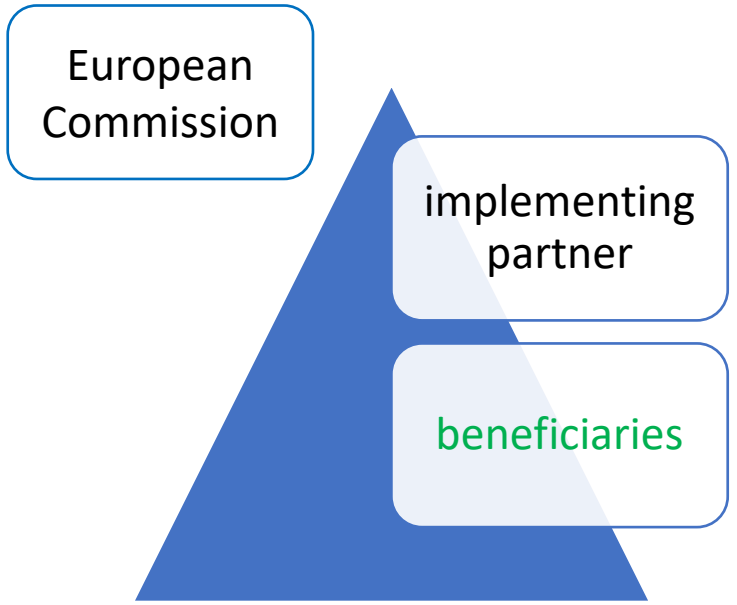
Neither the Commission nor the Member States are involved in the fund management!

The majority of the EU budget allocated to humanitarian aid and international development is implemented under indirect management.

Examples:

- financial support to fight Ebola outbreak in West Africa in 2014/15
- financial support to help after the earthquake in Nepal in 2015

4.2.1 Indirect Management

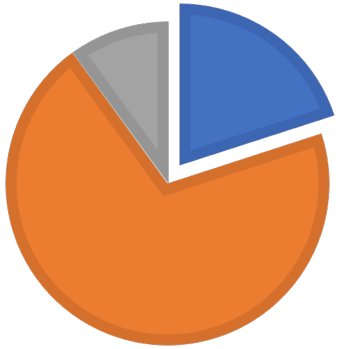


The **Commission delegates budget execution tasks** to implementing partners which pay off the beneficiaries.

Implementing partners can be

- third countries or the bodies they have designated
- international organisations such as the United Nations (UN) family, the World bank, the International Monetary Fund (IMF)
- the European Investment Bank (EIB) and the European Investment Fund (EIF)
- decentralised agencies such as the European Border and Coast Guard Agency (Frontex)
- Member State bodies such as Erasmus+ national agencies, i.e. the German DAAD

4.2.2 Direct Management



Programmes are run exlusively by the Commission.

There are no third parties, even the **Member States are not involved!**

All tasks are carried out by the Commission's departments, at its headquarters, in EU delegations or through EU executive agencies *(Art. 69 FR),*

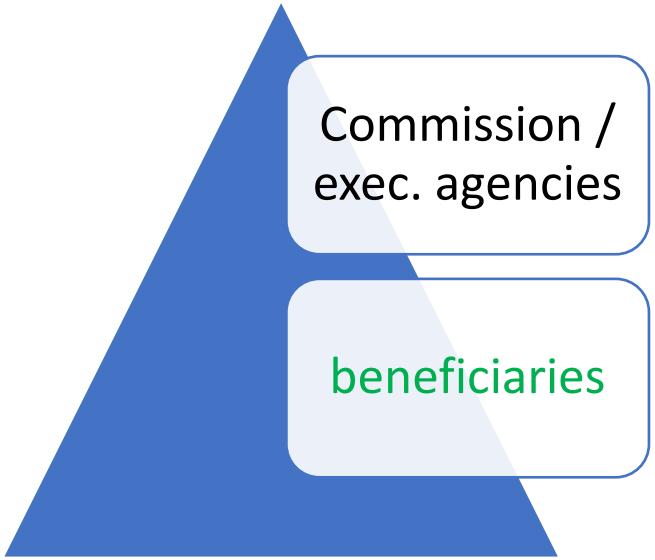
for example the European Education and Culture Executive Agency (EACEA), which manages also parts of Erasmus+ programmes, among others the Jean Monnet Modules.

The EU Commission pays grants directly to the beneficiaries like public or private organisations and institutions with legal personality, such as universities, companies, interest groups and non-governmental organisations.

4.2.2 Direct Management

In the case of direct management, the **Commission is solely responsible for all operative steps** in the programme's implementation:

- launching the calls for proposals
- evaluating submitted proposals
- signing grant agreements
- monitoring project implementation
- assessing the results
- making payments to the beneficiaries



→ **Full control and oversight is with the Commission!**

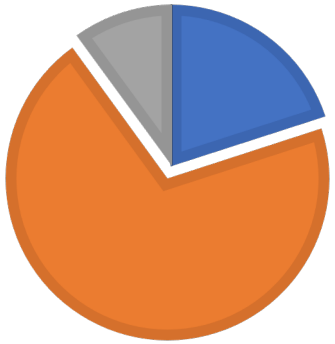
4.2.2 Direct Management

This management method is typically used for grants for specific projects related to EU policies, such as projects in the fields of research and development, education, environmental protection, consumer protection, information society, energy and transport, as well as to EU external aid measures.

Examples:

- InvestEU 2021-2027
  supports sustainable investment, innovation and job creation in Europe (successor instrument to EFSI / European Fund for Strategic Investments)
- Single Market Programme (SMP) 2021-2027
  should help the single market reach its full potential and ensure Europe's recovery from the COVID-19 pandemic (successor instrument to the 2014-2020 programme COSME / Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises)

4.2.3 Shared Management



This is a system of **funding managed by the Commission in cooperation – so jointly - with the Member States**.

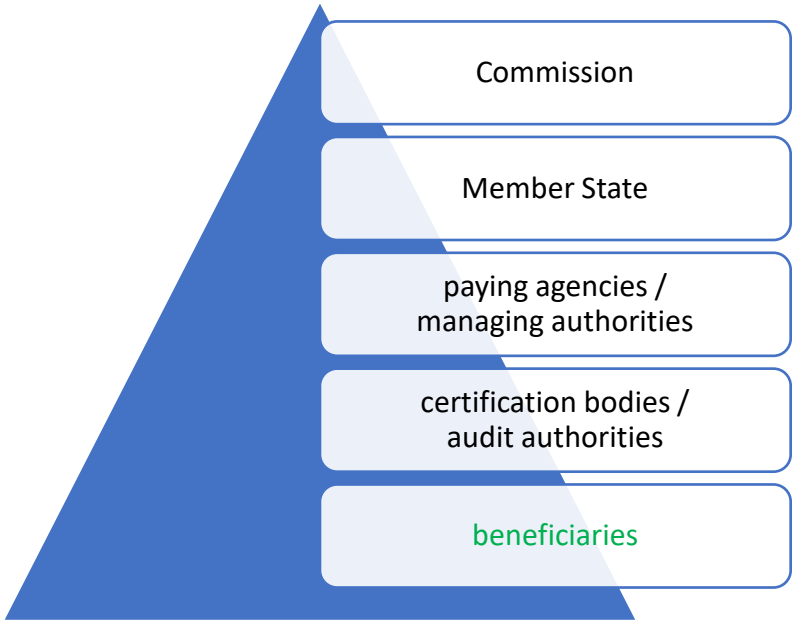
Both, the **European Commission** and the **Member States are responsible** and in charge of running a particular programme.

Grants are not disbursed directly by the Commission, but through national and regional authorities, such as ministeries and public institutions.

This means that Member States distribute the funds to the beneficiaries.

The Member States' administrations (at national, regional and local level) choose which projects to finance and take responsibility for the day-to-day management.

4.2.3 Shared Management



Shared management – characteristics!

1. **Decentralised implementation because of a multi-level governance**

- Member States are on the front line, making sure the budget is spent where it is needed, by setting up the relevant management and control systems.

- Within the Member States, the responsibilities are distributed on different levels: paying agencies, managing authorities, certification bodies, audit authorities, which the Member States have to provide under *Art. 63 Nr. 3 FR*.

4.2.3 Shared Management

Shared management – characteristics!

2. **Detailed rules on how the Member States have to protect the financial interest of the Union**

- respect the principles of sound financial management, transparency and non-discrimination and have to fulfil their respective control and audit obligations just like the Commission *(Art. 63 Nr. 1 FR)*
- take all necessary precautions, including legislative, regulatory and administrative measures to protect the financial interest of the Union *(Art. 63 Nr. 2 FR)*
- designate and supervise appropriate bodies to take responsibility for the management and control of the Union's funds *(Art. 63 Nr. 3 FR)* *(previous slide)*

3. **The Commission supervises these management and control systems set up by the Member States** *(Art. 63 Nr. 2 end FR)*. It makes sure that such procedures exist and are carried out correctly.

4.2.3 Shared Management

In most cases, these are large infrastructure projects where the EU funds have to be co-financed with federal, state, municipal and other funds.

This management approach is typical for cohesion policy!

Examples:

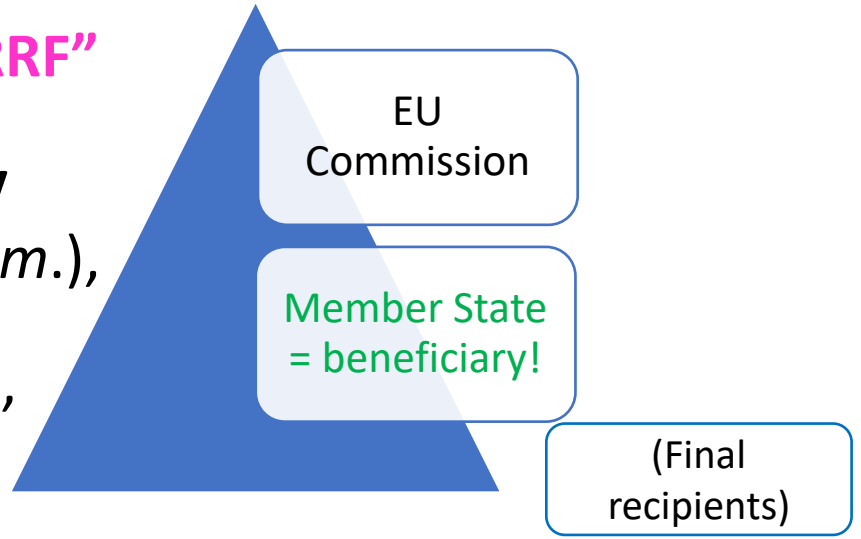
So far, five main funds have been used for this under the umbrella of the European Structural & Investment Funds (ESI-Funds)

- ERDF (European Regional Development Fund)
- ESF+ (European Social Fund+)
- CF (Cohesion Fund)
- EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development)
- EMFF (European Maritime and Fisheries Fund)

4.3 Special Case: RRF – "new fund management"

New approach: "direct fund management under RRF"

- Centralised management with **full responsibility with the Commission** (typical for *direct managem.*),
- **but the Member States are the beneficiaries** (!), directly disbursed by the Commission (new!).

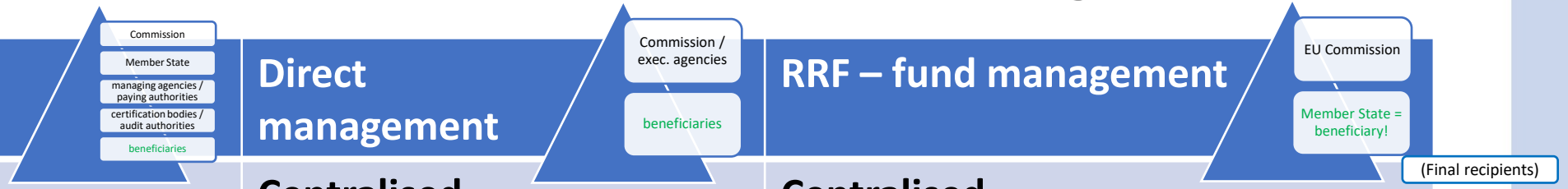


- Implementation "through" national systems because of the programming based on national recovery and resilience plans with "milestones and targets".

→ Because of that partial **mixing up of two traditional management modes** and following a spending model that is different from all other instruments used by the EU in its history, the **RRF, indeed, has a new funding mechanism.**

4.3 Special Case: RRF – "new fund management"

Shared management	Direct management	RRF – fund management
Decentralised	**Centralised**	**Centralised**
Multi-level-governance	**Full responsibility with the Commission**	**Full responsibility with the Commission**
MS disburses the funds to the beneficiaries (final recipients)	**Commission disburses the funds** to the beneficiaries (MS not involved)	**Commission disburses the funds** to the MS, which are the beneficiaries (but not the final recipients)
Both, Commission and MS, are responsible for running the programmes	Programmes are run exclusively by the **Commission**	**Commission** is responsible, but the programming is based on national plans → implementation „through" national systems
Predefined control and audit design, *Art. 63 FR:* Commission and MS	Full control and oversight with the Commission	Less control and oversight with the Commission, more self-policing with the MS



4.3 Special Case: RRF – "new fund management"

We can sum up that the RRF follows **a new and very particular philosophy of managing its resources**.

The **political reason** for that is simple: In face of crisis and (green and digital) transformation needs, the implementation of actions had to be speeded up.

Thus, the logic behind the RRF fund management is **to facilitate the rapid implementation of projects and the achievement of results**.

Therefore the arrangements should be more flexible than the traditional management approaches; the latter focus more to regulatory compliance and put the emphasis on procedures rather than results.

→The RRF is different focusing more on **solidarity** between MS and gives MS an **advance of trust** as regards the protection of the EU's financial interest.

Source: *Skiadas*, Trade-offs in auditing the EU Recovery and Resilience Facility - Flexiblity vs Compliance, 2024

The RRF's "new fund management" is a **paradigm shift.**

What does this mean in detail?

And what are the **obvious implications on control and audit** which we want to evaluate because of their importance for the protection of the EU budget?

5. RRF's Impact On Fund Management

5.1 New Elements for EU Funding - overview
5.2 ‚Performance-Based' Nature
5.3 Arrangements for EU Budget Protection
5.4 Summary

5.1 New Elements for EU Funding

It can be figured out that there are crucial deviations from the previous system of fund management in Cohesion Policy – an overview:

Overall framework
→ RRF bond-financed

Governance & management
→ RRF's new direct fund management

Programming of spending
→ national RRPs

Conditions for making payments
→ 'performance-based' for RRF

Monitoring of implementation
→ linked to milestones & targets

Control and audit
→ other provisions

"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"

Based on: European Court of Auditors, EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: A comparative analysis, Review 01, 2023

5.1 New Elements for EU Funding

Overall framework

In Common	Cohesion Policy	RRF
Similiar priorities (but different purposes)	5 policy objectives (long-term investment policy)	6 pillars (crisis-response tool)
		more closely linked to reforms
Allocation takes national disparities into account	also regional disparities	
		New: financed through bond issuance *(ch. 2.3)*
	7-year period, programmes can be extended	eligibility period is shorter (6 years!) and **does not extend beyond 2026**

5.1 New Elements for EU Funding

Governance & management

In Commonss	Cohesion Policy	RRF
Grants are part of the EU budget		Repayment „shall be borne by the Union budget“ *(ch. 2.3);* not for RRF loans
		disbursements require Council involvement
		Parliament‘s discharge does not cover RRF loans
	deployment under a common framework → classical shared management	implementation „through“ national systems → **new way of direct fund management under specific rules**

5.1 New Elements for EU Funding

Programming of spending process

In Common	Cohesion Policy	RRF
	decentralised	**more centralised**
	partnership agreement at national level and one or several programmes (national or regional) - multi-level -	**based on a single programming document: national Recovery and Resilience Plan (RRP)**
Commission‘s assessment	3 months	2 months
Adoption	Commission	Council
	partnership principle	

5.1 New Elements for EU Funding

Conditions for making payments

In Common	Cohesion Policy	RRF
	financing primarily based on the reimbursement of incurred costs	**financing soley based on achievement of concrete outcomes - not linked to costs**
		faster disbursement of funds
	Yearly pre-financing 0.5%; max. 6 payments per year	**higher pre-financing 13%;** pre-defined instalments (2 per year)
Management declarations linked to payment conditions	managing authority; yearly; necessity: expenditure is legal and regular	**each payment requires just achievement of milestones & targets what has to be declared by the MS**
	co-financing 15-60%	no co-financing required

5.1 New Elements for EU Funding

Monitoring of implementation

In Common	Cohesion Policy	RRF
		monitoring linked to milestones & targets
	performance disconnected from financial reporting for Cohesion Policy	
		efforts to increase transparency: Recovery and Resilience Scoreboard
		late ex-post evaluation
Costs difficult to be assessed		

5.1 New Elements for EU Funding

Control & audit

In Common	Cohesion Policy	RRF
	checks mainly focus on regularity of expenditure declared	**checks are limited on satisfactory fulfilment of milestones & targets → ‚performance based‘** *(ch. 5.2)*
		2023: method clarified for cases of non-attainment of milestones & targets
		EU budget protection relies more on effectiveness of national systems to protect EU‘s financial interest *(ch. 5.3)*

Control and audit
→ other provisions

Now, we will focus on the **impact on control and audit**.
Two aspects should be considered more closely:

(1) The 'performance-based' nature of the RRF *(ch. 5.2)*
(2) Arrangements for the EU budget protection *(ch. 5.3)*

5.2 'Performance-Based' Nature

Recital 18 Reg (EU) 2021/241 "RRF":

[…] ***Non-repayable financial support under the Facility should take the form of a sui generis Union contribution*** *to be determined on the* ***basis of a maximum financial contribution calculated for each Member State*** *and* ***taking into account the estimated total costs*** *of the recovery and resilience plan, which* ***should be paid based on the achievement of results by reference to milestones and targets of the recovery and resilience plans****. Therefore, such contribution should be established in accordance with the sector-specific rules provided in this Regulation,* ***pursuant to the rules on simplification relating to financing not linked to costs laid down in Article 125(1) of the 'Financial Regulation'.*** *Specific rules and procedure should therefore be laid down in this Regulation, subject to the general principles of budgetary management under the Financial Regulation, concerning the allocation, implementation and control of non-repayable financial support under this Regulation.* ***Financing not linked to costs should apply at the level of payments from the Commission to Member States as beneficiaries, irrespective of the reimbursement in any form of financial contributions from Member States to final recipients.*** *Member States should be able to use all forms of financial contributions, including simplified cost options. Without prejudice to the right of the Commission to take action in the event of fraud, corruption, conflicts of interests or double funding from the Facility and other Union programmes,* ***payments should not be subject to controls on the costs actually incurred by the beneficiary.***

Recital 51 Reg (EU) 2021/241 "RRF":

For ***reasons of efficiency and simplification*** *in the financial management of the Facility, Union financial support for recovery and resilience plans should take the form of* ***financing based on the achievement of results measured by reference to milestones and targets*** *indicated in the approved recovery and resilience plans. To that end, additional loan support should be linked to additional milestones and targets compared to those relevant for the financial support (that is, the non-repayable financial support).*

5.2 ‘Performance-Based’ Nature

We see, that the RRF implementation under direct management, *Art. 8 Reg (EU) 2021/241 “RRF”*, follows **specific rules**, like

- **grants take the form of “a sui generis Union contribution”** to be determined on the basis of a maximum financial contribution calculated for each Member State *(Art. 11, 12)* taking into account <u>just</u> the estimated total costs of the national RRP *(Art. 20 Nr. 4)*
- **financing is <u>not</u> linked to costs,** which applies at the level of payments from the Commission to the Member States as beneficiaries
- **payments are <u>solely</u> based on the progress** in the achievement of reforms and investments defined in “milestones and targets” set in the national RRP *(Art. 24, Annex I)*

In fact, the RRF is the **first instrument** foreseeing direct **financial support solely linked to achievement of ‘results’** by reference to previously set “milestones and targets”.

5.2 'Performance-Based' Nature

According to *Art. 125 Nr. 1 FR* and regardless of the type of fund management, the **form of Union contribution** can differ, even a combination of forms is possible.

The range goes from

- **financing not linked to costs (FNLTC)** of the operations, introduced with *FR 2018* → RRF
- through **reimbursement of costs actually incurred** (real and proved costs) → classical Cohesion Policy
- to different kind of **simplified cost options (SCO)** where expenditure is reimbursed at a rate calculated in advance.

The legislators held: "Under the **RRF, "financing not linked to costs"** applies at the level of payments from the Commission to Member States as beneficiaries, irrespective of the reimbursement in any form of financial contributions from Member States to final recipients. Consequently, payments should expressly not be subject to controls on the costs actually incurred by the recipients". *Recital 18 Reg (EU) 2021/241*

5.2 ‘Performance-Based’ Nature

The **assessment of “milestones and targets”** is crucial for the whole procedure:

→ **pre-financing rate** (up to 13%) flew from the Commission to the Member States at their request after the adoption of the RRP with clear “milestones and targets” *(ch. 3.2.), Art. 13 Reg (EU) 2021/241*

→ **disbursement of further instalments** (requests possible twice a year) depends on the Commission’s assessment (within 2 months) of satisfactory fulfilment of the agreed “milestones and targets”, *Art. 24 Nr. 2-5 Reg (EU) 2021/241*

→ in case of non-satisfactory fulfilment of “milestones and targets”, (full or partial) **suspension** of a payment, **reduction** of the financial support or, theoretically, even the **termination** of the agreement with collection of the pre-financing is possible, *Art. 24 Nr. 6–9 Reg (EU) 2021/241*

5.2 ‘Performance-Based’ Nature

What are milestones and targets?

	For the RRF	Examples
Milestone	serves the qualitative measure of progress towards the achievement of a reform or an investment	- Adoption of a regulation - Publication of an invitation to tender
Target	serves the quantitative measure of progress towards the achievement of a reform or an investment	- Number of charging points installed - Number of connections to the broadband network

5.2 'Performance-Based' Nature

The responsibility for the **assessment of "milestones and targets"** – finally for the "correct payments" - **is fully with the Commission.**

It should be based on clear conditions and requires a detailed analysis to determine if the Member State has fulfilled its obligation in a satisfactory way.

→ the **Commission monitors** the implementation, *Art. 29 Reg (EU) 2021/241*

→ for an effective monitoring the **Member States report twice a year** to the Commission **on the progress they made in the achievements of their RRPs** based on 14 common indicators *(see next slide), Art. 27, 29 Reg (EU) 2021/241*

→ the **Commission provides an annual report** to Parliament and Council, *Art. 31 Reg (EU) 2021/241*

5.2 ‘Performance-Based’ Nature

The **14 common indicators** are related to the objectives of the RRF and linked to the six policy pillars *(ch. 3.2).*

They are set up in the annexe to *Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2106.*

→ They reflect the progress of the RRPs’ implementation towards common objectives.

→ They demonstrate aspects of the overall performance and impact of the RRF.

→ They cover a variety of policy areas addressed in the national RRPs.

→ They all start with a baseline of 0 and do not have pre-defined targets.

Data on the common indicators are published on the recovery and resilience scoreboard, displaying EU countries’ progress in implementing their RRPs, see *Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2106.*
https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

5.2 ‘Performance-Based’ Nature

Meanwhile, the Commission has made **efforts to improve the assessment process:**

- **Adaption of the European Semester process** to guide and complement the implementation of the RRPs in the Member States (national plans should effectively address challenges identified in country-specific recommendations under the European Semester framework for the coordination and surveillance of Member States’ economic and social policy)
- Regular publication of the **preliminary assessments of the payment requests**
- Publication of the **framework for assessing the satisfactory fulfilment**, COM(2023) 99 final, annex I
- Publication of the **methodology for the payment suspension procedure**, COM(2023) 99 final, annex II
- Last publication of a Commission Notice, **Guidance on recovery and resilience plans**, C/2024/4618, including technical guidance on double funding

5.3 Arrangements for EU Budget Protection

Recital 54 Reg (EU) 2021/241 "RRF":

*The **Commission should ensure that the financial interests of the Union are effectively protected**. While **it is primarily the responsibility of the Member State itself to ensure that the Facility is implemented in compliance with relevant Union and national law,** the **Commission should be able to receive sufficient assurance from Member States in that regard.** To that end, in implementing the Facility, the **Member States should ensure the functioning of an effective and efficient internal control system** and recover amounts unduly paid or misused. In that regard, **Member States should be able to rely on their regular national budget management systems. Member States should collect standardised categories of data and information** allowing the prevention, detection and correction of serious irregularities, meaning fraud, corruption and conflicts of interests, in relation to the measures supported by the Facility. The **Commission should make available an information and monitoring system**, including a single data- mining and risk-scoring tool, to access and analyse this data and information, with a view to a generalised application by the Member States.*

→ What shall the Member States do exactly?

5.3 Arrangements for EU Budget Protection

Also as regards the arrangements for the EU Budget Protection the RRF implementation under direct management follows **specific rules:**

- *Art. 63 FR* (control & audit framework for shared management) is not applicable
- But *Art. 19 Reg (EU) 2021/241* forsees, that the national RRPs have to provide for an "effective and efficient internal control and audit system" according to the Member States' own practices and national law → wide scope for discretion
- *Art. 22 Nr. 1 Reg (EU) 2021/241* explicitly allows Member States to rely on their regular national systems of budget management → wide scope for discretion

→ **Protection of the EU's financial interest depends** to a greater extent **on the effectiveness of the national systems** to prevent, detect and correct irregularities **and on the timely information** thereof by the Member States to the Commission.

5.3 Arrangements for EU Budget Protection

In detail the **Member States**, under *Art. 22 Nr. 2 Reg (EU) 2021/241,* have to

- regularly check that financing provided has been properly used in accordance with all applicable rules
- take appropriate measures to prevent, detect and correct fraud, corruption etc.
- accompany a request for payment by a management declaration that the funds were used for its intended purpose and by a summary of the audits carried out
- collect data on final recipients of funds and make this available upon request by the Commission, OLAF, EPPO and the ECA.

→ On this basis, the **Commission may carry out on-the-spot checks** on a horizontal or risk-based approach, covering all countries.

5.3 Arrangements for EU Budget Protection

What we can sum up is the following:

The **national authorities' play a central role in managing the RRF as beneficiaries.** Therefore the **arrangements put in place at national level are very important** to ensure sound financial management of the RRF resources.

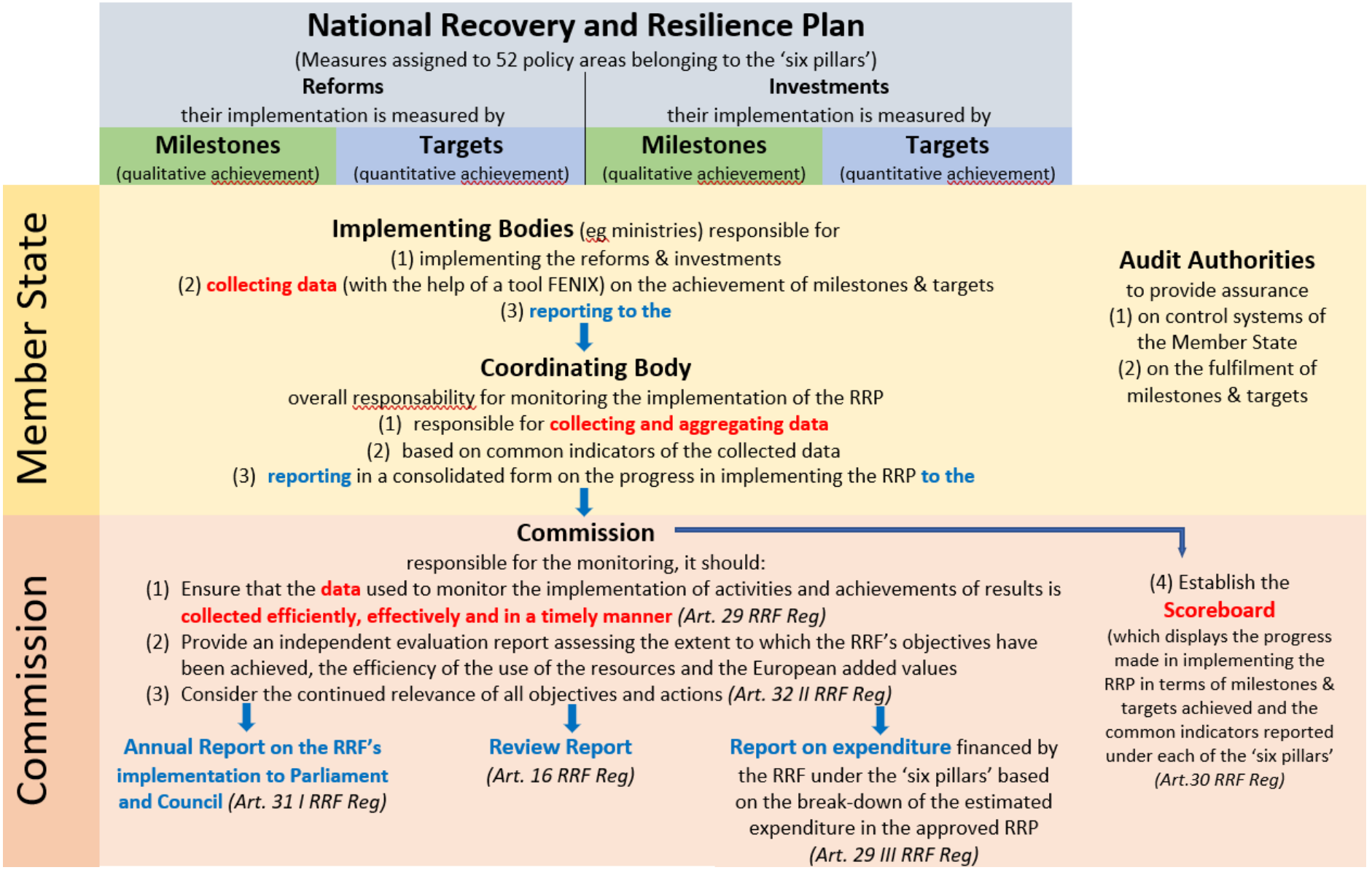
The core idea of that arrangements under the *Reg. (EU) 2021/241* is that just **Member States as beneficiaries are expected to take all appropriate measures** to ensure that the **use of the RRF resources complies with applicable EU and national law**.

The cooperation between national and EU authorities in the context of managing and auditing the RRF is crucial. The **Commission is depending on the information**, esp. data delivered **by the Member States**.

Source: *Skiadas*, Trade-offs in auditing the EU Recovery and Resilience Facility - Flexiblity vs Compliance, 2024

5.3 Arrangements for EU Budget Protection

RRF's performance monitoring framework



Based on: ECA, Special Review 26/2023, p. 6-10

5.4 Summary: Control and Audit

Internal control and audit	
Before payment (set up)	(1) MS describe their internal control systems in their RRPs (no *Art. 63 FR!)* (2) **Commission assesses** these control systems and sets further milestones if necessary
At payment (implementation)	(1) MS level - Legality and regularity of payments is only based on achievements of milestones and targets (FNLTC) - Compliance with the applicable EU law and national rules to protect the EU‘s financial interest has just to be declared → no control at this stage (2) **Commission assesses** whether milestones and targets have been statifactorily fulfilled; if not, suspension is possible
After payment (ex post audits)	**Commission carries out:** - *Ex post audits* of milestones and targets, reported by the MS - *System audits* of the monitoring data collection systems in the MS - *System audits* of MS measures to protect the EU‘s financial interest - *Ad hoc audits* where serious irregularities are suspected
External audit by the ECA	

Based on: European Court of Auditors, EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: A comparative analysis, Review 01, 2023, p. 64

Finally, let's try to answer our actual research question:

What are the **implications** of all these findings
for the work of the auditors,
especially the European Court of Auditors?

6. Implications For The Auditor (ECA only)

6.1 The European Court of Auditors: Role and Reports
6.2 Different Compliance Audit Approach for the RRF
6.3 Annual Report 2023 – ECA Findings
6.4 Performance Audits on the RRF
6.5 ECA Review 02/2025 – Latest News from 6th of May!
6.6 Closing Words

6.1 The ECA: Role and Reports

The ECA is the **external auditor of the EU's finances**.

- *Art. 287 Nr. 1 TFEU The Court of Auditors shall examine the accounts of all revenue and expenditure of the Union. … The **Court of Auditors shall provide the European Parliament and the Council with a statement of assurance as to** the reliability of the accounts (→ financial audit) and the legality and regularity of the underlying transactions (→ compliance audit) …*
- *Art. 287 Nr. 2 TFEU The **Court of Auditors shall examine** whether all revenue has been received and all expenditure incurred in a lawful and regular manner and whether the financial management has been sound (→ performance audit). In doing so, it shall report in particular on any cases of irregularity. …*
- *The methods of audit are regulated in Art. 287 Nr. 3 TFEU.*
- *According to Art. 287 TFEU the ECA shall draw up an **annual report** and may also, at any time, submit observations, particularly in form of **special reports**, on specific questions.*

Annual reports are recurrent audits with financial and compliance audit objectives.

In **special reports** the ECA reports on performance audits.

6.1 The ECA: Role and Reports

Due to the materiality and novelty of the RRF and the importance of a robust performance monitoring framework, the ECA has included a lot of **special reports** (on performance audits), **opinions** and also **reviews** (giving a more comprehensive and crosscutting analysis) dealing with the RRF in its annual work programmes.

With these publications, the ECA has intended contributing to the debate on how to design and implement such frameworks for instruments based on financing not linked to costs (FNLTC) in the future.

Many **special reports** have already been carried out *(ch. 6.4)* and others are still in the pipeline. In its 2025+ work programme the ECA listed about a dozen of further special reports (2025, 2026), focusing exclusively the RRF or dealing with the RRF.

Source: https://www.eca.europa.eu/en/publications/wp-2025

6.1 The ECA: Role and Reports

In an **annual report** on the implementation of the budget normally the results of the *financial and compliance audits* are reported and the ECA's audit opinion on the general budget *(= statement of assurance)* is expressed to the discharge authorities Parliament and Council.

As the ECA has the external audit right for the NGEU including the RRF, both, the EU's general budget and NGEU funding are subject to this discharge procedure.

Like already for 2022, the ECA provided once again **two separate opinions on the legality and regularity of expenditure** *(= compliance audit).*

Therefore, the Annual Report 2023 devotes a **separate comprehensive chapter (chapter 11) to the RRF.**

How did the ECA proceed with its compliance audit on the regularity of the RRF expenditure?

We can already guess...

“The RRF spending model requires a different audit scope”
(Annual Report 2022, p. 343)

6.2 Different Audit Approach for the RRF

2023 Annual Report, p. 361

*"The **RRF is based on the 'financing not linked to costs' funding model**. The **main condition for payment** to member states by the Commission is the **satisfactory fulfilment of predefined milestones or targets**. …*

*Although member states are required to have effective and efficient internal control systems, **compliance of expenditure incurred by final recipients and implementing bodies with EU and national rules is not a condition for RRF payments to member states.** As a result, our audit of the regularity of RRF grant payments to member states **focuses on whether the predefined milestones and targets have been satisfactorily fulfilled, and whether the eligibility conditions defined by the Regulation were met.***

*As reported in previous years, this represents a **significant difference compared to our audit work in other areas of the EU budget**, where we assess compliance with all relevant EU and national rules down to final recipient level (e.g. the eligibility of costs incurred, and compliance with state aid and public procurement rules). …"*

6.2 Different Audit Approach for the RRF

2023 Annual Report, p. 362

"For the RRF, member states had to provide ***cost estimates for the planned reforms and investments****, as basis for the Commission's assessment of their respective RRPs. However,* ***disbursements to member states are linked neither to the estimated costs of RRF measures nor to the actual costs incurred by final recipients****. In line with the Regulation, the member states are not obliged to provide information with their payment requests about the expenditure incurred by final recipients when implementing milestones or targets. This means that through our audit,* ***we do not assess whether the actual costs of implementing a milestone or target are commensurate with the RRF payment or with its estimated cost****. This is* ***another difference compared to our audit work in other areas of the EU budget.*** *…"*

→ All this is consistent with our findings from chapter 5!

Implications for Auditors

6.2 Different Audit Approach for the RRF

Multi-level governance

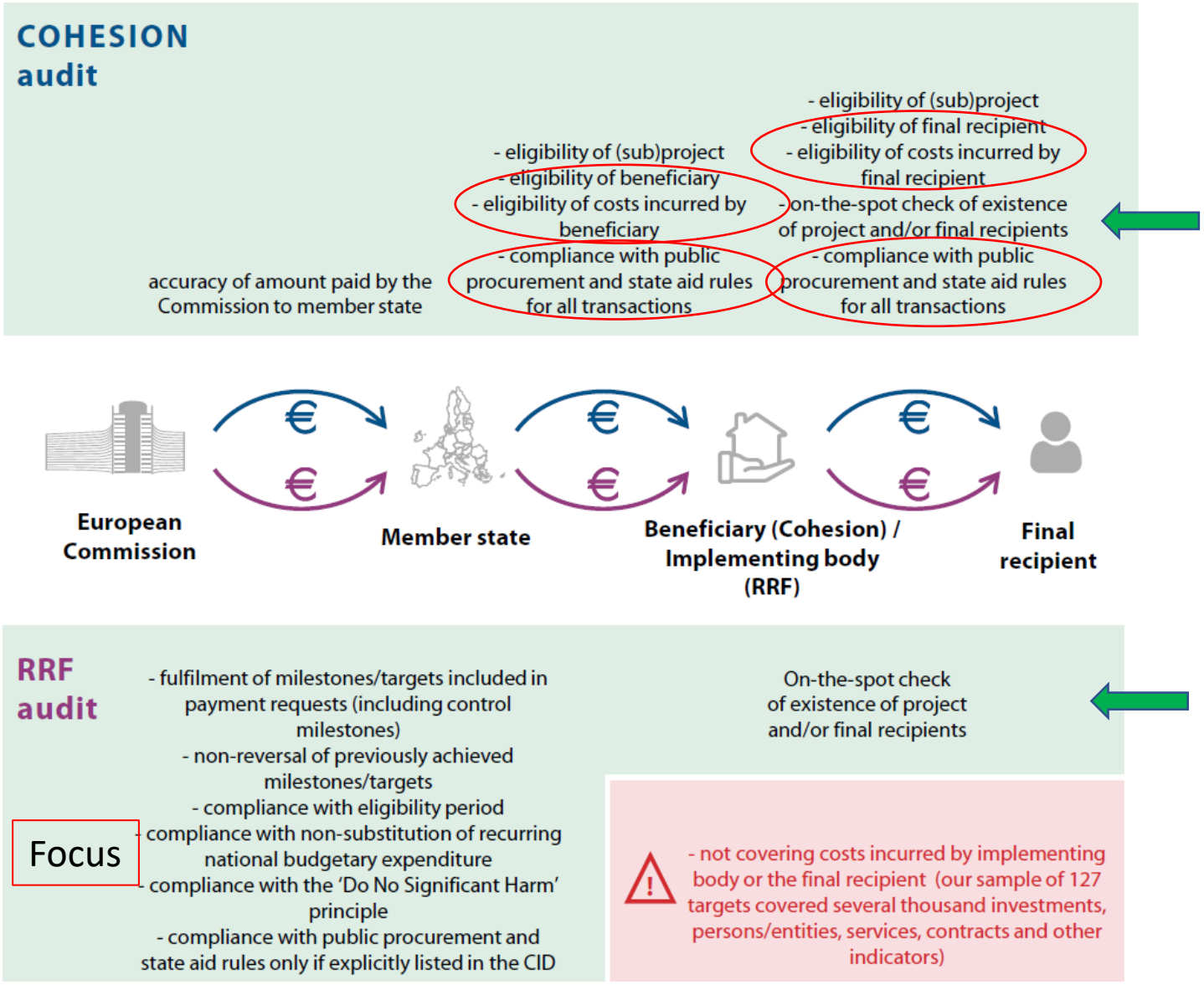


Figure 11.3 – Our audit work related to the regularity of cohesion and RRF expenditure

Source: ECA, Annual Report 2023, p. 362

Implications for Auditors

6.2 Different Audit Approach for the RRF

Apparent **implications for the auditors** which can be figured out:

- Generally, an audit provides a higher degree of confidence when items of evidence from different sources of a different nature support each other; this is the case with shared managed funding where the audits involve several administrative levels (Commission, Member State, national/regional authorities, final recipients; *see 4.2.3)*
- In the framework of the RRF the situation is different: **There is no direct link to the final recipients!**

→ no assessment possible of the compliance of expenditure incurred by final recipients with all relevant EU and national rules, the access ends at the level of Member States because they are the beneficiaries

→ the ECA has only limited or just indirect access to information; it is restricted to the Commission responsible for the information coming from the Member States.

6.2 Different Audit Approach for the RRF

2023 Annual Report, p. 363

"In a previous report we found that the **RRF control system provides only limited information at EU level on whether RRF-funded investment projects comply with EU and national rules**. This affects the assurance the Commission can provide and **results in an EU-level accountability gap.** In an ongoing audit, we are currently examining the actions taken by the Commission in this area (see paragraph 11.49) and the control systems of the member states to ensure compliance with EU and national rules."*

→ This confirms what we have learnt!

*Special report 07/2023

6.2 Different Audit Approach for the RRF

Annex 11.1 – Audit approach and methodology for the statement of assurance on the regularity of RRF expenditure

"… (2) ***We issue a separate opinion*** *on the regularity of the RRF expenditure as part of our statement of assurance on the EU budget. This is* ***because we consider the RRF delivery model to be different*** *and a temporary instrument. With this opinion, we aim to provide reasonable assurance on the payments, and provide detailed information based on this opinion in the statement of assurance.*

(3) We derive most of our assurance from ***substantive testing*** *and the* ***assessment of the supervisory and control systems****. Our assurance is complemented by the* ***Annual Activity Reports/Annual Management and Performance Records*** *and the* ***reports of the Internal Audit Service of the Commission****.*

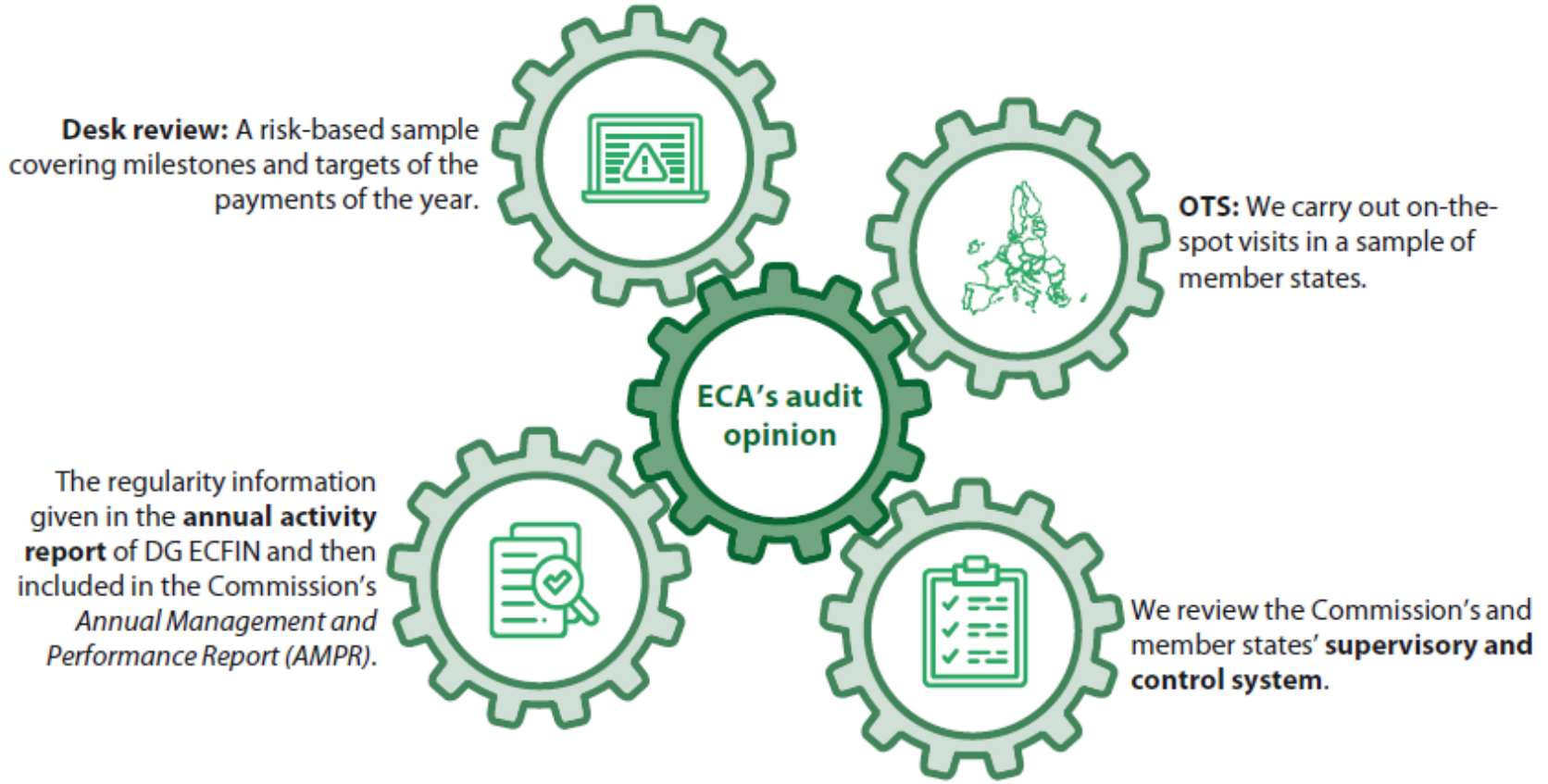
…"

These (3) are the typical elements for a *compliance audit*.

6.2 Different Audit Approach for the RRF

Difference to regular audits!
→ payment condition is only the satisfactory fulfilment of pre-defined milestones & targets; not the incurred costs *(5.1)*
→ **consequently no error rate will be possible** *(next slide)*

Figure 11.5 – Audit opinion



Source: ECA.

Source: ECA, Annual Report 2022, p. 362

6.2 Different Audit Approach for the RRF

Annex 11.1 – Audit approach and methodology for the statement of assurance on the regularity of RRF expenditure

"… (19) Materiality is a fundamental concept, as it sets the level of deviation that we consider is likely to influence our stakeholders' decisions.

(20) We define materiality on both a quantitative and a qualitative basis.

(21) By analogy with other audits, we use the level of 2 % as the materiality threshold for our opinion, and we also take account of the nature, amount and context of errors and other available information.

… (24) ***Our audit opinion does not disclose an error amount/rate****.* ***Due to the RRF spending model it is not possible to determine an error rate comparable to those reported in other MFF chapters****. This is because there is* ***no link between RRF payments and costs incurred by final recipients****. In addition, the nature of milestones and targets and the risk-based sampling does not allow for extrapolation of our results. Therefore,* ***the result of our testing provides only an estimate of the minimum error amount****.*

…"

(See for more details: ECA, Annual Report 2023, Annex 11.1, p. 384-388.)

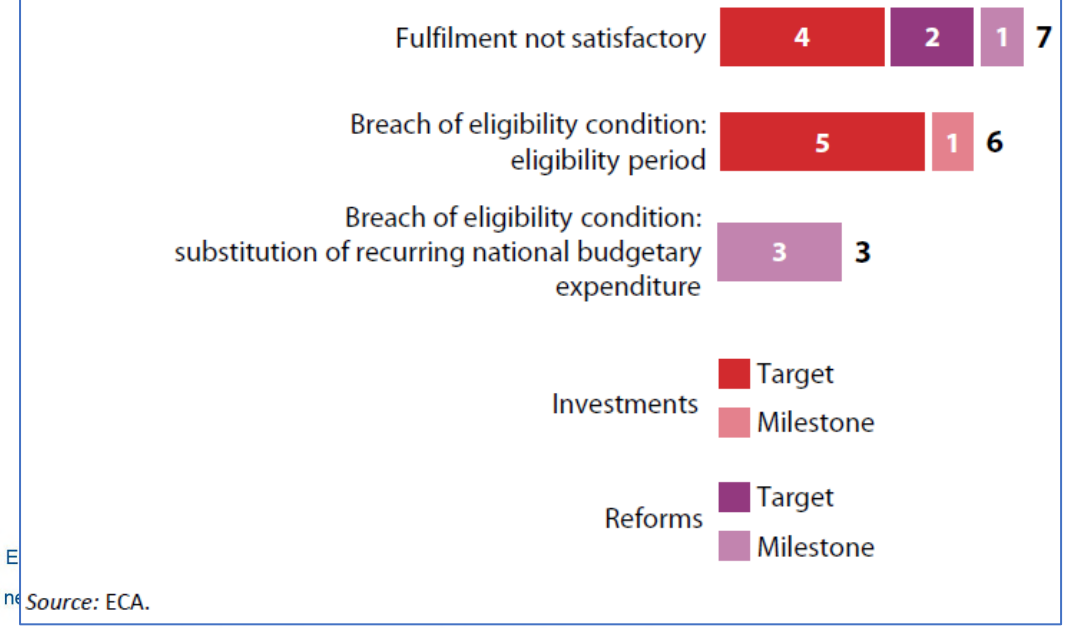
6.3 Annual Report 2023 – Findings ECA

2023 Annual Report, p. 364

*"**Given the nature of the RRF spending model**, and since the Commission's payment suspension methodology relies on many judgments to be made, possibly leading to different interpretations, **we do not provide an error rate comparable to other EU spending areas** (see Annex 11.1). In this context, **we estimate the minimum financial impact of these quantitative findings to be above our materiality threshold**."*

„16 of 325 milestones and 127 targets examined were affected by findings with a financial impact"
→ 7 of the 23 RRF payments are cases where the fulfilment of milestones and targets was not satisfactory"

Figure 11.4 – Breakdown of quantitative findings



Source: ECA.

Source: ECA, Annual Report 2023, p. 365

"NGEU and safeguarding the E

at the dawn of ne

Implications for Auditors

6.3 Annual Report 2023 – Findings ECA

2023 Annual Report, p. 478f.

Commission replies:

… In view of the above, the ***Commission*** ***does not consider that any milestones and targets have been paid erroneously*** *and in line with DG ECFIN's Annual Activity Report, the Commission considers that in the 2023 RRF payments there was* ***a low level of risk****. … The Commission also notes that without the findings on eligibility – where the Commission and ECA do not agree on how to interpret and apply the provisions of the Regulation - the* ***financial impact estimated by the ECA would be well below the materiality threshold****, and that* ***the seven findings that concern satisfactory fulfilment represent less than 1% of milestones and targets*** *assessed by the Commission. Finally, the Commission notes that* ***ECA has changed the application of its methodology from the Annual Report 2022.*** *The ECA no longer considers no financial impact in all the cases when the milestone or target is satisfactorily fulfilled within 6 months. It notes that this leads to a higher value considered at error. In sum – and after a very careful analysis of all the findings of ECA – the* ***Commission does not share ECA's assessment that the minimum financial impact is above the materiality threshold.*** *… The Commission nevertheless acknowledges that further improvements can be made to its process for the assessment of milestones and targets in the future and is putting in place changes to address these findings.*

6.3 Annual Report 2023 – Findings ECA

2023 Annual Report, p. 478f.

- A conflict between the two institutions and their roles becomes clear.

eg ECA states:

"The Commission challenges aspects of our audit approach and the extent to which our observations are aligned with the applicable legislative framework. ***Challenging the audit approach is not part of the auditee's right to reply,*** *given the distinct and separate roles of the two institutions."*

- Also fundamental differences of interpretation of the RRF Regulation remain.

eg Commission counters:

"The Commission maintains that it is ***not in a position to accept recommendations*** *that it considers are* ***counter to the RRF Regulation****."*

6.3 Annual Report 2023 – Findings ECA

2023 Annual Report, p. 480f.

Recommendations ECA to the Commission	Replies Commission
It should **apply stricter criteria for assessing compliance with the eligibility period:** applying the date of the first (legal) commitment (1.2.2020) as the start of the measure	Not accepted, ECA's interpretation of Art. 17 Reg. „RRF" is not shared by the EC (measure starts when costs incur)
It should **define specific criteria for assessing substitution of recurring national budgetary expenditure**	Accepted, EC will further clarify its existing guidance on that issue
It should **address remaining weaknesses in member state control systems**	Accepted, EC will continue to closely monitor the implementation of audit recommendations and react adequately
It should **provide assurance on the effective functioning of member state control systems**	Not accepted, emphasising the unique framework of the RRF: just the MS are responsible for protecting the EU's financial interests

6.4 Performance Audits on the RRF

As we have seen, the ECA **cannot use the usual audit tools** for its external audit of the RRF expenditure.

Its audit result is an **estimate depending on the accuracy and reliability of the information provided by third parties**, from second and third hand.

The ECA therefore attempts to demonstrate with **numerous 'performance audits'** *(see next slides)* that the pitfall of the new RRF instrument - or rather its weaknesses - lies in the detail and gives recommendations for future similar instruments.

The European Commission often responds firmly by referring to the provisions of the recent Regulation.

6.4 Performance Audits on the RRF

02.2021 RRF was launched

08.2022 Review 1/2023 EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: A comparative analysis

09.2022 Special report 21/2022: The Commission's assessment of national recovery and resilience plans – ECA held: Overall appropriate, *but* implementation risks remain

03.2023 Special report 07/2023: Design of the Commission's control system for the RRF – ECA held: Extensive process for verifying the fulfilment of milestones and targets, *but* an assurance and accountability gap remains at EU level

05.2023 Special report 16/2023: NGEU debt management at the Commission – ECA held: An encouraging start, *but* further alignment with best practice needed

10.2023 Annual report 2022: Chapter 11: Audit opinion on regularity of 2022 RRF expenditure (not loans) for 11 Member States

6.4 Performance Audits on the RRF

10.2023 Special report 26/2023: The RRF's performance monitoring framework – ECA held: Measuring implementation progress, *but* not sufficient to capture performance

07.2024 Special report 13/2024: Absorption of funds from the Recovery and Resilience Facility - ECA held: Progressing with delays, *but* risks remain regarding the completion of measures and therefore the achievement of RRF objectives

07.2024 Annual report 2023: Chapter 11: Audit opinion on regularity of 2023 RRF expenditure (not loans) for 17 Member States

09.2024 Special report 22/2024: Double funding from the EU budget - ECA held: Control systems lack essential elements to mitigate the increased risk resulting from the RRF model of financing not linked to costs

02.2025 Special report 09/2025: Systems for ensuring compliance of RRF spending with public procurement and state aid rules - ECA held: Improving, *but* still insufficient

05.2025 Review 2/2025 Performance-orientation, accountability and transparency – lessons to be learned from the weaknesses of the RRF

6.5 ECA Review 02/2025 – Latest News!

The 6 of May 2025 the ECA published its "Review 02/2025: Performance-orientation, accountability and transparency – lessons to be learned from the weaknesses of the RRF".

In that review, the ECA summarised several of the over the time published opinions and reports related to the RRF's design, control framework and implementation *(see slides before).*

With that review, the ECA wants to flag risks, challenges and opportunities, which could contribute to the assessment of such an instrument and its future use.

6.5 ECA Review 02/2025 – Latest News!

"We concluded that the RRF focusses on implementation progress rather than performance with limited information available on its results or efficiency.

While the RRF's control arrangements improved over time, they are not yet sufficiently robust.

Finally, RRF implementation is progressing but faces delays, which poses risks in terms of the completion of measures and value for money.

Based on these observations, we include lessons for future performance-based instruments, with the aim of contributing to the discussions on the post-2027 multiannual financial framework."

Source: https://www.eca.europa.eu/en/publications/RV-2025-02

6.5 ECA Review 02/2025 – Latest News!

Key Messages

1. Not a performance-based instrument
2. Limited focus on results; no information on actual costs
3. Not clear what we got for the money
4. Incomplete picture of who the final recipients are
5. Payment conditions not clearly defined
6. Risk of overlap with other EU funds
7. Insufficient assurance that control systems adequately protect EU financial interests
8. Funds recovery only possible in specific cases
9. Measures not always addressing key challenges
10. Funding not always proportionate to progress
11. Borrowing brings risks

Sources: https://www.eca.europa.eu/ECAFactsAndFindings/RV-2025-02/FactsAndFindings-RV-2025-02_EN.pdf

6.5 Closing words

Under the new RRF fund management a lot of the workload and finally the responsability, distributed normally between different entities in cases of shared management (multi-level governance), is shifted to the Commission. A lot of data is collected and reported to it, many ‘system audits’ are carried out, but invoices or actual costs are not (securely) checked.

It seems highly questionable whether this really saves administrative effort in favor of a faster project implementation and at the same time safeguards the EU’s financial interest.

Ultimately, everything depends on the conscientiousness of the individual recipient countries and their willingness to accept the rules of the game. If one is honest, responsibility for the EU's financial interest lies with the Member States in the end.

6.5 Closing words

One never know! The NGEU and its key instrument, the RRF

- *could* have been just a one-off response by the EU to a one-off challenge
- *could* be used again in a new crisis situation as a crisis-tool to react quickly and flexible
- *could* be established as a institutionalized financial instrument.

The future of the new financing instrument will depend not only on whether sustainable economic and social effects could be proofed at the end of the funding period (2026) - what cannot yet be conclusively assessed *(preliminary remarks)* - but also on whether the EU's financial interests are sufficiently protected.

You are invited to form your own opinion!

Sources & References

- *Becker,* Ein europäischer Hamilton-Moment?, Der Corona-Wiederaufbaufonds der EU und die Weiterentwicklung der europäischen Integration, SWP-Studie 2023 / S.17, 2023/12/07, https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023S17/
- *Benedetto,* The History of the EU Budget, London, 2019
- Bundesfinanzministerium, Schutz der finanziellen Interessen der EU – gestärkt für neue Herausforderungen, Monatsbericht des BMF, Juli 2022, S. 38 - 46
- *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der EU, Commentary, 78. EL Januar 2023
- European Commission, The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU, Facts and Figures, 2021
- European Commission, REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the implementation of the Recovery and Resilience Facility, COM(2022) 75, 1.3.2022
- European Commission, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Recovery and Resilience Facility: Two years on A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation, COM(2023) 99 final, 21.2.2023
- European Court of Auditors, EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: A comparative analysis, Review 01, 2023
- *Mantl/Tritz,* Ein neuer Finanzierungsrahmen für die Kohäsion in der EU, EuZW 2021, 1019-1025
- *Meyer*, Next Generation EU, Neues Eigenmittelsystem weist in eine Fiskalunion, EuZW 2021, 16-22
- *Meyer*, EU-Gemeinschaftskredite NextGenerationEU, EuZW 2023, 221-226
- *Mögele*, Die Durchführung der EU-Förderpolitiken durch die Mitgliedstaaten im Spannungsfeld europäischen Verwaltungs- und Haushaltsrechts – ein Werkstattbericht aus der Praxis der europäischen Mehrebenenverwaltung, EuR 2016, 490-510
- Redaktion beck-aktuell, 21.6.2022, Experten uneins über Chancen und Risiken von „Next Generation EU", becklink 2023651
- Redaktion beck-aktuell, 9.3.2023, Warnung vor zu wenig Kontrolle bei Verwendung von EU-Corona-Milliarden, becklink 2026392
- *Skiadas*, Trade-offs in Auditing the EU Recovery and Resilience Facility – Flexibility vs. Compliance, 2024/02/29, https://doi.org/10.30709/eucrim-2023-033 //
- Waigel, Nachträgliche Zweckänderung von „Next Generation EU", EuZW 2025, 101-106

Sources & References

- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget_en
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en
- https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en
- https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/recovery-and-resilience-facility_en
- https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#rrf-supported-projects-in-the-member-states
- https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/italys-recovery-and-resilience-plan_en
- https://commission.europa.eu/document/download/9c4a7536-a906-4468-9a49-ef2c901fb0fd_en?filename=RRF_Mid_term_Report_2024_v9.pdf
- https://www.eca.europa.eu/en/publications/AR-2022
- https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=AR-2023
- https://www.eca.europa.eu/en/publications/RW23_01
- https://www.eca.europa.eu/en/publications/wp-2024
- https://www.eca.europa.eu/en/publications/WP-2025
- https://www.eca.europa.eu/en/publications/sr-2024-13
- https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAReplies/COM-Replies-SR-2024-13/COM-Replies-SR-2024-13_EN.pdf
- https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2024-22
- https://www.eca.europa.eu/en/publications/AIB-2022
- https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2025-09
- https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAReplies/COM-Replies-SR-2025-09/COM-Replies-SR-2025-09_EN.pdf

Sources & References

- https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/ECA_methodology_guide/ECA_methodology_guide-EN.pdf
- https://www.eca.europa.eu/en/publications/RV-2025-02
- https://www.eca.europa.eu/ECAFactsAndFindings/RV-2025-02/FactsAndFindings-RV-2025-02_EN.pdf
- https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget_en
- https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/
- https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/2023-eu-budget-main-areas/
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3014
- https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=de
- https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/shared-management
- https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/749786/EPRS_ATA(2023)749786_EN.pdf
- https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/27/einnahmen-der-europaischen-union
- https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/3-komplementaritaet-und-implementierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- https://www.euractiv.com/section/politics/news/italy-may-only-spend-half-of-eu-recovery-fund-cash-expert-warns/
- https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/mep-italys-post-rrf-spending-cuts-sets-dangerous-precedent-for-eu-funding/
- https://www.euractiv.com/section/politics/news/italy-behind-on-recovery-fund-spending-as-2026-deadline-approaches/
- https://www.handelsblatt.com/politik/international/europaeische-union-zwischenbilanz-des-corona-wiederaufbaufonds-faellt-mau-aus/100016685.html

UNIVERSITA’ DI PISA FACOLTA’ DI SCIENZE POLITICHE
MODULO JEAN MONNET

« PRINCIPI E FORME DEL BILANCIO UE . LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI E LOTTA ALLE FRODI »

22 MAGGIO 2025

Presidente Aggiunto Onorario della Corte dei Conti Maria Teresa Polito

SOMMARIO

- Il Bilancio UE;
- I Principi che governano il bilancio;
- Le forme di gestione del bilancio;
- Entrate e Spese;
- I Fondi UE;
- Programmazione 2021-2027 finanziamenti;
- Tutela degli interessi finanziari e lotta alle frodi;
- I controlli della Corte dei conti UE;
- I controlli della Corte dei conti italiana.

«Il Bilancio UE è approvato dal Parlamento e dal Consiglio ai sensi dell'art. 314 TFUE».

IL PRINCIPIO DI SANA GESTIONE NELLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione individua per la tutela degli interessi finanziari della UE alcune norme importantissime: l'art. 317, l'art. 310 e l'art. 325.

L'art. 317 espone un principio cardine a cui le attività di presidio del bilancio sono strettamente ancorate, è il principio della buona/sana gestione finanziaria che le Istituzioni europee e gli Stati membri sono tenuti ad osservare.

Anche l’art. 310 sottolinea che il bilancio va eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria e che gli Stati membri e l’Unione debbano cooperare affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio (5 comma).

Nel bilancio entrate e spese devono risultare in pareggio (1 comma).

L’Unione e gli Stati membri, conformemente all’art. 325, combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi dell’Unione (6 comma).

ART. 33 DEL REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)

Principio della sana gestione finanziaria e performance.

Articolo 33.

Performance e principi di economia, efficienza ed efficacia

1. Gli stanziamenti sono utilizzati in conformità del principio della sana gestione finanziaria e sono pertanto eseguiti nel rispetto dei seguenti principi:

a) il principio dell'economia, in base al quale le risorse impiegate dall'istituzione dell'Unione interessata nella realizzazione delle proprie attività sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore;

b) il principio dell'efficienza, in base al quale deve essere ricercato il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi;

c) il principio dell'efficacia, che determina in quale misura gli obiettivi perseguiti sono stati raggiunti mediante le attività intraprese.

… segue

2. Conformemente al principio della sana gestione finanziaria, l'esecuzione degli stanziamenti è orientata alla performance e a tale scopo:

a) gli obiettivi dei programmi e delle attività sono stabiliti ex ante;

b) i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi sono verificati mediante indicatori di performance;

c) i progressi compiuti verso il conseguimento di obiettivi e i problemi riscontrati in questo contesto sono comunicati al Parlamento europeo e al Consiglio conformemente all'articolo 41, paragrafo 3, primo comma, lettera h), e all'articolo 247, paragrafo 1, lettera e).

3. Sono stabiliti, laddove appropriati, obiettivi specifici, misurabili, attuabili, pertinenti e temporalmente definiti e indicatori pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi.

ART. 56 REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)

Esecuzione del bilancio in conformità del principio della sana gestione finanziaria.

1. La Commissione esegue il bilancio in entrate e in spese conformemente al presente regolamento, sotto la propria responsabilità ed entro i limiti degli stanziamenti autorizzati.

2. Gli Stati membri cooperano con la Commissione affinché gli stanziamenti siano utilizzati secondo il principio della sana gestione finanziaria.

Il rispetto dei valori fondanti indicati dall'art. 2 del Trattato dell'Unione Europea, impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti ed imparziali.

Il Regolamento (UE, Euratom) **2020/2092**, del Parlamento e del Consiglio, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione dei bilanci dell'Unione, comunemente noto come "Regolamento sullo stato di diritto", approvato il 16 dicembre 2020, richiama proprio questi principi e precisa che quando gli Stati membri eseguono il bilancio dell'Unione, comprese le risorse assegnate attraverso il "Next Generation EU"(istituito con Reg. (UE) 2020/2094) nonché mediante prestiti ed altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, indipendentemente dal metodo di esecuzione che utilizzano, **il rispetto dello stato di diritto è un presupposto essenziale per ritenere osservato il principio di una sana gestione finanziaria**, sancito dall'art. 317 del TFUE(considerato n 7 REG UE 2020/2092).

Si evidenzia che il Regolamento 2020/2092, **al considerato n. 8,** ha affermato che gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se **le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge,** se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguite dai servizi responsabili delle indagini penali e **se le decisioni** arbitrarie illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, **possono essere soggette** a un effettivo **controllo giurisdizionale**, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il Regolamento citato ha quindi ritenuto che vi sia una chiara **correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione, in conformità dei principi di sana gestione finanziaria**(considerato 13 Reg UE 2020/2092), ed altresì, che gli strumenti messi a punto dal Regolamento (UE) 2020/2092 integrano gli altri strumenti di tutela proteggendo il bilancio dell'Unione dalla violazione dei principi che ne compromettono la sana gestione finanziaria o che possono incidere sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione(considerato 14).

Fra il valore **«Stato di diritto» di cui all'art 2 TUE** rientrano:

il principio di legalità in base al quale, il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile,democratico e pluralistico;

la certezza del diritto; **il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo**, **la tutela giurisdizionale effettiva**, compreso l'accesso alla giustizia da parte di organi giurisdizionali indipendenti ed imparziali; **la separazione dei poteri**, la **non- discriminazione** e l'**eguaglianza** di fronte alla legge.(art 2 REG UE 2020/2092).

Misure di protezione del bilancio UE

- Sospensione dell'approvazione di uno o più programmi
- Sospensione degli impegni ;
- Riduzione degli impegni anche attraverso rettifiche finanziarie;
- Riduzione dei prefinanziamenti;
- Interruzione dei termini di pagamento;
- Sospensione dei pagamenti;

(art 5 REG UE 2020/2092).

LE FORME DI GESTIONE DEL BILANCIO UE.

Secondo gli artt. 62 e seguenti Reg (UE-Euratom) 2018/1046 la Commissione esegue il bilancio secondo uno dei seguenti metodi:

a) direttamente («gestione diretta») come stabilito agli articoli da 125 a 153, ad opera dei suoi servizi, compreso il suo personale presso le delegazioni dell'Unione sotto l'autorità del rispettivo capo delegazione, a norma dell'articolo 60, paragrafo 2, o tramite le agenzie esecutive di cui all'articolo 69;

b) in regime di gestione concorrente con gli Stati membri «gestione concorrente» come stabilito all'articolo 63 e agli articoli da 125 a 129;

c) indirettamente «gestione indiretta» come stabilito agli articoli da 125 a 149 e da 154 a 159, se l'atto di base lo prevede o nei casi di cui all'articolo 58, paragrafo 2, lettere da a) a d), affidando compiti di esecuzione del bilancio a diversi soggetti (nel caso di Paesi Terzi, Organizzazioni internazionali, BEI: Fondo Europeo Investimenti; organismi dell'Unione di cui agli artt.70 e 71, organismi di diritto pubblico, organismi di diritto privato anche degli Stati membri).

In questo contesto, i fondi a **“gestione diretta”** vengono attuati con regole stabilite da Regolamenti comunitari e gestiti direttamente dai servizi competenti della Commissione. Si instaura quindi un rapporto diretto tra i beneficiari del contributo comunitario e la Commissione Europea, che li seleziona, di norma, a seguito della presentazione di istanze in specifiche chiamate a progetti, nell’ambito di Programmi la cui titolarità resta in capo alla stessa Commissione.

.

La politica di coesione rientra nella categoria dei fondi a "**gestione concorrente**" fra la Commissione e gli Stati membri.

Con riguardo ai fondi strutturali va sottolineata la definizione di regole specifiche e spesso molto complesse, attraverso le quali vengono definiti gli strumenti strategici e programmatici, come l'Accordo di Partenariato ed i Programmi Operativi, adottati con decisione comunitaria, a seguito di un preciso negoziato, ma anche le regole e le modalità con cui questi fondi devono essere attuati e concretamente gestiti. In questo caso ai sensi dell'art. 63 del Reg Finanziario la Commissione e gli Stati membri assolvono i relativi obblighi in materia di controlli e assumono le conseguenti responsabilità. Nell'espletamento delle funzioni di esecuzione del bilancio gli Stati membri adottano le misure necessarie per tutelare gli interessi dell'Unione.

E NEL NEXT GENERATION EU?

Il Dispositivo previsto per il Next Generation EU dal Regolamento (UE) 2021/241 all'art. 8 indica per il RRF (Recovery and Resilience Facility) **la gestione diretta** mentre la gestione dei programmi sui fondi strutturali è di tipo concorrente. I Piani di ripresa e di resilienza vanno considerati alla stregua di singoli Progetti, il cui beneficiario è lo Stato membro.

Ma la versione finale del Regolamento 241/2021, in particolare **l'art. 22,** introdotto all' esito della procedura legislativa ordinaria UE, e ancora di più le raccomandazioni della Commissione Europea nel corso dei negoziati con gli Stati Membri, nella versione definitivamente approvata, **hanno aggiunto ulteriori** livelli di dettaglio, **anche procedurali**, riguardo l'attuazione dell'iniziativa, riducendo, sostanzialmente, le differenze con la gestione concorrente.

L’art. 22.1 del Regolamento (UE) 2021/241 specifica, infatti, che **gli Stati membri** in qualità di beneficiari, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e per garantire che l’utilizzo dei fondi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo, sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile.

In particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle irregolarità e frodi, dei casi di corruzione, di conflitto d'interessi e di doppi finanziamenti, gli Stati membri devono prevedere un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente, nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto.

Il Dispositivo prevede due tipi di fondi: un contributo o un sostegno finanziario non rimborsabile (**grants**) e un sostegno sotto forma di prestito (**loans**).

Per quanto riguarda il sostegno sotto forma di prestito, una volta ottenuta l'approvazione da parte del Consiglio (la cosiddetta "decisione di esecuzione"), la Commissione conclude un accordo con lo Stato membro interessato. Questo accordo deve avere un contenuto preciso. In particolare, in virtù dell'espresso richiamo che l'art. 15 del Regolamento (UE) 2021/241 fa all'art. 220, paragrafo 5, del Regolamento finanziario [Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046], l'accordo deve contenere determinate disposizioni.

Per quanto riguarda il contributo sotto forma di sostegno finanziario non rimborsabile, la costituzione dell'accordo è prevista dall'art. 23, paragrafo 1, del Regolamento 2021/241 e il contenuto dell'accordo è disciplinato all'art. 22 del Regolamento.

Per la seconda tipologia (prestito) il regime delle contribuzioni ed i relativi controlli si avvicinano maggiormente a quelli previsti per i fondi strutturali, **cioè fondi per la cui gestione si individua una responsabilità condivisa fra la Commissione e lo Stato membro**.

Le modalità indicate avvicinano maggiormente la governance del Dispositivo alla gestione concorrente del bilancio, in tutto simile al sistema attuato per i Fondi strutturali ed alla disciplina della tutela degli interessi finanziari in caso di frodi o per le altre violazioni contemplate, per tali tipologie di sovvenzioni.

Si ritrovano quindi, in uno strumento diretto "performance based", elementi di gestione tipici di programmi di spesa a gestione concorrente, come specificatamente illustrato nella Parte 3 del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

TUTELA INTERESSI FINANZIARI UE E NEXT GENERATION UE

Il secondo considerato del Dispositivo per il Next Generation EU dal Regolamento (UE) 2021/241, l'attuazione deve essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria che comprende la prevenzione ed il perseguimento efficace della frode, ivi compresa la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione ed il conflitto d'interessi.

L’art. 22 del Dispositivo dispone al c. 1. «Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, **in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interesse per evitare i casi di doppi finanziamenti».**

ENTRATE

Il bilancio dell'Unione è finanziato in gran parte da risorse proprie e integrato da altre entrate. Le entrate annuali devono coprire interamente le spese annuali in quanto il disavanzo di bilancio non è consentito.

Il sistema di risorse proprie è stabilito all'unanimità dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, e deve essere ratificato da ciascuno Stato membro.

Composizione delle entrate

1. Risorse proprie

Le risorse proprie "tradizionali" consistono in **dazi doganali**, dazi agricoli e contributi nel settore dello zucchero riscossi dal 1970. Le risorse proprie "tradizionali" rappresentano generalmente il 10-15% circa delle entrate da risorse proprie.

La risorsa propria basata **sull'IVA** consiste in una percentuale del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) degli Stati membri stimato che è trasferita all'Unione. Seppur introdotta dalla decisione del 1970, la risorsa in oggetto è stata concretamente attuata soltanto a seguito dell'armonizzazione dei regimi IVA degli Stati membri avvenuta nel 1979. La risorsa IVA rappresenta ora il **10%** circa delle entrate da risorse proprie.

La risorsa propria basata **sul reddito nazionale lordo (RNL)** consiste in un prelievo sull'RNL degli Stati membri secondo un'aliquota uniforme stabilita ogni anno nel quadro della procedura di bilancio ed è stata introdotta dalla decisione n. 88/376/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988. attualmente essa finanzia la maggior parte del bilancio dell'UE. La risorsa basata sull'RNL è triplicata dalla fine degli anni '90 e attualmente rappresenta il **60-70%** circa delle entrate dell'UE.

La risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica è stata introdotta il 1º gennaio 2021 dalla decisione relativa al sistema delle risorse proprie del 2020. Si tratta di un contributo nazionale (trasferimento diretto dal bilancio degli Stati membri) calcolato in base alla quantità dei rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica, con un'aliquota di prelievo uniforme di 0,80 EUR per chilogrammo. Le entrate provenienti da questa risorsa rappresentano circa il **3-4%** del bilancio dell'UE.

2. Altre entrate e saldo riportato dall'anno precedente

Nelle altre entrate sono comprese **le imposte sulle retribuzioni del personale dell'UE, i contributi** versati da paesi terzi a favore dei programmi dell'Unione, **i pagamenti degli interessi e le ammende** corrisposte dalle imprese che violano le norme dell'UE. Le **altre entrate, i saldi e gli adeguamenti** tecnici rappresentano di norma tra il 2 e l'8% circa delle entrate totali.

Anche i **prestiti** rientrano nelle altre entrate e attualmente ammontano al **25-30%** del bilancio. Il bilancio dell'UE non può registrare un disavanzo e non è consentito finanziare la spesa mediante prestiti.

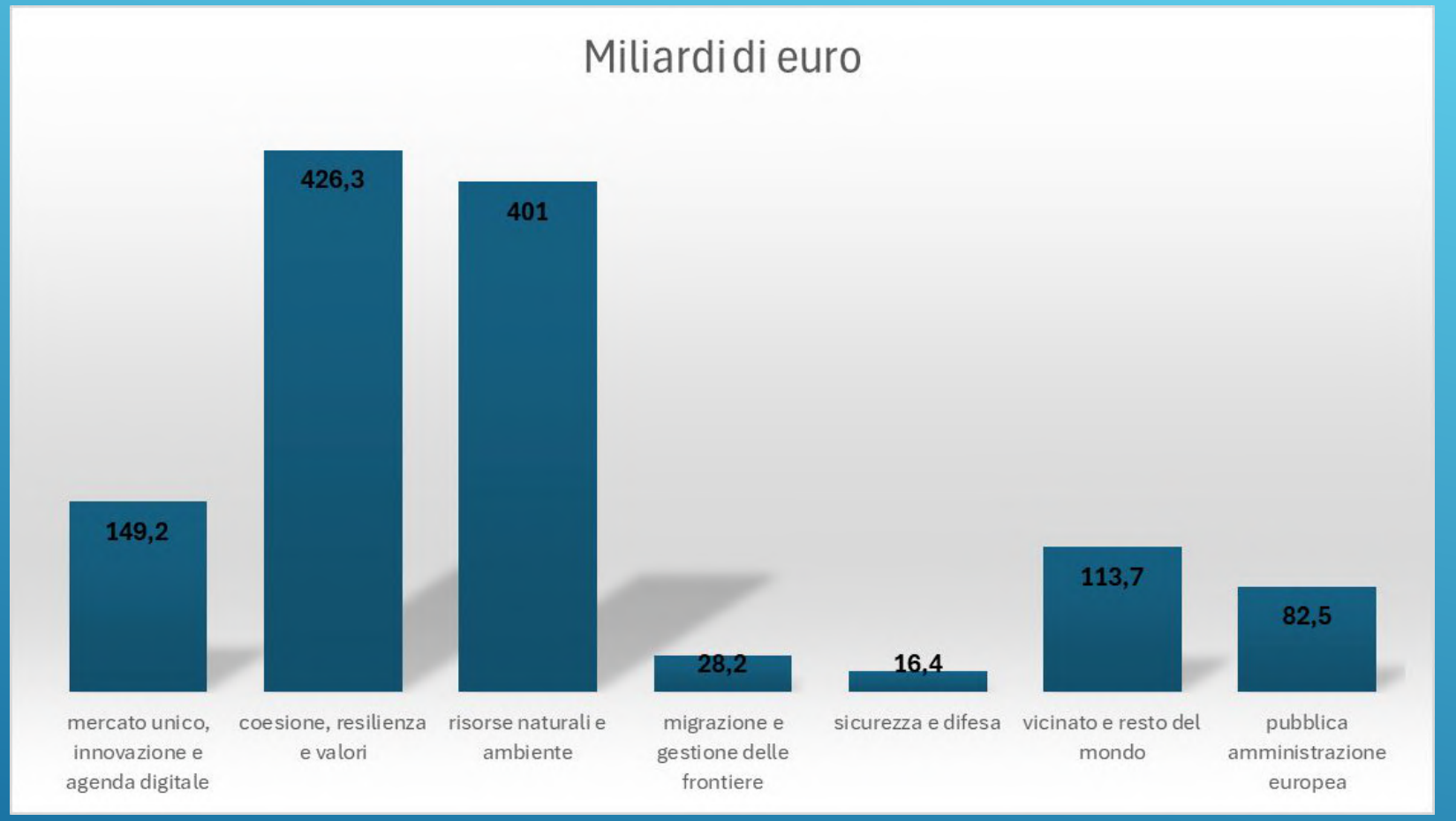
Ma al fine di finanziare le sovvenzioni e i prestiti concessi dallo **strumento** per la ripresa **Next Generation EU (NGEU)**, la Commissione è stata autorizzata in via eccezionale e temporanea a contrarre prestiti fino a 750 miliardi di EUR (a prezzi 2018) sui mercati dei capitali. La nuova assunzione netta di prestiti dovrebbe cessare alla fine del 2026, dopodiché saranno autorizzate solo le operazioni di rifinanziamento.

SPESE

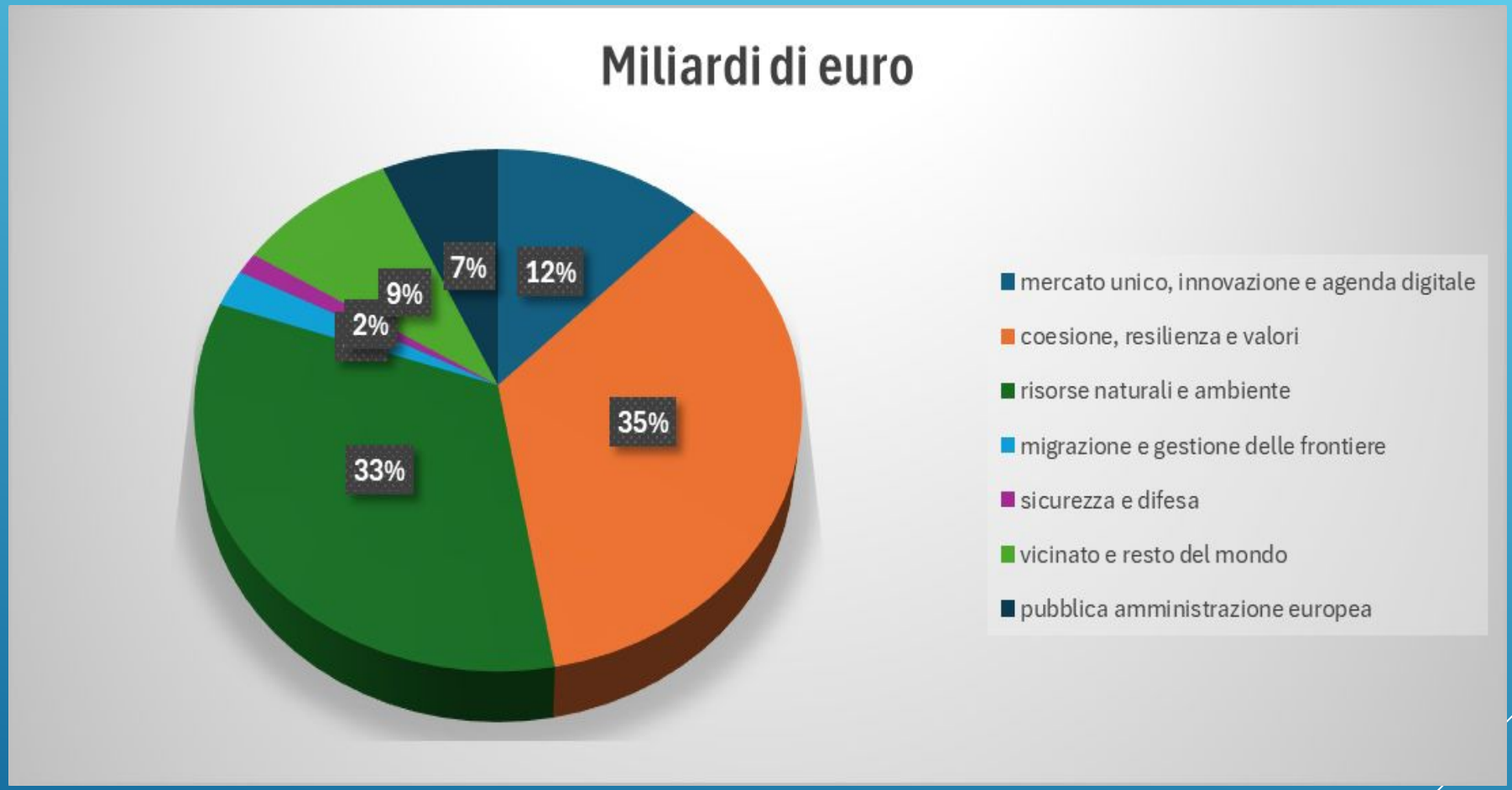
Il quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 può contare su 1.270 miliardi.

Il QFP 2021-2027 copre i **principali settori di spesa** (a prezzi correnti) riportati di seguito:

- mercato unico, innovazione e agenda digitale: 149,2 miliardi di EUR;
- coesione, resilienza e valori: 426,3 miliardi di EUR;
- risorse naturali e ambiente: 401 miliardi di EUR;
- migrazione e gestione delle frontiere: 28,2 miliardi di EUR;
- sicurezza e difesa: 16,4 miliardi di EUR;
- vicinato e resto del mondo: 113,7 miliardi di EUR;
- pubblica amministrazione europea: 82,5 miliardi di EUR.



Pres. Maria Teresa Polito



Pres. Maria Teresa Polito

Quali sono i fondi europei e a cosa servono?

I fondi strutturali e di investimento **(fondi Sie)**, i fondi europei sono uno dei principali strumenti finanziari per gestire la politica regionale dell'Unione europea. Nascono per sostenere e favorire la crescita economica e occupazionale degli Stati membri e delle loro regioni, e la cooperazione territoriale europea.

Hanno l'obiettivo di rafforzare la coesione economica, territoriale e sociale riducendo il divario tra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

Le risorse vengono distribuite con una programmazione settennale all'interno del bilancio europeo, approvato dai Paesi membri e dal Parlamento europeo.

Si utilizza un documento di programmazione di investimenti europei suddiviso per categoria di spesa: il c.d. **quadro finanziario pluriennale** (Qfp).

I **fondi strutturali e di investimento** sono suddivisi in:

1. **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**: è focalizzato su innovazione, sostegno alle piccole e medie imprese e economia a basse emissioni di carbonio. L'obiettivo è quello di correggere gli squilibri tra i territori e promuovere uno sviluppo equilibrato nelle diverse regionali dell'Ue;
2. **Fondo sociale europeo Plus (FSE+)**: è concentrato su occupazione, istruzione, formazione, inclusione sociale e capacità istituzionale;
3. **Fondo di coesione (FC)**, dedicato a trasporti e tutela dell'ambiente negli stati membri meno sviluppati;
4. **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**: è un finanziamento che alimenta la politica agricola comune, promuovendo la competitività dell'agricoltura nell'Ue;
5. **Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)**: si tratta di un fondo mirato alla politica comune della pesca e mira ad aiutare i pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile e a diversificare le economie.

I fondi strutturali e di investimento sono considerati fondi indiretti, (diversi quindi dai fondi diretti assegnati dalla Commissione direttamente ai beneficiari) assegnati agli Stati membri che, a loro volta, li distribuiscono a specifici beneficiari attraverso **Piani nazionali (Pon) e piani regionali (Por).**

La **gestione dei fondi strutturali** è concorrente cioè una gestione condivisa nel senso che le linee guida per le azioni dei fondi vengono stilate a livello europeo, mentre la loro attuazione viene gestita dalle autorità nazionali o regionali in ciascuno Stato membro, le quali definiscono i Programmi Operativi e in seguito selezionano e monitorano i progetti.

L’accordo di partenariato fra la Commissione UE e l’Italia è stato approvato il 19 luglio 2022, reca l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi di politica su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi europei per la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027.

Si tratta, nel complesso, di circa **43,1 miliardi** di risorse comunitarie assegnate all'Italia, di cui oltre 42,7 miliardi destinati specificamente a promuovere la politica di coesione economica, sociale e territoriale di cui oltre 30 miliardi destinata alle regioni meno sviluppate .

Ai contributi europei si aggiungono le risorse derivanti dal **cofinanziamento nazionale**, per un totale di risorse per oltre 75 miliardi di euro complessivi.

Un ruolo fondamentale è svolto dalla Politica agricola comune (PAC), ossia l'insieme di norme che regolano il comparto agricolo nei Paesi dell'Ue.

La PAC è finanziata da due fonti: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), che eroga sussidi agli agricoltori e finanzia misure di sostegno del mercato; e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che contribuisce allo sviluppo sostenibile delle zone rurali.

I Fondi per l’agricoltura sono elevati anche grazie all’accorpamento della PAC con le politiche di tutela ambientale.

Tra il 2023 e il 2027 alle misure finanziate dalla PAC è destinato un valore superiore a un terzo del bilancio Ue.

LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI E LA LOTTA ALLE FRODI

L'art. 325 TFUE è la norma principale in materia di tutela degli interessi finanziari. Essa dispone un principio di tutela ordinaria degli interessi finanziari che accomuna l'Unione e gli Stati membri nella lotta alle frodi e alle altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione obbligandoli ad adottare contro le frodi misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

I principi cardine su cui tale tutela poggia sono:

il principio di cooperazione,

il principio di assimilazione

il principio di effettività.

Con il principio di **cooperazione** la UE vuole sviluppare un'azione coesa di tutela in tutti gli Stati membri, per rafforzare l'azione comune e l'interpretazione condivisa dei trattati e dei regolamenti, facilitando lo scambio di buone prassi, a tale fine gli SM organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

Con il principio di **assimilazione** si sottolinea l'esigenza che per la tutela dell'erario comunitario si adottino le stesse misure che si adottano per combattere le irregolarità e le frodi che ledono gli interessi nazionali; mentre il principio di **effettività** sancisce l'esigenza che le sanzioni siano efficaci e proporzionate rispetto alle lesioni prodotte all'erario UE.

DEFINIZIONE DI IRREGOLARITÀ

Ai sensi del Reg del Consiglio n. 2988/1995 del 18 dicembre 1995, si definisce «irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione od omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio comunitario attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto della Comunità o a causa di una spesa indebita».

DEFINIZIONE DI FRODE

E’ invece frode, secondo la Convenzione PIF (Protezione degli interessi finanziari) del 26 luglio 1995 (art. 1. c.1), “lesiva degli interessi finanziari della Comunità, qualsiasi azione o omissione intenzionale, relativa all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione di fondi (con riguardo alle spese) o la diminuzione illegittima (con riguardo alle entrate) di risorse del bilancio generale delle Comunità europee”; o “alla mancata comunicazione di una informazione in violazione di un obbligo specifico”…o “alla distrazione di tali fondi per fini diversi per cui sono stati concessi…o di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto”.

DEFINIZIONE DI FRODE SECONDO LA DIRETTIVA (UE) 2017/1371

Tale definizione è stata rielaborata dalla Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, Direttiva che, dopo una complessa trattativa fra Parlamento Consiglio e Commissione, ha sostituito la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità europea citata (art. 16).

…segue

La richiamata Direttiva, all'art. 3, c. 2, ha distinto le frodi alle spese non relative agli appalti (lett. a), da quelle relative agli appalti (lett. b) "allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione", da quelle alle entrate alle risorse proprie non derivanti dall'IVA (lett. c) e con riguardo alle frodi all'Iva, solo quando si tratta di sistemi fraudolenti transfrontalieri ... che comportino un danno complessivo pari ad almeno € 10 milioni di euro" (art. 3, c. 2, lett. c e art. 2, c. 2).

La direttiva n. 2017/1371 ha ribadito che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie perché la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, se commessa intenzionalmente, deve costituire reato (art. 3, c. 1).

La medesima Direttiva all'art. 4, c. 2, dispone che gli Stati membri devono prevedere che la corruzione passiva e quella attiva, se commesse intenzionalmente, costituiscono reato. La medesima disposizione estende tale obbligo all'appropriazione indebita (art. 4, c. 3).

DEFINIZIONE DI CONFLITTO D'INTERESSI

Vi è conflitto d'interessi, ai sensi dell'art. 61.3 Reg. (UE –Euratom) 2018/1046 del 18 luglio 2018 (Regolamento finanziario della UE), "quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni di un agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1 è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto".

DIVIETO DI CUMULO E DI DOPPI FINANZIAMENTI

L’art. 188 del Reg (UE Euratom) 2018/1046 -Regolamento finanziario, già citato, dispone il divieto di cumulo e di doppi finanziamenti.

ARTICOLO 191 REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)
PRINCIPIO DEL DIVIETO DI CUMULO E DIVIETO DEL DOPPIO FINANZIAMENTO

1. Per una stessa azione può essere attribuita una sola sovvenzione a carico del bilancio a favore di uno stesso beneficiario, a meno che non autorizzino altrimenti i pertinenti atti di base.

Un beneficiario può ricevere una sola sovvenzione di finanzionamento a carico del bilancio per esercizio.

Un'azione può essere oggetto di un finanziamento congiunto su linee di bilancio distinte di competenza di diversi ordinatori.

2. Il richiedente informa immediatamente gli ordinatori di eventuali richieste multiple e sovvenzioni multiple relative alla stessa azione o allo stesso programma di lavoro.

3. In nessun caso il bilancio finanzia due volte i medesimi costi.

4. I paragrafi 1 e 2 non si applicano ai tipi di aiuti seguenti e, se del caso, la Commissione può decidere di non verificare se il medesimo costo sia stato finanziato due volte:

a) aiuti corrisposti a persone fisiche a fini di studio, ricerca, formazione o istruzione;

b) aiuti diretti corrisposti a persone fisiche estremamente bisognose, come i disoccupati e i rifugiati.

IL CONTROLLO IN EUROPA ED IN ITALIA A TUTELA DEL BILANCIO E DEGLI INTERESSI FINANZIARI

- Ruolo e competenze della Corte dei conti europea;

- La Corte dei conti assicura il controllo dei conti dell'Unione (art. 285 TFUE).

COMPOSIZIONE/DURATA (ART. 285-286)

E’ composta da un cittadino per ciascuno Stato membro.

I suoi membri esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell’interesse dell’Unione.

I membri sono nominati per un periodo di sei anni ed il loro mandato è rinnovabile.

L’ART. 287 TFUE

La Corte dei conti esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell’Unione.

Esamina i conti di tutte le entrate e le spese di ogni organo ed organismo creato dall’Unione nella misura in cui l’atto costitutivo non escluda tale esame.

… continua

Presenta al Parlamento ed al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità delle relative operazioni.

Controlla la legittimità e regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria.

… continua

nell’esercizio del controllo riferisce su ogni caso di irregolarità.

I controlli sulle entrate si effettuano in base agli accertamenti e versamenti dell’Unione.

I controlli sulle spese si effettuano in base agli impegni ed ai pagamenti.

I controlli si effettuano tanto sui documenti che sul posto presso le altre Istituzioni dell'Unione e nei locali di qualsiasi Organismo…

… che gestisca entrate o spese per conto dell'Unione e negli Stati membri compresi i locali di persone fisiche o giuridiche che hanno ricevuto contributi a carico del bilancio

Il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo.

ART. 255
NORME E PROCEDURE DI AUDIT

1. L'esame da parte della Corte dei conti della legittimità e della regolarità di tutte le entrate e spese è effettuato tenendo in considerazione i Trattati, il bilancio, il presente Regolamento, gli atti delegati adottati a norma del presente regolamento e tutti gli altri atti adottati in esecuzione dei Trattati. Tale esame può tenere conto del carattere pluriennale dei programmi e dei relativi sistemi di vigilanza e controllo.

2. Nell'assolvimento delle proprie attribuzioni la Corte dei conti ha facoltà di prendere conoscenza, secondo il disposto dell'articolo 257, di tutti i documenti e di tutte le informazioni concernenti la gestione finanziaria da parte dei servizi o degli organismi per quanto riguarda le operazioni finanziate o cofinanziate dall'Unione. Essa ha il potere di sentire qualsiasi funzionario responsabile di un'operazione di entrata o di spesa e di avvalersi di tutte le procedure di audit adeguate a detti servizi o organismi. L'audit negli Stati membri è effettuato di concerto con le istituzioni nazionali di audit o, se queste non dispongono delle necessarie competenze, con i servizi nazionali competenti. La Corte dei conti e le istituzioni nazionali di audit degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza.

Per raccogliere tutte le informazioni necessarie all'assolvimento dei compiti a essa affidati dai trattati o dagli atti adottati in esecuzione dei medesimi, la Corte dei conti, qualora lo richieda, può essere presente alle operazioni di audit effettuate nell'ambito dell'esecuzione del bilancio da parte o per conto di un'istituzione dell'Unione.

Su richiesta della Corte dei conti ogni istituzione dell'Unione autorizza le istituzioni finanziarie che detengono averi dell'Unione a far sì che la Corte stessa possa accertarsi della corrispondenza dei dati esterni con la situazione contabile.

3. Per l'assolvimento del suo compito, la Corte dei conti notifica alle istituzioni dell'Unione e alle autorità alle quali si applica il presente regolamento i nominativi dei membri del suo personale autorizzati a effettuare audit presso di esse.

ART. 257 REGOLAMENTO (UE, EURATOM) 2018/11046 DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO DEL 18 LUGLIO 2018 (REG FINANZIARIO)

Diritto di accesso della Corte dei conti

1. Le istituzioni dell'Unione, gli organismi che gestiscono entrate o spese a nome dell'Unione, nonché i destinatari, accordano alla Corte dei conti ogni agevolazione e le forniscono tutte le informazioni di cui essa ritenga di aver bisogno per l'assolvimento dei suoi compiti. Su richiesta della Corte dei conti, mettono a sua disposizione tutti i documenti relativi all'aggiudicazione e all'esecuzione degli appalti finanziati dal bilancio e ogni conto relativo a movimenti di denaro o di materiali, ogni documento contabile o giustificativo e i relativi documenti amministrativi.

COOPERAZIONE

La Corte dei conti e le Istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia.

IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI ITALIANA

- La Corte dei conti italiana è una magistratura ed è un giudice indipendente da ogni altro potere;
- i magistrati sono soggetti solo alla legge;
- la Corte dei conti ha autonomia finanziaria;
- la Corte dei conti dispone di un ampio potere di scegliere le amministrazioni e le gestioni da controllare, con il suo programma di controllo;
- la Corte dei conti definisce in modo autonomo gli esiti;
- i magistrati sono reclutati per concorso pubblico e sono inamovibili.

CONTROLLO DELLE IRREGOLARITÀ E DELLE FRODI DEI FONDI UE

- Il controllo relativo alle irregolarità e alle frodi a carico del bilancio UE opera con riguardo al profilo della prevenzione e del contrasto, e non sulla repressione;
- Il controllo analizza i fenomeni nel loro insieme;
- La vigilanza è importante per l'analisi dei rischi al fine di ridurre il ripetersi dei fenomeni e spingere le amministrazioni a mettere in atto comportamenti virtuosi.

La tutela degli interessi finanziari è una sfida per la Corte dei conti italiana a tutela del bilancio europeo.

LE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI ITALIANA

La Corte dei conti esercita funzioni di controllo e di giurisdizione.

La funzioni di controllo è prevista dall'articolo 100 della Costituzione.

La funzione giurisdizionale è prevista dall'articolo 103 della Costituzione.

La Corte esercita una funzione consultiva nei confronti degli enti territoriali.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Pres. Maria Teresa Polito

Università di PISA

Modulo Jean Monnet

« NGEU and safeguarding the EU's finalcial interest the challenging roles the European ant the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget»

22 maggio 2025

Maria Teresa Polito Pres. Aggiunto onorario della Corte dei conti

Regolamenti UE che disciplinano le finalità e l'attuazione del Nex- Generation-EU :

- Reg (UE) -.2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento per la ripresa,il sostegno dell'economia dopo la crisi COVID -19 ;

-Reg (UE) -2021/241 del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza ;

-Reg (UE)-2023 /435 del Parlamento e del Consiglio del 27 febbraio 2023 Re.Power EU che modifica Reg 2021/241.

Il Considerato n. 5 del REG (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 così si esprime :

«Per evitare un ulteriore deterioramento dell'economia, dell'occupazione e della coesione sociale e dare impulso ad una ripresa sostenibile e resiliente dell'attività economica è opportuno attuare un programma eccezionale e coordinato di sostegno economico e sociale in uno spirito di solidarietà fra S.M., in particolare verso quegli S.S.M.M. che sono stati colpiti in modo particolarmente grave» dalla pandemia da COVID-19.

Articolo 2 REG (UE) 2020/2094

Lo strumento è finanziato fino ad un importo di 750.000 milioni di euro, di cui 384.400 milioni di euro in forma di aiuti a fondo perduto e 360 milioni di euro in forma di prestiti agli Stati Membri per il sostegno a riforme ed investimenti.

Il PNRR costituisce per l'Italia un'occasione unica di rilancio

e di sviluppo:

- sia per la quantità di risorse previste € 194,4 miliardi di cui

€ 71,8 a fondo perduto (grants) ed € 122,6 di prestiti (loans) a cui si aggiungono € 30,6 miliardi di Fondo Complementare nazionale;

- **che** per il numero e la rilevanza delle riforme volte a migliorare ed a modernizzare la struttura delle amministrazioni pubbliche e quindi del Paese facilitando l'esercizio delle relative funzioni.

E’ un programma radicalmente diverso dalle programmazioni europee connesse con i Fondi Strutturali

- sia per le modalità con cui le risorse sono state recuperate dal mercato attraverso l’emissione di titoli e quindi mediante l’assunzione di un debito comune da parte della UE, in linea con il principio di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 TUE;
- sia perché nei relativi Programmi è importante la Performance e non la spesa.

Il Piano agisce in un orizzonte temporale che parte dal 2021 e si conclude nel 2026.

Il Piano prevede sei pilastri strategici:

a) transizione digitale;

b) transizione verde;

c) infrastrutture per una mobilità sostenibile ed inclusiva;

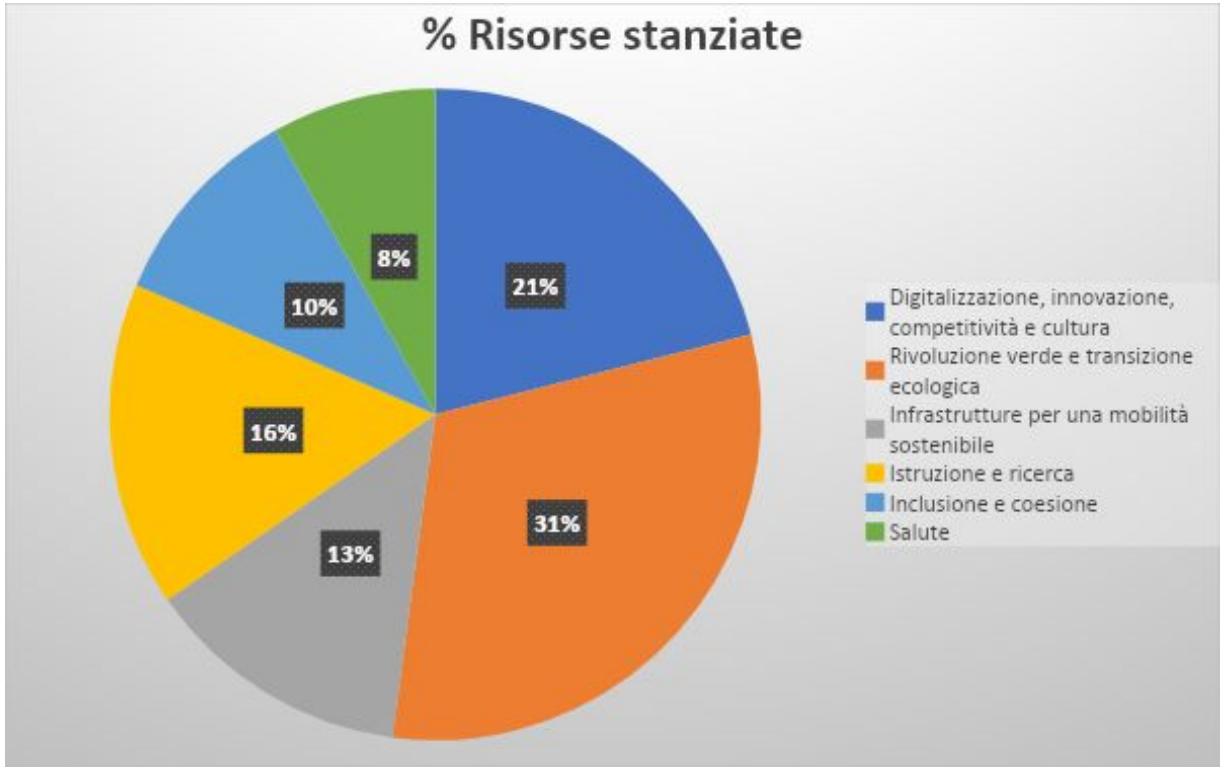
d) istruzione e ricerca con politiche indirizzate alla prossima generazione, per valorizzare l'istruzione e le competenze dell'infanzia e dei giovani (art. 3 Reg. 2021/241);

e) inclusione e coesione;

f) salute e resilienza economica, sociale ed istituzionale al fine di rafforzare la capacità di risposta alla crisi.

Le risorse stanziate per il PNRR sono pari a 191,5 miliardi di euro, ripartite in sei missioni:

	Importi in miliardi
Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	40,32
Rivoluzione verde e transizione ecologica	59,47
Infrastrutture per una mobilità sostenibile	25,40
Istruzione e ricerca	30,88
Inclusione e coesione	19,81
Salute	15,63



Sono stati erogati all'Italia 130,90 miliardi di euro pari ad oltre il 67% delle risorse

Scadenza	Obiettivi	Importi in miliardi di euro	
13/08/2021 Anticipo	-	24,90	Erogati
31/12/2021 Prima rata	51	21,00	Erogati
30/06/2022 Seconda rata	45	21,00	Erogati
31/12/2022 Terza rata	54	18,50	Erogati
30/06/2023 Quarta rata	27	16,50	Erogati
31/12/2023 Quinta rata	69	18,00	Erogati
30/06/2024 Sesta rata	31	11,00	Erogati
31/12/2024 Settima rata	67	18,50	In attesa di approvazione
30/06/2025 Ottava rata	20	11,00	
31/12/2025 Nona rata	51	13,00	
30/06/2026 Decima rata	120	18,10	
TOTALE PNRR		191,50	
REPOWER		2,9	
TOTALE PNRR CON REPOWER		194,40	Totale erogati 130,90

Esso costituisce una sfida

Per realizzare i tanti obiettivi programmati e l'elevata mole di risorse, in un arco di tempo così ristretto si richiede grande impegno, serietà, capacità di mobilitare e focalizzare tutte le energie nazionali. Ne va della credibilità del paese e non solo.

… segue

Si è consapevoli che la posta in palio non è solo la buona riuscita del PNRR.

Il fallimento di tale programma preclude in futuro e su diverse materie che l'Unione Europea ripercorra la strada del debito comune .

«Far funzionare bene il PNRR significa anche dimostrare che un certo modello di Europa, l'Europa della solidarietà, del debito comune, degli investimenti, è un modello vincente e merita di essere perseguito anche dopo l'emergenza».

Ma «far funzionare» non significa «trovare delle modalità per avere i soldi, ma far sì che queste risorse siano davvero utilizzate per cambiare il Paese, aumentare la qualità dei servizi, la competitività, le infrastrutture materiali e sociali».

E’ la stessa natura di programma indirizzato alla performance che lo richiede.

Modifiche del Piano disposte ai sensi dell'art. 21 del Reg 2021/241.

La revisione ha riguardato 144 misure fra riforme ed investimenti, su 349 complessive, con un impatto finanziario dell'8% (circa 16 miliardi).

Si aggiunge un nuovo capitolo il RePowerEU(Reg 2023/435)da 16 miliardi circa (di cui 2,9 integrativi a fondo perduto) ed il restante importo definanziando interventi già inseriti.

…segue: Modifiche del Piano disposte ai sensi dell'art. 21 del Reg 2021/241.

Per interventi di miglioramento energetico (per definire azioni coordinate di diversificazione dell'approvvigionamento, diffusione delle energie rinnovabili, e promozione di azioni di risparmio energetico, supportati da tecnologie innovative) con investimenti ma anche con riforme.

I cambiamenti più rilevanti sono:

1) Lo spostamento della responsabilità della spesa per circa 13 miliardi dai Comuni al Governo centrale.

2) La distribuzione fra pubblico e privato: si riducono i finanziamenti per opere pubbliche a favore di quelli per i privati.

3) La natura della spesa. Si spostano risorse da progetti per migliorare il territorio, l'ambiente urbano, la sicurezza idrogeologica verso altri obiettivi (ad esempio l'innovazione verde e digitale delle imprese) ritenendo che esse possano avere un immediato impatto sulla crescita economica.

Elenco delle Misure eliminate dal PNRR:

ID MISURA	Descrizione misura	Amministrazione centrale di riferimento	Proposta rimodulazione
M2C4I2.2	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energatica dei Comuni	Ministero dell'Interno	6.000.000.000,00
M5C2I2.1	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	Ministero dell'Interno	3.300.000.000,00
M5C2I2.2.2.C	Piani urbani integrati -progetti generali	Ministero dell'Interno	2.493.800.000,00
M2C4I2.1.A	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica	1.287.100.000,00*
M2C2I3.2	Utilizzo dell'idrogeno in settori hard-to-abate	Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica	1.000.000.000,00
M5C3I1.1.1	Aree interne -Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	PCM -DIP Politiche di coesione	724.999.998,00
M2C2I1.3	Promozione impianti innovativi (incluso offshore)	Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica	675.000.000,00
M5C3I1.2	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	PCM -DIP Politiche di coesione	300.000.000,00
M2C4I3.1	Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica	110.000.000,00
TOTALE			**15.890.899.998,00**

*Il disastro idrogeologico in Emilia ha spinto il Governo a mantenere l'importo di 1.287 miliardi da destinare all'Emilia Romagna.

Il definanziamento di molti progetti comunali ha fatto sorgere il problema delle risorse con cui finanziare i relativi progetti alcuni dei quali in fase avanzata di realizzazione. Si è fatto riferimento al Fondo complementare ed ai Fondi di coesione 2021/2027, ma l'incertezza che ha caratterizzato questa fase non ha contribuito a trovare soluzioni in tempi rapidi .

L’impatto sulla crescita arriva non solo dalla spesa ma anche dalle riforme.

Ma su tale campo si sono registrati molti rallentamenti risolti di recente relativamente :

- ai tempi di pagamento ;
- per ridurre gli arretrati dei tribunali civili;
- per accelerare i tempi di aggiudicazione degli appalti.

Ma di recente (Delib. SSRiunite Corte dei conti 12 maggio 2025) sulle riforme indicate si sono registrati notevoli miglioramenti :

- sui tempi di pagamento ;
- si sono ridotti gli arretrati del processo civile nei target;
- si sono accelerati i tempi di aggiudicazione degli appalti;
- raggiunti target di formazione del personale;
- approvazione legge annuale sulla concorrenza;
- reclutamento di almeno 20.000 docenti

Modifica della *Governance*

Anche la Governance ha subito un cambiamento disposto dal D.L. n. 13/2023 che ha istituito presso la Presidenza del Consiglio la Struttura di missione PNRR.

Il Programma deve tener conto di alcune essenziali condizionalità :

-gli artt. 2 e 5, Reg UE 2021/241 prevedono il rispetto del principio di non arrecare danni all'ambiente (Reg UE 2000/852);

- privilegiare il lavoro per i giovani(art 3 *lett f* Reg UE 2001/241) e per le donne (art. 4, c. 1, Reg UE 2021/241);

- il 40% degli interventi devono essere indirizzati al Sud del Paese

Chi realizza gli interventi ?

L’art. 9, c. 1 D.L. 31/5/2021 n. 77 prevede che alla realizzazione operativa degli interventi provvedono le Amministrazioni centrali ma anche le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti Locali sulla base delle specifiche competenze e della diversa titolarità attribuita dal PNRR.

Il sistema multilivello, previsto dalla legislazione nazionale, ha privilegiato le Amministrazioni Ministeriali attribuendo loro la titolarità mentre le Regioni e gli Enti locali sono soggetti attuatori.

Le Amministrazioni per la realizzazione degli interventi possono avvalersi del supporto tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente statale, regionale e locale (art. 9 c. 2 D.L. n. 77/2021).

L'attività di supporto copre anche la fase di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi e comprende azioni di rafforzamento della capacità amministrativa anche attraverso la messa a disposizione di esperti particolarmente qualificati (art. 10, c. 2 D.L. n. 77/2021).

Per l'espletamento delle attività di supporto le società interessate possono provvedere con le risorse interne, con personale esterno, nonché con il ricorso a competenze di persone fisiche o giuridiche, disponibili sul mercato (art. 10, c. 6 D.L. n. 77/2021).

Obblighi degli enti attuatori

L’art. 9, c. 4, D.L. n. 77/2021, impone alle amministrazioni attuatrici l’obbligo di assicurare:

- la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l’utilizzo delle risorse del PNRR. E’ stato previsto che essi costituiscano, nell’ambito del PEG, appositi capitoli di entrata e di spesa al fine di garantire un’esatta imputazione delle entrate e delle uscite con riguardo al finanziamento specifico;

- la conservazione della documentazione giustificativa su supporti informatici da rendere disponibili per le attività di controllo e di audit.

I controlli previsti

L’art. 9, c. 3, D.L. n. 77/2021 prevede che "*gli atti, i contratti, i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni sono sottoposti agli ordinari controlli di legalità ed ai controlli amministrativi contabili previsti dalla legislazione nazionale*".

Il Regolamento (UE) 2021/241 l'art. 22, c 1, specifica che :

gli Stati Membri in qualità di beneficiari, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo, sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile.

In particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitto d'interessi e di doppi finanziamenti, gli Stati membri devono prevedere un sistema di controllo interno, efficace ed efficiente, nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto.

Come operano i controlli sul PNRR della Corte dei conti nelle sedi regionali?

I controlli della Corte dei conti nelle Sezioni regionali.

La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, Legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR (art. 7, c. 7 D.L. n. 77/2021).

Tale controllo si informa ai criteri di cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Esercita inoltre il controllo annuale di regolarità contabile sui rendiconti predisposti dagli Enti locali ai sensi dell'art. 158 TUEL.

… segue

Il controllo si svolge sia sui documenti che attraverso verifiche sul posto .

Possono essere effettuate ispezioni ed accertamenti diretti volti ad individuare lo stato di realizzazione degli interventi .

I controlli sono indirizzati alle amministrazioni pubbliche ma anche a organismi di diritto privato fruitori di risorse pubbliche.

… segue

Va poi valorizzato il controllo in corso di esercizio ai sensi dell'art. 3, c. 4, Legge n. 20 /1994, i cc.dd. controlli *in itinere,* essi rafforzano i presidi di legalità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa e sono in linea con i principi di precauzione a cui è fortemente orientata la disciplina europea che all'art. 22 del Reg. (Ue) n. 2021/241 richiama gli Stati membri ad una rigorosa azione di prevenzione delle frodi,delle frodi fiscali,dei conflitti d'interessi, della corruzione, dei doppi finanziamenti a tutela degli interessi finanziari della Ue.

L’esperienza di controllo della Corte dei conti Sezione regionale per il Piemonte: deliberazioni n.n. 18 e 78 del 2023 e n.n. 16,18,19,25,45 /2025(queste ultime riferite ai comuni capoluogo).

La modalità di gestione attraverso bandi centrali ha creato non pochi problemi.

- la gestione verticale dei bandi, posta in essere direttamente dai singoli ministeri, non ha facilitato una visione integrata dei diversi settori, perché individua gli enti con riguardo ai singoli progetti, per cui se uno stesso ente ha avuto l’approvazione di più progetti, non si è in grado di stabilire se l’ente con la propria organizzazione e con il proprio personale, possa gestire questo surplus di attività anche sotto il profilo amministrativo contabile.

Con la prima deliberazione n. 18/2023 sono state individuate le seguenti criticità:

- estrema parcellizzazione degli interventi;
- tempo limitato per l'attuazione rispetto alle capacità gestionali ed organizzative degli enti;
- contemporanea gestione di altre Programmazioni UE;
- per le linee di finanziamento che hanno utilizzato progetti già predisposti con diversi ed antecedenti finanziamenti, vi è stata l'esigenza di valutare la presenza delle condizionalità imposte dal dispositivo europeo;
- esigenza di razionalizzazione delle stazioni appaltanti.

…. segue:

• difficoltà degli enti locali di limitata dimensione demografica di natura:

- organizzativa quali carenze di personale (assenza di revisore, segretario comunale, responsabile finanziario, professionisti tecnici per verificare l'esecuzione de lavori);

- non adeguata informatizzazione;

-carenze sotto il profilo contabile (ritardi nell'approvazione dei rendiconti, contabilità disordinata e non affidabile);

- ricorso a società partecipate in assenza di personale interno qualificato per svolgere effettivi controlli volti a preservare le finalità pubbliche che rappresentano la missione essenziale dell'Ente.

Con la seconda deliberazione n 78/2023 del 3 ottobre 2023 la Sezione di controllo per il Piemonte considerando che circa l'87% degli enti è di piccole o piccolissime dimensioni (meno di 1.500 abitanti) e che diversi enti di piccole dimensioni erano stati destinatari di rilevanti risorse, con un elevato margine di rischio, ha svolto un controllo selezionando un campione di enti in base a 2 soglie di rilevanza : gli abitanti e gli importi dei lavori:

- con popolazione non superiore ai 3000 abitanti;

-per importi pari o superiore ai 500 mila euro;

-destinatari di almeno un progetto PNRR che risultasse avviato.

Ne è risultato un campione di 105 comuni con 123 progetti, la maggior parte dei quali (95) per la realizzazione della Missione 2 componente 4, investimento 2.2 – Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni (Misura recentemente definanziata dal Governo per 6 miliardi di euro).

L’indagine ha avuto ad oggetto:

- la struttura esistente presso l’ente, il personale in servizio, gli accorgimenti organizzativi adottati per realizzare tempestivamente i progetti PNRR;

- l’avvalimento di soggetti o società esterne a supporto per la realizzazione del progetto e il ricorso alle stazioni appaltanti qualificate e alle centrali uniche di committenza di cui all’art. 52 D.L. n. 77/2021;

- l’andamento dei flussi di cassa con particolare riguardo alla fruizione di anticipazioni ai sensi art. 9 D.L. n. 152/2021;

-l’ attività svolta sui progetti PNRR dagli organi di revisione contabile (rilievi, utilizzo piattaforma ReGis).

Stato di attuazione

In Piemonte complessivamente sono stati approvati 17.000 progetti aventi destinatari Enti Locali di cui circa 500 già ultimati(dato al 30 giugno 2023).

Sul campione individuato di 105 comuni con 123 progetti è emerso che :

55 progetti (oltre la metà del campione) era in fase avanzata di esecuzione, di essi 11 risultavano già attuati, 8 dei quali in fase di collaudo;

per 24 risultava effettuata la gara ma ancora non completata l'aggiudicazione;

20 si trovavano ancora nella fase di progettazione, 4 dei quali relativi all'attrattività dei borghi (Missione 1) con importi particolarmente elevati.

Il 31% degli enti del campione (38) ha segnalato ritardi per le seguenti cause:

- nella fase della progettazione (9 casi);

- esigenza di effettuare approfondimenti di tipo tecnico o acquisire autorizzazioni o pareri di amministrazioni pubbliche (8 casi);

- per adattare progetti non nativi (1 caso);

- nella stipula delle aggiudicazioni per questioni insorte con l'aggiudicatario (2 casi);

- avverse condizioni metereologiche (5 casi);

- esigenza di approvare varianti per l'adeguamento dei prezzi (3 casi);

- problemi connessi con il procedimento espropriativo (3 casi).

L’impatto del PNRR sull’organizzazione dei Comuni

Il rispetto di una rigida tempistica di programmazione, esecuzione e rendicontazione degli interventi, richiede cambiamenti organizzativi.

Ma su 105 comuni solo 36 dichiarano di aver adottato modifiche organizzative, di essi 26 hanno più di 500 abitanti e 10 più di mille (nell’intero campione il 59,4% ha una popolazione inferiore ai mille abitanti ed un terzo di enti si colloca fino a 500 abitanti).

La principale misura adottata è stata il ricorso a soggetti esterni.

La principale criticità lamentata dagli Enti è stata la carenza di personale sia per numero che per competenze qualitative (91 enti su 105).

Il 76,4% (circa 80 Enti) ha dichiarato di dedicare ai progetti PNRR 1/2 unità;

12 Enti ne segnalano 3;

7 Enti soltanto ne segnalano 4.

Supporto esterno

L’80% degli Enti (85/105) si è avvalso del supporto esterno in diverse fasi: in particolare per la progettazione attribuendo incarichi a professionisti. L’affidamento a consulenti di funzioni tecniche impone agli enti controlli e monitoraggi ulteriori al fine di evitare particolari rischi per i Comuni considerata le difficoltà conoscitive dei diversi settore.

Ciò consiglia un’azione più incisiva dei controlli interni.

Gestione degli appalti

L’80% degli Enti (85 enti) si avvale delle stazioni appaltanti provinciali o gestite dalle unioni montane di appartenenza per gli enti di minori dimensioni.

Si sottolinea che l’art. 52 del D.L. n. 77/2021 ha previsto l’obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di ricorrere alle centrali di committenza o alle stazioni uniche appaltanti per gli appalti sopra soglia, salvi gli affidamenti dei servizi e forniture di valore inferiore a quarantamila euro e per i lavori entro i centocinquantamila , norma richiamata dal regime derogatorio, art. 225, c. 8 D.Lgs. n. 36/2023 (nuovo codice dei contratti).

L’art. 14, c 4, D.L. n. 13/2023 ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 l’efficacia degli affidamenti semplificati introdotte dal D.L. n. 76/2020 per gli interventi del PNRR e PNC

… segue

Il restante 20% (20 Enti) ha motivato la scelta di non ricorrere a tali strutture con:

- il ricorso all'affidamento diretto viste le nuove soglie disposte dalle recenti normative;

- con il frazionamento degli appalti ;

- con il ricorso al MEPA (Mercato elettronica della PA).

Marginale è il ricorso a società partecipate, probabilmente per le ridotte dimensioni degli enti esaminati che hanno partecipazioni pulviscolari in società di erogazione di servizi essenziali.

Modifiche organizzative

La metà circa degli Enti nega di aver integrato i controlli interni in funzione del PNRR sia per enti di piccole dimensioni che per quelli più grandi.

Fra quelli che hanno dato risposte positive si rilevano:

- la costituzione di gruppi di lavoro con periodiche occasioni di confronto;

- un ruolo di coordinamento del Segretario comunale;

- presso alcuni Enti la modifica del regolamento sui controlli interni;

- presso alcuni Enti l'estensione del controllo di regolarità contabile a tutti gli atti amministrativi adottati nell'ambito dei progetti PNRR.

Attività dell’Organo di revisione

Presso 74 Enti su 105 è emerso che i revisori non accedono alla piattaforma ReGis non essendo abilitati;

in 34 casi l’Organo di revisione non avrebbe adottato specifico programma per le attività del PNRR;

solo in 16 casi l’Organo di revisione ha segnalato criticità all’Ente, all’esito delle proprie verifiche.

La gestione finanziaria

Gli Enti campionati hanno istituito specifici capitolo di entrata e di uscita sul PEG (art. 3, c. 3, D.M. 11 ottobre 2021) al fine di garantire il tracciamento dei vincoli di competenza e di cassa.

L'incremento delle risorse per progetti PNRR ha costituito per gli Enti un incremento degli adempimenti amministrativi-contabili (Per i Comuni piemontesi si calcola che annualmente la spesa è destinata ad aumentare del 70% al 90% rispetto agli anni precedenti-Relazione Banca d'Italia).

Per gli Enti campionati è emerso il problema dell'effettiva disponibilità delle risorse in termini di cassa e quindi della fruizione tempestiva delle anticipazioni consentite dalle norme al fine di evitare rischi sugli equilibri finanziari (art. 9 D.L. n. 152/2021 e art. 2 D.M. 11 ottobre 2021). Quanto alle cause dei lunghi tempi necessari per ottenere le anticipazioni, l'analisi condotta conferma che, anche per gli enti locali di maggiori dimensioni e capacità operative, l'alimentazione della procedura ReGis continua a rappresentare, a distanza di anni dalla sua attivazione, un problema significativo (Delib 19/2025 TO). La risposta su tale aspetto ha riguardato circa l'82% degli Enti.

Molti enti hanno segnalato la difficoltà di anticipare propri fondi ciò ha comportato:- un ritardo nei pagamenti alle imprese appaltatrici;- il ricorso ad anticipazioni di tesoreria per gli Enti rivelatesi molto onerose .

- Oggetto e modalità dell'indagine sulle città capoluogo.

- Nel luglio 2024 è stata avviata un'indagine sullo stato di avanzamento dei progetti PNRR gestiti dai comuni capoluogo della Regione Piemonte. È stato richiesto agli Enti di compilare un questionario che, nella prima parte, conteneva quesiti su profili di tipo organizzativo e, nella seconda parte, si articolava in domande sullo stato di attuazione di uno specifico campione di progetti selezionato attraverso la procedura ReGis.
- Per tutti capoluoghi sono stati selezionati i progetti che dalla piattaforma ReGis risultavano avere un importo finanziato al di sopra del milione di euro, con l'eccezione del Comune di Torino, per il quale – anche in ragione della numerosità dei progetti che sarebbero rientrati nel campione – si è scelto invece di selezionare gli interventi di valore superiore a 6 milioni di euro.

Deliberazione n 18/2025 Città metropolitana di Torino

- La Città di Torino ha dimensioni non comparabili a quelle degli altri enti oggetto dell'indagine, anche per quanto attiene alla dimensione del bilancio. Di conseguenza, le capacità e le soluzioni organizzative adottate dall'Amministrazione, i problemi riscontrati e il valore finanziario dei progetti PNRR dei quali è soggetto attuatore richiedono di essere analizzati tenendo in adeguata considerazione tali peculiarità.
- Oltre a selezionare i progetti oggetto di approfondimenti utilizzando una soglia di valore più alta, si è pertanto dato maggior rilievo agli aspetti relativi alla **gestione del personale** coinvolto negli interventi PNRR, ai **controlli interni** e alla gestione finanziaria, con particolare riferimento alle **anticipazioni ricevute dalle Amministrazioni centrali**.
- Sono stati selezionati **i progetti di maggior valore finanziario**, ponendo la soglia di rilevanza a **6 milioni di euro**, per un totale di n. 15 interventi. Fra questi, tuttavia, n. 2 progetti risultavano esclusi dal PNRR a seguito della sua rimodulazione4 e non sono stati pertanto oggetto di analisi specifica. Si tratta, in entrambi i casi, di progetti "non nativi", che sono pertanto transitati nel Piano per poi uscirne

Riferimenti di sintesi

- Le soluzioni organizzative e le altre misure adottate dal Comune di Torino per la gestione dei progetti PNRR di cui è soggetto attuatore appaiono complessivamente adeguate.
- Non sono emersi ritardi significativi nella realizzazione degli interventi.
- Il personale impiegato nell'attuazione dei progetti PNRR, con profilo amministrativo e tecnico, ammonta a n. 433 risorse, per il 40,96% (in media) dell'orario settimanale. Tale rilevante impegno organizzativo si inserisce in un contesto in cui la compagine del personale, fortemente ridimensionata negli ultimi anni, non pare destinata ad accrescersi nel prossimo futuro (cfr. delib. n.3/2025/SRCPIE/PRSE). Il ricorso a professionisti esterni per lo svolgimento di attività tecniche risulta diffuso.
- I tempi per l'ottenimento delle anticipazioni finanziarie, necessarie all'esecuzione degli interventi PNRR, risultano particolarmente lunghi. L'Amministrazione non esclude la possibilità che si verifichino, in futuro, tensioni di cassa.
- Con riferimento alle modalità di affidamento dei contratti necessari all'attuazione degli interventi PNRR, si è osservato che il numero notevole di affidamenti diretti rende estremamente importante l' attività di controllo, ad ogni livello, volta a scongiurare rischi di frode, corruzione e conflitto di interessi.

Elementi comuni emersi dal controllo

- Dall'analisi emerge che l'impatto del PNRR è stato significativo in quanto i Comuni hanno fatto fronte alla realizzazione dei progetti con risorse proprie, scegliendo di non avvalersi dell'assistenza tecnica di professionisti messi a disposizione da Regione Piemonte (c.d. "mille esperti") né di società partecipate. Alcuni comuni hanno impegnato risorse a tempo pieno ma hanno proceduto anche ad assunzioni di dipendenti a tempo determinato.
- I controlli interni sono stati rafforzati con la costituzione di uno specifico Settore (o gruppi di lavoro), con il compito di monitorare e supportare l'avanzamento dei progetti.
- È tuttavia emerso che non in tutti i casi vengono prodotti report scritti sul regolare avanzamento dei progetti nel rispetto delle tempistiche. Si raccomanda all'Ente di assicurare, soprattutto nel seguito di attuazione del Piano, che sia fornita ai propri organi rappresentativi un'informativa adeguata e frequente sullo stato di realizzazione delle iniziative PNRR onde potere tempestivamente adottare interventi correttivi nel caso di ulteriori ritardi.
- Per quanto riguarda il campione dei progetti esaminato, i Comun (in particolare Novara e Cuneo) hanno segnalato che diversi progetti risultano in ritardo ma che non si ravvisano, criticità tali da porre a rischio il rispetto delle scadenze del Piano.
- Le percentuali di avanzamento dei lavori sono ancora molto basse.(Novara,Verbania, Cuneo , Vercelli) Ciò rende necessario uno stretto monitoraggio di tali iniziative.
- E' stata raccomandata una maggiore tempestività nell'aggiornamento dei dati nella piattaforma ReGiS.

La Piattaforma ReGis

La difficoltà di utilizzo della piattaforma è la principale criticità segnalata per:

- complessità dello strumento in relazione alle carenze del personale dell'Ente sia quantitativo che qualitativo;

- necessità di inserire i dati su una pluralità di piattaforme (SMOG, BDAP, ReGis) con la richiesta di compilare format on-line e report da enti diversi, con modalità ed indicazioni diverse;

- problematiche specifiche sono state sollevate con riguardo ai progetti non nativi per alcuni dei quali l'alimentazione e l'aggiornamento su ReGis era ancora da effettuare anche per interventi conclusi;

… segue

- mancanza di linee guida per contabilizzare il contributo aggiuntivo del 10% attribuito a valere sulle risorse del " Fondo opere indifferibili" sia per i progetti in essere che per quelli nativi;

- alcuni Enti hanno comunicato di aver acquisito tardivamente le credenziali con conseguente mancata alimentazione;

- problematiche tecniche connesse con errori sui dati precaricati nella procedura ReGis dalle strutture centrali;

- in alcuni casi errori nell'individuazione del CUP di progetto.

E' emerso presso diversi Enti che la gestione di ReGis è stata affidata a ditte esterne che hanno il compito di aggiornare i dati. In questo caso non solo vanno ascritti costi aggiuntivi ma si è anche prodotta una lievitazione dei costi per i servizi offerti dagli operatori informatici.

Valutazioni complessive sull'andamento finanziario

Il controllo della Corte dei conti esercitato ai sensi dell'art 7 DL 77/2021 ha fornito elementi sul monitoraggio semestrale sullo stato di attuazione al dicembre 2024 ,con proiezioni sui primi mesi 2025 .

Sotto il profilo finanziario a fine 2024 la spesa ha superato i 63,9 miliardi, circa il 33% delle risorse del piano, il 44% della spesa prevista nel 2024. Al netto delle misure consistenti in crediti d'imposta piano transizione 4.0 e superbonus) il dato scenderebbe al 21,97.

- Il 71% delle misure del Piano con dotazione finanziaria mostra un avanzamento di spesa al di sotto del 25%.

-Il tasso di avanzamento più elevato è dovuto alla Misura 1 collocandosi a circa il 48%di spesa complessiva, mentre si colloca al 37,7% quella della misura 3 ed al 36,1quella della Misura 2(per la transizione verde) mentre per le altre 2 misure : la 5(inclusione e coesione e 6 (salute) la spesa scende ad un quinto .- oltre il 21% delle misure si posiziona tra il 25 ed il 50% e solo il 9% delle misure individuate nel piano, supera il 50%.

-

Grazie per l’attenzione.

RELAZIONE SPECIALE 17/2023: ECONOMIA CIRCOLARE

691806 Lorenzo Posillipo

693586 Greta Sonetti

695413 Matilde Giannandrea

694040 Armanda Uruci

691007 Alberto Mannari

690429 Arlinda Uruci

01

ECONOMIA CIRCOLARE

Un nuovo modello sostenibile

ECONOMIA CIRCOLARE

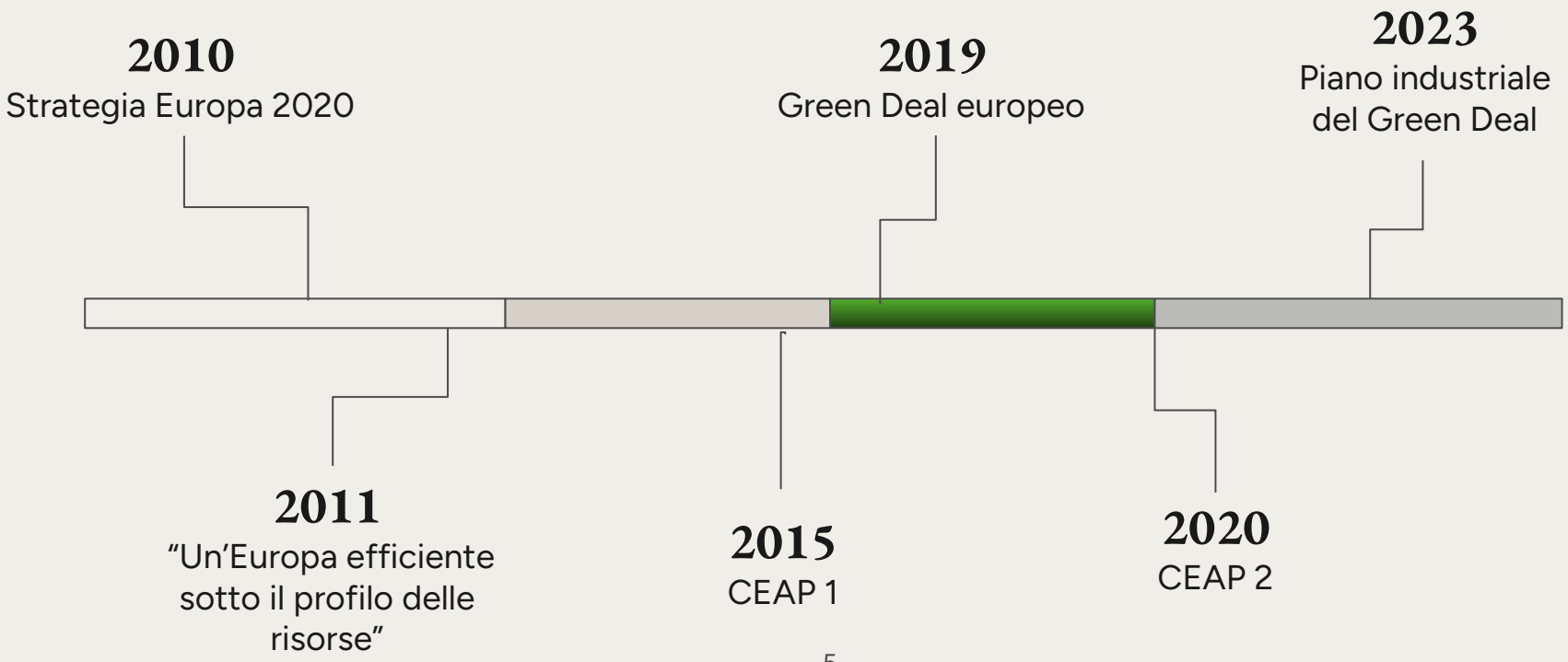
- Preserva il valore di prodotti, materiali e risorse, minimizzando i rifiuti

- Inizia dalla progettazione, responsabile dell'80% dell'impatto ambientale

OBIETTIVI PER L'ECONOMIA CIRCOLARE

1. ADOZIONE DI UN QUADRO NORMATIVO ADEGUATO
2. MISURE ABILITANTI
3. FINANZIAMENTI UE
4. MONITORAGGIO DEI PROGRESSI

EVOLUZIONE LEGISLATIVA NELL'UE



CEAP 1 (2015)

- 54 azioni specifiche
- Prevenzione dei rifiuti e Promozione del riciclaggio
- Attuazione: DG ENV e DG GROW
- Coordinamento: Segretario Generale della Commissione

CEAP 2 (2020)

- 35 azioni aggiuntive
- Maggiore circolarità
- Obbiettivo: raddoppiare l’uso di materiali circolari entro il 2030
- Attuazione: DG ENV

DIRETTIVE CHIAVE

DIRETTIVA	AMBITO
2009/125/CE	Progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia
2015/863	Restrizione dell'uso di sostanze pericolose
2018/852; 2018/849	Riduzione di imballaggi; veicoli fuori uso, rifiuti di pile e accumulatori
2019/904	Divieto di oggetti in plastica monouso
2022/2380	Caricabatterie standardizzati

FINANZIAMENTI UE (2014-2020)

FESR

Fondo europeo di sviluppo regionale

LIFE

Ambiente e clima

COSME

Competitività delle imprese

FEIS

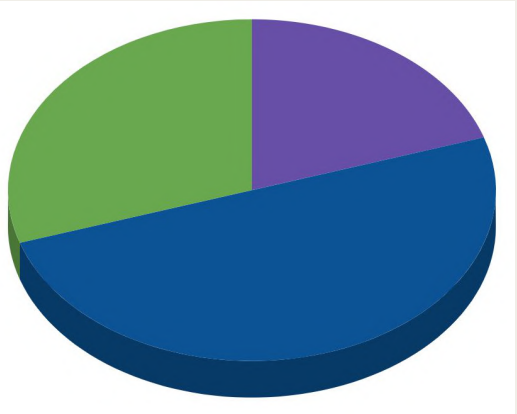
Fondo europeo per gli investimenti strategici

ORIZZONTE 2020

Innovazione e ricerca

InnovFin

Innovazione



02 ESTENSIONI E APPROCCIO DELL'AUDIT

•Verificare l'efficacia del CEAP1 nel promuovere l'attività di economia circolare negli Stati membri.

•Focus su 11 azioni del CEAP 1 legate alla progettazione circolare. Analizzato il periodo 2014-2022.

(sono le azioni del CEAP1 oggetto di esame)
•Analisi documentale e colloqui con Commissione UE, Eurostat, BEI, per verificare i dati forniti dagli Stati membri.

•Esaminato il ruolo del FESR nel supporto alle PMI per la transizione circolare in Irlanda, Paesi Bassi e Polonia. Considerati anche i PNRR e i programmi FESR 2014-2020/2021-2027.

- Analizzati 5 progetti nazionali e 8 progetti UE, per valutare il contributo alla progettazione circolare e agli obiettivi del CEAP.

- Indagine a livello UE presso tutte le autorità FESR; considerati dati di spesa nei tre Stati analizzati e precedenti relazioni della Corte su temi ambientali e di finanziamento UE.

- Ridurre l'impatto ambientale migliorando il monitoraggio dei fondi UE.

OSSERVAZIONI

- Esaminato i progressi degli Stati membri verso l'economia circolare dopo il CEAP1 (2015), l'influenza dei CEAP 1 e 2 sulle strategie nazionali e l'efficacia del sistema di monitoraggio della Commissione per guidare le politiche future.

- La Commissione ha introdotto nel 2018 un sistema di monitoraggio basato su dati Eurostat.

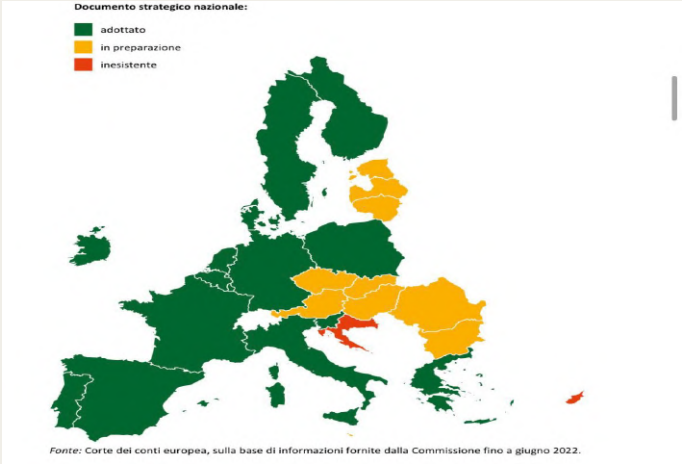
- Dal 2015 al 2021, il tasso di circolarità UE è salito solo di 0,4 punti, arrivando all'11,7%. Leggero calo dopo il 2019.

- Grandi differenze nei risultati nazionali: 7 Stati, tra cui la Polonia, sono arretrati nel periodo 2015–2021.

•Pur non obbligatorio, il CEAP 1 ha spinto quasi tutti gli Stati membri a sviluppare strategie nazionali sull'economia circolare.

•Le strategie nazionali variavano nei contenuti, ma tutte riconoscevano l'impatto dei CEAP e includevano la progettazione circolare.

•Paesi Bassi, Polonia e Irlanda hanno adottato strategie con obiettivi e approcci diversi.



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di informazioni fornite dalla Commissione fino a giugno 2022.

DEBOLEZZE NEL QUADRO DI MONITORAGGIO

- Pubblicato nel gennaio 2018, include dieci indicatori per monitorare i progressi in produzione, consumo, e innovazione.

- Nessun indicatore specifico per la progettazione circolare dei prodotti.

- L'Agenzia europea dell'ambiente ha rilevato la mancanza di indicatori sul mantenimento del valore del prodotto.

- Il progetto mira a sviluppare indicatori alternativi per monitorare la circolarità e migliorare il quadro di monitoraggio esistente.

03 TRANSIZIONE DEGLI STATI VERSO UN'ECONOMIA CIRCOLARE

IL RUOLO INEFFICIENTE DEL CEAP 1

6 misure abilitanti a sostegno della progettazione circolare

Azione 5

test sull'obsolescenza programmata

Azione 6

sostituzione sostanze pericolose

Azione 7

rete aperta paneuropea di infrastrutture tecnologiche

Azione 8

economia circolare nell'UE

Azione 9

diffusione di tecnologie ambientali e audit ecologici

Azione 10

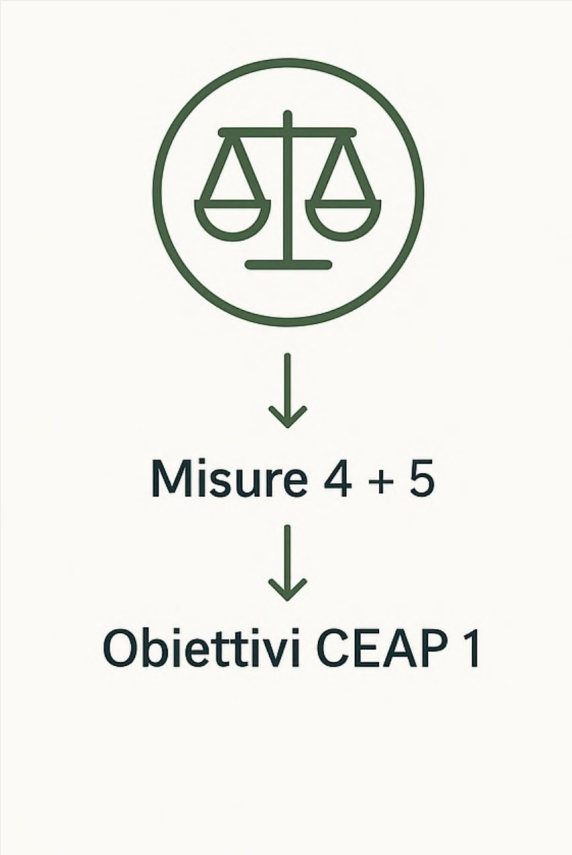
attuare il CEAP 1

Valutazione delle misure:

- La Corte ha analizzato ciascuna misura prevista dal CEAP 1.
- Le misure 4 e 5 sono state raggruppate per l'analisi

Scopo della valutazione:

- Verificare l'allineamento con gli obiettivi di progettazione circolare
- Valutare se hanno prodotto risultati concreti per la transizione degli Stati membri verso un'economia circolare



Obsolescenza programmata: definizione e attenzione europea

- L’obsolescenza programmata è la limitazione artificiale della vita di progetto già in fase di progettazione.
- Comporta spreco di risorse, energia e costi.
- L’eliminazione è un obiettivo del CEAP 1 (economia circolare).
- Nel 2018, la Commissione ha valutato l’avvio di test per identificarla.

Le conclusioni della Commissione e il progetto Orizzonte

- Nel 2017, la Commissione ha Concluso che nessun test ex Post può rilevare l'obsolescenza intenzionale.

- Si è deciso di puntare su un sistema per identificare l'obsolescenza prematura (non intenzionale)

- È stato un progetto con fondi Orizzonte 2020 (5 milioni di euro):
  tra due proposte, una è stata selezionata per sviluppare il nuovo sistema di test

Sostituzione delle sostanze pericolose: iniziative e criticità

Contesto

- 346.000€ COSME per PMI -sostegno dei prodotti più sicuri
- Progetti LIFE: 8.2 mln € (4.3 mln avviati dopo la pubblicazione del CEAP 1)

Criticità

- Uso limitato da parte delle PMI
- Collaborazione insufficiente
- La banca dati è sotto utilizzata

Tecnologia avanzate e circolarità: un contributo ancora limitato

2 progetti

- 4.9 mln € Orizzonte
- 2mln € COSME

Tecnologie legate a sostenibilità e minori rifiuti

- Solo 53 PMI coinvolte (su Orizzonte)
- Su 356 soluzioni proposte, solo 85 attuate

- Obiettivi raggiunti, ma impatto contenuto;
- CEAP 1 ha mostrato diverse inefficienze

04

Economia circolare UE: strumenti e sfide

Uso dei documenti BREF nel CEAP 1 (2015-2019)

- Il CEAP 1 prevedeva azioni per migliorare l’uso delle risorse e ridurre i rifiuti
- La Commissione ha usato i documenti BREF per diffondere pratiche sostenibili
- I BREF sono documenti vincolanti che aiutano a stabilire limiti ambientali per gli impianti industriali
- Solo 8 dei 15 BREF previsti sono stati aggiornati, pochi contenevano dati quantitativi sull’economia circolare

Azioni del CEAP 2 (dal 2020)

- Il CEAP 2 voleva integrare meglio l’economia circolare nei BREF
- La Commissione ha proposto una nuova direttiva sulle emissioni industriali
- Obiettivo: analisi più completa e coerente dell’economia circolare nei documenti tecnici

Il sistema EMAS e come puó aiutare le aziende

L’EMAS è un programma europeo che le aziende possono scegliere volontariamente, serve per controllare e migliorare l’impatto ambientale delle loro attività

Con EMAS, un’azienda puó mostrare ai clienti che si impegna per l’ambiente, riduce i rifiuti e usa meno risorse

Difficoltà nella diffusione del sistema EMAS

- Tra 2016-2018 e dopo il 2020, le nuove registrazioni EMAS sono diminuite
- Nel 2022 c'erano 14000 siti EMAS, contro i 23000 previsti
- Anche se EMAS è utile, molte organizzazioni non hanno ridotto i rifiuti o l'uso dei materiali

Valutazione del programma ETV

- ETV è un servizio UE per certificare le tecnologie ambientali
- Avviato nel 2011, operativo dal 2013
- Solo 123 verifiche totali, di cui poche utili all’economia circolare
- Nel 2022 la Commissione ha deciso di interromperlo per risultati limitati

Il coinvolgimento degli attori dell'economia circolare

- Dal 2017 l'UE ha creato una piattaforma per parlare con esperti, aziende e cittadini sull'economia circolare

- A causa del COVID, nel 2021 non si è fatto nulla, ma nel 2022 si è tornati a discutere dei progetti

- Problema: molti Stati non davano abbastanza informazioni, oppure erano incomplete

05

Finanziamenti verso l'economia circolare

Finanziamenti UE

La Corte ha verificato se, tra il 2014 e il 2020, i fondi UE siano stati usati per progetti di progettazione circolare utili alla transizione verso l'economia circolare. Ha valutato l'efficacia della Commissione nella promozione e nel monitoraggio dei finanziamenti, e il loro contributo agli obiettivi del CEAP 1.
La normativa UE dà priorità alla prevenzione dei rifiuti, e la Commissione ha cercato di promuovere l'uso dei fondi in questa direzione. Oltre 10 miliardi di euro sono stati destinati all'economia circolare.
L'analisi della Corte si è concentrata sul FESR, che ha finanziato innovazione e produzione sostenibile

Uso limitato dei fondi

Il CEAP 1 puntava su ricerca e innovazione per l'economia circolare tramite i fondi di coesione (FESR), ma il regolamento 2014-2020 non prevedeva categorie specifiche né obblighi di rendicontazione per la circolarità. Di conseguenza, non è possibile sapere esattamente quanta spesa sia andata a progetti circolari, e stando all'analisi della Corte la dotazione programmata è addirittura calata del 19 % (–1,5 mld €) nel periodo 2016-2021

EVOLUZIONE ANNUALE SPESA UE

Nel 2018 il Parlamento sollecitò più economia circolare nei programmi UE, ma pochi bandi furono dedicati al tema prima del CEAP 1. La Corte trovò oltre 1 000 progetti “circolari” FESR in Polonia, Paesi Bassi e Irlanda, ma furono solo 27 M€ erogati su 71 M€ previsti. Tra 206 iniziative di eco-design, solo una riguardava il design di prodotto (poi interrotta). Nel CEAP 2 e nel regolamento 2021-27 sono stati inseriti obiettivi circolari, ma il monitoraggio resta limitato a rifiuti e trattamento, senza indicatori di progettazione circolare. Nei PNRR, Polonia e Paesi Bassi hanno aggiunto misure circolari generiche, l’Irlanda no.

Mobilitazione dei fondi con impatto limitato per gli stati membri

Orizzonte 2020 (2014-2020,80 mld €) è stato indicato dal CEAP 1 come leva per l'economia circolare. Nel 2016-2017, l'azione "Industria 2020 e l'economia circolare" ha distribuito 650 M€ per progetti dimostrativi, ma solo 327 M€ erano davvero legati alla circolarità, riducendo visibilità e sinergie. Dal 2018 al 2020 è stato poi creato un settore prioritario specifico per "Collegare vantaggi economici e ambientali – Economia circolare" con 941 M€ poi portata a 994 M€

La Corte ha rilevato che senza un monitoraggio sistematico dei fondi di Orizzonte 2020 non è possibile valutarne l'efficacia sulla transizione circolare; un'analisi ad hoc ha però mostrato che circa il 50 % dei finanziamenti al settore "Industria 2020 e economia circolare" ha effettivamente supportato eco-design. Il successore Orizzonte Europa (2021-2027, 95,5 mld €) include obiettivi circolari in quattro poli tematici: nel work-programme 2021-2022, 900 M € del polo 4 e 315 M € del polo 6 sono stati destinati all'economia circolare, ma solo il 3,1 % dei loro inviti è specifico per il design circolare, il che limita la diffusione delle soluzioni.

06

Finanziamenti e controlli

PROGRAMMA LIFE

Il programma LIFE è il fondo UE per ambiente e clima, con un budget iniziale di 3,4 miliardi di euro.

La mancanza di dati sui progetti legati alla progettazione circolare ne rende difficile valutarne l'efficacia, secondo la Corte

Programma Cosme

COSME (2014-2020), con 2,3 miliardi, puntava a rafforzare le PMI e promuovere l'economia circolare.

Secondo il CEAP 2019, non sono stati stanziati fondi specifici per questo obiettivo.

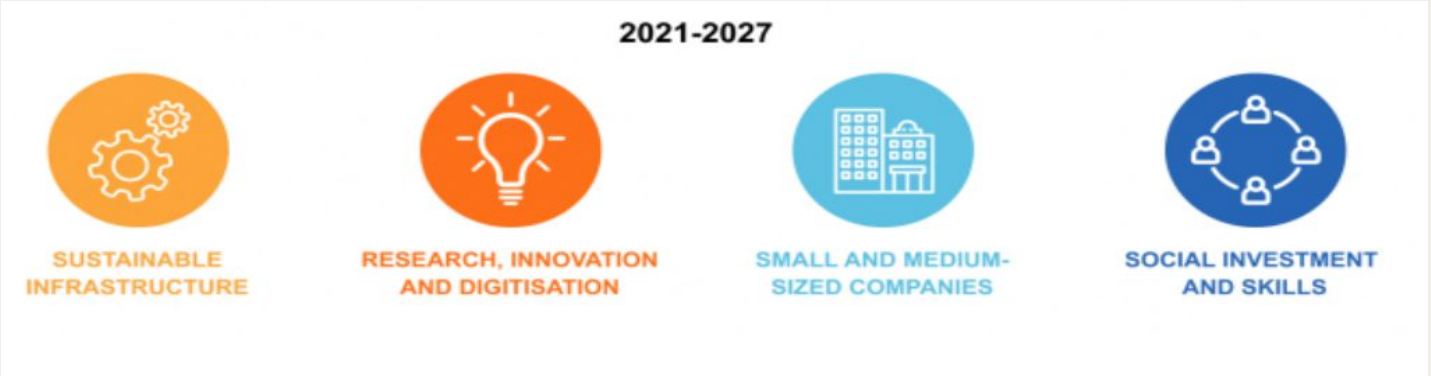
Per il periodo 2021-2027 è previsto 1 miliardo di euro, con inclusione del sostegno all'economia circolare.

Sostengo del FEIS e InvestUE

Il FEIS ha sostenuto poco l'economia circolare per mancanza di domanda e criteri di priorità.

Ciò ha ridotto l'impatto del finanziamento su iniziative circolari

Dal 2021, InvestEU ha sostituito il FEIS con più attenzione all'economia circolare



Conclusioni e raccomandazioni

La Corte conclude che ci sono pochi elementi che provano che i piani d'azione per l'economia circolare abbiano effettivamente influito sulle attività economiche degli stati membri

Dalla pubblicazione del primo CEAP (2015) si è potuto osservare un aumento verso tali attività, nonostante ciò però il tasso di circolarità è aumentato solo dello 0,4% tra il 2015 e 2021.

Il programma LIFE ha finanziato vari progetti riguardanti l'economia circolare, tuttavia il sistema di monitoraggio non richiede alla commissione di individuare quelli relativi alla EC.

La Commissione dovrebbe valutare l'idea di fornire ulteriori incentivi per lo sviluppo di progetti riguardanti la progettazione circolare.

DIPARTIMENTO SCIENZE POLITICHE
UNIVERSITÀ DI PISA

NexGen PFI

Co-funded by the European Union

Il quadro di monitoraggio della performance del dispositivo per la ripresa e la resilienza. *Misura i progressi compiuti nell'attuazione, ma non è sufficiente per rilevare la performance.*

Relazione speciale 26/2023 della Corte dei Conti Europea

MODULO JEAN MONNET - Coordinatrice Prof.ssa Vanessa Manzetti
Diritto degli interessi finanziari nazionali ed europei. AA 2024/2025
Simone Lentini (657631) Alessandro Tesi (706334)

IL DISPOSITIVO DI RIPRESA E RESILIENZA IN BREVE

RRF - Recovery and Resilience Facility

- Il Dispositivo di Ripresa e Resilienza è stato approvato nel 2021, con Reg. 2021/241/UE, in risposta alla pandemia di COVID-19
- Valore massimo di 723 mld di euro (338 di sovvenzioni e 385 di prestiti)
- Dotazione effettiva di 650 miliardi (359 di sovvenzioni e 291 di prestiti)
- Fulcro del **NextGenerationEU (NGEU)** del valore complessivo di 800 mld di euro; le restanti risorse hanno incrementato le misure del bilancio pluriennale;
- Rappresenta la prima politica dell'UE finanziata mediante emissione di titoli di debito unionali (cd. Eurobond);
- Programma temporaneo dal 2021 al 2026;
- Costituito da investimenti e riforme nell'ambito di 6 pilastri.

I sei pilastri del Recovery and Resilience Facility

Transizione verde

Trasformazione digitale

Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti

Coesione sociale e territoriale

Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi

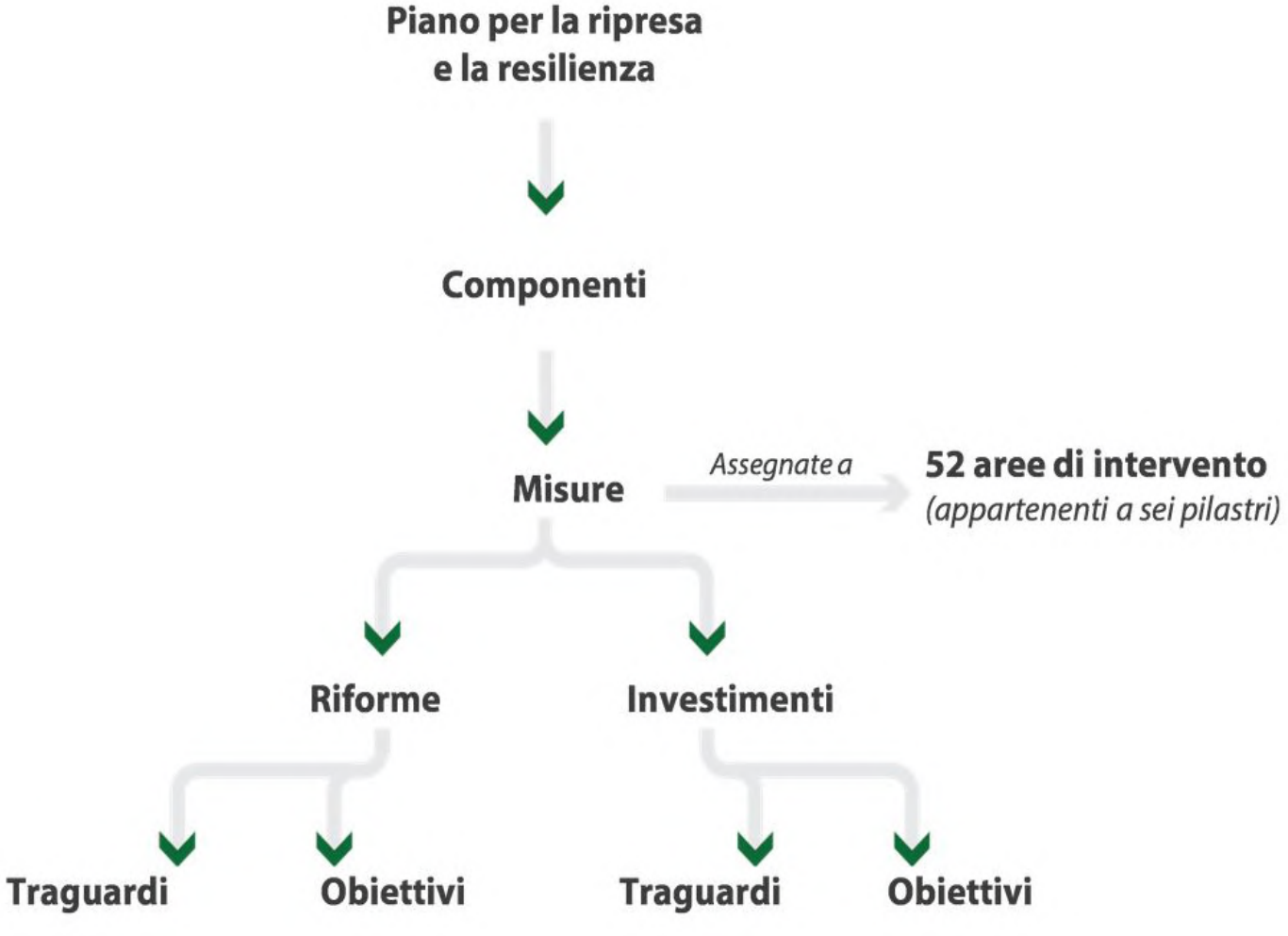
Politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze

L’obiettivo generale del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione

- resilienza e preparazione alle crisi, capacità di aggiustamento e potenziale di crescita
- attenuare l’impatto sociale ed economico della crisi (in particolare sulle donne)
- attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali
- **transizione verde e raggiungimento degli obiettivi climatici dell’UE per il 2030 e dell’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 - almeno il 37% delle risorse;**
- **transizione digitale - almeno il 20% delle risorse;**
- resilienza, sicurezza e sostenibilità del sistema energetico UE;
- convergenza economica e sociale verso l’alto, ripristinare e promuovere la crescita sostenibile e l’integrazione delle economie dell’Unione e incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità;
- autonomia strategica dell’UE unitamente ed economia aperta.

L’obiettivo specifico del dispositivo è fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati membri di raggiungere i **traguardi** e gli **obiettivi** delle riforme e degli investimenti stabiliti nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza

- PNRR: insieme di misure, sotto forma di investimenti o riforme, raggruppate in componenti. *Es. PNRR italiano, 6 Missioni e 16 Componenti*.
- Ciascun investimento o riforma include uno o più **traguardi** (risultati qualitativi - milestones) e/o **obiettivi** (risultati quantitativi - targets).
- Strumento basato sulla **performance**, ovvero il **conseguimento soddisfacente** dei traguardi e degli obiettivi inseriti nei singoli PNRR


Piano per la ripresa
e la resilienza
Componenti
Misure
Assegnate a
52 aree di intervento
(appartenenti a sei pilastri)
Riforme
Investimenti
Traguardi
Obiettivi
Traguardi
Obiettivi

QUADRO DI MONITORAGGIO DELLA PERFORMANCE DELL'RRF

I meccanismi istituiti per monitorare e rendicontare l'attuazione e la performance dell'RRF consistono nei seguenti elementi principali:

1) I traguardi e gli obiettivi, definiti nelle decisioni di esecuzione del Consiglio, che misurano l'attuazione delle riforme e degli investimenti specificamente inclusi nei PNRR e dunque, il conseguimento dell'obiettivo specifico dell'RRF;
2) Gli indicatori comuni, basati su dati trasmessi dagli Stati membri, che sono usati per riferire sullo stato di avanzamento dell'RRF e a fini di monitoraggio e valutazione in relazione all'obiettivo generale e all'obiettivo specifico dell'RRF;
3) Relazioni presentate dagli Stati membri alla Commissione e al grande pubblico sui progressi compiuti nell'attuazione del rispettivo PNRR;
4) Relazioni presentate dalla Commissione europea ai portatori d'interesse e al grande pubblico, compreso il quadro di valutazione.

Le responsabilità della Commissione

La Commissione ha istituito il **Quadro di Valutazione della ripresa e della resilienza** per illustrare i progressi compiuti nell'attuazione dell'RRF in termini di traguardi e obiettivi raggiunti e di indicatori comuni utilizzati nell'ambito di ciascuno dei sei pilastri. Per raccogliere e monitorare i dati ha inoltre creato il portale **FENIX**.

In particolare deve:

- Garantire una **raccolta efficiente e tempestiva dei dati** utilizzati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e del conseguimento dei risultati
- Valutare la misura in cui sono stati conseguiti gli obiettivi
- Presentare una **relazione annuale in merito all'attuazione dell'RRF** (oltre a relazioni di **riesame**)
- Presentare una **relazione per singolo paese** membro partecipante
- Attuare il **Dialogo sulla ripresa e la resilienza** (incluse audizioni nelle Commissioni del PE)

Le responsabilità degli Stati membri

In ciascuno Stato membro è stato istituito un **organismo di coordinamento** che è responsabile di raccogliere e aggregare i dati e di fornire una rendicontazione consolidata alla Commissione. Detiene inoltre la responsabilità generale per il monitoraggio dell'attuazione del PNRR di quel paese.

Gli Stati membri sono tenuti a riferire in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del rispettivo PNRR, anche riguardo agli indicatori comuni.

In Italia è stata istituita una "cabina di regia" ed è il MEF a gestire le richieste di pagamento delle rate, la rendicontazione e il monitoraggio dell'intero PNRR italiano.

Es. Missione 4 Componente 2 del PNRR Italiano
Titolarità: MUR. Sistemi gestionali utilizzati dal Ministero: AtWork; GEA.
I dati da AtWork e GEA vengono ribaltati su REGIS (sistema gestionale del MEF).
Da REGIS vengono trasferiti su FENIX (sistema gestionale della Commissione UE).

APPROCCIO DELL'AUDIT

Audit programmato in ragione della consistenza delle risorse finanziarie e delle novità introdotte con il NextGeneratioEU, ovvero finanziamento mediante emissione di debito e rendicontazione basata sulla performance (pagamenti svincolati dai costi reali).

La Corte si è posta l'obiettivo di valutare se il quadro di monitoraggio sia idoneo alla misurazione del performance, anche al fine di formulare raccomandazioni e miglioramenti.
Inoltre, ha accertato se:

1) gli elementi del **quadro di monitoraggio** dell'RRF siano idonei alla **misurazione della performance** del dispositivo → **assenza di una definizione di performance** nel reg. istitutivo;
2) la Commissione e gli Stati membri dispongano di meccanismi per assicurare la **qualità dei dati**;
3) le relazioni della Commissione e degli Stati membri forniscano **informazioni adeguate e tempestive**.

Ha analizzato i traguardi e gli obiettivi di cinque Stati membri presi a campione (Grecia, Francia, Italia, Portogallo, Romania) e gli indicatori comuni aggiornati a giugno 2022.

LE OSSERVAZIONI

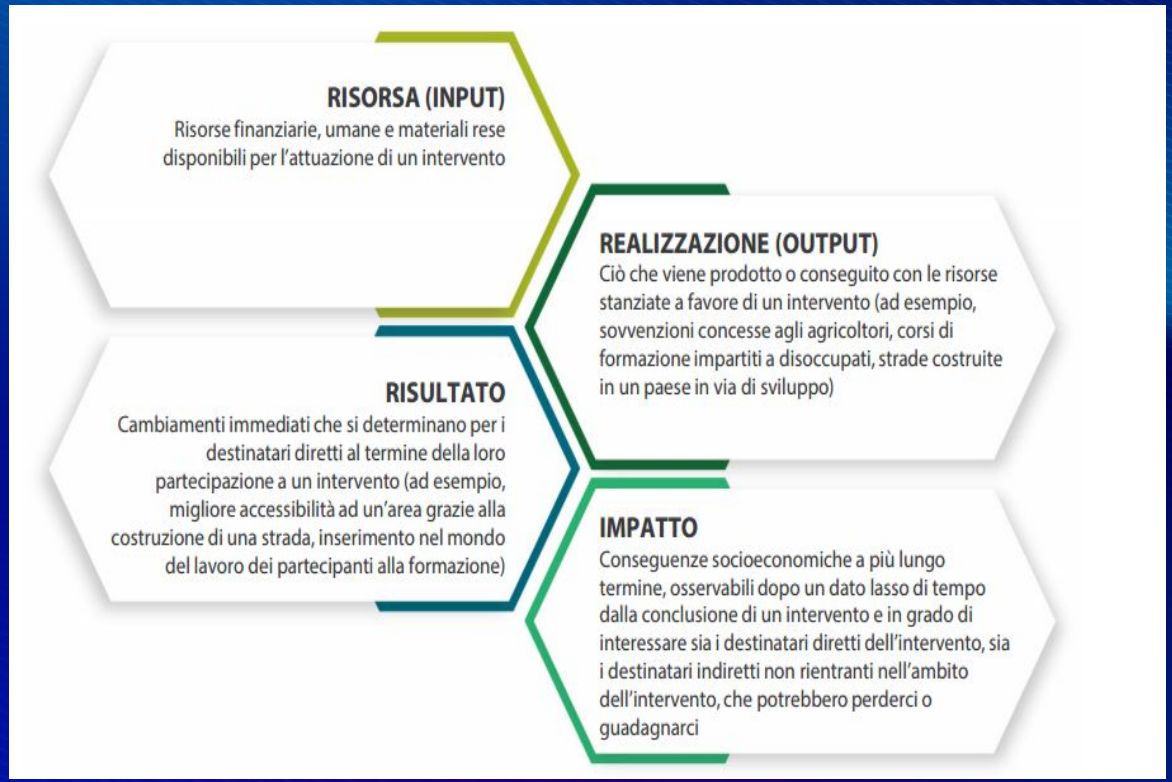
Traguardi, obiettivi e indicatori comuni contribuiscono a misurare i progressi compiuti nell'attuazione, ma non sono molto utili per valutare la performance complessiva

Il monitoraggio della performance dell'RRF si basa su due elementi principali: traguardi e obiettivi (che misurano i progressi dei singoli Stati nei rispettivi PNRR) e indicatori comuni (che servono a valutare lo stato generale di avanzamento dell'RRF). Il regolamento RRF prevede che i pagamenti siano legati al raggiungimento dei traguardi, non al rimborso delle spese.

La Corte osserva che:

- non c'è una definizione di "performance" e pertanto utilizza la propria: *misura in cui un programma consegue gli obiettivi prefissati e assicura un impiego ottimale delle risorse*;
- traguardi, obiettivi e indicatori comuni sono complementari nel misurare i risultati raggiunti, ma poco efficaci nel misurare la performance, perché variano molto fra loro, non sono legati ai risultati, non sempre misurano il completamento di una misura; gli indicatori non coprono tutti i pilastri dell'RRF e il contributo viene conteggiato due volte (intervento primario e secondario).
- misurano più l'attuazione che la performance (valutazione di **risultati** e **impatti** a lungo termine).

Classificazione di “risorsa” (input), “realizzazione” (output), “risultato” e “impatto”



LE RACCOMANDAZIONI

1. Assicurare un quadro di monitoraggio e valutazione della performance esaustivo. In caso di finanziamenti non collegati ai costi, la valutazione della performance dovrebbe coprire tutte le aree di intervento e gli effetti più significativi, inclusi risultati e impatti, già al momento della progettazione.

2. Migliorare la qualità dei dati relativi agli indicatori comuni in collaborazione con gli Stati membri (meno stime e più dati disaggregati), non dando lo stesso “peso” a tutti i traguardi e obiettivi (a prescindere da costo/complessità) e trasmettendo dati dei soli interventi completati.

LE RACCOMANDAZIONI

3. Migliorare la trasparenza e la qualità dei dati comunicati nel quadro di valutazione esplicitando i limiti metodologici, dichiarando che non sono comparabili fra Stati membri e specificando se siano stime. Devono essere valutabili l'uso efficiente delle risorse, i progressi e le criticità.

4. Garantire una rendicontazione più informativa e coerente:

- con una terminologia chiara e univoca
- riferendo sulle spese effettivamente finanziate
- fornendo maggiori informazioni sullo stato di attuazione
- assicurando una rendicontazione uniforme da parte degli Stati

LE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Traguardi e obiettivi sono idonei a misurare progressi in contesti nazionali diversi tra loro e non è previsto che siano comparabili. Il reg. RRF non prescrive che misurino il completamento di riforme e investimenti.

Gli indicatori comuni sono stati introdotti successivamente con atto delegato; coprono aspetti comuni e non si riferiscono al contributo dei singoli piani, motivo per cui presentano livelli di dettaglio diversi. La normativa non prevede che debbano misurare l'impatto del dispositivo.

È responsabilità degli Stati membri garantire la qualità dei dati.

Va migliorata la trasparenza dei dati riportati nel quadro di valutazione, ma la metodologia per rilevare il contributo ai 6 pilastri è corretta. È opportuno razionalizzare la terminologia utilizzata nelle relazioni.

In relazione alle raccomandazioni, risponde che:

1. Quadri di monitoraggio della performance di futuri programmi non possono essere definiti *ex ante*; da considerare i costi amm.vi degli Stati;
2. Non è possibile modificare o rifiutare dati forniti dagli S.m., né eseguire controlli sistematici. Riguardo agli indicatori comuni continuerà a invitare gli S.m. a comunicare i dati solo quando le misure siano state completate.
3. Accetta di migliorare la presentazione dei dati, di dare spiegazioni sulle loro limitazioni e di chiarire la metodologia delle "erogazioni per pilastro".
4. L'RRF è basato sulla performance e le spese effettive non sono elemento essenziale per la valutazione dell'utilizzo efficiente delle risorse. Accetta di includere maggiori informazioni sull'attuazione nelle relazioni future e di favorire uniformità nelle relazioni degli S.m.

ULTIMI AGGIORNAMENTI

Corte dei Conti Europea - Analisi 02/2025: Orientamento alla performance, obbligo di rendiconto e trasparenza: **cosa insegnano le criticità dell'RRF.**

- Non è uno strumento basato sulla performance (di fatto)
- Scarsa focalizzazione sui risultati, nessuna informazione sui costi effettivi
- Incertezze sui destinatari finali
- Condizioni di pagamento non definite in modo chiaro
- Rischio di sovrapposizione con altri fondi dell'UE (doppio finanziamento)
- Insufficienti garanzie sull'adeguatezza dei sistemi di controllo
- Recupero dei fondi possibile solo in casi specifici
- Le misure non affrontano sempre le principali sfide
- I finanziamenti non sono sempre proporzionati ai progressi conseguiti
- L'assunzione di prestiti comporta rischi

Relazione 21/2023

L'iniziativa Spotlight per porre fine alla violenza contro le donne e le ragazze

692343 Sofia Canzoneri
691124 Lucrezia Pardini
700467 Oumaima Dalili
693062 Gaia Faraboschi

L’ONU definisce ***“violenza contro le donne”***

➔Qualsiasi atto di violenza contro il genere femminile che si traduce, o può tradursi, in lesioni o sofferenze fisiche, sessuali o psicologiche per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata (essa include anche pratiche dannose, come la mutilazione genitale femminile e il matrimonio infantile, precoce e forzato).

➔ Nonostante il primo Trattato mondiale sulla parità di genere sia stato varato nel 1979, solo nel 1993 la Conferenza mondiale sui diritti umani dell’ONU riconosce che la violenza contro le donne costituisca effettivamente una violazione dei diritti umani.

Iniziativa Spotlight

Porre fine alla violenza contro le donne è uno sforzo a lungo termine che richiede cambiamenti delle normative e dei valori della società. Per questo grazie ad una collaborazione mondiale tra l'Unione europea (UE) e le Nazioni Unite (ONU), nel 2017 nasce l'iniziativa Spotlight.

➔ Il principale obiettivo è far sì che tutte le donne, specialmente quelle emarginate e vulnerabili, vivano libere dalla violenza e non subiscano pratiche dannose.

➔ L'UE ha stanziato 500 milioni di euro per il nuovo piano d'azione (2021-2025) sulla violenza di genere ed emancipazione femminile, piano approvato dal Consiglio dell'UE.

L’iniziativa Spotlight concentra i propri interventi in 5 aree geografiche mondiali, dove sono stati individuati specifici tipi di violenza:

AFRICA
Violenza sessuale e di genere, con particolare attenzione alla salute e ai diritti riproduttivi

ASIA
Traffico di esseri umani, violenza sessuali, di genere e matrimoni infantili

PACIFICO
Violenza domestica

CARAIBI
Violenza domestica e familiare

AMERICA LATINA
Femminicidio

L’iniziativa è basata sulla ***teoria del cambiamento*** Vengono valutate le necessità di partenza per pianificare gli interventi necessari.

Queste attività si basano su 6 pilastri fondamentali:

1. Politica e legislazione

1. Istituzioni

1. Prevenzione

1. Servizi

1. Dati

1. Movimenti delle donne

Avvio e scelte strategiche dell'iniziativa Spotlight

Obiettivi e contesto

 Iniziativa lanciata dalla Commissione UE nel quadro del ***Piano d'Azione sulla Parità di Genere 2016-2020.***

 Obbiettivo: contrastare tutte le forme di violenza contro donne e ragazze (VAWG), con approccio multilivello.

Analisi delle opzioni attuative (2017)

1. Accordo con Stati membri – buona visibilità UE ma difficile coordinamento
2. Gestione diretta – massima visibilità ma personale UE insufficiente
3. Fondo fiduciario tematico – poca esperienza della DG INTPA (Dipartimento Generale per i Partenariati Internazionali)
4. Delegazione all'ONU – veloce da attuare ma costosa

Criticità principali

 Scelta ONU motivata politicamente, ma senza un'analisi costi-benefici approfondita

Punti di forza

Attuazione, pertinenza e coinvolgimento

 Obbiettivi basati su evidenze concrete (es. femminicidio in America Latina, mutilazioni genitali femminili in Africa).

 Struttura fondata su ***teoria del cambiamento*** e ***6 pilastri.***

 Principio “non lasciare indietro nessuno” generalmente rispettato.

Debolezze nell’attuazione

1. Inclusione di gruppi vulnerabili (es. LGBTQI+) non sistematica
2. Poche sinergie con altri programmi (es. Fondo ONU per le donne)
3. Scarso coordinamento tra i finanziamenti desinati alle OSC

Stakeholder

Finanziamenti e selezione dei Paesi

Distribuzione fondi

 Totale: ***€500 milioni*** (Africa €250M, America Latina €50M nonostante bisogni elevati) .

Selezione dei Paesi

 Basata su 9 criteri (2 principali + 7 secondari).

 Tuttavia, scelte finali non sempre coerenti con i punteggi (es. Argentina e Messico selezionati con punteggio basso).

 Assente documentazione su “considerazioni qualitative”.

Raccomandazioni

1. Condurre analisi costi-benefici prima di scegliere il modello attuativo

2. Documentare le motivazioni qualitative nelle scelte dei paesi

3. Bilanciare meglio i finanziamenti in base ai bisogni reali dei paesi

4. Rafforzare la trasparenza e la coordinazione con altri programmi

Messaggio finale

Spotlight è un'iniziativa ambiziosa e rilevante, ma per diventare realmente efficace serve ***maggiore rigore*** nelle scelte strategiche, ***trasparenza*** e ***inclusività***.

Attuazione, coordinamento e valutazione dell'iniziativa Spotlight

Punti di forza, difficoltà e margini di miglioramento

Dobbiamo toccare ***4 punti fondamentali*** per capire come mai, nonostante le sue buone intenzioni, l'iniziativa Spotlight ha riscontrato numerosi ostacoli nel momento dell'attuazione:

1. Come è stata attuata l'iniziativa.
2. Chi ha collaborato e come.
3. Quali problemi sono emersi.
4. L'efficacia del monitoraggio e della valutazione.

Le sfide dell'attuazione

Problemi esterni e interni nell'attuazione

Fattori esterni:

- COVID-19
- Disastri naturali
- Instabilità politica

Fattori interni:

- Modello a 6 pilastri troppo rigido
- Approccio poco adattabile ai contesti locali

Esempi: Argentina e Mali

Governance e coordinamento

Una struttura troppo complessa

Livello globale

Buona cooperazione UE–ONU

Livello nazionale

Scarsa partecipazione delle amministrazioni locali, coinvolgimento tardivo delle OSC, richieste di proroghe (Africa e America Latina)

Troppi organismi ONU coinvolti rallentamenti e visioni diverse, tutto ciò genera

confusione e dispersione delle risorse

Programmi dell'iniziativa Spotlight	Numero di organismi per programma (fase I)
Ecuador, programma regionale America latina	3
El Salvador, Honduras, Malawi, Mozambico, Niger, programma regionale Africa	4
Argentina (*), Liberia, Mali (**), Nigeria, Uganda	5
Messico(***), Zimbabwe	6

Costi e risorse

Molte risorse, poca trasparenza

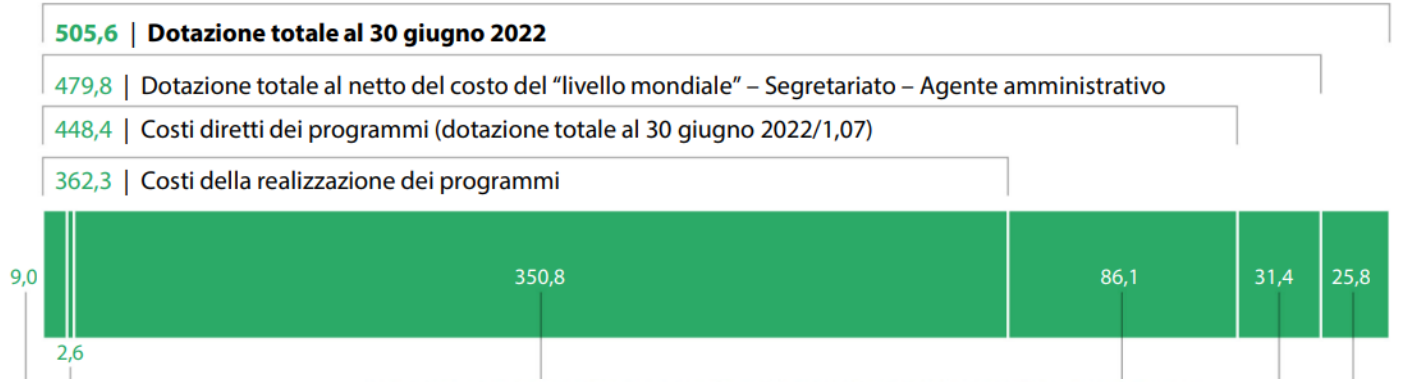
➔ 31% del budget in gestione, amministrazione e coordinamento

➔ Massimale del 7% stabilito dall'ONU

➔ Costi indiretti dell'ONU + partner attuatori locali = cascata di costi indiretti

➔ Mancata valutazione del rapporto costi-benefici

➔ La Commissione non controlla l'efficienza dei costi



Monitoraggio e valutazione

Difficoltà nel misurare i risultati

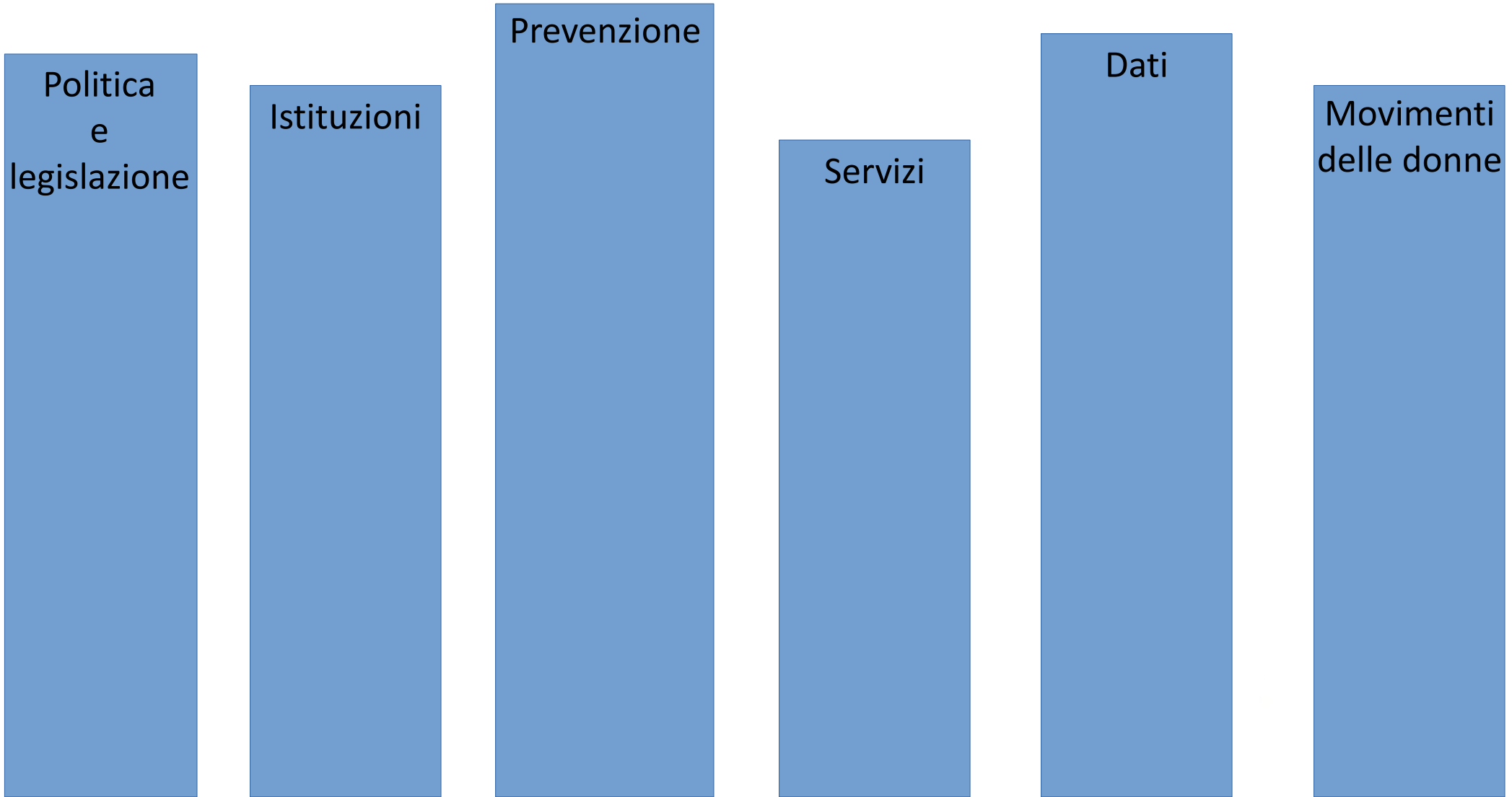
➔ Troppi indicatori di effetto

➔ Dati iniziali incompleti o inaffidabili

➔ Nessun legame tra risultati e spese

➔ Difficile analizzare l'impatto reale

I 6 pilastri


Politica e legislazione
Istituzioni
Prevenzione
Servizi
Dati
Movimenti delle donne

➔ I dati che sono serviti per le statistiche ***non sono abbastanza*** per dire con certezza che la violenza sulle donne e le ragazze sia diminuita nei paesi coinvolti.

➔ Nonostante ciò dai risultati dell'indagine della corte si evince che:

Figura 14 – Risultati dell'indagine della Corte – Sostenibilità dell'iniziativa Spotlight

Fonte: indagine della Corte dei conti europea.

L’iniziativa è riuscita a trarre finanziamenti?

 I risultati conseguiti sono positivi, ma sono sostenibili?

 Le strategie per la sostenibilità delle attività delle iniziative e degli insegnamenti tratti da essa sono ***a rischio***.

 I dati e le informazioni non sono del tutto visibili.

Conclusioni

1. La corte dei conti ha riscontrato che l'iniziativa sia un tentativo ambizioso di a affrontare la violenza (nonostante tutto ha riscontrato un impatto modesto).

1. Aver scelto l'ONU come partner ha privilegiato il multilateralismo.

1. Sono stati osservate carenze in termini di finanziamenti.

Raccomandazioni

1. Confrontare le opzioni alternative e fornire giustificazioni ben motivate per la selezione dei paesi e l'assegnazione dei fondi.

1. Tener conto degli insegnamenti tratti per le azioni future.

1. Aumentare la quota dei finanziamenti che raggiunga i beneficiari finali e includere nelle azioni future una valutazione del rapporto costi-efficacia.

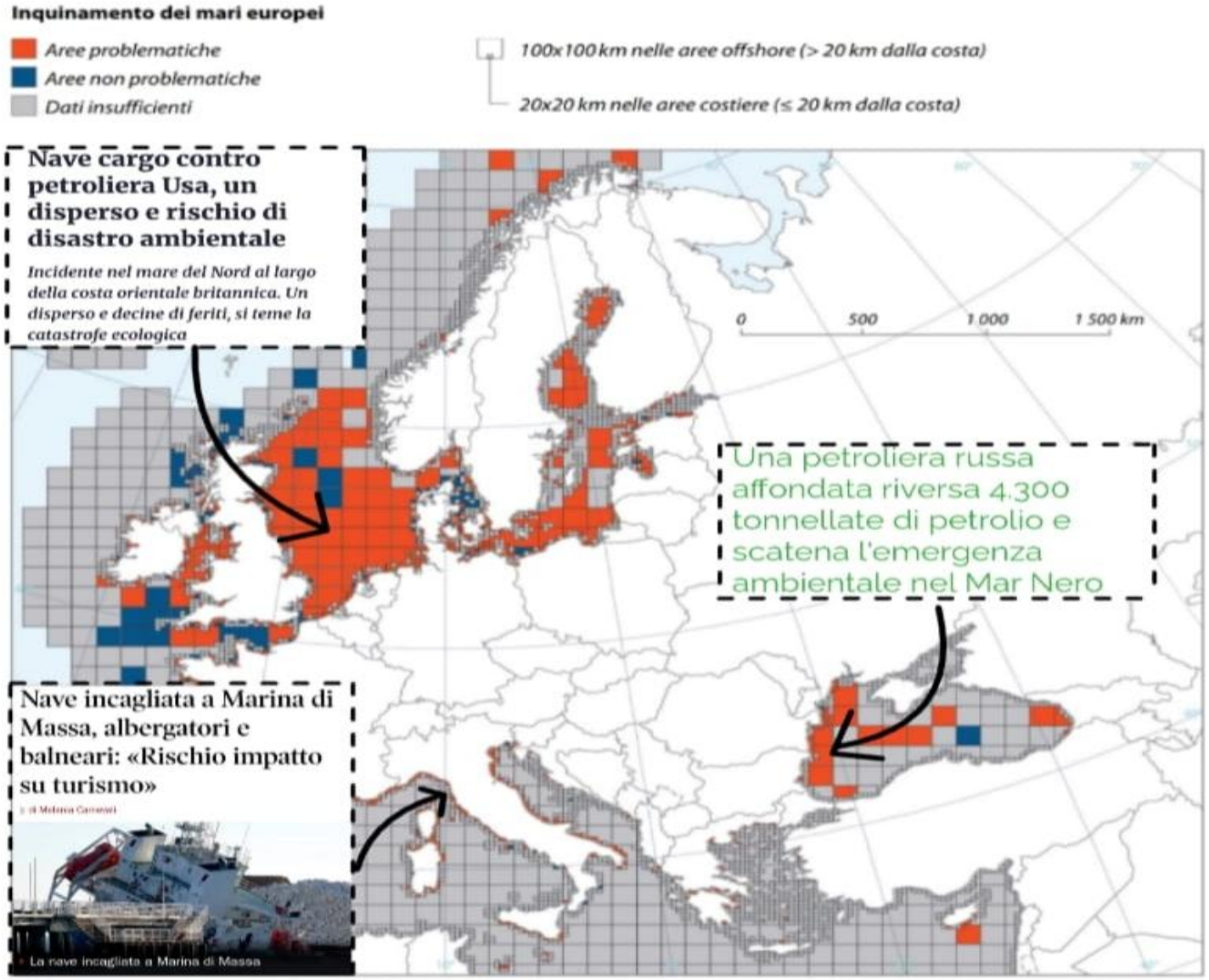
1. Accrescere la sostenibilità e potenziare l'acquisizione e la condivisione delle conoscenze.

06/2025
RELAZIONE SPECIALE:
Le azioni dell'UE volte a contrastare l'inquinamento marino causato dalle navi ancora in cattive acque

Bianca Daniela Neculai 690139

Sabrina Mosti 694909

- *(immagine modificata con inserti di canali d'informazione e testate giornalistiche quali: Rai News,Il Tirreno, drivingeco.com)*



© AEA, *Contamination of Europe's seas*, pubblicato nel 2019 utilizzando principalmente dati del periodo 2008-2017, ma anche dati di periodi precedenti, consultato il 21 novembre 2024 (mappa modificata dalla Corte dei conti europea).

Inquinamento marino causato dalle navi e misure adottate dall'UE

Principali fonti di inquinamento:

→Rifiuti: plastiche, attrezzature da pesca, contaminanti (petrolio, composti organici)
→Sversamenti accidentali e scarichi operativi
→Acque reflue: docce, pozzi, lavatrici
→Composti tossici da vernici
→Demolizione delle navi: rilascio di sostanze nocive
→Scarico di acque inquinate e residui di "scrubber" (sistemi di depurazione gas di scarico)

Misure adottate dall'UE e Stati membri:

→ 2008: direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino: conseguire il buon andamento ecologico dei mari UE entro 2020
→L'8° programma di azione per l'ambiente dell'UE,2022, ha l'obiettivo "inquinamento zero" per le acque entro il 2030
→Segnalare scarichi illegali
→Ispezioni per verificare il rispetto delle norme e imposizione di sanzioni in caso di violazioni
→ Adesione degli stati membri alle normative internazionali
→ obiettivo di sviluppo sostenibile delle nazioni unite che mira a prevenire l'inquinamento marino di tutti i tipi entro il 2025

Progetti finanziati dall'UE per:

→Miglioramento della qualità delle acque marine
→Valutazione e monitoraggio dello stato ecologico delle acque marine

Quadro giuridico:

→***Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare:*** quadro normativo per tutte le attività nei mari e oceani, con misure per controllare, prevenire e ridurre l'inquinamento marino.
→***Organizzazione Marittima Internazionale (IMO):*** agenzia dell'ONU per la sicurezza della navigazione e la prevenzione dell'inquinamento marino e atmosferico causato dalle navi.
→***Convenzione MARPOL:*** stabilisce le norme per la prevenzione dell'inquinamento da parte delle navi (come smaltire i rifiuti e cosa costituisce uno smaltimento illegale).

Normativa UE:

→**Direttiva 2005/35/CE (SSP)**: misure di controllo e sanzioni per gli scarichi illegali da navi.
→**Direttiva 2009/16/CE:** controllo dello stato di approdo delle navi, con ispezioni e fermo delle navi non conformi.
→**Direttiva (UE) 2019/883:** impianti portuali di raccolta rifiuti da navi e ispezioni regolari.

Ruoli e responsabilità:

→**Commissione UE**: sviluppa il quadro giuridico e monitora l'attuazione a livello nazionale.
→ **Agenzia UE per la Sicurezza Marittima** (***EMSA***): supporta la Commissione nell'attuazione e fornisce assistenza tecnica agli Stati membri.
→**Agenzia UE di Controllo della Pesca:** coordina i controlli e recupero dell'attrezzatura da pesca persa.
→**Agenzia UE per l'Ambiente:** raccoglie dati e fa valutazioni sull'inquinamento marino.
→ ***Stati membri:*** responsabili dell'attuazione delle normative, devono recepire le direttive dell'UE, riferire alla Commissione e monitorare i risultati. Esercitano giurisdizione nelle loro acque territoriali e zone economiche esclusive.
→ ***Cooperazione multilaterale***: Stati membri UE e paesi non-UE collaborano per affrontare l'inquinamento marino causato dalle navi.

Estensione e Approccio dell'Audit (2014-2024)

Tipo di Audit:

- ***Audit di conformità:*** verifica che le transazioni finanziarie rispettino le norme
- ***Controlli di gestione:*** verifica se i fondi UE raggiungono gli obiettivi con la minore spesa possibile e in modo economico

Obiettivo: Verificare se le azioni UE contro l'inquinamento marino siano: Ben concepite e attuate Applicate e monitorate

Verifiche principali:

→Se la normativa UE integra le norme IMO e se la Commissione sta colmando le lacune
→Se la Commissione e gli Stati membri attuano politiche efficaci
→Se i risultati avessero monitorato i risultati.

Ambito: Esame di norme, politiche, finanziamenti, dati e progetti in materia di inquinamento da navi, per il periodo gennaio 2014-settembre 2024

Analisi di due convenzioni marittime regionali:

→**OSPAR** (Atlantico nordorientale)
→**HELCOM** (Mar Baltico)

valutazioni e deduzioni derivate dal controllo:

→Le norme UE contro l'inquinamento provocato dalle navi stanno migliorando
→Valutata il Quadro normativo dell'UE sulla Sicurezza Marittima
→Verificata la coerenza delle norme UE contro l'inquinamento da navi
→Esaminata l'integrazione delle norme IMO nel diritto UE
→Valutato se la Commissione UE stia colmando le lacune rimanenti sui rischi di inquinamento

- Esame di dati e documenti pertinenti, tra cui documenti scientifici, strategici, legislativi, d'intervento e progettuali
- Colloqui con personale di sei direzioni generali della Commissione[1]
- Colloqui con personale di pertinenti agenzie dell'UE: Agenzia europea per l'ambiente, Agenzia europea per la sicurezza marittima, Agenzia europea di controllo della pesca e Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente
- Colloqui con personale delle autorità nazionali competenti e portatori di interessi negli Stati membri selezionati
- Analisi di 4 progetti relativi all'inquinamento provocato da navi negli Stati membri selezionati, mediante esame documentale e visite in loco
- Colloqui con personale dell'OSPAR e di HELCOM

Norme IMO e Quadro UE

→Le convenzioni IMO stabiliscono le norme globali contro l'inquinamento marino
→Tutti gli Stati UE sono membri IMO e parti della Convenzione MARPOL, ma non tutti le hanno ratificate completamente
→La normativa UE integra le norme IMO, garantendone l'applicazione uniforme anche negli Stati non ratificanti
→Direttive SSP e PSC Modificate

Obiettivo: modernizzare le norme UE sulla sicurezza marittima e prevenire l'inquinamento marino causato dalle navi.

Modifiche alle Direttive UE su Inquinamento e Controlli Portuali:
→Maggiore allineamento alle norme internazionali
→Estensione delle sostanze inquinanti coperte: sostanze nocive in colli, acque reflue, rifiuti, acque di scarico e residui degli scrubber
→Introduzione di criteri minimi per sanzioni amministrative (es. gravità, impatto ambientale, solidità finanziaria)
→Ampliamento del controllo da parte dello Stato di approdo: inclusione di nuove convenzioni (Nairobi – relitti, Hong Kong –
→riciclaggio navi)
→La Commissione sta colmando le lacune relative ai rischi di inquinamento provocato dalle navi

Esame della Corte dell'Inquinamento da Navi

→Verificato se il quadro giuridico UE copre le principali fonti di inquinamento
→Analizzate le azioni della Commissione per colmare le lacune residue

Focus su:
•Demolizione delle navi
•Container persi
•Relitti
•Smantellamento e riciclo delle navi
•Convenzione di Hong Kong sul Riciclaggio delle Navi
→Adottata nel 2009, entrerà in vigore a giugno 2025
→Al 30 settembre 2024, ratificata da 11 Stati membri UE (10 costieri, 1 non costiero)

***Regola*:**
•Funzionamento degli impianti di riciclaggio
•Certificazione e obblighi di comunicazione

Riciclaggio delle Navi nell'UE
Il Regolamento (UE) n. 1257/2013 attua la Convenzione di Hong Kong con requisiti più rigorosi
→Dal 31/12/2018, le navi >500 tonnellate con bandiera UE devono essere riciclate in impianti approvati dall'UE
Problema: armatori eludono la norma cambiando bandiera prima della demolizione

Nel 2022: solo il 6,1% delle navi a fine vita batteva bandiera UE, contro il 14,2% della flotta mondiale
Alcuni armatori tedeschi sotto indagine per infrazioni
Nel 2017, la Commissione ha valutato un strumento finanziario per il riciclaggio sicuro Revisione in corso, conclusione prevista entro fine 2024

I container persi in mare possono causare:

→Inquinamento (rilascio di sostanze pericolose, pellet di plastica)
→Incidenti marittimi aggiuntivi

MARPOL (1973) e **SOLAS** (1974): obbligo di segnalare la perdita di container pericolosi
Dal gennaio 2026, obbligo di comunicare tutte le perdite di container (IMO, modifiche 2024)

***Normativa UE*:**

→***Direttiva 2002/59/CE:*** notifica obbligatoria allo Stato costiero
→***Direttiva 2009/18/CE:*** registrazione obbligatoria sulla piattaforma UE dei sinistri
Criticità: non tutte le perdite vengono dichiarate; dati variabili di anno in anno

Container Persi e Inquinamento da Pellet di Plastica

Marzo 2024: IMO ha adottato raccomandazioni per il trasporto marittimo di pellet
È in corso il processo legislativo UE per regolamentare e prevenire la dispersione di pellet

Relitti di Navi e Inquinamento Marino

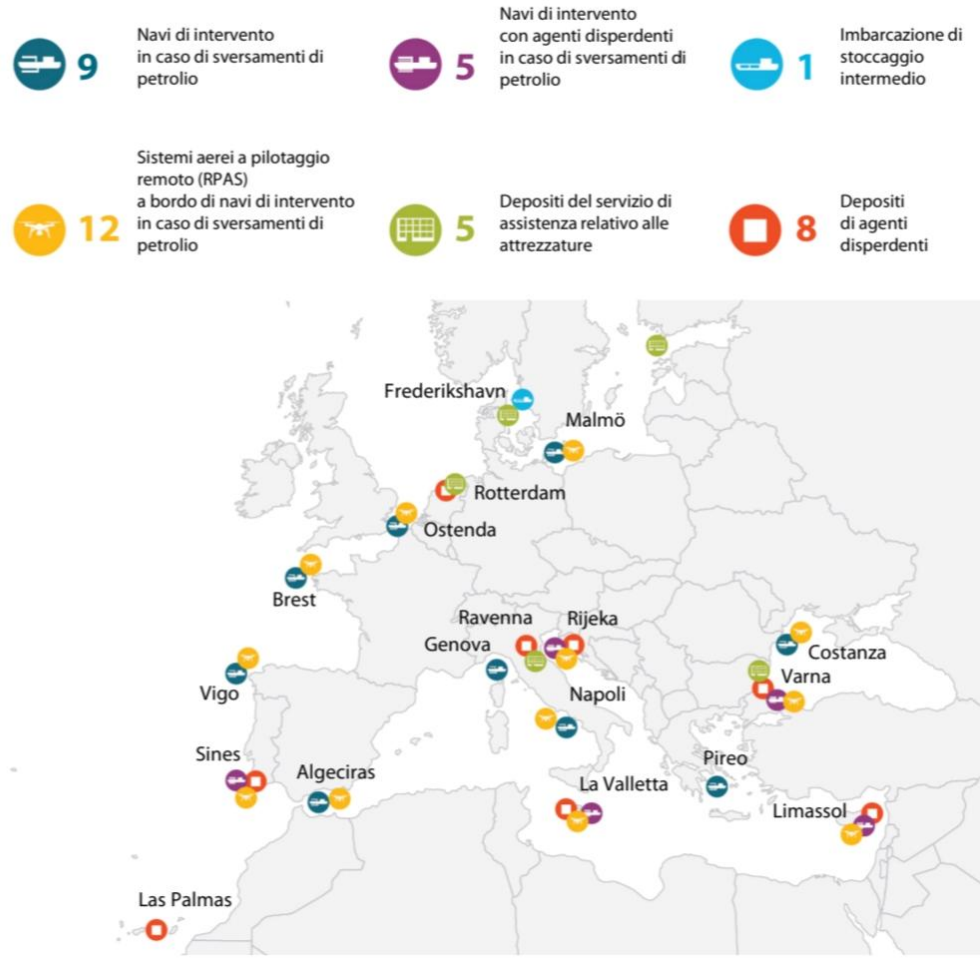
Relitti: navi da guerra, petroliere, navi cargo e pescherecci sono potenziali fonti di inquinamento a causa di sostanze chimiche e olio combustibile rilasciati gradualmente

Navi di intervento:
→Gli Stati membri possono utilizzare la rete di navi EMSA per rispondere a sversamenti di idrocarburi.
→Le navi EMSA sono posizionate su richiesta degli Stati e approvazione del Consiglio di amministrazione.
→I servizi di risposta operativa sono attualmente in revisione per migliorarne l'efficacia futura.

Contributo dell'Agenzia europea di controllo della pesca :
→Dal 2017, l'agenzia ha affiancato l'EMSA nella lotta contro l'inquinamento marino.
→Tre pattugliatori offshore sono stati equipaggiati con attrezzature EMSA per rispondere a sversamenti.

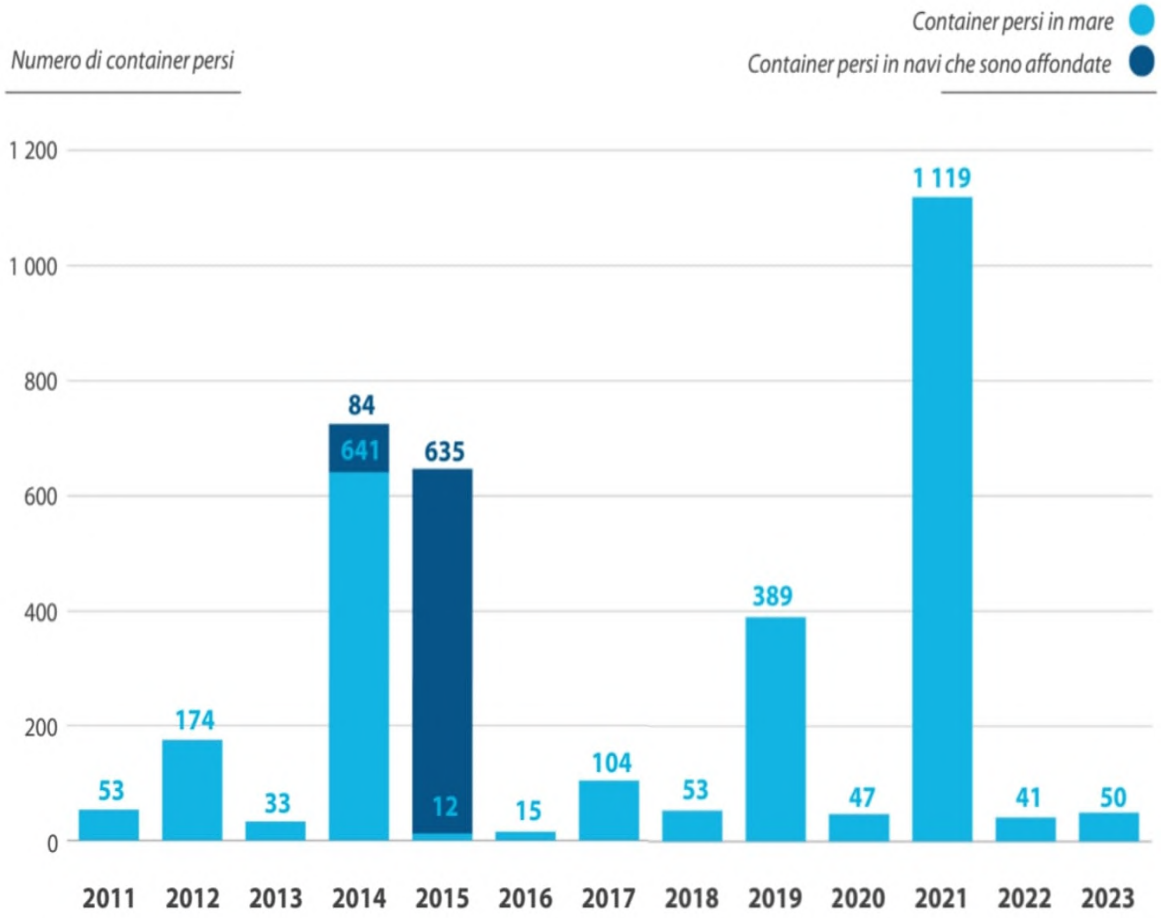
Finora non sono stati utilizzati, poiché gli Stati membri hanno impiegato i propri mezzi.

Figura 12 – Strumenti dell'EMSA per rispondere all'inquinamento provocato dalle navi



© EMSA, servizi operativi previsti entro la fine del 2024.

Figura 7 – Numero di container persi in mare nell'UE, 2011-2023



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Stime:

→**Mar Baltico:** almeno 100 relitti contenenti combustibile o sostanze pericolose

→**Mare del Nord tedesco:** circa 1.000 relitti

Francia: 4.700 relitti >40 m nella zona economica esclusiva

Convenzione di Nairobi (2007): stabilisce norme internazionali sulla rimozione dei relitti.

→Al **30 settembre 2024**, ratificata da 15 Stati membri UE (14 costieri, 1 non costiero).

→La Direttiva **PSC** modificata nel novembre 2024 integra la Convenzione di Nairobi nel quadro normativo UE.

Munizioni Sommerse e Inquinamento Marino

Rischio di inquinamento: le munizioni sommerse rilasciano sostanze tossiche a causa della corrosione
***Incidenti*:** ogni anno vengono registrate circa 900 collisioni con munizioni sommerse nell'Atlantico nord-orientale (oltre il 50% causate da reti da pesca)
Stime di inquinamento:
→Mar Baltico: 40.000 tonnellate di munizioni chimiche scaricate dal 1946
→Mari tedeschi: 1,6 milioni di tonnellate di munizioni convenzionali e 5.100 tonnellate di munizioni chimiche

- **Convenzione di Londra (1996):** regola lo scarico di armi chimiche in mare, ratificata da 20 Stati membri UE (al 30/09/2024)
- **Strategia UE sulla sicurezza marittima** (2014): considera le munizioni chimiche e ordigni inesplosi come minaccia per la sicurezza marittima
- **Azioni**: eventi di sensibilizzazione, cooperazione e progetti di ricerca, ma nessun risultato concreto sui recuperi

Sistemi di Depurazione dei Gas di Scarico (Scrubber)

→**Normative IMO:** limiti progressivamente più restrittivi sul tenore di zolfo nel combustibile per ridurre l'inquinamento atmosferico
→**Direttiva (UE) 2016/802:** allineamento ai regolamenti IMO, ma il limite UE per il diesel da autotrazione è 100 volte più rigoroso (0,001% vs 0,1% per il combustibile delle navi)
→**Scrubber:** dispositivi che catturano ossido di zolfo dai gas di scarico utilizzando acqua, che diventa acqua di lavaggio contaminata

- **Scarico in mare:** acque di lavaggio spesso scaricate in mare dalle navi
- **Autorizzazione nell'UE**: alcuni Stati membri limitano l'uso degli scrubber

- **Normativa UE:** vieta lo scarico di acque di lavaggio contenenti zolfo che non rispettano i criteri IMO

Strumenti e Servizi Marittimi dell'EMSA

Assistenza agli Stati membri:

→Sorveglianza satellitare delle navi

→Drone sperimentale per individuare navi ad alte emissioni

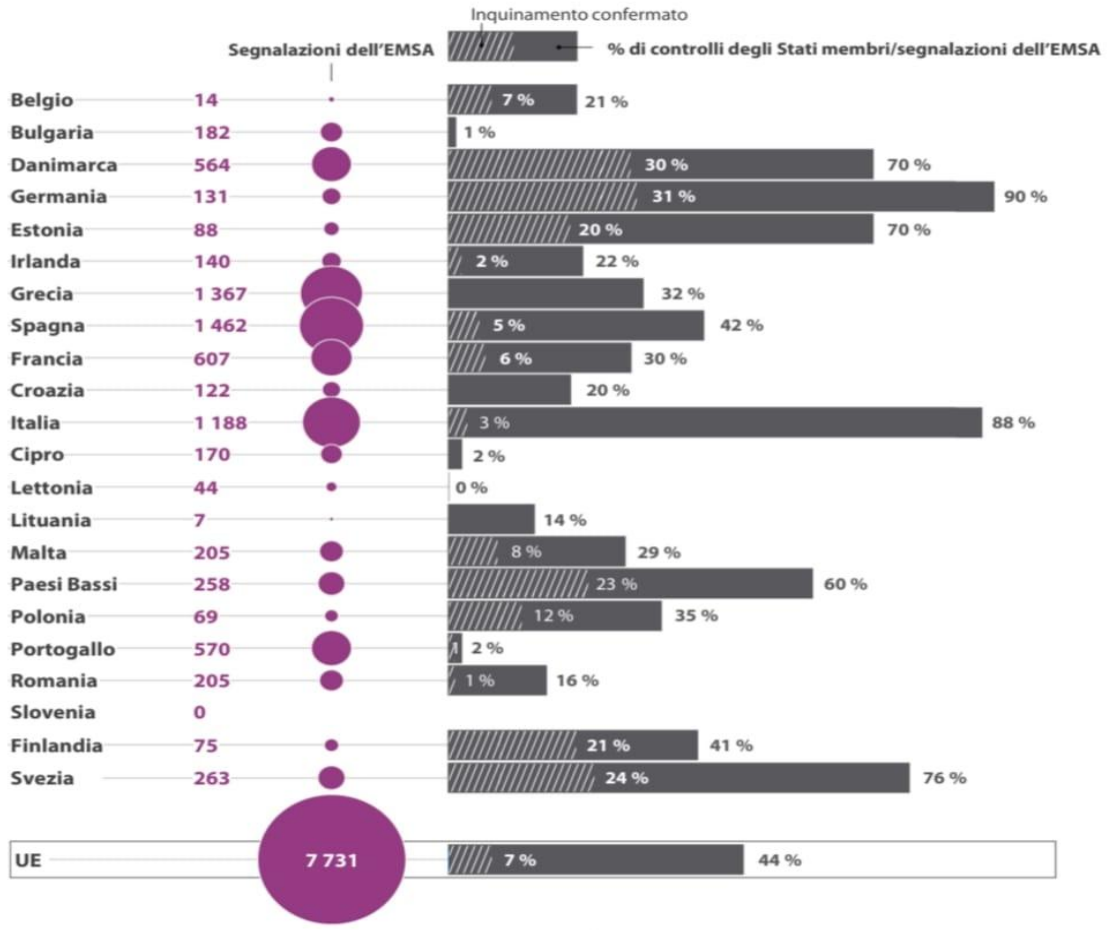
→Navi di intervento per operazioni in mare

Limitazioni: gli Stati membri utilizzano questi strumenti in maniera individuale e la percentuale di segnalazioni varia drasticamente da stato a stato

Dal 2019 l'EMS mette a disposizione un drone dotato di un sensore sniffer che misura le emissioni di ossido di zolfo e di azoto prodotte dalle navi

© EMSA (2023), servizi RPAS forniti alle autorità francesi (figura in basso a destra aggiunta dalla Corte).

Figura 10 – Possibili casi di inquinamento rilevati da CleanSeaNet negli Stati costieri dell'UE e azioni intraprese a seguito della segnalazione, 2022-2023



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati dell'EMSA.

Controlli, ispezioni e impianti portuali nell'UE

Controlli e sanzioni insufficienti:

→I controlli sulle navi non sono ancora sufficienti.
→Le sanzioni per scarichi illegali variano notevolmente tra Stati membri dell'UE.

Controlli EMSA sull'attuazione normativa:

→L'EMSA visita gli Stati membri su richiesta della Commissione per verificare l'applicazione delle normative UE .
→Dopo ogni visita, redige un rapporto per Commissione e Stato visitato.

Tra 2012-2022: ogni Stato costiero controllato due volte per la direttiva sul controllo da parte dello Stato di approdo.
Nessun controllo sulla direttiva sull'inquinamento da navi.
Dal 2024: controlli anche sulla direttiva sugli impianti portuali di raccolta.

Impianti portuali di raccolta :

→La direttiva IPR impone agli Stati di dotarsi di impianti per i rifiuti delle navi.
→Le navi devono scaricare i rifiuti prima di lasciare il porto, salvo eccezioni.

Ispezioni e raccolta dati :

Dal 2022: obbligo per gli Stati di ispezionare almeno il 15% delle navi nei porti.
→Controlli su notifiche, registri e uso degli impianti.
→Obbligo di comunicare dati all'EMSA.

Dati 2023:

- Solo 6 Stati membri hanno raggiunto il 15% di ispezioni.
- 2 Stati non hanno comunicato dati.
- 5 Stati non hanno raggiunto neanche la metà dell'obiettivo.

Ispezioni, controlli e sanzioni nell'UE

<u>Controllo da parte dello Stato di approdo – Direttiva PSC :</u>

→La direttiva PSC regola le ispezioni delle navi straniere nei porti UE in base al rischio.

Nel 2023, 11 Stati membri non hanno raggiunto gli obiettivi di ispezione.

Carenze più comuni (2014–2023):

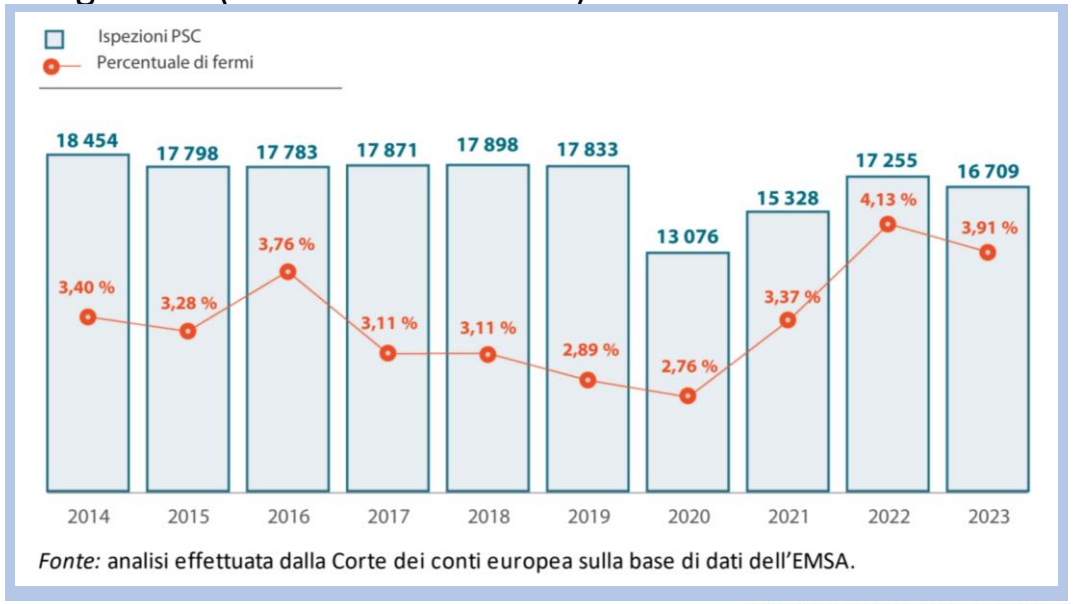
→Gestione rifiuti

→Organizzazione del lavoro a bordo

→Impianti per acque reflue

2019–2023: aumento del 40% delle carenze (quasi 16.000 in totale).

Le navi possono essere **fermate** in porto finché non risolvono le gravi irregolarità (fermi: 3–4% dei casi).



Fonte: analisi effettuata dalla Corte dei conti europea sulla base di dati dell'EMSA.

<u>Sanzioni per scarichi illegali – Direttiva SSP :</u>

→La direttiva SSP prevede sanzioni per gli scarichi illeciti in mare.

Applicazione disomogenea tra Stati membri:

- Diversa interpretazione di "inquinamento grave" o "minore".
- Variazione nei tipi di sanzioni e nelle procedure legali.

Commissione UE (2023):

- Le navi inquinanti sono raramente sanzionate efficacemente.
- I procedimenti penali sono poco frequenti.
- La nuova direttiva obbliga a comunicare le sanzioni, **ma non crea un sistema sanzionatorio unico a livello UE.**

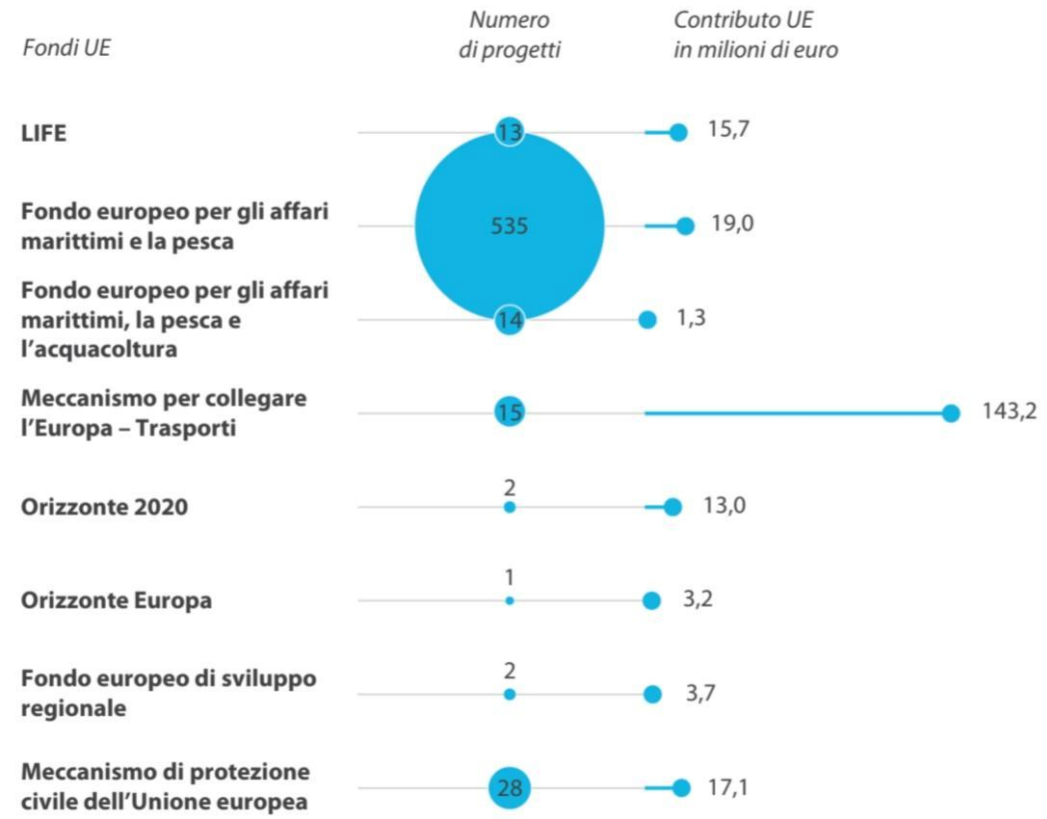
Fondi UE e progetti contro l'inquinamento da navi

Strumenti di finanziamento UE :
L'UE utilizza diversi fondi per sostenere progetti rilevanti:

→**Programma LIFE:** progetti ambientali.
→**Fondi per affari marittimi e pesca (2014–2027):** attuazione della politica marittima e della pesca.
→**Meccanismo per collegare l'Europa:** infrastrutture per energia, trasporti e digitale.
→**Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR):** sviluppo regionale e recupero reti da pesca
→**Orizzonte 2020/Orizzonte Europa:** ricerca sull'inquinamento marino.
→**Meccanismo unionale di protezione civile:** prevenzione e simulazioni contro inquinamento marino.

Stanziamenti e limiti nei dati :
2014–2023: oltre **216 milioni di euro stanziati**, in particolare per:
→ Migliorare impianti portuali.
→Raccogliere reti da pesca.
→Finanziare ricerca.
Dati incompleti: non tutti i progetti sono stati inclusi.
Francia e Germania hanno fornito solo informazioni parziali.

Figura 15 – Progetti UE relativi al contrasto dell'inquinamento provocato dalle navi nei mari dell'UE, 2014-2023



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti dalla Commissione europea e dalla CINEA.

Valutazione dei progetti :

La Corte ha analizzato **2 progetti per ciascuno dei due Paesi visitati**.
Nonostante **alcuni risultati**, **nessuno ha mostrato impatti su larga scala**.
La **Commissione e gli Stati** non hanno una panoramica completa degli effetti dei progetti finanziati.

Monitoraggio UE dell'inquinamento da navi: criticità e limiti

Strategia e monitoraggio ambientale :

•La **direttiva quadro del 2008** impone agli Stati UE di:
→Valutare e ridurre l'impatto delle attività umane (incluse le navi).
→Attuare **programmi di monitoraggio** del **buono stato ecologico** delle acque marine.
→Comunicare dati alla Commissione.

•La Corte ha verificato:
→Qualità e completezza dei dati.
→Coerenza nell'uso dei criteri UE.
→Corretta rendicontazione a livello regionale.

Carenza di dati su contaminanti e rifiuti navali :

→**Dati scarsi o incompleti** su contaminanti e rifiuti causati dalle navi.
→ **Difficile attribuire le fonti** di contaminazione: molteplici origini (industrie, navi, ecc.).
→ Solo **1,8% dei rifiuti sulle spiagge UE** è attribuito al trasporto marittimo; **dati carenti su fondali e acque galleggianti**.
→ Solo **5 Stati** su 27 hanno inviato i dati richiesti per il periodo **2016–2021** entro fine 2024.

Lacune nei dati e asimmetrie nei metodi di rendicontazione

Gli Stati raccolgono e comunicano i dati, ma **non c'è controllo centralizzato** sui metodi e sui dati.
→ Il **JRC** (Centro comune di ricerca) ha pubblicato i dati 2018, ma non ha potuto concludere se gli Stati avessero raggiunto gli obiettivi. *I dati 2024 non erano ancora disponibili al momento dell'audit.*
Gli Stati utilizzano **Reportnet** per inviare i dati alla Commissione, ma **l'accesso ai dati** è solo tramite la piattaforma **Eionet**.

Discrepanze nei dati e nella raccolta :

→ **WISE-Marine** (Agenzia europea dell'ambiente) e **EMODnet** (finanziato dalla Commissione) forniscono dati pubblici sull'inquinamento marino.
→ Gli auditor hanno trovato **discrepanze** tra i dati di WISE-Marine e le valutazioni nazionali (es. **Belgio** e **Francia**) sui rifiuti marini.
→ **EMODnet** ha una copertura limitata e raccoglie dati su base **volontaria**, causando lacune nei dati.
→ La **Commissione** ha raccomandato di **coordinare meglio** le due piattaforme per evitare incongruenze.

Conclusioni generali:

→ Le norme UE stanno **migliorando**, ma **l'attuazione resta debole**.
→ **Mancano dati** completi e affidabili per valutare l'efficacia delle misure adottate.
→ Le autorità non hanno **una visione d'insieme** dell'uso dei fondi né dei **risultati dei progetti**.
→ Il **monitoraggio** è frammentato e spesso **incoerente tra Stati membri**.

Raccomandazioni della Corte dei Conti UE

1. Rafforzare gli strumenti di allerta anti-inquinamento EMSA (entro il 2027)

- Chiare **linee guida per rispondere** alle segnalazioni di CleanSeaNet.
- Tecnologie migliorate per **rilevare inquinanti diversi dal petrolio**.
- Controllo sull'**affidabilità delle segnalazioni** e delle **risposte degli Stati**.

2. Migliorare il monitoraggio dei controlli e delle sanzioni (entro il 2028)

- **Rendicontazione dettagliata** da parte degli Stati su ispezioni e sanzioni.
- Definizione di **scadenze, formati di report e indicatori comuni**.

3. Migliorare l'estensione dei progetti finanziati (entro il 2026)

- Risolvere le criticità che impediscono l'**uso su larga scala** dei progetti UE.
- Valutare e **replicare le iniziative efficaci**.

4. Armonizzare il monitoraggio dello stato ecologico (entro il 2027)

- Uniformare **metodi, soglie e raccolta dati** tra Stati.
- Garantire **dati comparabili e accessibili** per monitorare i progressi ambientali.

I. Risposte generali della Commissione europea

1. Accoglienza della relazione della Corte dei conti europea

→ La Commissione accoglie positivamente la relazione

→ Riconosce i risultati ottenuti

2. Impegni nel Green Deal Europeo

→ Il Green Deal europeo rafforza l'impegno per la tutela ambientale e un pianeta sano.

3. Obiettivi del settore marittimo

→ Sono in corso progressi per un trasporto marittimo sostenibile e per raggiungere gli obiettivi di inquinamento zero.

4. Considerazione della relazione nelle future iniziative

→ La relazione sarà considerata nelle nuove iniziative e nell'attuazione delle politiche UE.

II. Risposte alle osservazioni della Corte dei conti europea

***1*. Norme UE sull'inquinamento provocato dalle navi**

→ **Pacchetto sulla Sicurezza Marittima (novembre 2024):**

4 atti legislativi aggiornano le direttive su:

- Inquinamento da navi
- Controlli nei porti (PSC)
- Inchieste sugli incidenti
- Obblighi dello Stato di bandiera
- Nuove sanzioni e ampliamento agli scarichi nocivi e residui dei depuratori.
- Recepite norme MARPOL con rafforzamento giuridico.

2. Sicurezza marittima e convenzioni internazionali

Il controllo da parte dello Stato di approdo incentiva il rispetto delle convenzioni internazionali.

In caso di non conformità, sono previste ispezioni rafforzate.

3. Revisione della direttiva sulle inchieste marittime

Migliora l'autonomia e tempestività delle indagini sugli incidenti→ Aggiornamenti in linea con l'IMO.

III. Raccomandazioni della Corte dei conti europea e risposte della Commissione

<u>Raccomandazione 1 – Migliorare il funzionamento e l'efficacia degli strumenti di allerta anti-inquinamento dell'EMSA</u>
(Termine di attuazione: 2027)
Obiettivo: Rafforzare l'efficacia del sistema CleanSeaNet dell'EMSA, migliorando la risposta degli Stati membri alle allerte di potenziale inquinamento marino.

Risposta della Commissione: accettata

La Commissione, con il sostegno dell'EMSA, ha accolto la raccomandazione e ha previsto tre linee d'azione:

Orientamenti operativi e di comunicazione:
Verranno forniti **orientamenti specifici** agli Stati membri su come agire e comunicare in risposta alle allerte di CleanSeaNet.
Gli orientamenti, elaborati con il **gruppo utenti CleanSeaNet**, saranno pubblicati entro il 2027.

Estensione ad altri tipi di inquinanti:
CleanSeaNet sarà potenziato per **rilevare anche inquinanti diversi dal petrolio**, come acque reflue, rifiuti o container dispersi.
Questo aggiornamento rientra nel **progetto di adeguamento degli strumenti EMSA** legato alla direttiva aggiornata sull'inquinamento provocato dalle navi.

Valutazione dell'affidabilità del sistema:
Saranno monitorate le azioni degli Stati membri in risposta alle allerte.
L'affidabilità di CleanSeaNet sarà **valutata tramite controlli incrociati** con i casi confermati segnalati dagli Stati membri.
Le prime **analisi sull'efficacia e affidabilità** saranno possibili entro fine 2027, ma saranno **parziali**, poiché il termine per la comunicazione completa dei dati (incluse le sanzioni) è **giugno 2028**.

<u>Raccomandazione 2: Rafforzare il monitoraggio dei controlli e delle sanzioni da parte degli Stati membri (scadenza: 2028)</u>
La Corte raccomanda di migliorare il modo in cui gli Stati membri documentano e comunicano la loro conformità alle direttive UE sui controlli e le sanzioni relative all'inquinamento marino.

Obiettivo generale
<u>La Commissione, con il sostegno dell'EMSA, dovrebbe:</u>
- Stabilire termini chiari,
- Fornire modelli di comunicazione uniformi,
- Definire indicatori comuni per verificare l'attuazione delle direttive UE in materia.

Risposta della Commissione: accettata.
a) Inquinamento provocato dalle navi
<u>Sarà creato un nuovo strumento di comunicazione per monitorare:</u>
- Se gli Stati membri effettuano verifiche in caso di incidente,
- Se impongono sanzioni quando l'inquinamento è confermato e il responsabile identificato.
- Scadenza annuale: gli Stati membri dovranno comunicare entro il 30 giugno le sanzioni irrogate nell'anno precedente.

<u>La Commissione, con l'EMSA, preparerà:</u>
- Un modello standardizzato di comunicazione,
- Una serie di indicatori per analizzare i dati raccolti.
- I primi risultati concreti e indicatori saranno disponibili entro la fine del 2028, quando entreranno in vigore i nuovi obblighi.

b) Ispezioni di controllo da parte dello Stato di approdo
<u>La direttiva modificata impone:</u>
- Più formazione per gli ispettori, per garantire ispezioni più accurate,
- Un termine massimo di 72 ore per trasferire i rapporti di ispezione nella banca dati dell'UE, garantendo tempestività e trasparenza.

Raccomandazione 3 – Potenziamento dei progetti UE contro l'inquinamento navale (Termine: 2026)

→ **Obiettivo generale:** Rafforzare i progetti finanziati dall'UE per contrastare l'inquinamento marino causato dalle navi.
→ **Raccomandazione della Corte dei Conti Europea:** La Commissione e gli Stati membri devono dare seguito al potenziamento dei progetti.
→ **Risposta della Commissione: Accettata in parte.**
Riconosce l'esistenza di vari programmi finanziari, ma nessuno specificamente dedicato al problema + Intende affrontare la questione attraverso programmi già esistenti.

Programmi di finanziamento coinvolti:
→ **FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca):**
•Progetti attuati in gestione concorrente con gli Stati membri.
•La Commissione solleverà il tema del potenziamento nei controlli annuali di attuazione.
•Obiettivo: promuovere l'uso del fondo per contrastare l'inquinamento navale.

→ **Orizzonte Europa e partenariato per un'economia blu sostenibile:**
•Non specificamente incentrati sull'inquinamento da navi.
•Sostegno a soluzioni innovative per piccole navi e imbarcazioni da diporto.
•Contributo alla riduzione generale dell'impatto ambientale dell'economia blu.

→ **Missione UE "Far rivivere i nostri oceani e le nostre acque":**
•Mira a ridurre l'inquinamento marino.
•Supporta la transizione verso un'economia blu sostenibile e a basse emissioni.

Valutazione degli Stati membri:
→ La responsabilità della valutazione del potenziamento resta agli Stati membri.
→ La Commissione monitorerà gli effetti del potenziamento nell'ambito dei programmi esistenti.

Tempistiche:
→ Obiettivo di promuovere l'uso efficace dei fondi **entro il 2026**.
→ Il potenziamento è un processo continuo, con monitoraggio e collaborazione costante con gli Stati membri.

Raccomandazione 4 – Migliorare comunicazione e monitoraggio sullo stato ecologico delle acque marine (Termine: 2027)

Obiettivo generale: Ottenere dati comparabili tra Stati membri per misurare i progressi sullo stato dell'ambiente marino, migliorando monitoraggio e comunicazione di contaminanti e rifiuti marini.

Raccomandazione della Corte dei Conti Europea: Migliorare l'armonizzazione del monitoraggio e della comunicazione tra Stati membri e verso la Commissione.

Risposta della Commissione: Accettata.

L'impegno è già previsto nella direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino.

Azioni intraprese e previste:

→ **Collaborazione con gli Stati membri:**

•Miglioramento del monitoraggio tramite la strategia comune di attuazione della direttiva.

•Continuità nell'impegno per rafforzare comunicazione e armonizzazione dei dati.

→ **Valutazione della direttiva quadro:**

•In corso la valutazione della direttiva sulla strategia per l'ambiente marino.

•Verranno esaminati obblighi di monitoraggio e comunicazione.

•Possibilità di modifiche legislative in base agli esiti della valutazione d'impatto.

→ **Progetti di ricerca e innovazione:**

Finanziati progetti UE per armonizzare il monitoraggio dell'inquinamento, in particolare della plastica marina.

→ **Orizzonte Europa 2025–2027:** include obiettivi su inquinamento e gestione delle acque dalla sorgente al mare.

→ **Sostegno all'attuazione della direttiva:**

•Rafforzamento del collegamento tra ricerca scientifica e politiche pubbliche.

•Promozione dell'uso dei risultati dei progetti per migliorare l'attuazione della direttiva.

Tempistiche:

•Conclusione delle attività prevista **entro il 2027**.

•Obiettivo: dati più trasparenti, armonizzati e comparabili tra gli Stati membri.

Grazie per l'attenzione

14/2024

TRANSIZIONE VERDE

Il contributo del dispositivo per la ripresa e la resilienza non è chiaro

692980 Menichinelli Greta
695707 Casciaro Arianna
693982 Bertucci Giulia
695383 Pacchini Azzurra
699215 Topi Arianna
695317 Mazzamuto Gaia

DI COSA SI TRATTA?

Del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), uno strumento creato nel 2020 per sostenere gli Stati membri dell'Unione Europea dopo la pandemia di COVID-19.

La Corte dei Conti europea ha svolto questo audit per valutare se il RRF e i piani nazionali contribuiscono efficacemente alla transizione verde, soprattutto all'orizzonte degli obiettivi climatici del 2030 e del 2050.

Nella relazione vedremo che sono stati analizzati obiettivi, traguardi, misure selezionate, il loro stato di attuazione e il modo in cui vengono monitorate e rendicontate.

Che cos'è l'RRF e da dove viene?

Nel maggio del 2020 l'Unione Europea ha varato il NextGenerationEU, un piano temporaneo di ripresa per aiutare gli Stati Membri ad uscire rafforzati dalla pandemia e trasformare le economie. Questo piano si aggiunge al bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027.

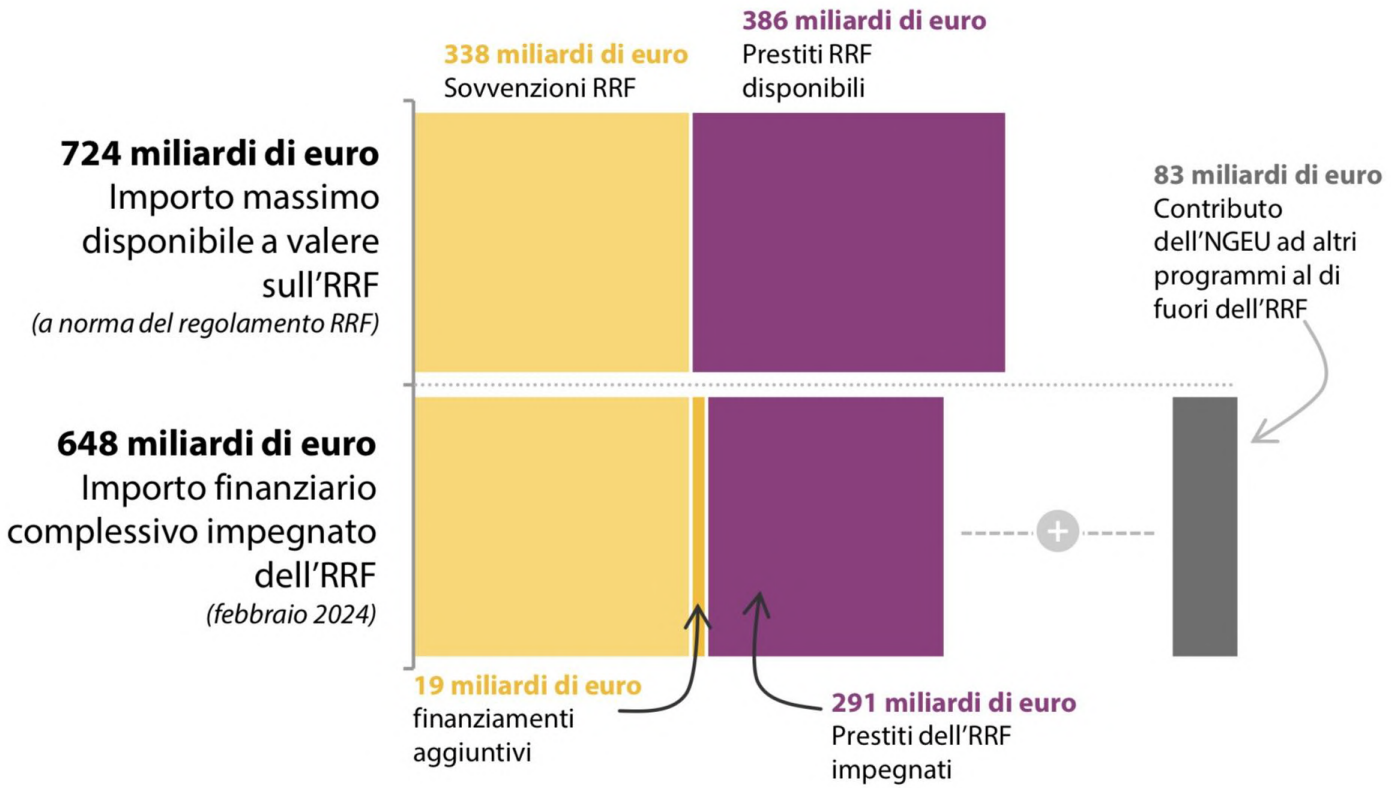
I fondi vengono utilizzati per affrontare le sfide più importanti che l'Europa è chiamata ad affrontare e per sostenere coloro che ne hanno bisogno.

La finalità del dispositivo di ripresa e resilienza è quella di mitigare l'impatto, sia economico che sociale, che la pandemia ha avuto sugli Stati e aiutare le società dei membri colpiti ad essere più sostenibili e a rendere le loro economie più resilienti e preparate alle transizioni verde e digitale, in linea con le priorità dell'UE.

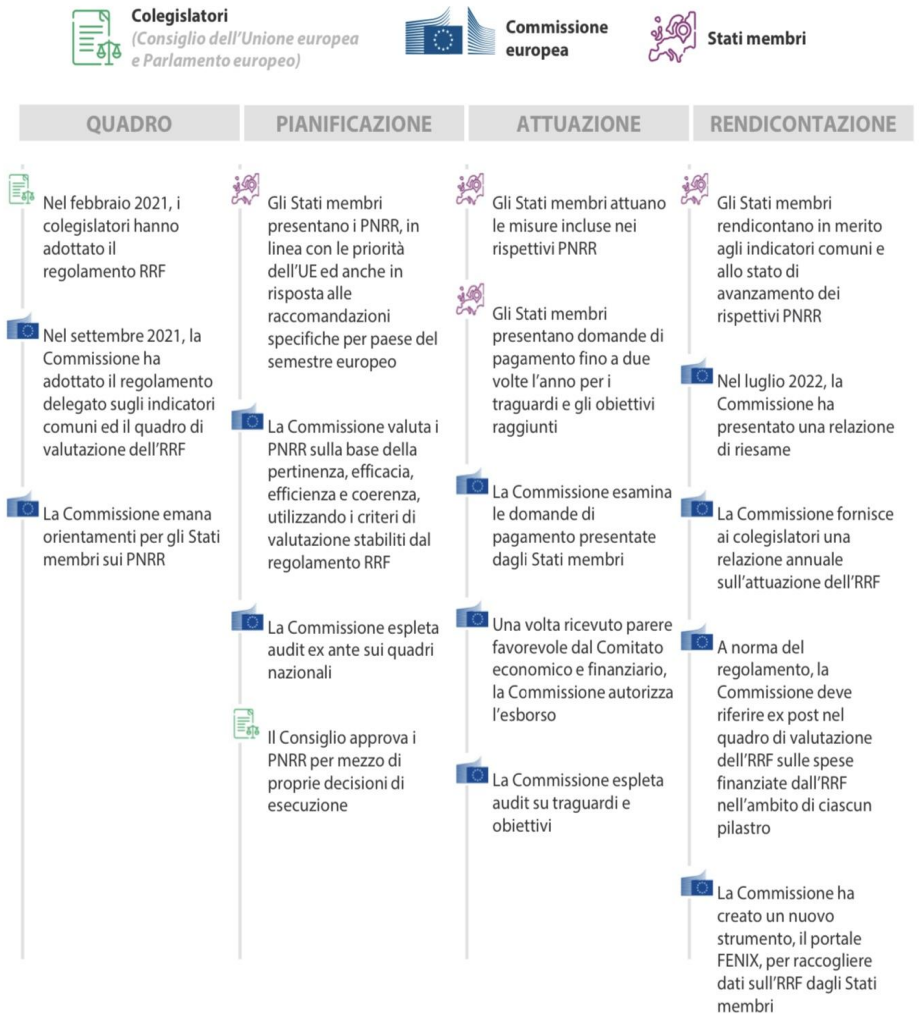
Il dispositivo è entrato in vigore il 19 febbraio 2021 e finanzia le riforme e gli investimenti negli Stati membri dell'UE effettuati dall'inizio della pandemia nel febbraio 2020 fino al 31 dicembre 2026. I paesi possono ricevere finanziamenti fino all'importo massimo precedentemente concordato.

I piani devono destinare almeno il 37% della dotazione a misure verdi e il 20% a misure per il digitale.

Al febbraio 2024, l'RRF aveva a disposizione 648 miliardi di euro:



"NGEU and safeguarding the EU's financial interest: the challenging roles for the European and the Italian Court of Auditors at the dawn of new paradigms in auditing and protecting the European budget" "NexGen PFI"



QUALI SONO I RUOLI?

La Commissione gestisce direttamente l'RRF.

Ciascuno Stato membro può ricevere una quota dei fondi RRF disponibili, che viene calcolata in base ad una specifica formula.

Ciascuno Stato membro presenta un piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) che è valutato dalla Commissione e approvato dal Consiglio.

Ogni PNRR prevede una serie di misure, comprendenti riforme e investimenti.
A ciascuna misura sono associati traguardi e obiettivi, con lo scopo di tener traccia dei "risultati" sia dal punto di vista della qualità che della quantità.

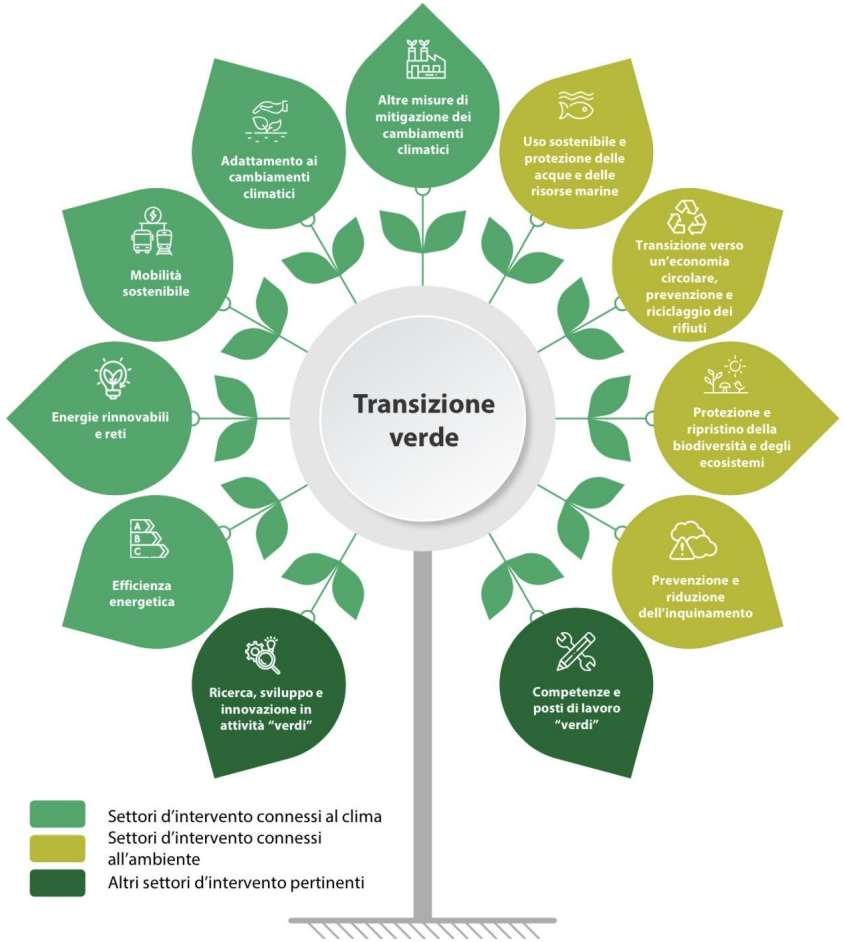
La transizione verde nell'ambito dell'RRF

Le misure finanziate dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) si concentrano su aree fondamentali per tutti i Paesi dell'Unione Europea, organizzate in sei settori chiave, chiamati pilastri. Uno di questi pilastri è dedicato alla transizione verde, che comprende sia obiettivi climatici che ambientali.
Le iniziative incluse in questo ambito sono pensate per:

- Contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'UE per il 2030 e alla neutralità climatica entro il 2050;
- Favorire una maggiore sostenibilità ambientale.

Per supportare efficacemente la transizione verde, gli interventi devono includere riforme strutturali e investimenti in tecnologie e competenze "verdi", come:

- la tutela della biodiversità;
- il miglioramento dell'efficienza energetica;
- la riqualificazione degli edifici;
- lo sviluppo di un'economia circolare.



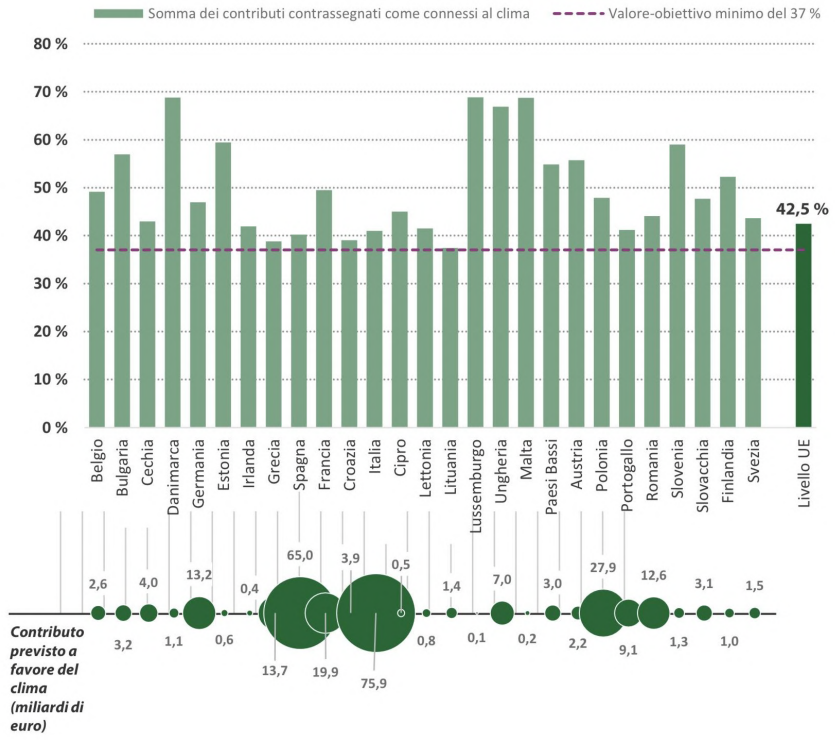
Monitoraggio delle azioni per il clima nell'ambito dell'RRF

L'UE si è impegnata a spendere per l'azione per il clima almeno il 30 % della propria dotazione di bilancio per il 2021-2027. Nell'ambito dell'RRF, ciascuno Stato membro deve riservare almeno il 37 % dell'assegnazione totale dei finanziamenti del proprio PNRR a misure di azione per il clima, ossia adattamento o mitigazione dei cambiamenti climatici, comprese le azioni che contribuiscono agli obiettivi climatici all'orizzonte 2030, quali:

- Ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990
- Raggiungere almeno una percentuale del 42,5 % di rinnovabili dell'energia consumata
- Ridurre il consumo finale di energia dell'11,7 % rispetto al consumo di energia previsto per il 2030

I coefficienti climatici dell'UE sono "basati sulle attività": il regolamento RRF comprende un elenco di 181 campi d'intervento, riguardanti diverse aree d'investimento. Ciascun campo d'intervento è associato ad un coefficiente climatico basato sull'effetto atteso di quell'attività sul clima.
L'importo complessivo, per Stato membro, del contributo atteso a favore dell'azione per il clima è calcolato dividendo i rispettivi coefficienti climatici per i costi stimati di ciascuna misura dell'RRF, sulla base del campo d'intervento assegnato della misura.

I campi d'intervento sono proposti dagli Stati membri e controllati dalla Commissione nell'ambito della valutazione da questa condotta.
La stima aggregata per gli Stati membri dell'UE ammontava a circa il 40 % delle dotazioni per l'RRF, ossia 203 miliardi dei 504 miliardi di euro inizialmente messi a bilancio dagli Stati membri. Al febbraio 2024, il contributo per il clima è stato ricalcolato in 275 miliardi di euro su 648 miliardi di euro (42,5 %).
Come si può vedere dal grafico tutti superano la soglia minima del 37% dei contributi connessi al clima, i paesi con più contributi sono Danimarca, Lussemburgo, Malta e Ungheria che sfiorano il 70%, mentre l'Italia supera di poco il 40%.



Audit della Corte dei Conti europea sulla transizione verde nei PNRR

- **Obiettivo**: valutare se l'RRF e i PNRR contribuiscano in modo efficiente alla transizione verde.
- **Ambito**: misure selezionate, obiettivi, traguardi, coefficienti climatici e modalità di monitoraggio.
- **Periodo coperto**: dal 2021 (adozione RRF) a febbraio 2024.
- **Paesi esaminati**: Grecia, Croazia, Portogallo, Slovacchia
- **Criteri di selezione**: rischio climatico, stato di attuazione dei PNRR, copertura geografica.
- **Focus**: trasparenza e qualità delle informazioni su spese climatiche fornite da Commissione e Stati membri.

- Esame di dati e documenti pertinenti, compresa documentazione strategica, legislativa, di intervento e di progetto in merito all'RRF e alla transizione verde, nonché della valutazione intermedia dell'RRF
- Esame di tutte le misure contrassegnate come connesse al clima incluse nei vari PNRR, nonché dei traguardi e degli obiettivi fissati
- Colloqui con rappresentanti delle autorità degli Stati membri coinvolte nella progettazione ed attuazione dei PNRR, compresi, se pertinente, i destinatari finali, in Stati membri selezionati
- Analisi approfondita di 24 misure negli Stati membri selezionati, scelte tra le più rilevanti in termini di contributo alla transizione verde, tramite esame documentale e visite in loco
- Valutazione dello stato di attuazione dei PNRR degli Stati membri selezionati, con particolare attenzione ai progressi in termini di traguardi e obiettivi connessi alla transizione verde
- Colloqui con personale della Commissione (direzione generale Affari economici e finanziari e task force per la ripresa e la resilienza) addetto all'indirizzo dell'attuazione dell'RRF
- Colloqui con portatori di interessi ed esperti in materia di clima

La figura mostra l'approccio all'audit della Corte.

La relazione si basa sugli investimenti: per ciascuno Stato membro esaminato, ne sono stati selezionati sei (24 misure in totale).

Questo campione ha compreso in totale 55 (sotto)misure aventi un coefficiente climatico positivo.

Le osservazioni e le raccomandazioni emerse dall'audit sono pensate per aumentare l'efficacia dell'utilizzo dei fondi UE destinati alla lotta al cambiamento climatico e alla transizione ecologica, in linea con i grandi obiettivi ambientali fissati per il 2030 e il 2050.

Osservazione 1 – Difficoltà rilevate dalla Corte dei Conti europea

- **Stima imprecisa del contributo climatico**: metodo basato su coefficienti (40% o 100%) spesso sovra/sottostima l'impatto reale.
- **Transizione verde vs. azione climatica**: solo le misure climatiche (37%) sono vincolanti, escluse quelle ambientali.
- **Coefficiente climatico unico inadeguato**: introdotto il concetto di sottomisura per maggiore precisione, ma senza linee guida uniformi.
- **Applicazione incoerente tra Stati**: solo la Croazia ha dettagliato correttamente le sottomisure; altri no.
- **Monitoraggio limitato**: 14 indicatori comuni, ma solo 4 legati alla transizione verde; mancano indicatori per GES e misure ambientali.

Mancano strumenti adeguati per valutare efficacemente i progressi climatici e ambientali del RRF.

Fonte: Regolamento delegato (UE) 2021/2106.

Osservazione n. 2 – Contributo non chiaro delle misure dell'RRF alla transizione verde

- **Obbligo regolamentare**: i PNRR devono includere misure pertinenti per la transizione verde e obiettivi misurabili.
- **Problema rilevato**: non sempre è chiaro il reale contributo delle misure agli obiettivi climatici; traguardi spesso generici.
- **Effetto positivo del vincolo del 37%**: ha spinto gli Stati membri a includere misure legate al clima.

Esempi di misure selezionate nei PNRR:

- **Croazia**: 147 mln € per ristrutturare condomini, -50% energia per riscaldamento.
- **Grecia**: 1,25 mld € per efficientamento di 105.000 edifici e +150 MW da rinnovabili.
- **Slovacchia**: 362,7 mln € per decarbonizzazione industriale (41% emissioni da industria).
- **Portogallo**: 255 mln € per produrre 277 MW di idrogeno da fonti rinnovabili.

Uso dei coefficienti climatici nei PNRR

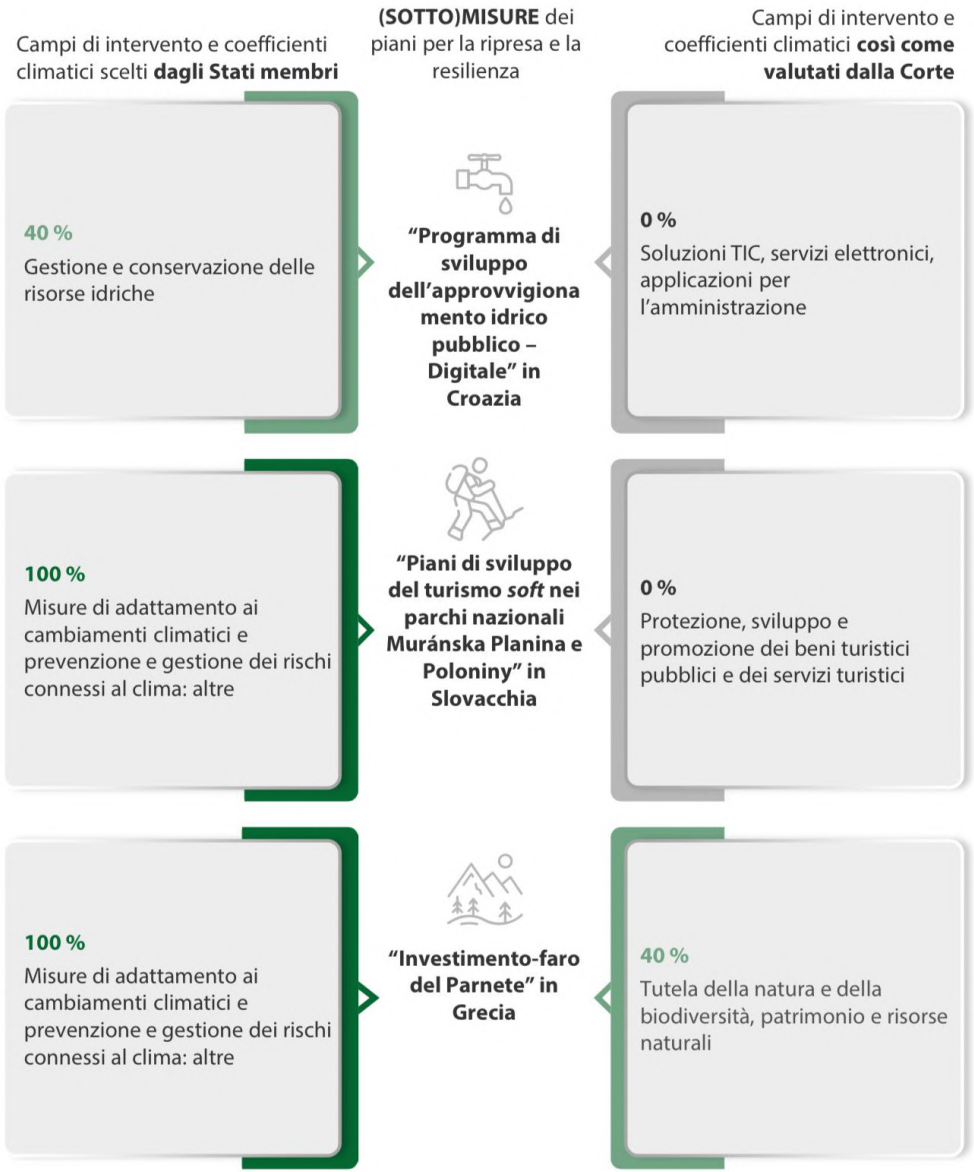
Stati membri esaminati:
- Hanno seguito le linee guida UE
- Scelti progetti generalmente maturi

Analisi delle (sotto)misure (totale: 55):
- 36 classificate correttamente
- 19 con coefficienti non giustificati

→ incoerenza con obiettivi e contenuto delle misure

Criticità evidenziata:
- La Commissione non ha rilevato le incongruenze durante la valutazione

Conseguenze:
- 12 misure riassegnate a campi più adeguati
- Rilevate sovrastime potenziali per 430 milioni €



Criticità rilevate: costi amministrativi e misurazione dei risultati

Costi amministrativi in Slovacchia:

- Inserite sottomisure per stipendi e contratti legati alla gestione dell'RRF
- Attribuito coefficiente climatico → non giustificato secondo la Corte
- Spese per personale esistente non dovrebbero essere finanziate dall'RRF

Debolezza di traguardi e obiettivi:

- Spesso non misurano i reali progressi ambientali
- In alcuni casi non coprono tutte le sottomisure rilevanti
- Rischio: pagamenti senza prove sull'impatto climatico

Critica alla Commissione:

- Poteva richiedere obiettivi più significativi e basati su risultati

Esempio positivo:

- Slovacchia: obiettivo per la decarbonizzazione industriale basato su riduzioni effettive di CO_2

Problematiche rilevate su valori-obiettivo e sostenibilità ambientale

1. Obiettivi climatici deboli o assenti:

- Slovacchia: obiettivo limitato alla selezione dei progetti, senza verifica del contributo climatico o completamento.

2. Obiettivi non coprono tutte le sottomisure:

- Grecia: traguardo generico su costruzione di progetti industriali, senza riferimento a componenti climatiche (es. solare, acqua).

Ulteriori criticità

Attuazione poco chiara per la transizione verde:

- La Commissione stessa riconosce scarsa chiarezza sul contributo effettivo delle misure RRF alla transizione verde.

Applicazione incoerente del principio DNSH ("Do No Significant Harm"):

- Tutte le misure RRF dovrebbero rispettare i 6 obiettivi ambientali del regolamento UE (2020).
- La Corte ha riscontrato disomogeneità nell'applicazione del principio DNSH.
- La Commissione deve garantire che il rispetto del DNSH sia verificato nei PNRR → requisito essenziale per i finanziamenti.

Principio DNSH – Criticità nell'applicazione nei PNRR

Ruolo di Stati e Commissione:

- Stati membri: responsabili del rispetto DNSH nelle misure dei PNRR
- Commissione Europea: verifica il rispetto solo se incluso tra traguardi/obiettivi

Problemi rilevati dalla Corte:

- Valutazioni non sempre precise sugli impatti ambientali negativi
- Differenze tra Stati:
- Croazia: valutazioni DNSH dettagliate
- Grecia: approccio semplificato, anche per settori ad alto impatto (es. energia, trasporti)

Ulteriori criticità:

- L'approccio semplificato è accettato dalla Commissione, ma non sempre adeguato
- Le autorità nazionali lamentano complessità e tecnicità elevate nell'applicazione del DNSH

Criticità nelle misure per il clima nei PNRR (Corte dei conti europea)

- Non tutte le misure climatiche sono realmente “verdi” come pianificato.
- Alcune non dimostrano un contributo efficace alla transizione ecologica.
- **Grecia**: progetto di centrale idroelettrica ad accumulo senza valutazione dell’impatto sulla biodiversità.
- **Slovacchia**: obiettivi poco ambiziosi; 94% del target raggiunto con solo il 30% delle risorse.
- Rischio di sovrastima dei fondi necessari e scarso rapporto costo-beneficio.

Osservazione n. 3 – Rendicontazione Clima e Transizione Verde nell'RRF

- La rendicontazione sulla spesa per il clima è scollegata dai reali costi e risultati.

- La Commissione UE dovrebbe monitorare la performance della transizione verde nell'RRF.

- La Corte ha verificato se gli indicatori delle misure verdi siano utili a valutare i progressi verso gli obiettivi climatici UE.

- Il regolamento RRF non richiede di misurare l'impatto delle misure sugli obiettivi climatici.

- La Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a stimare gli effetti di riforme e investimenti su:
  - Riduzione delle emissioni
  - Aumento delle rinnovabili
  - Efficienza energetica

Tuttavia, nessuno degli Stati analizzati ha effettuato queste valutazioni, né per le singole misure né per l'intero PNRR.

Criticità nel Monitoraggio della Transizione Verde nell'RRF

Il quadro normativo RRF prevede 4 indicatori comuni per monitorare la transizione verde.

La Corte dei conti UE ha esaminato 24 misure: 14 presentano criticità.

Principali problematiche riscontrate:

- Risultati riferiti anche ad altre fonti, non solo all'RRF.
- 6 misure non coperte da indicatori comuni per la transizione verde.
- 7 misure con indicatori non pertinenti rispetto agli obiettivi.

Esempio (Croazia):

- Misura per la decarbonizzazione tramite sostituzione di linee elettriche.
- Collegata all'indicatore "capacità da rinnovabili", ma la misura non genera direttamente nuova capacità.
- Risultato: performance climatica non monitorata efficacemente.

Osservazione n.4 – Nessuna Rendicontazione sulla Spesa Effettiva per il Clima

La Commissione Europea non monitora le spese effettive per l'azione climatica, ma solo i costi stimati nei PNRR.

Stato della rendicontazione:

- 2022: Stima di 203 miliardi € (40% del totale RRF)
- Febbraio 2024: Stima aggiornata a 275 miliardi € (42,5%)
- Dati non basati su spese reali, ma su stime iniziali.

Criticità evidenziate dalla Corte dei conti UE:

- I dati reali comunicati dagli Stati membri non sono usati per monitorare i pagamenti o i progressi.
- Mancanza di controllo sull'effettivo utilizzo dei fondi per il clima.
- Rischio di ritardi nei progetti (gare, autorizzazioni, bassa domanda).

Esempio (Slovacchia):

- Appalto per nuovo ospedale (investimento green): nessun offerente ha partecipato.
- Il progetto, cruciale per il PNRR slovacco, è in ritardo e potrebbe non rispettare le scadenze dell'RRF.

Ritardi e incompletezza delle misure rischiano di compromettere il reale contributo alla transizione verde rispetto agli obiettivi previsti.

Osservazione n. 5 – Assenza di Nesso tra Spese e Rendicontazione sulla Transizione Verde

Criticità principali evidenziate dalla Corte dei conti UE:
Rendicontazione non trasparente e basata su stime, non su spese effettive.
Metodologia diversa da quella usata per verificare il contributo climatico del 37%.

Problemi rilevati nel sistema attuale:
- Mancata distinzione tra misure con impatto ambientale elevato (100%) e moderato (40%).
- Doppio conteggio dei traguardi se una misura è associata a più pilastri (principale e secondario).

Tempistiche incoerenti:
- Contributo climatico stimato ex ante
- Transizione verde rendicontata in itinere, ma senza chiarezza su dati stimati o reali.

Dati aggiornati (febbraio 2024):
- Totale fondi erogati: 225 miliardi €
- Di cui solo il 17% (27,2 miliardi €) legato alla transizione verde.

Conclusione della Corte:
L'attuale rendicontazione:
- Non è affidabile
- Non distingue correttamente le tipologie di spesa
- Non consente una valutazione accurata del contributo effettivo agli obiettivi climatici UE.

Conclusioni e Raccomandazioni – RRF e Transizione Verde

Obiettivo del RRF:
Sostenere la transizione verde e il raggiungimento degli obiettivi climatici UE, destinando almeno il 37% dei fondi a misure per il clima.

Risultati dell'analisi della Corte:

- L'RRF ha stimolato investimenti green, ma con debolezze strutturali nella progettazione e attuazione.
- Queste criticità mettono a rischio il raggiungimento effettivo degli obiettivi ambientali.

Limiti evidenziati:

- Il monitoraggio dell'azione per il clima è più ristretto rispetto al concetto più ampio di transizione verde (che include anche ambiente e biodiversità).
- L'uso dei coefficienti standard (0%, 40%, 100%):
  Non sempre riflette accuratamente il contributo reale delle misure.
  È stato applicato anche a misure eterogenee, non interamente legate al clima.

Raccomandazione della Corte:

- Rafforzare la metodologia di monitoraggio, includendo:
- Maggiore trasparenza sui dati.
- Verifica delle spese reali.
- Valutazione più precisa dell'impatto ambientale complessivo delle misure finanziate.

Criticità e Raccomandazioni – Stima del Contributo Climatico nel RRF

Principali criticità emerse:

- Il concetto di “sottomisura”, introdotto per migliorare le stime climatiche, non è stato sempre applicato correttamente, portando a sovrastime.
- Coefficienti climatici (es. ferrovie, reti elettriche, edifici nuovi) non considerano emissioni indirette, come quelle da costruzione.
- La Corte stima una sovrastima di 34,5 miliardi € nel contributo climatico del RRF.

Il monitoraggio attuale non copre aspetti essenziali come:

- Riduzione delle emissioni di gas serra
- Contributo agli obiettivi ambientali
- Alcune misure sono state classificate erroneamente come climatiche; altre, come i costi amministrativi, non sono pertinenti.
- Incoerenze nell’applicazione del principio “non arrecare danno significativo” (DNSH).

Raccomandazione 1 – Migliorare la stima della spesa climatica nei futuri strumenti

Livello di dettaglio maggiore per collegare ogni misura a un contributo climatico giustificabile.
Scadenza: alla proposta di nuovi strumenti con monitoraggio climatico.

Raccomandazione 2 – Progettare meglio i futuri strumenti finanziari green

Valutare come i fondi contribuiscono realmente agli obiettivi climatici e ambientali.
Integrare questi aspetti nei quadri di monitoraggio e valutazione della performance.
Scadenza: alla progettazione di nuovi strumenti con finalità ambientali.

Raccomandazione 3 – Potenziare la Performance delle Misure Green

La Commissione dovrebbe:

- Correggere le incoerenze nell'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo (DNSH)", specialmente quando si usa l'approccio semplificato.

Scadenza: giugno 2025

In caso di modifica delle misure green, assicurare che traguardi e obiettivi ne monitorino l'avanzamento fino al completamento, per valutare l'effettivo contributo climatico e ambientale.

Scadenza: dicembre 2025

Raccomandazione 4 – Migliorare la Rendicontazione delle Spese Climatiche nel RRF

La Commissione dovrebbe:

- Raccogliere e pubblicare i dati reali forniti dagli Stati membri sui costi effettivi delle misure climatiche.
- Confrontare i costi reali con quelli stimati nei PNRR.
- Ricalcolare il contributo effettivo al target climatico del 37%.

Scadenza: dicembre 2026

Risposte della commissione

Come risponde la Commissione Europea agli argomenti messi in luce dall'audit della Corte dei Conti e dall'audit?

La Commissione europea non può accettare tutte le raccomandazioni della Corte, il motivo è quello di non poter decidere in anticipo come saranno strutturati i futuri strumenti legislativi, che dipendono da decisioni politiche prese da altri organi dell'UE, come il Parlamento e il Consiglio.

Tuttavia, la Commissione si dice disponibile a valutare come i futuri strumenti possano fornire informazioni più precise sul loro contributo agli obiettivi climatici e a includere investimenti ambientali e climatici nel suo sistema di monitoraggio e valutazione.

Le risposte si dividono in risposte alle osservazioni e risposte alle raccomandazioni.

Risposte della Commissione alle Osservazioni della Corte – RRF e Transizione Verde

Valutazione e approvazione dei Piani Nazionali:

Ogni Stato membro deve presentare un PNRR approvato dalla Commissione e dal Consiglio UE.

Ogni misura è associata a un campo di intervento climatico per stimare l'impatto ambientale.

Metodo di calcolo del contributo climatico:

- Le stime si basano su costi previsti dai PNRR: possibili errori (in eccesso o in difetto).
- L'introduzione delle "sottomisure" ha migliorato la precisione delle stime, secondo la Commissione.
- La Corte dei conti contesta alcuni coefficienti climatici, giudicandoli troppo elevati (es. infrastrutture ferroviarie, reti elettriche).

Replica della Commissione:

- I coefficienti sono appropriati, considerando i benefici a lungo termine per la transizione verde.
- Le spese amministrative sono incluse se necessarie all'attuazione delle misure.
- I traguardi e obiettivi dei PNRR servono a monitorare l'avanzamento di riforme e investimenti, non direttamente l'impatto climatico.

Conclusione della Commissione:

- Il RRF ha favorito l'inclusione di misure green nei piani nazionali.
- La metodologia applicata è considerata solida, nonostante le critiche della Corte.

Attuazione delle Misure RRF e Contributo alla Transizione Verde

Principio DNSH (Do No Significant Harm):

- La Commissione accoglie il riconoscimento della Corte sull'importanza del DNSH.
- Conferma di aver applicato in modo uniforme i criteri del regolamento RRF a tutti gli Stati membri.
- In caso di dubbi, ha richiesto ulteriori documenti ai governi nazionali.
- Ricorda che una precedente relazione ha ritenuto adeguata la valutazione della Commissione sul DNSH.

Contributo delle misure climatiche:

- Riconosce che alcune misure green potrebbero avere un impatto limitato, ma sottolinea che è prematuro valutarne l'efficacia: la valutazione avverrà ex post.

Efficienza dei costi:

- La Commissione prende atto delle osservazioni sulla possibilità di attuare alcune misure a costi inferiori.
- Tuttavia, evidenzia che il modello "basato sulla performance" incentiva gli Stati membri a utilizzare efficientemente i fondi.

Caso contestato – Portogallo:

- La Corte contesta il coefficiente climatico del 100% applicato ai progetti di protezione civile rurale.
- La Commissione difende la scelta, indicando che il campo di intervento legato alla gestione dei rischi climatici è corretto e non esistono alternative più appropriate.

Rendicontazione sul Clima e la Transizione Verde nel RRF – Posizione della Commissione

Monitoraggio e Indicatori:

- Traguardi e obiettivi: strumenti principali per monitorare l'attuazione di riforme e investimenti da parte degli Stati membri.
- Indicatori comuni RRF: valutano il progresso complessivo del piano, non delle singole misure.
- Gli indicatori sono stati approvati da Parlamento e Consiglio, tenendo conto del contenimento dell'onere amministrativo.

Critiche della Corte:

- Gli indicatori non misurano direttamente l'impatto climatico delle misure.
- La rendicontazione si basa su costi stimati, non su spese effettive, con rischio di dati imprecisi.

Replica della Commissione:

- Il regolamento RRF non richiede di rendicontare le spese reali, quindi non è previsto questo tipo di monitoraggio.
- Una stima delle riduzioni di emissioni di gas serra è stata pubblicata, ma riguarda solo alcune misure e ha un limite temporale (agosto 2023).
- Previsione: con l'avanzamento del RRF, aumenteranno i risultati disponibili.

Metodologie diverse a confronto:

- Controllo del clima: stima la spesa nazionale per il clima.
- Pilastro della transizione verde: rendiconta risultati ottenuti e fondi UE erogati, includendo anche misure non finanziarie (es. riforme normative).

Risposte della Commissione – Raccomandazione 1

Raccomandazione 1 della Corte dei conti:
Stimare meglio la spesa per il clima suddividendo le misure a un livello più dettagliato per valutazioni più precise.

Posizione della Commissione: NON ACCETTATA

Motivi principali:

- La raccomandazione si riferisce a strumenti futuri, che non possono essere definiti ex ante (a priori).
- La Commissione non può vincolare in anticipo la concezione di prossimi strumenti legislativi.

Precisazioni aggiuntive:

- Aperta a miglioramenti metodologici, ma:
- La metodologia attuale è già solida, approvata da Parlamento e Consiglio.
- Una maggiore frammentazione delle misure aumenterebbe la complessità e la burocrazia.
- Questo andrebbe contro l'obiettivo di semplificazione perseguito nei programmi UE.

Risposte della Commissione – Raccomandazione 2

Raccomandazione 2 della Corte dei conti:
Garantire una concezione adeguata dei futuri strumenti di finanziamento destinati a sostenere gli obiettivi climatici e ambientali, attraverso:

- (a) Valutazione del contributo effettivo agli obiettivi climatici.
- (b) Inclusione di tutti gli investimenti pertinenti nel quadro di monitoraggio e valutazione.

Posizione della Commissione: PARZIALMENTE ACCETTATA

Motivi principali:

- Non possibile definire ex ante strumenti o regole per programmi futuri: devono essere adattati al contesto specifico.

La Commissione seguirà le raccomandazioni dove possibile, compatibilmente con:

- I vincoli dei futuri strumenti,
- I principi della buona regolamentazione (iniziativa “Legiferare meglio”).

Risposte della Commissione – Raccomandazione 3

Raccomandazione 3 della Corte dei conti:
Potenziare la performance delle misure per la transizione verde, attraverso:

- (a) Correzione delle incoerenze nell'applicazione del principio DNSH ("non arrecare danno significativo").
- (b) Monitoraggio completo delle misure modificate fino al raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientali.

(a) Posizione della Commissione: NON ACCETTATA

Motivi:

- Il principio DNSH è stato applicato in modo coerente secondo le regole del RRF.
- Gli Stati membri hanno potuto scegliere l'approccio semplificato, se giustificato.
- In caso di dubbi, la Commissione ha richiesto chiarimenti e aggiunto condizioni specifiche.
- Controlli precedenti hanno validato il metodo di valutazione adottato.

(b) Posizione della Commissione: PARZIALMENTE ACCETTATA

Motivi:

- Solo il 5% delle misure analizzate risultava privo di traguardi di completamento.
- Il regolamento RRF non impone traguardi per tutte le misure.
- Obbligare a inserirli in ogni caso aumenterebbe la burocrazia.
- Tuttavia, la Commissione è disponibile a promuovere l'inserimento di traguardi, se opportuno e realizzabile.

Risposte della Commissione – Raccomandazione 4

Raccomandazione 4 della Corte dei conti:
Migliorare la rendicontazione delle spese per il clima nell'ambito del RRF:

- Raccogliere e pubblicare i dati sui costi effettivi delle misure climatiche.
- Confrontare tali dati con le stime presenti nei PNRR.
- Ricalcolare il contributo reale al target del 37% per l'azione climatica.

Posizione della Commissione: NON ACCETTATA

Motivi:

- Il regolamento RRF non autorizza la Commissione a richiedere o pubblicare i costi reali sostenuti dagli Stati membri.
- Le relazioni ufficiali si basano esclusivamente sulle stime contenute nei PNRR approvati.
- I dati effettivi sui costi sono raccolti solo per gli scopi delle obbligazioni verdi, non per la rendicontazione climatica dell'RRF.
- La Commissione non ha accesso né base giuridica per ricalcolare il contributo reale al target del 37%.

TRASPORTO INTERMODALE DELLE MERCI

Il cammino dell'UE verso la riduzione del trasporto merci su strada è ancora lungo

Relatrici: 703281 Laura Sorbi
698327 Sifen Bekele Adugna

Cosa si intende per trasporto intermodale?

Per trasporto intermodale si intende un sistema di trasporto che combina due o più modalità di trasporto (come nave, treno, camion, aereo..) per spostare merci da un punto all'altro, utilizzando unità di carico standardizzate (come container) senza doverle scaricare e ricaricare tra i vari mezzi. Questo sistema di trasporto riduce i costi, migliora l'efficienza e minimizza l'impatto ambientale.

Fonte: Corte dei conti europea.

Trasporto stradale

È il modo più flessibile per il trasporto merci in quanto:

- consente spostamento porta a porta
- è più veloce e accessibile di altri mezzi di trasporto (es: ferrovia e vie navigabili interne sono più lente e meno flessibili)

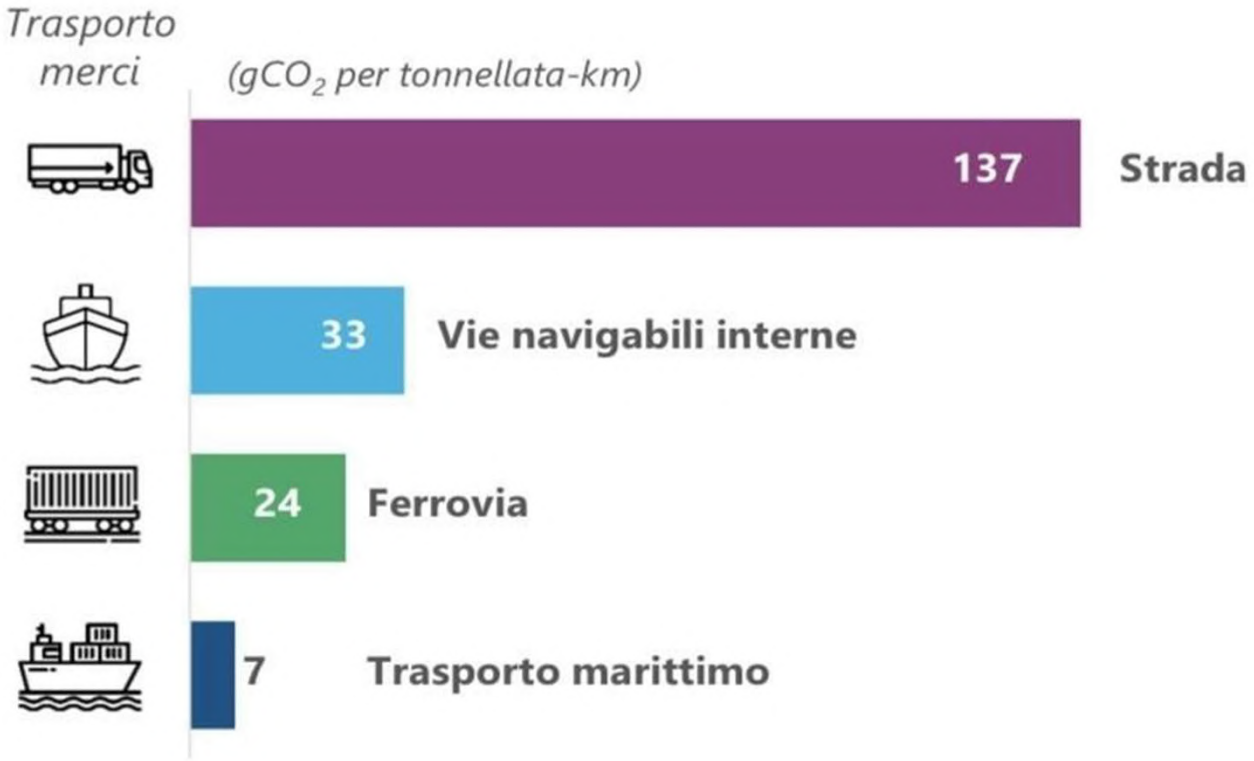
Presenta però degli svantaggi:

- vulnerabilità a traffico e ai ritardi (incidenti stradali, meteo..)
- limitata capacità di carico
- impatto ambientale
- costi elevati per lunghi tragitti

SFRUTTARE I PUNTI DI FORZA INTRINSECI DEI DIVERSI MODI DI TRASPORTO

Aumentare l'intermodalità per decarbonizzare i trasporti

- Il settore dei trasporti è responsabile di quasi ¼ delle emissioni di gas effetto serra in Europa e i ¾ di esso è imputabile al trasposto stradale.
- Per rendere il trasporto merci più rispettoso dell'ambiente ruolo chiave un maggior uso del sistema trasporto intermodale



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'Agenzia europea dell'ambiente al 2018.

2019: “GREEN DEAL EUROPEO” mira a ridurre emissioni di CO_2 e a promuovere il trasporto sostenibile. Questo include incentivi per l’uso di modalità intermodali che riducono l’impatto **ambientale, ad esempio incentivando l’uso delle ferrovie al posto del trasporto su strada**

2020: **STRATEGIA PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE E INTELLIGENTE** promuove il trasporto su rotaia e via navigazione **come alternative al trasporto stradale,** riducendo congestioni stradali e rafforzando la concorrenza tra le modalità di trasporto.

Rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)

L'obiettivo principale è garantire una connettività senza soluzione di continuità tra le diverse regioni, facilitando la mobilità merci e promuovendo la coesione economica, sociale e territoriale.

Obiettivo 2030: rete centrale, ovvero le connessioni più importanti tra i nodi principali, come nodi urbani, porti, aeroporti e punti di attraversamento delle frontiere.

Obiettivo 2050: rete globale, include tutte le altre infrastrutture di trasporto di importanza regionale e locale

Direttiva sui trasporti combinati del 1992

È l'unico atto legislativo dell'UE relativo al trasporto intermodale per favorire l'integrazione delle diverse modalità di trasporto, promuovendo lo sviluppo del trasporto combinato come alternativa al trasporto esclusivamente su strada.

La direttiva prevede incentivi normativi e finanziari (es: esenzione di tasse su veicoli per operazioni di trasporto combinato).

Altri atti normativi: Eurobollo (per regolare oneri imposti ai veicoli stradali)

Finanziamenti dell'UE per i progetti di infrastrutture intermodali

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo di Coesione (FC) possono essere utilizzati per finanziare infrastrutture intermodali a livello locale e regionale, contribuendo a integrare le reti di trasporto con quelle a livello europeo.

Il meccanismo per collegare l'Europa (MCE) gestito direttamente dalla Conmissione (DG MOVE) ha delegato l'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente (CINEA)

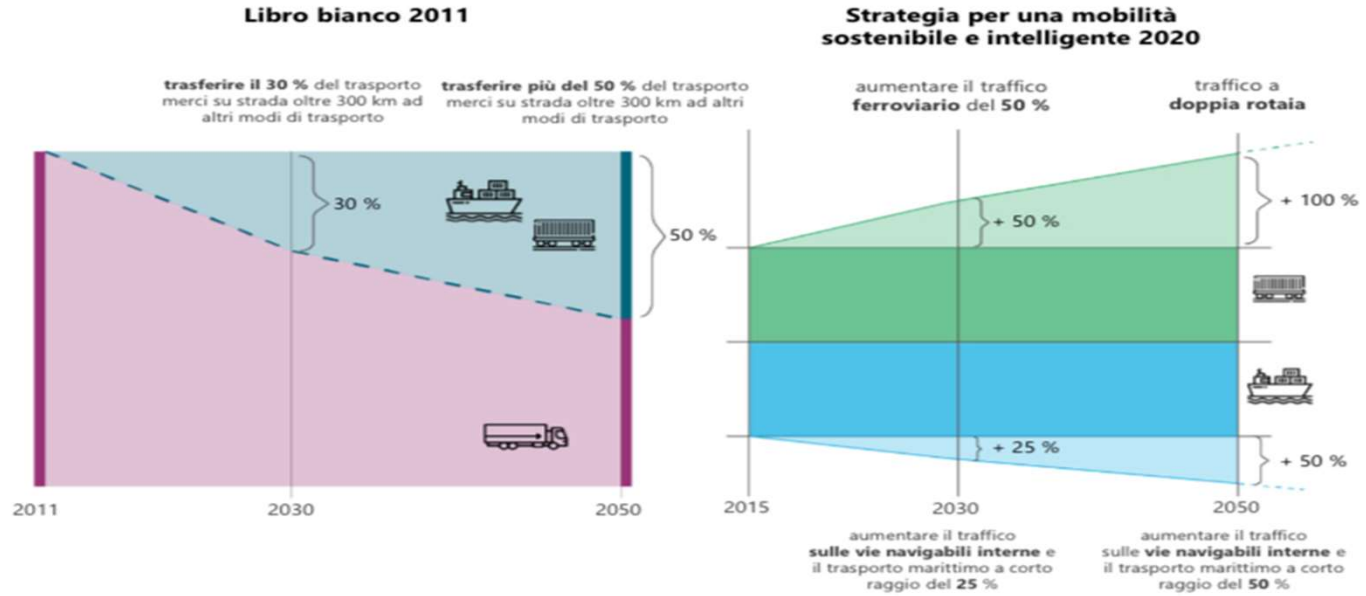
Obiettivi dell'audit

* Valutare l'efficacia del sostegno normativo e finanziario dell'UE

* Analizzare se gli obiettivi dell'UE sull'intermodalità siano ben concepiti e monitorati

* Ridurre il trasporto su strada in un contesto di decarbonizzazione e sostenibilità ambientale

Trasporto merci sostenibile in UE: problemi e obiettivi



Fonte: Corte dei conti europea.

Problemi

- Obiettivi irrealistici: Es. treni previsti 1.500 m, ma limite reale 740 m.
- Mancanza di investimenti: Servirebbero 100 miliardi €/anno (2021-2030).
- Monitoraggio assente: Difficile verificare progressi.

Cos'è il Libro Bianco 2011?
E' un documento ufficiale dell'UE che fissava obiettivi per rendere il trasporto merci più ecologico e che puntava a ridurre il traffico su strada e spostarlo su ferrovia e vie navigabili interne.

Obiettivi fissati
- +60% di trasporto ferroviario (2005-2030), +87% entro il 2050.
- Trasferire il 30% delle merci su strada (>300 km) alla ferrovia e ai fiumi entro il 2030, 50% entro il 2050.

La realtà (2010-2019)
- Il trasporto ferroviario è cresciuto solo dell'8%, molto meno del previsto.
- Il traffico su vie navigabili non ha avuto la crescita attesa.

Problemi principali
- Obiettivi troppo ottimistici e difficili da raggiungere.
- Gli Stati membri non hanno un piano comune e gli obiettivi UE non sono vincolanti.
- Servirebbero più investimenti in ferrovie e vie navigabili.

Obiettivi Nazionali vs. Obiettivi UE

Obiettivi nazionali più ambiziosi:

- Francia: aumento del trasporto merci su rotaia del 100% entro il 2030.
- Germania: 25% di merci su rotaia entro il 2030.
- Italia: 16,5% di trasporto merci su rotaia entro il 2030.
- Spagna: 10% di merci su rotaia entro il 2030.
- Paesi Bassi: obiettivi specifici per corridoi e trasporto intermodale.

Disallineamento tra UE e Stati membri:

- Obiettivi nazionali non sempre comparabili con quelli UE.
- Difficoltà nella valutazione da parte della Commissione UE dei progressi.

Ruolo della Commissione UE:

- Verifica parziale della coerenza tra politiche nazionali e obiettivi UE.
- Mancanza di monitoraggio completo e coeso delle strategie nazionali.

Esempio positivo:

Paesi Bassi: obiettivi specifici e misurabili per il trasporto intermodale, legati a infrastrutture nazionali.

Monitoraggio della Commissione sul Trasporto Intermodale

Fonti di monitoraggio:

-Eurostat raccoglie dati su modalità di trasporto.

- Cinque indicatori principali (tasso di unitizzazione e potenziale di trasferimento modale).

Problemi con gli indicatori:

- Difficoltà nel confronto tra modalità (es. tonnellate-km per ferroviario vs. tonnellate per marittimo).

- Direttiva sui trasporti combinati:

-Relazioni triennali richieste, ma pubblicate solo due volte (1997 e 2002), per mancanza di dati dagli Stati membri.

Iniziative della Commissione:

- Tentativi di rafforzare la raccolta dei dati non accolti positivamente dagli Stati membri (costi amministrativi).

- Studio di mercato (2015, aggiornato 2017):

-Evidenziato la scarsa qualità dei dati sul trasporto combinato, impedendo analisi accurate.

Problemi nel quadro giuridico dell'UE

Direttiva sui Trasporti Combinati (1992): Obsoleta e non aggiornata
-Proposte di Revisione: Ritirate a causa di emendamenti inefficaci
• Criticità principali:
- Soglia di 100 km per il tragitto non stradale
-Obbligo di documentazione cartacea
-Disparità tra gli Stati membri nelle normative

Progetti finanziati dall'UE:
- Aiuti di Stato non sfruttati adeguatamente per le infrastrutture intermodali
- Poca coerenza nelle politiche sugli aiuti per incentivare il trasferimento modale

Regime Marebonus (Italia)

Obiettivo:
Incentivare il trasporto marittimo per ridurre il traffico merci su strada.
Come funziona:
- Dal 2017, finanziamenti alle compagnie di navigazione per nuovi servizi.
- Fondi annui (2021–2026): 19,5 – 25 milioni €.
- Contributo: max 10 cent/€ per km stradale evitato per ogni unità trasportata (container, semirimorchio, veicolo).
- Richiesto un piano triennale, sostenuto da imprese clienti.

Obblighi per le compagnie:
- Trasferire parte della sovvenzione ai clienti:
- 70% per chi spedisce ≥ 150 unità/anno.
- 80% per chi spedisce ≥ 4.000 unità/anno.

Risultati (2019):
- 113.000 unità sottratte al trasporto stradale.
- Ridotto fino all'1% del traffico merci su strada (tonn/km).

Novità 2022 – Regolamento UE 2022/2586:
- Semplificazione delle regole sugli aiuti di Stato.
- Alcuni aiuti (es. Marebonus) esonerati dalla notifica preventiva alla Commissione Europea

Intermodalità UE: Problema e Analisi
Problema di fondo:
La rete infrastrutturale UE non è pronta per l'intermodalità (passaggio merci tra camion, treno, nave).
→ Ostacola il trasporto sostenibile.

Cosa serve per migliorare:
1. Terminali ben posizionati e accessibili
2. Efficienza di ogni mezzo di trasporto
3. Cambi rapidi in caso di problemi
4. Affidabilità per le imprese

Problemi attuali (Corte dei Conti UE):
- Informazioni carenti sui terminali (posizione, capacità, servizi)
- Il sito UE è poco utile: dati scarsi, non obbligatori
- Solo Germania e Paesi Bassi hanno mappe digitali efficaci
- La Commissione non ha visione completa della situazione

CONCLUSIONI

1) Efficacia insufficiente del sostegno UE al trasporto intermodale:

Il supporto normativo e finanziario dell'UE non ha garantito condizioni paritarie tra il trasporto intermodale e il trasporto stradale.

Ciò è dovuto a carenze nella progettazione e monitoraggio degli obiettivi e alla mancanza di normative coerenti.

2) Strategie non adeguate per l'intermodalità:

La Commissione non dispone di una strategia specifica per l'intermodalità, con obiettivi a lungo termine non realistici e non concordati tra gli Stati membri.

La mancanza di dati coerenti tra i paesi ostacola la valutazione dei progressi.

RACCOMANDAZIONI

1. **Fissare obiettivi di trasporto intermodale per i corridoi della rete centrale:**
   collaborare con gli Stati membri per stabilire obiettivi specifici e monitorare i progressi.
2. **Migliorare la competitività del trasporto intermodale:**
   aggiornare il quadro normativo per migliorare il trasporto ferroviario e combinato.
3. **Valutazione delle esigenze dei terminal intermodali:**
   coordinare gli Stati membri per una pianificazione efficace delle infrastrutture terminali.
4. **Integrare il potenziale di trasferimento modale nelle analisi costi-benefici:**
   includere il potenziale trasferimento modale nei progetti finanziati dall'UE per garantire una valutazione completa e sostenibile.

Grazie per l'attenzione