



CORTE DEI CONTI

66° CONVEGNO DI STUDI AMMINISTRATIVI

TRANSIZIONE ECOLOGICA, INNOVAZIONE DIGITALE

E INCLUSIONE SOCIALE:

LA REALIZZAZIONE DEL NEXT GENERATION EU

*16, 17, 18 settembre 2021*

*Villa Monastero, Varenna*

Introduzione di

Guido Carlino

Presidente della Corte dei conti



CORTE DEI CONTI

1. Desidero unirmi a coloro che mi hanno preceduto nel dare il mio caloroso benvenuto a tutti i presenti, convenuti qui, a Villa Monastero, per condividere insieme momenti di riflessione e di studio.

Dopo un lungo intervallo richiesto dalla situazione emergenziale, siamo di nuovo in presenza in questa sede, luogo di analisi scientifiche e trattazioni su tematiche di attualità e di cruciale interesse.

Saluto e ringrazio il Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana, e i rappresentanti della Provincia di Lecco e del Comune di Varenna, che ci ospitano da sempre con squisita affabilità nell'incantevole cornice di Villa Monastero, custode di autentiche gemme artistico-culturali.

Do il benvenuto al Giudice della Corte costituzionale, Daria de Pretis, al Primo Presidente della Corte suprema di Cassazione, Pietro Curzio, al Presidente del Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi e all'Avvocato generale dello Stato, Gabriella Palmieri Sandulli, autorevoli coordinatori delle tre sessioni e della tavola rotonda che chiuderà i lavori, moderata dalla giornalista Tiziana Panella, che ringrazio per la sua disponibilità.

Ringrazio i relatori di chiara fama che, con la loro indiscussa competenza, offriranno un prezioso contributo per il successo di questo evento.

La mia riconoscenza va al Comitato scientifico, per la stesura e per l'impostazione dei temi oggetto del Convegno, e alla direzione organizzativa, per il lavoro svolto con lodevole dedizione.

I tradizionali appuntamenti a Varenna tra istituzioni, accademici e operatori del diritto e del mondo economico, come sempre, riflettono le trasformazioni che, nel tempo, hanno toccato i diversi ambiti della scienza amministrativa, economica e giuscontabilistica.

Possiamo dire che quest'anno l'individuazione del tema, inteso a gettare uno sguardo più attento alla realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza in una chiave partecipativa e dinamica, fosse quasi obbligata.

Gli argomenti prescelti per la 66° edizione di questo Convegno, infatti, sono caratterizzati dalla loro significativa presenza nel dibattito sociale e politico, enfatizzato dalla costante attenzione dei *media*.

La chiave di volta dell'edizione di quest'anno è racchiusa nel concetto di "transizione", passaggio.

La transizione, nell'accezione ecologica che in questa sede intendiamo approfondire, è proprio uno dei tre pilastri, condivisi a livello europeo, intorno ai quali ruota il modello di sviluppo sostenibile, cui tendono le linee di intervento e le riforme previste dal PNRR, predisposto dall'Italia, nel rispetto dell'interesse pubblico e a garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del Paese.

Un pilastro, questo, che, unitamente alla digitalizzazione e innovazione e all'inclusione sociale, costituisce una risposta per contribuire al cosiddetto *Green Deal* europeo e, in particolare, all'obiettivo di fare dell'Unione europea il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050.

Nel corso del Convegno saranno approfondite le ripercussioni dello sviluppo sostenibile anche in materia di appalti, con riferimento alla valorizzazione di alcuni beni nell'ottica della tutela ambientale e sociale, senza trascurare i risvolti che ne derivano in seno alla giustizia amministrativa e contabile.

In questo frangente si è più che mai obbligati a offrire ai cittadini una pubblica amministrazione efficiente e servizi più aderenti alle loro richieste. Ciò comporta il più ampio coinvolgimento delle istituzioni e dell'apparato burocratico, realizzabile attraverso la semplificazione amministrativa e l'innovazione digitale.

In effetti, l'avvio di un processo di transizione digitale, nell'ambito della PA, è un elemento strategico necessario per far fronte all'emergenza sanitaria, che ha innescato l'attuale processo evolutivo ispirato alle migliori pratiche internazionali, e per migliorare le condizioni di vita e la qualità dei servizi da erogare ai cittadini.

La realizzazione degli obiettivi di inclusione sociale e crescita economica previsti dai programmi settoriali del Piano richiede il corretto utilizzo dei finanziamenti messi a disposizione dall'Unione europea e la Corte dei conti è coinvolta pienamente a garanzia di tale aspettativa.

In tale contesto, è necessario restare ancorati ai dettami della Costituzione che, nel rispetto del principio di uguaglianza, chiede di assicurare le pari opportunità.

Le misure di inclusione devono quindi tenere conto della necessità di superare le disuguaglianze, anche nel nuovo mercato del lavoro, e di intervenire con riforme a garanzia dei diritti fondamentali della persona e dell'equilibrio intergenerazionale.

Si tratta di porre attenzione alle prestazioni essenziali che lo Stato è chiamato a garantire, partendo dall'equilibrio di bilancio, requisito prioritario per realizzare l'equità generazionale, poiché manovre finanziarie squilibrate, che determinano un aumento del debito pubblico, possono compromettere le opportunità di crescita delle generazioni future.

La sostenibilità del debito pubblico non può prescindere dalla responsabilità delle istituzioni e di ogni cittadino, in base a regole ispirate ai criteri di solidarietà e di salvaguardia dell'ambiente.

Anche sotto tale profilo è necessario monitorare le risorse per un'efficiente politica di coesione, a tutela degli interessi territoriali e delle comunità.

Gli effetti benefici in termini di crescita economica delle iniziative previste dal PNRR potranno quindi consentire una stabile copertura per rientrare su sostenibili livelli di *deficit* e di debito.

2. La crisi si è abbattuta su un Paese già fragile sotto l'aspetto economico e sociale e su un territorio vulnerabile ai cambiamenti climatici e agli squilibri ambientali.

L'aumento delle persone sotto la soglia di povertà assoluta e del numero di giovani non impegnati negli studi, nel lavoro e nella formazione, inversamente proporzionale all'incremento del pil, a fronte di un debito pubblico che ha raggiunto il 160 per cento del pil stesso, non lascia spazio a ripensamenti sul compimento di quanto necessario per favorire il tasso di crescita strutturale dell'economia, per liberare risorse e per superare l'emergenza pandemica.

Il Piano è pensato per dare una risposta ai danni economici e sociali causati dalla pandemia in Europa, nel rispetto delle peculiarità di ciascuno Stato membro.

La sua realizzazione costituisce un passaggio cruciale nel processo di integrazione europea.

L'emergenza sanitaria ha contribuito ad accendere i riflettori su disuguaglianze e disparità da rimuovere, ma anche ad accrescere il senso di appartenenza a una collettività; un valore, quest'ultimo, che va custodito soprattutto da una pubblica amministrazione efficiente, sulla quale si misura l'efficacia dell'azione di Governo.

È infatti cruciale il ruolo delle amministrazioni nell'interpretare le specificità dei territori e nell'indirizzare efficacemente gli investimenti, per cogliere l'occasione di trasformare le risorse finanziarie in qualcosa di concreto e misurabile, che acceleri la transizione verso la sostenibilità sociale e ambientale.

In tal senso, sarà ancora più rilevante, nell'ambito dell'azione pubblica, il perseguimento della logica del "risultato" che costituisce il criterio in cui sono declinati i principi di imparzialità e di buon andamento fissati dall'art. 97 della "Carta fondamentale". E in tale ambito si inseriscono la missione e l'esperienza della Corte dei conti, che ormai da anni svolge il controllo sulla gestione, con particolare attenzione alla verifica dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa.

Rilevante è la portata dei provvedimenti che il programma comporta, ognuno dei quali rappresenta un segmento del rinnovamento che risponde, al di là dei singoli settori d'intervento, alle speranze e alle attese della collettività in uno sviluppo che crei benessere diffuso e non diseguale. È anche per questo che le tematiche qui proposte meritano le giornate di studio e gli approfondimenti ad esse appositamente dedicati.

Certo, la realizzazione della transizione ecologica richiede un disegno che tenga conto, oltre che dei potenziali impatti, sociali e ambientali, anche delle attività in grado di produrre un concreto miglioramento, secondo criteri legati alla necessità di mitigare gli effetti dannosi sul clima.

A tal fine, sono necessari interventi sul sistema infrastrutturale, sociale e digitale, soprattutto attraverso misure a supporto dei giovani, che riescano a incidere sulla vita e sull'economia dei territori e che garantiscano maggiore stabilità complessiva, in un favorevole contesto di equilibrio economico-finanziario.

Digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale sono, pertanto, priorità strategiche per il Paese. Costituiscono i principali nodi strutturali su cui intervenire per la trasformazione dei processi, dei prodotti e dei servizi, con il fine ultimo di far ripartire la crescita e migliorare la competitività dell'economia, la qualità del lavoro e la vita delle persone, tracciando le sfide che devono guidare la direzione e la qualità dello sviluppo dell'Italia, senza perdere mai di vista le esigenze della finanza pubblica.

Si tratta di un programma che prevede anche riforme volte a perfezionare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto, per accelerare la transizione ecologica e digitale e incrementare stabilmente l'equità territoriale e generazionale, l'efficienza e la competitività del Paese.

A tali obiettivi mira la riforma della pubblica amministrazione, grazie alla semplificazione e alla reingegnerizzazione digitale dei procedimenti, ma anche quella della giustizia, che interviene sul processo civile, penale e tributario con l'obiettivo di ridurre la durata dei giudizi e del carico arretrato, mediante il potenziamento del personale, di magistratura e amministrativo.

Le risorse del PNRR, infatti, verranno anche indirizzate a rafforzare e allargare le opportunità della gestione telematica delle procedure giudiziarie, già progressivamente introdotte dalla legislazione emergenziale.

Gli interventi normativi dovranno in ogni caso ispirarsi ai principi del giusto processo, anche alla luce dell'interpretazione della giurisprudenza costituzionale e della CEDU, che più volte si è soffermata sull'equilibrio tra la ragionevole durata dei processi e gli altri valori parimenti tutelati dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali per la protezione dei diritti umani, ispirate dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

L'efficienza della giustizia e la lotta alla corruzione si rivelano essenziali per un sistema economico competitivo, che incentivi gli investimenti e riesca a incrementare la fiducia delle imprese.

Nondimeno, proprio sul piano del corretto utilizzo delle risorse e della buona amministrazione, va evidenziata la mancata considerazione, in sede di conversione

del decreto-legge n. 77 del 2021, delle osservazioni formulate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nella memoria sul medesimo decreto n. 77 del 2001, indirizzata alle Commissioni riunite I e VIII della Camera dei deputati.

In particolare, suscita perplessità la proroga fino al 30 giugno 2023 delle disposizioni, in materia di responsabilità erariale, previste dall'articolo 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che limitano la responsabilità al dolo e alle condotte omissive gravemente colpose, con l'esclusione di quelle attive o commissive.

Occorre chiedersi se tali disposizioni siano coerenti con l'articolo 22 del regolamento (UE) 2021/241 (40° Considerando), che richiama il concetto di "sana gestione finanziaria", nei seguenti termini: *"L'attuazione del dispositivo dovrebbe essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficaci della frode, ivi compresi la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi"*.

A ben vedere, la limitazione della responsabilità per danno erariale appare non coerente con la nozione di azione amministrativa ispirata al principio del buon andamento e della legalità sostanziale e mal si concilia con quella desumibile dal diritto dell'Unione europea, che guarda alla tutela effettiva degli interessi finanziari comunitari nell'impiego efficiente delle risorse, anche attraverso meccanismi di responsabilizzazione del decisore.

Si pone dunque il problema dell'effettività e dell'efficacia degli strumenti di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sicché la limitazione dell'ambito della colpa grave, quale presupposto per la responsabilità erariale per gli interventi legati al PNRR non risulta in linea con il diritto dell'Unione Europea e con i valori espressi dalla Carta costituzionale agli articoli 3, 28, 81 e 97.

La nostra normativa, come modificata dai recenti interventi legislativi, non appare coerente nemmeno con la disciplina della responsabilità dei pubblici funzionari nella maggior parte dei Paesi membri dell'Unione, laddove, al di là delle specificità connesse alla giurisdizione e alle norme processuali, il funzionario

pubblico è responsabile per i danni cagionati all'amministrazione con dolo o colpa grave.

La disciplina europea sui controlli e sulla responsabilità finanziaria postulerebbe, semmai, normative nazionali di rafforzamento e non di compressione della responsabilità erariale in relazione all'impiego dei fondi di derivazione comunitaria.

Peraltro, la responsabilità amministrativa costituisce, come ha affermato la Corte costituzionale, ragione di stimolo e non di disincentivo della azione amministrativa, sicché la cosiddetta paura della firma, spesso impropriamente associata agli interventi della Corte dei conti, va in realtà addebitata ad altri fenomeni, quali la complessità normativa, la farraginosità dei procedimenti ovvero la inadeguata preparazione di taluni pubblici dipendenti.

È quindi auspicabile che, anziché sollevare dalla responsabilità erariale coloro che sono coinvolti nell'impiego delle risorse e nell'attuazione dei progetti e dei programmi di spesa, si pervenga al più presto a un corretto equilibrio tra le esigenze di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti e quelle di tutela delle finanze pubbliche, con una migliore e più puntuale disciplina della perimetrazione della colpa grave, che concordi con i fondamentali principi costituzionali e con il quadro normativo europeo.

3. L'assegnazione dei fondi previsti dal NGEU invertirà la storica posizione di contribuente netto da sempre detenuta dal nostro Paese nei confronti del bilancio comunitario.

Ciò è già in sé sufficiente a segnalare la necessità di un radicale miglioramento nella gestione della spesa a valere sulle risorse di provenienza europea.

Dovranno essere superate le tradizionali difficoltà nell'utilizzo dei fondi, a partire dalla scarsa capacità del loro impiego integrale, che la Corte dei conti ha potuto riscontrare nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo e giurisdizionali.



Inoltre, occorrerà migliorare la percezione della rilevanza dei finanziamenti assegnati che consentiranno di sciogliere i nodi di riforme necessarie per la ripartenza e la crescita del Paese.

Le risorse pubbliche sono preziose e limitate e, in un momento nel quale ogni Paese è impegnato nello sforzo di rilancio, vanno rivolte a iniziative e settori d'intervento che richiedono una spinta pubblica a sostegno sia della ripresa dalla pandemia, sia delle priorità a lungo termine da cui l'Unione europea non può prescindere.

L'esperienza della Corte dei conti nell'ambito dei controlli sui fondi europei evidenzia l'impegno ad assicurare l'efficienza della spesa e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi, scongiurando lo spreco di risorse pubbliche e, in radice, la possibile richiesta di restituzione degli importi (*claw-back*) da parte dell'Unione che, come è facile intuire, esporrebbe le finanze nazionali a conseguenze di rilevante gravità.

Le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del *Next Generation EU*, nell'ottica dell'affidabilità e della trasparenza, saranno analizzate e sottoposte a una vigilanza nazionale ed europea attenta, dettagliata e continuativa sul rispetto dei tempi e degli obiettivi socioeconomici concordati, a garanzia dell'integrale attuazione dei progetti finanziati e del corretto impiego delle risorse attribuite.

È richiesta la dimostrazione vincolante e sollecita del concreto risultato, cui il progetto e la relativa erogazione mirano, anche avvalendosi di adeguati indicatori. Un peculiare regime di condizionalità "aggravata", questo, che caratterizza la logica di puntuale e ritmata rendicontazione, che è propria dell'impianto del *Recovery*.

L'effettiva erogazione dei fondi del Piano per la ripresa è infatti condizionata dalla conferma del raggiungimento degli obiettivi legati ai progetti concordati ed effettivamente realizzati, in linea non solo con i risultati, ma anche con l'impatto richiesto.

4. La concreta attuazione della trasformazione da un sistema produttivo intensivo e non sostenibile a un modello che, invece, trova il proprio punto di forza nella sostenibilità ambientale, sociale ed economica, richiede strumenti di regolazione, meccanismi di incentivazione e di superamento del dissenso, nonché poteri sostitutivi.

Istituti, questi, previsti nel decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito dalla legge n. 108 del 29 luglio 2021, che definisce la *governance* e le regole di semplificazione, e nel decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021, convertito dalla legge n. 113 dello scorso 6 agosto, sul reclutamento di personale nella PA.

Tale quadro giuridico si inserisce anche nel solco di previsioni normative che mirano a superare il modello tradizionale per la realizzazione delle opere pubbliche mediante la messa in parallelo, e non sequenziale, delle fasi procedurali, con dimezzamento e contingentamento dei tempi e con la costituzione di poteri sostitutivi e di strutture chiamate ad accelerare le approvazioni e a dirimere i conflitti tra le amministrazioni, le quali sono stimolate a favorire sinergie, concertazioni e assunzioni di responsabilità.

La fase di concreta realizzazione degli interventi coinvolge le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati, che sono responsabili della relativa attuazione nel rispetto della normativa nazionale ed europea e del principio della sana gestione finanziaria.

La complessa architettura per l'attuazione degli interventi previsti dal PNRR, sotto il profilo istituzionale, amministrativo e funzionale, si riverbera anche sulle modalità di controllo, la cui attenzione è rivolta all'innesto delle nuove articolazioni strutturali e delle innovazioni procedurali sul tessuto amministrativo.

In tale prospettiva, la Corte dei conti, nel suo ruolo di presidio della legalità, di garante dell'equilibrio economico-finanziario dei bilanci e di stimolo all'efficientamento degli apparati e delle procedure, partecipa alle verifiche imparziali del raggiungimento dei risultati e alla costante informativa nei confronti dei competenti Organi rappresentativi.

Pur nell'attuale crisi pandemica ed economica, va sempre garantito il principio di legalità finanziaria e preservato, con opportuni bilanciamenti tra principi costituzionali, il percorso di convergenza verso gli obiettivi di risanamento dei conti imposti dalla normativa attuativa dei precetti costituzionali dell'equilibrio finanziario e della sostenibilità della finanza pubblica allargata.

Controlli contabili limitati, se non sospesi, come nel caso di talune misure emanate per sostenere nell'emergenza le autonomie locali, non solo mettono a rischio la stabilità finanziaria nel territorio, come emerge dai controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti, con conseguenti onerosi impatti sulla finanza pubblica e riduzione della qualità della spesa e delle garanzie costituzionali, ma potrebbero risultare non compatibili con l'ordinamento europeo sia sotto il versante della salvaguardia degli equilibri di bilancio, sia sotto quello della tutela dei creditori dell'amministrazione, sia, infine, sul piano dell'efficienza del controllo demandato alla Corte dei conti, che, anche in virtù dell'art. 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, è l'istituzione nazionale con specifica competenza sull'osservanza delle regole di bilancio.

Le diverse e specializzate funzioni intestate alla Corte, quale giudice della responsabilità contabile e del corretto ed efficiente impiego delle risorse, concorrono unitariamente ad assicurare il ruolo di garanzia nell'ordinamento e si rivelano in sintonia con l'orientamento al risultato contemplato dal diritto dell'Unione europea, che privilegia la coerenza e correttezza della condotta degli attori istituzionali e il conseguimento degli obiettivi di sistema.

Nell'ottica del controllo, i diversi strumenti di misurazione, pur rispondendo a differenti finalità, hanno il comune obiettivo della trasparenza del sistema e della verificabilità e misurabilità dei risultati, a garanzia della efficacia ed efficienza nella spendita di risorse pubbliche.

In base all'art. 22 del regolamento (UE) 2021/241, ispirato ai modelli di controllo dei fondi strutturali europei, la tutela degli interessi finanziari comunitari è affidata a una forma di controllo interno efficace ed efficiente.

Al riguardo, non può che rilevarsi la centralità del ruolo svolto dalla Corte dei conti nelle verifiche sui sistemi di controllo interno, previste dall'art. 3 della legge n.

90 del 1994 e valorizzate dai successivi interventi normativi. Ciò a riprova del sinergico raccordo tra i controlli interni, affidati all'autonomia normativa e amministrativa dei vari livelli di governo, e quelli esterni esercitati, in modo neutrale e indipendente, dalla magistratura contabile, con l'obiettivo di stimolare i necessari processi di autocorrezione.

Il ruolo rivestito dal sistema integrato dei controlli interni rappresenta, infatti, uno strumento ineludibile per conformare l'azione amministrativa ai principi di efficacia, efficienza ed economicità. Anche il sistema di *governance* del PNRR mira quindi, nel solco tracciato dai precedenti interventi normativi, a valorizzare, da un lato, la sana gestione e, dall'altro, l'efficienza dell'azione amministrativa, in modo che il perseguimento del corretto utilizzo delle risorse pubbliche si realizzi attraverso una logica di "risultato" e non di mero adempimento "formale", a beneficio di tutta la collettività.

Pertanto, al di là delle specifiche previsioni contenute nel decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito dalla legge n. 108 del 29 luglio 2021, il perseguimento degli obiettivi del PNRR e la verifica dell'effettiva concretizzazione dei programmi non possono prescindere dalla presenza del ricordato ciclo virtuoso e integrato dei controlli, quale sistema di verifiche in grado di monitorare le attività, di supportare le scelte, nonché di fornire, in tempo utile, le informazioni necessarie per l'eventuale correzione di rotta dell'azione amministrativa.

Il sistema di *governance* del PNRR lascia inoltre impregiudicate le ulteriori funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti, poiché gli atti, i contratti, i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR saranno sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile.

Viene, inoltre, espressamente richiamata la funzione di controllo sulla gestione, così come delineata dalla normativa vigente, pur con alcune modificazioni.

I parametri della legalità e della *performance*, necessari per accertare il raggiungimento del risultato previsto con l'erogazione della spesa in termini di

obiettivi, convivono nel nostro ordinamento nazionale ancor prima che in quello europeo.

Proprio nel rapporto fra i due ordinamenti, sul piano dei controlli, mi sembra interessante la previsione dell'art. 7, comma 7, del d.l. n. 77 del 2021 ove si prevede espressamente che il controllo della Corte dei conti *“si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”*.

In tale prospettiva rilevano, in particolare, i raccordi con la Corte dei conti europea che, in base all'art. 287 TFUE, controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese e accerta la *“sana gestione finanziaria”* dell'Unione e degli organismi da essa creati, riferendo *“su ogni caso di irregolarità”* al Parlamento europeo e al Consiglio.

L'effettività dei controlli implica la concreta realizzazione e la disponibilità, oltre che la piena condivisione, dei dati delle amministrazioni coinvolte nel PNRR e la loro accessibilità da parte della Corte. Tutto ciò nell'ottica di un impiego efficiente ed efficace delle risorse del PNRR anche a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Ogni Stato membro, pertanto, deve assicurare un'effettiva conformità dell'azione al diritto dell'Unione e a quello nazionale applicabile, nel rispetto del principio della sana gestione finanziaria, inteso alla prevenzione, all'individuazione e al contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interesse, nonché alla rimozione di potenziali casi di doppio finanziamento, provvedendo al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto.

5. Significativo è il coinvolgimento della Corte dei conti nei controlli sulla valutazione dei risultati ottenuti dalle amministrazioni cui è affidata la responsabilità dei programmi, sull'appropriato funzionamento degli apparati amministrativi e sull'efficiente impiego delle risorse, anche di derivazione europea, nel rispetto delle norme sull'equilibrio di bilancio e sulla sana gestione finanziaria.

L'articolazione della Corte dei conti a livello centrale e regionale le consente di vigilare, nell'esercizio delle proprie funzioni, su tutti gli enti e organismi, comprese le società pubbliche, che hanno un ruolo particolarmente importante nella realizzazione delle grandi opere e dei progetti del PNRR, in un'ottica di effettiva vicinanza del controllo alle sempre più complesse dinamiche dell'azione amministrativa.

6. In deroga a quanto previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994 e per far fronte tempestivamente alle criticità segnalate, la Corte dovrà riferire al Parlamento semestralmente sullo stato di attuazione del PNRR, nella duplice dimensione della gestione finanziaria e degli effetti sostanziali in termini di qualità dei servizi e delle prestazioni a cui le risorse pubbliche sono destinate.

L'esperienza di controllo sulla gestione, svolto anche "a valle" dei flussi finanziari di provenienza europea e basato sul monitoraggio costante e sulla rendicontazione dell'impiego delle risorse, configura un esame indipendente, obiettivo e affidabile, inteso ad appurare che il funzionamento di sistemi, di operazioni, di programmi, attività od organizzazioni sia conforme ai principi di economicità, efficienza ed efficacia.

Oltre a frenare casi di *mala gestio*, il controllo può generare margini di affinamento delle gestioni e favorire il migliore uso dei fondi derivanti dal *Recovery*, contribuendo efficacemente anche alla lotta alla corruzione.

I controlli, svolti anche in corso di esercizio e nelle fasi di attuazione e di esecuzione dei progetti, rispondono all'esigenza di affiancare all'accertamento dei profili di legittimità e di regolarità delle gestioni la verifica della corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi prestabiliti.

Le rilevazioni della Corte, difatti, hanno spesso chiarito gli elementi sintomatici delle criticità di gestione, quali i ritardi nell'erogazione di contributi, la mancata utilizzazione delle disponibilità finanziarie stanziata, gli scostamenti tra risultati e obiettivi, l'efficienza o meno delle strutture organizzative, nonché dei controlli interni e delle misure di prevenzione della corruzione, ponendo l'accento proprio

sulle gravi irregolarità gestionali ovvero sui rilevanti e ingiustificati ritardi nell'esecuzione dei programmi.

La tempestività di siffatto controllo, con una accentuata fase di contraddittorio e confronto diretto, stimola le amministrazioni interessate alla sollecita autocorrezione, riconducendo la propria azione nell'alveo della legalità e dell'efficiente gestione delle risorse stanziare, con finalità acceleratoria della "buona spesa", da realizzare in tempi congrui e su cui calibrare anche la responsabilità della dirigenza.

Il controllo concomitante, quale possibile modalità del controllo sulla gestione, si pone in sostanziale continuità con l'esperienza della Corte, intendendo corrispondere alla duplice esigenza di impedire e contrastare le irregolarità gestionali, che debbono essere "gravi", ovvero i ritardi nell'attuazione dei programmi, che debbono essere "rilevanti e ingiustificati".

Le notazioni più significative che la Corte formula "in qualsiasi momento" nei confronti delle amministrazioni controllate, unitamente ai rimedi adottati e alle problematiche rimaste irrisolte, sono raccolte in un documento trasmesso al Parlamento, alle amministrazioni interessate e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, alla luce e a sostegno del loro ruolo di indirizzo e coordinamento, specificamente riconosciuto anche dal citato decreto-legge n. 77 del 2021.

Viene così a rafforzarsi un'azione sinergica, svolta a tutela degli interessi pubblici, intesa ad assicurare che ogni settore della pubblica amministrazione risponda al modello costituzionale di apparato pubblico che opera sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza, irrinunciabili nel momento in cui occorre gestire le consistenti risorse del PNRR.

7. Il miglior utilizzo possibile delle risorse va favorito da un meditato ordine di priorità dei provvedimenti da adottare.

Superando la tradizionale impostazione per livelli di governo e di amministrazione, il *focus* del controllo viene dunque a incentrarsi non soltanto sui

profili soggettivi degli enti titolari delle gestioni, ma anche sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, in una prospettiva di lungo termine.

La vera condizione di sostenibilità sarà la crescita del potenziale produttivo del Paese.

È questo un approccio in grado di corrispondere unitariamente alle esigenze di corretta spendita delle risorse finanziarie pubbliche, evitando il protrarsi della spesa inutile e i ritardi ingiustificati nelle relative procedure destinate allo sviluppo e alla ripresa, nel rispetto della legalità e del concreto ottenimento dei risultati programmati.

Nella linea di continuità e innovazione che da sempre caratterizza il sistema ordinamentale dei controlli, lo sguardo va allargato verso le sinergie e le potenzialità derivanti dall'opportuno raccordo tra i controlli preventivi e sulla gestione e le funzioni dirette all'immediata e puntuale azione repressiva, finalizzata anche all'effettivo recupero delle somme ove si riscontrino profili di frode, sia a livello centrale che locale.

In tale prospettiva, le funzioni di controllo, come sempre avvenuto nella storia della nostra Istituzione, evolvono secondo il mutare delle priorità riconosciute dall'ordinamento.

8. Villa Monastero potrebbe definirsi un laboratorio di idee, di studi e progetti che entra nella cultura dell'agire e delle scelte quotidiane, rivolto a indicare alle istituzioni possibili direzioni lungo il sentiero segnato dalle politiche che hanno riflessi sui comportamenti di famiglie e imprese.

Occorre guardare al momento che stiamo vivendo come a una delicata fase di cambiamento culturale, che deve contagiare l'intero Paese, nella consapevolezza che il futuro si costruisce insieme.

In conclusione, "transizione" è la parola chiave del cambiamento che la pandemia ha palesato urgente e necessario, soprattutto per quanto riguarda la rimozione delle diseguaglianze e delle disparità.



Auspichiamo che l'apporto di questo Convegno costituisca una "tappa" significativa verso il "traguardo" dello sviluppo sostenibile, dell'inclusione e del progresso del Paese.

La Corte è pronta, come sua tradizione, a fare la sua parte in una prospettiva ormai finalmente europea, in armonia con le altre Istituzioni Superiori di controllo dell'Unione Europea e, in virtù del citato articolo 287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in coordinamento con la Corte dei conti europea.

Le funzioni della Corte dei conti, difatti, trovano un chiaro fondamento non soltanto nelle norme costituzionali, ma anche nell'ordinamento europeo, rispetto al quale essa si pone come giudice specializzato della legalità finanziaria e garante dell'equilibrio di bilancio e - ancor di più - come presidio di principi nodali espressamente fissati dalla Costituzione ed elaborati dalla Corte costituzionale: il buon andamento della Pubblica Amministrazione, l'effettività dei diritti sociali, che richiedono una congrua dotazione di risorse e il correlato controllo, l'equilibrio intergenerazionale, il bilancio come bene pubblico, la tutela di interessi adespoti, rimasti per molto tempo privi di un plesso magistratuale dedicato e di adeguati strumenti di difesa.

L'attuazione del PNRR non può prescindere da tali principi.