

# AUTONOMIE TERRITORIALI E CONTRIBUTO ALL'ATTUAZIONE DEL PNRR E DEI PIANI COMPLEMENTARI. IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI.

30 giugno - 1° luglio 2022

Sala Convegni Brenta - Palacampiglio  
Via Spinale n. 41 (lato cabinovia spinale)  
Madonna di Campiglio

Apertura del Convegno e Presidenza dei lavori

Guido Carlino

Presidente della Corte dei conti

Buon pomeriggio a tutti i presenti.

Rivolgo il mio saluto in particolare al Sindaco di Pinzolo, Michele Cereghini, al Sindaco di Tre Ville, Matteo Leonardi, al Presidente della Provincia autonoma di Trento, Maurizio Fugatti e al Commissario del Governo Gianfranco Bernabei, che ci ospitano, ancora una volta, in questa località ricca di fascino.

Consentitemi di esprimere un sincero apprezzamento agli organizzatori per aver realizzato questa importante occasione di studio, che intende rispondere all'esigenza di approfondire temi di grande attualità, riguardanti da vicino gli interessi economici e sociali delle comunità territoriali.

Nel corso del Convegno si confronteranno giuristi, esponenti del mondo accademico, delle istituzioni e della società civile, che ringrazio per i loro interventi, intesi a fornire, come illustrerò tra qualche minuto il Consigliere Pizziconi, utili elementi sul contributo delle autonomie locali all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

La sessione che oggi ho il privilegio di presiedere si concentra, in particolare, sul ruolo delle regioni, delle province e dei comuni di fronte alla difficile sfida del PNRR, volto alla ripresa economica del Paese, con un *focus* sulle questioni ancora aperte e sulle prospettive future.

1. I nostri conti pubblici, all'indomani dell'emergenza sanitaria che ha imposto all'intero Paese un necessario percorso di ripresa, si collocano in un contesto sociale ed economico inquieto e difficile, ma tendenzialmente determinato a perseguire un duraturo e sostenibile

sviluppo, in grado di rispondere alle aspettative delle comunità per il conseguimento di un benessere diffuso e non disuguale, inteso a superare anche le carenze territoriali, che alimentano squilibri economici e disparità sociali.

Inclusione sociale, insieme a digitalizzazione, innovazione e transizione ecologica, sono priorità strategiche per il Paese e costituiscono i principali nodi strutturali su cui intervenire, con il fine ultimo di far ripartire la crescita e di migliorare non solo la competitività dell'economia e la qualità del lavoro, ma anche la vita delle persone.

Sono obiettivi che vanno tuttavia necessariamente coniugati con le esigenze della finanza pubblica, ambito che coinvolge pienamente la Corte dei conti.

Grazie alle attribuzioni di controllo, giurisdizionali e consultive, la Corte, in posizione di neutralità e indipendenza, è impegnata a evitare comportamenti lesivi degli interessi finanziari pubblici e a verificare l'efficacia, la tempestività e l'efficienza dell'azione amministrativa, soprattutto nei settori strategici e trainanti, decisivi per favorire il rilancio economico e la conseguente riduzione dei divari sul territorio.

Un ruolo, quello della Corte, che nel garantire trasparenza, integrità e regolarità della gestione della spesa pubblica in favore dei cittadini e delle imprese, salvaguarda la correttezza dell'azione amministrativa e la coerenza dei comportamenti gestionali rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, assumendo così una funzione propulsiva per la ripresa del Paese.

L'azione della Corte contribuisce pertanto a rafforzare il grado di fiducia delle imprese e dei cittadini nel corretto funzionamento delle istituzioni, operando a difesa dei loro interessi economico-finanziari e a contrasto dei comportamenti illeciti, che pesano sul tessuto sociale ed economico, fino a costituire un freno agli investimenti e allo sviluppo.

L'attuazione del piano coordinato degli interventi pubblici programmati nel PNRR, che riguardano molto da vicino la collettività, deve ora fare i conti anche con la brusca frenata indotta da una combinazione di fattori, inaspriti dal conflitto scoppiato nel cuore dell'Europa, che vanno dalle strozzature dell'offerta alle spinte inflazionistiche, fino ai rialzi dei tassi finanziari: pressioni che hanno mutato l'intero scenario economico e sociale.

La tendenza, acuita dallo sconvolgimento bellico, al rialzo dei costi di produzione, con particolare riferimento a quelli energetici, richiama l'occorrenza di sollecitare linee di azione non solo utili a conciliare due obiettivi potenzialmente confliggenti, come la gestione del debito e il controllo dell'inflazione, ma volte anche ad assicurare l'equilibrio di bilancio e

l'equità sociale, in coerenza con il dovere di solidarietà che riguarda l'intera collettività nazionale.

Pur nel quadro di incertezza che si va delineando, la scelta di fondo del PNRR, di attuare un cambiamento radicale nella composizione della spesa pubblica, rappresenta comunque un'occasione unica di sviluppo, tanto più rilevante alla luce di uno scenario macroeconomico in cui crescono i rischi di rallentamento che le tensioni esogene provocate dal conflitto potranno avere sulla ripresa del Paese e sui conseguenti benèfici effetti sui conti pubblici.

È in questo nuovo contesto, infatti, che vanno a operare le regole del *New Generation EU*, intese a perseguire la realizzazione effettiva dei progetti pianificati, le cui fasi di attuazione, entro scadenze prefissate, sono seguite dall'Unione europea con rigorosa attenzione, imposta dalla specialità della strategia di finanziamento da essa elaborata che condiziona l'erogazione delle risorse finanziarie al raggiungimento degli obiettivi previsti con una logica di programmazione di risultato.

Uno strumento, questo, che necessita di un approccio "nuovo", non solo nella gestione ma anche nell'esercizio delle funzioni di controllo, intente a rilevare la puntualità e la correttezza degli adempimenti, sia in ordine ai requisiti richiesti, sia in relazione ai segmenti di realizzazione dei progetti.

Una spesa disutile o un utilizzo improprio degli aiuti comunitari implica uno spreco di risorse, oltre al rischio di dover ripagare debiti nei casi in cui non sia stato realizzato il ritorno atteso dell'investimento, gravando non solo sulla collettività attuale, ma anche sulle future generazioni.

E ciò al fine di evitare a ogni costo di innescare ulteriori spirali di crescita del debito pubblico nazionale per ripagare quello sovranazionale.

Si rivela fondamentale, pertanto, per il corretto impiego dei fondi disponibili, la costruzione di una relazione virtuosa tra amministrazioni centrali e territoriali e imprese, tutte coinvolti per il raggiungimento degli obiettivi, evitando di incorrere nelle conseguenze da mancato utilizzo o, peggio ancora, da illecita utilizzazione dei fondi nell'ambito del complessivo piano di ripresa e resilienza.

2. È innegabile il ruolo chiave svolto dalle strutture locali nella gestione dei progetti del piano, sia nella promozione e realizzazione delle infrastrutture che si rivelano un'ottima

opportunità per ridurre le disparità geografiche e favorire l'inclusione sociale, sia nella fornitura di servizi, favorita dalla maggiore vicinanza ai bisogni e dalla conoscenza delle esigenze dei cittadini.

Vanno tuttavia superati i diversi fattori che hanno scoraggiato finora i programmi di spesa più ambiziosi sul territorio: tra questi le difficoltà connesse alla normativa sui contratti pubblici e l'incertezza recata dai continui cambiamenti nelle regole di disciplina della finanza locale, a cui si aggiungono i limiti spesso evidenziati nella capacità di progettazione e realizzazione da parte degli enti locali.

Soprattutto negli ambiti caratterizzati, per esempio, da innovazioni digitali nei processi di produzione, la necessità di appropriate competenze e di capacità gestionale e amministrativa delle Amministrazioni locali, che hanno la responsabilità esecutiva di buona parte degli interventi, costituisce uno dei nodi fondamentali da sciogliere per centrare l'attuazione dell'intero Piano.

Pertanto, indispensabili si rivelano a questo scopo, oltre a un funzionale quadro regolamentare e a un efficace coordinamento tra livelli di governo, anche la disponibilità di strutture amministrative in grado di assistere e guidare i soggetti attuatori.

Sembrano andare in una direzione condivisibile, a questo proposito, i provvedimenti volti alla implementazione delle strutture amministrative, penalizzate dal *turn over* degli anni passati, al rafforzamento delle competenze del personale e alla digitalizzazione, che rappresentano assi di riforma importanti per l'attuazione dei progetti.

La programmazione da parte degli enti territoriali deve avvalersi di schemi organizzativi peculiari adattati alle realtà locali per rispondere più adeguatamente alle specifiche esigenze di ciascun territorio e alla natura dell'intervento.

Sono infatti le singole Amministrazioni locali a doversi occupare della realizzazione di molti interventi, della gestione efficace delle risorse e della partecipazione ai controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese ed è intestata anche a loro anche la responsabilità dell'avvio delle procedure di recupero e di restituzione delle risorse utilizzate in modo indebito, perché oggetto di frode o di doppio finanziamento pubblico.

La complessa trama di componenti ordinamentali, organizzative e funzionali per l'attuazione del piano impone tuttavia meccanismi di coordinamento, di controllo e di monitoraggio adeguati e tempestivi su tutto il territorio, che devono affiancare i soggetti attuatori nello svolgimento delle funzioni, in concomitanza della realizzazione dei

programmi e che devono orientarli, con sollecitudine, nei casi di ritardi, inefficienze o sviamento dagli obiettivi.

3. In questo contesto, in cui ogni istituzione è chiamata a fare la sua parte, trova naturale collocazione il ruolo della Corte dei conti che è preposta, con la sua struttura diffusa sul territorio, alla tutela della regolare e sana gestione delle risorse pubbliche, nazionali e comunitarie, e alla salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico.

La Corte dei conti è pronta a rispondere in modo efficace e sollecito alle nuove linee di controllo indicate dal legislatore sull'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie, che abbracciano un novero di parametri non limitato solo alla regolarità contabile, ma esteso anche alla economicità, efficacia ed efficienza, nel rispetto dei criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea.

La valutazione imparziale dell'attività amministrativa da parte della magistratura contabile punta i riflettori sul profilo della tempestività nella realizzazione dei diversi segmenti di gestione e su quello della qualità dei risultati conseguiti nell'attuazione dei programmi di spesa, evidenziando eventuali rischi di rallentamento nel processo attuativo.

Attraverso il controllo concomitante, indirizzato ai principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno dell'economia nel Paese, la Corte, in osservanza della normativa comunitaria e nazionale, opera in tempi "ravvicinati" rispetto alle fasi di svolgimento dell'attività gestionale e l'eventuale accertamento di gravi irregolarità rileva anche ai fini dell'accertamento delle differenti responsabilità disciplinate dal nostro ordinamento.

È evidente che per realizzare un disegno strategico in un periodo molto breve di soli cinque anni e in un contesto che impone azioni necessariamente corali c'è bisogno di sviluppare un proficuo dialogo istituzionale e un'efficace collaborazione, stringente e impegnativa, fra i diversi attori responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti, nel rispetto del contenimento dei tempi.

Questo insieme di passaggi restituisce il quadro di un processo attuativo scandito da molteplici elementi regolamentari, ripartizioni, accordi e linee guida, entro cui devono trovare collocazione i vincoli realizzativi.

L'azione di controllo della Corte, è bene ribadirlo, mira a supportare il lavoro di verifica dell'intero processo di attuazione, affiancandolo, integrandolo e rafforzandolo in tutti i momenti che lo connotano, dal coordinamento della gestione, al monitoraggio, alla rendicontazione e controllo richiesti alle Amministrazioni responsabili.

Nella costante attività di verifica dell'adeguato e corretto utilizzo delle risorse assegnate agli enti e del tempestivo conseguimento degli obiettivi programmati, anche le Sezioni della Corte dei conti, centrali e territoriali, operano con forti sinergie che, oltre a evitare duplicazioni, consentono di coprire un più ampio spettro di aree sensibili.

Il raccordo tra le Sezioni regionali e centrali permette all'attività di controllo di disporre di un quadro di elementi più completo sull'uso dei fondi impiegati per gli interventi sul territorio.

L'interazione tra controlli centrali e locali dell'Istituto sullo stato di avanzamento dei progetti, nei diversi *steps* intermedi, favorisce una valutazione d'insieme delle dinamiche attuative del Piano, che confluisce in relazioni rese al Parlamento, con cadenza semestrale, dalle Sezioni riunite.

Oltre a rilevare con immediatezza, in linea con la stringente tempistica prevista per l'attuazione del Piano, elementi sintomatici di criticità della gestione, quali mancata utilizzazione di fondi, ingiustificati ritardi e scostamenti dagli obiettivi, i controlli della Corte dei conti svolgono una funzione di supporto e di stimolo per le amministrazioni.

Quest'ultime dovranno dimostrare, dunque, di "saper spendere" e di farlo nel rispetto delle scadenze temporali programmate, utilizzando le indicazioni ricevute per ricondurre l'azione amministrativa nell'alveo della legalità e dell'efficienza con adeguate misure correttive, differenziate a seconda delle peculiari carenze e situazioni di crisi delle diverse aree territoriali e delle specifiche condizioni economiche e infrastrutturali locali.

I punti di forza e di fragilità espressi nelle diverse aree del Paese condizionano anche la misura in cui gli interventi vanno a impattare sul territorio e le conseguenti ricadute economiche e sociali degli investimenti considerati.

4. In conclusione, la declinazione territoriale della realizzazione del PNRR domina la scena.

Le risorse finanziarie disponibili da sole non sono sufficienti a determinare il successo degli interventi, ma, come vedremo nel corso dei lavori, la partita che si gioca per mettere

in moto al meglio gli ingenti finanziamenti del *New Generation EU* e tradurre le misure programmate in concrete realizzazioni richiede la sinergia funzionale tra tutti gli attori soprattutto sul territorio, partendo da solide basi di lavoro, esperienza e capacità progettuale.

In tale direzione va l'individuazione dei nuovi percorsi di collaborazione e condivisione di valori e responsabilità, in grado di motivare e guidare anche gli operatori economici disposti a cooperare per arrivare insieme al traguardo.

Passo ora la parola al Cons. Pizziconi che illustrerà gli argomenti che verranno trattati in queste giornate.