

IL CORRETTO IMPIEGO DELLE RISORSE COMUNITARIE TRA DISCREZIONALITÀ DELLE SCELTE E VINCOLI GIURIDICI

Salvatore Pilato (*)

Sommario: 1. *Il contesto generale delle riforme strutturali.* – 2. *Il programma delle riforme nel Pnrr.* – 3. *I rapporti finanziari con l’Unione europea. Il divario con le regioni meno sviluppate nell’utilizzazione dei fondi europei.* – 4. *Uno sguardo d’insieme sullo stato della finanza locale. Le diseguaglianze territoriali.* – 5. *Alcune considerazioni a chiusura: il coordinamento e la regia nella gestione del Pnrr, controllo e anticorruzione, il gap del Mezzogiorno.*

1. *Il contesto generale delle riforme strutturali*

La tempestiva soluzione delle questioni strategiche discendenti dalle complesse relazioni tra Etica, Finanza pubblica e benessere economico-sociale colloca in evidenza la centralità delle iniziative riformatrici, che risultano analiticamente richiamate nella struttura del Pnrr e delle sue misure di attuazione.

La fase di governo della finanza pubblica (2012-2017) contrassegnata, prima dalla c.d. “austerità pura” (*spending review, tagli-tetti e tasse*) e poi dall’“austerità espansiva” ha aggravato le debolezze strutturali delle amministrazioni, con particolare riferimento alle autonomie territoriali.

Dal rapporto sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti 2021 emerge la ripresa della capacità amministrativa nelle iniziative d’investimento, anche nel contesto della spesa in conto capitale degli enti locali, i quali – tuttavia – continuano a reclamare maggiore attenzione per la persistenza di gravi situazioni strutturali che inficiano il mantenimento e/o il recupero degli equilibri di bilancio.

Dall’analisi dei fenomeni di risposta dei comuni alla crisi pandemica emergono molte situazioni economico-finanziarie contraddistinte da tendenze e controtendenze, e da evoluzioni ed involuzioni in chiaroscuro, con variabili dipendenti in prevalenza dalle zone geografiche di appartenenza dell’ente territoriale.

Destano particolare allarme i dati statistici riferiti ai comuni in disavanzo finanziario e/o in procedura di riequilibrio o dissesto.

Il Pnrr ha mutato il quadro complessivo della finanza pubblica nazionale, nei diversi livelli di governo, imprimendo repentinamente una dinamica che spinge nella direzione del superamento dei regimi vincolistici, sin dal 2010-2012 orientati alla riqualificazione della spesa al fine del contenimento dei costi e degli oneri amministrativi di bilancio, per ridurre i disavanzi eccessivi e recuperare le condizioni di equilibrio.

Alle politiche di bilancio contrassegnate da interventi programmati per la realizzazione di riduzioni e risparmi sistematici di spesa (*revisione della qualità della spesa pubblica*) sono subentrate, progressivamente, le politiche di bilancio incentrate sull’incremento delle spese d’investimento (*ottimizzazione della spesa aggiuntiva ed incrementale*), da programmare ed impegnare tempestivamente secondo un’agenda temporale e un’architettura procedimentale di utilizzazione e di rendicontazione conforme ai regolamenti comunitari ed ai principi del bilancio Ue, dal quale provengono le ingenti risorse finanziarie destinate agli obiettivi di ripresa e di resilienza.

Dalla relazione annuale 2020 della Corte dei conti sui rapporti finanziari con l’Unione europea e sull’utilizzazione dei Fondi europei, emerge che l’Italia – collocata al quarto posto tra i maggiori contributori netti (l’ultimo saldo netto tra versamenti e accrediti è negativo per 5,6 mld) – è tra i maggiori beneficiari delle risorse provenienti dal NgUe. In termini di volumi finanziari, la cifra riservata è pari a 208,6 miliardi di euro, da utilizzare entro il 2026, per un totale di circa 35 miliardi l’anno (gli investimenti pubblici sono pari a circa 40 mld l’anno nell’ultimo quinquennio).

In tale contesto, contraddistinto da chiaroscuri e da tendenze e controtendenze, diviene fondamentale la riforma orizzontale della pubblica amministrazione e le due riforme abilitanti che riguardano la semplificazione e la concorrenza, sulle quali gravano questioni strutturali di matrice risalente nel tempo.

Infatti, rivoluzione tecnologica, meritocrazia della dirigenza, *performance* della produttività, misurazione dei risultati, efficienza dei controlli di gestione, trasparenza ed *accountability* in favore del cittadino, leale ed effettiva concorrenza negli appalti pubblici, soppressione degli enti inutili, rappresentano i temi tradizionali dei diversi percorsi di riforma amministrativa avviati e mai completati nel ventennio.

2. *Il programma delle riforme nel Pnrr*

Per la prima volta nella storia dell’Ue, il debito comune europeo finanzia un programma di ripresa *post* pandemia dei Paesi Ue con 750 miliardi di euro. L’Italia è impegnata con il Pnrr (Piano nazionale di ripresa e resilienza) a procedere entro una cornice temporale di medio termine (2021-2026) alla definizione di un complesso ed articolato

(*) Presidente della Sezione di controllo per la Regione Siciliana della Corte dei conti.

programma di riforme, tra le quali spiccano le missioni della Pubblica amministrazione, Giustizia, Semplificazione della legislazione, Concorrenza e Fisco, ciascuna associata da adeguati ed ingenti investimenti.

Le risorse provenienti dal NgEu (*Next Generation EU*) finanziano i piani di intervento presentati da ciascun Paese membro. Il Pnrr italiano, presentato alla Commissione il 30 aprile 2021 è stato approvato il 22 giugno u.s. Dopo l'adozione da parte del Consiglio europeo, all'Italia è riconosciuta un'anticipazione del 13% sulle risorse complessivamente destinate al nostro Paese.

L'Italia è la prima beneficiaria – in valore assoluto – delle risorse disponibili, previste ed assegnate dal NgEu nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Rrf), le quali sono pari a 191,5 miliardi: le sovvenzioni da non restituire ammontano a 68,90 miliardi (36%) i prestiti da restituire a 122,6 miliardi (64%). La dotazione complessiva del Pnrr è di 235,14 miliardi perché ai 191,50 si aggiungono 30,64 miliardi di risorse nazionali e 13 miliardi del programma *React-EU*, il pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa.

È fondamentale osservare che il contrasto delle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno non sono affidati a singoli interventi, ma sono obiettivi trasversali a tutte le componenti del Pnrr.

Il Mezzogiorno d'Italia costituisce oramai da tempi risalenti una questione europea. Il Sud Italia è il territorio arretrato più esteso e popoloso dell'Eurozona ed il suo rilancio non è più una questione di rilevanza nazionale. La debolezza strutturale del sistema produttivo del Mezzogiorno è evidente: da un dato al Sud vive un terzo degli italiani, ma si produce soltanto un quarto del prodotto nazionale lordo.

Dunque, il Pnrr costituisce un'occasione storica ed irripetibile per il Mezzogiorno al fine della ripresa del processo di convergenza con le aree più sviluppate del Paese, da realizzare con l'inversione della tendenza negativa della spesa pubblica per gli investimenti che nel decennio 2008-2018 si è più che dimezzata, passando da 21 a poco più di 10 miliardi nell'area del Mezzogiorno.

Pertanto, le n. 6 missioni incluse nel Pnrr perseguono obiettivi strategici, di natura trasversale sul superamento delle disuguaglianze territoriali e dell'occupazione giovanile:

- la missione 1 “*innovazione, competitività e cultura*” sostiene la transizione digitale del Paese e la modernizzazione della pubblica amministrazione, delle infrastrutture di comunicazione e del sistema produttivo ed investe nel rilancio di due settori-chiave per l'Italia (turismo e cultura) la dotazione di 40,73 miliardi;

- la missione 2 “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*” ha la finalità di realizzare la transizione verde ed ecologica dell'economia italiana, coerentemente con il *Green deal* europeo con la previsione d'interventi per l'agricoltura sostenibile e l'economia circolare e le iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico e la riforestazione, l'utilizzo efficiente dell'acqua e il miglioramento della qualità delle acque interne e marine, con la dotazione di 59,33 miliardi distribuita in quattro componenti (Economia circolare e agricoltura sostenibile, Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici, Tutela del territorio e della risorsa idrica);

- la missione 3 “*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*” ha l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale e di potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al Mezzogiorno, promuove la messa in sicurezza e il monitoraggio digitale di viadotti e ponti stradali nelle aree del territorio che presentano maggiori rischi e prevede investimenti per un sistema portuale competitivo e sostenibile dal punto di vista ambientale per sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee, nonché per valorizzare il ruolo dei porti del Mezzogiorno, con la dotazione di 25,13 miliardi distribuita in due componenti (Investimenti sulla rete ferroviaria; Intermodalità e logistica integrata);

- la missione 4 “*Istruzione e ricerca*” pone al centro i Giovani, affrontando uno dei temi strutturali più importanti per rilanciare la crescita potenziale, la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali del futuro, puntando a sostenere e garantire il diritto allo studio nonché il rafforzamento dei sistemi di ricerca e dei nuovi strumenti per il trasferimento tecnologico, con la dotazione di 30,88 miliardi distribuita in due componenti (Potenziamento dell'offerta di servizi di istruzione dagli asili alle Università; Dalla ricerca all'impresa);

- la missione 5 “*Inclusione e coesione*” è focalizzata sulle politiche attive del lavoro fino al sostegno all'imprenditoria femminile ed include le misure per rafforzare le infrastrutture sociali per le famiglie, le comunità e il terzo settore, inclusi gli interventi per la disabilità e per l'*housing* sociale, nonché gli interventi speciali per la coesione territoriale e gli investimenti per la Strategia nazionale per le aree interne e quelli per le Zone economiche speciali (1) e sui beni sequestrati e confiscati alla criminalità, con una dotazione di 19,81 miliardi distribuita in tre Componenti (Politiche per il lavoro; Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; Interventi speciali per la coesione territoriale);

- la missione 6 “*Salute*” fonda le premesse strategiche sul Servizio sanitario nazionale (Ssn) che garantisce ai cittadini prestazioni di qualità e un'elevata speranza di vita alla nascita con l'evidenza degli aspetti critici di natura strutturale aggravati dall'evento pandemico e la programmazione di un ampio raggio d'interventi destinati a migliorare le

(1) Le Zone economiche speciali (Zes) sono aree localizzate nel Mezzogiorno che beneficiano di una legislazione economica di vantaggio. Ad oggi sono state istituite le seguenti Zes: Regione Campania, Regione Calabria, Ionica interregionale nelle regioni Puglia e Basilicata adriatica, Interregionale nelle regioni Puglia e Molise, Sicilia occidentale, Sicilia orientale, Regione Abruzzo, è in fase finale l'istituzione della Zes Regione Sardegna.

dotazioni infrastrutturali e tecnologiche, a promuovere la ricerca e l'innovazione e allo sviluppo di competenze tecnico professionali, digitali e manageriali del personale sanitario, con una dotazione di 15,63 miliardi distribuita in due componenti (Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale; Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale).

Nell'architettura complessiva delle missioni e degli obiettivi, la riforma della pubblica amministrazione riprende la sua posizione nevralgica ed ineludibile, poiché costituisce da tempo una delle principali richieste della Commissione europea per rafforzare la competitività del Paese e la propensione delle imprese ad investire in Italia.

Dalla qualità delle amministrazioni pubbliche dipendono le prestazioni delle imprese e la stessa crescita economica, poiché l'efficienza della pubblica amministrazione consente di fornire strutturalmente beni e servizi pubblici adeguati ai cittadini ed al tessuto produttivo.

3. I rapporti finanziari con l'Unione europea. Il divario con le regioni meno sviluppate nell'utilizzazione dei fondi europei

Come già evidenziato, l'Italia è il Paese maggiore beneficiario delle risorse provenienti dal NgUe poiché in termini di volumi finanziari sarà destinataria di 208,6 miliardi di euro, da utilizzare entro il 2026, per un totale di circa 35 miliardi l'anno. Tale dato finanziario merita particolare considerazione, poiché gli investimenti pubblici sono pari a circa 40 miliardi l'anno nell'ultimo quinquennio.

Il regolamento Ue 2092/21 relativo a "un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione" ha confermato la specifica condizionalità relativa al principio di legalità ed allo stato di diritto, la quale costituisce – dunque – il parametro primario negli accertamenti da svolgere in sede di controllo sull'utilizzazione dei Fondi del NgEu.

Sui rapporti finanziari con l'Unione europea nell'esercizio 2020 giova rilevare che "il saldo netto tra versamenti e accrediti è stato negativo per 5,6 miliardi, ritornando a un valore più contenuto rispetto a quello del 2018 (-6,9 mld), e più in linea con gli importi degli anni precedenti. Ove ci si collochi in una logica di medio periodo, rappresentata dal settennio 2013-2019, il saldo netto cumulato è negativo per un ammontare di 36,38 miliardi. In tale periodo, l'Italia ha pertanto contribuito alle finanze dell'Europa con un saldo medio annuo di 5,2 miliardi. In termini di posizione relativa, l'Italia si è collocata al quarto posto tra i maggiori contributori netti, dopo Germania, Regno Unito e Francia, sia nel 2019 che nel medio periodo" (2).

Va tuttavia precisato che il "sacrificio finanziario" sostenuto (cioè la rinuncia alle risorse) in relazione alla partecipazione all'Unione non dà pienamente conto dei benefici complessivi che derivano, sul piano economico, dalla cooperazione europea, in termini di coesione, solidarietà e mercato. La dimensione dei benefici economici può essere meglio compresa attraverso il ricorso alla nozione di "valore aggiunto europeo", che lascia intravedere la maggior efficacia comparativa dell'intervento europeo rispetto ai risultati raggiungibili singolarmente da ciascuno Stato membro e rende chiara la prevalenza dei vantaggi collettivi sull'interesse nazionale percepito.

Tuttavia, sul piano delle conseguenze finanziarie a carico del bilancio nazionale, continuano a destare preoccupazione i dati relativi alle procedure di infrazione aperte contro l'Italia per violazione della normativa europea, in particolare per quanto concerne il recepimento non corretto di direttive e il recupero degli aiuti di Stato illegittimi. Le "seconde condanne" per mancata ottemperanza alle statuizioni di una prima sentenza della Corte di giustizia trascinano con sé un seguito di penali anche ingenti (pari a 752 mln circa alla data di chiusura della presente relazione), che sono destinate a protrarsi nel tempo finché non sarà posto rimedio all'infrazione accertata con la prima condanna.

Migliora, invece, il dato relativo al ritardo di recepimento delle direttive europee nell'ordinamento nazionale: il numero di procedure di infrazione pendenti per mancata trasposizione nei termini (12 infrazioni) risulta ormai da tre anni tra i meno elevati dei Paesi europei.

Con riferimento agli ultimi dati disponibili (2018), in valore assoluto, il nostro Paese ha il primato dell'Iva perduta (35,4 mld) a causa di frodi, evasione ed elusione. In termini relativi, la propensione a non versare l'imposta (rappresentata dalla quota del *gap* sul gettito teorico) diminuisce lievemente in rapporto al passato (scendendo dal 24,7% al 24,5%), a fronte di una media europea comunque attestata su valori ben più contenuti (11,0% del gettito teorico totale, a sua volta in calo rispetto all'11,5% segnalato per l'anno precedente).

Tale dato finanziario confluisce nelle valutazioni da svolgere sull'efficacia dei controlli di prevenzione finanziaria nel contrasto della corruzione e delle infiltrazioni criminali.

Nel contesto dei rapporti finanziari tra il nostro Paese e l'Unione europea, la Politica di coesione territoriale riveste un'importanza fondamentale, non soltanto per l'entità degli importi finanziari, ma anche perché obiettivo primario della politica di coesione è quello di ridurre il divario tra le varie aree dell'Unione, favorendo lo sviluppo di quelle più svantaggiate attraverso l'implementazione di azioni che abbiano come esito una crescita equilibrata e sostenibile degli Stati membri; per favorire tale crescita, l'Unione fornisce, attraverso i Fondi, la necessaria assistenza finanziaria.

Confermando una tendenza negativa oramai pluriennale, persistono, evidenti differenze nella effettività della capacità di spesa tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate: le prime, più strutturate, spendono meglio e molto

(2) V. Corte conti, Sez. contr. aff. com. e int., *Relazione sull'esercizio finanziario 2020*.

più delle seconde. La conseguenza è che le politiche di coesione rischiano di ampliare il divario di sviluppo tra le prime e le seconde, anziché ridurlo.

Infatti, le analisi condotte dalle sezioni regionali di controllo confermano una buona capacità di gestione dei Fondi, in termini sia di programmazione che di attuazione, da parte delle Regioni più sviluppate, mentre permangono ritardi nell'attuazione dei programmi da parte delle Regioni meno sviluppate.

4. *Uno sguardo d'insieme sullo stato della finanza locale. Le disuguaglianze territoriali*

I comuni sono stati gli enti territoriali protagonisti delle risposte amministrative alle emergenze ed ai bisogni generati dalla crisi pandemica. Nel comparto regioni-enti locali, le risorse straordinarie erogate in favore dei soli comuni tra il 2020 e il 2021 sono pari ad 11 miliardi di euro circa articolati in tre grandi ambiti: *a)* il c.d. Fondone *ex art.* 106 d.l. n. 34/2020 e art. 39 d.l. n. 104/2020, per l'insieme delle necessità derivanti dalla riduzione delle entrate e da maggiori oneri per spese emergenziali; *b)* il ristoro per le riduzioni fiscali stabilite dalla legge; *c)* il finanziamento di maggiori oneri di carattere specifico, dalla solidarietà alimentare, alla riapertura delle scuole, alle sanificazioni, oltre che i contributi a ripiano dei predissesti e dei disavanzi derivanti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 80/2021 (3).

L'effetto complessivo della crisi pandemica sugli enti locali non è oggi pienamente valutabile, in quanto dipendente in primo luogo dall'intensità e dalle modalità di sviluppo della ripresa economica in atto.

Le dinamiche degli investimenti, il peso del debito, i risultati di avanzo e disavanzo, gli equilibri correnti restituiscono un quadro complesso di un Paese che non ha pienamente avviato stabili percorsi di consolidamento e di sviluppo del governo locale.

Tuttavia, i segnali positivi di abbandono dell'impostazione restrittiva nel contenimento della spesa delle autonomie locali sono già visibili, in primo luogo sul versante degli investimenti.

Gli equilibri di bilancio e la capacità di spesa corrente evidenziano l'articolazione del comparto comunale in due macro aree: la maggioranza dei comuni, in prevalenza collocata nel Nord, mantiene avanzi di bilancio ed è soggetta in modo marginale al vincolo rappresentato dal Fondo crediti di dubbia esigibilità; la restante parte, fortemente concentrata tra gli enti del Sud e della Sicilia, ma anche in diverse aree del Centro, mostra tensioni finanziarie aggravate dall'entrata in vigore della nuova contabilità armonizzata.

Il superamento di questa dualità, che coinvolge anche medi e grandi enti del Centro-Nord, appartiene agli obiettivi del Pnrr; le differenze individuate sotto il profilo della finanza locale sono riscontrabili anche nella dotazione di servizi e nella vivibilità urbana.

I dati informativi consolidati e disponibili per gli anni 2019-2020 riguardano n. 7.739 su 7.914 comuni. Circa 2.000 comuni presentano una condizione di disequilibrio di parte corrente; per 1.300 enti il disavanzo supera il 2% degli accertamenti relativi alle entrate correnti ed emerge – quindi – un'indubbia difficoltà da affrontare, nel governo della finanza pubblica, con incisive misure finanziarie di sostegno.

Pur con differenti tassi di crescita e velocità, la ripresa degli investimenti locali investe ormai tutte le aree del Paese e vede coinvolto l'intero comparto, dagli enti di minori dimensioni ai comuni più grandi. Le città di maggiori dimensioni segnano il tasso di crescita più marcato (+15%), dopo aver particolarmente sofferto gli effetti delle manovre finanziarie intervenute negli anni della crisi economica, mentre il confronto per aree geografiche restituisce segnali molto positivi per il Centro-Nord.

Restano gravose le criticità che non consentono al comparto degli enti locali di caratterizzarsi con ulteriore efficacia come protagonista istituzionale nel rilancio degli investimenti pubblici, alla vigilia dell'avvio operativo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

La stagione dei tagli alle risorse è formalmente terminata nel 2015, tuttavia la stretta finanziaria di parte corrente è continuata nel 2021 sotto forma di crescenti accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità (Fcde), dovuti all'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile per la generalità degli enti.

Il passaggio all'armonizzazione contabile, il superamento del Patto di stabilità interno e il ritorno agli equilibri "ordinari" di bilancio impongono una rinnovata lettura circa l'impatto della manovra di finanza pubblica sui comuni. In particolare, nel confronto 2014-2020 è stato osservato l'inasprimento della stretta finanziaria per i comuni del Mezzogiorno, a fronte di un recupero di margini di manovrabilità a favore dei comuni settentrionali, abbastanza evidente prendendo in considerazione per singola area geografica la quota percentuale di comuni con avanzo disponibile. Al Nord solo il 4% dei comuni presenta una condizione di disavanzo, mentre al Centro e nel Mezzogiorno questa criticità investe rispettivamente il 31% e il 39% degli enti.

Concentrando lo sguardo sulle criticità finanziarie nel contesto del Mezzogiorno, nel corso del 2020 hanno attivato la procedura di riequilibrio finanziario o dichiarato il dissesto n. 55 comuni (28 procedure di riequilibrio, di cui 4 revocate, e 27 dissesti); resta quindi rilevante il fenomeno delle criticità finanziarie nonostante l'immissione nel sistema dei comuni di rilevanti risorse destinate a mitigare le difficoltà di bilancio. Si registra comunque una riduzione dei casi rispetto al 2019, in cui il fenomeno aveva interessato n. 81 comuni (34 dissesti e 47 riequilibri, di cui 4 revocati), anche

(3) V. Ifel, *La finanza comunale in sintesi*, 2021.

se, tenendo conto dell'impatto degli interventi normativi emergenziali intercorsi nel 2020, questa avrebbe dovuto essere, nelle attese, più consistente.

I sostegni finanziari provenienti dal bilancio dello Stato hanno prodotto l'effetto di tenere sotto controllo un fenomeno che, al rientro nella normalità, potrebbe riprendere con più ampia diffusione. Vi è, quindi, l'esigenza di prendere in considerazione interventi, anche di natura strutturale, nella materia delle criticità finanziarie. Segni incontrovertibili di una crisi diffusa, perdurante ed endogena sono manifesti nell'area geografica del Sud: Sicilia, Campania e Calabria detengono il primato delle procedure di riequilibrio finanziario e di dissesto, alcune di natura ciclica e sequenziale (4).

5. Alcune considerazioni a chiusura: il coordinamento e la regia nella gestione del Pnrr, controllo e anticorruzione, il gap del Mezzogiorno

Il sistema della *governance* sul Pnrr nel d.l. n. 77/2021 è incentrato sulla "Struttura di coordinamento centrale" presso il Ministero dell'economia e delle finanze, che presiede al controllo sull'attuazione del Piano, al suo monitoraggio e ai rapporti con la Commissione europea e sulla "Cabina di regia" istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di garantire il monitoraggio dell'avanzamento del Piano e il rafforzamento della cooperazione con il Partenariato economico, sociale e territoriale, e di proporre l'attivazione di poteri sostitutivi e le modifiche normative necessarie per attuare le misure del Piano.

Per il superamento delle diseguaglianze sociali e territoriali (5) nella fruizione dei servizi essenziali alla persona e nel sostegno dei processi di crescita economica il Pnrr assegna alle regioni dell'Italia meridionale una quota importante di risorse, pari a circa 82 miliardi, corrispondenti al 40% di tutte le risorse con una destinazione specifica rispetto ai territori, quota che rappresenta un'opportunità unica di sviluppo.

Per il controllo sull'attuazione del Pnrr è prevista l'attivazione di un Sistema unitario di monitoraggio presso il Ministero dell'economia per la rilevazione dei dati informativi di attuazione finanziaria e per la verifica dell'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale (*milestone* e *target*). Il sistema unitario "ReGiS" previsto dall'art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) è finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'art. 29 del regolamento (Ue) 241/2021 con riferimento alla raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati.

Nel sistema di *governance* appena delineato si inserisce il ruolo della Corte dei conti per la piena operatività del controllo concomitante *ex art. 22, c. 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76*, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, e del controllo di gestione *ex art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20*, come richiamato dall'art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021, con rinvio ai criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, par. 3, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue).

Da tale innovato assetto dei controlli esterni e dalla loro effettiva efficacia dipenderà la legalità finanziaria e l'integrità delle risorse provenienti dal Pnrr, il quale richiede la reale presenza di una *ethics infrastructure*, intesa nel modello europeo quale complesso delle istituzioni, dei meccanismi e dei sistemi per promuovere l'integrità e prevenire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche (6).

* * *

(4) M. Degni (a cura di), *IV rapporto Cà Foscari sui comuni 2021. La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Roma, Castelvechchi, 2021.

(5) "Per la nostra gente, il volto della Repubblica è quello che si presenta nella vita di tutti i giorni l'ospedale, il municipio, la scuola, il tribunale, il museo", Presidente Sergio Mattarella alle Camere, febbraio 2015.

(6) "Sono certo che l'onestà, l'intelligenza, il gusto del futuro prevarranno sulla corruzione, la stupidità, gli interessi costituiti", Presidente Mario Draghi, Camera dei deputati, aprile 2021.