

## **LE RISORSE DEL PNRR E L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DELLA CORTE DEI CONTI: L'ESERCIZIO TERRITORIALE E LA FUNZIONE DI NOMOFILACHIA**

*Gabriele Fava (\*)*

Nella verifica del corretto e proficuo utilizzo delle ingenti risorse messe a disposizione per attuare i programmi del Pnrr, la Corte dei conti è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale, previsto anche dalla normativa emergenziale. Le plurime funzioni attribuite alla Corte dei conti a garanzia dei pubblici interessi finanziari della collettività e l'articolazione territoriale le permettono di avere una visione ampia e privilegiata sull'attività delle amministrazioni centrali e locali, così da rappresentare, anche in una prospettiva di prevenzione, un presidio per promuovere la legalità finanziaria e perseguire gli obiettivi di prevenzione.

A tale proposito la Corte costituzionale e la Corte dei conti ultimamente hanno sottolineato, frequentemente, il valore di bene pubblico che va riconosciuto al bilancio, quale strumento di certezza delle scelte in materia economica e finanziaria e di orientamento verso il soddisfacimento degli interessi della comunità, nel bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie, sempre per il perseguimento delle finalità pubbliche.

Infatti, come sottolineato anche nelle relazioni svolte negli scorsi anni dalla Corte dei conti, la legalità finanziaria è presupposto indefettibile per promuovere l'eguaglianza sostanziale e l'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, poiché solo un uso corretto ed efficace delle risorse pubbliche può assicurare soddisfacenti livelli di qualità e quantità delle prestazioni dei servizi necessari per soddisfare i diritti sociali, primo fra tutti quello alla salute.

Nel descritto contesto, ad esempio, si pone proprio la delibera n. 272/2021, con la quale il Consiglio di presidenza della Corte ha tempestivamente ed efficacemente disciplinato lo svolgimento del cosiddetto controllo concomitante, da svolgersi sui principali piani, programmi e progetti relativi a interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, tra i quali proprio il Pnrr.

Una delle novità portate dalla legislazione emergenziale è che sullo stato di attuazione del Pnrr la Corte dovrà riferire al Parlamento, non annualmente, su gestioni concluse, come normalmente disposto dalla precedente normativa, ma semestralmente e anche su attività ancora in corso di svolgimento, tenendo presente che i fondi verranno erogati sulla base dei progetti effettivamente realizzati, in linea con l'impatto richiesto, oltre che con i risultati, affinché producano efficace ed immediato stimolo anche all'autocorrezione delle amministrazioni controllate, riconducendo la loro azione nell'alveo della legalità e dell'efficiente gestione delle risorse.

L'azione di contrasto ai fenomeni di dispersione e spreco delle risorse pubbliche è svolta anche attraverso la funzione giurisdizionale in materia di responsabilità amministrativa, incentrata sul dolo e colpa grave, quali criteri di valutazione delle esigibilità degli standard di diligenza ritenuti dalla Corte costituzionale adeguati punti di equilibrio tra la funzione di stimolo e quella di deterrenza per l'azione amministrativa.

Va, tuttavia, evidenziato che limitazioni o esclusioni della responsabilità per colpa grave, come quelle di recente introdotte dalla legislazione emergenziale, potrebbero portare, già nell'immediato, al rischio concreto di una complessiva diminuzione dell'attenzione dell'azione amministrativa, diretta alla gestione oculata del danaro pubblico. È, quindi, sentita da parte della Corte dei conti l'esigenza di assicurare un'adeguata tutela delle risorse rese disponibili dal Pnrr, in coerenza sia coi principi posti dagli artt. 81 e 97 della Costituzione, sia con i principi di effettività, equivalenza e leale cooperazione dell'ordinamento dell'Unione europea, in un'ottica di progressivo adeguamento alle esigenze di rinnovamento e ammodernamento dell'azione amministrativa, protesa al corretto riavvio del Paese.

Il lungo protrarsi dell'emergenza sanitaria, manifestata sin dai primi mesi del 2020, ha comportato che gran parte della legislazione emanata nello scorso anno sia stata diretta, non solo a dettare ulteriori disposizioni tese al contenimento dei rischi di ulteriori diffondersi di contagi, ma, anche, a fronteggiare gli effetti economici della pandemia, approvando programmi di investimento, con varie rimodulazioni del Pnrr e promuovendo una maggiore efficienza e celerità dell'azione amministrativa; prevedendo, in detti ambiti, l'intervento della Corte dei conti nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali per garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità nella gestione delle risorse del Pnrr e non solo dei fondi complementari al Pnrr, in considerazione, anche, dei criteri fissati dai conti europei.

Va ribadito che, sebbene le richieste di parere siano solitamente originate da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, l'ausilio consultivo della magistratura contabile può essere dato solo ed esclusivamente sulla corretta interpretazione dei principi, delle norme e degli istituti riguardanti la contabilità pubblica, come sopra evidenziato, è preclusa qualsiasi forma di coamministrazione o di cogestione, in quanto incompatibili con la posizione di neutralità, indipendenza e imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale.

Circa la funzione nomofilattica svolta dalle Sezioni riunite in sede consultiva, in relazione all'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo, si osserva che nell'attuale quadro ordinamentale la c.d.

---

(\*) Giuslavorista, componente del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e presidente dell'Osservatorio per le risorse pubbliche.

nomofiliachia del controllo, e in particolare dell'attività consultiva, poggia sull'art. 17, c. 31, del d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni dalla l. n. 102/2009, nonché sull'art. 6, c. 4, del d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 213/2009, che stabiliscono i rispettivi ambiti di competenza tra le Sezioni riunite in sede di controllo e la Sezione delle autonomie.

La Sezione delle autonomie, passaggio molto importante a mio avviso, è espressione delle sezioni regionali di controllo, in quanto delibera con la partecipazione di tutti i presidenti di queste ultime, e le norme prevedono, espressamente, l'obbligo conformativo da parte delle sezioni territoriali alle pronunce di orientamento da essa adottate e ai principi di diritto enunciati.

È la l. n. 116/2014 a prevedere che, testualmente, al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibere di orientamento alla quale le sezioni regionali di controllo si conformano, resta salva sempre l'applicazione art. 17, c. 31, del d.l. 78 citato, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, o qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle sezioni centrali di controllo.

L'ampliamento delle funzioni consultive della Corte è riferito alla possibilità di rendere pareri in relazione alle sole risorse stanziati dal Pnrr e ai fondi complementari del Pnrr, e per la funzione da esercitarsi in sede territoriale, mantenendo ristretto l'oggetto dell'applicabilità alla materia della contabilità.

Concludo ricordando come, nel recente passato, la Corte dei conti si è mostrata sempre pronta a modificare le modalità dell'esercizio delle proprie funzioni, previste dalla Costituzione, senza mai attestarsi su posizioni di rigida conservazione dell'assetto esistente. Va ribadito, oltremodo, l'impegno di tutto l'istituto a svolgere il ruolo che l'ordinamento gli affida e gli affiderà, nel proposito di assicurare una gestione oculata del danaro pubblico, confermando la propria capacità di evoluzione e adeguamento alle mutate esigenze, anche correlate alle diverse e nuove conformazioni dell'attività amministrativa.

\* \* \*