

Saluto e ringrazio tutti i presenti.

Rivolgo un particolare ringraziamento al Magnifico Rettore, professor Franco Anelli, che ci ospita in questa prestigiosa Università.

Il mio cordiale saluto va a coloro che interverranno sui molteplici aspetti, anche problematici, che l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e i necessari relativi controlli recano con sé.

Grazie a tutti coloro che hanno contribuito a organizzare queste due intense giornate di dibattito, che offriranno l'occasione di scambiare idee ed esperienze tra personalità provenienti da contesti diversi, per approfondire profili di attualità e di rilievo per il delicato ruolo di garanzia rivestito dalla Corte dei conti a tutela della legalità e della buona e corretta gestione delle risorse collettive, nazionali e unionali.

Sono aspetti, questi, che la magistratura contabile è chiamata a presidiare, assicurando la complementarità fra l'attività di controllo e quella giurisdizionale, esercitate in sinergia, fin dalla costituzione della Corte dei conti avvenuta oltre 160 anni fa.

\*\*\*\*\*

Se guardiamo al PNRR come a uno strumento che apre a prospettive di sviluppo sostenibile, di inclusione sociale nonché di riequilibrio e coesione territoriale e ambientale, è naturale puntare su investimenti, infrastrutture e innovazione.

È evidente che da riforme e investimenti non possano che discendere il rafforzamento della sostenibilità del debito pubblico, da ridurre in modo realistico e graduale, e la promozione di uno sviluppo inclusivo, capace di soddisfare i bisogni della generazione presente senza compromettere quelli delle generazioni future.

Sono note le incertezze che tuttora caratterizzano il panorama geopolitico e le dinamiche del quadro economico internazionale che, oltre a condizionare le scelte delle famiglie e delle imprese, conducono i vari livelli di governo, ciascuno per le proprie competenze, a ripensare e ad affrontare le questioni relative al corretto utilizzo delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea per il rilancio dell'economia del Paese.

\*\*\*\*\*

Il corretto utilizzo delle risorse, tuttavia, non deve essere disgiunto da un adeguato sistema di controlli.

Da un lato l'Unione europea ha avviato questo straordinario strumento di ripresa economica, dall'altro i cittadini chiedono trasparenza sui costi delle opere, sui tempi e sulle modalità della loro realizzazione.

A tali legittime attese la Corte dei conti risponde con un sistema di controlli posti a garanzia della corretta, responsabile e sana gestione del pubblico denaro, della tempestività e della qualità dei risultati conseguiti con criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Sistema, questo, che non può prescindere da un altrettanto efficiente controllo giurisdizionale, a tutela della sana e corretta gestione delle finanze pubbliche nazionali e unionali.

L'area dei controlli assegnati alla nostra magistratura si è evoluta, nel corso del tempo, assumendo sempre più una funzione di stimolo dell'azione amministrativa, che viene incoraggiata ad avviare processi di autocorrezione, che solo all'Amministrazione competono, innescando le opportune misure in grado di rimediare e superare le criticità accertate.

Segnalando dove intervenire, gli esiti dei controlli rappresentano anche per le assemblee legislative un'opportunità per valutare ed eventualmente migliorare ambiti ed efficacia delle politiche pubbliche e dei propri poteri di indirizzo.

Negli ultimi anni il legislatore ha inteso garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, rafforzando i modelli di controllo che, con tempi e modalità più immediati e stringenti, accompagnano le amministrazioni nelle fasi dei vari interventi, al fine di rilevare criticità e deviazioni da obiettivi, procedure o tempistica, stabiliti dalle norme nazionali e comunitarie.

Nel contesto delle misure a sostegno dell'economia intese a fronteggiare le conseguenze dell'emergenza epidemiologica, il legislatore nazionale è intervenuto nella materia del controllo della Corte dei conti con due distinte previsioni normative:

- l'una riguardante il controllo concomitante, previsto dall'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che richiama il modello di controllo di cui all'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15;

- l'altra concernente il controllo sulla gestione circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR, previsto dall'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

Per chiarire i punti di collegamento e di distinzione tra tali modalità di controllo, è opportuno il richiamo alla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 29/2009/CONTR, recante *"Aspetti applicativi dell'art. 11, comma 2 e 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15, per quanto riguarda il controllo sulle Amministrazioni statali"*.

Veniva evidenziato, in questo atto, che le norme del 2009 sul controllo concomitante si inserivano nel "solco tracciato dalle disposizioni generali sul controllo" riconducibili alla legge n. 20 del 1994, pur ponendo in luce che il carattere distintivo del controllo di cui alla legge n. 15 del 2009 risiede nel fatto di svolgersi su gestioni non ancora concluse, in ordine alle quali sono possibili, proprio per la "prossimità" dell'attività di controllo all'attività di gestione, interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l'interruzione, di situazioni potenzialmente illegittime o pregiudizievoli.

Diversi sono anche gli esiti del controllo: questi, in base alla legge n. 15 del 2009, si possono tradurre nella sospensione, da parte dell'Amministrazione, dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa o nell'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti al buon andamento dell'azione amministrativa.

In tale contesto, l'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020 n. 76, convertito con la legge 11 settembre 2020 n. 120, ha previsto che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo e delle Commissioni parlamentari, eserciti il controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale a seguito della pandemia. In sintesi, il fine del controllo concomitante, nella *ratio* sottesa all'art. 22 del d.l. 76/2020, è quello di svolgere una funzione propulsiva degli investimenti pubblici, stimolando percorsi autocorrettivi da parte delle amministrazioni.

Dal punto di vista organizzativo, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, con deliberazione n. 272 del 10 novembre 2021, ha assegnato tale compito a un Collegio istituito presso la Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni

dello Stato, prevedendo che lo stesso concorresse anche all'espletamento dei controlli sull'attuazione del PNRR. Ciò, sia perché il PNRR costituisce il principale piano di rilancio dell'economia nazionale, sia perché tale modalità di controllo rappresenta una declinazione dell'ordinario controllo sulla gestione (previsto per il PNRR dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77), che può essere esercitato anche in corso di esercizio. Attribuzioni, queste, che in sede regionale sono state rimesse alle Sezioni regionali di controllo.

Le pronunce del Collegio hanno ovviamente rilevanza ai soli fini "nazionali", restando del tutto impregiudicati la *governance* sul PNRR e i rapporti con l'Unione europea. L'art. 22 prevede infatti che, in caso di accertamento di "gravi ritardi o gravi irregolarità gestionali", la deliberazione debba essere trasmessa all'amministrazione competente "ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Spetta soltanto all'amministrazione, quindi, la decisione, del tutto discrezionale, circa l'adozione delle misure conseguenziali.

Detto ciò, mi limito a evidenziare che dall'avvio dell'operatività, febbraio 2022, ad oggi, il Collegio del controllo concomitante ha approvato n. 48 deliberazioni, di cui soltanto una tramessa all'amministrazione ai fini della responsabilità dirigenziale.

\*\*\*\*\*

Sono noti a tutti i contenuti degli emendamenti presentati in sede di conversione del d.l. n. 44/2023, che hanno interessato sia l'ambito dei controlli sia la funzione giurisdizionale. Sui loro effetti la Corte dei conti ha già manifestato osservazioni di natura tecnica, in occasione di un'audizione informale tenutasi dinanzi alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Lavoro della Camera dei deputati.

In questa sede, oltre a rinviare alle osservazioni formulate nell'audizione parlamentare, mi limito a rilevare che il controllo della Corte dei conti sull'attuazione del PNRR, pur nell'ipotesi di approvazione definitiva degli emendamenti in questione, continuerà a essere proficuamente esercitato, anche in corso di esercizio, con le modalità di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994 (richiamato dall'art. 7, comma 7, del d.l. n. 77/2021) e, dunque, mediante il c.d. controllo sulla gestione.

Tale controllo, garantito dall'art. 100 della Costituzione e come tale non comprimibile, è finalizzato alla verifica della legittimità e della regolarità delle

gestioni, anche ai fini del referto semestrale al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

\*\*\*\*\*

Riguardo alla proroga della vigenza dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020, non posso che ribadire quanto già affermato in altre occasioni.

Le notevoli dimensioni dei flussi finanziari appostati per l'attuazione del PNRR possono rivelarsi molto vulnerabili alle frodi, alla corruzione e alle infiltrazioni della criminalità organizzata.

In tale contesto, i funzionari pubblici si trovano a operare in un sistema normativo e organizzativo complesso, che rende complicato il lavoro degli amministratori. A ciò si aggiunge il sottodimensionamento degli organici e la necessità di una formazione permanente, che sovente difetta.

Per scoraggiare e contrastare efficacemente le molte tipologie di *mala gestio* bisogna puntare su un quadro normativo certo e stabile, che agevoli i controlli, soprattutto dei momenti dell'azione amministrativa più esposti a situazioni di rischio e che garantisca la trasparenza dei processi decisionali. Dove c'è scarsa trasparenza e confusione normativa è infatti più facile che si annidino condotte illecite, frodi o gestioni contabili irregolari.

È da tutti questi fattori, organizzativi e normativi, che, a mio avviso, potrebbe generarsi la cosiddetta "paura della firma" e certamente non dalla prospettiva della responsabilità amministrativa, cui si intende far fronte mediante l'ulteriore proroga, sino a giugno del 2024, del c.d. scudo erariale, ossia della limitazione della responsabilità amministrativa alle sole condotte dolose e a quelle gravemente colpose caratterizzate da omissione (inerzia), con esclusione quindi delle condotte attive gravemente colpose.

La magistratura contabile ha avuto modo di segnalare ripetutamente, negli ultimi tre anni, i rischi che ne derivano.

Sul tema, va richiamata la giurisprudenza costituzionale, secondo cui le proroghe devono riguardare un periodo breve ed essenziale (Corte cost. n. 128/2021).

In tale prospettiva, secondo i principi affermati dalla Consulta, l'ulteriore reiterazione della disciplina derogatoria non si giustificerebbe più con la

straordinarietà delle contingenze, limitando, da un lato, il diritto d'azione giudiziaria (art. 24, Cost.) e, dall'altro, la garanzia del corretto e diligente adempimento di quegli obblighi di servizio volti alla sana gestione delle risorse pubbliche, necessarie ad assicurare l'effettivo godimento dei diritti a prestazione da parte dello Stato, che la Costituzione riconosce ai cittadini contribuenti.

La proroga potrebbe anche determinare un complessivo abbassamento della soglia di attenzione amministrativa per una oculata gestione delle risorse pubbliche, che contrasta con i principi di rilievo costituzionale (artt. 28 e 97 Cost.) e con i principi di effettività e leale cooperazione richiesti dall'ordinamento dell'Unione europea; *in primis* dal regolamento n. 241 del 2021 che, all'art. 22, prescrive misure di tutela degli interessi finanziari dell'UE e trova, ai sensi dell'art. 8, le sue regole generali nel regolamento UE n. 2092 del 2020 e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Quest'ultimo, agli articoli 92 e 94, configura la responsabilità dei funzionari "alle condizioni e secondo le procedure di cui allo Statuto" dei funzionari UE (Regolamento CEE n. 31/1962), che, all'art. 22, prevede la responsabilità per colpa grave degli agenti pubblici per il danno erariale determinato nell'esercizio delle funzioni.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale consente, nell'ambito dei principi dell'ordinamento che disciplinano il titolo soggettivo della responsabilità amministrativa degli agenti pubblici (C. cost. n. 340 del 2001), di ricostruire la colpa grave come uno standard soggettivo minimo essenziale di un sistema di tutela risarcitoria delle risorse pubbliche costituzionalmente orientato. In tale prospettiva, come rilevato a suo tempo da Costantino Mortati, la previsione legale di un rimprovero per colpa grave si lega inscindibilmente al "dovere" indicato dall'art. 54 Cost. che impone, a coloro cui sono affidate funzioni pubbliche, di adempierle con disciplina e onore.

\*\*\*\*\*

Venendo infine ad alcuni effetti che potrebbero conseguire a un allentamento dei controlli e del regime della responsabilità amministrativa, non può escludersi l'incremento del contenzioso dinanzi al plesso TAR-Consiglio di Stato, a fronte di una

minore qualità dell'attività provvedimentale, con un impatto sulla tempistica dell'iter procedimentale.

Così come potrebbe verificarsi il transito alla giurisdizione ordinaria delle azioni risarcitorie che gli amministratori sarebbero tenuti comunque ad avviare - per non incorrere essi stessi nella responsabilità amministrativa omissiva per colpa grave - nei confronti di soggetti pubblici e privati che abbiano colpevolmente causato danni all'erario.

E ciò in assenza degli strumenti deflattivi del contenzioso amministrativo-contabile (rito monitorio e rito abbreviato), oltre che degli istituti tipici della responsabilità amministrativa, tra i quali, per esempio, l'accentuata natura "personale" della responsabilità amministrativo-contabile, ovvero il potere di riduzione dell'addebito rimesso al Giudice contabile.

Sono, questi, temi che certamente saranno approfonditi nel corso del presente convegno.

\*\*\*\*\*

Avviandomi alla conclusione del mio intervento, sono certo che vi sia la piena consapevolezza che l'attuazione del PNRR - per ridimensionare gli squilibri e migliorare le condizioni sociali ed economiche a favore di famiglie e imprese - richieda l'impegno e il contributo di tutti, ciascuno nel rispetto dei reciproci ruoli e competenze, ben definiti dalla Costituzione.

La Corte dei conti, nel contesto delineato, continuerà a fare la propria parte.

Non mi resta che augurare a tutti noi buon lavoro.