

*Intervento del Presidente della Sezione delle autonomie della Corte dei conti preposto alla funzione di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo, Dott. Fabio Viola, al convegno del 25 ottobre 2022 sui "Controlli della Corte dei conti", promosso dall'Unione Provinciale Enti Locali.*

**L'EVOLUZIONE DEI CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI: DALLE VERIFICHE DI LEGALITÀ FINANZIARIA ALL'ACCERTAMENTO DELLA PROFICUITÀ DELLA SPESA E DEL RISPETTO DEI TEMPI E DEGLI OBIETTIVI POSTI DAI PROGRAMMI DI INVESTIMENTO NAZIONALI ED EUROPEI**

Buongiorno a tutti, ringrazio gli organizzatori dell'attuale convegno, in particolare l'Unione Provinciale Enti locali, cui rivolgo un cordiale saluto, nel quale associotutti i partecipanti, per il cortese invito a trattare un argomento pieno di fascino come quello dell'evoluzione dei controlli della Corte dei conti. Trattasi di un tema di grande interesse, che abbraccia un lungo arco temporale di attività tra loro notevolmente eterogenee e sinergicamente complementari. Al tempo stesso va previamente sottolineato come l'articolata funzione di controllo, originariamente limitata al solo bilancio dello Stato e degli enti sovvenzionati, a partire dagli anni 90, abbia visto dilatare il numero dei soggetti controllati, indirizzandosi nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni.

***Il controllo preventivo di legittimità***

Il modulo che ha sostanzialmente monopolizzato la funzione sino alla legge n. 20 del 1994 è costituito dal controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, centrali e decentrate sul territorio.

Esso si caratterizza per essere, come detto, riferito al solo Stato e non già agli enti, per doverosa salvaguardia della loro autonomia; per concernere atti e non attività; per assumere a parametro la legge, essendo la relativa valutazione limitata ad una verifica di mera legittimità; per intervenire quando l'atto non ha ancora acquisito efficacia; nonché per l'effetto che la pronuncia negativa determina, quello cioè che l'atto assoggettato al controllo non potrà avere corso (operando l'intervenuto controllo positivo quale condizione di efficacia del provvedimento sottoposto al medesimo). Il diniego di registrazione potrà essere rimosso, limitatamente agli atti di Governo solo attraverso l'istituto della c.d. registrazione con riserva. L'articolo 25 del R.D. n. 1214 del 1934 ha previsto, infatti, che le Sezioni riunite, su apposita deliberazione del Consiglio dei ministri, dispongano la registrazione del provvedimento cui il visto sia stato rifiutato, qualora riconoscano cessata la materia del rifiuto. La legge numero 400 del 1988 ha prescritto, poi, l'obbligo di motivazione della richiesta di registrazione con riserva.

L'autorità politica, conseguentemente, deve esternare le ragioni giuridiche o anche politiche che giustificano la richiesta di dare ingresso nell'ordinamento ad un provvedimento che ha costituito oggetto di una pronuncia negativa della Corte dei conti. Ove le ragioni espresse dal Governo abbiano valenza meramente politica, le Sezioni riunite si limitano ad una presa d'atto della richiesta di riesame, che comporta una assunzione di responsabilità dell'esecutivo, mentre nell'eventualità in cui siano state indicate motivazioni di ordine giuridico, le Sezioni stesse dovranno valutare se le ragioni che hanno condotto a negare la registrazione siano o meno cessate, operando una sorta di appello sulla deliberazione ricusativa del visto proveniente dalla Sezione di controllo.

Esigenze di sintesi mi impediscono di soffermarmi sul procedimento e sugli aspetti inerenti all'organizzazione della funzione, che garantisce comunque il massimo contraddittorio e, stante la sua assimilazione alla funzione giurisdizionale, piuttosto che a quella amministrativa, consente alla pertinente Sezione di sollevare questione di legittimità costituzionale, anche al fine di assicurare il sindacato di costituzionalità in ordine a leggi che, altrimenti, ad esso sfuggirebbero ( si pensi al riguardo alla violazione dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa di cui all'art. 81 della Costituzione).

Il controllo preventivo di legittimità, originariamente esteso a tutti gli atti dell'amministrazione dello Stato, a seguito di un profondo dibattito giuridico e culturale che ha posto in discussione la validità di un sistema basato per lo più sulla sola verifica in termini di legittimità del singolo atto - dibattito al quale la legge n. 20 del 1994 ha dato seguito attraverso l'introduzione di ulteriori forme di controllo (in specie, del controllo successivo sulla gestione) -, è stato limitato ai provvedimenti più significativi, tassativamente elencati.

In particolare:

- ai provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri;
- agli atti del Presidente del Consiglio dei Ministri ed agli altri atti dei Ministri aventi ad oggetto la definizione delle piante organiche;
- agli incarichi dirigenziali;
- alle direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa;
- agli atti normativi a rilevanza esterna;
- agli atti di programmazione comportanti spese;
- agli atti generali attuativi di norme comunitarie;
- ai provvedimenti dei comitati interministeriali;
- ai provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare;
- agli atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui alla legge n. 266/2005;
- ai decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato attivi di qualunque importo; agli appalti d'opera oltre l'importo in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; agli altri contratti passivi, se d'importo superiore ad un decimo del valore su indicato;

- ai decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministro del Tesoro (ora dell'Economia e delle Finanze) all'impegno di spese correnti a carico di esercizi futuri;
- agli atti che il Presidente del Consiglio dei ministri richiede di sottoporre preventivamente al controllo preventivo, o che la Corte dei conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo in relazione a situazioni di diffusa o ripetuta irregolarità accertata in sede di controllo successivo.

### *Il controllo sulla gestione*

Un ulteriore, ben diverso, modulo di controllo di pertinenza della Corte dei conti, che richiamo alla vostra attenzione, che ha fatto ingresso nell'ordinamento con la legge n. 20 del 1994 innanzi citata, in concomitanza con la riduzione degli atti assoggettati al tradizionale controllo preventivo, è costituito dal controllo sulla gestione, che si inserisce all'interno di un più ampio processo di rinnovamento dell'amministrazione pubblica avviato dalla legge n. 142 del 1990 (sulle Autonomie locali) e proseguito, tra le altre, dalla legge n. 94 del 1997 (di riforma del bilancio dello Stato), sino al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (afferente al riordino dei controlli interni).

L'art. 3, comma 4, della suddetta legge istitutiva, in particolare, dispone che *“la Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'azione amministrativa.*

..... Omissis.....

*Nei confronti delle amministrazioni regionali, il controllo della gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma.*

*La Corte riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai Consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni”.*

Il comma sei conclude affermando che *“le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenzialmente adottate”.*

Le differenze rispetto al tradizionale controllo preventivo balzano evidenti agli occhi dell'osservatore.

Il controllo sulla gestione, o come viene da taluni definito, il controllo sui risultati, non si esprime su singoli atti, bensì su intere gestioni.

Non si limita a valutazioni di sola legittimità e regolarità, ma estende il suo campo di azione anche all'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, che vengono

valutate attraverso l'impiego di appropriati *indicatori*. Non si svolge quando l'esecuzione deve ancora avvenire, ossia in via preventiva, bensì essenzialmente in via successiva. E non si pone altro obiettivo che quello di promuovere dalle stesse amministrazioni *azioni correttive*, assumendo una natura che la Corte costituzionale ha definito come *collaborativa* nella nota sentenza numero 29.

Non riguarda le sole amministrazioni statali, bensì tutte le amministrazioni pubbliche, essendo, in particolare, rivolto nei riguardi delle amministrazioni regionali "*all'accertamento del perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma*".

La individuazione delle gestioni da sottoporre ad indagine è definita in sede di programmazione annuale ad opera della stessa Sezione titolare della funzione di controllo, nel rispetto dei criteri metodologici e del quadro di riferimento impartiti dalle Sezioni riunite. Il programma annuale, oltre ad individuare le singole indagini, ossia l'oggetto specifico del controllo, definisce gli obiettivi ed i risultati attesi, la metodologia e i criteri delle istruttorie, nonché i tempi presunti di conclusione delle indagini.

L'individuazione di queste ultime non avviene certamente in modo arbitrario ma in attuazione delle apposite linee guida, tenendo conto di vari elementi, quali:

- eventuali indicazioni provenienti dal Parlamento;
- l'entità delle risorse finanziarie riferite alla gestione da esaminare;
- la complessità organizzativa dell'apparato gestorio;
- l'emersione di sintomi di patologie rilevati attraverso i plurimi monitoraggi effettuati dalle competenti Sezioni (quali anomali accumuli di residui, ritardi nell'attuazione di programmi, lievitazione dei costi di realizzazione di opere pubbliche, etc.);
- l'esigenza di approfondire pregresse analisi per verificare se siano state o meno superate le accertate anomalie gestorie.

La preventiva selezione delle gestioni oggetto del controllo costituisce una ineludibile esigenza, considerato che, a fronte della potenziale illimitata ampiezza del controllo sulle gestioni, sussiste una chiara limitatezza delle risorse umane a disposizione.

I programmi annuali costituiscono il fondamento della legittimazione dei magistrati addetti al controllo ad avviare l'istruttoria ad essi intestate. Questi, infatti, operano secondo i programmi e nel rispetto dei cronoprogrammi dagli stessi redatti, che vengono approvati dal Presidente della Sezione.

La fase istruttoria, quella della redazione delle relazioni conclusive, come la fase del deferimento alla Sezione per l'approvazione della medesima e tutti i momenti procedurali, in assenza di una puntuale disciplina direttamente fornita dalla legge sono regolati dalle già anticipate *linee guida* approvate da ciascuna Sezione (per la Sezione centrale del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, vedi delibera n. 5/2011/G).

Il capitolo finale delle relazioni conclusive dei controlli sulle gestioni contiene puntuali *raccomandazioni ed osservazioni*.

Le amministrazioni controllate entro 60 giorni devono riferire alla Sezione circa le misure consequenziali adottate. Se non intendono recepire i suggerimenti della Corte dei conti, devono fornire pertinente motivazione.

La Sezione competente, a fine anno, redige un'apposita relazione sugli esiti delle attività d'indagine condotte nell'esercizio.

L'istruttoria si ispira al principio di *economicità e semplificazione*, secondo cui i magistrati predispongono le richieste in modo essenziale e preciso. Evitando di gravare il controllato di incumbenti non coerenti con le finalità conoscitive del caso. Operano a tal fine una puntuale ricognizione degli elementi informativi già disponibili anche presso altre Sezioni della Corte.

L'intera conduzione dell'indagine è caratterizzata da un continuo *contraddittorio* con l'amministrazione controllata.

La costante dialettica è tesa a garantire la massima trasparenza, l'imparzialità dell'azione del magistrato e il diritto di difesa.

### ***Il controllo di legalità e regolarità finanziaria sui bilanci preventivi e sui rendiconti degli enti locali***

Venendo all'ulteriore coesistente modulo di controllo, quello "*di legalità e regolarità finanziaria sui bilanci preventivi e sui rendiconti degli enti locali*" esercitato dalle Sezioni regionali di controllo, come delineato dall'articolo 148 bis del TUEL, nel testo introdotto dal d.l. n. 174 del 2012, convertito in legge n. 213 s.a., mi limiterò a brevi cenni solo al fine di individuare le più significative differenze con i diversi moduli su cui ci si è sin qui intrattenuti.

Nella specie i parametri di controllo per le Sezioni regionali nell'esame dei documenti contabili in questione sono costituiti:

- dall'osservanza del vincolo di finalizzazione dell'indebitamento a spese di investimento, di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione;
- dalla sostenibilità dello stesso indebitamento, nel rispetto, in primis, dei limiti di finanza pubblica;
- dalla verifica dell'osservanza degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, ora sostituito dal saldo annuale di finanza pubblica (saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali);
- dall'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva dinamica, gli equilibri economico- finanziari degli enti.

Detto modulo - a differenza del controllo preventivo di legittimità - non conferisce alle Sezioni regionali un sindacato diretto sulla legittimità degli atti amministrativi o negoziali adottati dagli enti - come opportunamente messo in rilievo dal collega Centrone nel pregevole testo sui controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e locali- venendo la legittimità degli atti in rilievo, invero, nella sola misura in cui sia idonea a pregiudicare, anche in prospettiva, "*gli equilibri economico- finanziari degli enti*".

Il modulo in questione, poi, a differenza del controllo sulla gestione, avente natura collaborativa, ha assunto progressivamente “*caratteri cogenti e interdittivi*” nei riguardi degli enti locali destinatari, proprio per prevenire e contrastare, come affermato dal Giudice delle leggi, gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l’equilibrio del bilancio ( art. 81 della Costituzione ) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando, conseguentemente, la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari.

Di talché, all’accertamento da parte delle Sezioni regionali di controllo di squilibri economici finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme preordinate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, ovvero del mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno ( attualmente del saldo annuale di finanza pubblica ), segue l’obbligo, per gli enti interessati, di porre in essere, entro 60 giorni dalla pronuncia accertativa, i provvedimenti atti a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. Detti provvedimenti devono essere verificati nei 30 giorni successivi al loro ricevimento.

In caso di esito negativo della verifica o di omesso invio, la disposizione conferisce alla Corte il potere di “*precludere l’attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accettata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*”.

### ***La pandemia e il collegato regime articolato dei controlli sulla gestione delle risorse del PNRR***

La successiva evoluzione dei controlli della Corte dei conti in questi ultimissimi anni non può comprendersi se non collocandoli nel particolare momento storico che viviamo e con le specifiche esigenze che dallo stesso emergono, che orientano i medesimi verso diverse modalità d’azione coerenti con le differenti finalizzazioni che il legislatore intende, a ragione, perseguire.

Intendo riferirmi alle rilevanti conseguenze della Pandemia sull’ economia, che hanno reso inevitabile, nel corso degli anni 2020 - 2021, plurimi interventi di sostegno di notevolissime dimensioni finanziarie, non solo a livello nazionale, dove unicamente nel 2020 le molteplici normative emergenziali hanno immesso nel sistema oltre 200 miliardi di euro per finanziare misure di ausilio ai settori che si presentavano maggiormente colpiti dalla crisi sanitaria, ma anche e soprattutto a livello europeo, dove si è provveduto a dar vita a molteplici meccanismi di sostegno finanziario a favore degli Stati membri.

Lo strumento più rilevante per caratteristiche operative, va individuato nell’iniziativa Next Generation EU e, in detto ambito, nel Dispositivo per la ripresa e resilienza, con dotazione di ben euro 672 miliardi, consistenti in euro 360 da dare in prestito agli Stati membri, e in euro 312 in erogazioni a fondo perduto. Dotazione finanziaria di cui è previsto che l’Italia sia il maggior fruitore.

Ciò che interessa in questa sede evidenziare è costituito dal fatto che il suddetto nuovo strumento non si limita a una logica di mero sostegno per favorire interventi statali da adottare in prossimità della crisi pandemica, ma si colloca nella direzione di promuovere

una strutturale ripresa dell'economie europee, tramite il finanziamento di una pluralità coerente di riforme e di progetti di investimento che si inseriscono in pertinenti Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), rivolti al conseguimento di specifici obiettivi, quali la transizione ecologica, la transizione digitale, la coesione sociale, territoriale ed intergenerazionale.

In questo nuovo ambito, il Legislatore non poteva non intervenire anche sulle funzioni della Corte dei conti, tant'è che con due distinte norme disciplinava in maniera complementare tanto le funzioni giurisdizionali, che quelle di controllo.

Relativamente a quest'ultimo segmento definiva le forme di *audit* di pertinenza della Corte, prevedendo *in primis* un referto semestrale al Parlamento nel quale valutare le condizioni di economicità, efficienza ed efficacia, con cui sono gestite le risorse provenienti dai fondi di cui al Piano nazionale di ripresa e resilienza e, quindi, disciplinando il cosiddetto controllo concomitante, già oggetto di previsione tanto nella legge numero 20/94, quanto nella legge n. 15/2009, attraverso l'articolo 22 del decreto semplificazione (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120). Scopo di tale ultima norma è quello di avvicinare il momento del controllo alla gestione amministrativa, per fruire in questo secondo ambito dei benefici provenienti dal primo, così da poter avvalersi con tempestività di quest'ultimi e di poter riorientare senza ritardi un'azione amministrativa in corso di svolgimento carente o mal calibrata.

Trattasi di una modalità di controllo- riferibile alle gestioni pubbliche statali, regionali e degli enti locali - chiaramente ascrivibile al genere dei controlli sulla gestione, cosiddetti *collaborativi*, che rispetto a quest'ultimi si peculiarizza per il momento in cui interviene, e cioè in corso di esercizio, essenziale per realizzare gli obiettivi di avvicinamento del controllo alla gestione amministrativa di cui si è detto (vedi deliberazione n. 29/2009/CONTR delle Sezioni riunite in sede di controllo). Di una modalità di controllo che - in relazione alle esigenze che persegue - si differenzia con riguardo agli esiti dal suo antecedente storico contenuto nella legge n. 15/2009, che prevedeva la sanzione del blocco della spesa da parte dello stesso organo di controllo. Il controllo concomitante, rivolto ad intercettare gravi irregolarità gestionali, gravi devianze da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del governo, nonché rilevanti ritardi nella realizzazione dei piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, sul versante degli esiti prevede che , nell'apposita delibera con cui la Corte formula le proprie osservazioni in base agli accertamenti e alle verifiche condotte, venga invitata l'amministrazione - previa adeguato contraddittorio - entro 60 giorni, ad adottare i conseguenti provvedimenti volti a rimuovere la anomalie evidenziate, ferma restando la facoltà del Ministro di comunicare al Parlamento e alla Presidenza della Corte le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi ovvero la possibilità, unicamente riservata allo stesso, di disporre in estrema ratio, con provvedimenti motivati sempre da comunicare al Parlamento e alla Presidenza della Corte, la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui relativi titoli di spesa, sulla base di proprie valutazioni anche di ordine economico-finanziario.

In questa disciplina innovativa si coglie lo spirito di fondo che ha caratterizzato l'intervento del Legislatore.

I controlli nella loro complessità sull'impiego delle risorse provenienti dai fondi di cui al PNRR, spostano l'ottica delle verifiche di mera legittimità/regolarità finanziaria verso quelle di efficienza ed efficacia delle azioni intraprese, anche sul piano organizzativo, dalle amministrazioni ai fini attuativi del pieno raggiungimento degli obiettivi dallo stesso piano stabiliti. In sostanza questi controlli dovrebbero essere di impulso piuttosto che di impedimento (di qui il superamento della sanzione del blocco della spesa da parte dell'organo di controllo), oltre a consentire di intervenire tempestivamente, in corso di esercizio, in modo che, anche attraverso opportuni momenti di confronto con le amministrazioni interessate in ordine alle inefficienze e alle disfunzioni riscontrate, possano tradursi in concreto ausilio a rispettare i tempi e gli obiettivi del programma.

Soltanto nei casi in cui dovessero emergere gravi irregolarità o rilevanti ed ingiustificati ritardi dovrà darsi segnalazione all'amministrazione per attivare, tuttavia, la responsabilità dirigenziale, secondo quanto previsto dal secondo periodo dell'articolo 22, comma 1, del decreto-legge n. 76 del 2020.

L'importanza del profilo del rispetto degli obiettivi e dei correlati tempi di attuazione previsti dal PNRR trova, a livello di legislazione primaria, un'ulteriore conferma nella disciplina introdotta recentemente dall'articolo 3 del d.l. n. 85/22, con cui in riferimento a qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse provenienti dal PNRR, si vuole evitare che la tutela cautelare concessa dal giudice amministrativo possa assumere rilievo impeditivo, sia richiedendo espressamente che il giudice motivi sulla compatibilità della misura con il rispetto dei termini previsti dal PNRR ( comma 2 ), sia prevedendo una limitazione temporale all'efficacia della misura stessa, se non seguita, entro ristretti termini, dalla discussione del merito del ricorso ( comma 1).

Di qui l'interesse a valutare con tempestività le performance delle amministrazioni chiamate all'attuazione dei singoli interventi e a rilevare, per questa via e con il carattere dell'immediatezza, inefficienze, ritardi, difformità e altre disfunzioni allo scopo di consentire la pronta attivazione delle misure di impulso necessarie al loro superamento, fino all'estrema soluzione dell'esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'articolo 12 del d.l. n. 77/2021.

### *Le misure di coordinamento adottate e adottande da parte della Sezione delle autonomie*

A questo punto, quale Presidente della Sezione delle autonomie preposto alla funzione di coordinamento delle Sezioni regionali, concludendo la mia relazione, sento il dovere di riferire su alcune misure di coordinamento adottate, sia con riferimento alla fondamentale funzione di monitoraggio semestrale relativa all'intera dimensione territoriale, sia con riguardo all'esercizio del selettivo controllo sulla gestione.

È stata al riguardo approvata, oltre alla deliberazione n. 1 con la quale è stato definito il programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2022, la deliberazione n. 13/SEZAUT/2022/INPR del 21 luglio c. a. concernente “*nota di coordinamento in materia di controlli sull’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*”, alla quale è stato allegato apposito dataset, ed è prossima ad essere definita una ulteriore con la quale, in attuazione del d.l. 10 ottobre n. 174, art. 6, comma 3, che definisce le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell’attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa, che fa seguito alle precedenti deliberazioni nn. 20/SEZAUT/INPR/2019 e 14/SEZAUT/INPR/2021, concernenti “Prime analisi sulla qualità della spesa dei comuni”, verrà stabilita un’apposita metodologia per lo svolgimento dei controlli sulla gestione per la verifica dell’attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa degli enti territoriali, con particolare riferimento alle relative amministrazioni e nel momento di avvio dei progetti PNRR.

Scopo precipuo della emananda delibera in questione è quello di farne scaturire informazioni che saranno utili non solo per indirizzare l’attività ulteriore di verifica da parte delle Sezioni regionali di controllo, che saranno indotte a programmare indagini di controllo riferite agli enti territoriali maggiormente in criticità, ma che siano anche in grado di supportare adeguate previsioni sulla capacità dell’ente di cogliere le opportunità ed effettuare una programmazione finanziaria utile per l’impiego delle nuove risorse del PNRR.

In particolare, è d’interesse, nell’ambito della funzione di coordinamento, classificare i comuni in base alla loro “capacità economico-finanziaria”; è, infatti, di grande utilità valutarne l’attitudine in base alla situazione economico- finanziaria posseduta, che costituisce un requisito di base per l’impiego dei finanziamenti e allo stesso tempo può essere impattata dalla quantità dei progetti d’investimento realizzati e dalle diverse modalità di utilizzo delle risorse messe a disposizione all’interno dei dispositivi del PNRR.

Vengono al riguardo in evidenza le seguenti tre dimensioni ritenute cruciali per analizzare la capacità economico- finanziaria dei comuni in relazione alla qualità della spesa per gli investimenti stimolati dal PNRR, che dovranno auspicabilmente costituire un primo indispensabile piano di analisi nell’ambito di tutte le indagini di controllo programmate da ogni singola Sezione regionale:

- 1) la reattività economico finanziaria, ossia la capacità di adeguare il proprio equilibrio di bilancio complessivo al modificato contesto ambientale;
- 2) il margine di manovra corrente, ossia la capacità di aumentare la spesa corrente per effetto dei costi di gestione relativi alle nuove infrastrutture realizzabili attraverso i fondi del PNRR, senza mettere a repentaglio il primo equilibrio di bilancio, quello di parte corrente;
- 3) l’efficienza, ossia la capacità di operare in modo tale da non sprecare risorse e dunque avere un buon livello di “qualità della spesa”.

La combinazione di queste tre variabili, analizzate attraverso indicatori di bilancio, consente di profilare i comuni secondo 16 profili di capacità economica finanziaria rispetto alla qualità e quantità della spesa di investimento stimolata dal PNRR.

Ciascuno indica una diversa situazione attuale che impatta e può essere impattata dalla quantità e qualità della spesa prodotta dai suddetti investimenti.

Venendo alla deliberazione n. 13 del 21 luglio c.a. concernente *“nota di coordinamento in materia di controlli sull’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza”*, con la quale la Sezione delle autonomie si è occupata della fondamentale funzione di monitoraggio semestrale, la medesima ha in primis messo a disposizione delle Sezioni regionali di controllo, per consentire loro di dar conto dello stato di avanzamento degli investimenti previsti a livello territoriale, dei loro progressi e delle eventuali difficoltà riscontrate, un apposito dataset che identifica ciascun intervento, compreso nel suddetto elenco, con un codice alfanumerico univoco, con cui è stato possibile raggruppare le informazioni di monitoraggio in un’unica base di dati, che potrà consentire di procedere alle verifiche delle corrispondenti realizzazioni in sede locale, dei loro stati d’avanzamento, di ogni fase del relativo procedimento (data del bando, data della aggiudicazione, data di inizio lavori, ect.)

In questo modo, viene perseguita la finalità di rendere possibile un monitoraggio degli interventi riconducibili al PNR da parte delle Sezioni regionali di controllo, mettendo a loro disposizione uno strumento di rilevazione che garantisca la necessaria sovrapposibilità delle informazioni acquisite dagli enti e, allo stesso tempo, un report di immediato utilizzo finalizzato a rispondere alle cennate esigenze istruttorie, seguendo un flusso informativo centro/periferia.

Tali indicazioni consentono di raccogliere dati rilevanti e di avviare un monitoraggio su tutte le attività in corso anche al fine di circoscrivere, per quanto possibile, i rischi di mancato perseguimento dei target di riferimento.

Il monitoraggio semestrale in questione potrà alimentarsi anche delle risultanze dei controlli di legittimità finanziaria, tenuto conto di quanto già previsto dal secondo periodo dell’art. 3, comma quarto, della legge n. 20 del 1994, secondo cui nell’esercizio dei controlli di *“sana gestione”*, la Corte accerta *“anche in base all’esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando, comparativamente, modi e tempi dello svolgimento dell’azione amministrativa”*.

Il doveroso richiamo, per rendere evidenti le possibili interrelazioni tra l’una e l’altra forma di controllo, è a quanto previsto dalle linee guida per gli organi interni di revisione nei questionari relativi al bilancio previsionale 2022-2024 di regioni e enti locali ( approvati rispettivamente con le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 2/SEZAUT/2022/INPR e n. 3/SEZAUT/2022/INPR ) nelle quali sono stati predisposti appositi modelli per tracciare, nell’ambito del sistema contabile del bilancio finanziario, un’autonoma evidenza contabile alla gestione dei fondi per l’attuazione dei progetti finanziati dal PNRR.

Le Sezioni regionali potranno, in questo modo, raccogliere elementi sull'attuazione di azioni volte ad adeguare la struttura organizzativa e sulla pianificazione del fabbisogno, in particolare del personale e degli esperti, in coerenza con i progetti previsti; sulle modalità di contabilizzazione previste dalle norme sulla governance del PNRR, e sulla corretta evidenziazione contabile delle risorse acquisite in entrata e delle spese a questo ascrivibili; sulle misure organizzative adottate per assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione e sullo sviluppo di sistemi interni di audit, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema esistente dei controlli interni; sulla possibilità di avvalersi anche di soggetti esterni per gli interventi, nonché del supporto tecnico- operativo di società a prevalente partecipazione pubblica e di enti vigilati.

La Sezione delle autonomie per tutto l'arco di attuazione del PNRR potrà fornire ogni ausilio alle Sezioni regionali utile a superare la complessità inevitabilmente legata a tali valutazioni di economicità, efficacia ed efficienza, individuando indicatori utili a fornire confronti su un metro obiettivo, estesi a diversi territori.

Il suddetto dataset fornito dalla Sezione delle autonomie è stato realizzato attraverso la messa a sistema di quello predisposto dalle Sezioni riunite in sede di controllo, dalla banca dati fornita dalla PCM-Dipe e di quella messa a disposizione dall'Università di Pisa.

Attraverso il lavoro di rielaborazione dei tre report informatici di partenza - messi a confronto con l'elenco dei progetti ammessi a finanziamento, estratti dai decreti ministeriali di approvazione dei relativi elenchi, corredati, per singolo Cup, della quota di finanziamento assegnata - la Sezione delle autonomie ha realizzato uno strumento di monitoraggio e misurazione degli avanzamenti degli interventi PNRR e PNC, che viene messo a disposizione delle Sezioni regionali anche al fine di consentire loro di programmare, con aumentata consapevolezza, i controlli sulla gestione ad esse intestati sugli interventi ricadenti sul proprio territorio, oltre che di alimentare, anche con riguardo alla dimensione territoriale, come detto, la periodica semestrale relazione di monitoraggio sullo stato di attuazione del PNRR.

Solo così si potrà esaudire la ineludibile necessità di rendere omogenee le modalità di esercizio dei monitoraggi e dei controlli da parte delle Sezioni coinvolte, realizzando l'esigenza di pervenire ai massimi livelli di conformità e di standardizzazione degli stessi deliberati, al fine di rendere i relativi prodotti, provenienti dalle Sezioni regionali, confrontabili e comparabili.

Il dataset proposto accoglie al proprio interno la riclassificazione delle missioni, delle componenti, degli investimenti e dei sub-investimenti previsti dal piano, utilizzando la chiave di codifica predisposta dalle Sezioni riunite (Inter vid) che fornisce le scadenze temporali dei singoli interventi suddivisi in milestone e target.

Il dataset consente in definitiva di individuare tutti i progetti ed i relativi importi finanziari coinvolti nell'attuazione di ciascuna misura PNRR/PNC, associandoli ai vari soggetti attuatori richiedenti ed alle scadenze previste per ogni singolo target e / o milestone, con possibilità, attraverso un ulteriore passaggio informatico, di visualizzazione della descrizione degli stessi *milestone e / o target* in scadenza.

Il dataset consente, infine, di poter distinguere gli interventi già finanziati ed attivi prima dell'avvio del piano e rifinanziati con fondi PNRR e PNC che quindi generano il fenomeno della liberalizzazione delle relative risorse, rispetto a quelli rientranti ab origine tra le progettualità previste nel piano stesso.

In questa prima fase, in attesa della completa attivazione della piattaforma Regis, il dataset potrà rappresentare un'utile strumento conoscitivo per consentire alle Sezioni regionali di esercitare con avvedutezza le loro funzioni, precisandosi che il medesimo, comunque, non esaurisce in alcun modo le informazioni ed i contenuti dei report delle Sezioni regionali (che potranno procedere a specifiche acquisizioni direttamente attraverso l'esercizio di pertinenti attività istruttorie), che confluiranno nelle complessive relazioni di monitoraggio semestrali, per il tramite di un riassuntivo referto trasversale di pertinenza della Sezione delle autonomie, che le Sezioni riunite trasmetteranno al Parlamento nazionale.

L'attività di monitoraggio, che rappresenta un adempimento obbligatorio, cui le Sezioni regionali di controllo devono provvedere, potrà in effetti arricchirsi in relazione agli esiti dei controlli sulla gestione e del controllo concomitante, ma anche del controllo di legittimità finanziaria e del controllo preventivo. Tuttavia, pur rappresentando un fisiologico momento di sintesi dell'intera attività di controllo sull'attuazione dei programmi, che ricomprende anche il contributo dato dalle Sezioni regionali all'avanzamento ottimale dei medesimi, la stessa deve essere caratterizzata da contenuti minimi comuni a tutte le Sezioni, al fine di garantire le predette ricordate esigenze di omogeneità e confrontabilità dei dati, che la funzione di coordinamento propria della Sezione delle autonomie deve farsi carico di garantire.

In quest'ottica la Sezione in questione ha proceduto ad indicare i contenuti essenziali per poter fornire un contributo significativo in ordine allo stato di attuazione dei pertinenti investimenti.

Detti contenuti - che si aggiungono a quelli orizzontali concernenti la compatibilità con l'esigenza di uno sviluppo equilibrato del territorio e con i prioritari obiettivi ambientali - possono essere riassunti nei termini seguenti:

- Ricognizione degli interventi effettuati nei rispettivi territori;
- considerazioni di ordine generale sul rispetto degli obiettivi e dei relativi tempi d'attuazione, previsti dal PNRR, finanziati in tutto in parte con le risorse ivi previste;
- Evidenziazione di specifici ritardi, inefficienze, difformità od altre disfunzioni;
- Ricognizione delle eventuali misure di impulso necessarie per il superamento delle inefficienze evidenziate, realizzate dalle singole Sezioni regionali, comprensive dei rimedi suggeriti e, nel caso estremo di gravi situazioni, della segnalazione al Ministro;
- ricognizione dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'articolo 12 del d.l. n. 77 del 2021.

Assicurata la realizzazione delle funzioni necessarie al monitoraggio complessivo, le Sezioni regionali potranno poi effettuare un controllo sulla gestione più approfondito, con indagini

affidate alla loro specifica programmazione, così da predisporre un controllo più analitico che miri, comunque, a realizzare un effetto propulsivo.

A tal fine, può essere opportuno rammentare che per l'individuazione dei progetti da sottoporre a controllo oltre ai criteri quali-quantitativi innanzi esposti, stante l'impossibilità operativa di controllare tutti gli interventi evidenziati nel dataset, le Sezioni regionali potranno utilizzare il metodo campionario statistico, estraendo un campione significativo di interventi dalla "*popolazione obiettivo*", ricadenti sul territorio regionale presenti nel dataset.

Una volta garantiti gli stessi contenuti informativi minimi per quanto attiene alla dimensione territoriale, resi necessari dalla pluralità di Sezioni regionali di controllo che operano parallelamente sul territorio, si potrà disporre di un quadro complessivo dotato della necessaria omogeneità e confrontabilità dei risultati che emergeranno nell'attuazione del PNRR.

Ciò consentirà alla Sezione delle autonomie di effettuare i dovuti controlli comparativi, individuando in primis le situazioni di virtuosità che dovranno costituire realtà operativa da emulare e, al contrario, corrispondenti situazioni di criticità, all'interno di un apposito referto complessivo che raccoglierà le più significative esperienze locali.

La ribadita esigenza che le Sezioni regionali forniscano contenuti informativi minimali, consistenti in una gamma di tematiche predeterminate dalla Sezione delle autonomie in sede di coordinamento, oltre a rendere confrontabili i risultati in ordine allo stato di avanzamento del Piano nazionale, consentirà alla medesima di riferire anche sullo specifico contributo che le stesse Sezioni regionali avranno a tal avanzamento fornito, nel contesto dei diversi moduli di controllo di competenza (controllo preventivo, controllo concomitante, controllo sulla gestione, controllo di legittimità finanziaria).

Nelle attività di referto, la Sezione delle autonomie offrirà un contributo di conoscenze e valutazione su temi specifici che interessano le amministrazioni territoriali anche per supportare le analisi di politica economica, avvalendosi dei sistemi informativi a disposizione, primo fra tutti il predisposto dataset, oltre ovviamente al perfezionando Regis, e curando il loro costante adattamento alle modifiche normative ed ordinamentali anche con riferimento al sistema contabile.

A questo punto non posso concludere la mia relazione senza rivolgere un particolare elogio e ringraziamento ai colleghi Gribaudo, Patumi, Centrone, Cancilla, Cossu, Di Marco, Martorana, Quaglini e Valero, per l'ottimo testo da loro redatto sui controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici, giunto nel corso del mese di maggio alla terza edizione.

Si tratta di un elaborato di elevato livello, che raccoglie a supporto un'ampia raccolta giurisprudenziale, che contribuisce alla corretta e accurata diffusione della conoscenza delle funzioni di controllo della Corte dei conti, trattando con grande competenza e padronanza le varie tematiche, delle quali viene sempre fornito un puntuale inquadramento storico che ne giustifica le peculiari connotazioni assunte.