ISSN 0393-5604



Il sistema dei controlli della Corte dei conti sul PNRR alla luce delle novitÃ introdotte dal D.L. n. 44/2023

Descrizione

di Egidio Di Gregorio, Dottorando di ricerca in â??Diritto pubblico, comparato e internazionaleâ?• *curriculum* â??Diritto pubblico dellâ??economiaâ?•, UniversitÃ degli Studi di Roma â??La Sapienzaâ?• e Funzionario della Corte dei conti

SOMMARIO: *1 Introduzione; 2 Genesi del controllo concomitante; 3 Il sistema dei controlli sul Pnrr; 4 Il rafforzamento del controllo concomitante ad opera dellâ??art. 22 del d.l. n. 76/2020; 5 Il d.l. n. 44/2023 e lâ??esclusione del controllo concomitante sul Pnrr; 6 Conclusioni.*

1 Introduzione

Le recenti disposizioni introdotte con il d.l. n. 44/2023, recante il rafforzamento della capacitÃ amministrativa delle pubbliche amministrazioni, hanno suscitato una grande eco nella parte in cui hanno inciso negativamente sulle competenze della Corte dei conti.

In sede di conversione del d.l. n. 44/2023, Ã¨ stata prorogata dal 30 giugno 2023 al 30 giugno 2024 la disposizione sullo â??scudo erarialeâ?• di cui al d.l. n. 76/2020, la quale limita la responsabilitÃ erariale alle sole condotte poste in essere con dolo, salvo le ipotesi in cui il danno sia cagionato da omissione o inerzia dellâ??agente (art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. *a)*, l. n. 74/2023).

Inoltre, lâ??art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. *b)*, l. n. 74/2023, modificando lâ??art. 22 del d.l. n. 76/2020, ha espressamente escluso il controllo concomitante della Corte dei conti sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (dâ??ora in avanti Pnrr) e sul Piano nazionale complementare (Pnc).

Lâ??intervento normativo si colloca in senso contrario rispetto a quello operato dal legislatore del 2020. Al fine di assicurare penetranti controlli sul corretto impiego delle risorse del *Recovery Fund,* lâ??art. 22 del d.l. n. 76/2020 aveva difatti potenziato il controllo concomitante, che era giÃ previsto dallâ??art. 11 della l. n. 15/2009 e che era rimasto per anni inattuato.

Come osservato in dottrina, *la consistenza del finanziamento, la qualitÃ dei progetti e le regole di monitoraggio e controllo hanno indotto il legislatore ad intervenire, non mediante lâ??introduzione di disposizioni derogatorie finalizzate ad accelerare i tempi procedimentali, ma rivitalizzando il c.d. controllo concomitante.*[1]

Il controllo concomitante, che costituisce un *unicum* nel panorama dei controlli, ha dunque assunto un ruolo centrale per la verifica e la valutazione dellâ??attuazione dei programmi di spesa. Ã? apparso dunque fisiologico estendere detto controllo al Pnrr, che costituisce uno dei piÃ¹ grandi programmi di spesa per rilanciare lâ??economia e per risanare le perdite causate dalla pandemia.

Il Pnrr, approvato dallâ??Italia nel 2021 per rilanciare lâ??economia dopo la pandemia da Covid-19, costituisce il piano di riforme adottato dallâ??Italia al fine di beneficiare del programma dellâ??Unione europea *Next Generation EU*, il quale prevede sia sovvenzioni a fondo perduto sia prestiti, per un importo complessivo pari a 122,6 miliardi di euro[2].

Lo stesso Presidente della Repubblica ha dichiarato che *spetterÃ alla Corte la verifica e la valutazione dellâ??attuazione dei programmi di spesa, avvalendosi delle nuove forme di controllo concomitante che accentuano il suo ruolo di ausilio e di sprone nei confronti delle pubbliche amministrazioni*[3].

Lâ??eliminazione del controllo concomitante sul Pnrr (e sul Pnc) ad opera dellâ??art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. *b)*, l. n. 74/2023, Ã¨ stata vista come una forma di depotenziamento delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti. Tuttavia, la tesi che qui si vuole sostenere Ã¨ che detta norma non appare pregiudicare il ruolo costituzionale dellâ??Istituto in quanto la disciplina dei controlli sulla finanza pubblica resta nel complesso invariata. Gli interessi finanziari dellâ??Unione possono essere salvaguardati, difatti, attraverso le molteplici tipologie di controllo tuttâ??ora vigenti.

2 Genesi del controllo concomitante

Il controllo concomitante costituisce lâ??ultimo approdo della profonda revisione della tipologia di controlli intestati alla Corte dei conti. Lâ??art. 3 della l. n. 20/1994 ha in particolare esteso il perimetro del controllo sia da un punto di vista oggettivo sia soggettivo[4].

Sotto il profilo oggettivo, al puntuale controllo sui singoli atti, bilanci e rendiconti, la Corte ha visto aggiungersi quello relativo alla gestione, *al fine di verificarne lâ??efficacia e lâ??efficienza su cui si Ã¨ aggiunta una sorta di metacontrollo, esercitato sulla funzionalitÃ dei controlli interni delle singole amministrazioni*[5].

Sotto il profilo soggettivo, la Corte ha visto mutare i destinatari del controllo, potendo esercitare la sua funzione anche sulle regioni e sugli enti locali.

Ã? in tale contesto che il legislatore ha introdotto il controllo concomitante di cui allâ??art. 11 della l. n. 15/2009 (c.d. legge Brunetta). Tale forma di controllo Ã¨ il frutto di un potenziamento dei controlli attuato mediante lâ??introduzione di una fattispecie che si pone a metÃ strada tra il controllo *ex ante* e quello *ex post,* essendo volta ad avvicinare la fase del controllo a quella della reazione dellâ??amministrazione.

Attraverso il controllo concomitante *in itinere* possono essere rilevate due patologie: gravi irregolaritÃ gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione.

Il controllo concomitante puÃ² essere inquadrato allâ??interno del controllo sulla gestione successiva *ex* art. 3, comma 4, l. n. 20/1994. Come osservato in dottrina, lo stesso quarto comma dispone che *il controllo sulla gestione dei bilanci possa avvenire anche in corso di esercizio*[6]. Per tale ragione, vi Ã¨ chi ha osservato che tale controllo non possa essere definito come *nuova categoria normativa* bensÃ¬ come *specifica coessenziale qualificazione funzionale del controllo. Quindi non nuova categoria di controllo bensÃ¬ valorizzazione di elementi giÃ propri del paradigma generale costituito dal controllo di gestione*[7].

Secondo parte degli studiosi, nonostante il controllo concomitante introdotto dalla richiamata legge Brunetta costituisse un *utile strumento di contrasto alle inefficienze amministrative, lâ??intento perseguito dal legislatore di monitorare e fornire elementi di autocorrezione alle amministrazioni durante la fase di programmazione e attuazione dei piani, non ha trovato compiuta attuazione*[8].

3 Il sistema dei controlli sul Pnrr

Il legislatore non ha introdotto per il Pnrr nuove tipologie di controllo della magistratura contabile ma si Ã¨ limitato a disciplinare lâ??applicazione al piano di controlli giÃ esistenti[9].

Lâ??art. 100 Cost., infatti, intesta alla Corte dei conti il controllo preventivo di legittimitÃ sugli atti del Governo e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, nonchÃ© la partecipazione nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. La Corte, inoltre, riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La *governance* del Pnrr, contenuta nel d.l. n. 77/2021, richiama pertanto sia il controllo preventivo di legittimitÃ sia il controllo sulla gestione.

Lâ??art. 7 del d.l. n. 77/2021, ha previsto che la Corte dei conti svolga il controllo sulla gestione di cui allâ??art. 3, l. n. 20/1994, il quale non Ã¨ necessariamente successivo in quanto puÃ² svolgersi anche in corso di gestione. Le Sezioni riunite in sede di controllo presentano, con cadenza semestrale, un referto alle Camere sullâ??esito di tali controlli.

Lâ??art. 3, comma 9, d.l. n. 77/2021, nellâ??affermare che gli *atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per lâ??attuazione degli interventi del Pnrr sono sottoposti ai controlli ordinari di legalitÃ e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile,* fa salvo il controllo preventivo di legittimitÃ sugli atti, che la Corte esercita attraverso la Sezione di legittimitÃ sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, oltre che attraverso le Sezioni regionali.

Alle due tradizionali tipologie di controllo, si Ã¨ aggiunto il controllo concomitante previsto dallâ??art. 22, d.l. n. 76/2020 â?? giÃ introdotto dallâ??art. 11 della l. n. 15/2009 (c.d. legge Brunetta) â?? e avente la finalitÃ di individuare in contraddittorio con lâ??amministrazione, le cause di gravi irregolaritÃ gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione.

Come evidenziato dalle stesse Sezioni riunite in sede di controllo allâ??indomani dellâ??approvazione della l.n. 15/2009, il controllo concomitante rinvia ad un controllo su gestioni in corso di svolgimento, ossia *gestioni non ancora concluse, in ordine alle quali sono possibili interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno lâ??interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli* attraverso *correttivi in corso dâ??opera, mirati anche alla prevenzione, come tali piÃ¹ efficaci di quelli essenzialmente preordinati a misure di riparazione del danno o allâ??indicazione di correttivi* (SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 29/CONTR/09).

Tale controllo Ã¨ stato valorizzato durante lâ??emergenza pandemica in quanto ritenuto idoneo alle nuove forme di intervento pubblico. Lâ??art. 22, d.l. n. 76/2020, nella sua originaria formulazione, dispone che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge un controllo concomitante di cui allâ??art. 11 della l. n. 15/2009, *sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dellâ??economia nazionale*.

Nel momento in cui, nel 2021, Ã¨ stato approvato il Pnrr, la Corte dei conti ha correttamente attivato il controllo concomitante sul Piano. Sebbene non espressamente previsto nel d.l. n. 77/2021, non vi Ã¨ dubbio che il Pnrr sia qualificabile come piano di rilancio dellâ??economia nazionale e che la Corte, ai sensi del d.l. n. 76/2020, era obbligata a svolgere tale tipologia di controllo. Il controllo concomitante, sia pur inserito nel decreto â??semplificazioniâ?•, Ã¨ apparso utilizzabile anche nella fase attuativa del Pnrr, che necessita di un costante monitoraggio sulla realizzazione delle linee di intervento dei programmi e sul tempestivo e corretto impiego delle risorse[10] .

4 Il rafforzamento del controllo concomitante ad opera dellâ??art. 22 del d.l. n. 76/2020

Lâ??introduzione del controllo concomitante ad opera dellâ??art. 22 del d.l. n. 76/2020 appare pienamente coerente con la giurisprudenza costituzionale[11], per la quale il legislatore, partendo dalla generica previsione contenuta nellâ??art. 100 Cost., puÃ² introdurre nel tempo nuove tipologie di controllo in ragione del cambiamento del sistema costituzionale (c.d. decentramento derivante dalla riforma del Titolo V, Parte II, Cost.) e della nuova *governance* europea, che impone agli Stati membri lâ??osservanza di stringenti vincoli di bilancio.

La giurisprudenza costituzionale riconosce la *vis expansiva* delle funzioni di controllo della Corte dei conti, il cui ambito oggettivo e soggettivo si estende oltre la dimensione statale, adattandosi dinamicamente al nuovo perimetro della contabilitÃ pubblica. Viene affermato il ruolo della Corte dei conti quale organo posto al servizio dello â??Stato-comunitÃ â?• e non soltanto dello â??Stato-governoâ?•, ossia come organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione nel suo complesso (nella dimensione europea, nazionale e regionale)[12].

Il controllo concomitante, collocandosi nel decreto â??semplificazioniâ?•, ha una chiara finalitÃ acceleratoria e di impulso[13]. La *ratio* della norma risiede nella dichiarata finalitÃ propulsiva, tale da innescare anche processi di autocorrezione da parte dei soggetti attuatori.

La norma richiama espressamente lâ??art. 11 della l. n. 15/2009, rafforzandone i confini sia dal punto di vista oggettivo sia per quanto concerne la responsabilitÃ amministrativa.

Lâ??art. 22 del d.l. n. 76/2020 ha intestato direttamente al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, nellâ??esercizio della potestÃ regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa, lâ??individuazione degli uffici competenti e la competenza ad adottare le misure organizzative necessarie[14].

Successivamente, il Consiglio di Presidenza ha provveduto ad istituire il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato[15].

Il richiamato art. 22 dispone che lâ??eventuale accertamento di gravi irregolaritÃ gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nellâ??erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, Ã¨ immediatamente trasmesso allâ??amministrazione competente ai fini della responsabilitÃ dirigenziale ai sensi e per gli effetti dellâ??art. 21, comma 1, d.lgs. n. 165/2001. La norma contiene un richiamo espresso alla l. n. 15/2009, con il chiaro intento di rivitalizzare una tipologia di controllo giÃ esistente. In particolare, lâ??art. 11, comma 2, della l. n. 15/2009 dispone che *la Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, puÃ² effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolaritÃ gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazioni o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con lâ??amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione (â?¦). Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi (â?¦) la Corte ne individua in contraddittorio con lâ??amministrazione le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente.*

Il Collegio del controllo concomitante ha precisato che detti controlli non si dovranno limitare a verificare ed eventualmente sanzionare le gravi irregolaritÃ gestionali o i gravi ritardi dopo che questi si siano verificati ma, proprio in attuazione delle finalitÃ acceleratorie e propulsive degli interventi, dovranno cercare di anticipare e percorrere le varie scadenze intermedie e le devianze gestionali (attraverso, ad esempio, lâ??individuazione di indici di anomalia e di rischio) â?? e in ciÃ² risiede la principale differenza rispetto al modello del controllo successivo in corso di esercizio â?? ponendosi in tal modo in quella logica, anche predittiva, voluta dal legislatore[16].

Lâ??attivitÃ di controllo puÃ² produrre diversi effetti. In caso di irregolaritÃ gestionali, gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione, la Sezione puÃ² procedere ad una comunicazione per il tramite del Presidente della Corte al Ministro, il quale sulla base del documento della Corte dei conti puÃ² disporre la sospensione dellâ??impiego delle somme ovvero, in caso di ritardi nella realizzazione di piani o di erogazione di contributi, puÃ² rimuovere gli impedimenti o adottare gli atti mancanti.

Come osservato in dottrina, lâ??attribuzione al Ministro dei poteri di â??sospensioneâ?•, â??rimozione degli impedimentiâ?• e di â??adozione degli atti mancantiâ?• allâ??esito della comunicazione della Corte dei conti Ã¨ chiamata a misurarsi con i principi costituzionali di riparto della competenza tra organo politico e dirigenza pubblica[17].

Lâ??amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti entro sessanta giorni, ferma restando la facoltÃ del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla Presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai

rilievi formulati dalla Corte dei conti. La comunicazione Ã¨ altresÃ¬ inviata allâ??amministrazione ai fini della responsabilitÃ dirigenziale di cui allâ??art. 21, comma 1, d.lgs. n. 165/2001.

Trattasi, dunque dellâ??esercizio di una funzione meramente collaborativa in quanto nessun potere sanzionatorio Ã¨ affidato alla Corte dei conti. Lâ??accertamento della responsabilitÃ Ã¨ rimesso allâ??amministrazione, che dovrÃ valutare lâ??attivazione del procedimento sanzionatorio nei confronti del dirigente responsabile. Infine, non sussiste per lâ??amministrazione lâ??obbligo di conformarsi alle osservazioni formulate dalla Corte anche se la mancata ottemperanza richiede una precisa ed analitica motivazione.

5 Il d.l. n. 44/2023 e lâ??esclusione del controllo concomitante sul Pnrr

Lâ??intervento del Governo volto allâ??esclusione del controllo concomitante sul Pnrr Ã¨ successivo alla pubblicazione delle deliberazioni n. 17/2023/CCC[18] e 18/2023/CCC [19] rese dal Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti.

Nella delibera n. 17/2023, il Collegio ha rilevato come la mancata aggiudicazione di alcuni contratti di appalto sia da attribuire allâ??omessa pubblicazione dellâ??avviso sulla Gazzetta Ufficiale dellâ??Unione Europea e allâ??assenza di altre idonee forme di pubblicitÃ . Per la prima volta dalla sua istituzione, il Collegio ha rilevato â?? ai sensi dellâ??art. 22 del d.l. n. 76/2020 â?? la presenza di gravi irregolaritÃ gestionali che possono dare luogo a responsabilitÃ dirigenziale.

Con la successiva delibera n. 18/2023, il Collegio ha accertato il mancato conseguimento di uno degli obiettivi intermedi nazionali, con riferimento a un altro progetto del Piano di ripresa e resilienza, in materia di infrastrutture di ricarica elettrica.

A distanza di pochi giorni dalle richiamate deliberazioni â?? che hanno innescato un vivace dibattito sul ruolo e sulle funzioni della Corte dei conti nellâ??ambito del Pnrr[20] â?? Ã¨ stato presentato lâ??emendamento governativo 1.83, relativo allâ??art. 1 del disegno di legge (A.C. 1114) di conversione del d.l. n. 44/2023, c.d. â??decreto P.A.â?•. Lâ??inserimento di norme ordinamentali in un decreto che non riguardava in alcun modo le funzioni della Corte dei conti Ã¨ da considerarsi problematico anche alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, che ha piÃ¹ volte dichiarato lâ??incostituzionalitÃ di disposizioni introdotte con la legge di conversione per assoluto difetto di correlazione tra le stesse e il decreto-legge[21].

Il Presidente della Corte dei conti, in occasione dellâ??audizione parlamentare, ha evidenziato come *le forme di controllo concomitante pongano, da sempre, il problema della cogestione, minando cosÃ¬ lâ??indipendenza del controllore (â?¦) se viene meno il controllo della Corte dei conti câ??Ã¨ una maggiore libertÃ dellâ??amministrazione, un possibile aumento degli atti illegittimi e dei ricorsi (â?¦) perchÃ© il danno comunque sussiste* [22]. Il tema Ã¨ dibattuto da tempo ma non ha impedito, in passato, di immaginare forme di controllo concomitante ancora piÃ¹ incisive di quelle esistenti[23].

Dopo che il Governo ha posto la questione di fiducia, la Camera, nella seduta del 6 giugno 2023 ha definitivamente approvato il testo emendato.

Lâ??art. 12-*quinquies*, introdotto in sede di conversione in legge, dispone che al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nelle more di una complessiva revisione della disciplina sulla responsabilitÃ amministrativo-contabile, allâ??articolo 21, comma 2, primo periodo, le parole: Â«30 giugno 2023Â» sono sostituite dalle seguenti: Â«30 giugno 2024Â»;

b) allâ??articolo 22, comma 1, primo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: Â«ad esclusione di quelli previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1Â° luglio 2021, n. 101Â».

6 Conclusioni.

La soppressione del controllo concomitante nellâ??ambito del Pnrr ha riacceso un dibattito mai del tutto sopito sullâ??opportunitÃ di prevedere tali tipologie di controllo.

Parte della dottrina ha sottolineato lâ??importanza strategica del controllo concomitante, quale strumento volto ad assicurare un approccio costruttivo e collaborativo a vantaggio delle amministrazioni pubbliche. Lâ??efficacia del controllo concomitante postula una piena conoscibilitÃ di tutti i flussi finanziari, dello stato di avanzamento nel raggiungimento dei risultati, sia finali sia intermedi: *solo tale piena conoscibilitÃ consente infatti lo svolgimento utile di un controllo che sia per davvero contestuale e che possa essere costruito alla stregua di quel fondamentale parametro della legittimitÃ che Ã¨ la legittimitÃ di risultato*[24].

Altra dottrina ritiene che i controlli preventivi e concomitanti, pur avendo natura collaborativa, costituirebbero *una forma di cogestione, di esercizio di un potere*[25]. Sebbene privo di una funzione sanzionatoria o paralizzante, il controllo concomitante nellâ??ambito del Pnrr sembra perdere il carattere rassicurante tipico dei controlli collaborativi, specie nel momento in cui gli esiti del controllo possono incidere nei rapporti tra il Governo e la Commissione europea, che Ã¨ lâ??Istituzione deputata in ultima istanza ad accertare il mancato raggiungimento di *milestone* e *target****[26]***.

Come giÃ evidenziato, lâ??eliminazione del controllo concomitante non stravolge, tuttavia, gli strumenti di controllo introdotti dal legislatore nella *governance* del Pnrr.

Nellâ??ambito dellâ??articolato sistema di controllo, *audit*, anticorruzione e trasparenza previsto dal d.l. n. 77/2021, la Corte dei conti continua a svolgere un ruolo fondamentale, a presidio del corretto impiego delle risorse europee nel rispetto dellâ??art. 325 Tfue[27].

Attraverso il controllo sulla gestione, la Corte Ã¨ chiamata a valutare lâ??economicitÃ , lâ??efficacia e lâ??efficienza circa lâ??acquisizione e lâ??impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi Pnrr. Tale controllo, come espressamente previsto dallâ??art. 7, comma 7, d.l. n. 77/2021, *si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dallâ??art. 287, par. 3 del Trattato sul funzionamento dellâ??Unione europea. La Corte dei conti riferisce almeno semestralmente, sullo stato di attuazione del Pnrr.*

Infine, il d.l. n. 77/2021, ribadisce che *gli atti e i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per lâ??attuazione degli interventi del Pnrr sono sottoposti ai controlli ordinari di legalitÃ e ai controlli amministrativo-contabili*.

Permangono dunque i controlli sulla gestione, i controlli di legittimitÃ -regolaritÃ e i controlli-referto sul corretto impiego dei fondi derivanti dal Pnrr. Pur sopprimendo il controllo concomitante sul Pnrr, gli strumenti attualmente vigenti consentono alla Corte dei conti di assicurare il ruolo costituzionale di garante imparziale dellâ??equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della correttezza delle gestioni sotto il profilo dellâ??efficacia, dellâ??efficienza e dellâ??economicitÃ [i].

[1] A. Baldanza, *Funzioni di controllo*, in *La nuova Corte dei conti: responsabilitÃ , pensioni, controlli*, GiuffrÃ¨, Milano, 2022, pag. 1593.

[2] Sito istituzionale del Governo italiano sul Pnrr https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html. Dei 191,5 miliardi assegnati allâ??Italia, circa 68,9 miliardi sono rappresentati da sovvenzioni a fondo perduto mentre 122,6 miliardi sono costituiti da prestiti.

[3] Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dellâ??incontro dei magistrati di nuova nomina della Corte dei conti del 23 novembre 2021, in www.quirinale.it. In quella sede, il Presidente, a proposito del Pnrr, ha dichiarato che *Le ingenti risorse attualmente destinate allâ??Italia vanno utilizzate in modo attento e responsabile, nella consapevolezza che ci troviamo in una condizione senza precedenti e, verosimilmente, irripetibile. Si tratta di cogliere o di perdere unâ??opportunitÃ straordinaria per lâ??Italia e per lâ??Europa. Non Ã¨ rilevante soltanto quanto le risorse a nostra disposizione ci consentiranno, nellâ??immediato, di realizzare, ma lo sono, in misura ancora maggiore, le prospettive aperte da questa coraggiosa e inedita forma di collaborazione tra gli Stati europei. In questo ambito si conferma significativo il ruolo rivestito dalla Corte quale organo ausiliario del Governo e del Parlamento. La Corte Ã¨ inoltre chiamata a tener conto dellâ??importanza riservata dalla normativa europea alle funzioni di prevenzione e repressione dei fenomeni di corruzione, conflitto di interessi e frodi nellâ??uso dei fondi posti adisposizione dallâ??Unione. Nellâ??esercizio delle sue funzioni la Corte si dimostrerÃ certamente consapevole â?? cosÃ¬ come dovranno fare anche le altre istituzioni â?? della necessitÃ di impiegare le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza con efficacia ed efficienza, in termini estremamente rapidi. Fronteggiare la pandemia e avviare la ripresa hanno comportato lâ??impiego di risorse ingenti, determinando un incremento significativo del nostro debito pubblico. Questo, come sappiamo, Ã¨ stato reso possibile dalle scelte di politica monetaria della Banca centrale europea e dalla sospensione del Patto di stabilitÃ . La crescita del debito pubblico richiede un supplemento di responsabilitÃ nella gestione della finanza pubblica e un utilizzo delle risorse mirato alla crescita economica*.

[4] J. Spartoletti, *Il collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, in Rivista della Corte dei conti, n. 6/2022, pag. 41.

[5] G. Dâ??Auria, *La nuova Corte dei conti*, in www.astrid-online.it, 12 marzo 2009;

[6] B. Montini, *Il ruolo collaborativo della Corte dei conti nellâ??attuazione del Pnrr e la riscoperta del controllo c.d. concomitante,* in Comuni dâ??Italia, 2022, 6-7-8, 68.

[7] C. Chiappinelli, *Controllo concomitante ed efficienza dellâ??amministrazione tra disciplina normativa e attuazione*, in riv. Amm., 2021, 5.

[8] J. Spartoletti, *Il collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, in Rivista della Corte dei conti, n. 6/2022, pag. 43.

[9] A. Carapellucci, *Il Governo interviene sulla Corte dei conti: perchÃ© preoccuparsi (e per cosa)*, in https://www.questionegiustizia.it/articolo/corte-di-conti

[10] C. Pagliarin, *I controlli della Corte dei conti e le prospettive di riforma della pubblica amministrazione nella stagione del Pnrr,* in *Diritto e Conti, Bilancio ComunitÃ Persona*, 1, 2023 https://dirittoeconti.it/wp-content/uploads/2023/07/4.-Pagliarin-riforme-pa-e-PNRR-BCP-1-2023.pdf.

[11] Sin dalla sent. 27 gennaio 1995, n. 29. La *vis expansiva* Ã¨ riconosciuta anche nelle successive pronunce: cfr Corte cost., sentt. n. 267/2006; n. 179/2007; n. 37/2011 e n. 198/2012.

[12] Sullo â??Stato-apparatoâ?•, detto anche â??Stato-personaâ?•, quale insieme dei governanti, ossia di organi ed enti cui Ã¨ attribuito il potere di approvare ed applicare le norme attraverso cui lo Stato esprime la propria supremazia e persegue le proprie finalitÃ , cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, GiuffrÃ¨, Milano, 2002; I. Nicotra (a cura di) *Diritto pubblico e Costituzionale*, Giappichelli, Torino 2013. Il riferimento allo â??Stato-personaâ?• Ã¨ legato alla personalitÃ giuridica da parte statale nonchÃ© alla subordinazione, al pari degli altri soggetti pubblici e privati, al diritto stesso. Il riferimento allo â??Stato-comunitÃ â?• comprende la c.d. â??societÃ civileâ?•, ossia lâ??insieme dei governati, cittadini e non cittadini, sottoposti allâ??autoritÃ dello â??Stato-apparatoâ?• e descrive quel processo di continua integrazione della sfera dellâ??autoritÃ con quella della libertÃ .

[13] Come osservato in dottrina, *Va al riguardo segnalata la centralitÃ del parametro temporale sotteso al decreto-legge n. 76 del 2020, che modifica anche lâ??ultimo articolo della legge 7 agosto 1990, n. 24152, per cui attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui allâ??art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, le disposizioni della legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti*, in C. Pagliarin, *I controlli della Corte dei conti e le prospettive di riforma della pubblica amministrazione nella stagione del Pnrr,* in *Diritto e Conti, Bilancio ComunitÃ Persona*, 1, 2023, pag. 73, https://dirittoeconti.it/wp-content/uploads/2023/07/4.-Pagliarin-riforme-pa-e-PNRR-BCP-1-2023.pdf.

[14] G. Rivosecchi, *La Corte dei conti al tempo del recovery plan tra controllo e giurisdizione,* in *Diritto e conti, Bilancio ComunitÃ Persona, 2, 2021.* Lâ??Autore dubita della legittimitÃ costituzionale di tale attribuzione: *resta poi da chiarire sino a che punto la disciplina dellâ??organizzazione e del coordinamento delle misure di controllo della Corte dei conti possa essere affidata alla potestÃ regolamentare di autorganizzazione del Consiglio di Presidenzaâ?¦trattandosi di materia che, cosÃ¬ interpretata, potrebbe essere ricondotta alle riserve di legge previste dalla Costituzione in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici giudiziari.*

[15] Delibera del Consiglio di Presidenza 10 novembre 2021, n. 272.

[16] Collegio del controllo concomitante, 23 febbraio 2022, n. 1/2022.

[17] A. Baldanza, *Funzioni di controllo*, in *La nuova Corte dei conti: responsabilitÃ , pensioni, controlli*, GiuffrÃ¨, Milano, 2022, pag. 1597. Lâ??Autore evidenzia come la Corte costituzionale abbia affermato che la separazione integra un principio di carattere generale, che trae fondamento nellâ??art. 97 Cost., e per il quale lâ??individuazione dellâ??esatta linea di demarcazione tra atti emanati dallâ??organo politico e atti da ricondurre alla dirigenza spetti al legislatore: *Conseguentemente, o si ritiene che lâ??art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 abbia introdotto una consistente deroga allâ??ordinario riparto delle competenze, ammettendo la possibilitÃ che lâ??autoritÃ politica sia direttamente legittimata a sospendere gli effetti di un precedente atto di spesa, ovvero a rimuovere provvedimenti ostativi alla celere definizione del procedimento ovvero ad adottare gli â??atti mancantiâ??, oppure si ritiene che il potere riconosciuto allâ??autoritÃ politica di sospendere, annullare o adottare atti amministrativi che impediscano o ritardino â??la realizzazione di piani e programmi, lâ??erogazione di contributi ovvero il trasferimento di fondiâ??, transiti comunque per atti amministrativi o negoziali della burocrazia pubblica.*

[18] Corte dei conti, deliberazione n. 17/2023/CCC https://www.corteconti.it/Download?id=1fe4c30d-e505-4ae7-bfcd-9f3b28843dd3.

[19] Corte dei conti, deliberazione n. 18/2023/CCC https://www.corteconti.it/Download?id=9590086a-a3d9-40b3-81a5-317de3ba8dc9.

[20] Si vedano le repliche a mezzo stampa del Ministro per il Pnrr https://www.ilsole24ore.com/art/fitto-contro-corte-conti-sbaglia-pnrr-e-sanzioni-AE0g3QQD

[21] La legge di conversione non puÃ² essere utilizzata, approfittando del suo peculiare *iter* di approvazione, come un contenitore *omnibus.* A. Carapellucci, *Il Governo interviene sulla Corte dei conti: perchÃ© preoccuparsi (e per cosa)*, in https://www.questionegiustizia.it/articolo/corte-di-conti, op. cit.. La Corte costituzionale si Ã¨ pronunciata piÃ¹ volte sui limiti allâ??emendabilitÃ del decreto-legge in sede di conversione. CiÃ² in quanto la norma emendata deve avere un contenuto omogeno rispetto allâ??oggetto e alle finalitÃ del decreto-legge (da ultimo, Corte cost., sent. n. 245/2022). Sui limiti allâ??emendabilitÃ del decreto-legge in sede di conversione in legge: C. Bertolino, *La Corte costituzionale torna sui limiti allâ??emendabilitÃ del decreto-legge in sede di conversione in legge*, AIC, Osservatorio costituzionale, 2, 2023.

[22] Audizione del Presidente della Corte dei conti, presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Lavoro, nellâ??ambito dellâ??esame del disegno di legge di conversione del d.l. n. 44/2023, 1Â° giugno 2023 https://webtv.camera.it/evento/22647

[23] Lâ??art. 3 del d.d.l. n. S 2185, recante *Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del paese,* nellâ??ottica del rafforzamento del controllo concomitante, prevedeva che la Corte dei conti potesse addirittura nominare un commissario *ad acta* per sostituire le amministrazioni competenti, resesi responsabili di gravi irregolaritÃ e ritardi. Al riguardo, si veda https://www.corteconti.it/Download?id=a201c3ab-e3e7-4639-8e41-054b9208247a

[24] A. Police, *La Corte dei conti garante dellâ??attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: lâ??importanza strategica del controllo concomitante*, in Rivista della Corte dei conti, 5, 2021, pag. 1.

[25]Si veda Sabino Cassese, che ha salutato con favore lâ??eliminazione del controllo concomitante sul Pnrr: *tutta la cultura mondiale sui controlli dice che i controlli non possono essere fatti a tappeto, ma devono essere fatti per campione; che non possono essere fatti sulla carta, ma devono essere fatti*

mediante ispezioni in profonditÃ sulle attivitÃ da controllare; che devono essere non di processo ma di prodotto, non bisogna controllare come Ã¨ stata fatta una cosa ma il risultato di quellâ??azione. I controlli preventivi e concomitanti nel nostro Paese sono una forma di cogestione, di esercizio di un potere. Un capo di divisione di un ministero, il presidente di un ente pubblico, ogni volta che deve prendere una decisione, deve chiamare il controllore e chiedere se sia dâ??accordo o meno. Questa si chiama cogestione e ha due effetti negativi: deresponsabilizza chi deve essere responsabilizzato e non fa degli effettivi controlli perchÃ© con i controlli a tappeto e non a campione non si va in profonditÃ , Festival dellâ??economia di Torino, 2 giugno 2023.

[26] Tradizionalmente, controllo collaborativo quasi come un fatto â??internoâ??. Nella misura in cui le criticitÃ rilevate possono innestarsi nei rapporti tra Governo e Commissione europea.

[27] In particolare, il comma 2 dellâ??art. 325, Tfue dispone che *Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dellâ??Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.*

---

[i] Corte cost., sent. n. 29/1995.

Data di creazione
2023/10/11