



LIO SAMBUCCI*

LE LIMITAZIONI ALLA RESPONSABILITÀ CONTABILE E AL CONTROLLO CONCOMITANTE DELLA CORTE DEI CONTI OVVERO “BUIO E CONTROBUIO”: SE IL LEGISLATORE GIOCA D’AZZARDO CON LE RIFORME AMMINISTRATIVE**

Abstract [It]: L’articolo, prendendo spunto da un recente intervento legislativo – che ha dato luogo ad un animato dibattito pubblico – si sofferma problematicamente sull’impatto che sono suscettibili di determinare sull’ordinamento la proroga della limitazione temporanea della responsabilità erariale per colpa grave e la limitazione del controllo attribuito alla Corte dei conti sul PNRR (soffermandosi, in particolare, su tale ultimo profilo). I profili problematici osservati costituiscono gli elementi per la rilevazione critica dell’incertezza e della provvisorietà che connotano il percorso di riforma della pubblica amministrazione, che sembra procedere per tentativi, caratterizzato da interventi di natura congiunturale introdotti con il “metodo” della legislazione di urgenza (e, addirittura, dell’emergenza), e dalla scarsa chiarezza in ordine ai punti di approdo di sistema perseguiti.

Abstract [En]: The article, taking inspiration from a recent legislative intervention – which gave rise to a lively public debate – focuses problematically on the extension of the temporary limitation of accounting liability for gross negligence and, in particular, the limitation of the control attributed to the Corte dei conti over the National Recovery and Resilience Plan (NRRP). The problematic aspects observed outline an additional path of uncertainty and temporariness with respect to the reform of Public Administration that seems to proceed, by fits and spurts, through cyclical interventions as well as emergency legislation, without a strategy and a method of intervention from which a lack of clarity of the final ends emerges.

Parole chiave: Responsabilità erariale, controlli amministrativi, Corte dei conti, riforme amministrative, sistema contabile.

Keywords: Accounting liability, administrative controls, Corte dei conti, administrative reforms, accounting system.

SOMMARIO: 1. La successione legislativa degli eventi. – 2. Sulla limitazione temporanea della responsabilità contabile. – 3. Limitazione del controllo concomitante della Corte dei conti. – 3.1. Alcuni elementi di prima rilevazione. – 3.2. Il dato normativo. – 3.3. Il quadro regolamentare ovvero attuativo. – 3.4. Natura del controllo concomitante. – 3.5. I controlli sul PNRR. – 3.6. Controllo concomitante e PNRR: il legislatore ci ripensa. – 3.7. Revisione della *governance* del PNRR e controlli. – 4. Alcuni (ulteriori) elementi conclusivi.

* Professore aggregato di Contabilità di Stato – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. La successione legislativa degli eventi

Con d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (e, quindi, nel pieno dell'emergenza pandemica Covid 19), tra mille misure (amministrative, sanitarie, finanziarie), viene stabilito che temporaneamente (prima, fino al 31 luglio 2021; poi, fino al 31 dicembre 2021; infine, fino al 30 giugno 2023) non si risponde per responsabilità erariale derivante da colpa grave in relazione a condotte commissive. Nello specifico, all'art. 21, comma secondo, d.l. n. 76/2020 si stabilisce che, limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto e (ora, come detto) fino al 30 giugno 2023¹, la responsabilità contabile (erariale) è «limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta»; con precisazione che l'applicazione di siffatta limitazione rimane esclusa «per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente». Come già rilevato: significa che la responsabilità erariale rimane circoscritta ai “soli” casi di condotte dolose e alle “condotte” omissive caratterizzate da colpa grave; significa che viene introdotta una vera e propria immunità personale, sia pure a carattere temporaneo, per fatti (che saranno) compiuti con colpa grave; significa che nell'esercizio dell'azione amministrativa (e nei rapporti con la pubblica amministrazione) puoi commettere errori anche molto gravi, ma non ne rispondi².

Sempre con il suddetto d.l. n. 76/2020, si stabilisce, all'art. 22, comma primo: che «la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale»; e che «l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso 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». Nell'imminente prospettiva della attivazione di meccanismi di finanziamento di fonte europea, il legislatore ritiene utile estendere il controllo concomitante della Corte dei conti³, al fine di (r)assicurare

¹ Il limite temporaneo alla riferita limitazione della responsabilità erariale, inizialmente (nel citato d.l. n. 76/2020) stabilito al 31 luglio 2021, in sede di conversione è stato fissato al 31 dicembre 2021; in seguito, con d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, l'operatività della disposizione limitativa della responsabilità erariale (come era facilmente prevedibile) è stata “prorogata” al 30 giugno 2023 (art. 51, comma primo, lett. h). Il dato rilevante è costituito dalla facile rilevazione che scelta sottesa alla suddetta disposizione limitativa accomuna tre maggioranze politiche diverse: la qual cosa non è certo priva di significato: vedi *infra*, *sub* nota 8.

² Cfr. L. SAMBUCCI, *Licenza di sbagliare (anche molto gravemente), ovvero le insidie della legislazione dell'emergenza*, in *Amm. cont. St. enti pubbl.*, 2020. Vedi anche G. BOTTINO, *Le azioni e le omissioni nella responsabilità erariale*, in *Dir. cont.*, n. 1/2021, 90, il quale rileva nella disposizione limitativa della responsabilità erariale («per quanto temporaneo»), «un ulteriore e profondo elemento di destrutturazione del tradizionale assetto della responsabilità erariale». Elementi di criticità della disposizione sono stati rilevati da Corte conti, sez. riun. contr., *Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge n. 1883: decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale»*, 2020, 9.

³ Da qualche settimana era stato presentato il *Next Generation EU*, quale meccanismo di finanziamento di progetti di investimento destinati a dare impulso allo sviluppo economico, esposto a grave compromissione dall'emergenza

(in ordine al)la massima attenzione (legalistica e gestionale) nella utilizzazione delle risorse finanziarie che sarebbero state attribuite (dall'Unione europea) all'Italia per il finanziamento dei progetti di investimento e di riforma (che sarebbero stati) approvati.

Si tratta di misure di sistema: non solo la seconda, con la quale si rinforza il (ovvero si sollecita l'attivazione del) controllo concomitante della Corte dei conti, introdotto, come visto, dall'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009 (ma mai concretamente attivato); ma anche la prima (destinata a produrre un impatto ordinamentale molto rilevante), la quale prova a dissimulare nel carattere temporaneo della disposizione legislativa (ma rimangono permanenti le conseguenze che si producono) la chiara tendenza dell'ordinamento al superamento (e certo al ripensamento limitativo⁴) del sistema della responsabilità contabile (erariale)⁵. Si tratta, pertanto, di misure (molto) difficilmente conciliabili con la legislazione dell'emergenza (e, peraltro, nell'ambito di un corpo normativo onnicomprensivo)⁶, le quali,

sanitaria (il NGEU è stato istituito dal Consiglio europeo in data 21 luglio 2020). Di lì a poco, sarebbe stato approvato il PNRR italiano (il quale è stato presentato il 30 aprile 2021 ed è stato approvato dal Consiglio dell'Unione europea, su proposta della Commissione europea, in data 13 luglio 2021). Posto che l'ordinamento già attribuiva alla Corte dei conti poteri di controllo ampi e (funzionalmente) diversificati e che proprio lo stesso controllo concomitante (come visto) era già previsto, è come se premura del legislatore fosse quella di rassicurare le istituzioni europee in ordine alla corretta utilizzazione delle risorse finanziarie che sarebbero state erogate.

⁴ Ne è conferma la disposizione di cui al primo comma del citato art. 21 d.l. n. 76/2020, la quale introduce elementi di restrizione per la configurabilità del "dolo erariale", disponendo (con modificazione dell'art. 1, comma primo, legge 14 gennaio 1994, n. 20) che «la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso». In disparte ogni considerazione sull'impatto effettivo che la riportata prescrizione legislativa riuscirà a produrre: sulla minima rilevanza delle ricadute della norma, vedi già Corte conti, sez. riun. contr., *Audizione*, cit., 9; M.T. D'URSO, *La riforma del dolo nei giudizi di responsabilità dopo il d.l. n. 76/2020 (c.d. "decreto semplificazioni")*, convertito dalla legge n. 120/2020, in *Riv. Corte conti*, n. 2/2021, 21; risulta evidente come, anche in questo caso, ci si trovi di fronte ad una misura di sistema; e come rimanga disvelato l'obiettivo di neutralizzare (ovvero di svuotare), a Costituzione invariata, la responsabilità erariale, la quale trova proprio nella colpa grave un elemento di sicura utilità in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione (posto che l'elemento del dolo dà luogo a patologie che quasi sempre trovano sanzione in sede penale: la quale dà luogo, inevitabilmente, anche a conseguenze risarcitorie). Ciò, indipendentemente dalla legittimità costituzionale della citata disposizione di cui al comma primo del citato art. 21, in relazione alla quale Corte cost. 18 gennaio 2022, n. 8 ha respinto i dubbi di costituzionalità sollevati dal giudice penale; in ordine alle implicazioni della suddetta sentenza (anche in relazione al disposto del secondo comma del richiamato art. 21), vedi S. BATTINI, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti fra poteri dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 594.

⁵ Una tendenza che rimane confermata anche nella ricostruzione di quella parte della dottrina che propone una lettura diminutiva (dell'impatto) della disposizione (di cui all'art. 21, comma secondo, d.l. n. 76/2020) limitativa della responsabilità erariale: vedi A. PAJNO, *Il sistema amministrativo e il decreto semplificazioni. Qualche osservazione sulla disciplina dei contratti pubblici e sulle responsabilità*, in *www.irpa.eu*, 2020 ove si rileva che «quella introdotta dall'art. 21, c. 2 del decreto non costituisce una disposizione a regime» e nemmeno «una temporanea moratoria della responsabilità erariale, ma un regime temporaneo e sperimentale, volto a verificare l'incidenza della configurazione della responsabilità sulla tempestività e speditezza dell'azione amministrativa, che, in quanto tale, richiederà una ulteriore successiva valutazione da parte del legislatore; e si ravvisa nel d.l. n. 76/2020 «una evidente aspirazione a ripensare, sia attraverso interventi di settore che interventi trasversali, l'intero sistema amministrativo». Ecco, il punto di massima criticità della disposizione legislativa esaminata (pur tanto impattante già solo nei sensi generali rilevati) è costituito proprio dalla sua introduzione in mancanza di qualsivoglia confronto (non solo scientifico e tecnico, ma, addirittura) politico, pur trattandosi di una misura che presuppone un'idea (non solo del sistema delle responsabilità amministrative, ma) della pubblica amministrazione profondamente (in verità, radicalmente) diversa rispetto a quella che (ancora) risulta positivizzata nell'ordinamento: quando e dove le forze politiche si sono confrontate sul nuovo sistema amministrativo (ovvero, nello specifico, sull'assetto della responsabilità erariale)? La forte criticità rilevata è aggravata dalla circostanza che una misura potenzialmente tanto impattante sia stata introdotta in via di legislazione emergenziale (e normativamente estensiva), con inevitabile affievolimento dell'attenzione politica (e non solo dell'approfondimento scientifico e della verifica tecnica) non solo sull'impatto di sistema ma anche sulle ricadute concrete della norma in esame sul funzionamento della pubblica amministrazione.

⁶ Si tratta, peraltro, di misure che presentano elementi di contraddittorietà, in quanto, da un lato, si limita temporaneamente la responsabilità erariale (solo in relazione alle condotte commissive) al fine di (provare ad) assicurare maggiore speditezza all'azione amministrativa; e, da altro lato, si rinforza un controllo che, per la sua configurazione

ove introdotte al di fuori (ovvero, addirittura, in mancanza) di un progetto organico di riforma, sono destinate a (ovvero sono suscettibili di) produrre criticità di sistema e finanche tensioni istituzionali.

È esattamente quanto accaduto nel caso specifico: con legge 21 giugno 2023, n. 74 è stato convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 22 aprile 2023, n. 44 (recante «disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche»), e, per quanto qui rileva, è stato introdotto il comma 12 *quinquies* dell'art. 1, con il quale è stata disposta (lett. a) la proroga fino al 30 giugno 2024 della rilevata immunità temporanea per responsabilità erariale da colpa grave ed è stato precisato (lett. b) che il controllo concomitante attribuito (art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009; e art. 22 d.l. n. 76/2020) alla Corte dei conti non riguarda i (ovvero non si estende ai) progetti del PNRR (ovvero al Piano nazionale per gli investimenti complementari)⁷.

Nel primo caso, rimangono confermati la revisione limitativa della responsabilità erariale (nei sensi stabiliti all'art. 21, comma secondo, d.l. n. 76/2020) ed il suo carattere sistemico⁸. Nel secondo caso, il controllo concomitante (della Corte dei conti) conosce limitazione proprio in relazione alle esigenze (e ai profili finalistici) che (nel 2020) ne avevano suggerito il rinforzo ovvero la valorizzazione: un dato (da solo) dimostrativo della scarsa ponderazione ovvero della precipitazione delle misure introdotte e della disorganicità degli interventi. Una iniziativa che ha indotto la Corte dei conti a segnalare (nel corso dei lavori parlamentari di conversione del d.l. n. 44/2023, in sede di audizione informale) – peraltro, con massima compostezza e attenzione istituzionali – le possibili conseguenze problematiche delle nuove disposizioni⁹.

procedimentale e finalistica (vedi *infra*, sub 4), è destinato inevitabilmente a produrre un rallentamento della stessa azione amministrativa. L'impressione che si ricava è che il rinforzo del controllo concomitante della Corte dei conti costituisca una misura compensativa rispetto alla (all'affievolimento garantistico determinato dalla) limitazione della responsabilità erariale.

⁷ La disposizione è stata introdotta con l'approvazione di un emendamento proposto dal Governo, il quale ha (poi) posto la questione di fiducia sul disegno di legge (A.C. 1114) di conversione del citato d.l. n. 44/2023.

⁸ Con un elemento di novità, costituito non tanto dalla circostanza che già in occasione dei lavori parlamentari di conversione del d.l. n. 77/2021 erano stati presentati emendamenti volti a stabilizzare in via definitiva la limitazione (proponendo l'eliminazione del termine di conclusione della limitazione stessa), quanto dalla esplicitazione del proposito di riforma del sistema delle responsabilità amministrative: deve essere rilevato, infatti, che – nella disposizione approvata – il prolungamento della suddetta limitazione è preceduto dalla seguente locuzione: «Nelle more di una complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile». È un dato (di natura testuale) che, da un lato, rende evidente come la richiamata disposizione limitativa sia destinata ad essere prorogata ancora (potendosi escludere, allo stato, che la suddetta «revisione complessiva» possa avvenire in un anno); e, da altro lato, conferma l'orientamento limitativo del sistema delle responsabilità amministrative, il quale – già nitidamente percepibile fin dalla formulazione originaria del d.l. n. 76/2020, ma, soprattutto, nel d.l. n. 77/2021 – risulta ora esteso anche a quella parte politica (centrale nell'attuale maggioranza che sostiene il Governo) che in precedenza non aveva condiviso l'iniziativa legislativa limitativa (e non aveva partecipato al voto; pur senza riuscire a portare la questione all'attenzione dell'opinione pubblica, la quale, nonostante la sua indubbia rilevanza, è passata silenziosamente, senza che la comunità, abbia potuto avere minima percezione dell'obiettivo perseguito e delle ricadute sul sistema di pubblica amministrazione). Un elemento, quest'ultimo, che riesce a dare il segno della stabilizzazione del suddetto orientamento, il quale è insuscettibile di essere scalfito dalle resistenze parlamentari fraposte dalle parti politiche che la limitazione della responsabilità erariale l'hanno concepita e l'hanno rinforzata (con l'ampia proroga disposta con il d.l. n. 77/2021): resistenze riconducibili alle naturali dinamiche parlamentari maggioranza-opposizione.

⁹ In proposito, è opportuno rilevare che la Corte dei conti non solo ha fatto bene ma era “tenuta” – data la sua posizione costituzionale e data la circostanza che si occupa sia della giurisdizione contabile (art. 103, comma secondo, Cost.) sia dei controlli (art. 100, comma secondo, Cost.) – a segnalare eventuali criticità che potessero derivare dalle

Di positivo c'è che l'emendamento governativo (poi approvato con la legge di conversione) ed il clamore mediatico che ne è seguito hanno il merito indiscusso di aver reso noto il fatto che, in Italia, dal 16 luglio 2020 non si risponde per responsabilità erariale derivante da colpa grave in relazione a condotte commissive. Lo sapevano in (molto) pochi¹⁰; ora lo sanno in molti, e, soprattutto, lo sanno molti di quelli che erano convinti (anche perché lo dicevano i loro rappresentanti politici) che in Italia chi (per propria colpa) provoca danni alla pubblica amministrazione (e, quindi, in massima sintesi, alla collettività, alla comunità) ne risponde personalmente, nei limiti accertati dalla Corte dei conti, alla quale, come noto, è attribuita la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica (art. 103, comma secondo, Cost.). Di positivo c'è anche che, come visto, viene esplicitata la prospettiva di una riforma del sistema della «responsabilità amministrativo-contabile»: «revisione complessiva» di cui, tuttavia, non sono note neppure le coordinate generali (sempre che esistano), mentre (come detto) sono rivelati l'oggetto specifico dell'intervento di riforma (che riguarda proprio la responsabilità erariale) e l'intento limitativo dell'ambito di operatività della responsabilità contabile¹¹.

2. Sulla limitazione temporanea della responsabilità contabile

In relazione al primo profilo, la modifica legislativa, come visto (*sub* 1), si “limita” a prorogare di un anno una disposizione introdotta dal d.l. n. 76//2020 (come detto, nel pieno della crisi pandemica) e ampliata (di molto: fino al 30 giugno 2023) con il d.l. n. 77/2021, la quale, in sostanza, stabilisce che, fino ad una certa data (secondo la nuova “proroga”: fino al 30 giugno 2024), non si risponde per responsabilità erariale (che, in massima sintesi, riguarda i casi in cui si provoca un danno all'Erario, e, quindi, in ultima sostanza, alla collettività) per colpa grave in relazione a condotte commissive: significa che, come detto, la responsabilità erariale rimane circoscritta ai “soli” casi di condotte dolose e alle “condotte” omissive caratterizzate da colpa grave¹²; significa che, come anche detto, nell'esercizio dell'azione amministrativa (e nei rapporti con la pubblica amministrazione) puoi commettere errori anche molto gravi (per negligenza, per imperizia), ma non ne

nuove disposizioni (tanto più che, nel caso specifico, ciò è avvenuto senza le esuberanze dialettiche che solitamente caratterizzano e rendono difficoltoso anche il dialogo tra istituzioni).

¹⁰ Nel senso che, come rilevato, sia l'introduzione iniziale della limitazione della responsabilità erariale (con il d.l. n. 76/2020) sia la sua consistente proroga (con il d.l. n. 77/2021) sono sostanzialmente passate sotto silenzio (non se ne è accorto nessuno: qualche trafiletto su qualche giornale; nessun confronto parlamentare; nessun dibattito pubblico).

¹¹ È facile rilevare che se l'obiettivo conclusivo dell'annunciato (ora) intervento di riforma non fosse quello di ridimensionare lo spazio di operatività della responsabilità erariale, non vi sarebbe stata alcuna necessità di una limitazione temporanea.

¹² Come noto, ai sensi dell'art. 1, comma primo, legge 14 gennaio 1994, n. 20 (come modificato dall'art. 3, comma primo, lett. a, d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639), «la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali».

rispondi personalmente in termini risarcitori¹³; significa che viene introdotta una vera e propria immunità personale, sia pure a carattere temporaneo, per fatti (che saranno) compiuti con colpa grave¹⁴.

In altra sede, sono stati rilevati (già nell'immediatezza della conversione in legge del richiamato decreto n. 76/2020) i profili problematici cui si espone la citata disposizione legislativa¹⁵; e, quindi, nel presente contributo si proverà ad approfondire gli aspetti riguardanti il (rinforzo del) controllo concomitante della Corte dei conti; potendo, per il resto, essere sufficiente (ora) ricordare che le criticità determinate dalla disposizione limitativa della responsabilità contabile (destinate, peraltro, a rimanere aggravate dal prolungamento ovvero dalla "stabilizzazione" del regime limitativo temporaneo) attengono, in massima sintesi, alla rilevazione che l'effetto estintivo della responsabilità personale per (le conseguenze derivanti da) condotte (commissive) future caratterizzate da colpa grave finisce, in sostanza, con l'autorizzare ovvero con l'ammettere – sia pure limitatamente ad un certo periodo di tempo – condotte gravemente colpose (e, quindi, caratterizzate da negligenza o imperizia o imprudenza ovvero da inosservanze gravi), non solo (proprio per questo) di regola precluse ma (anche per questo) finanche incompatibili con l'ordinamento stesso; con un effetto che, quindi, non rimane limitato alla finalità

¹³ L'osservazione secondo cui, comunque – a fronte del superamento ovvero dell'affievolimento della responsabilità erariale – rimarrebbero intatti gli altri profili di responsabilità eventualmente ravvisabili, non riesce ad essere convincente (nelle sue finalità riduttive), in quanto, allo stato attuale, rimarrebbe insuperato il profilo di (grave) criticità introdotto dalla disposizione limitativa della responsabilità erariale: criticità che, come visto, attiene alla (temporanea, per ora) espunzione della colpa grave (in relazione alle condotte commissive) quale elemento soggettivo (ovvero psicologico) della suddetta responsabilità, con conseguente "irripetibilità" (permanente) del danno patrimoniale che è stato arrecato all'Erario, il quale rimane a carico della collettività. Ad esempio, se è vero che, ai sensi dell'art. 55 *sexies*, comma secondo, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il lavoratore, quando cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, (nei casi più gravi) può essere collocato in disponibilità, all'esito del procedimento disciplinare che accerta tale responsabilità (e se è vero anche che il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, può comportare l'applicazione di sanzioni disciplinari a carico dei soggetti responsabili dell'ufficio ovvero della struttura); risulta ben evidente, tuttavia, come le suddette sanzioni disciplinari siano, comunque, del tutto insuscettibili di neutralizzare ovvero anche solo di ridurre il danno patrimoniale accertato ove rimanga preclusa la possibilità di azionare la colpa grave in via di responsabilità contabile.

¹⁴ Con intenti diminutivi dell'impatto problematico della disposizione legislativa limitativa della responsabilità erariale, L. BALESTRA, *Gli effetti dell'emergenza pandemica sul sistema delle responsabilità nel pubblico impiego*, in *Riv. Corte conti*, n. 2/2021, 131, rileva che, al fine di favorire l'efficienza e la tempestività dell'azione amministrativa, «si è depotenziata la responsabilità del fatto commissivo, rinforzando, al contempo, quella per fatto omissivo»; «l'inerzia assume un disvalore ben più elevato rispetto all'agire negligente e sconsiderato». Osservazioni che rinforzano le perplessità in ordine alla legittimità costituzionale della disposizione esaminata.

¹⁵ Cfr. L. SAMBUCCI, *Licenza di sbagliare (anche molto gravemente)*, cit., 5, ove, tra l'altro, si rileva criticamente come la disposizione esaminata introduca una "moratoria speciale". La specialità si rinviene nel fatto che normalmente la moratoria riguarda un fatto (un obbligo adempimentale) che ancora non si è compiuto: di solito consiste nella sospensione ovvero nella proroga di termini in scadenza: è quello che, ad esempio, è avvenuto nel periodo del cosiddetto *lockdown* (come noto, inizialmente disposto quale strumento di resistenza (ovvero di iniziale tutela) rispetto alle conseguenze dell'emergenza sanitaria Covid-19) con la sospensione della decorrenza dei termini, processuali, amministrativi, di pagamento degli oneri impositivi e tributari, quale misura eccezionale per limitare l'impatto di alcuni dei problemi determinati dall'emergenza sanitaria. Nel caso specifico, invece, l'intervento del legislatore si spinge molto oltre, e riguarda condotte gravemente colpose – quindi, potenzialmente (anche molto) lesive (non solo per l'Erario) – non ancora compiute, le quali, ove poste in essere nel periodo (futuro) indicato dalla norma, non daranno luogo a responsabilità personale per danno erariale, con le conseguenze problematiche sinteticamente rilevate.

immunitaria, ma che, anzi, è suscettibile di alimentare condotte anche gravemente violative di canoni comportamentali elementari, in quanto la rilevata immunità è suscettibile di determinare uno scadimento dell'attenzione tecnica nel compimento dell'attività amministrativa, il quale è destinato a consolidarsi (a divenire sistemico; e certo è del tutto insuscettibile di dare impulso a condotte amministrative virtuose): insomma, come è stato detto, una vera e propria licenza di sbagliare, anche molto gravemente (fino al 30 giugno 2024, per ora).

Si tratta di elementi che evidenziano la problematica compatibilità della norma con valori costituzionali: con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, comma secondo, Cost., dovendosi escludere che la centralità dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità (che, in via di massima semplificazione, ne costituiscono l'essenza) possa autorizzare uno scadimento dell'attenzione rispetto al dato legalistico (risulta piuttosto complicato, peraltro, che una condotta gravemente colposa riesca ad essere rispettosa dei criteri di efficienza ed economicità); con il principio di cui all'art. 28 Cost., ove, si stabilisce il principio di diretta responsabilità dei funzionari pubblici per le violazioni commesse. Senza considerare il possibile impatto sul principio di equilibrio di bilancio e, più in generale, sul principio di equilibrio della finanza pubblica (risultante dal sistema degli artt. 81, 97, comma primo, e 119 Cost.), che, se a livello statale può riuscire a rimanere assorbito (disperso) nei grandi numeri finanziari del bilancio dello Stato, può risultare anche molto incisivo per le regioni e (soprattutto) per gli enti locali. E senza considerare l'impatto con l'art. 103, comma secondo, Cost., ove, come visto, si attribuiscono funzioni giurisdizionali alla Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica¹⁶. Ma il rischio più grave – rispetto al quale non possono essere ammessi cedimenti – riguarda la vanificazione degli importanti sforzi compiuti negli ultimi anni in termini di attenzione sui conti pubblici, di controllo della spesa pubblica, di sensibilità per la sana gestione finanziaria: postulati faticosamente acquisiti all'ordinamento (tra mille resistenze) per raggiunta consapevolezza dell'amministrazione (onoraria e tecnica) in ordine alla loro rilevanza, che ha condotto alla riforma della “Costituzione finanziaria” (legge cost. 20 aprile 2012, n. 1)¹⁷.

¹⁶ Per un primo approfondimento dei temi di indagine rilevati, vedi M. PECCHIOLI, *Quando il rimedio è peggiore del male: il decreto-legge n. 76/2020 e l'inefficace lotta alla “paura della firma”. Individuare le cause per ripensare le soluzioni*, in *PA Pers. Amm.*, n. 1/2022.

¹⁷ In verità, la “stabilizzazione” (l'ulteriore prolungamento) del regime temporaneo autorizza (ovvero rinforza le) perplessità in relazione al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. ovvero anche al principio di ragionevolezza. Se, infatti, comunemente la *ratio* della (introduzione della) disposizione limitativa viene rinvenuta nella necessità di apprestare uno “scudo” temporaneo rispetto alla responsabilità erariale in un contesto di gravissima emergenza sanitaria che poneva le amministrazioni di fronte alla necessità di scelte amministrative e tecniche immediate in relazione a situazioni senza precedenti (una circostanza che l'ordinamento ha ritenuto potesse giustificare un temporaneo affievolimento delle garanzie assicurate dalla responsabilità erariale; posto che diversamente la disposizione non sarebbe potuta sfuggire alla rilevazione di illegittimità costituzionale, in quanto sarebbe rimasta del tutto irragionevole la delimitazione temporale dell'immunità); un primo elemento di problematicità si rinviene già nella formulazione della disposizione legislativa, la quale estende i suoi effetti alla generalità delle esplicazioni dell'azione amministrativa (senza alcuna circoscrizione dello spazio di operatività), così estendendo la clausola immunitaria a situazioni amministrative del tutto ordinarie, prive di connotazioni emergenziali, e, quindi, ingiustificatamente ovvero irragionevolmente attratte nella sfera di operatività dello “scudo”. Gli elementi di perplessità si rinforzano quando, nel mese di maggio 2021 (con il citato d.l. n. 77/2021), la disposizione immunitaria viene “prorogata” fino al 30 giugno

Si tratta di aspetti (di facile e obiettiva rilevazione) sui quali, in questa sede, non è possibile soffermarsi oltre, ma la cui evocazione è (da sola) ben sufficiente a dare misura della rilevanza dello spazio di impatto della disposizione legislativa esaminata.

Né ci si può soffermare sulla insuscettibilità della disposizione (limitativa della responsabilità erariale) ad assicurare il conseguimento degli obiettivi che avrebbero ispirato l'intervento legislativo, i quali, come detto, attengono (in massima sintesi) al tentativo di dare impulso all'azione amministrativa (di evitare rallentamenti) e di valorizzare l'amministrazione per risultati (la parziale liberazione dal peso delle responsabilità, accrescerebbe l'attenzione degli organi tecnici sul conseguimento degli obiettivi assegnati)¹⁸; ma sembrano trascurare le conseguenze (ritenute sacrificabili ovvero recessive) della neutralizzazione delle suddette responsabilità (i cui oneri, peraltro, allo stato attuale, continuano a rimanere scaricati sulla collettività) ovvero disvelano l'intento di superare il sistema di responsabilità erariale e di circoscrivere lo spazio di operatività della giurisdizione della Corte dei conti (la quale è percepita come una presenza oppressiva dagli apparati amministrativi e anche dall'amministrazione onoraria). Questo, peraltro, non significa che il sistema delle responsabilità contabili e la Corte dei conti debbano rimanere sottratti ad interventi di revisione ovvero di riconsiderazione (anche funzionale): è necessario, tuttavia, che ciò avvenga nell'ambito di un progetto (ovvero anche di un percorso) organico di riforma della pubblica amministrazione, nel quale risulti definito nitidamente il nuovo assetto delle responsabilità.

2023 (un anno e mezzo): infatti, la situazione di emergenza sanitaria è ormai superata, e, quindi, non può essere portata a giustificazione della (ulteriore) protrazione del regime limitativo temporaneo: prolungamento che, ora, sembra trovare ragione nell'obiettivo di dare impulso all'azione amministrativa, la quale (quindi) troverebbe ostacolo ovvero rallentamento nella responsabilità erariale per colpa grave, che, così, da strumento di garanzia legalistica e (in ultimo) di stabilità finanziaria, si trova ad essere prospettato quale elemento (nella migliore delle ipotesi, concorrentemente) causale delle lentezze amministrative (e, quindi, delle conseguenti inefficienze). Come si sia potuto giungere ad una siffatta situazione è tema che merita di essere indagato, ma che esula dalle finalità del presente contributo. Si assiste, così, ad un cambio della *ratio* della norma (la quale – secondo la percezione comune – sembra, adesso, riconducibile alla esigenza di assicurare la necessaria speditezza in sede di attuazione dei progetti finanziati con il PNRR: non a caso, la seconda “proroga” è stata disposta, come visto, con il d.l. n. 77/2021, il quale, come noto, si intitola «governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»). È certo, tuttavia, che la generalità della disposizione limitativa se, da un lato, riesce a neutralizzare i dubbi di legittimità costituzionale cui avrebbe dato luogo la previsione di una disciplina differenziata rispetto a fattispecie amministrative (quelle relative all'attuazione dei progetti PNRR) ontologicamente identiche alle altre; da altro lato, alimenta perplessità in ordine alla fissazione di un termine (inizialmente) individuato in relazione ad esigenze diverse e (ora) – in quanto collegato ad un evento futuro ed incerto (come visto, l'ulteriore “proroga” viene disposta «nelle more di una complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile») – destinato a prolungare indeterminatamente (e, quindi, irragionevolmente) una disciplina giuridica derogatoria concepita (invece) per essere temporanea e provvisoria.

¹⁸ La Corte dei conti ha, fin da subito, espresso perplessità sul punto specifico, rilevando la natura diversificata delle cause di rallentamento dell'azione amministrativa («confusione legislativa», «inadeguata preparazione professionale», «insufficienza degli organici») ed osservando che le statistiche pubblicate in relazione al contenzioso erariale evidenziano come la maggior parte dei danni erariale siano riconducibili proprio «a condotte gravemente colpose (incarichi professionali, assenteismo, danno al patrimonio, attività sanitaria, opere pubbliche, debiti fuori bilancio, uso improprio contributi pubblici) che quindi [sulla base delle disposizioni limitative] sfuggirebbero al vaglio del giudice» Corte conti, sez. riun. contr., *Audizione*, cit., 11). È certo, tuttavia, che nessun dato è stato reso disponibile in occasione (ovvero a giustificazione) delle proroghe delle disposizioni limitative a dimostrazione della utilità della soluzione adottata. In verità, proprio i ritardi rilevati in relazione all'attuazione del PNRR sarebbero suscettibili di essere considerati indicativi della scarsa utilità della suddetta soluzione. In senso, apparentemente diverso, vedi *infra*, *sub* nota 19.

3. Limitazione del controllo concomitante della Corte dei conti

Come visto, nel testo approvato in sede di conversione del d.l. n. 44/2023, è stato precisato (art. 1, comma 12 *quinquies*, lett. b), che il controllo concomitante della Corte dei conti (art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009; e art. 22, comma primo, d.l. n. 76/2020) non riguarda i (ovvero non si estende ai) progetti finanziati dal PNRR¹⁹.

3.1. Alcuni elementi di prima rilevazione

Sembrirebbe trattarsi di profilo (intrinsecamente) meno problematico. Perché, in effetti, la prima impressione che si ricava è che il controllo concomitante della Corte dei conti mal si concilia con le esigenze di speditezza dell'azione amministrativa che sono connaturate al PNRR (e che ne hanno caratterizzato il suo stesso concepimento): (come si vedrà, quello che risulta) è un controllo che richiede giusti (nel senso di necessari) tempi di studio e di analisi dei singoli progetti, per la formulazione delle osservazioni, per l'esame e la valutazione dei rilievi, per l'adozione delle decisioni conseguenti. Sono attività ed adempimenti che, da un lato (in disparte ogni valutazione di merito): inevitabilmente comportano un rallentamento dell'azione amministrativa, e, comunque, sono suscettibili di distogliere (anche solo minimamente) l'attenzione dell'organo di decisione dai profili che attengono al conseguimento dell'obiettivo gestionale²⁰; e sono destinati a produrre una "tensione" dialettica pressoché permanente (tra l'organo decisionale e quello di controllo, ma anche tra i diversi organi di controllo²¹), con inevitabile assorbimento di energie

¹⁹ Per la precisione, in seguito alla modifica apportata (in sede di conversione) al d.l. n. 44/2023, il primo periodo del primo comma dell'art. 22 d.l. n. 76/2022 risulta formulato come segue: «La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, 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 ovvero dal Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101» (in corsivo, la parte aggiunta alla formula originaria del riportato art. 22).

²⁰ Secondo un'obiezione comune, il reticolo (ritenuto) eccessivo di responsabilità amministrative insito nella capillarità (ritenuta eccessiva) delle prescrizioni normative è suscettibile di assorbire prevalentemente (ovvero eccessivamente) l'attenzione del responsabile della gestione; rimarrebbe, così, trascurato il proprio il dato gestionale, relativo al conseguimento degli obiettivi e (quindi) all'amministrazione di risultato. Si tratta, tuttavia, di un precipitato riconducibile all'eccesso legislativo in materia amministrativa, alla propensione del potere politico alla «esondazione legislativa»: S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2019, 5. È facile osservare, tuttavia, che la criticità (effettiva) rilevata dalla dottrina citata è riconducibile agli eccessi del legislatore (che sempre più sovente sconfinano nello spazio amministrativo), e non alla responsabilità erariale. (Di qui, l'avverbio dubitativo utilizzato *supra*, sub nota 17).

²¹ In considerazione del carattere obiettivamente pervasivo del sistema dei controlli sul PNRR (vedi *infra*, sub 3.5), il controllo concomitante della Corte dei conti (anche in considerazione del carattere estensivo che ha conosciuto in via attuativa: vedi *infra*, sub 3.3), rischia di trasformarsi ovvero di essere percepito (anche) come un "controllo sul controllo", il quale (oltre ad incontrare la resistenza del controllore controllato, non tanto ovvero non solo perché viene controllato, ma perché si vede sindacato sulla sua attività, e, anche per questo) rischia di determinare una alterazione (ultra) rigorista del controllo. Le conseguenze negative di un siffatto precipitato si aggravano quando, come nel caso specifico, vengono a confronto due istituzioni (non solo all'attualità, ma) tradizionalmente centrali nel sistema contabile e finanziario, quali la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei conti: un confronto nel quale è facile rinvenire una delle ragioni che hanno dato luogo alla vicenda esaminata. Sulla problematica incidenza del controllo nei

tecniche, difficilmente compatibili con la speditezza procedimentale che si impone a garanzia della osservanza delle scadenze prescritte per l'erogazione delle *tranches* dei finanziamenti. E che, da altro lato, sono suscettibili di produrre interferenza ovvero influenza (ovvero anche ingerenza: a seconda dei punti di vista) rispetto al percorso valutativo e decisionale, di orientare in un senso o in un altro la scelta tecnica²²; pur dovendosi rilevare che siffatti elementi di (potenziale) criticità sono riconducibili alla previsione legislativa (vedi *infra*, sub 3.2) e non alla Corte dei conti, la quale si limita (ovvero è tenuta) a darvi applicazione (salvo eventuali esuberanze attuative, suscettibili di determinare reazioni ordinamentali: vedi *infra*, sub 3.3).

Deve essere aggiunto che il suddetto controllo concomitante neppure si presta ad essere percepito come collaborativo: basta leggere le deliberazioni della (competente sezione della) Corte dei conti per rilevare come vi siano contenuti accertamenti, intimazioni, prescrizioni, ordini (la qual cosa, peraltro, in astratto, è insuscettibile di escludere l'utilità dei rilievi stessi), i quali sono rivolti all'organo titolare del potere di decisione (affinché li esegua ovvero vi dia adempimento; ma che, spesso, si esauriscono in iniziative di amministrazione “difensiva”²³) e responsabile della gestione e del conseguimento (nei tempi prescritti) degli

rapporti tra istituzioni ovvero tra organi, vedi E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri: “dove nascono i problemi”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, 699. Sulla evoluzione dei controlli (e del ruolo nel sistema di finanza pubblica) della Corte dei conti in seguito alla riforma costituzionale introdotta da legge cost. n. 1/2012, vedi, ampiamente: G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2017; ID., *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019; ID., *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *federalismi.it*, n. 20/2021.

²² In tal senso, è significativa la disposizione di cui all'art. 1, comma primo, legge 14 gennaio 1994, n. 20, ove risulta precisato che «in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo». Una disposizione che è suscettibile di orientare l'organo tecnico nel senso di assecondare l'indicazione dell'organo di controllo: la qual cosa (ai sensi della norma riportata) assicurerebbe l'immunità rispetto alla responsabilità erariale; e che, comunque, costituisce una limitazione della responsabilità contabile. Un dato, quest'ultimo, che trova seguito nelle disposizioni di cui all'art. 69, comma secondo, c.g.c., ove si stabilisce, con riferimento all'azione giurisdizionale per responsabilità erariale, che il pubblico ministero dispone «l'archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi; e nelle disposizioni di cui all'art. 95, comma quarto, c.g.c., ove si stabilisce che «il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi». Un ulteriore seguito attuativo della richiamata disposizione generale limitativa della responsabilità erariale si rinviene nelle disposizioni di cui all'art. 46 legge 23 dicembre 2021, n. 238, le quali – precisato (al primo comma) di essere volte «allo sviluppo della funzione consultiva» con riferimento al PNRR e precisato, altresì, (al secondo comma) che le sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva (a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali) e le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (a richiesta a dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni) rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica con riferimento alle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR – stabiliscono (all'ultimo periodo del secondo comma) che «è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ai sensi del presente comma nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi».

²³ Sono elementi che inducono ad escludere che, nel caso del controllo concomitante, sia ravvisabile una ipotesi di co-gestione, la quale implica ovvero si basa su un rapporto collaborativo (mentre, con riguardo al controllo in esame, sembra di poter cogliere, come rilevato, una potenziale interferenza ovvero influenza, se non ingerenza, nella gestione e nelle scelte gestionali), a meno di non voler configurare una fattispecie di co-gestione coatta. Sulla questione, E. D'ALTERIO, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2019, 55, rileva problematicamente che «si sta affermando la convinzione secondo cui la progressiva e sempre più forte

obiettivi da un organo – la Corte dei conti (appunto) – esterno, autonomo ed indipendente (il quale, peraltro, come tale intende essere percepito), di rilevanza costituzionale (e di composizione magistratuale: una connotazione che non manca di rilevare anche nell'esercizio della funzione ausiliaria), che non svolge (né è istituito per svolgere) compiti di amministrazione attiva eppure (può) incidere sulla gestione e sulle scelte gestionali (pur senza risponderne); un organo che, inoltre, è titolare (sia pure in diversa funzione e composizione), per definizione costituzionale, della giurisdizione contabile ovvero del potere giurisdizionale di valutazione e di (eventuale) accertamento della responsabilità e del danno erariale e di condanna del responsabile: un elemento che non è certo irrilevante ai fini della formazione della sensibilità percettiva.

3.2. Il dato normativo

Come visto, il controllo concomitante (propriamente detto) trova ingresso nell'ordinamento con le disposizioni di cui all'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009, ove si stabilisce che la Corte dei conti (anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari) può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento, e considera due possibili esiti negativi della procedura (l'accertamento di gravi irregolarità gestionali e di altre gravi deviazioni rispetto a misure normative ovvero prescrittive), i quali si collegano a connotazioni teleologiche parzialmente diverse e (anche per questo) danno luogo a conseguenze parzialmente diverse.

In effetti, nella disposizione citata si precisa che, ove nell'esercizio del suddetto controllo siano accertate gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione (anche con strumenti telematici idonei allo scopo) al Ministro competente, il quale, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa.

Il legislatore citato, inoltre, precisa anche che, qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà 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

limitazione della capacità decisionale e gestionale delle amministrazioni sia il corretto antidoto per rispondere adeguatamente agli effetti della crisi economico-finanziaria dell'ultimo decennio».

Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte²⁴.

Il riportato dato normativo ha trovato recente integrazione con il citato art. 22 d.l. n. 76/2020 (articolo evocativamente intitolato «controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale»), con il quale, come visto, si precisa: che il controllo concomitante della Corte dei conti riguarda i «principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale»²⁵; e che «l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, comma primo, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165»²⁶.

Il quadro normativo di riferimento, per quanto qui rileva, rimane completato dalle disposizioni di cui all'art. 7, comma settimo, d.l. n. 77/2021 (recante, come noto, «*governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»²⁷), ove si stabilisce: che la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma quarto, legge n. 20/1994²⁸, svolgendo, in particolare, valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa

²⁴ Al terzo comma del citato art. 11 legge n. 16/2009, è stabilito che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di cui all'art. 7, comma settimo, legge 5 giugno 2003, n. 131, previo concerto con il Presidente della Corte, possono fare applicazione delle disposizioni di cui al secondo comma dell'art. 11 nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. In tal caso la facoltà attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive.

²⁵ Con la nuova disposizione legislativa, l'attivazione del controllo concomitante della Corte dei conti viene estesa al Governo (oltre che alle competenti commissioni parlamentari).

²⁶ Al secondo comma del citato art. 22 d.l. n. 76/2020 è attribuito al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti («nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa») il potere di adottare le misure organizzative necessarie per l'esercizio del controllo concomitante («senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito della vigente dotazione organica del personale amministrativo e della magistratura contabile»). Per una prima ricostruzione del controllo concomitante in seguito al d.l. n. 76/2020, vedi A. PETA, *I controlli della Corte dei conti: il c.d. controllo concomitante*, in A. GIORDANO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2021, 560.

²⁷ Come anche noto, il suddetto d.l. n. 77/2021 (come precisato all'art. 1, comma primo) definisce il quadro normativo nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui al d.l. 6 maggio 2021, n. 59 (nonché del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030). L'art. 7 (che qui direttamente rileva) – che si intitola «controllo, *audit*, anticorruzione e trasparenza» – riguarda gli strumenti di controllo.

²⁸ In termini generali, sulle caratteristiche, anche teleologiche, del controllo sulla gestione attribuito alla Corte dei conti dalle disposizioni di cui al citato art. 3, comma quarto, legge n. 20/1994, si è formata una letteratura scientifica molto ampia. Senza alcuna pretesa di esaustività vedi: C. CHIAPPINELLI-F. GARRI, *Regole generali del controllo sulle gestioni*, in F. GARRI (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione. Contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 2012, 103 ss.; A. CRISMANI, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. Contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005; A. CAROSI, *I parametri di riferimento del controllo sulla gestione*, in *La Corte dei conti oggi e nella prospettiva di riforma: atti del Convegno*, Torino, Giappichelli, 1999, 61. Può essere utile (anche in questa sede) segnalare una progressiva involuzione nel sistema ordinamentale dei controlli gestionali e, più in generale, di controlli collaborativi (e, in tale ambito, anche del controllo sulla gestione della Corte dei conti), quasi una controriforma, che ha trovato un momento di snodo centrale nelle disposizioni di cui agli artt. 1 e 3 d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (ed aveva trovato elementi di iniziale «avviso»: nelle disposizioni di cui all'art. 7, comma settimo, legge 5 giugno 2003, n. 131; e nelle disposizioni di cui di cui all'art. 1, commi 166 ss., legge 23 dicembre 2005, n. 266); (e anche una certa incertezza nella individuazione del punto di approdo di – del nuovo – sistema: come proprio la vicenda del controllo concomitante, qui esaminata, riesce

l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR; che la Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente («in deroga a quanto previsto dall'art. 3, comma sesto, legge n. 20/1994»), al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR²⁹. È un dato di sicura rilevanza perché fa stato del fatto che il legislatore della disciplina del PNRR (sopravvenuta all'art. 22 d.l. n. 76/2020), nella disposizione che riguarda proprio i controlli, si limita a richiamare il controllo sulla gestione della Corte dei conti, senza fare alcun riferimento al controllo concomitante.

3.3. Il quadro regolamentare ovvero attuativo

Con deliberazione 10 novembre 2021, n. 272, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti ha approvato il regolamento «concernente il Collegio del controllo concomitante» – cui è stato affidato l'esercizio del controllo di cui all'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009 e all'art. 22 d.l. n. 76/2020 – il quale è istituito presso la sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato³⁰.

a dimostrare). Per avere il segno della inversione di tendenza (anche nelle registrazioni della dottrina), vedi: G. D'AURIA, *Dai controlli di legittimità ai controlli di gestione*, in *Il nuovo sistema di controllo interno nella Pubblica Amministrazione*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1993; A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, in *Riv. Corte conti*, n. 3-4/2015, 584, ove, rilevato come il controllo collaborativo sia «diventato estremamente recessivo rispetto a quello sui bilanci», se ne rinvergono le ragioni nella «realistica considerazione secondo cui, in presenza di limitate risorse da destinare al controllo e alla luce degli incerti riscontri ottenuti dal controllo collaborativo», «la priorità deve essere riservata alla vigilanza sul rispetto delle regole inerenti alla gestione contabile, in modo da supportare lo Stato di fronte agli obblighi verso l'Europa, dei quali è l'unico garante a fronte dell'ampia galassia degli enti pubblici incidenti sull'andamento della finanza pubblica allargata».

²⁹ Nella disposizione citata è anche precisato che il suddetto controllo (sulla gestione) si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ove si stabilisce (tra l'altro): che il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo; e che la Corte dei conti europea e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza.

³⁰ Come accennato, la suddetta deliberazione n. 272/2021 costituisce il primo atto concreto di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009 in materia di controllo concomitante, il quale, in effetti, non era mai stato attivato. In ordine al suddetto controllo, la Corte dei conti (a sezioni riunite in sede di controllo) si era limitata all'adozione della deliberazione 21 luglio 2009, n. 29 (avente ad oggetto «aspetti applicativi dell'art. 11 comma 2 e 3 della legge 4 marzo 2009, n. 15, per quanto riguarda il controllo sulle Amministrazioni statali»), nella quale la Corte (senza dare seguito organizzativo alle richiamate disposizioni legislative): rileva gli elementi distintivi tra controllo sulla gestione e controllo concomitante, del quale ultimo osserva aspetti a carattere fortemente innovativo e tratti evolutivi di autonomo rilievo, pur nel solco della continuità sistematica; e rileva, peraltro, che, «nel settore di competenza delle Sezioni regionali di controllo», «la sottoposizione al controllo di gestioni in corso di svolgimento è da tempo praticata in applicazione della legge n. 266 del 2005 (cfr. articolo 1, commi da 166 a 168)». Deve pur essere rilevato che la Corte dei conti ha svolto il controllo gestionale su gestioni pubbliche in corso di esercizio e, in particolare negli ultimi anni, ha valorizzato la possibilità di svolgere in via concomitante il controllo sulla gestione (come, peraltro, espressamente previsto all'art. 3, comma quarto, legge n. 20/1994, ove risulta precisato che il controllo sulla gestione è svolto anche in corso di esercizio). Il carattere (anche) concomitante del controllo sulla gestione trova ulteriore riscontro al sesto comma del citato art. 3, ove (tra l'altro) è stabilito che la Corte dei conti formula le proprie osservazioni alle amministrazioni interessate in qualsiasi altro momento (e, cioè, non solo in sede di referto conclusivo del procedimento di controllo). Negli ultimi anni, la Corte dei conti ha rimarcato che l'attività di controllo sulla gestione è ispirata al principio della concomitanza, «nel senso di pervenire a pronunce tempestive circa le irregolarità gestionali o deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi. In tal modo, le amministrazioni interessate sono poste in grado di rimuovere con sollecitudine le patologie presenti e di addivenire ad una efficace utilizzazione delle risorse stanziare» (Corte dei conti: Corte conti, sez. centr. contr. gest., 29 marzo 2019, n. 4, 19). Proprio la valorizzazione del carattere concomitante del controllo sulla gestione e la sua progressiva estensione lascia percepire

Quanto agli aspetti procedurali, il suddetto regolamento riproduce le disposizioni di cui all'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009³¹. Viene aggiunto (art. 2, comma quarto) che, nelle ipotesi in cui le gravi irregolarità gestionali accertate abbiano determinato anche una lesione degli interessi finanziari nazionali o eurounitari, deve essere indirizzata idonea segnalazione alla Procura generale ai fini della (eventuale³²) attivazione dell'azione di responsabilità erariale³³. È un dato (peraltro, coerente con la “prevalente” natura del controllo: vedi *infra*, sub 3.4) che rivela una certa criticità, non tanto (ovvero non solo) per la genericità e l'indeterminatezza della locuzione (indicativa della inclinazione della Corte alla espansione attributiva), ma perché concorre a neutralizzare (ovvero ad escludere) il carattere collaborativo del controllo concomitante.

Quanto agli spazi di operatività, è precisato (art. 2, comma quinto) che il Collegio del controllo concomitante concorre all'espletamento dei controlli sull'attuazione del PNNR (nel perimetro della programmazione generale di cui all'art.5 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni controllo della Corte dei conti). Si tratta di un dato che, in sede attuativa, ha trovato espansione (praticamente) pervasiva. In effetti, Corte conti, coll. contr. conc., 22 febbraio 2022, n. 1, in sede di definizione del quadro programmatico del controllo concomitante per l'anno 2022, ha ritenuto: che, «ai fini dell'individuazione dei criteri selettivi delle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento» (e, nel novero di esse, dei principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale), «non può non tenersi conto, per attualità e rilevanza, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza»; e che, ai fini della programmazione delle proprie attività, «gli interventi selezionati per il 2022 possano essere raggruppati [...] nelle medesime aree tematiche corrispondenti tendenzialmente alle sei Missioni del PNRR (“estese” fino ad arrivare a 9), nelle quali confluiscono, anche astrattamente e tassonomicamente, la maggior parte, se non la totalità, dei possibili interventi di sostegno e rilancio dell'economia

una sorta di confluenza ovvero di riconduzione (negli anni immediatamente successivi al 2009) del controllo concomitante nel controllo sulla gestione (di cui all'art. 1, comma quarto, legge n. 20/1994, in funzione (del recupero) della massima valorizzazione del carattere collaborativo (che, come noto, costituisce il connotato principale) di tale ultimo controllo. Per le prime osservazioni alla istituzione del Collegio del controllo concomitante e alla rilevanza del suddetto controllo, A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, in *Riv. Corte conti*, n. 5/2021, 1.

³¹ Nel regolamento è precisato (art. 1, comma secondo) che, ove l'attuazione di piani, programmi e progetti sia rimessa a regioni, province autonome o ad altri enti o a organi operanti esclusivamente in ambito regionale, il controllo concomitante è svolto dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Il suddetto dato regolamentare rinforza le disposizioni di cui al terzo comma dell'art. 11 legge n. 15/2009, nel senso che conferisce carattere di stabilità alle attribuzioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia controllo concomitante.

³² Deve escludersi, infatti, che la segnalazione implichi un automatismo: sarà la Procura presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti territorialmente competente a valutare se sussistano i presupposti per l'attivazione di un'azione giurisdizionale per responsabilità erariale. È certo, tuttavia, che la fonte (sia pure ausiliaria) della rilevazione e l'ambito amministrativo nel quale è avvenuto l'accertamento sono elementi destinati a non rimanere irrilevanti (nella valutazione del caso concreto).

³³ Il rilevato dato regolamentare si presenta coerente con il sistema ordinamentale: dovendosi rilevare, sul punto specifico, che all'art. 52, comma quarto, c.g.c. (approvato con d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), è stabilito che i magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell'esercizio delle loro funzioni.

nazionale». Anche per il 2023, la Corte dei conti ha confermato «la scelta di porre particolare attenzione agli interventi oggetto del PNRR e del Piano nazionale complementare»³⁴.

È un altro elemento di criticità, in quanto il dato si espone alla (facile) rilevazione che in sede attuativa il controllo concomitante è stato trasformato in controllo concomitante sul PNRR, così affermando una presenza permanente della Corte dei conti nella dinamica gestionale (ovvero anche solo di controllo) del Piano: un precipitato che rimane escluso dalla (ovvero che risulta difficilmente coerente con la) disciplina della *governance* del PNRR e dei relativi (capillari) controlli di cui al d.l. n. 77/2021³⁵.

Quanto al profilo finalistico, Corte conti, sez. riun. contr., 22 dicembre 2021, n. 21 rileva che il controllo concomitante «ha come scopo quello di imprimere un effetto propulsivo all'azione di governo del sistema»: «a tal fine, è previsto che esso debba essere svolto a cadenze temporali ravvicinate, ossia in corso di gestione»: si rende necessario «intervenire periodicamente per stati di avanzamento, specie al fine di rilevare – nell'ambito di una funzione tipicamente accertativa – gravi irregolarità, devianze rispetto agli obiettivi perseguiti, inerzie e ritardi e attivare tempestivamente i poteri correttivi da parte dello stesso soggetto controllato, nonché le conseguenti responsabilità dirigenziali, oltre che disciplinari, a carico del dirigente che ne è stato causa»³⁶. Il controllo concomitante viene concepito dalla Corte come «un modello di controllo che affianca, passo dopo passo, l'azione amministrativa in tutti i segmenti di attuazione dei vari interventi voluti dal legislatore e sottoposti a controllo concomitante»³⁷.

³⁴ Corte conti, coll. contr. conc., 18 gennaio 2023, n. 1, 4, ove, a giustificazione della scelta confermativa, viene evidenziata la rilevanza strategica del PNRR e dei correlati interventi nazionali nel quadro delle iniziative di rilancio e sviluppo economico-sociale del nostro Paese, essendo caratterizzati da maggiore rilevanza finanziaria, impatto socio-economico su cittadini e imprese, nonché dalla possibilità di colmare i tanti gap, anche di natura infrastrutturale, accumulati dal nostro Paese negli ultimi decenni. Vedi anche Corte conti, sez. riun. contr., 23 dicembre 2022, n. 43, ove si rileva che «la programmazione e la selezione dei piani e programmi da mantenere sotto osservazione si è basata, pertanto, sui tre criteri generali: la rilevanza economica, la rilevanza sociale e i ritardi del sistema Paese»: «ciò ha portato ad individuare quali ambiti preferenziali di indagine, aree tematiche corrispondenti tendenzialmente alle Missioni del PNRR».

³⁵ Già solo se si considera che, come accennato, le disposizioni del d.l. n. 77/2021 che riguardano specificamente i controlli sul PNRR (art. 7) non fanno alcun riferimento al controllo concomitante né alle norme che lo disciplinano (art. 11 legge n. 15/2009; art. 22 d.l. n. 76/2020), pur facendo espresso riferimento anche al controllo (sulla gestione) attribuito alla Corte dei conti proprio sul PNRR. È un dato che induce a rilevare come l'attuazione estensiva (ovvero la concentrazione) del controllo concomitante sul PNRR rivela una lettura non coordinata del quadro normativo, il quale, tra l'altro, fa stato di un apparato rigoroso e capillari di controlli (interni ed esterni, di regolarità e gestionali, preventivi, concomitanti e successivi) sui progetti ammessi al Piano, in ogni loro fase (vedi *infra*, sub 3.5).

³⁶ Sul punto, già Corte conti, sez. riun. contr., n. 29/2009, cit., 4, aveva rilevato un tratto distintivo rispetto ai controlli esistenti, nel fatto che il controllo concomitante riguarda «gestioni non ancora concluse», «in ordine alle quali sono possibili interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l'interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli»: «si tratta dunque di una forma di controllo volta all'attivazione, di correttivi “in corso d'opera” mirati anche alla prevenzione, come tali più efficaci di quelli essenzialmente preordinati a misure di riparazione del danno o all'indicazione di correttivi».

³⁷ Corte conti, coll. contr. conc., n. 1/2023, cit., 3, ove, inoltre, si rileva l'esigenza del legislatore di valorizzare un «controllo tempestivo con intenti propulsivi (“acceleratori”) finalizzato al corretto impiego delle risorse disponibili, in parte provenienti anche dall'Unione europea e rimesse alla gestione pubblica, al fine di intercettare e, ove possibile, prevenire, attraverso un dialogo aperto con le stesse Amministrazioni, gravi irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo».

3.4. Natura del controllo concomitante

Come visto, la Corte dei conti ha incardinato il Collegio per il controllo concomitante nell'ambito della sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. È un elemento organizzativo che rimane insuscettibile di definire la questione della natura del controllo concomitante; la finalità della misura sembra essere quella di fare in modo che sia percepito quale controllo a carattere meramente gestionale, attratto nell'ambito generale del controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma quarto, legge n. 20/1994: allo scopo di assicurare le amministrazioni pubbliche (onorarie e tecniche) coinvolte, le quali, notoriamente, vedono nello scarso impatto prescrittivo delle attività di referto e di relazione che concludono il controllo sulla gestione svolto dalla Corte dei conti una garanzia che le solleva (che dà loro l'impressione di rimanere sollevate) da adempimenti e responsabilità (e che le induce ad un sostanziale disinteresse rispetto alle valutazioni e alle sollecitazioni della Corte stessa³⁸).

3.4.1. Lo sforzo di assimilazione, tuttavia, rimane parzialmente neutralizzato già dal (riportato) dato normativo, il quale, come visto, riesce a fare stato di un controllo marcatamente procedimentalizzato e (indirettamente) prescrittivo (ovvero a “prescrizione indiretta”), un controllo di tipo legalistico, di regolarità finanziaria e contabile (il quale, peraltro, richiama espressamente parametri normativi ovvero prescrittivi), pur riferito a profili di ordine gestionale; un controllo, in verità, (in molta parte) più vicino alle (stringenti) procedure di cui agli artt. 1 e 3 d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213³⁹, che non a quelle (in linea di principio, improntate alla massima semplificazione) di cui all'art. 3, commi quarto ss., legge n. 20/1994.

Un dato normativo che, come visto, da un lato, fa espresso richiamo all'accertamento, da parte della Corte dei conti, di gravi irregolarità gestionali ovvero di gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie (ovvero anche da direttive del Governo), fissando, così, parametri di riferimento che attengono alla verifica di osservanza di prescrizioni normative ovvero regolamentari (ovvero, comunque, di misure prescrittive)⁴⁰; e alla individuazione (da parte della Corte dei

³⁸ È un aspetto (obiettivamente compressivo delle utilità che il controllo gestionale è destinato a produrre) che costituisce una delle ragioni per le quali la Corte dei conti si è determinata nel senso di una (progressiva) rigida procedimentalizzazione (anche) del (procedimento di) controllo sulla gestione, con la finalità di assicurare un qualche impatto conformativo al controllo stesso, e che, tuttavia, è suscettibile di essere percepito come una espansione dello spazio di incidenza della Corte dei conti: un precipitato indicativo della prevalente interpretazione autoritativa ovvero conformativa della funzione ausiliaria, la quale ha trovato radicalizzazione nella pervasiva giurisdizionalizzazione dei controlli: sulla questione, vedi ampiamente L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e giurisdizionalizzazione dei controlli della Corte dei conti: le insidie del centralismo finanziario e contabile*, in *Forum Quad. cost.*, 2022.

³⁹ Ai sensi dell'art. 1, comma terzo, d.l. n. 174/2012, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti delle regioni (e degli che compongono il Servizio sanitario nazionale, ai fini della «verifica del rispetto degli obiettivi annuali del patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia indebitamento dall'art. 119, sesto comma, Cost. della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti»). Analoghi controlli sono stati introdotti per gli enti locali dalle disposizioni di cui all'art. 3 d.l. n. 174/2012.

⁴⁰ Oltre che nelle disposizioni di cui all'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009, un ulteriore riscontro (nel senso rilevato) si rinviene nelle disposizioni integrative di cui all'art. 22, comma primo, d.l. n. 76/2020, ove (al secondo

conti, in contraddittorio con l'amministrazione interessata) delle cause che hanno determinato le (gravi) irregolarità e deviazioni accertate. L'accertamento delle patologie indicate dal legislatore citato dà luogo ad un decreto presidenziale motivato di comunicazione al Ministro competente, il quale valuterà i rilievi, gli accertamenti, le osservazioni della (sezione competente della) Corte dei conti, e deciderà le eventuali misure (ovvero l'eventuale seguito) da adottare: misure che (come visto) possono consistere anche nella sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa.

Il dato testuale della disposizione legislativa si caratterizza per la (apparente) mancanza di prescrittività dell'esito del controllo: l'accertamento della grave irregolarità gestionale e l'individuazione delle cause che l'hanno determinata sono comunicati all'organo di vertice dell'amministrazione interessata. La formulazione letterale, tuttavia, non scalfisce il portato sostanziale della norma, che, peraltro, trova un primo riscontro (di ordine testuale) nell'obbligo motivazionale prescritto (dalla norma stessa) in relazione al decreto presidenziale (di comunicazione)⁴¹, il quale non può che riguardare le indicazioni raccomandate per (provare a) porre rimedio alla patologia gestionale rilevata. Ora, se è vero che la norma esaminata non impone prescrizioni adempimentali a carico del Ministro competente (né a carico delle amministrazioni coinvolte); è anche del tutto indiscutibile che il Ministro si trova di fronte ad un accertamento tecnico (come visto, comunicato formalmente) compiuto da un organo di controllo indipendente (e di rilevanza costituzionale) che fa stato della esistenza (e della rilevazione) di gravi irregolarità gestionali (ovvero altre gravi disfunzioni) e della individuazione delle cause che le hanno determinate (le quali, ove non rimosse, potrebbero dare luogo ad altre conseguenze negative⁴²).

periodo) le patologie (che danno luogo alle conseguenze) ivi previste sono individuate in relazione alla violazione di parametri normativi ovvero prescrittivi: la norma, infatti, fa riferimento a «rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili».

⁴¹ Deve essere rilevato che, in sede regolamentare, la Corte dei conti (nel regolamento approvato con la citata deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 272/2021: vedi *sub* 3.3), evidentemente utilizzando quale parametro normativo di riferimento il dato normativo integrativo di cui all'art. 22 d.l. n. 76/2020, non fa alcun riferimento al decreto presidenziale motivato. Probabilmente, sulla scelta regolamentare ha inciso l'infelice formulazione della disposizione di cui all'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009, la quale, (plausibilmente) nell'intento di conferire (almeno) un minimo impatto conformativo al procedimento e al provvedimento conclusivo, sembra attribuire al Presidente della Corte dei conti un potere discrezionale di sindacato sulla proposta formulata dalla sezione: il quale (potere), dovendosi escludere che possa riguardare l'accertamento della grave irregolarità gestionale (perché in tal caso non vi sarebbe alcunché da comunicare), più ragionevolmente potrebbe riguardare l'individuazione delle misure raccomandate (ovvero, con declinazione meramente formalistica, del dato letterale, il recepimento dei contenuti della deliberazione della sezione e della relativa relazione). (Deve ritenersi ben sussistente, peraltro, il potere presidenziale di indicare alla sezione il compimento di eventuali attività istruttorie integrative). Ad ogni buon conto, come rilevato, in sede applicativa si registra un discostamento rispetto al dato normativo.

⁴² Sia in termini di perpetuazione delle inefficienze del sistema amministrativo sia in termini di persistenza della produzione di danni erariali: le patologie previste dalla norma citata implicano condotte ovvero omissioni caratterizzate da colpa grave o da dolo ed implicano necessariamente un danno erariale (peraltro, grave, data la gravità della patologia rilevata). La rilevazione "concomitante" (in corso di esercizio) è concepita in funzione della segnalazione tempestiva della grave lacuna gestionale accertata, al fine della tempestiva attivazione, da parte dell'amministrazione interessata, di processi di autocorrezione amministrativa e di salvaguardia ovvero di ripristino degli equilibri finanziari provvisoriamente compromessi. Rimane, tuttavia, non trascurabile una componente (indirettamente) "sanzionatoria", (che si concretizza in termini di impulso, sollecitazione) alla attivazione di eventuali iniziative di "rivalsa" non solo in relazione ai danni già determinati, ma anche a quelli che dovrebbero derivare dalla persistenza delle inefficienze (per effetto della trascuratezza rispetto alle segnalazioni della Corte).

Si tratta di elementi (che, peraltro, come accennato, costituiscono il contenuto minimo del decreto presidenziale che conclude il procedimento ovvero della deliberazione del Collegio o della sezione⁴³) rispetto ai quali una posizione di inerzia (ovvero anche di trascuratezza, data la gravità della rilevazione) del Ministro risulterebbe del tutto ingiustificata ovvero, comunque, difficilmente conciliabile con il principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma secondo, Cost.⁴⁴: questo non significa che il Ministro è tenuto ad eseguire le indicazioni contenute nel decreto; significa, tuttavia, che deve attivarsi ovvero deve attivare gli uffici amministrativi competenti al fine di rimuovere le cause che hanno dato luogo alle gravi irregolarità gestionali: deve, in sostanza, dare impulso alla attivazione delle iniziative correttive.

Si tratta di elementi che inducono a rilevare nelle disposizioni di cui all'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009 e all'art. 22 d.l. n. 76/2020 un sistema di controllo a prescrittività indiretta (ovvero affievolita).

Si tratta di elementi che, peraltro, inducono ad osservare come le misure del controllo concomitante previste al secondo periodo del secondo comma del citato art. 11 siano destinate a produrre un impatto molto modesto⁴⁵ in termini di accelerazione degli «interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale», secondo la finalità positivizzata, come visto, nel titolo dell'art. 22 d.l. n. 76/2020. Una finalità che finisce con l'essere contraddetta dal potere interdittivo che il legislatore citato attribuisce al Ministro, il quale, come anche visto, «può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa»: una misura che, pur essendo evidentemente volta a preservare gli equilibri di bilancio (e, quindi, un valore cardinale della Costituzione finanziaria), riesce ad essere (da un lato) finanche incompatibile con (ovvero contraddittorio rispetto al)le evocate finalità acceleratorie⁴⁶; e, da altro lato, costituisce una intromissione nella sfera di competenza dell'amministrazione tecnica, e, quindi, una alterazione (ovvero una eccezione, sia pure a carattere congiunturale, ma non per questo meno significativa in termini di rapporti intervaloriali⁴⁷) del principio di separazione tra politica e amministrazione (in base al quale, come noto, la gestione finanziaria compete – è riservata – agli organi tecnici), il

⁴³ L'organo di controllo, infatti potrebbe rilevare una lesione degli interessi finanziari nazionali o eurounitari (e, quindi, prospettare profili di responsabilità erariale), ravvisare (e prospettare) profili di responsabilità dirigenziale, individuare le aree amministrative coinvolte nelle irregolarità, formulare specifici rilievi e raccomandazioni, indicare misure ritenute opportune.

⁴⁴ E potrebbe determinare anche la ravvisabilità di profili di responsabilità erariale: a meno di non voler ammettere che il Ministro (ovvero il vertice burocratico) possa legittimamente (ovvero senza conseguenze) disinteressarsi di un provvedimento (di un organo di controllo) che accerta (e segnala) una grave irregolarità gestionale ovvero altre gravi disfunzioni e ne individua le cause generative.

⁴⁵ Indicazioni ovvero utilità a carattere acceleratorio potrebbero venire unicamente in caso di rilievi che dovessero riguardare «gravi deviazioni» rispetto a «procedure o tempi di attuazione»: anche in questo caso, peraltro, si tratterebbe della rilevazione di violazioni di norme ovvero prescrizioni riguardanti la scansione procedimentale ovvero cronologica stabilite in relazione alla gestione pubblica statale controllata.

⁴⁶ Risulta evidente come la misura esaminata non solo sia insuscettibile di dare impulso in termini acceleratori, ma determini un arresto temporaneo (sospensione) della procedura gestionale.

⁴⁷ La misura esaminata implica (nella situazione data) il carattere recessivo del principio di separazione tra politica e amministrazione rispetto al principio di equilibrio di bilancio, e, più in generale, di stabilità della finanza pubblica. La questione, tuttavia, di questione che merita separato approfondimento.

quale trova radice costituzionale nel principio di imparzialità di cui all'art. 97, comma secondo, Cost.⁴⁸

Si tratta di elementi che, tuttavia, inducono a rilevare punti di “contatto” tra il suddetto controllo concomitante (nelle previsioni di cui al secondo periodo del secondo comma del citato art. 11) e il controllo sulla gestione (del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria) di cui all'art. 3, commi quarto ss., legge n. 20/1994, il quale, come noto (anche in corso di esercizio): verifica la legittimità e la regolarità delle gestioni⁴⁹; 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 dello svolgimento dell'azione amministrativa⁵⁰. E, d'altra parte, come anche rilevato, che il controllo concomitante sia stato concepito (anche) per avere impatto (in termini migliorativi) sui risultati della gestione è del tutto indiscutibile: un dato di elementare

⁴⁸ Vedi Corte cost. 3 maggio 2013, n. 81, ove, richiamata la posizione stabile della giurisprudenza costituzionale (ivi diffusamente citata) che rinviene nella «netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie» una «condizione «necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa», si aggiunge che «al principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. si accompagna, come naturale corollario, la separazione «tra politica e amministrazione, tra l'azione del “governo” – che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'“amministrazione” – che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento». Sul tema, vedi, da ultimo, S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2023, 742, il quale rileva come «il principio di distinzione tra politica e amministrazione» segni il superamento della lettura tradizionale del principio di imparzialità di cui (ora) al secondo comma dell'art. 97 Cost., la quale esauriva le «garanzie di imparzialità sul piano strutturale»: garanzie che sono estese ai profili funzionali (dell'amministrazione) proprio con l'attribuzione della «gestione amministrativa, complessivamente intesa, alla responsabilità propria dell'alta burocrazia». Secondo la ricostruzione proposta dalla dottrina citata, proprio il richiamato principio di separazione tra politica e amministrazione (e la nuova lettura delle citate disposizioni costituzionali) «attribuisce alla burocrazia una propria posizione costituzionale nell'equilibrio fra i poteri dello Stato, in quanto ad essa è riservata una funzione che il Parlamento non può attribuire al potere governativo né esercitare direttamente». È una ricostruzione (che merita separato approfondimento) che risente di una lettura a-sistemica del principio di imparzialità, il quale sembra posto in posizione di prevalenza rispetto ai principi di stabilità della finanza pubblica e di buon andamento della pubblica amministrazione (letti in una funzionalità europea); e che rinviene elementi di contraddizione nelle interferenze rispetto alla stabilità della posizione funzionale e nella responsabilità erariale. La dottrina ultima citata, inoltre, auspica una riforma del sistema della responsabilità che tenga conto del mutamento della collocazione costituzionale della burocrazia; pur osservando che «un difetto di responsabilità compromette certo la fiducia della società nelle scelte dell'amministrazione, inducendo il legislatore a non concedere la discrezionalità che sarebbe necessaria», e che, tuttavia, «un eccesso di responsabilità inibisce la burocrazia, inducendo quest'ultima a rifiutare la discrezionalità concessa»: «nell'uno e nell'altro caso, il peso delle scelte si scarica sul legislatore», il quale «è chiamato in misura sempre più frequente ad amministrare direttamente»: la qual cosa determina la già rilevata (criticamente) esondazione legislativa (vedi *Ivi*, *sub* nota 20).

⁴⁹ Il controllo sulla gestione (come noto) riguarda anche il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione, il quale non costituisce un controllo di “secondo grado” dell'esito del controllo interno: al contrario, rende evidente come obiettivo dell'ordinamento sia quello di assicurare l'affermazione, la stabilizzazione di meccanismi di autocorrezione. Al quinto comma del citato art. 3 è precisato che nei confronti delle amministrazioni regionali, il controllo della gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma.

⁵⁰ Deve essere rilevato che un controllo (latamente) assimilabile al controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma quarto, legge n. 20/1994 (ovvero, comunque, impattante su profili di ordine gestionale), era stato introdotto dalle disposizioni di cui all'art. 13 d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, ove si stabilisce l'obbligo per le province e i comuni (con popolazione superiore ad ottomila abitanti) di trasmettere alla Corte dei conti i conti consuntivi (la quale, «in ogni caso, esamina la gestione di tutti gli enti i cui consuntivi si chiudono in disavanzo ovvero rechino la indicazione di debiti fuori bilancio»); e si dispone (comma sesto) che «la Corte riferisce annualmente al Parlamento, entro il 31 luglio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti».

rilevazione, dovendosi pur aggiungere che si tratta di una caratteristica propria di quasi tutti i controlli amministrativi esistenti⁵¹; ciò che è stato rilevato problematicamente attiene alla prevalenza dei profili prescrittivi ovvero conformativi e alla neutralizzazione del carattere collaborativo⁵², che, nella ricostruzione della giurisprudenza costituzionale (ma anche nella evoluzione del dato legislativo)⁵³, costituisce l'essenza del controllo sulla gestione attribuito

⁵¹ Deve essere rilevato che, in termini sostanziali, anche i controlli rigidamente legalistici introdotti dagli artt. 1 e 3 d.l. n. 174/2012 sono destinati ad avere un impatto migliorativo (sulla finanza degli enti territoriali, e, quindi, anche) sui risultati della gestione, in quanto, riguardando i bilanci e i rendiconti delle regioni e degli enti locali, sono volti ad assicurare (anche con effetti impeditivi, ma solo per gli enti locali: vedi, in particolare, Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39), in termini generali, la stabilità della finanza pubblica, con effetti sulla affidabilità della gestione e sul suo miglioramento. Ma effetti sugli andamenti gestionali e sui risultati della gestione sono prodotti anche dai controlli dei revisori dei conti (negli enti locali e nelle regioni), i quali, come noto, riguardano (in massima sintesi) i documenti contabili e la gestione finanziaria delle entrate e delle spese (e sono annoverati nell'ambito dei controlli di regolarità amministrativa e contabile). Lo stesso controllo contabile (di cui all'art. 6 d.lgs. n. 123/2014) – che, peraltro, è l'unico controllo preventivo suscettibile di produrre effetti impeditivi – ha un impatto diretto in relazione ai profili finanziari (e, quindi, anche in termini gestionali, in quanto è volto ad assicurare (è concepito quale presidio di) garanzia di sana gestione finanziaria. Sulle ultime evoluzioni delle funzioni della Corte dei conti, vedi, problematicamente, G. D'AURIA, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, 729.

⁵² Un elemento di ulteriore riscontro in tal senso, si rinviene nella utilizzazione (nella formula testuale) della espressione “in contraddittorio”, la quale avvalorata un'idea antagonista del rapporto; per cui: da un lato, c'è il controllore che rileva (contesta); e, dall'altra parte, c'è il controllato che deve giustificarsi (difendersi): con la conseguenza che la giurisdizionalizzazione della funzione ausiliaria (che costituisce una contraddizione in termini) si realizza (addirittura) nella fase procedimentale (e, nel caso specifico, per disposizione legislativa). È un dato che trova un elevato grado di sviluppo anche proprio nell'esercizio del controllo sulla gestione; e, in proposito, può essere utile osservare che nelle Linee guida per l'esercizio del controllo sulla gestione (approvate da Corte conti, sez. centr. contr. gest., 28 giugno 2018, n. 12) si rinviengono (a titolo meramente esemplificativo) espressioni del seguente tenore letterale: «previa contestazione delle disfunzioni accertate»; «la bozza viene inviata alle amministrazioni per la discussione in contraddittorio»; «nell'adunanza si svolge la fase orale con l'illustrazione, da parte del magistrato istruttore, della relazione e delle memorie presentate»; «i rappresentanti delle amministrazioni intervengono, illustrando il loro punto di vista e le azioni intraprese per il miglioramento delle gestioni»; «nel corso della Camera di consiglio il magistrato istruttore riassume i termini della discussione, sottolineando, in particolare, le questioni sulle quali non è stato raggiunto un comune punto di vista con le amministrazioni». Si tratta, all'evidenza, della riproduzione (in sede attuativa), nell'esercizio della funzione ausiliaria, delle forme sostanziali proprie del procedimento di natura giurisdizionale (peraltro, nel caso specifico, il magistrato istruttore partecipa alla camera di consiglio in cui si adotta la decisione, la deliberazione di approvazione della relazione: alla quale, invece, l'amministrazione interessata non è ammessa a partecipare). Sono elementi suscettibili di alterare la natura stessa del controllo sulla gestione. Si potrebbe obiettare che il carattere collaborativo deve essere rinvenuto nelle finalità e negli esiti del controllo gestionale – il quale, come noto, è destinato a produrre contributi migliorativi ai risultati della gestione – riportati nel referto conclusivo: un elemento che sarebbe insuscettibile di essere scalfito dal carattere antagonista del procedimento cui (secondo le richiamate prescrizioni regolamentari ovvero attuative) deve attenersi l'esercizio della funzione ausiliaria. Una obiezione che rimane neutralizzata dal dato legislativo, il quale fa stato della natura collaborativa del controllo sulla gestione (vedi art. 7, comma settimo, legge n. 131/2003): un carattere che, quindi, non rimane limitato all'elemento finalistico ma costituisce una peculiarità intrinseca del controllo stesso.

⁵³ Vedi, in particolare, Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, la quale, come noto, ha richiamato l'attenzione proprio sul carattere collaborativo del controllo sulla gestione attribuito alla Corte dei conti (ai sensi dell'art. 3, comma quarto, legge n. 20/1994), «vòlto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza»; ed ha escluso la paventata (dalle regioni ricorrenti) lesione dell'autonomia regionale, lesione dell'autonomia regionale, in quanto gli eventuali rilievi della Corte dei conti «non comportano alcuna diretta incidenza sull'efficacia giuridica di singoli atti, né possono assumere diretto rilievo in ordine alla responsabilità dei funzionari, ma sono immediatamente rilevanti soltanto al fine di attivare processi di “autocorrezione” della pubblica amministrazione nell'organizzazione, nei comportamenti e nelle tecniche di gestione». Sulla rilevanza di Corte cost. n. 29/1995, vedi M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Corte dei conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, in *Giur. cost.*, n. 1/1995, 321; A. CORPACI, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*, in *Giur. cost.*, n. 1/1995, 326. In ordine al dato legislativo, vedi il citato art. 7, comma settimo, legge n. 131/2003, ove, con riguardo alle nuove

alla Corte dei conti, già previsto dall'art. 100, comma secondo, Cost. (con riferimento al bilancio dello Stato) e disciplinato in via generale dalle citate disposizioni di cui all'art. 3, commi quarto ss., legge n. 20/1994 (che ne ha esteso l'applicazione anche alle regioni)⁵⁴.

funzioni assegnate alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, si fa espresso riferimento (come visto) alla «natura collaborativa del controllo sulla gestione».

⁵⁴ Deve essere osservato che proprio le statuizioni di Corte cost. n. 29/1995 in ordine al carattere collaborativo del controllo sulla gestione attribuito alla Corte dei conti hanno reso possibile un processo di ripensamento complessivo del sistema dei controlli amministrativi, il quale si è sviluppato (lungo tutto il corso degli scorsi anni Novanta) su due linee direttrici generali: il superamento dei controlli preventivi di legittimità sugli atti (ovvero dei controlli legalistici di tipo tradizionale); e l'introduzione di controlli sui risultati dell'attività amministrativa, sul conseguimento degli obiettivi, sulla osservanza (ovvero sul grado di osservanza) dei criteri di efficienza, di efficacia, di economicità nell'esercizio dell'azione amministrativa e nella gestione finanziaria: quelli che sono stati definiti controlli gestionali, e che hanno trovato ingresso irreversibile nell'ordinamento con le disposizioni di cui all'art. 20 d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (ma avevano trovato un importante elemento di impulso nelle disposizioni di cui all'art. 57, comma nono, legge 8 giugno 1990, n. 142, ove si stabiliva che «lo statuto può prevedere forme di controllo economico interno della gestione»). In relazione al primo profilo di evoluzione, deve essere rilevato che il processo di riforma condurrà alla espunzione dall'ordinamento dei controlli preventivi di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali (in seguito alle disposizioni della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, abrogative degli artt. 125, comma primo, e 130 Cost.); mentre sopravvive (ancora oggi) il controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo esercitato dalla Corte dei conti (ai sensi dell'art. 3, comma primo, legge n. 20/1994): la qual cosa costituisce un elemento di contraddizione del sistema. (Sul superamento dei controlli preventivi di legittimità sugli atti e, in generale, sul processo di evoluzione del sistema dei controlli amministrativi, vedi L. SAMBUCCI, *Studi sui controlli amministrativi*, Torino, 2005). In relazione al secondo profilo di evoluzione, può essere rilevato che i controlli gestionali hanno trovato definitiva stabilizzazione ordinamentale, quale strumento ineludibile che concorre alla realizzazione del nuovo modello di pubblica amministrazione, il quale trova nei criteri di efficacia, di efficienza e di economicità i parametri di riferimento (della nuova declinazione) del principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma secondo, Cost.: in un siffatto modello, infatti, il controllo gestionale costituisce uno strumento che, da un lato, rende possibile la verifica di osservanza dei suddetti criteri (e, quindi concorre a renderli effettivi), e, da altro lato, assicura contributi al miglioramento dei risultati della gestione. La letteratura scientifica sui controlli amministrativi è sterminata, a dimostrazione della rilevanza del tema e della sua permanente attualità; per i contributi che hanno avviato alle riforme che si sono susseguite nell'ultimo decennio del secolo scorso (senza pretesa di esaustività): A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriale nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1972, 583; F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1972, 596; M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1974, 1281; per una ricostruzione del sistema dei controlli amministrativi, S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993; U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, Il Mulino, 1995; G. BERTI, N. MARZONA, *Controllo amministrativi*, in *Enc. dir. (agg.)*, 1999, 457. Si rende necessario rilevare che, negli ultimi anni, il processo di evoluzione dei controlli amministrativi ha fatto registrare alcuni elementi di contraddizione (ovvero di incerto assestamento) rispetto alle direttrici iniziali, i quali si rinvergono: da un lato, nel rinforzo ovvero nella nuova valorizzazione dei controlli legalistici (anche a carattere impeditivo ovvero conformativo), per effetto, in particolare, delle disposizioni: di cui agli artt. 1 e 3 d.l. n. 174/2012 (che si intitolano, rispettivamente: «rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni»; e «rafforzamento dei controlli in materia di enti locali»); e di cui al d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 (recante «riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa»); ma segni in controtendenza si coglievano già nelle disposizioni di cui all'art. 7, comma settimo, legge 5 giugno 2003, n. 131 e nelle disposizioni di cui all'art. 1, commi 166 ss., legge 23 dicembre 2005, n. 266: le quali ultime prevedevano (comma 168) che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, «adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno». L'impatto conformativo dei controlli svolti dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si è ulteriormente rinforzato con le disposizioni di cui ai citati artt. 1 e 3 d.l. n. 174/2012. Da altro lato, come visto, si registra, in via attuativa, una declinazione conformativa ovvero prescrittiva (anche) dei controlli gestionali (ovvero con impatto gestionale). Sono elementi che rendono evidenti le incertezze del legislatore nella individuazione dell'approdo di sistema (ovvero la mancanza di un disegno di sistema) in materia di controlli amministrativi, le quali continueranno a generare disfunzionamenti e inefficienze, come sta a dimostrare proprio nella vicenda che ha riguardato il controllo concomitante, e, cioè, un controllo: introdotto nel 2009 e mai attuato; rinforzato ovvero valorizzato (con una certa dose di precipitazione e avventura) nel 2020; (di fatto) svuotato nel 2023 (con le modifiche apportate all'art. 22 d.l. n. 76/2020). Nei sensi rilevati, vedi anche C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 6, la quale osserva (tra l'altro) che negli ultimi anni «si è assistito ad una mutazione radicale dei controlli esterni, che ha riguardato tanto il loro oggetto, quanto gli esiti e i

Elementi problematici che trovano riscontro nella (constatazione della) circostanza che, rimanendo al dato legislativo, il controllo concomitante della Corte dei conti (a differenza del controllo sulla gestione) non è volto a riferire sull'esito del controllo (ovvero non si conclude con un referto) all'organo assembleare (Parlamento, Consiglio regionale, Consiglio comunale)⁵⁵: infatti, le disposizioni di cui all'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009 prevedono la comunicazione al Ministro (ovvero all'organo di governo della regione o dell'ente locale) solo nel caso in cui sia rilevata una grave patologia gestionale⁵⁶ (nei sensi precisati dalle suddette disposizioni), senza che sia fatto alcun riferimento al referto conclusivo⁵⁷. Rispetto al rilevato dato legislativo, la Corte interviene in via regolamentare con finalità integrative, e stabilisce – all'art. 2, comma quinto, del regolamento approvato con la citata deliberazione n. 272/2021 – che «il Collegio [del controllo concomitante] riferisce tramite il Presidente della Corte al Parlamento sui controlli effettuati sui principali piani e programmi relativi agli interventi di economia e rilancio dell'economia nazionale di cui al richiamato art. 22, comma 1, secondo capoverso, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120». In disparte i profili problematici che il riportato dato regolamentare è suscettibile di determinare⁵⁸, quello che ne risulta è (nella parte normativa esaminata) un controllo gestionale a conformazione indiretta ovvero affievolita.

Deve essere osservato conclusivamente che l'assimilazione *tout court* al controllo sulla gestione del controllo concomitante rimane esclusa dalla (già rilevata) circostanza che all'art. 7, comma settimo, d.l. n. 77/2021 si fa espresso riferimento al «controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma quarto, legge 14 gennaio 1994, n. 20» sul PNRR⁵⁹, senza che sia fatto

destinatari delle pronunce di controllo»: esiti che «hanno acquisito nei confronti degli enti territoriali caratteristiche di imperatività, anche con effetti di natura sanzionatoria»; osservando, tra l'altro, che i controlli «stanno via via perdendo i connotati della sola ausiliarità e sembrano transitare verso una dimensione di “finanziarizzazione” e di “giurisdizionalizzazione”».

⁵⁵ All'art. 3, comma sesto, legge n. 20/1994 è stabilito che «la Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito». Deve essere rilevato che le disposizioni di cui all'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009 fanno riferimento al Parlamento solo quando stabiliscono obblighi comunicativi a carico del Ministro. Su tale spetto, G. D'AURIA, *La “nuova” Corte dei conti*, in *www.astrid.it*, 2009, 5, rileva che le disposizioni di cui all'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009 sono volte «a responsabilizzare i ministri, i presidenti di regione, non davanti ai loro parlamenti, ma davanti alla Corte, alla quale, comunque, ben possono opporre (com'è ovvio) la natura politica delle scelte effettuate».

⁵⁶ Deve essere rilevato che nelle disposizioni di cui all'art. 11 legge n. 15/2009 e in quelle di cui all'art. 22 d.lgs. n. 76/2020 non si fa riferimento al controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma quarto, legge n. 20/1994; né può essere di aiuto ricostruttivo il riferimento (contenuto al sesto comma del richiamato art. 11) all'ottavo comma del citato art. 3, il quale si riferisce alla generalità delle funzioni di controllo svolte dalla Corte dei conti).

⁵⁷ La soluzione adottata in via applicativa – con la comunicazione alle amministrazioni ministeriali e agli organi amministrativi direttamente (e indirettamente) interessati (oltre che al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR), delle deliberazioni di volta in volta adottate dal Collegio del controllo concomitante – conferma l'intento coattivo ovvero conformativo delle sollecitazioni correttive formulate dalla (sezione della) Corte dei conti. Un elemento che non riesce ad essere neutralizzato dalla circostanza che le suddette deliberazioni siano inviate (secondo la prassi applicativa rilevata) anche alle «Commissioni parlamentari competenti».

⁵⁸ In base alle riportate disposizioni regolamentari, la Corte dei conti riferisce al Parlamento solo «sui controlli effettuati sui principali piani e programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale», e non, come dovrebbe essere, sugli esiti complessivi del controllo concomitante svolto (ai sensi dell'art. 11, comma secondo, legge n. 15/2009) sulle gestioni pubbliche statali (e sembra escludere l'attività di referto con riferimento al controllo svolto sulle gestioni regionali e degli enti locali).

⁵⁹ In particolare, la disposizione ultima citata prevede che la Corte dei conti, in sede di controllo sulla gestione, svolga «valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie

alcun richiamo al controllo concomitante né alle (citate) disposizioni legislative che lo disciplinano. È un dato che conferma come il controllo concomitante (anche nelle previsioni di cui al secondo periodo del secondo comma dell'art. 11 legge n. 15/2009), pur, come detto, presentando sicura incidenza sui profili gestionali, sia distinto ed abbia finalità distinte rispetto al suddetto controllo sulla gestione⁶⁰.

3.4.2. Deve essere rilevato che le finalità conformative (ovvero prescrittive) del controllo concomitante trovano finanche positivizzazione nelle disposizioni di cui al quinto periodo del secondo comma dell'art. 11 legge n. 15/2009, ove si stabilisce espressamente che «entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti». Si tratta evidentemente di uno specifico obbligo conformativo⁶¹, pur limitato ad alcune patologie amministrative: quelle riguardanti (l'accertamento ovvero la rilevazione di) «rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi»; e pur attenuato, con l'attribuzione al Ministro: della facoltà di sospendere (con decreto da comunicare alla presidenza della Corte) il prescritto termine per provvedere («per il tempo ritenuto necessario»); ovvero anche della possibilità di non ottemperare: in tal caso, il legislatore stabilisce l'obbligo (per il Ministro) di comunicare al Parlamento ed alla presidenza della Corte⁶² le ragioni che impediscono di

provenienti dai fondi di cui al PNRR» (controllo che, come visto, deve informarsi a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea). Sugli esiti di siffatto controllo, la Corte è chiamata a riferire al Parlamento semestralmente (anziché annualmente, come previsto all'art. 3, comma ottavo, legge n. 20/1994).

⁶⁰ A meno di non voler ammettere una duplicazione (ovvero, in ogni caso, una sovrapposizione) di adempimenti di controllo sulla gestione del PNRR (difficilmente compatibile, diciamo così, con i criteri di efficienza e di economicità). In senso diverso, G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari delle parole*, in *federalismi.it*, n. 8/2021, 11, rileva che il controllo concomitante di cui all'art. 22 d.l. n. 76/2020 «altro non è che un aspetto del più generale controllo sulla gestione» introdotto dalla stessa legge» (n. 20/1994); rilevando criticamente la scarsa incidenza del controllo stesso e il rischio che rimangano oscurati «tutti gli altri controlli di legittimità e regolarità finanziaria e di sana gestione che la Corte dei conti svolge come organo terzo ed imparziale».

⁶¹ L'impatto prescrittivo del controllo concomitante riesce, così, a superare quello del controllo sanzionatorio per antonomasia, e, cioè, il controllo preventivo di legittimità sugli atti svolto dalla Corte dei conti sugli atti del Governo, previsto all'art. 3, comma primo, legge n. 20/1994. In ordine al precipitato prescrittivo dei controlli della Corte dei conti, G. D'AURIA, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti*, cit., 728, rileva criticamente che il legislatore, anziché «sviluppare la linea dei controlli di tipo ausiliario, caso mai rafforzando il loro collegamento con le responsabilità di indirizzo (proprie della politica) e con quelle della gestione (proprie degli amministratori), nonché con i poteri sostitutivi dello Stato, ha preferito attribuire alla Corte dei conti poteri che culminano in atti amministrativi "finali", con incidenza diretta sulle sfere di autonomia degli enti».

⁶² L'obbligo comunicativo risponde all'esigenza di sottoporre l'iniziativa ministeriale al "controllo" politico del Parlamento, il quale è posto nelle condizioni di attivare le iniziative legislative ritenute opportune; e, da altro lato, permettono alla Corte di esaminare le determinazioni delle amministrazioni interessate e di sottoporre all'organo assembleare le proprie osservazioni. In proposito, è utile segnalare che in relazione all'analogo obbligo informativo previsto al comma sesto dell'art. 3 legge n. 20/1994 è invalsa (in via applicativa) una prassi secondo cui la Corte dei conti provvede al monitoraggio delle modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione e redige periodicamente una relazione (approvata con deliberazione della sezione) che viene inviata alle Camere. In proposito, vedi Corte conti, sez. centr. contr. gest., n. 4/2020, cit., ove (tra l'altro) si rileva che la relazione viene trasmessa anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri, «individuata dalla Sezione quale soggetto idoneo a responsabilizzare le amministrazioni interessate dalle indagini attivate dalla Sezione centrale di controllo successivo sulla gestione, sensibilizzandole, nelle modalità che riterrà più opportune, a ottemperare a quanto ivi prescritto».

ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte stessa⁶³. La finalità conformativa del dato legislativo, e, in generale, del controllo concomitante, trova un ulteriore obiettivo riscontro (di ordine testuale) nella utilizzazione del verbo «ottemperare»⁶⁴.

Sotto altro profilo, deve essere rilevato che le integrazioni legislative introdotte dall'art. 22 d.lgs. n. 76/2020 riescono ad attribuire al controllo concomitante (anche) un carattere (para)sanzionatorio, il quale si rinviene nelle disposizioni di cui al secondo periodo del primo comma del citato art. 22, laddove si stabilisce che l'accertamento delle gravi patologie gestionali e procedurali ivi previste è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21, comma primo, d.lgs. n. 165/2001 (recante, come noto, «norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), ove si dispone che il mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati (ovvero l'inosservanza delle direttive) imputabile al dirigente comporta(no), previa contestazione, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale ovvero anche, nei casi più gravi (previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio), (possono comportare) la revoca dell'incarico ovvero il recesso dal rapporto di lavoro. In disparte la considerazione delle antinomie che la disposizione esaminata è suscettibile di determinare rispetto al sistema ordinamentale della responsabilità dirigenziale⁶⁵, e osservato che gli espliciti richiami del legislatore ultimo citato al rispetto del

⁶³ Nel primo caso, si può rilevare un ampio spazio discrezionale entro il quale la potestà sospensiva può essere esercitata dal Ministro, in quanto il legislatore si limita a prevedere un generico potere di sospensione del termine previsto; ampia discrezionalità che si rinviene anche in ordine alla durata della sospensione, in considerazione della genericità della locuzione utilizzata («per il tempo ritenuto necessario»). È facile immaginare, tuttavia, che il suddetto potere sarà esercitato con massima cautela e con stringente apparato motivativo, in considerazione del fatto che il ritardo nell'adozione delle misure volte «a rimuovere gli impedimenti» è suscettibile di aggravare le conseguenze negative (ovvero di aggiungerne di ulteriori) che avevano indotto la Corte dei conti alla rilevazione critica e alla individuazione degli interventi correttivi (ovvero degli spazi di correzione) e di neutralizzare (temporaneamente) le finalità acceleratorie del controllo, che si rinviene nella prescrizione di un termine entro il quale «rimuovere gli impedimenti». Nel secondo caso, lo spazio discrezionale attribuito al Ministro si restringe ed è condizionato alla sussistenza di elementi obiettivi che impediscano di dare ottemperanza ai rilievi della Corte (con ciò, peraltro, annullando non solo la finalità acceleratoria del controllo, ma anche quella migliorativa dei risultati della gestione).

⁶⁴ Deve essere rilevato che il rinforzo del carattere conformativo dei controlli amministrativi ha riguardato anche i controlli gestionali, sia pure con interventi normativi a carattere occasionale ovvero disorganico (in assenza, cioè, di un disegno di riforma ovvero anche di razionalizzazione del sistema dei controlli). In tal senso, all'art. 3, comma 64, legge 24 dicembre 2007, n. 244 è stabilito, ai fini (tra l'altro) del «potenziamento del controllo svolto dalla Corte dei conti», che l'amministrazione che ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'art. 3 legge n. 20/1994, «adotta, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato» («da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Presidenza della Corte dei conti»). È un dato normativo che, pur presentando un impatto conformativo molto più blando rispetto a quello che caratterizza le (riportate) disposizioni di cui all'art. 11, comma secondo, quarto periodo, legge n. 15/2009 (ove, come visto, l'obbligo conformativo risulta positivizzato), si presenta poco coerente con le disposizioni di cui all'art. 3, commi quarto ss., legge n. 20/1994, le quali, pur stabilendo (al comma sesto) che «le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento le proprie osservazioni», non contengono norme ovvero prescrizioni (che determinino misure) a carattere conformativo. È la stessa Corte dei conti a rimarcare gli effetti conformativi del controllo sulla gestione, i quali vengono ricondotti al «ruolo che l'istituzione ricopre, quale organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione» e vengono (forzatamente) ricavati dalle statuizioni di Corte cost. n. 29/1995 (vedi Corte conti, sez. centr. contr. gest., 15 maggio 2020, n. 4).

⁶⁵ Deve essere rilevata anche la difficile coerenza tra le disposizioni di cui al secondo periodo del primo comma del citato art. 22 d.l. n. 76/2020 e quelle di cui al quarto periodo del secondo comma dell'art. 11 legge n. 15/2009: riesce difficile cogliere il percorso logico-giuridico che ha indotto il legislatore a ritenere che (oltre alle gravi irregolarità gestionali) solo i rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi possano dar luogo all'attivazione del procedimento per l'accertamento della responsabilità dirigenziale; mentre rimangono, invece, insuscettibili di dare

principio del contraddittorio nell'attivazione della suddetta responsabilità (e nell'esercizio del relativo procedimento) inducono ad escludere ogni automatismo, anche a fronte dell'accertamento da parte della Corte dei conti delle patologie gestionali considerate dalla norma⁶⁶; è inevitabile rilevare come dal(lo svolgimento del) controllo concomitante possano derivare anche delle conseguenze sanzionatorie (molto rilevanti)⁶⁷, le quali ne aggravano le connotazioni repressive: sia nel caso in cui si intenda attribuire alla disposizione di cui all'art. 22, comma primo (secondo periodo), d.l. n. 76/2020 valenza estensiva della responsabilità dirigenziale prevista all'art. 21, comma primo, d.lgs. n. 165/2001⁶⁸; sia nell'ipotesi (meno impattante dal punto di vista ordinamentale) che si tratti,

luogo alla suddetta responsabilità i gravi (e ingiustificati) ritardi nella realizzazione di piani e programmi ovvero nel trasferimento di fondi (fattispecie pure previste nelle disposizioni di cui al citato art. 11).

⁶⁶ Nonostante il tenore testuale della disposizione sembri voler avvalorare una certa rigidità applicativa, appare preferibile, in via di principio, escludere la ravvisabilità di un vero e proprio obbligo per l'amministrazione interessata (titolare del potere di procedere) alla attivazione del procedimento volto alla verifica della responsabilità dirigenziale, a fronte dell'accertamento (e della comunicazione) della Corte dei conti: in siffatta eventualità, sarà l'amministrazione a valutare in autonomia se gli elementi accertati dalla Corte siano suscettibili di dare configurazione ad una ipotesi di responsabilità dirigenziale ovvero siano suscettibili di aver determinato (ovvero concorso a determinare) il mancato conseguimento degli obiettivi assegnati; e, nel caso ritenga di procedere, provvederà alla formulazione della contestazione ed alla instaurazione del contraddittorio con il soggetto coinvolto. (In via applicativa, data la gravità delle patologie accertate dalla Corte dei conti, sarà molto difficile che l'amministrazione competente si discosti dalle determinazioni dell'organo di controllo). Dovendosi evidenziare che nella diversa ipotesi (ove, cioè, si ritenga sussistere un vero e proprio obbligo di procedere in capo all'amministrazione), il legislatore, con la disposizione esaminata (secondo periodo del primo comma del citato art. 22), avrebbe introdotto un ampliamento delle fattispecie di responsabilità dirigenziale (vedi nota successiva), il cui accertamento, peraltro, in molta parte, rimarrebbe sottratto all'amministrazione competente (le patologie gestionali sono accertate dalla Corte dei conti) ed esulerebbe dai procedimenti di valutazione delle prestazioni. In tale ipotesi, peraltro, dovrebbe ammettersi la potenzialità lesiva (rispetto alle posizioni di interesse riconducibili ai soggetti coinvolti nel procedimento) dell'accertamento della Corte dei conti, e, quindi, la sua impugnabilità in via giurisdizionale. Sul punto vedi anche C. CHIAPPINELLI, *Controllo concomitante ed efficienza dell'amministrazione tra disciplina normativa ed attuazione*, in *Riv. amm.*, n. 1-2/2021, 5, secondo cui il richiamo all'art. 21 d.lgs. n. 165/2001 avrebbe portata generale e integrerebbe una concreta specificazione della fattispecie di responsabilità dirigenziale.

⁶⁷ Nell'unico caso in cui la Corte dei conti ha ritenuto di attivare la procedura di cui al secondo periodo del primo comma dell'art. 22 d.l. n. 76/2000, la grave irregolarità gestionale è stata ravvisata nell'impatto di alcune criticità rilevate sul mancato conseguimento della *milestone* europea, «per l'importanza rivestita dalla stessa, e del concreto rischio di riduzione del contributo finanziario messo a disposizione dall'UE» (Corte conti, coll. contr. conc., 26 aprile 2023, n. 17). Quindi, la procedura è stata attivata a fronte della rilevazione di un rischio e non della effettiva riduzione del contributo finanziario. Può essere aggiunto che una delle (due) criticità rilevate attiene al fatto di «aver limitato l'intensità di aiuto al 50% dei costi ammissibili, non sfruttando a pieno la facoltà concessa dal citato Regolamento europeo (fino al 100% dei costi ammissibili)»: una circostanza che, secondo la Corte, «può aver influito sull'attrattività dell'avviso pubblico, non incentivando a sufficienza la partecipazione di eventuali operatori economici interessati all'investimento». Ora, posto che è la stessa Corte dei conti a ritenere che il mancato conseguimento di una *milestone* non automaticamente costituisce una grave irregolarità gestionale (vedi Corte conti, coll. contr. conc., 26 aprile 2023, n. 18), e posto che quella prevista dal regolamento europeo era solo una facoltà, e che, peraltro, l'amministrazione aveva plausibilmente (ovvero ragionevolmente) giustificato la scelta, osservando (secondo quanto riportato dalla Corte stessa) che «una superiore percentuale di contribuzione al 50% avrebbe potuto indurre la partecipazione alla selezione anche di operatori non fortemente interessati all'iniziativa» (un elemento che avrebbe potuto incidere negativamente sulla qualità realizzativa del progetto); risulta evidente come non sia configurabile alcuna grave irregolarità gestionale, che è il compito che il legislatore affida alla Corte, la quale, invece, censura una scelta di gestione, ingerendosi in una valutazione che (eventualmente) è propria dell'amministrazione competente per il procedimento di accertamento della responsabilità dirigenziale. Deve essere aggiunto che se è giusto che, in sede di controllo concomitante, la Corte dei conti segnali un concreto rischio di riduzione del contributo finanziato; la suddetta rilevazione è insuscettibile (non solo di costituire una grave irregolarità gestionale, ma anche) di dare luogo ad un profilo di responsabilità dirigenziale. Sono elementi che, in disparte ogni altra considerazione, confermano l'opzione interpretativa ritenuta preferibile: vedi nota precedente.

⁶⁸ In tale ipotesi interpretativa, rimarrebbe configurata la responsabilità dirigenziale non solo in caso di «mancato raggiungimento degli obiettivi» (accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui agli artt. 2 ss. d.lgs.

invece, di un elemento valutabile ai fini della verifica del conseguimento degli obiettivi gestionali.

3.5. I controlli sul PNRR

Come accennato, all'art. 7 d.l. n. 77/2021 trovano disciplina i controlli relativi al PNRR (ovvero relativi ai progetti finanziati con il Piano). Si tratta di disposizioni che definiscono un sistema complesso e capillare, nel quale sono previsti controlli diversificati, che riguardano i diversi profili di rilevanza e che si intersecano tra loro (e che hanno trovato, in via attuativa, disciplina applicativa molto dettagliata: in particolare, quelli a carattere strettamente regolamentare⁶⁹), in stretta osservanza delle prescrizioni di cui all'art. 22, par. 1, regolamento (UE) 12 febbraio 2021, n. 241, ove (tra l'altro) si stabilisce che, ai fini dell'attuazione del «dispositivo per la ripresa e la resilienza», che «gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente»⁷⁰.

In via di massima sintesi (in considerazione della finalità del presente contributo), dal quadro applicativo emerge un sistema che fa stato di un primo livello di controlli interni (di regolarità amministrativo-contabile e gestionali, “ordinari” e specifici⁷¹) in capo ai «soggetti

27 ottobre 2009, n. 150) ovvero di «inosservanza delle direttive» (art. 21, comma primo, d.lgs. n. 165/2001); ma anche in caso «di gravi irregolarità gestionali ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi» (art. 22 d.l. n. 76/2020), accertati dalla Corte dei conti nell'esercizio del controllo concomitante: patologie che darebbero luogo all'applicazione delle conseguenze previste al citato art. 21. In tale ipotesi, a fronte dell'accertamento della Corte dei conti, il compito dell'amministrazione competente resterebbe quello di stabilire la misura da applicare ai sensi dell'ultimo periodo del primo comma del citato art. 21 (data la gravità della patologia accertata) ovvero anche quello di individuare il soggetto (o i soggetti) cui le patologie gestionali accertate sono riconducibili.

⁶⁹ Il sistema dei controlli sui progetti finanziati nell'ambito del PNRR ha trovato approfondimento minuzioso (con finalità operative e di orientamento) nelle «Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori», approvate con Circolare 11 agosto 2022, n. 30 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (Servizio centrale per il PNRR). Per un primo esame di carattere generale dei controlli sul PNRR, vedi: L. GALASSO, *I sistemi di controllo e di monitoraggio sull'utilizzo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in www.contabilita-pubblica.it, 2022; G. GIOIA, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e accountability*, in *Italian papers on federalism*, n. 2/2022. Vedi anche E. TATI, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità*, in *federalismi.it*, n. 33/2022.

⁷⁰ Già nelle indicazioni prescrittive della richiamata disciplina di fonte europea si coglie il grado di capillarità dei controlli interni imposti dalla disciplina di fonte europea, laddove – art. 22, par. 2, lett. d) – si prescrive, tra l'altro, «ai fini dell'audit e del controllo», l'obbligo per gli Stati membri di assicurare «categorie standardizzate di dati» («nonché garantire il relativo accesso») che riguardano anche informazioni a carattere elementare, quali, ad esempio: «il nome del destinatario finale dei fondi; il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici; il/i nome/i, il/i cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore».

⁷¹ Dovranno essere svolti i controlli di regolarità e gestionali di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 e di cui al d.lgs. n. 123/2011; e dovranno essere svolti controlli riguardanti profili specifici relativi alla disciplina del PNRR in ordine alla sussistenza dei requisiti e alla osservanza delle condizioni prescritti dal citato regolamento (UE) n. 241/2021. E, quindi, tra l'altro, (a titolo esemplificativo il «soggetto attuatore» dovrà verificare: la coerenza con gli elementi della programmazione di dettaglio della Misura e con il cronoprogramma dell'Intervento e del Progetto di riferimento; la specifica indicazione dei tempi di svolgimento e di conclusione delle attività, affinché sia possibile il monitoraggio continuo delle attività stesse, allo scopo di verificare lo stato di attuazione del progetto e il corretto svolgimento, e rendere possibile la tempestiva rilevazione di eventuali scostamenti e l'attivazione delle necessarie azione correttive. Sono svolti specifici controlli a carattere preventivo volti alla prevenzione e al contrasto dei conflitti di interessi: controlli a carattere formale, sulla documentazione prodotta, sulle dichiarazioni rese dal personale coinvolto nel

attuatori»⁷², i quali riguardano (ovvero sono esercitati lungo) tutto il corso del progetto, dall'accesso (ammissione) al finanziamento (controlli preventivi) alla sua attuazione (controlli concomitanti) e alla rendicontazione (controlli successivi). L'esecuzione dei controlli e i loro esiti sono attestati dai «soggetti attuatori» e certificati (quindi, con assunzione di responsabilità personali) con l'inserimento dei relativi dati nel sistema ReGiS, il quale, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1043, legge n. 178/2020⁷³: è sviluppato e gestito dalla Ragioneria generale dello Stato; e rappresenta la modalità unica attraverso cui le Amministrazioni interessate a livello centrale e territoriale potranno adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR⁷⁴; assicura la tempestiva disponibilità e la circolarità tecnica dei dati e delle informazioni necessarie ai fini della verifica della corretta attuazione del PNRR, e, più in generale, della richiamata disciplina di fonte europea.

Un secondo livello di controlli si rinviene in capo alle amministrazioni centrali titolari di misure ammesse al PNRR⁷⁵, le quali, secondo quanto stabilito all'art. 8, comma primo, d.l. n. 77/2021, provvedono al «coordinamento delle relative attività di gestione nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine, le suddette amministrazioni, ciascuna nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individuano (tra quelle esistenti) la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento (ovvero istituiscono una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026), la quale provvederà: a svolgere le attività volte alla verifica della regolarità delle spese esposte a rendicontazione sul PNRR (e di tutti gli atti di competenza ad esse collegate); ad adottare (e verificare l'adozione) misure di

progetto e dal partecipante alla gara; e sostanziale, mediante la consultazione degli archivi, l'interrogazione delle banche dati e dei sistemi informativi, al fine del riscontro di veridicità e correttezza degli elementi dichiarati e prodotti.

⁷² Ai sensi dell'art. 1, comma quarto, lett. o), d.l. n. 77/2021, i «soggetti attuatori» sono «i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR». All'art. 9, comma primo, d.l. n. 77/2021 è precisato che alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture (ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente).

⁷³ All'art. 1, comma 1043 (ultimo periodo), legge n. 178/2020 è stabilito che, «al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico. Con d.p.c.m. 15 settembre 2021, sono state definite (in osservanza delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1044, legge n. 178/2020) le modalità di rilevazione e di conferimento al sistema dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto: dati «da rendere disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché a ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi», con prescrizione (art. 7) – per i soggetti coinvolti nel procedimento di monitoraggio e di controllo – dell'obbligo di tempestivo conferimento dei dati.

⁷⁴ Circolare 21 giugno 2022, n. 27 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ove si precisa anche che il sistema viene utilizzato per la rilevazione dei flussi finanziari a valere sui conti di tesoreria NGEU-Italia appositamente attivati per la gestione degli interventi PNRR nonché sulle contabilità speciali intestate alle Amministrazioni centrali in quanto soggetti titolari e/o Soggetti Attuatori del Fondo Next Generation EU.

⁷⁵ Ai sensi dell'art. 1, comma quarto, lett. l), d.l. n. 77/2021, le «amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR» sono «i Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR».

prevenzione e contrasto di irregolarità gravi quali frodi, situazioni di conflitto di interessi (ed a verificare l'osservanza della normativa antiriciclaggio); ad assicurare e verificare il corretto ed effettivo stato di avanzamento del progetto e il conseguimento di *target* e *milestone*; ad assicurare e verificare il rispetto delle prescrizioni e della condizionalità relative alle misure del PNRR⁷⁶. Anche in questo caso, ovviamente, tutti i dati e tutte le informazioni relativi all'andamento della procedura, ai controlli effettuati ed al loro esito devono essere tempestivamente immessi nel sistema ReGiS: proprio attraverso il conferimento dei suddetti dati, la richiamata struttura provvede a trasmettere all'Ispettorato generale per il PNRR (presso la Ragioneria generale dello Stato) i dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché l'avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali⁷⁷.

Il quadro normativo prevede, inoltre – all'art. 7, comma primo, d.l. n. 77/2021 – un sistema di «*audit* del PNRR», il quale è affidato ad un ufficio dirigenziale (appositamente istituito) dell'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (del Ministero dell'economia e delle finanze). Si tratta di un controllo che può essere considerato a carattere “orizzontale” ovvero esterno: è la stessa disposizione legislativa sopra citata a precisare che il suddetto ufficio «opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR»⁷⁸; e si sostanzia, in massima sintesi: nell'esame di documenti, relazioni, atti, dei sistemi di controllo interno, delle procedure contabili e finanziarie (e, comunque, di ogni elemento contabile e finanziario ritenuto rilevante), al fine di valutare l'affidabilità e la veridicità della situazione finanziaria risultante dagli atti contabili generali e di valutare se i risultati delle attività finanziarie siano conformi alle norme e ai principi contabili; nella verifica della conformità rispetto alla disciplina normativa di riferimento della gestione economica e finanziaria del programma ovvero dell'attività oggetto di controllo; nella

⁷⁶ La suddetta struttura, tra l'altro: vigila affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR ed emana linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa ed il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali e di ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile al PNRR; vigila sulla regolarità delle procedure e delle spese; adotta tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse; adotta le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi.

⁷⁷ Può essere rilevato un terzo livello di controlli nell'attività di verifica svolta dall'Ispettorato generale per il PNRR (istituito presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), al quale sono attribuiti, ai sensi dell'art. 6, comma secondo, d.l. n. 77/2021, compiti di coordinamento operativo sull'attuazione, sulla gestione finanziaria e sul monitoraggio del PNRR, nonché di controllo e rendicontazione all'Unione europea (ai sensi degli artt. 22 e 24 regolamento UE n. 241/2021). (Uno degli uffici in cui si articola il suddetto Ispettorato – l'ufficio IV – si occupa specificamente, tra l'altro, del controllo di regolarità amministrativa e contabile sulle rendicontazioni di spesa, dei controlli relative a *milestone* e *target* presentate dalle Amministrazioni titolari degli interventi del PNRR e verifica della compatibilità con i principi e con la normativa europea e nazionale). Deve essere rilevato che, sul punto specifico, una integrazione significativa – in senso ulteriormente valorizzativo dei riferiti compiti di controllo e di monitoraggio dal suddetto Ispettorato generale – è venuta dalle disposizioni di cui all'art. 2, comma primo, lett. c), d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, le quali prevedono che il richiamato Ispettorato generale collabora con la Struttura di missione PNRR alla verifica della coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati e (in sostanza) alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie.

⁷⁸ Ed è, in ogni caso, di una struttura distinta sia dalle amministrazioni di attuazione dei progetti sia dalle amministrazioni responsabili delle misure di intervento finanziate (ovvero ammesse al finanziamento): un dato che assicura un sufficiente grado di “terzietà” nell'esercizio della funzione di controllo.

verifica di osservanza – nell’esercizio delle attività gestionali e nell’impegno delle risorse – dei criteri di economicità, efficienza ed efficacia⁷⁹.

Un ulteriore controllo (che può essere annoverato tra quelli) a carattere “esterno” è attribuito all’Unità di missione (denominata) *Next Generation EU* – istituita presso la Ragioneria generale dello Stato ai sensi dell’art. 1, comma 1050, legge n. 178/2020 – la quale, ai sensi dell’art. 7, comma secondo, d.l. n. 77/2021, provvede alla predisposizione ed alla attuazione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR, assicurando il rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 19 e 20 regolamento (UE) n. 241/2021, nonché la coerenza dei relativi obiettivi finali e intermedi. La suddetta struttura, ai sensi dell’art. 8, comma 11 *ter*, d.p.c.m. 26 giugno 2019, n. 103 (come modificato dal d.p.c.m. 22 giugno 2022, n. 100), si occupa (tra l’altro): del monitoraggio delle riforme e degli investimenti in campo infrastrutturale e sociale, in raccordo con le altre strutture del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; della individuazione di eventuali criticità nell’attuazione del PNRR e della conseguente formulazione di proposte per il loro superamento (anche in collaborazione con altri soggetti istituzionali); di assicurare attività di supporto all’Ispettorato generale per il PNRR nella verifica dell’avanzamento delle *milestones* e dei *target* europei e nazionali⁸⁰. Si tratta, a tutti gli effetti, di un controllo concomitante che riguarda profili di ordine gestionale.

È un controllo esterno quello previsto al settimo comma del citato art. 7 d.l. n. 77/2021, ove, come anche visto, si stabilisce che la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all’art. 3, comma quarto, legge n. 20/1994, «svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l’acquisizione e l’impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR». In disparte quanto già rilevato sul punto specifico e la facile rilevazione che il quadro attuativo rivela una certa esuberanza della Corte dei conti nell’esercizio estensivo del controllo concomitante, deve essere osservato che la (ulteriore) rilevanza del dato legislativo risiede nella circostanza che il quadro ordinamentale assicura l’esercizio del controllo gestionale della Corte dei conti sul PNRR⁸¹ (il quale è insuscettibile di essere scalfito dalle richiamate disposizioni limitative aggiunte all’art. 22, comma primo, d.l. n. 76/2020)⁸². Deve essere aggiunto che la presenza della Corte dei conti in relazione

⁷⁹ La suddetta struttura di *audit*, quando le funzioni di controllo riguardano linee di intervento realizzate a livello territoriale, si avvale dell’ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

⁸⁰ La struttura concorre inoltre alla verifica della qualità e della completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema ReGiS.

⁸¹ È un dato che, peraltro, permette di non mandare disperso il prezioso patrimonio tecnico, esperienziale, di valutazione e di elaborazione, acquisito grazie al lavoro del Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti, il quale continuerà a svolgere le sue attività in funzione del controllo sulla gestione sul PNRR previsto dal settimo comma del citato art. 7 d.l. n. 77/2021. Sul punto specifico, la stessa Corte dei conti, in sede di definizione della programmazione annuale dei controlli, ha precisato che, «nel caso in cui il Collegio [del controllo concomitante] concorra all’espletamento dei controlli del Piano nazionale di ripresa e resilienza e di quello ad esso complementare, contribuirà, unitamente alle altre Sezioni interessate, alla predisposizione della Relazione semestrale da rendere al Parlamento in ordine agli esiti dei controlli operati» (Corte conti, sez. riun., contr., 22 dicembre 2021, n. 21).

È un controllo esterno quello che sarà essere svolto (anche) sul PNRR dall’Autorità nazionale anticorruzione, espressamente richiamato all’ottavo comma del citato art. 7; ove, peraltro, si precisa che le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR e gli altri soggetti pubblici che si occupano della realizzazione dei suddetti interventi possono avvalersi (mediante la stipula di specifici protocolli d’intesa) della collaborazione della Guardia di

alla gestione attuativa del PNRR è assicurata dalle richiamate disposizioni di cui all'art. 46 legge n. 238/2021, le quali, come visto (*sub* nota 22), stabiliscono che la Corte dei conti, nell'esercizio delle funzioni consultive, possa rendere pareri (a richiesta delle amministrazioni interessate), nelle materie di contabilità pubblica, con riferimento alle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziato dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR⁸³. Inoltre, deve essere rilevato che, comunque, rimangono soggetti al controllo di preventivo di legittimità della Corte dei conti gli atti relativi al processo di attuazione del PNRR riconducibili alle previsioni di cui all'art. 3, comma primo, legge n. 20/1994⁸⁴.

Il quadro (generale) dei controlli sul PNRR rimane completato dalla previsione (all'art. 12 d.l. n. 77/2021) di poteri sostitutivi da esercitare in caso di mancato rispetto – da parte delle regioni, degli enti locali e, comunque, degli enti pubblici coinvolti nel Piano quali soggetti attuatori – degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, nell'inerzia o nella difformità nell'esecuzione dei progetti o degli interventi, suscettibili di mettere a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR⁸⁵.

Finanza, «ai fini del rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico».

⁸³ Deve pur essere rilevato che quella prevista al citato art. 46 legge n. 238/2021 rischia di ridurre la funzione consultiva della Corte dei conti a mera attività di “consulenza”, ricercata dalle amministrazioni pubbliche interessate al fine di apprestare uno scudo rispetto alla responsabilità erariale, secondo quanto previsto in modo specifico al (l'ultimo periodo del) secondo comma del citato art. 46 (vedi *sub* nota 22): un precipitato suscettibile di determinare un rallentamento dell'azione amministrativa. Sul punto, vedi G. RIVOCCHI, *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”*, cit., 19, il quale ritiene «più conforme ai principi costituzionali e del diritto dell'Unione europea una Corte dei conti che non sia tanto consulente in via preventiva per gli investimenti, ma che sia invece giudice della responsabilità contabile e del corretto ed efficiente impiego delle risorse mediante controlli in via successiva»: «detti controlli sembrerebbero molto più sintonici con il concetto di “amministrazione di risultato”, rafforzato dal diritto dell'Unione europea che richiede da tempo il passaggio dai “controlli di conformità” ai “controlli di integrazione”, rivolti ad assicurare la coerenza della condotta degli attori istituzionali e il conseguimento degli obiettivi di sistema».

⁸⁴ Sul punto, vedi Corte dei conti, sez. centr. contr. leg., 24 gennaio 2022, n. 1, ove, dopo aver ribadito (tra l'altro) che «gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) devono essere sottoposti al controllo preventivo di legittimità ex art. 3, comma primo, legge n. 20/1994, il cui esercizio non rimane escluso dalla «circostanza che i contratti stipulati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR, divengano efficaci al momento della loro sottoscrizione», «giacché tale loro caratteristica non impedisce l'esercizio di tale controllo e refluisce semmai sugli esiti di un'eventuale riconsiderazione del visto»; si rileva che «una eventuale declaratoria d'illegittimità dell'atto sottoposto a controllo impone all'Amministrazione l'adozione, a seguito di una nuova attenta ponderazione, delle necessarie misure conseguenziali, nel cui novero sono necessariamente ricomprese, in assenza di apposita deroga legislativa a differenza di quel che accade per il processo amministrativo, anche le misure caducatorie del negozio già efficace per legge, oggetto di approvazione da parte di un atto dichiarato illegittimo con efficacia *ex tunc*».

⁸⁵ Nei casi previsti, il Presidente del Consiglio dei ministri, «su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni»; e, in caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore (anche al fine di individuare tutte le cause di detta inerzia), il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare (tutti) gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi».

3.6. Controllo concomitante e PNRR: il legislatore ci ripensa

Nel descritto contesto ordinamentale, il legislatore (come visto) – con le disposizioni introdotte dall’art. 1, comma 12 *quinquies*, lett. b), d.l. n. 44/2023, specificative in senso limitativo dell’art. 22 d.l. n. 76/2020 (vedi *sub* nota 18) – decide di escludere il (i programmi e progetti previsti o finanziati dal) PNRR dal controllo concomitante della Corte dei conti.

Gli elementi rilevati in ordine alle peculiarità e alla attuazione estensiva del controllo concomitante della Corte dei conti e alla pervasività del sistema dei controlli sul PNRR confermano le osservazioni anticipate *sub* 3.1 sulla difficile coerenza del suddetto controllo con le esigenze di speditezza (ovvero di snellimento) dell’azione amministrativa in funzione della attuazione dei progetti ammessi al PNRR; e rendono evidente la debolezza del dibattito pubblico che ha accompagnato l’intervento legislativo esaminato, il quale (dibattito) ha risentito di contrapposizioni meramente speculative ovvero prive di radice strategica⁸⁶, piegate sulla congiuntura attuale e pronte a piegarsi sulla successiva, e (anche per questo) permanentemente esposte alle conseguenze negative di interventi disorganici (e, non di rado, precipitosi).

Ma, soprattutto, per quanto più rileva, i profili osservati riescono ad escludere elementi di irragionevolezza dell’iniziativa legislativa (di matrice governativa) di limitazione del controllo concomitante nella accezione estensiva assecondata dalle disposizioni dell’art. 22 d.l. n. 76/2020 (nella sua formula originaria) ovvero di esclusione dei programmi e dei progetti del PNRR dal controllo concomitante della Corte dei conti. In verità, la successione degli eventi riesce ad escludere anche elementi di contraddizione tra due interventi solo apparentemente (ovvero solo ad una lettura meramente speculativa ovvero parziale) di segno diametralmente opposto. In proposito, può essere sufficiente rilevare che quando il legislatore (art. 22 d.l. n. 76/2020) dispone la valorizzazione del controllo concomitante non era stata (neppure) concepita la stringente disciplina dei controlli sui progetti finanziati con il PNRR (di cui all’art. 7 d.l. n. 77/2021): e, quindi, non necessariamente le disposizioni di cui al (primo periodo del) primo comma del citato art. 22 devono essere percepite come una concessione al rigorismo conformativo dei controlli, quanto piuttosto una ragionevole attenzione in attesa ovvero in mancanza di strumenti di specifica garanzia regolativa, di sana gestione finanziaria, di buon andamento (necessari) in vista delle imminenti (e quantitativamente importanti) erogazioni finanziarie di fonte europea destinate agli investimenti (ovvero, comunque, come pure rilevato, una sorta di riequilibrio a fronte della limitazione della responsabilità erariale)⁸⁷; fermo restando che se è indiscutibile che tra i

⁸⁶ Le obiezioni rispondevano ad una logica meramente contrappositiva: non erano espressione, cioè, di una scelta “politica” in materia di controlli amministrativi. Deve pur essere osservato che la vicenda esaminata riesce ad evidenziare la rilevanza (nel funzionamento delle istituzioni democratiche) anche di un’opposizione meramente speculativa, la quale, nel caso specifico, come rilevato, ha richiamato l’attenzione della pubblica opinione su due temi (della cui rilevanza si è detto) rimasti pressoché impercettibili all’epoca della “grande coalizione” (2021), ma anche prima.

⁸⁷ Mentre rimane scarsamente coerente con il sistema (per le ragioni già rilevate: vedi *sub* 3.4.2) la disposizione di cui al secondo periodo del primo comma del richiamato art. 22 d.l. n. 76/2020, relativa alla attivazione (del procedimento di accertamento) della responsabilità dirigenziale. È una delle conseguenze negative della precipitazione che ha caratterizzato il legislatore citato, il quale ha ritenuto di dover introdurre nell’ordinamento disposizioni di

«principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale» rientrano anche quelli finanziati con il PNRR, è altrettanto vero che l'applicazione estensiva del controllo concomitante costituisce, come visto, il precipitato di un'interpretazione esuberante del dato normativo da parte della Corte dei conti. Allo stesso modo, le limitazioni introdotte dall'art. 1, comma 12 *quinquies*, lett. b), d.l. n. 44/2023 sembrano rispondere ad una ragionevole esigenza di razionalizzazione dei controlli sul PNRR, alla luce del rigoroso apparato regolativo e di controllo introdotto dal d.l. n. 77/2021⁸⁸, il quale, come visto, prevede (peraltro) una specifica estensione del controllo sulla gestione della Corte dei conti proprio sull'impiego dei fondi europei previsti dal Piano.

Un intervento limitativo che se non incide la stabilità e l'affidabilità dell'ampio apparato di controlli apprestato dal legislatore sul PNRR, non si sottrae, tuttavia, alla rilevazione di elementi di criticità. Chiarite (nei sensi esposti, in particolare, *sub* 3.4) le connotazioni del controllo concomitante e rilevato che il quadro normativo fa stato di una posizione di assoluta centralità (non tanto ovvero non solo del Ministero dell'economia e delle finanze, quanto, soprattutto, del Dipartimento) della Ragioneria generale dello Stato nel processo di avanzamento, di attuazione e di controllo del PNRR, la sottrazione *tout court* dei progetti del Piano al controllo concomitante della Corte dei conti rischia di alimentare il consolidamento (ovvero la formazione) di posizioni ovvero di approcci (ovvero di apparati) autoreferenziali, poco inclini (diciamo così) non solo al dialogo interistituzionale ma anche a quello intertecnico⁸⁹. In tale prospettiva, il difetto principale della postilla sottrattiva aggiunta (al primo comma dell'art. 22 d.l. n. 76/2020) dal citato art. 1, comma 12 *quinquies*, si rinviene nella portata preclusiva rispetto a quella che appariva la sua applicazione naturale, e, cioè, lo svolgimento “a campione” (ovvero sulla base di un programma di attività) del controllo concomitante da parte di un organo (la Corte dei conti) esterno (all'amministrazione controllata), in posizione di terzietà ausiliaria (e non giurisdizionale), il quale concorre ad assicurare (oggi, molto centralmente) l'osservanza dei principi della Costituzione finanziaria, e, quindi, in massima sintesi, la stabilità della finanza pubblica: una declinazione attuativa che, peraltro, trova riscontro nelle stesse disposizioni istitutive, laddove (come visto) ne prevedono l'attivazione ad iniziativa delle Commissioni parlamentari (e, ora, anche) del Governo⁹⁰.

(destinate ad impattare permanentemente sul) sistema con un intervento normativo concepito per affrontare le emergenze (di varia natura) determinate da una situazione pandemica senza precedenti, e, quindi, inevitabilmente disorganico (rispetto alle esigenze di sistema qui di interesse) e (comunque) insuscettibile di assicurare l'attenzione valutativa che richiede l'introduzione di norme di siffatta natura.

⁸⁸ Pur dovendosi rilevare che i ritardi (facilmente prevedibili, e previsti) nell'attuazione dei progetti PNRR non sono certo stati determinati né sono riconducibili alla Corte dei conti.

⁸⁹ Il rischio è quello di alimentare forme di suprematismo tecnico, (in quanto tale) portato alla (comprensibile) (in)sofferenza rispetto a indicazioni conformative ovvero prescrittive, ma anche (meno comprensibilmente) a quelle solo sollecitative ovvero segnalative (peraltro, previste dalla legge) provenienti da organi di controllo (espresse sulla base di parametri la cui osservanza, nella migliore delle ipotesi, viene ritenuta sottesa all'esercizio stesso dell'attività).

⁹⁰ Si tratta di un dato che esclude di poter ritenere che il controllo concomitante della Corte dei conti debba essere stabilmente esercitato su tutti i (principali) piani, programmi e progetti di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale (e, quindi, su tutti i programmi PNRR). Si tratta di un dato che trova un riscontro regolamentare nelle disposizioni di cui alla citata deliberazione n. 272/2021 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, ove, all'art. 1, comma primo,

Si tratta di un precipitato (negativo) suscettibile di aggravare (parzialmente) le rilevate conseguenze dell'immunità erariale temporanea (a proroga permanente) per colpa grave di cui all'art. 21, comma secondo, d.l. n. 76/2020 (vedi, in particolare, *sub* 1)⁹¹. È quello che accade quando si lascia alla precipitazione (all'emergenza) ovvero all'azzardo il governo di interventi modificativi (con impatto) di sistema, i quali, avulsi da logiche di organicità e scarsamente considerati in tutte le potenziali incidenze, (molte volte) non solo non riescono a rassicurare (ad essere risolutivi) rispetto alle esigenze considerate ma introducono elementi di contraddizione ovvero di instabilità suscettibili di produrre effetti peggiorativi rispetto agli assetti (pre)esistenti⁹²; e qualche volta (come è percepibile nel caso specifico) provano ad introdurre elementi di vera alterazione del sistema allo scopo di orientare l'ordinamento materiale verso la progressiva stabilizzazione di un nuovo assetto (che rimane sullo sfondo ovvero anche dissimulato dal carattere di urgenza ovvero, addirittura, di emergenza dell'intervento normativo⁹³).

si stabilisce (tra l'altro) che l'attività del controllo concomitante “è esercitata in autonomia sulla base del programma annuale deliberato dallo stesso Collegio [del controllo concomitante] nel quadro della programmazione generale dei controlli” (definito annualmente dalle Sezioni riunite della Corte).

⁹¹ La disposizione sottrattiva esaminata rende più complicata la rilevazione, con riferimento ai progetti PNRR, di irregolarità gestionali ovvero di altre gravi anomalie determinative di danno erariale e la loro segnalazione alla valutazione alle autorità giudiziarie titolari del potere di attivare una eventuale azione giurisdizionale; è, tuttavia, insuscettibile di escludere la configurabilità di eventuali responsabilità erariali, le quali, con riferimento alla realizzazione di piani e programmi, si concretizzano essenzialmente in omissioni, inerzie, ritardi: elementi di patologia che rimangono esclusi dalla richiamata immunità erariale, la quale, come visto, riguarda “solo” le condotte commissive; ma è insuscettibile anche di escludere la loro rilevazione, in quanto l'osservanza delle scadenze temporali (*milestones, target*) costituisce oggetto di rigorosa verifica da parte delle istituzioni europee competenti in sede di erogazione delle risorse finanziarie (un accertamento che, peraltro, finirebbe per coinvolgere anche l'amministrazione di controllo rimasta inerte ovvero distratta); a ciò si aggiunga che, come visto, la Corte dei conti continua ad esercitare sul PNRR il controllo sulla gestione previsto all'art. 22 d.l. n. 76/2020. Lo stesso profilo (indirettamente) “sanzionatorio” di cui al secondo periodo del primo comma del citato art. 22, pur depotenziato dalla richiamata disposizione sottrattiva (rimane fermo, infatti, in relazione ai progetti non riconducibili al PNRR), è insuscettibile di scalfire l'accertamento e la valutazione della responsabilità dirigenziali (di cui all'art. 21 d.lgs. n. 165/2001), i quali, come visto, sono rimessi all'amministrazione competente.

⁹² È quanto accaduto nella vicenda esaminata, nella quale il legislatore decide di rinforzare un controllo potenzialmente molto impattante (per le connotazioni rilevate), senza che sia mai stato attivato (e, quindi, senza averne potuto verificare gli effetti concreti), in vista (ovvero in funzione) di un imminente piano di finanziario di investimenti di fonte europea, non solo prima che fosse disciplinato (dall'Unione europea e in Italia) ma prima ancora che fosse concepito nella sua reale consistenza; quindi, con un intervento legislativo decontestualizzato, sia dal punto vista ordinamentale che sociale, e già solo per questo destinato ad essere percepito (ed effettivamente risultato) provvisorio. A distanza di tre anni, e dopo poco più di un anno di effettivo esercizio (e, quindi, prima che potessero esserne considerati attendibilmente gli impatti), il legislatore decide di eliminare quello stesso controllo proprio in relazione all'esigenza che l'avevano indotto a rinforzarlo. È un dato che, da solo, riesce ad essere dimostrativo della precipitazione del primo intervento legislativo; la quale, in relazione al secondo intervento, si manifesta nella rilevata formula (interamente) sottrattiva della modificazione legislativa, in ciò risentendo della radicalizzazione della contrapposizione parlamentare.

⁹³ È quanto avvenuto, come visto, in relazione alla limitazione temporanea della responsabilità erariale per colpa grave. È quanto avviene, di solito, quando risulta complicata (ovvero particolarmente complicata) la definizione di un progetto organico di riforma (e il superamento della responsabilità erariale, in disparte ogni valutazione di merito, è una di quelle riforme molto complicate, anche politicamente oltre che tecnicamente), e allora si segue il percorso di stabilire disposizioni che, senza rivelare l'obiettivo finale perseguito, introducono nell'assetto normativo elementi di alterazione del sistema che avviano verso la direzione effettivamente voluta. Nel caso specifico, come visto, le disposizioni esaminate sono state introdotte (addirittura) in un momento (non di urgenza, ma) di massima emergenza, in un corpo normativa contenente centinaia e centinaia di misure di diversa natura e di carattere eccezionale: elementi che (nella migliore delle ipotesi) hanno “diluìto” la necessaria attenzione deliberativa, rispetto a (ovvero al fine di introdurre) norme (come visto) di rilevante impatto ordinamentale, in quanto, come visto, (ampiamente) limitative della responsabilità erariale e (in sostanza) introduttive di un “nuovo” (ovvero estensive del) controllo della Corte dei

Sotto altro profilo, neppure possono rimanere trascurate le aporie del quadro normativo, il quale, da un lato, estende il controllo concomitante della Corte dei conti ai principali piani, programmi e progetti; e, da altro lato, sottrae estensivamente al suddetto controllo i progetti PNRR, e, cioè, proprio i piani e i programmi che (come rilevato) avevano ispirato la valorizzazione del controllo stesso e suscettibili (per dimensione finanziaria e per attualità) di esaurire la fattispecie legislativa. Si tratta di un elemento che, da un lato, è suscettibile di svuotare il dato normativo nella sua *ratio* (oltre che in termini quantitativi); e, da altro lato, rileva quale forma di ingerenza ovvero di limitazione dell'autonomia della Corte dei conti, la quale vede fortemente ridotta (e finanche compromessa) la potestà di individuazione delle gestioni pubbliche cui rivolgere l'attività di controllo⁹⁴ (una potestà che trova esplicitazione, tra l'altro, nella programmazione annuale dei controlli) e sostanzialmente neutralizzato lo stesso potere di controllo⁹⁵: una limitazione che, pur non assumendo le connotazioni del conflitto di attribuzione (che, peraltro, si rivelerebbe poco coerente con la funzione ausiliaria che viene in rilievo nel caso specifico), riesce ad essere indicativa delle incertezze (non solo testuali, ma finanche) finalistiche che hanno caratterizzato l'intervento legislativo esaminato⁹⁶.

3.7. Revisione della *governance* del PNRR e controlli

Il dato rilevato (in ordine alla non ravvisabilità di profili di irragionevolezza in relazione alla limitazione del controllo concomitante; fermi restando gli elementi di criticità osservati) è insuscettibile di essere scalfito dalla revisione della *governance* del PNRR disposta dal d.l.

conti: salvo, poi, con il secondo intervento, rendere permanente il carattere apparentemente provvisorio della limitazione (con riguardo al primo aspetto); e tornare platealmente indietro, con riguardo al secondo profilo. Si è trattato, in entrambi i casi, di un vero azzardo, le cui conseguenze rimarranno per intero a carico della collettività.

⁹⁴ Il dato osservato, peraltro, rivela un ulteriore elemento di contraddizione dell'ordinamento, il quale, da un lato, promuove una declinazione fortemente conformativa dei controlli amministrativi quando riguardano gli enti territoriali; mentre, da altro lato, reagisce in senso limitativo ovvero neutralizzativo (anche con una certa impetuosità) quando i (le declinazioni estensive dei) controlli riguardano le amministrazioni dello Stato. Sulle criticità dell'impostazione asimmetrica del sistema dei controlli amministrativi, vedi ampiamente L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e giurisdizionalizzazione dei controlli della Corte dei conti*, cit., ove si rileva l'impatto problematico della radicalizzazione conformativa dei controlli nei confronti degli enti territoriali: la quale implica una considerazione recessiva del principio autonomistico rispetto ad altri valori costituzionali; e, da altro lato, è suscettibile di neutralizzare la funzione ausiliaria della Corte dei conti (come detto, art. 100, comma secondo, Cost.); in entrambi i casi, con impatto problematico anche con riferimento al principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma secondo, Cost. (considerato anche in relazione alle disposizioni di cui all'art. 118 Cost.).

⁹⁵ Se è vero, infatti, come rilevato, che l'estensione pervasiva del controllo concomitante sui progetti PNRR – e la sua trasformazione in controllo stabile sul Piano – costituisce una esuberanza della Corte dei conti (e una delle ragioni che ha dato luogo alla “reazione” ordinamentale); è altrettanto vero che le disposizioni legislative richiamate, come detto, attribuiscono alla Corte dei conti il potere di individuare i «principali piani, programmi e progetti» («relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale») rispetto ai quali esercitare il controllo. Senonché il suddetto potere rimane svuotato dalla postilla limitativa aggiunta dall'art. 1, comma 12 *quinquies*, lett. b), d.l. n. 44/2023.

⁹⁶ Deve pur essere rilevato che sembra essere (ovvero appare preferibile ritenere che sia) sfuggita alla percezione della maggioranza legislativa la considerazione che la limitazione del controllo concomitante poteva essere (ovvero si voleva che fosse) percepito come un segnale di ridimensionamento (e di indebolimento) della Corte dei conti, la quale, come visto, è coinvolta in termini limitativi anche con riferimento alla responsabilità erariale.

24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41⁹⁷, la quale si caratterizza essenzialmente per un accentramento del governo del PNRR nella Presidenza del Consiglio dei ministri⁹⁸: il quale (accentramento) trova massima sostanza nella istituzione, proprio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, della Struttura di missione PNRR, cui sono attribuiti (nella quale sono concentrati) importanti compiti di supporto decisionale all'autorità politica⁹⁹, in particolare, con riferimento all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano¹⁰⁰.

⁹⁷ In ordine alla struttura del “governo” del PNRR, vedi, in termini generali, R. PEREZ, *L'amministrazione del Piano di ripresa e resilienza*, in *Gior. dir. amm.*, 2022, 595 ss.; M. MACCHIA, *La governance del Piano di ripresa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 733 ss.; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rass.*, n. 12/2021. Sul nuovo assetto del PNRR introdotto dal d.l. n. 13/2023, vedi G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2023.

⁹⁸ Nessun impatto è suscettibile di produrre sul dato ricostruttivo rilevato (e sull'assetto sui controlli amministrativi sull'attuazione del PNRR), l'individuazione (ai sensi dell'art. 7, comma secondo, d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito con modificazioni, dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204) dell'autorità politica delegata in materia di PNRR: con d.p.c.m. 22 novembre 2022, le funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di PNRR sono state delegate al Ministro senza portafoglio per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

⁹⁹ Si tratta di attribuzioni che, in base alla precedente disciplina, sia pure in termini generali – in base alle modificazioni apportate all'art. 6, comma primo, d.l. n. 77/2021, dall'art. 7, comma secondo, d.l. n. 78/2022 – risultavano attribuite al Servizio centrale per il PNRR (che, poi, è divenuto Ispettorato generale per il PNRR), il quale (appunto) era chiamato ad operare «a supporto delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata in materia di Piano nazionale di ripresa e resilienza».

¹⁰⁰ Ai sensi dell'art. 2, comma primo, d.l. n. 13/2023, la Struttura di missione PNRR (cui è preposto un coordinatore ed è articolata in quattro direzioni generali), tra l'altro: assicura supporto all'Autorità politica delegata in materia di PNRR per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo relativamente all'attuazione del Piano; assicura e svolge le interlocuzioni con la Commissione europea quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR, nonché per la verifica della coerenza dei risultati derivanti dall'attuazione del Piano rispetto agli obiettivi e ai traguardi concordati a livello europeo (un'attività in precedenza attribuita all'Ispettorato generale per il PNRR presso il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato); (si occupa anche, come si vedrà *infra*, della verifica della coerenza della fase di attuazione del PNRR e della definizione di eventuali misure correttive; e anche di sovrintendere allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione di proposte di aggiornamento ovvero di modifica del PNRR). Si tratta di compiti (che ovviamente trovano integrale riscontro attuativo nel d.p.c.m. 26 aprile 2023, istitutivo della suddetta Struttura di missione PNRR), obiettivamente molto rilevanti in relazione alle scelte politiche che l'organo di governo del PNRR e il Governo dello Stato sono chiamati a compiere. Esula dalle finalità (e anche dall'oggetto di studio) del presente contributo l'esame dell'impiatto politico (e anche tecnico, trattandosi di profili che attengono alla definizione degli assetti decisionali, all'adozione delle scelte gestionali e al compimento delle attività di gestione relative al PNRR; e non riguardano specificamente l'assetto dei controlli amministrativi sull'attuazione del Piano) delle (scelte sottese alle) disposizioni del d.l. n. 13/2023: un tema che richiede separato approfondimento; pur potendo valutare, ad una prima osservazione, di non rilevare elementi di irragionevolezza nella scelta legislativa, se si considera che l'attuazione del PNRR, per la massima (senza precedenti) rilevanza del suo impatto finanziario costituisce un obiettivo politico (oltre che gestionale), sul quale il Governo in carica (così come quello che lo ha preceduto, per il tempo che lo ha visto coinvolto) è chiamato a misurarsi ed a rispondere in termini politici. A fronte di tali elementi, il Governo e la maggioranza politica che lo sostiene hanno ritenuto utile concentrare in un'unica struttura le attività funzionali al momento decisionale in ordine all'attuazione del PNRR: una scelta che, peraltro, sembra rispondere ad esigenze di migliore coordinamento tra le diverse strutture amministrative coinvolte (a livello centrale), se si considera, ad esempio, che già nel precedente assetto erano (e sono) collocate presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Cabina di regia del PNRR e la Segreteria tecnica a supporto della suddetta Cabina di regia; mentre, come visto, era (ed è) collocato presso il Ministero dell'economia e delle finanze l'Ispettorato generale per il PNRR (il quale, come accennato, era indicato – art. 6, comma primo, d.l. n. 77/2021 – quale «punto di contratto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'art. 22 del regolamento (UE) 2021/241»). Una scelta che registra un punto di chiarezza in ordine alle competenze funzionali in materia di PNRR, collocando le attribuzioni decisionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; e quelle di gestione e di controllo presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e, in particolare, presso l'Ispettorato generale per il PNRR (il quale, peraltro, fin dalla sua istituzione, è responsabile della gestione del Fondo di rotazione del *Next Generation EU*-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli

Tuttavia, rispetto al sistema dei controlli sul PNRR, l'impatto delle nuove disposizioni si esaurisce nell'attribuzione alla Struttura di missione PNRR di un compito di verifica della coerenza della fase di attuazione del PNRR, rispetto agli obiettivi programmati, in funzione della definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie: una attività che (come visto *sub* nota 76) viene svolta in collaborazione con (ovvero sulla base dei controlli eseguiti, dei dati acquisiti ed elaborati, delle valutazioni espresse dal) l'Ispettorato generale per il PNRR¹⁰¹ istituito presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato¹⁰²; un'attività che (comprensibilmente) viene affidato ad una struttura (tecnico-amministrativa) interna alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto è destinata (ad esprimere rilievi e considerazioni di natura tecnica, sulla base dei dati rilevati dal suddetto Ispettorato, volti) a porre gli organi di governo del PNRR nelle condizioni di valutare (se adottare e quali) interventi correttivi, e, quindi, a compiere scelte di natura "politica", le quali (in quanto tali) non possono rimanere esposte alle possibili "influenze" che controlli esercitati con (finalità ovvero anche solo con) inclinazioni prescrittive (ovvero anche solo suscettibili di essere percepite come tali) possono determinare (orientandole) sulle valutazioni degli organi di decisione¹⁰³.

Per il resto, (come rilevato) l'assetto dei controlli tecnico-amministrativi sull'attuazione, sulla gestione del Piano, rimane intatto, "concentrato" nella (negli uffici del Dipartimento della) Ragioneria generale dello Stato¹⁰⁴; e rimane intatto il controllo sulla gestione attribuito

investimenti del PNRR). Una impostazione che (come accennato) sembra riuscire a connotare come esterni i controlli tecnico-amministrativi (svolti dagli uffici della Ragioneria generale dello Stato) sull'attuazione del Piano.

Ora, si può non condividere il rilevato accentramento (che, peraltro, costituisce una inclinazione stabile dell'ordinamento materiale) delle attività amministrativa (nel caso specifico, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri): tuttavia, affinché l'obiezione non rimanga meramente astratta ovvero meramente ideologica o corporativa (o anche solo riconducibile alla dialettica politica), occorre indagare l'effettivo impatto delle nuove disposizioni sugli assetti amministrativi e sull'andamento dell'azione amministrativa: si tratta, come detto, di profili che esulano dall'oggetto e dalle finalità del presente contributo (e che richiedono separata considerazione e approfondimento).

¹⁰¹ Si tratta di un dato che trova riscontro concreto all'art. 2, lett. d) ed e), del citato d.p.c.m. 26 aprile 2023 (come detto istitutivo della suddetta Struttura), ove si fa espresso riferimento all'acquisizione dall'Ispettorato per il PNRR delle informazioni e dei dati relativi all'attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto, ivi compresi i dati relativi al rispetto dei tempi programmati ed a eventuali criticità rilevare nella fase dell'attuazione degli interventi (e si fa anche espresso riferimento alla utilizzazione dei dati e della valutazioni elaborati dall'Unità di missione *Next Generation EU* – di cui all'art. 1, comma 1050, legge 30 dicembre 2020, n. 178) istituita presso il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato.

¹⁰² Si tratta di un dato che riesce anche ad escludere che la suddetta attività affidata alla richiamata struttura amministrativa possa essere ritenuta riconducibile alla funzione di controllo in senso proprio (in quanto, come visto, gli elementi di accertamento e informativi, le rilevazioni, sono quelli dell'Ispettorato generale per il PNRR, e, sulla base dei suddetti dati, la Struttura di missione formula e mette a disposizione del organo di governo del PNRR le proprie considerazioni in ordine (all'andamento dell'attuazione del Piano, rispetto agli obiettivi programmati; e) ad eventuali misure correttive. Si tratta di elementi che lasciano configurare la suddetta Struttura quale organo di supporto decisionale.

¹⁰³ È per questo che, nell'assetto ordinamentale (definito dal citato d.lgs. n. 286/1999), quelli gestionali sono controlli interni (affidati e svolti da strutture interne all'amministrazione). Rispetto ad un siffatto sistema, costituisce una "eccezione" il (richiamato) controllo sulla gestione attribuito (ai sensi dell'art. 1, comma quarto, legge n. 20/1994) – che obiettivamente è un controllo esterno – che l'ordinamento ha ammesso in quanto concepito come collaborativo e senza impatto prescrittivo (vedi, in particolare, Corte cost. n. 29/1995, cit. *sub* nota 53). Come visto, l'ordinamento prevede specificamente (art. 7, comma settimo, d.l. n. 77/2021) l'esercizio, da parte della Corte dei conti, del controllo sulla gestione del PNRR; come visto, per quanto rilevato *sub* 3.4, il controllo concomitante della Corte dei conti non è assimilabile al suddetto controllo sulla gestione).

¹⁰⁴ E, anzi, tale posizione riesce a trovare finanche rinforzo nelle disposizioni di cui all'art. 8, comma ottavo bis, d.l. n. 77/2021 – introdotte dall'art. comma quarto, lett. f), n. 4, d.l. n. 13/2023 – le quali, al fine di assicurare il

alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, comma settimo, d.l. n. 77/2021 (così come rimangono intatti gli altri controlli previsti dalle disposizioni del citato art. 7).

4. Alcuni (ulteriori) elementi conclusivi

In aggiunta a quanto già osservato con riferimento ai diversi profili di rilevanza, la vicenda esaminata consegna all'attenzione scientifica alcuni ulteriori elementi di sicuro interesse. I quali attengono, intanto, alla segnalazione di due urgenze ordinamentali di importante rilievo. Una riguarda la riconsiderazione del sistema di responsabilità amministrativa, e, nello specifico, il destino della responsabilità erariale, rispetto alla quale (come visto) si registrano nell'ordinamento segnali di ostilità, se non di vera insofferenza, che hanno suggerito le (una parte delle) iniziative legislative esaminate problematicamente (incerte, negli esiti oltre che nel concepimento, e molto azzardate, nei sensi rilevati). L'altra attiene alla necessità di razionalizzazione dei controlli amministrativi, e, più nello specifico, dei controlli (ovvero anche delle funzioni) della Corte dei conti¹⁰⁵, la quale, anche in questo caso, suscita resistenze diffuse. Su entrambi i temi si oppongono radicalismi contrapposti, di matrice ideologica, e, quindi, difficilmente componibili (e, anzi, portati alla prevaricazione), i quali hanno saputo produrre incaute “fughe in avanti” e precipitose retromarce, azzardi avventurosi e reazioni conservative, iniziative caratterizzate da incoerenza e provvisorietà delle soluzioni e incertezza nelle prospettive; con l'effetto di sottoporre il sistema a fibrillazioni e tensioni continue, con impatto impercettibile (se non regressivo) in termini di efficienza e di buon andamento della pubblica amministrazione. L'urgenza si rinviene anche nella stretta funzionalità dei suddetti temi (e delle risposte che l'ordinamento intende apprestare) rispetto alla effettività (a distanza di oltre trent'anni dalle prime riforme) del “nuovo” modello di pubblica amministrazione e (ora, anche) rispetto alla osservanza dei principi della Costituzione finanziaria.

coordinamento dei controlli e ridurre gli oneri amministrativi a carico dei soggetti attuatori, attribuiscono al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato il compito di promuovere «misure finalizzate alla razionalizzazione e semplificazione delle procedure di controllo del PNRR, ispirate al principio di proporzionalità».

¹⁰⁵ Quello della revisione ovvero della razionalizzazione delle funzioni della Corte dei conti è un tema ben presente all'attenzione della dottrina, la quale segnala la necessità di una riforma del sistema dei controlli: E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri*, cit., 699, ha rilevato che «una eventuale riforma presente o futura in tema di controlli sarà destinata ad un ennesimo insuccesso se non prova, innanzitutto, a stabilire e consentire il fine autentico dei controlli, rivedendo ruoli, poteri e responsabilità dei vari attori»; L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e giurisdizionalizzazione dei controlli della Corte dei conti*, cit., 195, evidenzia la necessità di una revisione sistemica ovvero una razionalizzazione (o anche un ripensamento) delle funzioni della Corte dei conti (e, più in generale, del sistema dei controlli amministrativi), la quale, tuttavia, non può trascurare la distinzione ontologica (in relazione alle specifiche connotazioni delle attività di controllo che la Corte è chiamata a svolgere e che è necessario che svolga) rispetto ad altre strutture ed organismi (che svolgono attività) che incidono sui profili finanziari e contabili pubblici (oltre alla Ragioneria generale dello Stato, l'Ufficio parlamentare di bilancio, la Banca d'Italia). La qual cosa, peraltro, non implica automaticamente un ridimensionamento ovvero una neutralizzazione della Corte dei conti, fermo restando che è il (è compito del) legislatore a decidere quale sia la soluzione di sistema migliore per l'ordinamento, nel rispetto della Costituzione e delle minime attenzioni ampiamente rilevate (le quali, peraltro, sono funzionali proprio all'adozione della soluzione migliore).

Rispetto alle urgenze osservate, la vicenda esaminata, oltre alla approssimazione degli interventi legislativi e alla criticità del loro impatto (nei sensi rilevati), avverte che il sistema non riesce più a sostenere interventi episodici, destinati a rimanere permanentemente congiunturali ovvero provvisori, avulsi da un progetto generale di riforma. Proprio la rilevanza dei profili interessati dagli interventi (e non solo degli elementi di criticità rilevati) avrebbe sconsigliato di introdurre modifiche tanto impattanti sul sistema e destinate a divenire di sistema in una situazione di massima emergenza (anche politica e legislativa); e avrebbe suggerito maggiore prudenza ovvero attenzione anche nella loro successiva revisione, e, soprattutto, la definizione di un progetto organico di revisione del sistema della responsabilità erariale e di razionalizzazione dei controlli (ovvero, anche, delle funzioni) della Corte dei conti (e, in verità, più in generale, del sistema dei controlli amministrativi), che fosse il risultato di una elaborazione approfondita e condivisa (nel senso di discussa, valutata, in esito ad un confronto scientifico, tecnico e, alla fine, politico): un progetto che riuscisse ad essere chiaro (ovvero nitidamente percepibile) nell'articolazione e nelle finalità, negli approdi di sistema. Un lavoro complesso e impegnativo, obiettivamente fuori dalla portata politica delle maggioranze di governo che si sono succedute nella precedente legislatura, scarsamente coese e gravemente esposte alla temperie delle diffuse tensioni sociali e dei fenomeni recessivi, totalmente assorbite nella politica della contingenza, che impone risposte immediate (e, molte volte, precipitose) e annulla l'orizzonte politico.

Ed è questo il vero tema posto dalla vicenda esaminata, quello delle riforme amministrative (e del loro concepimento), le quali, per poter trovare effettività (e contenere entro limiti fisiologici eventuali criticità), richiedono (appunto) un disegno organico. È un impegno che (già complicato di suo) rimane compromesso dal riformismo d'occasione (e dalle sue soluzioni provvisorie) ovvero d'azzardo, che procede per tentativi, i quali, da un lato, rischiano di rinforzare posizioni di privilegio, senza essere di effettivo contributo per la soluzione dei mille problemi della pubblica amministrazione; e, da altro lato, alimentano reazioni di sistema, il quale finisce con il trovarsi esposto a compromissioni funzionali ovvero di impatto regressivo.

Un percorso che potrebbe (in astratto) essere alla portata dell'attuale maggioranza di governo, la quale, rispetto a quanto avvenuto nella precedente legislatura, sembra (al momento) poter disporre di un orizzonte politico più ampio e più stabile: un elemento non certo irrilevante nella prospettiva del concepimento di un nuovo sistema della responsabilità contabile e della razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti (ovvero, più in generale, e più auspicabilmente, del sistema dei controlli amministrativi).

Nella prospettiva indicata, la percezione che si ricava (in concreto) dalla vicenda esaminata è l'assenza di un'idea organica di intervento nella pubblica amministrazione (e forse anche un'idea: sono mancate anche le rituali evocazioni di iniziazione che sul tema impegnano ogni nuovo governo), la quale pure è evocata dal disposto di cui all'art. 1, comma 12 *quinquies*, lett. a), d.l. n. 44/2023, ove, come visto, si fa espresso riferimento ad «una complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile». Se si riuscirà a definire un progetto organico di riforma sui temi venuti in rilievo non vi

sono elementi per dirlo. Nella situazione data, sarebbe già tanto se la giovane maggioranza parlamentare riuscisse resistere alle sollecitazioni dell'elitarismo burocratico¹⁰⁶, che spinge – con la capacità di riuscire a rimanere poco percettibile – per il consolidamento definitivo dell'immunità per la responsabile erariale da colpa grave, ed a riportare nei limiti della fisiologia la radicalizzazione conformativa dei controlli amministrativi ovvero il conservatorismo esuberante (che la produce e) che aleggia sempre meno intermittente, rinvigorito dal riformismo integralista. Che, poi, sappia anche produrre uno sforzo nella ricerca del punto di equilibrio – quale sintesi virtuosa, e non meramente algebrica – tra le esigenze obiettive considerate dai contrapposti radicalismi è confidenza che, al momento, sembra destinata a rimanere tale: molto (ma molto) sullo sfondo rimangono le esigenze amministrative del buon andamento e (quindi) della collettività: la quale trova nella pubblica amministrazione una presenza stabile, imposta, autoritaria (nel senso di poco incline all'interlocuzione) e, non di rado, molto ingombrante¹⁰⁷; la quale non si deve essere accorta di essere divenuta, nella situazione data¹⁰⁸, la posta in palio di un gioco d'azzardo dal rilancio facile (tanto la posta è degli altri, come la responsabilità delle riforme fallite o inattuato): buio e controbuio, appunto.

¹⁰⁶ Il quale, fin da subito, ha attivato le sue diplomazie (anche se le postille limitative aggiunte dal comma 12 *quinquies* dell'art. 1 d.l. n. 44/2023 manifestano, piuttosto, una matrice suprematista). Il conservatorismo, dal canto suo, sta sulla difensiva (gioca di rimessa: come preferisce fare): aspetta che si presenti l'occasione giusta: è certo, tuttavia, che nella vicenda esaminata ha dovuto subire uno scacco importante: nel 2020, la limitazione alla responsabilità contabile aveva trovato bilanciamento nella valorizzazione del controllo concomitante della Corte dei conti; oggi, la persistente limitazione temporanea della responsabilità erariale ha trovato aggravamento nella sottrazione del PNRR al suddetto controllo.

¹⁰⁷ Ma anche su questo risultano prevalenti le semplificazioni ovvero le facili suggestioni alimentate dall'approccio *social*, il quale, in verità ha caratterizzato anche la vicenda esaminata.

¹⁰⁸ Caratterizzata (non da oggi) dalla obiettiva difficoltà di attivare un confronto partecipato (che riesca ad essere produttivo di risultati concreti, in termini di proposta) sulle riforme amministrative ovvero, per quanto qui rileva, sui due temi posti dalla vicenda esaminata.