

Il controllo concomitante: una parabola discendente?

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il controllo concomitante origini e ricostruzione normativa. 3. Il PNRR oggetto del controllo concomitante. 4. La nuova *governance*: l'esclusione degli interventi PNRR dal controllo concomitante. 5. Trasformazioni nella *governance*: riflessioni sul nuovo approccio ai controlli.

DI ELENA MICELI

ABSTRACT: L'articolo si concentra sul tanto dibattuto ruolo della Corte dei conti nella vigilanza, sull'utilizzo corretto dei fondi pubblici e sull'efficacia degli investimenti del PNRR tramite il controllo concomitante. L'inclusione degli interventi del PNRR in questo controllo richiede una comprensione delle sue peculiarità, tra cui la complessità degli attori coinvolti e la distribuzione territoriale degli interventi. Le modifiche normative al controllo concomitante riflettono una svolta nell'approccio alla supervisione degli investimenti del PNRR. Sebbene questa innovazione possa riconoscere la necessità di un regime di vigilanza specifico, solleva interrogativi sull'efficacia della supervisione e sulla trasparenza nell'uso delle risorse. Monitorare l'impatto di tali modifiche è cruciale per garantire un controllo responsabile ed efficace sull'attuazione del PNRR, rispettando i principi di legalità e trasparenza. Il periodo attuale segna una transizione nel modo in cui vengono gestiti i fondi pubblici, con un'evoluzione verso un approccio amministrativo basato sul raggiungimento degli obiettivi e sulla valutazione della *performance*. Il sistema di controlli si complica ulteriormente con il costante monitoraggio da parte della Commissione Europea per assicurare che le amministrazioni centrali raggiungano gli obiettivi. Questa evoluzione comporta una rivisitazione dei meccanismi di controllo pubblici, focalizzati sempre di più sulla valutazione dei risultati e sull'efficacia delle politiche governative. Si afferma una tendenza globale verso una *governance* maggiormente orientata alla *performance*, mirando a favorire una gestione pubblica efficiente ed efficace.

ABSTRACT: *The article focuses on the much-debated role of the Court of Auditors in overseeing the correct use of public funds and the effectiveness of investments under the PNRR, through concurrent control. The inclusion of PNRR interventions in this control requires an understanding of its peculiarities, including the complexity of the actors involved and the territorial distribution of interventions. The regulatory changes to concurrent control reflect a shift in the approach to supervising PNRR investments. While this may recognize the need for a specific oversight regime, it raises questions about the effectiveness of supervision and transparency in resource utilization. Monitoring the impact of such changes is crucial to ensuring responsible and effective control over PNRR implementation, while respecting the principles of legality and transparency. This implies a transformation of public controls, increasingly oriented towards the evaluation of results and the effectiveness of public policies. This change reflects a global trend towards performance-oriented governance, promoting efficient and effective public management. Moreover, the system of controls becomes increasingly intricate with the constant monitoring by the European Commission regarding the achievement of objectives by central administrations.*

1. Premessa.

Nel contesto generale dello strumento finanziario “*NextGenerationEU*”, strumento temporaneo di 750 miliardi di euro, istituito con l’obiettivo di raggiungere una ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa “finalizzata alla necessità di far fronte a esigenze impreviste”⁽¹⁾, si configura il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, come gli altri piani nazionali, è un Programma *Performance based*, incentrato infatti sul raggiungimento di *Milestone* e *Target*.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta un pilastro fondamentale per il rilancio economico e sociale dell’Italia, delineando strategie e investimenti volti a stimolare la crescita e affrontare le sfide emergenti. In particolare, nell’ambito della transizione ecologica, della digitalizzazione e della coesione territoriale. Tuttavia, la implementazione di tali interventi richiede una gestione attenta e trasparente delle risorse, specialmente considerando l’importanza cruciale degli enti locali come protagonisti principali nell’attuazione delle politiche di sviluppo sul territorio.

In questo contesto, la Corte dei conti svolge un ruolo cruciale nell’assicurare che i fondi pubblici siano impiegati correttamente e nel monitorare l’efficacia degli investimenti delineati dal PNRR. Nel corso del 2020, ha attuato un controllo concomitante finalizzato a tutelare l’interesse pubblico, promuovendo nel contempo la legalità e l’efficienza nell’azione amministrativa.

Questo articolo si propone di analizzare l’impatto del controllo concomitante della Corte dei conti sugli investimenti del PNRR esaminando le implicazioni normative, le sfide pratiche e le opportunità di miglioramento nel quadro della *governance* pubblica.

Per ottenere una comprensione completa delle motivazioni alla base dell’ampliamento dell’ambito del controllo concomitante per includere gli interventi del PNRR, è essenziale delineare le caratteristiche salienti di tali interventi. Queste includono la molteplicità degli attori coinvolti nell’implementazione delle misure, la loro distribuzione territoriale e la definizione di obiettivi intermedi.

Il PNRR si configura come uno strumento innovativo, coinvolgendo una vasta gamma di soggetti attuatori e presentando un’impronta territoriale marcata. La Corte dei conti, nella sua Relazione sullo stato di attuazione del PNRR a marzo 2022, ha categorizzato i soggetti attuatori in due macrocategorie: nazionale e territoriale. Tra i 121 miliardi destinati ai progetti con enti attuatori a livello nazionale, spiccano i ruoli dei Ministeri, con un impatto di 42 miliardi, delle Ferrovie dello Stato, con 26 miliardi, e di diverse agenzie nazionali, come l’Agenzia del Demanio, Agenas e AgID⁽²⁾ per un totale di 22 miliardi. Non meno significativa è la partecipazione delle società pubbliche, con un totale di 16 miliardi. A livello territoriale, i principali attori sono i comuni, con un investimento complessivo di 36 miliardi, seguiti dalle Amministrazioni regionali, con 17 miliardi, e dalle università, con 8 miliardi. Altri soggetti coinvolti comprendono le autorità portuali, gli enti parco e gli enti di ricerca⁽³⁾ con importi minori. È importante sottolineare il ruolo strategico dei comuni, anche tramite le “unioni”⁽⁴⁾ nell’attuazione degli interventi previsti.

Di conseguenza, si nota un impatto significativo sulle implicazioni economiche e sociali dell’attuazione delle misure, soprattutto considerando la distribuzione territoriale delle risorse e l’incidenza degli interventi in varie aree geografiche del Paese. Il legislatore ha pertanto stabilito, durante la definizione del PNRR, che almeno il 40%

1 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

2 Relazione sullo stato di attuazione del PNRR Sezioni riunite in sede di controllo marzo 2022.

3 A. ZANARDI, *il ruolo degli enti territoriali nell’attuazione del PNRR*, rivista n°: 3/2022, rivista AIC.

4 Relazione sullo stato di attuazione del PNRR Sezioni riunite in sede di controllo marzo 2022.

dei fondi debba essere destinato al Mezzogiorno. In merito alla localizzazione degli interventi, è interessante notare che il governo, già nella prima relazione sull'attuazione del PNRR, approvata dal Consiglio dei ministri il 23 dicembre 2021, ha fornito le prime indicazioni in proposito⁽⁵⁾.

Secondo le stime del MEF, il 36% delle risorse del PNRR sarà destinato a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane e altre Amministrazioni locali. In un'esercitazione della Ragioneria Generale dello Stato condotta in quel momento, l'importo totale ammontava a 80 miliardi, di cui una quota significativa era destinata ai Comuni e alle Città metropolitane, per oltre 28 miliardi; 15 miliardi alle ASL/AO, circa 11 miliardi alle Regioni e altrettanti a Regioni, Province e Comuni considerati congiuntamente, essendo gli importi non separabili alle attuali conoscenze⁽⁶⁾. Il 23 febbraio dello stesso anno, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, durante un'audizione parlamentare sull'attuazione del piano⁽⁷⁾, ha evidenziato ulteriori elaborazioni, indicando che fino a quella data erano stati assegnati a livello territoriale 56,6 miliardi di euro, di cui il 45% al sud e il 17% al centro.

La complessità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) non deriva solo dalla sua natura come piano di spesa, ma soprattutto come strategia per raggiungere obiettivi specifici. Tale complessità è ulteriormente accentuata dalla definizione di obiettivi intermedi e finali, rendendo l'implementazione dei controlli particolarmente intricata. Inoltre, la natura territoriale degli interventi e la diversità degli attori coinvolti aumentano ulteriormente la complessità della situazione. È evidente che la Corte dei conti abbia cercato di adattarsi ed evolversi verso un sistema innovativo di controllo. Nei paragrafi successivi, si cercherà di comprendere se l'adozione di un approccio di controllo concomitante possa rappresentare la soluzione più adeguata ad affrontare queste sfide.

2. Il controllo concomitante origini e ricostruzione normativa.

Il controllo concomitante, il cui fondamento più remoto risale all'articolo 3, comma 4 della legge n. 20 del 1994 si riferisce ai controlli in "corso di esercizio"⁽⁸⁾ sulla "gestione e del bilancio e del patrimonio delle funzioni pubbliche"⁽⁹⁾.

Per comprendere la configurazione del controllo concomitante nel sistema dei controlli della Corte dei conti e valutarne l'efficacia e l'adeguatezza rispetto ai piani e ai programmi del PNRR è opportuno analizzarne la nascita, l'evoluzione e le prospettive. Inoltre, si evidenzierà l'interconnessione tra la Corte dei conti, le amministrazioni centrali e gli enti locali vista la territorialità degli interventi oggetti di controllo.

Riguardo innanzitutto il sistema dei controlli sulle Autonomie deve essere espressione di "una funzione neutra e imparziale"⁽¹⁰⁾ e la disciplina sub-costituzionale dei controlli deve riposare su precisi parametri costituzionali che ne legittimino l'adozione e di cui va resa una stretta interpretazione.⁽¹¹⁾

Secondo parte dell'autorevole dottrina, solo attraverso questo approccio i controlli sulle Regioni e sugli Enti locali possono rispettare la posizione costituzionale delle Autonomie: la funzione di controllo deve essere necessariamente neutrale, «assolu-

5 Relazione sullo stato di attuazione del PNRR Sezioni riunite in sede di controllo marzo 2022.

6 Relazione sullo stato di attuazione del PNRR Sezioni riunite in sede di controllo marzo 2022.

7 A. ZANARDI, *il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, rivista n. °: 3/2022, rivista AIC.

8 Legge 14 gennaio 1994, n. 20, Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

9 L. n. 20/1994.

10 F. BENVENUTI, *Tesi vecchie e nuove sulla natura e l'esercizio del controllo sugli enti locali*, in *Dir. economia*, 1991, 287, spec., 289.

11 A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti in prospettiva costituzionale*, in AA. VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Napoli, 1979, 27 ss..

tamente obiettiva, tale da avvicinarla, piuttosto, ad una attività giurisdizionale che ad una attività, comunque qualificata, di carattere amministrativo. E ciò perché si è in presenza di una funzione oggettivata, che discende da un rapporto tra poteri, anziché da un rapporto fra soggetti»⁽¹²⁾

L'evoluzione del contesto costituzionale influenzato dall'integrazione sovranazionale nel campo economico-finanziario ha progressivamente accresciuto le garanzie di legalità della spesa pubblica e di applicazione dei principi di sostenibilità finanziaria costituzionalmente garantiti. Simultaneamente, ha rafforzato l'effettività del principio democratico valorizzando la trasparenza nelle decisioni finanziarie e la responsabilità nell'uso delle risorse pubbliche. Questo contesto ha causato un cambiamento nella tipologia e nei criteri dei controlli soprattutto in relazione alle decisioni di spesa europea.

Si evidenzia che la varietà dei controlli è una caratteristica della legislazione repubblicana e un orientamento emerso in dottrina suggerisce di superare il modello costituzionale dell'ausiliarità per dare più spazio alle Autonomie⁽¹³⁾. Ciò implica la riduzione dei controlli di legittimità e regolarità a favore dei controlli di gestione orientati al risultato e fondati sull'articolo 97 della Costituzione. Questo approccio comporta una commistione tra criteri giuridici ed economici nell'esercizio dei controlli⁽¹⁴⁾. Sebbene la dottrina abbia proposto questa evoluzione, la giurisprudenza costituzionale, a causa della persistente validità dell'articolo 100 della Costituzione, ha delineato i limiti e le caratteristiche dei controlli sugli Enti locali distinguendo tra controlli di legittimità-regolarità e controlli di efficacia ed efficienza della spesa⁽¹⁵⁾. Mentre i primi sono orientati alla legalità finanziaria e devono rispettare la posizione costituzionale delle Autonomie, i secondi sono considerati espressione della discrezionalità legislativa e devono conformarsi al principio del buon andamento⁽¹⁶⁾.

In particolare, l'istituto del controllo concomitante è stato introdotto nell'ordinamento italiano con carattere facoltativo attivabile dalla Corte dall'articolo 11, comma 2 della legge delega 4 marzo 2009, n. 15. La delega al Governo aveva l'obiettivo di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico, migliorare l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, nonché fornire disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti⁽¹⁷⁾.

La Corte dei conti, in base alla normativa del 2009, *“su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, ha il potere di effettuare controlli sulle gestioni pubbliche statali in corso e nel caso in cui riscontri gravi irregolarità gestionali o deviazioni significative dagli obiettivi e dalle procedure stabilite dalle norme nazionali o comunitarie o dalle direttive del Governo. Inoltre, identifica le cause in contraddittorio con l'amministrazione e su proposta della sezione competente comunica tali irregolarità al Ministro competente mediante un decreto motivato del Presidente. Il Ministro, basandosi sulle sue valutazioni può sospendere l'impegno di somme stanziare sui capitoli di spesa pertinenti comunican-*

12 F. BENVENUTI, *Tesi vecchie e nuove*, cit., 290.

13 F. BENVENUTI, *Tesi vecchie e nuove sulla natura e l'esercizio del controllo sugli enti locali*, in *Dir. economia*, 1991, 287.

14 A.M. SANDULLI *La Corte dei conti in prospettiva costituzionale*, in AA. VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Napoli, 1979, 27 ss..

15 G. RIVOSCECHI, *Lausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. CARUSO, M. MORVILLO, *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, capitolo XIII.

16 Corte cost. n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997 prima delle leggi cost. n. 3 del 2001 ed n. 1 del 2012 a seguito della importante riforma dei controlli di cui alla l. n. 20 del 1994, Corte cost. n. 39 e n. 40 del 2012 a seguito della riforma di cui al d.l. n. 10 ottobre 2012, n. 174.

17 Legge 4 marzo 2009, n. 15 Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.

do tale decisione al Parlamento e alla presidenza della Corte.

Nel caso in cui emergano significativi ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi o nel trasferimento di fondi, la Corte identifica le cause e le comunica al Ministro competente. Successivamente, tramite decreto motivato del Presidente su proposta della sezione competente l'amministrazione in questione ha sessanta giorni per adottare provvedimenti volti a rimuovere gli impedimenti. Resta ferma la possibilità per il Ministro di sospendere questo termine o di comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte le ragioni che impediscono di rispettare le osservazioni della Corte⁽¹⁸⁾.

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono estendere l'applicazione di tali disposizioni alle gestioni pubbliche regionali o agli enti locali previa intesa con il Presidente della Corte. In tale contesto, le autorità competenti sono gli organi di governo regionali mentre l'obbligo di rendere conto al Parlamento si estende alle rispettive assemblee elettive.⁽¹⁹⁾

Inoltre, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate da due componenti designati dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali, o dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale, senza aumentare i costi per la finanza pubblica. Questi componenti, esperti nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili, godono di un mandato di cinque anni e non sono riconfermabili. La loro nomina avviene con decreto del Presidente della Repubblica⁽²⁰⁾.

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in conformità all'articolo 7, comma 7, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, previa intesa con il Presidente della Corte, possono avvalersi delle disposizioni previste al comma 2 dell'articolo 7 nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. In questo caso, il potere attribuito al Ministro competente è devoluto ai rispettivi organi di governo, e l'obbligo di rendere conto al Parlamento è riconosciuto nei confronti delle rispettive Assemblee elettive⁽²¹⁾.

Il Presidente della Corte dei conti, in qualità di organo direttivo dell'istituto, annualmente presenta al Parlamento e comunica al Governo la relazione di cui all'articolo 3, comma 63, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Ne trasmette copia al Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

Il concetto di controllo concomitante della Corte dei conti, che emerge dalla normativa in questione, sottolinea la sua capacità di esercitare una supervisione contemporanea sulle attività finanziarie e contabili della pubblica amministrazione, parallelamente all'operato degli enti e degli organi governativi. Tale modalità di vigilanza implica che la Corte dei conti abbia il diritto e l'obbligo di analizzare le decisioni finanziarie e contabili dell'amministrazione pubblica in tempo reale al fine di garantire la trasparenza, l'efficienza e la legalità nella gestione delle risorse pubbliche. Il controllo concomitante si caratterizza per essere indipendente dall'azione svolta dagli enti e dagli organi governativi, costituendo un'ulteriore garanzia per il corretto utilizzo dei fondi pubblici. Questa disposizione prevedeva la possibilità di condurre controlli sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi per il sostegno e il rilancio

18 L. n.15/2009.

19 L. n. 15/2009.

20 Corte dei conti, Memoria sul decreto-legge n. 77/2021 recante "Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", A.C. 3146, Commissioni riunite I e VIII, giugno 2021.

21 Legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

cio dell'economia nazionale. Si sottolinea nella legge del 2009 che possono essere svolti controlli sulle "gestioni pubbliche in corso di svolgimento"⁽²²⁾ ed è un circuito distinto rispetto alla responsabilità dirigenziale⁽²³⁾.

3. Il PNRR oggetto del controllo concomitante.

Il controllo concomitante è stato oggetto di innovazioni volte ad adattarsi alle necessità emergenti dal PNRR tramite il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni con legge 11 settembre 2020 n.120 recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale".

In particolare, il controllo concomitante, alla luce delle modifiche apportate nel 2020, assume una funzione "scattante o vitale"⁽²⁴⁾ negli investimenti pubblici allo scopo di promuovere percorsi autocorrettivi da parte della pubblica amministrazione e di istituire controlli in grado di intervenire tempestivamente sull'utilizzo delle risorse nazionali ed europee quando affidate alla gestione pubblica. Il suo obiettivo è anche quello di individuare e correggere prontamente gravi irregolarità gestionali, deviazioni significative dagli obiettivi prefissati o ritardi nell'attuazione dei programmi.

Il controllo concomitante, pertanto, assume una maggiore incisività così da garantire con tempistiche e modalità più immediate e stringenti l'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione, il cui fondamento è rintracciabile nell'articolo 97 della Costituzione. Questo tipo di controllo rappresenta un'ulteriore salvaguardia rispetto al controllo preventivo e successivo. La sua ragione d'essere è quella di affiancare il controllo *ex ante* ed *ex post* assicurando una vigilanza contemporanea sull'azione amministrativa in tutti i suoi aspetti.

Per dare attuazione al disposto normativo sopracitato con la deliberazione della Corte dei conti n. 272 del 10 novembre 2021 è stato istituito il Collegio del controllo concomitante con autonoma titolarità della funzione di controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. Il compito della Collegio del controllo concomitante è di eseguire i controlli sui piani, progetti e programmi relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale di cui sono titolari le amministrazioni centrali. Svolge le sue funzioni sulla base di un programma deliberato dallo stesso che è oggetto della deliberazione della Corte dei conti del 2024, approvata per il corrente anno con delib.ne n. 37/SSRRCO/INPR/2023, nell'ambito della Programmazione generale delle Sezioni Unite.

Già nel 2021, la Corte consapevole dell'impellente necessità di aggiornare l'approccio progettuale del processo di controllo ribadisce la fondamentale importanza di una riconsiderazione integrale degli obiettivi di tale attività.⁽²⁵⁾

Come più volte sottolineato, si cerca di intervenire non più nel momento in cui gli illeciti o gli errori siano già compiuti ma durante lo svolgimento del procedimento riuscendo così a reindirizzare l'inefficienza e l'irregolarità. Per cui, la motivazione dietro tale decisione si articola su un duplice binario: *da una parte attivare in tempo i correttivi necessari a non far naufragare progetti e fondi comunitari e d'altra parte responsabilizzare i dirigenti con la previsione della responsabilità dirigenziale*⁽²⁶⁾.

22 L. 15/2009.

23 G. RIVOSECCHI, *Lausiliarietà in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. CARUSO, M. MORVILLO, *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, capitolo XIII.

24 Corte dei conti, Collegio per il controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Camera di consiglio del 19 maggio 2022, deliberazione n. 2/2022.

25 A.M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti "Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti"*, quaderno n. 1/2021.

26 C. CHIAPPINELLI, *Controllo concomitante ed efficienza dell'amministrazione tra disciplina e normativa ed attuazione*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 1-2/2021.

Ne consegue che essendo allocate alle regioni circa 1/3 delle risorse PNRR le sezioni regionali sono chiamate ad un'attività analoga sulle amministrazioni territoriali. Con la delibera n.1 del 2022 si sottolinea nella programmazione la necessità di coordinamento con i programmi delle altre Sezioni centrali e delle Sezioni regionali di controllo in modo da incrementare la coerenza all'azione delle diverse articolazioni dell'Istituto.

Il complesso sistema dei controlli ha come oggetto “la verifica dell'attuazione dei programmi di spesa, sotto i profili della tempestività delle realizzazioni e della qualità dei risultati”⁽²⁷⁾.

Si nota una tendenza verso una riadozione dei modelli di controllo delineati dalla legge n. 20 del 1994, i quali non si limitavano esclusivamente alla verifica della regolarità contabile, bensì si estendevano all'analisi di una gamma più ampia di parametri. In altre parole, si sta tornando verso un sistema in cui il controllo concomitante, sebbene sempre in vigore, acquisisce una rilevanza maggiore, passando da un carattere precedentemente facoltativo a una pratica più consolidata e integrata nel processo di supervisione della pubblica amministrazione. Caratteristica che rende questa tipologia di controllo maggiormente simile all'istituto del controllo concomitante nell'ambito delle verifiche relative all'attuazione del PNRR⁽²⁸⁾.

Infatti, come precedentemente chiarito, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non è un mero piano di spesa, bensì un piano focalizzato sul conseguimento di obiettivi specifici. Di conseguenza, si è resa necessaria l'implementazione di un controllo volto a verificare gli esiti della gestione, anche in corso di svolgimento, con un *focus* primario sul valutare la tempestività dei risultati intermedi. Questo tipo di controllo si discosta notevolmente dal tradizionale controllo di legittimità, in quanto il suo carattere principale non è rappresentato tanto dal profilo contabile e di regolarità, ma piuttosto dalla valutazione dell'efficacia nell'ottenere gli obiettivi prefissati.⁽²⁹⁾

Riguardo la rilevazione contabile “è da verificare la tracciabilità e la perimetrazione dei flussi finanziari trasferiti dal bilancio dello Stato a garanzia della loro destinazione agli obiettivi del PNRR, nonché l'adeguatezza delle compensazioni recate dalla normativa emergenziale, derivanti dalle minori entrate degli enti territoriali”⁽³⁰⁾.

In particolare, è stata riscontrata un'ardua gestione dei cosiddetti “obiettivi intermedi” i quali, sebbene dovessero emergere nel contesto del sistema contabile del bilancio finanziario, presentavano delle sfide nell'essere monitorati in modo coerente durante il loro raggiungimento. Questo perché tali informazioni tendevano a essere diluite nel tempo, rendendo difficile effettuare le necessarie verifiche sull'attuazione dei programmi. È importante notare che tali programmi devono seguire scadenze più immediate e richiedono un sostegno costante da parte degli enti nelle diverse fasi di sviluppo degli interventi.

Il controllo concomitante si impegna ad allinearsi alle finalità di fondo dell'attuazione del piano “essere di stimolo piuttosto che di impedimento e intervenire tempestivamente in corso di svolgimento, in modo da dare un supporto per spronare l'amministrazione precedente a rispettare i tempi e i principi del programma.”⁽³¹⁾ Da quanto previsto dalla delibera programmatica n. 1 del 2022 della Corte si evince la volontà della Corte ad adeguarsi alle novità con spirito collaborativo e funzionale al raggiungi-

27 Deliberazione n. 1/2022.

28 A.M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti “Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti”*, quaderno n. 1/2021.

29 C. CHIAPPINELLI, *Controllo concomitante ed efficienza dell'amministrazione tra disciplina e normativa ed attuazione*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 1-2/2021.

30 Deliberazione n. 1/2022.

31 Deliberazione n. 1/2022.

mento degli obiettivi, evitando così che le risorse nazionali ed europee si disperdano.

È rilevante sottolineare che una parte significativa degli interventi del PNRR è e sarà implementata da enti territoriali. Di conseguenza, la pianificazione territoriale assume un ruolo centrale e diventa essenziale il monitoraggio da parte delle sezioni regionali per il controllo sulla gestione, come previsto dall'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio n. 20, richiamato dal decreto legislativo n. 77 del 2021.⁽³²⁾ Queste sezioni effettuano valutazioni sull'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'acquisizione e dell'utilizzo delle risorse finanziarie derivanti dai fondi PNRR.

La collaborazione tra le sezioni centrali, le sezioni riunite⁽³³⁾, la sezione delle autonomie e le sezioni regionali diventa di vitale importanza, garantendo aggiornamenti periodici che contribuiranno alla raccolta di informazioni a livello locale riguardo a eventuali rallentamenti nell'attuazione del piano. Questo monitoraggio è essenziale per mantenere un quadro completo e aggiornato sull'andamento complessivo del Piano, come richiesto dalla relazione semestrale.

Dalla delibera n. 1/2022 si evince che anche le verifiche potenzialmente effettuate su situazioni specifiche hanno natura non impeditiva e si attuano particolarmente in funzione della necessità di ricostruire il quadro complessivo dell'andamento delle realizzazioni.

Dal momento che le scadenze del piano non si limitano a quelle finali ma includono anche tappe intermedie si configura la possibilità di condurre indagini senza dover attendere necessariamente i risultati conclusivi. Questo consente un'analisi più approfondita delle singole fasi identificando specifici progetti che potrebbero generare risultati gestionali distinti.

Un punto fermo dell'attribuzione del potere del controllo concomitante alla Corte è comunque il riscontro al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR con cadenza semestrale che svolgono le Sezioni riunite di controllo. La Corte riconosce l'importanza di aggiornare continuamente i progetti in corso, considerando la complessità dell'attuazione dei fondi del *Next Generation EU* e di altri finanziamenti per la ripresa economica post-pandemica. È evidente che le attività di controllo delle sezioni centrali e regionali devono non solo garantire la correttezza amministrativo-contabile ma anche valutare l'efficacia dei programmi di spesa, concentrandosi sulla tempestività e sulla qualità dei risultati, utilizzando nuove forme di controllo concomitante. Questo ha richiesto una revisione fondamentale degli obiettivi del controllo stesso.

Il ruolo previsto dalla normativa europea per prevenire e contrastare la corruzione, i conflitti di interesse e le frodi è affidato alla Corte dei conti europea nelle fasi di pianificazione, esecuzione e verifica dei risultati. Questa collaborazione tra la Corte dei conti europea e quella nazionale si inserisce nel concetto più ampio di *audit*. Pur riconoscendo l'importanza della Corte dei conti nazionale nella lotta contro qualsiasi forma di irregolarità, è fondamentale sottolineare che entrambe le Corti lavorano sinergicamente per garantire la trasparenza e l'integrità nei processi amministrativi⁽³⁴⁾.

Considerando il fondamento normativo emerge la necessità di fare alcune considerazioni. Come sottolineato dalla dottrina, le basi del costituzionalismo democratico giacciono nella limitazione del potere pubblico. Tuttavia, è cruciale sottolineare che ciò si concretizza effettivamente solo mediante l'implementazione di meccanismi idonei a verificare concretamente l'esercizio di questo potere, come indicato da "verificare le

32 M. VILLANI, *Ulteriori considerazioni in tema di PNRR*, Rivista della Corte dei conti anno LXXVI- n.5 settembre-ottobre 2023.

33 Deliberazione n. 1/2022.

34 A.M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience facility: sistema dei controlli e ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti "Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti"*, quaderno n. 1/2021, Ruolo della Corte dei conti nei controlli sull'impiego delle risorse di M. VILLANI.

modalità concrete dell'esercizio di tale potere³⁵⁾.

La Corte dei conti, infatti, trova il suo fondamento nell'articolo 100 della Costituzione che le attribuisce compito di valorizzare la funzione di garanzia, legalità e trasparenza nella gestione della spesa pubblica. Un ruolo storico che rispecchia anche la sua presenza in epoche statutarie. Questo conferma il suo ruolo centrale come organo specializzato e competente nella supervisione dell'utilizzo delle risorse pubbliche e in modo innovativo amplia il suo rapporto con le camere attraverso un criterio di ausiliarità generalizzata³⁶⁾.

Parte della dottrina, evidenzia gli aspetti caratterizzanti del ruolo di garanzia che la Corte ricopre in sede di controllo nonché la sua natura accessoria ed ausiliaria³⁷⁾. L'accessorietà presuppone la preesistenza di un potere su cui la Corte esercita il controllo, dall'altra, l'ausiliarità comporta che il fine della garanzia sia un fine proprio della stessa Corte ma non esclusivo dovendo riscontrare al Parlamento quindi l'organo che riceve l'ausilio³⁸⁾.

In ogni caso, l'attività di controllo della Corte dei conti può essere ricondotta a due momenti specifici nella gestione della spesa pubblica. Da un lato, riguarda l'utilizzo delle risorse pubbliche da parte del Governo in linea con una precisa direzione politica, e dall'altro, il relativo controllo da parte del Parlamento. Questi momenti, come è ben noto, rappresentano pilastri fondamentali del costituzionalismo democratico e pluralista in cui sono emerse alcune delle categorie chiave come rappresentanza e responsabilità³⁹⁾.

In questa prospettiva, l'accessorietà e l'ausiliarità come principi costituzionali dell'attività di controllo della Corte dei conti consentono di individuare un collegamento generale tra la sua funzione di garanzia e la democraticità del sistema giuridico⁴⁰⁾. La rilevanza del controllo esercitato dalla Corte dei conti sulla gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si articola in una duplice prospettiva: da un lato, costituisce un presupposto fondamentale per il rispetto dei principi dello stato di diritto; dall'altro rappresenta un importante strumento finalizzato alla tutela degli interessi giuridicamente rilevanti.

Nell'ambito del recente processo di riforma dei meccanismi di controllo delle finanze pubbliche, assume particolare rilevanza garantire un efficace monitoraggio dell'utilizzo delle risorse destinate al PNRR. Al fine di assicurare il raggiungimento effettivo degli obiettivi fissati dal Piano, nei tempi previsti, il legislatore ha introdotto un sistema di monitoraggio e rendicontazione dei progetti di investimento. Tale sistema prevede una distinzione tra obiettivi intermedi e finali e fornisce specifiche indicazioni sull'impiego delle risorse, requisito essenziale per poter accedere ai finanziamenti dell'Unione europea.

A questo scopo, sono state create strutture di monitoraggio presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, comprese unità di *audit*, per garantire la verifica a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e una gestione responsabile, nonché l'eventuale adozione di misure correttive. Questo punto è fondamentale per compren-

35 G. GIOIA (a cura di), "Il controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e accountability", Consiglio Nazionale delle Ricerche.

36 Parla addirittura di «taglio modernista», G. CARBONE, cit., 70.

37 G. GIOIA (a cura di), "Il controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e accountability", cit., sui rilievi costituzionalistici del PNRR v. N. LUPO, Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022.

38 G. GIOIA (a cura di), "Il controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e accountability", cit., 130-145.

39 G. GIOIA (a cura di), "Il controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e accountability", cit., 130-145.

40 C. PAGLIARIN (a cura di), "I controlli della Corte dei conti e la riforma della pubblica amministrazione nella stagione del PNRR. Una introduzione", *Diritto e Conti*.

dere il ruolo della Corte dei conti nella fase di controllo e vigilanza, ruolo che è costituzionalmente distinto da quello dei ministeri.

Considerando la pronuncia della Corte costituzionale n. 39/2014⁽⁴¹⁾ che ha dichiarato illegittimi i controlli finanziari sugli enti sub-statali affidati ai ministeri, ma ha riconosciuto la conformità costituzionale dei controlli svolti dalla Corte dei conti come organo terzo di natura magistratuale, è importante distinguere i controlli della Corte dei conti da quelli svolti dalla Ragioneria generale dello Stato con funzioni di *audit* del PNRR. Questa distinzione è necessaria per evitare duplicazioni e ritardi procedurali contrari alle esigenze di celerità imposte dal diritto dell'Unione europea. Inoltre, solo i controlli affidati alla Corte dei conti hanno una base costituzionale esplicita, mentre gli altri sono stati previsti in attuazione del Regolamento (UE) 2021/241, per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione⁽⁴²⁾.

Anche la recente versione del controllo concomitante introdotta nel 2020 non è immune da critiche⁽⁴³⁾. Da un lato, la disciplina sembra riproporre i controlli-referto sulla copertura finanziaria attivabili “anche su richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari”⁽⁴⁴⁾ estendendoli tuttavia alle “gravi irregolarità gestionali” e ai “rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione dei contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili”. Dall'altro lato, rispetto alla versione originaria del controllo concomitante la normativa in questione accentua riguardo ai “principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale” la funzione di accertamento contrariamente ai controlli di legittimità-regolarità aventi effetto impeditivo⁽⁴⁵⁾.

In sostanza, secondo il testo letterale dell'articolo 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 il “nuovo” controllo concomitante rappresenta una combinazione tra il controllo-referto sulla gestione responsabile e il controllo-accertamento sulla regolarità amministrativo-contabile. Tuttavia, non è stato specificato fino a che punto la completa disciplina sull'organizzazione e il coordinamento degli uffici della Corte dei conti per i controlli concomitanti, che costituisce parte integrante della disciplina funzionale dei controlli stessi possa essere lasciata alla potestà regolamentare di autorganizzazione del Consiglio di Presidenza come stabilito dal comma 2 dell'articolo 22 del medesimo decreto-legge n. 76 del 2020. Questa interpretazione potrebbe implicare una questione riconducibile alle riserve di legge previste dalla Costituzione in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici giudiziari, in linea con gli articoli 101 e 108 della Costituzione⁽⁴⁶⁾. Inoltre, secondo la normativa europea è richiesto un monitoraggio costante per verificare i risultati secondo il cronoprogramma concordato come condizione per il pagamento effettivo delle somme destinate all'Italia.

Ciò che è stato esposto finora deriva dall'analisi del testo letterale della disciplina sui nuovi controlli concomitanti. Tuttavia, se si esamina la loro attuazione le pratiche applicative e gli orientamenti giurisprudenziali della Corte dei conti nonché il diritto “vivente” dei controlli concomitanti si presenta notevolmente diverso da quanto po-

41 Corte costituzionale, Sentenza n. 39/2014, in tema di Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni.

42 G. RIVOCCHI, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *Federalismi.it*, 14 giugno 2023.

43 G. RIVOCCHI, *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, 11 agosto 2021.

44 E. TATI, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2022.

45 G. RIVOCCHI, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *Federalismi.it*, 14 giugno 2023.

46 E. TATI, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2022.

trebbe essere dedotto dalle norme pertinenti⁽⁴⁷⁾. Secondo parte dell'autorevole dottrina anziché rappresentare un ostacolo, tali controlli hanno finito per inserirsi nel contesto dei controlli collaborativi.⁽⁴⁸⁾

L'analisi delle delibere adottate dalla Corte permette di identificare il controllo concomitante come un'attività principalmente di natura refertuale-collaborativa. Questo tipo di controllo non implica effetti di natura sanzionatoria o impeditiva, bensì mira piuttosto a responsabilizzare il decisore politico-amministrativo, facilitare processi di autocorrezione e promuovere l'efficace utilizzo delle risorse finanziarie per favorire la realizzazione degli investimenti e il raggiungimento degli obiettivi del PNRR⁽⁴⁹⁾.

In sintesi, la Corte dei conti interpreta il controllo concomitante come uno strumento collaborativo volto a stimolare la responsabilità del decisore politico-amministrativo nell'uso delle risorse durante l'esecuzione dei progetti finanziati con fondi PNRR. Con l'intento di monitorare e accompagnare l'implementazione dei progetti per il conseguimento degli obiettivi del Piano, segnalando eventuali disfunzioni nell'uso delle risorse al fine di promuovere l'adozione delle misure correttive necessarie⁽⁵⁰⁾.

Contrariamente alle impressioni iniziali e nonostante la disapprovazione da parte della Corte dei conti⁽⁵¹⁾ stessa il "nuovo" controllo concomitante è stato opportunamente ricondotto in modo. Pertanto, la scelta del Governo di eliminare tale controllo non è stata universalmente accolta. Nel prossimo paragrafo si esamineranno le diverse reazioni alla decisione, evidenziando le preoccupazioni di coloro che vi si oppongono e le ragioni di chi invece la sostiene. Soprattutto considerando che era stato istituito per rispondere alle esigenze di verifica sulla gestione del bilancio stabilite dal diritto dell'Unione europea per la realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR⁽⁵²⁾.

4. La nuova *governance*: l'esclusione degli interventi PNRR dal controllo concomitante.

Nella primavera del 2023, con le elezioni politiche e il cambio di Governo, si è assistito a un significativo cambio di *governance* per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La responsabilità del PNRR è stata centralizzata nell'Unità di Missione sotto la direzione del Ministro per gli Affari Europei e il PNRR, Raffaele Fitto. Questo cambiamento ha comportato un trasferimento della *governance* dalla Ragioneria Generale dello Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri. A maggio del 2023, il Governo italiano ha emanato il decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, contenente "disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche". Una delle misure più rilevanti previste da questo decreto è stata l'esclusione dei piani, dei programmi e dei progetti finanziati dal PNRR e dal Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari dall'oggetto del controllo concomitante della Corte dei conti. Questo cambiamento normativo ha suscitato dibattiti sull'efficacia della supervisione e sulla trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. L'esclusione dal controllo concomitante solleva interrogativi riguardo alla capacità del sistema di garantire una gestione corretta e responsabile dei fondi destinati alla ripresa e alla resilienza del paese.

47 G. RIVISECCHI, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *Federalismi.it*, 14 giugno 2023.

48 G. RIVISECCHI, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *Federalismi.it*, 14 giugno 2023.

49 G. RIVISECCHI, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *Federalismi.it*, 14 giugno 2023, IX-XV.

50 G. RIVISECCHI, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *Federalismi.it*, 14 giugno 2023.

51 Deliberazione 1/2022.

52 G. RIVISECCHI, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *Federalismi.it*, 14 giugno 2023, IX-XV.

La gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stata definita originariamente dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77⁽⁵³⁾ successivamente modificato da interventi legislativi come il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152⁽⁵⁴⁾ e, più recentemente, dal decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13⁽⁵⁵⁾. Le modifiche recenti hanno incluso il potenziamento del ruolo di coordinamento della Presidenza del Consiglio con l'istituzione della Struttura di missione PNRR, la soppressione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale e il trasferimento delle sue funzioni alla Cabina di regia per il PNRR e la riorganizzazione delle Unità di missione presso le amministrazioni centrali responsabili delle azioni del Piano.

Nell'anno 2023, la Corte dei conti ha avviato le indagini di controllo concomitanti sulla Misura 2, Componente 4, Investimento 3.1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questo investimento, volto alla tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano, prevede la piantumazione di almeno 6,6 milioni di alberi nelle 14 città metropolitane entro il 2024. Le specie di alberi selezionate devono essere coerenti con la vegetazione naturale potenziale, rispettando il principio "l'albero giusto nel posto giusto" e rispondendo alle specifiche esigenze ambientali di ciascuna area metropolitana in termini ecologici, biogeografici ed eco regionali. Ha inoltre esaminato la Missione 2, Componente 2, Investimento 4.3 del PNRR, che mira a incentivare, con contributi a fondo perduto fino al 40%, la realizzazione di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici e ultraveloci, nonché la ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti.

Le indagini si sono concluse con due delibere delle Sezioni riunite, rispettivamente la n. 8 del 2023 e la n. 9 del 2023. Da queste delibere emerge chiaramente il ruolo cruciale degli enti locali, che sono i soggetti beneficiari delle misure contemplate dal PNRR. Qualsiasi rilevamento di criticità da parte della Corte potrebbe comportare un'interruzione nell'attuazione delle misure per gli enti locali.

In questo contesto, le amministrazioni centrali sono responsabili delle azioni previste dal Piano, mentre la supervisione della Corte dei conti assicura che le risorse pubbliche siano gestite in modo efficiente e trasparente, rispettando gli obiettivi delineati dal PNRR.

Tuttavia, ciò ha scatenato un acceso dibattito politico e dottrinale sull'adeguatezza di tale controllo rispetto al nuovo piano, incentrato non solo sul conseguimento degli obiettivi ma anche sulla gestione efficiente delle spese. Si osserva una netta divisione tra coloro che ritengono il controllo concomitante conforme alla normativa e compatibile con l'attuazione del PNRR e chi, al contrario, lo reputa un freno, considerando il contesto particolare che caratterizza il PNRR⁽⁵⁶⁾.

Inoltre, le delibere sollevano numerosi interrogativi sui limiti e sulle modalità di esercizio della funzione del controllo concomitante della Corte dei conti. Alcuni lo interpretano come una repressiva sanzione nei confronti di comportamenti scorretti della pubblica amministrazione, mentre altri lo vedono semplicemente come un ral-

53 Decreto-legge del 31 maggio 2021 n. 77, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 29/07/2022, *Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

54 Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233, Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

55 Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 convertito con modificazioni dalla Legge 21 aprile 2023, n. 41, Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune.

56 L. SAMBUCCI, *Le limitazioni della responsabilità contabile e al controllo concomitante della Corte dei conti ovvero "buio e controbuio": se il legislatore gioca d'azzardo con le riforme amministrative*, NOMOS. Le attualità nel diritto, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale.

lento dovuto al *framework* peculiare del PNRR⁽⁵⁷⁾.

Di conseguenza, la proposta del governo di escludere dall'oggetto del controllo concomitante gli interventi del PNRR appare come una risposta alle tensioni emerse. Tuttavia, è importante considerare il possibile effetto distorsivo che le delibere del collegio di controllo concomitante della Corte dei conti potrebbero avere sull'andamento complessivo e sulle performance del PNRR, soprattutto alla luce delle richieste di rimodulazione e della nuova governance che si sono delineate nel contesto generale.

Il dibattito riguardante il controllo concomitante sugli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha trovato eco anche nelle istituzioni europee. Una parlamentare europea ha presentato un'interrogazione alla Commissione europea, richiedendo chiarimenti sulla legittimità della richiesta di eliminazione del controllo concomitante. Tale interrogazione pone l'attenzione sulla conformità di questa eliminazione rispetto alle disposizioni comunitarie che regolano i controlli sull'attuazione del PNRR.

Questo intervento evidenzia la preoccupazione per l'aderenza delle misure nazionali alle normative europee e sottolinea l'importanza di mantenere un robusto sistema di verifica durante l'implementazione del PNRR, per assicurare efficienza, trasparenza e il corretto utilizzo delle risorse comunitarie⁽⁵⁸⁾.

Successivamente, con il Decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023, "Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche" il governo italiano prevede l'esclusione dei piani, programmi e progetti finanziati sia dal PNRR che dal Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari dall'ambito di controllo della Corte dei conti.

Escludere i piani, programmi e progetti finanziati sia dal PNRR che dal Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari dal controllo della Corte dei conti era evidente che avrebbe sollevato preoccupazioni sull'efficacia e la trasparenza⁽⁵⁹⁾ nell'uso dei fondi pubblici. La Corte dei conti svolge un ruolo fondamentale nel garantire che i fondi pubblici siano spesi in modo appropriato e che i progetti siano realizzati secondo *standard* accettabili. Escludere tali programmi dal suo ambito di controllo potrebbe limitare la sua capacità di monitorare e valutare l'efficacia dei finanziamenti, aumentando il rischio di sprechi, inefficienze o potenziali abusi. Questa decisione potrebbe quindi sollevare domande sulla responsabilità e sulla necessità di un'adeguata supervisione finanziaria per assicurare il raggiungimento degli obiettivi previsti.

5. Trasformazioni nella *governance*: riflessioni sul nuovo approccio ai controlli.

Ciò che questa analisi intende sottolineare è la complessità del sistema dei controlli nell'adeguarsi alla nuova logica imposta dai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR). Diversamente dai tradizionali piani finanziari dell'Unione Europea, il PNRR adotta un approccio "*performance-based*" che pone l'accento sull'efficacia e sull'ottenimento dei risultati piuttosto che sul semplice raggiungimento degli obiettivi di spesa. Questo significa che si concentra sulle azioni e sugli investimenti capaci di generare impatti positivi sull'economia e sulla società, valutando i risultati in termini di miglioramento delle condizioni economiche, sociali e ambientali. In questo contesto, è difficile per la Corte dei conti limitarsi a controlli contabili e di legittimità. L'approccio

57 L. SAMBUCCI, *Le limitazioni della responsabilità contabile e al controllo concomitante della Corte dei conti ovvero "buio e controbuio": se il legislatore gioca d'azzardo con le riforme amministrative*, NOMOS. Le attualità nel diritto, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale.

58 Interrogazione con richiesta di risposta scritta E-002517/2023 alla Commissione, Articolo 138 del regolamento, R. D'AMATO (Verts/ALE): Abolizione dei controlli concomitanti della Corte dei conti sul PNRR.

59 La trasparenza consiste nella pubblicità di atti, documenti, informazioni e dati propri di ogni amministrazione, resa oggi più semplice e ampia dalla circolazione delle informazioni sulla rete *internet* a partire dalla loro pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni.

orientato ai risultati richiede un monitoraggio continuo e una valutazione dell'efficacia delle misure attuate, superando la semplice verifica della correttezza formale delle spese.

Questi piani mirano a ricostruire o stabilizzare le economie degli Stati attraverso strumenti immediati ed efficaci. Tuttavia, è necessario confrontarsi con i sistemi amministrativi burocratici degli Stati membri, che devono innovarsi e adeguarsi rapidamente. Per l'appunto il PNRR si focalizza sul raggiungimento dei risultati e sui controlli necessari per garantirli ma si deve tenere conto della necessità di rendicontare le spese e assicurare i dovuti controlli sull'utilizzo dei fondi trasferiti dall'Unione Europea.

Il sistema italiano dei controlli è concepito per bilanciare l'attività amministrativa, garantendo lo stato di diritto e una gestione corretta, efficiente ed efficace delle risorse pubbliche. Responsabilità, trasparenza e *accountability* sono temi centrali nel contesto del PNRR, e rispondere alle preoccupazioni dei cittadini mantenendoli informati è fondamentale. In questo contesto, il ruolo della Corte dei conti come controllore del bilancio dello Stato rappresenta una garanzia importante.

L'esigenza di trasparenza è particolarmente cruciale dato che, in alcuni casi, vi è una percezione di mancanza di chiarezza nella comunicazione politica e nella complessità dell'attuazione del PNRR, che ammonta a circa 200 miliardi di euro e deve essere completato entro il 2026. La Corte dei conti ha riconosciuto la necessità di innovare i metodi di controllo, accompagnando l'attuazione del piano in modo collaborativo. Inizialmente, estendendo il campo di azione del controllo concomitante al PNRR per monitorare in tempo reale gli obiettivi intermedi e individuare soluzioni che consentissero verifiche concomitanti al processo amministrativo.

D'altra parte, ha dovuto confrontarsi con il costante monitoraggio delle istituzioni europee sull'azione amministrativa e sulla verifica del conseguimento degli obiettivi. In particolare, la Commissione europea e la Corte dei conti europea svolgono attività di *audit* che monitorano le operazioni dei governi degli Stati membri attraverso un dialogo continuo con i ministeri e controlli in loco. Questa sovrapposizione di controlli ha generato confusione e rallentamenti, dovuti principalmente alle diverse interpretazioni delle modalità di raggiungimento degli obiettivi della Corte dei conti rispetto alle amministrazioni centrali risolte poi con chiarimenti della Commissione europea.

Tra l'altro, la tendenza consolidata di spostarsi verso un modello di pubblica amministrazione basato sulla valutazione delle *performance* e sul conseguimento degli obiettivi si allinea alla logica del PNRR, rendendo il controllo sulla gestione della Corte dei conti ancora più rilevante.

Con l'esclusione del PNRR dal controllo concomitante, infatti, si è potenziato il controllo sulla gestione dei fondi europei, concentrandosi su valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia relative all'acquisizione e all'impiego delle risorse finanziarie. Già previsto dall'articolo 3, comma 4 della legge n. 20 del 1994, che riguarda l'impiego dei fondi di derivazione europea. Tale ampliamento del controllo si concentra sulle valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia relative all'acquisizione e all'impiego delle risorse finanziarie⁽⁶⁰⁾.

È rilevante sottolineare che nei controlli sull'utilizzo delle risorse provenienti

60 L'art. 7, comma 7, del Decreto-legge n. 77 del 2021 a tenore del quale: «La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, 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. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, riferisce, almeno annualmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR».

dall'Unione europea si applicano principi di assimilazione e cooperazione poiché gli Stati membri gestiscono la maggior parte del bilancio dell'Unione. In questo contesto per proteggere le risorse finanziarie europee l'Italia adotta le stesse misure utilizzate per le risorse nazionali sia per combattere le frodi che per controllare la regolarità al fine di individuare eventuali usi impropri dei fondi. La cooperazione tra la Corte dei conti europea e le istituzioni nazionali di controllo, come stabilito dagli articoli 287 e 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), garantisce la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Dal punto di vista metodologico, è discutibile che riforme volte a ridurre i controlli concomitanti o a indebolire i controlli di legittimità-regolarità possano essere attuate mediante emendamenti non pertinenti in decreti-legge in fase di conversione. Queste riforme rischiano di compromettere il percorso consolidato seguito dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale negli ultimi dieci anni. Inoltre, non è certo che l'ampliamento dei controlli sulla gestione garantisca maggiore efficienza e legalità, soprattutto se basati su parametri normativi poco definiti e criteri aziendalistici legati all'efficacia economica. Ciò comporta il rischio che tali controlli devino dalla loro funzione principale di accertamento di fatti giuridico-contabili e non riescano a responsabilizzare adeguatamente il decisore politico-amministrativo⁽⁶¹⁾. Dal finire degli anni '90, l'amministrazione pubblica si è orientata alla produzione di servizi, focalizzandosi sugli obiettivi e sull'efficienza, portando a controlli successivi di gestione. Negli ultimi dieci anni, però, i controlli di legittimità e regolarità hanno reso le amministrazioni più responsabili, garantendo trasparenza e precisione dei conti e rafforzando la responsabilità politica e il principio democratico. Ciò ha contribuito a rafforzare l'affermazione della responsabilità politica e del principio democratico attraverso il confronto tra ciò che è stato pianificato e ciò che è stato effettivamente realizzato⁽⁶²⁾.

Pertanto, l'esclusione delle risorse destinate al PNRR dal controllo concomitante non fa venir meno la necessità di un regime di vigilanza specifico. È essenziale monitorare attentamente l'impatto di queste modifiche e adottare misure correttive per garantire un controllo efficace e responsabile sugli investimenti del PNRR, rispettando i principi di legalità, trasparenza e buona gestione delle risorse pubbliche. Questo periodo di transizione riflette un cambiamento nel modo di gestire i fondi pubblici, con un'evoluzione verso un approccio amministrativo che pone l'enfasi sul raggiungimento degli obiettivi e sulla valutazione della performance. Questo cambiamento è indicativo di una crescente consapevolezza dell'importanza di misurare l'efficacia e l'efficienza delle azioni pubbliche, garantendo maggiore responsabilità e trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Il sistema dei controlli conseguentemente sta attraversando una trasformazione significativa, adattandosi a questo nuovo paradigma amministrativo. È probabile che questo processo porti a ulteriori sviluppi e regolamentazioni nel tempo, evidenziando un chiaro spostamento sia a livello sovranazionale che nazionale verso un modello di *governance* orientato al conseguimento degli obiettivi e alla valutazione della *performance*, al fine di garantire una gestione pubblica più efficiente ed efficace.

61 G. RIVOSECCHI, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *Federalismi.it*, 14 giugno 2023.

62 M. LUCIANI, *La "giurisprudenza Carosi"*, in *Scritti in onore di Aldo Carosi*, a cura di G. COLOMBINI, Editoriale, Scientifica, Napoli, 2021, 577 ss..