



Il controllo sull'uso delle risorse pubbliche nel quadro delle dinamiche relazionali tra poteri dello Stato

di Gianpiero Gaudiosi*

12 Febbraio 2025

Abstract: La tematica correlata alle attività di controllo – grazie alla sua natura proteiforme, così come alla capacità di cogliere le esigenze di ogni epoca – offre un pregevole “terreno” di confronto e di scontro dialettico, da cui prendere le mosse per individuare i bisogni e le sfide di una realtà amministrativa in continuo divenire. Ciò che è dato asserire oggigiorno è che, malgrado l'elevato numero di procedure messe a punto dall'ordinamento giuridico, i controlli esistenti appaiono insufficienti a reprimere abusi, ad arginare la corruzione, a combattere inefficienze e diseconomicità. Traendo utili spunti anche dall'osservazione di esperienze straniere virtuose così come dalle “*best practices*” sperimentate quale effetto dell'azione riformatrice sottesa all'attuazione delle misure PNRR, la presente analisi – soffermandosi più approfonditamente sull'anello “debole” della “catena” di controllo e, ossia, il rapporto tra i poteri che operano nel circuito democratico – intende sollecitare il lettore a riflettere sulla necessità di operare un netto cambio di “paradigma culturale” attorno al modo di concepire la funzione di controllo dell'uso delle risorse pubbliche e i legami tra controllori e controllati.

The issue concerned with control activities – thanks to its multiform nature and its ability to address the needs of each era – provides a valuable “playing field” to embrace all challenges representation of an ever-evolving administrative reality. Nowadays, despite the wide range of procedures dealt with under the national legal framework, existing controls aren't “enough” to curb abuses, stem the flow of corruption, combat wastefulness and inefficiencies. Drawing useful insights from the observation of successful foreign experiences, as also the “best practices” experienced with the Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP), this analysis seeks to emphasize the need for a profound cultural paradigm shift in how control over the use of public resources is conceived, as well as in the relations between inspectors and inspected. Particular attention is given to the “weakest link” in the control chain: the relationship between public authorities.

Sommario: 1. Prime riflessioni in tema di controlli sull'uso delle risorse pubbliche: vecchi e nuovi paradigmi socio-culturali. – 2. La parabola evolutiva dei controlli nel sistema amministrativo italiano e il ruolo cruciale della Corte dei Conti: dalla tradizione preunitaria alla riforma del titolo V. Bilancio e prospettive. – 3. *Segue:* l'influenza dei modelli stranieri. – 4. Controllo e gestione sostenibile degli enti locali. – 5. L'attività di controllo in seno alla legislazione emergenziale. – 5.1. Politiche di coesione e fondi strutturali. – 5.2. Monitoraggio e rendicontazione del PNRR: il metodo “*performance-based*”. – 6. Rilievi conclusivi: rendere funzionali i controlli ripesandone le funzioni.

* Avvocato e Funzionario pubblico, specializzato in diritto amministrativo. Contributo sottoposto a *blind peer review*.



1. Prime riflessioni in tema di controlli sull'uso delle risorse pubbliche: vecchi e nuovi paradigmi socio-culturali

L'introduzione della c.d. "funzione di controllo" configura uno stadio insito nel processo di "sviluppo" di qualsivoglia comunità organizzata.

Per quanto si tratti di una funzione fisiologicamente incline a connotarsi secondo un'accezione accessoria o "serviente" rispetto alle funzioni principali, cionondimeno assolve ad un ruolo nodale e imprescindibile per la tenuta e per la stabilità di ciascun sistema.

Si pensi, volendo instaurare per un attimo un parallelismo con altre scienze dedite tipicamente allo studio degli organismi viventi, dell'ambiente circostante e del rapporto tra di essi intercorrente, a quei meccanismi chimico-fisici, biologici e comportamentali (quale, tra gli altri, l'omeostasi ad esempio), tra di loro spesso interoperanti, volti a "reagire" ai cambiamenti che sopraggiungono nel mondo fisico esterno, onde assicurare la stabilità e, dunque, "mantenere sotto controllo" taluni parametri vitali per la funzionalità dell'organismo stesso (temperatura, pressione sanguigna, etc.).

Riportando nuovamente la trattazione entro gli schemi concettuali d'origine, mette conto osservare che, in termini generalissimi, il diritto – già di per sé – nasce come strumento preordinato al controllo della vita dei consociati.

Ad oggi, gli ordinamenti giuridici in generale e, per quanto qui di maggiore interesse, l'assetto ordinamentale italiano, conoscono svariati modelli di controllo.

Ebbene, a livello definitorio, la nozione di "controllo" è efficacemente enucleata¹ all'interno dell'Enciclopedia Treccani che illustra concisamente la voce, mettendone in luce lo scopo principale, e ossia quello di garantire la «*verificazione della regolarità di una funzione*», propria (ossia, facente capo al "controllore" stesso²) o aliena che sia.

Secondo alcuni autorevoli amministrativisti³, l'elemento che, più di tutti, "identifica" e accomuna i vari tipi di controllo attiene alla presenza di un «*giudizio di conformità a regole*⁴, che comporta in caso di difformità una misura repressiva o preventiva o rettificativa della regolarità di una funzione».

¹ Anche se come osservò F. BATTINI, la locuzione contiene in sé una sì eterogenea varietà di accezioni da rendere vacuo ogni tentativo di racchiuderle all'interno di una definizione giuridica unitaria. Cfr. *Id.*, *Le norme costituzionali su finanza pubblica e controlli*, in *Riv. Corte dei Conti*, 3/1993, pp. 308 e ss.. Similmente S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Corriere Giuridico*, 1993, il quale, per usare una sineddoche, scrisse che «*dietro il controllo c'è un pò di tutto*».

² Al riguardo si parlerà, vds. *infra*, di controlli interni.

³ Primo fra tutti, autorevolmente, M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pp. 1263 e ss.

⁴ il c.d. sindacato.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

In quest'ampia accezione, il termine – che abbraccia un'estesa fenomenologia⁵ – dal punto di vista strutturale, traduce i caratteri di un rapporto solitamente bilaterale⁶ ed involge due momenti distinti: dapprima la verifica in merito alla conformità dell'atto o dell'attività rispetto ad un parametro o *standard* predefinito; dappoi, la comminazione, soltanto in via eventuale, di una sanzione, per le ipotesi in cui il controllo dia esito negativo.

Dato, come intuibile, il carattere intricato e l'estrema complessità che avviluppa la "galassia" dei controlli in generale, sciogliere i nodi che caratterizzano la materia può, a tratti, mostrarsi chimerico.

Per questa ragione, il presente scritto intende restringere il perimetro di analisi ai soli controlli che afferiscono alla attività amministrativa⁷, cercando di decriptare, in poche pagine, anche in ottica di future, possibili, soluzioni, le principali disfunzioni e criticità che erano già, eloquentemente, emerse nella prima metà del secolo scorso, con i primissimi studi della materia a partire da Carlo Petrocchi⁸.

Questi prefigurerò, tramite una metafora, più che mai attuale e divenuta celebre tra gli studiosi del diritto amministrativo, le cause che "attanagliano", sistematicamente, il regime dei controlli, soffermandosi sul problema della "burocrazia" in Italia.

La burocrazia in Italia apparve, sin da allora, agli occhi dei suoi osservatori, come costruita attraverso una rete intricata di «*controlli formalistici e minuti*» che ad altro non sarebbero serviti se non ad «*irretire i moscerini*» lasciando, tuttavia, liberi "gli avvoltoi"⁹.

Ciò contribuì a forgiare, nel tempo, l'immagine di una Pubblica Amministrazione che, per riprendere una nota espressione coniata da Massimo Saverio Giannini, assomiglia

⁵ Dai controlli costituzionali sottesi ai rapporti tra Stato e Regioni a quelli parlamentari, giurisdizionali ovvero, quelli esercitati da autorità di vigilanza e di regolazione e, non ultimi, ancora, i controlli amministrativi. Cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, VI Ed., 2024, p. 278.

⁶ Che intercorre tra l'autorità "controllante", che esplica funzioni di controllo, ed il soggetto "controllato", che soggiace ai poteri della prima. Così, G. D'AURIA, *Modelli di controllo nel settore pubblico: organi, parametri, misure*, I controlli nella Pubblica Amministrazione, S. CASSESE (a cura di), Bologna, 1993, pp. 20 e ss..

⁷ Non meno frastagliato si mostra lo studio della sottocategoria che accoglie il complesso dei controlli amministrativi. Secondo la concezione giuridica classica, la funzione di controllo costituirebbe una delle tre fondamentali estrinsecazioni dell'attività amministrativa, accanto a quella di amministrazione attiva e consultiva. Si cfr. S. GALLINARO, *Teorie del controllo*, Milano, Franco Angeli, 1990.

⁸ Il riferimento è allo studio condotto da C. PETROCCHI, *Il problema della burocrazia*, Roma, 1944, pp. 120-121 poi ripreso anche all'interno di celebre relazione svolta dal prof. Sabino Cassese in occasione del Convegno "Il sistema dei controlli e riforma della costituzione". Si v. S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, cit., p. 217.

⁹ Scriveva l'allora Alto funzionario di Stato – paragonando il controllo dei conti a un cerchio attraverso il quale deve passare una palla – che «*se la palla è più grande del cerchio, non passa; ma se è più piccola passerà sempre, sia d'oro o sia di piombo. La mia esperienza mi insegna però che generalmente più la palla è grande e più facilmente passa il cerchio, mentre sono le piccole e le minuscole che più spesso si arrestano*».



perlopiù ad una «*Babilonia organizzata*»¹⁰, del tutto inadeguata rispetto al fine ultimo di rilevare efficacemente le modalità di uso delle risorse pubbliche, tanto quanto sorretta da una macchina dei controlli ormai antiquata.

Orbene, prima di passare ad un'analisi in chiave diacronica attorno ai controlli nella P.A., è d'uopo osservare, non ultimo, che l'attività di controllo – grazie alla sua natura proteiforme così come alla capacità di cogliere le esigenze di ogni epoca¹¹ – offre un pregevole “terreno” di confronto e di scontro dialettico, da cui poter prendere le mosse per cogliere i bisogni e le sfide di una realtà amministrativa in continuo divenire.

2. La parabola evolutiva dei controlli nel sistema amministrativo italiano e il ruolo cruciale della Corte dei Conti: dalla tradizione preunitaria alla riforma del titolo V. Bilancio e prospettive

La metamorfosi che ha attraversato la disciplina dei controlli in Italia reca piena evidenza del fatto che la materia, così come pensata oggi, non è altro che il prodotto di tendenze e approcci frammentari e spesso diametralmente contrapposti tra loro, stratificatisi nel tempo, senza che mai, tra tutte, sia realmente riuscita a prender piede una configurazione “unitaria” della funzione di controllo. Tanto da indurre più autori¹² a sollevare, al riguardo, un vero e proprio «*problema identitario*». Da qui, origina inoltre la percezione che il quadro normativo attuale, con il tempo, abbia svelato la coesistenza di plurime culture del controllo¹³.

Al fine di comprendere il motivo conduttore¹⁴ all'origine delle tante contraddizioni che permeano la cultura giuridica italiana tanto da dar luogo ad una crisi¹⁵, per cui «*nonostante il loro gran numero*¹⁶, i controlli sono certamente inefficaci», occorre risalire agli albori dell'Unità d'Italia.

In quello scenario istituzionale, l'allora Ministro delle Finanze, il Conte Cavour – all'atto della presentazione alla Camera di un progetto di legge sull'Ordinamento dell'amministrazione centrale, della contabilità generale, e della Corte dei conti¹⁷ – precisò come la creazione di una Corte incaricata di eseguire controlli di carattere

¹⁰ Così, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1970, p. 43.

¹¹ In questi termini, V. BONTEMPI, *I controlli amministrativi alla luce delle testimonianze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, I, pp. 202 e ss..

¹² Quali, tra tutti, vds. i numerosi scritti sul tema, a cura della Professoressa E. D'ALTERIO. Tra i più recenti, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, I, pp. 26 e ss..

¹³ Sebbene, osservi in realtà l'A., la «*funzione [di controllo] sia sempre la stessa*». *Ivi*, p. 6.

¹⁴ Sarebbe più corretto parlare, a ben vedere, di cause, piuttosto che di “problemi” singoli.

¹⁵ Così la definì S. CASSESE *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, *Op. cit.*.

¹⁶ Già nell'ultimo decennio del secolo scorso si stimava che, in Italia, fossero state esercitate all'incirca 100 milioni di operazioni di controllo, di cui una grande maggioranza riguardante i controlli preventivi di legittimità e di “capienza” di bilancio. Sul punto, *ibidem*.

¹⁷ Il progetto di legge risale al 5 maggio 1852 senza essere, tuttavia, mai adottato.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

preventivo e giudiziario non rappresentasse affatto «*un concetto nuovo*» all'interno del panorama legislativo di allora.

Cavour, nel dare atto di quanto sopra, si riferiva al fatto che già l'amministrazione sabauda disponeva, a sua volta, di una magistratura competente per i giudizi di conto nei confronti dei maneggiatori di danaro pubblico¹⁸.

Al momento dell'insediamento della Corte dei conti del nuovo Stato unitario¹⁹, i discorsi pronunciati dai parlamentari evidenziarono, tuttavia, forti tensioni, nel solco delle quali ha preso avvio il dibattito storico-culturale che proseguì ancora, malgrado le Amministrazioni dell'antico regime fossero «*tutt'altra cosa rispetto ad oggi*»²⁰.

Alla visione di quanti intravedevano nella Corte la massima istituzione preposta a vigilare sugli sperperi effettuati dall'esecutivo si contrapponeva la posizione di quanti altri, vieppiù, sostenevano che quegli stessi controlli, così come congegnati, contribuivano allo sviluppo di un apparato burocratico avente, quale effetto, quello di intralciare la macchina amministrativa senza nei fatti produrre alcun efficace riscontro²¹. Inevitabilmente, le maggiori perplessità si abbattono sul ruolo della Corte dei conti²².

Sul versante operativo, sin dall'inizio, le attività di cui era investito il suddetto organismo si erano sviluppate lungo una duplice direttrice.

Da un lato, la magistratura contabile deteneva una stabile funzione di controllo in senso proprio, a sua volta, dipanandosi in un controllo preventivo di legittimità, disciplinato *ex art. 13 della Legge n. 800/1962*²³ – istituito al centro del disegno del Legislatore dell'epoca²⁴, così come anche di crescenti insofferenze dogmatiche ed esegetiche²⁵ – cui

¹⁸ Ispirata, a sua volta, al modello della *Chambre des comptes*, che affondava le sue radici nel tardo medioevo.

¹⁹ Ufficialmente insediatasi - quale prima magistratura dell'Italia unita - a Torino, il 1° ottobre del 1862, in guisa da prevenire sperperi e *mala gestio*.

²⁰ Come già annotava S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, *Op. cit.*.

²¹ In tal senso, si rende utile riproporre le esatte parole con cui si espresse Marco Minghetti nei suoi discorsi parlamentari, laddove chiarì che i controlli, nella misura in cui eccedenti lo stretto necessario, apparivano metaforicamente come una «*pianta parassita che intisichisce l'amministrazione e, portando enorme carico al bilancio, rende malcontenti quelli che le sono soggetti, e quelli stessi che debbono adoperarla*». Il riferimento è ai *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti* tratti dalla Tipografia della Camera dei deputati, 1888-1890 e ripresi da E. D'ALTERIO, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano*, *Op. cit.*, p. 8.

²² Essenziale per la buona amministrazione finanziaria del neo costituito Regno d'Italia, tanto che taluni giuristi ebbero a definirla come la *longa manus* del Parlamento ovvero, anche, «*l'occhio della legislatura*», in grado di colmare quel *deficit* di controllo sulla legalità dell'azione pubblica da parte dei cittadini. Ciò è quanto rimarcato in sede di lavori parlamentari, tra gli altri, da G. INGROSSO, *La Corte dei conti e la nuova Costituzione*, Roma, IPZS, 1946.

²³ Trattasi della Legge 14 agosto 1862, n. 800, recante norme «*per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia*» che al citato art. 13 recitava: «*tutti i decreti reali sono presentati alla Corte perché vi si apponga il visto e ne sia fatta registrazione*».

²⁴ Nella sua impostazione originaria, come osserva M. ATELLI, il controllo preventivo di legittimità investiva «*tutti gli atti di spesa, anche di minore consistenza, nonché i d.p.r. (ivi compresi quelli che*



si accompagnava un ulteriore sindacato, operante *a posteriori*, sul fronte della gestione, ai sensi degli artt. 28 e ss. della legge testé citata.

Dall'altro lato, la Corte operava in veste di organo giurisdizionale dotato di giurisdizione contenziosa dei conti a carico di tutti gli agenti pubblici incaricati di riscuotere, pagare, conservare o, altrimenti, in generale maneggiare denaro pubblico e che fossero incorsi in responsabilità di tipo contabile²⁶.

Tale duplice funzione della Corte dei conti è sopravvissuta anche alla fase repubblicana. Come testimonia l'esperienza della Carta costituzionale, nel corso dei dibattiti svoltisi in sede di lavori preparatori, è sembrata prevalere l'ala conservatrice formata da coloro i quali si erano mostrati maggiormente preoccupati dell'esigenza di custodire e preservare gelosamente l'eredità storico-culturale del sistema amministrativo pregresso, timidamente legato ad un modello "corte-centrico"²⁷.

Non riuscì, invece, a prender piede, in quel contesto, la corrente riformista che se per un verso era propensa a superare il retaggio culturale che imbrigliava la Corte all'interno di un ruolo di mera prevenzione²⁸, dall'altro, intendeva restituire alla funzione di controllo una sua piena dignità, di guisa che assurgesse ad essere un vero e proprio *contro-potere*. In questo senso, è invalsa anche l'espressione, mutuata dal lessico tipico dell'aviazione, che associa i controlli amministrativi allo «*stabilizzatore*» di un velivolo²⁹, riferendosi però ai «*rapporti tra Parlamento, governo e pubblica amministrazione*»³⁰.

definivano i ricorsi straordinari al Capo dello Stato) e gli atti di Governo in senso stretto (adottati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri), tra cui persino i decreti-legge e i decreti legislativi. In buona sostanza, alla Corte dei conti, quale organo accentrato del controllo, era attribuito un potere di "veto" preventivo sull'efficacia di una ampia e variegata gamma di atti, che non acquisivano esecutività senza il visto e la conseguente registrazione», si v. M. ATELLI, I controlli successivi di legittimità su atti della Corte dei conti: effettività e portata in Riv. Corte dei conti, 5/2021, p. 20.

²⁵ Sul punto si tornerà più approfonditamente *infra*. Sulle ragioni a fondamento della crescente e mai del tutto sopita sfiducia verso l'«*antiquata figura del controllo di legittimità*» si rimanda, ancora una volta, alle osservazioni spese da M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, Op. cit., p. 741. Anche Quintino Sella, nel cui progetto originario il controllo preventivo di legittimità veniva ad essere configurato come il principale strumento per «*tutelare la pubblica fortuna*», nonché per assicurare l'osservanza della legge da parte del Potere esecutivo, mutò presto idea sul ruolo della Corte.

²⁶ Sulla doppia veste delle attività giurisdizionali e di controllo, oltre che sul percorso storico (qui riproposto per sommi capi), a partire dalla Corte dei conti sabauda agli sviluppi che conducono poi – pur in un contesto istituzionale radicalmente mutato – alla nascita della Corte dei conti unitaria, istituita, come detto con la legge n. 800 del 14 agosto 1862, si v. M. ROSBOCH, *La Corte dei conti unitaria: fra continuità e innovazioni* in Riv. Corte dei conti, 3/2020, pp. 9 e ss..

²⁷ Così, E. D'ALTERIO, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano*, cit., p. 17. Tanto che i Padri Costituenti hanno ritenuto di sottrarla, assieme al Consiglio di Stato e ai tribunali militari all'opera di revisione delle preesistenti magistrature speciali, come previsto dall'art. VI delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione.

²⁸ Sempre E. D'ALTERIO, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano*, cit., p. 18.

²⁹ Quell'insieme di componenti mobili che fanno parte della sezione di coda e che servono a mantenere la stabilità dell'aeromobile nonché a controllarne la direzione durante il volo.

³⁰ In termini, E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: «dove nascono i problemi»*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2019, pp. 681 e ss.. Ciò posto, proprio in ragione dell'esigenza di



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

È solo agli inizi degli anni Novanta che si apre una nuova stagione di riforme, contraddistinta da una serie di interventi normativi aventi, quale proprio *leitmotiv*, l'esigenza di portare a compimento il graduale ma progressivo passaggio da un'Amministrazione "per atti" ad un'Amministrazione "per servizi e prestazioni".

Orbene, in quegli anni, la Pubblica Amministrazione perdeva la "vetusta" connotazione di mero apparato produttivo di servizi, in seno al quale l'attività di controllo, ricadente sempre e soltanto sul singolo atto, era funzionalmente orientata a verificarne unicamente la conformità alla legge, mentre si faceva spazio una crescente consapevolezza del "valore del risultato"³¹.

Coerentemente con il principio del buon andamento, sancito all'art. 97 della Costituzione, ciò che rilevava agli effetti dei controlli diveniva la gestione amministrativa complessivamente intesa e, perciò con essa, il risultato raggiunto.

Tutto ciò contribuì ad apportare una profonda revisione, altresì, nel modo di concepire il ruolo della Corte dei conti, profondamente rimodulato per effetto della legge n. 20/1994³².

Del resto, come già osservato in premessa, la materia dei controlli non può che essere indissolubilmente intrecciata con le modificazioni che interessano l'organizzazione e l'attività amministrativa *tout court*.

La legge di riforma del 1994 ha introdotto talune importanti novità riguardo le funzioni di controllo. Siffatte novità si prestano ad essere compendiate attraverso tre punti fondamentali:

- il primo profilo muove dalla previsione contenuta all'art. 3³³ della legge citata, che delimita il novero degli atti assoggettabili al controllo preventivo di legittimità³⁴,

assicurare l'equilibrio tra poteri pubblici e la stabilità dell'ordinamento, osserva E. GIARDINO, *I controlli preventivi di legittimità e le questioni irrisolte in Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2024, p. 104 che, se è vero che l'obiettivo perseguito dal controllo deve "ambire" ad assicurare valori o interessi che il controllore ha il dovere di tutelare e non limitarsi soltanto ad una mera verifica di conformità formale dell'atto alla regola, ciò non vuol dire che bisogna «trasformare chi controlla in un tutore e, men che meno, in un co-gestore dell'agire amministrativo».

³¹ Le riforme che riguardano il sistema amministrativo italiano dei primi anni Novanta sono tutte incentrate sull'abbandono del modello burocratico per assumere quello manageriale (filosofia c.d. del "new public system"). In tal senso, cfr. C. LA CAVA, *I controlli*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Giuffrè, Milano 2008, p. 377.

³² Legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante le "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti", pubblicata in G.U. n. 10 del 14 gennaio 1994.

³³ Il cui comma 1 prevede che: «Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti si esercita esclusivamente sui seguenti atti non aventi forza di legge: a) provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri; b) atti del Presidente del Consiglio dei Ministri e atti dei Ministri aventi ad oggetto la definizione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali e le direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa; c) atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie; [...] d) provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o assegnazione di fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui alle lettere b) e c); [...] f) provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare; f-



attraverso una numerazione inestensibile («*esclusivamente*») ma, al tempo stesso, «*eterogenea*» e che, in ragione di ciò, parrebbe assumere un portato oggettivo non sempre coerente rispetto a quello che era stato delineato all'art. 100, comma 2, della Costituzione, riferentesi ai soli «*atti del Governo*»³⁵. Rilievi a parte, non può non osservarsi come, nei fatti, la funzione di controllo preventivo, dopo la riforma del 1994, sia divenuta recessiva rispetto a quelle, come si dirà fra breve, di controllo successivo sulla gestione³⁶. La tipizzazione operata dall'art. 3 ha, per giunta, contribuito a restringere grandemente il numero delle operazioni di controllo operate dall'organo magistratuale, per cui dagli oltre «*cinque milioni [di controlli] per anno*»³⁷, messi in atto dalla Corte dei conti prima della riforma, si è passati, all'indomani della riforma stessa, a poche decine di migliaia di pratiche³⁸.

bis) atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001; f-ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della l. 23 dicembre 2005, n. 266; g) decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi, di qualunque importo; di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato; h) decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del tesoro all'impegno di spese correnti a carico di esercizi successivi; i) atti per il cui corso sia stato impartito l'ordine scritto del Ministro; l) atti che il Presidente del Consiglio dei Ministri richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo».

³⁴ Si tratta di una norma che, certamente, si pone in "rotta di collisione" con il percorso tracciato dalla disciplina pre-costituzionale, laddove infatti il citato art. 13 della legge n. 800/1862, come visto, aveva attribuito alla Corte dei conti il controllo su «*tutti i decreti reali*», indifferentemente dal Ministero da cui fossero promanati e, successivamente, il r.d. 1214/1934, di approvazione del "Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti" aveva ulteriormente esteso il perimetro degli atti da sottoporre al visto della Corte.

³⁵ In termini, E. GIARDINO che osserva come la norma individui gli atti *de quibus*, in parte, attraverso un criterio soggettivo, ossia facendo riferimento al soggetto che li ha adottati e, in parte, secondo un criterio di natura oggettiva, incentrato sul contenuto dell'atto stesso. Si cfr. E. GIARDINO, *I controlli preventivi di legittimità e le questioni irrisolte*, Op. cit., pp. 90-91.

³⁶ Si v. G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, in *Riv. amm. della Repubblica italiana*, 9/2006, *passim*. La relazione è inserita tra gli atti del 52° Convegno di studi amministrativi sul tema: "I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale" tenutosi a Villa Monastero, Varenna, nei giorni dal 21 al 23 settembre 2006.

³⁷ Per una rassegna di stime in proposito si rimanda a S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, cit.

³⁸ In tal senso, E. GIARDINO, *I controlli preventivi di legittimità e le questioni irrisolte*, cit., a p. 90, il quale riprende alcuni dati già messi in evidenza da Sandulli nel 2009, che rivelavano «*una diminuzione percentuale [...] vicina al 96%*» delle operazioni di controllo, raffrontandole ai numeri relativi alla stagione *ante* riforma, tanto per gli Uffici centrali quanto per quelli periferici della Corte dei conti. Ciononostante, l'A. non fa a meno di segnalare come malgrado l'art. 3, citato, formalmente assuma una connotazione "restrittiva", essa è stata, nel tempo, «*tradita da una prassi interpretativa estensiva*» e cita, tra gli altri, l'esempio dei decreti in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare, come anche i contratti segreti *ex art.* 139, comma 5, D.lgs. n. 36/2023 e, non meno paradigmatici, i provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa adottati dal Commissario straordinario per l'emergenza derivante dagli



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

- Il secondo punto focale della riforma, come si accennava poc'anzi, pertiene al fatto che viene ad essere non soltanto potenziato ma, altresì, generalizzato a tutte le amministrazioni il controllo successivo sulla gestione³⁹.

Si tratta, in altri termini, come concisamente osserva la Corte costituzionale con la nota sentenza n. 29/1995, di una scelta applicativa coerente con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che ha portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica.

Ciò ha reso necessario addivenire ad una riqualificazione istituzionale della Corte dei conti, *«per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo, come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità»*⁴⁰.

Si tratta di intervento innovatore che muta in radice il ruolo della Corte operando su un duplice piano: da un lato, infatti, essa non esercita più un controllo "atto per atto", ma esamina – su scala macro – andamenti e tendenze della finanza pubblica⁴¹, mentre – su scala micro – analizza intere gestioni, sia statali che regionali⁴².

- Sempre dalla lettura dell'art. 3, comma 4, legge citata, ad ulteriormente arricchire lo strumentario di cui dispongono i giudici contabili, si scorge come il quadro disegnato dalla riforma inglobi in sé un'altra fondamentale componente che riguarda le verifiche circa la funzionalità dei controlli interni in uso nelle amministrazioni.

Taluni sogliono definire il controllo rivolto ad accertare il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione come una sorta di "metacontrollo"⁴³, che conferirebbe alla Corte dei conti l'appellativo di *«controllore dei controllori»*⁴⁴.

eventi sismici del 2016 o, più in generale, quelli adottati dai commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali caratterizzati da "elevato grado di complessità progettuale".

³⁹ In proposito, all'art. 3, comma 4, della citata Legge n. 20, si legge: *«la Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione»*.

⁴⁰ Così, Corte Costituzionale, sentenza del 27 gennaio 1995, n. 29, punto 9.2 (pubblicata in G.U. del 01/02/1995, n. 5, e consultabile su www.giurcost.org) poi ripresa, dopo la riforma del Titolo V, con la sentenza n. 267/2006.

⁴¹ Scendendo più nel dettaglio, la Corte *«verifica bilanci e rendiconti (da quelli dello Stato e degli enti pubblici a quelli degli enti locali), valuta (a livello nazionale) le leggi di spesa in base all'adeguatezza dei mezzi finanziari da esse predisposti»*, cfr. G. D'AURIA, *La "nuova" Corte dei conti*, consultabile online su Astrid, rassegna n. 88/2009 (anno 5, n. 5).

⁴² Sempre l'A. osserva che tali controlli, condotti su scala micro, servano invece *«per mettere a raffronto i risultati, conseguiti o da conseguire, rispetto agli obiettivi, realizzati o attesi»*.

⁴³ L'espressione risale sempre allo scritto di Gaetano D'Auria, *La "nuova" Corte dei conti*, cit.



Siffatta modalità di procedere stimola “processi di autocorrezione” che si pongono in perfetta sintonia con l’ideale secondo cui occorre improntare i rapporti tra le Amministrazioni Pubbliche su principi di collaborazione e buona fede⁴⁵, allo scopo di garantire, tra le altre cose, un miglioramento delle *performance* sottese all’agire amministrativo.

Il *framework* delle autorità che presidiano la gestione dei controlli successivi di tipo collaborativo è, poi, stato esteso anche alle Sezioni regionali di controllo della Corte, ai sensi dell’art. 7, comma 7, legge n. 131/2003⁴⁶, a proposito degli equilibri di bilancio in relazione al Patto di stabilità⁴⁷.

È bene però sottolineare – a scanso di equivoci che potrebbero condurre a ritenere siffatto potere quale indebita ingerenza nell’autonomia delle Regioni, presidiata costituzionalmente ex art. 5 – come d’altronde rimarcato dagli stessi giudici di legittimità⁴⁸, che la verifica del funzionamento dei preesistenti controlli interni «*non costituisce l’oggetto di un autonomo potere di vigilanza attribuito alla Corte dei conti nei confronti di determinati uffici regionali*», ma funge solamente da indice sintomatico del loro cattivo funzionamento, utile alla Corte per costruirsi una propria valutazione in ordine al complessivo esercizio del controllo sulla gestione.

La nuova impostazione, già abbozzata dal Legislatore della riforma del ’94, ha raggiunto un compiuto stadio di maturazione all’esito della riforma costituzionale del

⁴⁴ I controlli interni costituiscono lo specchio di una rinnovata e più moderna concezione dell’amministrazione, intesa sempre più come “amministrazione di risultato”. In proposito, il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, recante le «*disposizioni in materia di Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche*» individua quattro tipi di controllo interno, obbligatori per tutte le amministrazioni (statali e regionali): 1. di regolarità amministrativa e contabile; 2. di gestione; 3. la valutazione della dirigenza pubblica e 4. il controllo strategico. Sul tema, si cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 283.

⁴⁵ Il principio solidaristico tra i diversi livelli di governo postula un insieme di obblighi di informazione e consultazione reciproci, oltreché doveri di coordinamento, che trovano spazio altresì nell’impianto della legge n. 241/90 (“*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”) attraverso istituti quali, ad esempio, gli accordi fra PP.AA. ex art. 15 o delle conferenze di servizi disciplinate ai sensi dell’art. 14, legge cit.. Come osservato da M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 311, pur non rinvenendo un fondamento espresso nel testo della Costituzione, il principio anzidetto risulta ormai consolidato altresì nella giurisprudenza di legittimità, quale declinazione sul piano nazionale di un principio cardine del diritto eurounitario (art. 4, comma 3, TUE).

⁴⁶ Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”.

⁴⁷ Sulle questioni che coinvolgono Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica si tornerà specificatamente più avanti.

⁴⁸ I quali, nella sopra cennata pronuncia del 1995, hanno respinto le censure di illegittimità costituzionale mosse “a carico” dell’art. 3, comma 4, legge n. 20/94, da parte della Regione Friuli-Venezia Giulia, sul rilievo secondo cui, stando alla ricorrente, la previsione avrebbe «*illegittimamente [interferito] con la potestà legislativa esclusiva attinente all’ordinamento degli uffici regionali, imponendo alla Regione di istituire uffici destinati a operare il controllo interno*», punto 11.5.



2001, che segna, com'è noto, un "tassello" centrale nel ridisegnato mosaico dei controlli amministrativi.

Tralasciando qualsivoglia osservazione relativamente al sistema dei controlli nell'ambito delle autonomie locali, affidata alle pagine successive, la legge costituzionale n. 3/2001⁴⁹, sulla scia del percorso avviato precedentemente, realizza una definitiva cesura con il modello "gerarchico-preventivo", ormai come visto ridotto a uno stato di irreversibile obsolescenza⁵⁰.

In linea con l'archetipo di Stato federale, la legge di modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, con impostazione pienamente recepita dalla sopra citata legge n. 131/2003, ha ulteriormente valorizzato il sistema dei controlli interni, oltre a rafforzare quelli esterni successivi.

In tale contesto ordinamentale, il "Giudice della finanza pubblica e della tutela delle risorse pubbliche"⁵¹ viene ad assumere, sempre di più, i connotati⁵² – estrinsecati attraverso controlli di tipo "referente"⁵³, nei confronti delle Amministrazioni centrali e locali – di organo imparziale, posto «*al servizio dello Stato-ordinamento*»⁵⁴, e perciò costituito a garanzia del coordinamento e a presidio dell'equilibrio dell'intero orizzonte della finanza pubblica.

Come meglio si dirà *infra* e come d'altronde chiarito dalla medesima Corte costituzionale, se è vero, infatti, che «*al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata*»⁵⁵.

⁴⁹ Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante le "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" che, tra le altre cose, ha abrogato l'art. 125, comma 1 (controllo statale sugli atti amministrativi regionali) e l'art. 130 della Costituzione, che sanciva i controlli di legittimità e di merito sugli atti degli enti locali da parte dell'organo regionale di controllo.

⁵⁰ Così, M. DI MARTINO, *La Corte "disegna" il quadro ordinamentale del sistema dei controlli*, in *Quaderni regionali*, fascicolo n. 3/2007, p. 836.

⁵¹ Così come definisce la Corte dei conti S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni Riunite in speciale composizione. Dalla tradizione Cavouriana al dialogo con la Corte di Giustizia* in *Riv. Corte dei conti*, n. 2/2022, pp. 139.

⁵² accolti con estremo favore dai giudici di legittimità. Vds., *ex plurimis*, Corte cost., sentenza del 30 dicembre 1994, n. 470, pubblicata in G.U. 07/01/1998, n. 1, punto 2 in diritto.

⁵³ svolti in chiave collaborativa e ausiliaria.

⁵⁴ Si v., *ex plurimis*, Corte cost. sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995.

⁵⁵ Cfr. Corte cost., sentenza del 7 giugno 2007, n. 179, pubblicata in G.U., 1^a serie speciale, 13/07/2007, n. 23, punto 3.2 in diritto, con commento di G. D'AURIA su *Il Foro Italiano*, vol. 131, n. 1 (gennaio 2008), pp. 87/88-97/98.



Al crocevia tra la funzione di controllo⁵⁶ e quella giurisdizionale, proprie della Corte dei conti, val la pena rivolgere, infine, un cenno specifico al giudizio di parificazione che, sebbene esercitato in prevalenza dai magistrati della Corte assegnati al controllo, si svolge nella forma contenziosa.

L'oggetto del giudizio di parificazione è la legalità del rendiconto generale dell'esercizio (statale o regionale)⁵⁷ e, quindi, del correlato risultato di amministrazione che ne rappresenta, in sintesi, l'epilogo.

Tale attività si sostanzia in un controllo strettamente contabile dei conti pubblici che, attraverso l'utilizzo della forma di un giudizio, svolge quella che, in origine, era la funzione di controllo e verifica della corrispondenza alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione e si risolve – previo riscontro dei fatti contabili (prima fase) – in un sindacato di legittimità riguardo le partite di entrata e di spesa e dei loro titoli presupposti (seconda fase), consentendo, in definitiva, di accertare la rispondenza delle registrazioni contabili periodiche ai parametri normativi (c.d. verifica)⁵⁸.

L'esito di una siffatta attività di riscontro è contenuto in una "decisione", equiparabile negli effetti e, quindi, nella forma e nella sostanza, ad una sentenza, «*in quanto accerta e dichiara con una pronuncia di tipo dicotomico - esclusivamente sulla base di parametri normativi - la legittimità o meno del rendiconto e dei correlati effetti sul risultato di amministrazione e, quindi, la sua parificazione o non parificazione*»⁵⁹.

Alla decisione *de qua* è allegata una relazione, con diversa natura e scopo: essa, infatti, assolve ad una funzione di referto, volta ad informare l'assemblea legislativa e la collettività amministrata in merito alla "sana gestione finanziaria" dell'esercizio⁶⁰.

In pratica, malgrado la deliberazione conclusiva così come il rito nel suo complesso restino unitari, essi sfociano *ex lege* in due pronunciamenti, ontologicamente distinti ed accomunati unicamente dal fine condiviso di «*rendere un'informazione completa in*

⁵⁶ Costruita su un impianto rispondente ad una logica tricotomica, che vede coesistere – come visto – i controlli sulla gestione accanto al controllo sugli atti e a quelli sulla legittimità-regularità sui conti degli enti territoriali, che saranno oggetto di approfondimento al paragrafo 4.

⁵⁷ Con l'intervento, rispettivamente, del Procuratore generale, nel primo caso, e dei Procuratori regionali, per i secondi. Sulla parifica del rendiconto delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano si tornerà in seguito, quando si andrà ad approfondire il tema legato alla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, in via incidentale, in sede di parificazione dei rendiconti regionali.

⁵⁸ Sul punto, va segnalato, tuttavia, come la dottrina più recente sia incline ad inquadrare la parifica non già più come mero raffronto tra scritture contabili (come in origine), elevandone le funzioni sì da ritenerlo un vero e proprio procedimento di verifica delle informazioni contabili dell'ente territoriale (Stato o regione che sia). In tal senso, G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni* in *Riv. Corte dei Conti*, 2/2022, p. 48.

⁵⁹ Così, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, 11 aprile 2022, n. 7, punto 1.1. in diritto.

⁶⁰ Sulla "doppia anima" del giudizio di parifica, si v. P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, consultabile al sito www.contabilita-pubblica.it, 2 maggio 2018, con riflessioni poi riprese da *Ib.*, *La parificazione dei rendiconti regionali tra controllo e giurisdizione diventa conflittuale*, in *Riv. Corte dei conti*, 2/2022.



merito allo "stato" di legalità del ciclo di bilancio ad una certa data (decisione) ed all'"andamento" della gestione dell'esercizio (relazione)»⁶¹.

Come la Corte costituzionale ha già avuto modo di sottolineare a più riprese, la parifica del rendiconto costituisce «*presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo*», in quanto rende intangibile il rendiconto, successivamente ed autonomamente approvato dall'organo legislativo e, in questo modo, «*assicura ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale*»⁶².

Sebbene il fulcro della presente trattazione graviti attorno al ruolo cardine della Corte dei conti, studiata nei suoi apparati centrali e periferici, non può nondimeno osservarsi come il panorama dei controlli, e in particolare di quelli amministrativi, coinvolga, in realtà, una miriade di soggetti diversi.

Come osserva in proposito D'Auria, infatti, alla molteplicità di interessi curati dalle PP.AA. corrispondono altrettante strutture e procedimenti "dedicati" al controllo di esse. Per cui, «*ai controlli di tipo tradizionale si affiancano [...] o si sovrappongono altri controlli, variamente denominati: dal monitoraggio, ad opera del ministero dell'economia e di altri ministeri, di attività economiche e finanziarie agli audit delle assemblee regionali o locali sulle gestioni dei rispettivi governi*», su cui si tornerà nel dettaglio più avanti, come anche «*[le] verifiche sulla regolarità di servizi pubblici, [gli] innumerevoli obblighi informativi di amministrazioni nei confronti di altre amministrazioni, [le] "analisi d'impatto" degli interventi realizzati, [le] misurazioni e valutazioni di varia natura*»⁶³.

Eppure, malgrado l'elevato numero di procedure di controllo messe a punto dall'ordinamento giuridico, come già tuonava Cassese nel suo celebre scritto, dal titolo "I moscerini e gli avvoltoi", a più riprese menzionato nell'ambito della presente analisi, e malgrado le numerose riforme intervenute nel frattempo, i controlli risultano, ad oggi ancora, «*certamente inefficaci*»⁶⁴.

Essi appaiono, infatti, del tutto insufficienti a reprimere abusi, ad arginare la corruzione, a combattere inefficienze e diseconomicità.

Tra le plausibili ragioni a fondamento del "malgoverno" dei controlli, vi è chi invoca, più di ogni altra cosa⁶⁵, l'incapacità, da parte delle competenti sedi politiche e

⁶¹ Corte dei conti, n. 7/2022, citata.

⁶² *Ex plurimis*, Corte cost., sentenza del 22 luglio 2022, n. 184 (pubblicata in G.U. del 27/07/2022 n. 30).

⁶³ G. D'AURIA, *La "nuova" Corte dei conti*, cit..

⁶⁴ S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, cit., p. 217.

⁶⁵ Interessante è il punto di vista di D'AURIA, che – sempre nel cit. scritto *La "nuova" Corte dei conti* – fa notare come la lunga scia di inadeguatezze che attanagliano l'intero sistema pubblico sul piano dei controlli venga protratta altresì in ragione del fatto che, in Italia, le stesse assemblee rappresentative si mostrano tradizionalmente «*refrattarie ad esercitare la funzione di controllo (politico) sui rispettivi governi e sulle amministrazioni che ne dipendono, e al tempo stesso i controlli interni non sono strutturati in maniera tale da perseguire le responsabilità di gestione*».



amministrative di instaurare “relazioni virtuose” sulla base di un dialogo proficuo e duraturo nel tempo, che sicuramente non è mancato, invece, in altri ordinamenti giuridici stranieri, dando vita a modelli virtuosi, come quello anglosassone, cui è dedicata una breve chiosa nel paragrafo che segue.

3. *Segue: l'influenza dei modelli stranieri*

Ai fini della presente disamina, si rende particolarmente utile accedere ad una prospettiva comparativistica.

Come già accennato per l'Italia, diversi altri Paesi dell'Europa continentale⁶⁶ – specie a partire dal periodo storico successivo alla fine della seconda guerra mondiale, contraddistinto da congiunture storiche cruciali, giacché segnato dall'attribuzione in capo ai Governi nazionali di poteri sempre più in grado di penetrare il tessuto giuridico statale – hanno avviato, nelle rispettive sedi parlamentari, lunghi processi tesi a ridefinire i rapporti tra Parlamento e Governo (e Pubblica Amministrazione).

In un siffatto (delicato) “gioco di equilibri”, in nome del soddisfacimento degli interessi pubblici generali, si è inteso rivitalizzare il ruolo delle Assemblee legislative, assegnando loro i mezzi necessari per far valere la responsabilità politico-finanziaria dell'esecutivo.

Guardando al modello italiano, ciò che aveva, di fatto, frapposto un argine rispetto al proficuo sviluppo del sistema dei controlli era stato proprio il “dato culturale”⁶⁷ che veicolava e condizionava il modo di atteggiarsi della funzione di controllo.

Tale funzione, come detto *supra*, veniva e viene tuttora concepita prevalentemente nella sua “accezione inquisitoria” ed era “dispoticamente” accentrata in capo alla sola Corte dei conti⁶⁸.

⁶⁶ A ordinamento democratico-parlamentare.

⁶⁷ Cui già si era fatto cenno nelle pagine precedenti.

⁶⁸ Per una approfondita disamina attorno alle possibili ragioni per cui i modelli esteri di controllo non siano riusciti ad attecchire anche in Italia si rinvia a E. D'ALTERIO, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano*, cit., *passim*. Accanto ai temi già evidenziati, l'A. parla anche di una crisi, più ampia, che investe non soltanto l'aspetto c.d. “identitario”, sotteso ai controlli, ma anche le scelte strettamente operative, quale quella di istituire, ai sensi dell'art. 13 del d. lgs. n. 150/2009 e sulla falsariga dell'omologo britannico, il *National Audit Office-NAO*, la CIVIT (ovverosia, la Commissione indipendente per la valutazione la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) che, tuttavia, nel corso del tempo, non ha saputo conservare la propria originaria configurazione, venendo “soppiantata”, nel 2012, dall'attuale Anac, di cui, col tempo, sono state enfatizzate particolarmente le “funzioni preventivo-repressive”. Al tempo stesso l'A., a fondamento del «*disinteresse verso il funzionamento e le risultanze dei controlli svolti sull'esecutivo e sulla pubblica amministrazione*», “punta il dito” contro «*la precarietà degli esecutivi e delle legislature*», accusando peraltro di incompetenza e di scarsa sensibilità quanti, mediamente, compongono oggigiorno gli organi rappresentativi. Non ultimo, fa osservare che il sistema dei controlli in Italia non ha saputo trarre adeguato spunto dal modello privatistico. Sottopone a critica la tesi che aprioristicamente sostiene che «*a soggetti diversi dovrebbero corrispondere modelli di controllo diversi*», per cui i metodi invalsi nel settore privato sarebbero, almeno teoricamente, inconciliabili con le logiche che contraddistinguono gli apparati pubblici G. RIVELLINI, I



Non si erano sapute mutuare nel sistema italiano esperienze straniere virtuose⁶⁹, quale ad esempio quella anglosassone. Diversamente che in Italia, oltre Manica, ad esempio, era riuscita ad imporsi la consapevolezza che, al fine di assicurarne il buon funzionamento, si sarebbe reso necessario asservire i controlli agli organi della rappresentanza democratica⁷⁰.

Così, sempre per citare il modello britannico, il controllo della finanza pubblica è stato essenzialmente ripartito, secondo logiche collaborative, tra tre soggetti: una commissione permanente della Camera dei Comuni⁷¹ (il *Public Accounts Committee - PAC*⁷²), che valuta e controlla tutti i dipartimenti ministeriali governativi sulla base dei rapporti⁷³ elaborati da un organo tecnico indipendente (il *National Audit Office - NAO*)⁷⁴, l'equivalente della nostra Corte dei conti, cui è preposto un organo monocratico, un funzionario parlamentare (il *Comptroller and Auditor General - C&AG*)⁷⁵, il quale esamina le modalità con le quali vengono posti in attuazione i programmi e le politiche affidate alla burocrazia centrale⁷⁶.

Pertanto, il sopra citato *National Audit Office (NAO)* assieme al *C&AG* e all'organismo parlamentare competente in materia (*PAC*) operano in rapporto di stretta sinergia, quasi simbiotico, rivestendo un ruolo centrale nell'ambito della verifica e valutazione del grado di efficienza ed efficacia delle politiche di spesa pubblica.

controllo negli enti privati e negli enti pubblici: modelli a confronto, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, I pp. 177 e ss. Analogamente, S. POZZOLI, *Il sistema dei controlli interni*, in *Le aziende pubbliche. Aspetti di governance, gestione, misurazione, valutazione e rendicontazione*, a cura di L. ANSELMINI e S. POZZOLI, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 94, il quale definisce «riduttiva» la tesi di coloro che, portando all'estremo la diversità genetica, pure esistente, tra mondo pubblico e privato, omettono di considerare «che l'ente pubblico [è a suo modo] comunque un'azienda».

⁶⁹ Chiaramente adattandole alle contingenze politiche e alle peculiarità dell'ordinamento giuridico italiano.

⁷⁰ *Ibidem*. L'A. cita, oltre al modello anglosassone, anche l'esperienza statunitense.

⁷¹ Vale a dire la Camera bassa ("*House of Commons*") del Parlamento britannico.

⁷² Commissione sui conti pubblici. Si tratta di un comitato ristretto formato dai parlamentari e diretto da un rappresentante del più grande partito all'opposizione.

⁷³ *Reports* che, una volta inviati dal *National Audit Office* al Parlamento danno avvio ad approfondite sessioni del *PAC*, davanti al quale il ministro competente è chiamato a rendere le proprie giustificazioni.

⁷⁴ Letteralmente, l'Ufficio nazionale di Audit il cui omologo, negli Stati Uniti, è rappresentato dal *Government Accountability Office (GAO)*. Esso realizza due tipi di *audit*: il *financial audit* e il *value for money audit*, più innovativa rispetto alla prima tipologia di *audit*, in quanto consente di analizzare in dettaglio sia l'implementazione di attività specifiche svolte dalle amministrazioni statali, sia l'erogazione di alcune categorie di servizi pubblici e, dunque, in definitiva, suggerire cambiamenti al fine di migliorare le *performance* delle organizzazioni pubbliche soggette al controllo e conseguire risparmi di spesa. Si v. F. ROSA, M. SISTI, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni*, 2002, pp. 14 e ss., disponibile su www.capiire.org.

⁷⁵ Similmente negli Stati Uniti ricorre la figura dell'*auditor* o *comptroller-general*, da cui traggono ispirazione diversi paesi latino-americani, in cui ricorre la figura del *Contralor General de la República* preposto alla *Contraloría General de la República*.

⁷⁶ Più nello specifico, quest'organo esplica due diverse tipologie di controllo: *in primis*, il controllo della spesa pubblica e, inoltre, la verifica della correttezza dei bilanci dei dipartimenti dell'esecutivo e di altri organismi pubblici.



A completare il quadro sin qui concisamente delineato, concorrono tutt'un insieme di "Comitati ristretti" (*Select Committees*), depositari del ruolo di "supervisor" rispetto all'attività svolta dai membri del governo⁷⁷.

Questo sistema – animato dall'idea di restituire al Parlamento inglese, esautorato negli anni addietro del potere legislativo in senso sostanziale e politicamente subalterno ad un Governo viceversa sempre più influente⁷⁸ – ha permesso all'organo della rappresentanza democratica (in particolare, tramite il PAC) di riacquisire un potere di sindacato sistematico ed incisivo sull'azione dell'esecutivo e, così, di svolgere un controllo reale (e non solo formale) sull'utilizzo di risorse pubbliche, sempre più scarse⁷⁹.

Ciò che "salta maggiormente all'occhio" osservando l'esperienza inglese è, certamente, l'esistenza di un clima istituzionale "maturo" (contraddistinto da un rafforzato legame tra Corte e assemblee rappresentative), in cui l'attività di "revisione" assume contorni tipicamente "collaborativi" e al cui interno operano organi politici composti da individui selezionati in virtù delle relative esperienze e competenze tecniche, in grado di instaurare controlli coordinati tra di loro e, a loro volta, continui scambi con gli organi "controllori".

Questo evidentemente, oltre a prevenire il rischio di inutili duplicazioni e ridurre le aree di inefficienza, fa sì che la funzione pubblica di controllo divenga strumento di *check and balance* che consente di evitare (o quantomeno limitare) i casi di *maladministration*, incrementando la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti dell'Amministrazione.

4. Controllo e gestione sostenibile degli enti locali

Le pagine che precedono forniscono un quadro d'insieme da cui è possibile ricavare le coordinate utili ad inquadrare l'impatto che le riforme avviate a partire dagli anni Novanta del secolo scorso hanno avuto sul regime dei controlli in Italia, anche per ciò che riguarda il sistema delle autonomie territoriali.

Come visto, la citata l. n. 20/1994, fornendo un'interpretazione evolutiva dell'art. 100 della Costituzione, ha esteso il controllo della Corte dei conti a tutte le amministrazioni pubbliche, cosicché regioni ed enti locali vengono ad essere oggi ricompresi nella moderna nozione di finanza pubblica c.d. "allargata", garantendo il superamento della dimensione, sino a quel momento, "stato-centrica" della finanza pubblica.

⁷⁷ Sul sistema di controllo della spesa pubblica nel Regno Unito, in generale, e per un'approfondita analisi sul tema dei *departmental select committees*, nello specifico, si rimanda a F. ROSA, M. SISTI, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni*, cit..

⁷⁸ Sul punto, T. CVALETTI, *La valutazione parlamentare delle politiche pubbliche nella determinazione della forma di governo britannica: un'analisi di impatto* in *federalismi.it*, n.19/2017, p. 4.

⁷⁹ Sul confronto con la Corte dei conti italiana e sulle ragioni per cui quella inglese costituisce uno degli organi chiave del *New Public Management*, ovvero dell'efficace processo di aziendalizzazione degli enti locali, aveva avviato una riflessione a suo tempo già S. POZZOLI, *I controlli esterni sugli enti locali, il modello anglosassone*, in *«Azienditalia»*, n. 3/2007.



Poco dopo, la revisione costituzionale del Titolo V, operata dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, ha comportato – in applicazione del principio di sussidiarietà ex art. 118, ultimo comma – un ribaltamento del tradizionale riparto di competenze legislative e amministrative fra Stato e Amministrazioni locali ed una conseguente rivisitazione dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali, secondo logiche di cooperazione.

In un siffatto scenario, lo spostamento dell'oggetto del controllo dalla legittimità degli atti ai risultati dell'attività, unito alle crescenti responsabilità assegnate alle Regioni in termini di gestione delle ingenti somme finanziarie⁸⁰, ha inevitabilmente condotto ad un accrescimento della rilevanza del sistema dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni⁸¹.

La “genesi” dei controlli interni e di quelli successivi, valutativi dei risultati, pur se accompagnata dalla contestuale “scomparsa” tanto del controllo di legittimità esercitato in forma decentratata da un organo dello Stato sugli atti legislativi e amministrativi delle Regioni, così come dei controlli delle Regioni sugli atti delle province e dei comuni⁸², ha dato avvio ad un processo di «*graduale ma profondo radicamento [della Corte dei conti] nella realtà dei territori*»⁸³ e delle collettività locali.

In tale assetto, che coniuga il principio di autonomia con quello di responsabilità delle istituzioni territoriali, si inquadra altresì l'istituzione⁸⁴ delle sezioni regionali di

⁸⁰ Di cui dispongono in virtù del principio di “autonomia finanziaria di entrata e di spesa”, ex art. 119 Cost., purché assicurino il rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

⁸¹ Sul punto, E. BRANDOLINI, *Il Nuovo sistema dei controlli*, www.dsg.univr.it, 2003. Il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (“*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali*”), per quanto riguarda gli enti locali, ricalca – sia pur in maniera più dettagliata – la disciplina generale contenuta nel citato d.lgs. 286/1999. Così ad esempio, il TUEL ha previsto, tra le altre cose, che gli enti locali definiscano, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società partecipate non quotate, sottoposte a monitoraggio periodico finalizzato all'analisi degli scostamenti e all'individuazione di opportune misure correttive, con rilevazione dei risultati in un apposito bilancio consolidato (art. 147-*quater*) o, ancora, la previsione del c.d. “controllo sugli equilibri finanziari”, finalizzato a verificare la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e delle norme di attuazione dell'art. 81 Cost. (norma sul ‘pareggio di bilancio’). Siffatta peculiare tipologia di controllo viene svolta «*sotto la direzione e il coordinamento*» del responsabile del servizio finanziario, le cui funzioni e i cui compiti sono previsti dall'art. 153 TUEL. Inoltre, l'art. 148 del TUEL ha stabilito che « [l]e sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale [...] o del segretario [...], trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni».

⁸² Seguita alla legge costituzionale del 2001, che ha abrogato – come visto – gli artt. 125 e 130 della Costituzione, oltre a novellare la previsione contenuta all'art. 127, mediante eliminazione delle forme di controllo preventivo statale nei confronti degli atti legislativi regionali.

⁸³ Così, A.M. POGGI, *Il controllo sugli enti territoriali* in *Riv. Corte dei conti*, n. 2/2022, pp. 67 e ss..

⁸⁴ Avvenuta con legge 131/2003, già citata.



controllo della Corte dei conti⁸⁵ – addette alla verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, nonché di sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni – accanto alla previsione di nuove forme di controllo-referto sugli enti locali⁸⁶.

Controlli che, come meglio esplicitato dalla Corte costituzionale, si differenziano, in parte, dal controllo sulla gestione in senso stretto (introdotto, come visto, dalla legge n. 20/94)⁸⁷ e, assieme a quest'ultimo, concorrono «*alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno*»⁸⁸.

Il nuovo tipo di sindacato (di legittimità-regolarità), sui conti degli enti territoriali e delle aziende sanitarie nazionali, di cui sono investite le “locali sezioni” della Corte dei conti⁸⁹, per la sua intrinseca finalità – ponendosi in rapporto dialettico con gli interessi perseguiti dalle autonomie locali sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui esse rispettano i limiti del contenimento della spesa – non va perciò confuso né risulta in alcun modo sovrapponibile ai controlli che sono, altrimenti, affidati ad un autonomo ente territoriale.

Quest'ultimo, difatti, come i giudici della Consulta tengono a precisare, non potrebbe assicurarne la conformità ai canoni nazionali (*scilicet*, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti)⁹⁰,

⁸⁵ istituite per la generalità delle regioni a statuto ordinario.

⁸⁶ In particolare, la legge finanziaria del 2006, n. 266/2005, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*”, all'art. 1, commi 166 e ss., ha previsto che gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali e delle aziende sanitarie debbano trasmettere annualmente alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio di competenza. Come osserva M.T. POLITO, *il ruolo della Corte dei conti al servizio della comunità nelle evoluzioni delle sue funzioni. La funzione di controllo in Riv. Corte dei conti*, n. 2/2022, a p. 27, la legge finanziaria del 2006 ha assicurato «*una stretta relazione fra i controlli interni, posti in essere dai revisori dei conti e le sezioni regionali di controllo*».

⁸⁷ I giudici della Consulta hanno difatti puntualizzato che diversamente dal controllo sulla gestione in senso stretto, «*che ha ad oggetto l'azione amministrativa e serve ad assicurare che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, più economico e più efficiente*», i nuovi controlli, ascrivibili alla categoria del sindacato di legalità e regolarità, e pertanto «*di tipo complementare*» rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, attengono alla allocazione delle risorse e dunque alla struttura e alla gestione del bilancio. Cfr. Corte cost., Corte cost., sent. n. 179/2007, citata, punti 2.1.2. e 3.1..

⁸⁸ Cfr. Corte cost., sent. 179/2007, citata.

⁸⁹ che ha assunto progressivamente «*caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni*», cfr. Corte cost., sentenza del 10 marzo 2014, n. 40, punto 4.3 (pubblicata in G.U. n. 12 del 12/03/2014). I controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali e delle aziende sanitarie sono, poi, stati resi ancor più incisivi dopo che l'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 ne ha esteso “il campo di azione” al bilancio consolidato degli enti territoriali con quelli delle società partecipate affidatarie della gestione di servizi pubblici.

⁹⁰ Così, Corte. cost., sent. n. 40/2014.



operando su un piatto nettamente distinto rispetto a quello sul quale opera la Corte dei conti.

Ossia, mentre l'ente territoriale, per il tramite dell'assemblea legislativa, è depositario di un controllo avente natura puramente politica e per oggetto le scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, il giudice contabile è investito della funzione di controllo, per l'appunto, come si diceva, di «*legittimità-regolarità (c.d. validazione) del risultato di amministrazione e cioè delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria*» e concorre, così, alla funzione di «*garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche*»⁹¹.

Cionondimeno occorre puntualizzare che, se il fine ultimo che deve prefiggersi il governo degli enti locali, a fronte di una limitata disponibilità di risorse pubbliche, deve essere quello di ponderare le prestazioni da offrire agli amministrati in termini di economicità e assicurarne la sostenibilità nel tempo, non possono essere certamente trascurate, in questo discorso, le peculiarità che contraddistinguono la gestione delle realtà amministrative periferiche.

Orbene, l'obiettivo perseguito da siffatte amministrazioni non può essere certamente – o perlomeno, non può essere soltanto – quello di conseguire un mero risparmio di spesa pubblica ma, piuttosto, deve mirare al «*recupero dei valori di sana gestione*»⁹².

Pertanto, da un lato, la Corte deve porsi nei confronti delle amministrazioni con uno spirito diverso, in una posizione assolutamente compatibile con l'autonomia degli enti territoriali e degli enti locali⁹³, secondo la previsione contenuta all'articolo 114 della Costituzione⁹⁴.

⁹¹ Cfr. Corte cost., sent. del 22 luglio 2022, n. 184 pubblicata in G.U. del 27/07/2022, n. 30.

⁹² M.T. NARDO, *Controlli ed enti locali: le prassi e i problemi sempre aperti* in Riv. Corte dei conti n. 1/2024, p. 175.

⁹³ E, a proposito del ruolo della Corte, cui è richiesto di rinnovarsi e adeguarsi alle mutate esigenze istituzionali, rammenta T. MIELE, all'interno delle sue conclusioni al convegno sul tema «*Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni*», svoltosi a Torino nei giorni 11-12 ottobre del 2022 e riportato all'interno della Riv. Corte dei conti 2/2022, a p. 153, che essa deve, dunque: «*assistere [le amministrazioni] e accompagnarle nello svolgimento delle funzioni ad esse intestate e nella gestione della spesa pubblica, aiutandole [...] ad assicurare la legittimità della spesa pubblica e a tenere i conti in ordine, e garantendo, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche*».

⁹⁴ Sul punto, i giudici costituzionali hanno affermato che le ulteriori tipologie di controllo, poc'anzi citate, disciplinate dagli artt. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, ed estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, non interferiscono affatto con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni locali, «*in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.*», cfr. Corte cost., sentenza del 05/04/2023, n. 60, pubblicata in G.U. del 10/04/2013, n. 15, punto 4.2 in diritto.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

In questo senso, i controlli esterni e interni, oltre a rivelare eventuali irregolarità contabili, dovrebbero avere anche «una matrice extra-contabile»⁹⁵, ossia essere «tempestivi, collaborativi e in corso d'esercizio, proiettati allo sviluppo sostenibile e all'ottenimento di prodotti e servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati alle aspettative dei cittadini amministrati»⁹⁶.

Perché ciò avvenga, i rapporti tra magistratura contabile, anche attraverso le suddette Sezioni regionali, e gli enti rappresentativi dello Stato nelle sedi decentrate, dovrebbero ispirarsi sempre di più a criteri di reciprocità.

Concetto questo evidenziato in termini ancor più espliciti dalla Corte costituzionale che osserva come il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, «come controllo di secondo grado», ma piuttosto risulta meritevole di collocarsi «nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione»⁹⁷.

Dal canto loro, gli enti locali – proprio secondo una logica di reciprocità e operando in ossequio al principio di “sana gestione finanziaria”⁹⁸ – devono essere in grado, più di ogni altra pubblica amministrazione, di rispondere direttamente alle esigenze di prima necessità dei cittadini e, considerato che il sistema dei controlli interni non può, di per sé solo, essere risolutivo nel senso di garantire gestioni sostenibili⁹⁹, è allora proprio “dal basso”, è ossia dalle stesse amministrazioni locali, che deve partire un'attività propulsiva, finalizzata a sollecitare il ruolo «consulenziale»¹⁰⁰ della Corte dei conti, al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi di sistema.

Siffatto ruolo propulsivo, appieno aderente ai canoni di “ausiliarità” sin qui descritti, si concreta attraverso talune facoltà accordate agli enti territoriali dalla legge n. 131/2003. Così, per citare un esempio, l'art. 7, comma 8 della legge citata, riconosce alle Regioni, così come pure ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, «di norma tramite il

⁹⁵ Sempre NARDO, Op. cit., osserva, per ciò che concerne l'attuazione, ad esempio, dei piani di riequilibrio pluriennali ex art. 243-bis TUEL all'interno di territori sottosviluppati e, in specie, di quelli del Mezzogiorno d'Italia, in cui i principali indicatori delle condizioni di vita e di lavoro si mostrano particolarmente critici, soprattutto per i giovani, che «non si può pensare di valutare un piano di medio lungo termine, senza tenere conto degli indicatori extracontabili di sostenibilità socio-ambientale» (p. 176).

⁹⁶ Così, M.T. NARDO, *Controlli ed enti locali: le prassi e i problemi sempre aperti*, cit., p. 151.

⁹⁷ In tal senso, *ex multis*, Corte cost., sent. n. 60 del 2013, n. 267 del 2006.

⁹⁸ Principio di derivazione europea (artt. 287 e 310 TFUE), in cui è ravvisabile una matrice marcatamente più aziendalistica rispetto ad altri principi fondamentali dell'ordinamento giuridico amministrativo. Il principio *de quo*, inoltre, è indissolubilmente collegato ai principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'agire amministrativo (art. 1, legge n. 241/90).

⁹⁹ *Ibidem*. L'A. sottopone a critica l'orientamento che «erroneamente» vede nell'abolizione dei controlli preventivi di legittimità la “panacea” di tutti i mali del sistema.

¹⁰⁰ Così lo definisce Ead., cit., p. 175.



Consiglio delle autonomie locali, se istituito», la facoltà di richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica¹⁰¹. Tuttavia, è d'uopo osservare che si tratta, a ben vedere, di "dinamiche collaborative" che le sedi decentrate hanno scarsamente deciso di "mettere in funzione"¹⁰².

Del pari, di chiara impronta collaborativa si mostra pure un'altra previsione contenuta nel testo della sopra citata legge del 2003.

L'art. 7, comma 8-bis, seppur dal canto suo abbia ricevuto in concreto una limitatissima applicazione da parte delle Assemblee legislative regionali, ha stabilito infatti la possibilità, per le sezioni regionali di controllo di «*essere integrate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da due componenti designati, salva diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale. [...] Lo status dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti*».

Analoghe considerazioni possono svolgersi, a parti inverse, con riferimento al magistrato contabile addetto al procedimento di parificazione del rendiconto regionale, allorché dispone e trasmette al presidente della giunta e al consiglio regionale la relazione che accompagna la decisione di parifica.

La relazione conclusiva del giudizio *de quo* deve ritenersi, difatti, pienamente ascrivibile alla componente "refertuale-collaborativa" che contraddistingue l'attività della Corte dei conti rispetto alle autonomie locali, giacché consente ai giudici contabili di formulare le relative osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione¹⁰³, stimolando così processi di auto-correzione nell'impiego delle risorse pubbliche.

¹⁰¹ Art. 7, comma 8, L. n. 131/2003.

¹⁰² In merito a ciò, vi è chi ritiene "maturi" i tempi affinché si inizi a ragionare in termini di competenza legislativa concorrente in materia, senza escludere, tra l'altro, la possibilità di introdurre alcuni controlli preventivi facoltativi «*che verrebbero percepiti non come un limite, ma come un positivo esercizio dell'autonomia*». In tal senso, A. PESSINA, *L'incidente di costituzionalità sollevato dalla Corte dei conti in sede di parifica dei rendiconti delle Regioni: alcune osservazioni dalla prospettiva delle Assemblee legislative regionali* in *Federalismi.it*, n. 28/2022, p. 55.

¹⁰³ Ciò si ricava anche dal dato testuale contenuto nel d.l. 174/2012 ("Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali"), all'art. 5, secondo periodo.



Ciò senza, tuttavia, dimenticare che – come sopra accennato – considerata l'attuale «*natura bicefala*»¹⁰⁴ della parificazione, la natura certativa pertiene alla struttura della Corte dedicata al controllo, mentre «*il segmento finale di tale attività si svolge in un contesto di natura giurisdizionale, tanto che da esso scaturiscono gli effetti del giudicato*»¹⁰⁵ ed esula perciò sicuramente dalle logiche della “collaborazione” tra controllore e controllato la c.d. decisione di parifica¹⁰⁶.

Gli approcci cui sono giunte dottrina e giurisprudenza costituzionale in merito al profilo “binario” insito nel procedimento di parifica dei rendiconti hanno segnato il passaggio a una nuova “configurazione” dell'organo di controllo, oggi in posizione “ausiliaria” non più soltanto rispetto alle Assemblee legislative o agli Esecutivi, bensì nei confronti dell'intero “Stato-ordinamento”¹⁰⁷, e la concomitante evoluzione dei compiti spettanti alle Sezioni regionali in sede di parifica, per cui – sul presupposto della ormai ritenuta insufficienza del mero stimolo all'autocorrezione nei confronti dell'ente destinatario – la parificazione ha assunto i connotati di un'attività fortemente giurisdizionalizzata¹⁰⁸.

In questa sede, il giudice contabile assume su di sé il compito di garante, rigorosamente neutrale e disinteressato, della “legalità costituzionale-finanziaria” delle scritture contabili (*rectius*, del bilancio, già qualificato come “bene pubblico”¹⁰⁹, propedeutico al controllo “politico”), nell'interesse dei valori costituzionalmente rilevanti, senza con ciò interferire ovvero ledere in alcun modo, almeno in teoria, l'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali.

Naturale corollario della segnalata tendenza alla “giurisdizionalizzazione” della parifica è rinvenibile nella riconosciuta legittimazione della Corte dei conti ad attivare l'incidente di costituzionalità, in sede di parifica del Rendiconto generale dello Stato,

¹⁰⁴ Quella che *supra* era stata definita in termini di “doppia anima” del giudizio di parifica. In dottrina, si v. in tal senso P. SANTORO, *Il giustizialismo nel controllo e l'arresto della Corte comunitaria* in *Riv. Corte dei conti*, n. 6/21, p. 48.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Essa può dirsi “inscrivibile” inequivocamente nell'ambito dei controlli esterni di “legittimità-regularità”, M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, n. 34/2020, p. 78.

¹⁰⁷ Cfr. Corte cost. sentenza, citata, n. 267/2006.

¹⁰⁸ Sulla ricostruzione giurisprudenziale della natura del procedimento in parola nel segno della “giurisdizionalizzazione” delle attività e delle valutazioni svolte in quella sede si v., tra le altre, Corte cost., sentenze n. 189/2020 e n. 146/2019. In dottrina, sul punto, G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019.

¹⁰⁹ Qualificazione adottata già a partire dalla nota sentenza n. 184/2016, nella quale il Giudice costituzionale, una volta delineato il carattere funzionale del bilancio, funzionale, com'è noto, allo scopo di «*sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività*» ricorda altresì che dalla mancata approvazione [del bilancio] discende, non a caso, il venir meno del consenso della rappresentanza democratica (punto 3, del *Considerato in diritto*).



già a partire da alcune pronunce della Consulta degli anni Sessanta¹¹⁰ e, successivamente, ribadita con riferimento alla parificazione dei rendiconti regionali¹¹¹, assumendo tra l'altro come parametro l'art. 117 Cost., norma dedicata, come risaputo, al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Sotto questo aspetto, infatti, ha rimarcato il giudice delle leggi, la Regione – nelle materie non affidate alla “sua” competenza – *«manca per definizione della prerogativa di allocare risorse»*. Pertanto, entro tali materie, *«non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata»*¹¹².

A fronte dei più recenti indirizzi giurisprudenziali testé citati non si sono fatte attendere le preoccupazioni sollevate da una parte della dottrina, “intimorita” specialmente dal fatto che, stando a siffatto orientamento, *«gli unici limiti che [incontrerebbe] la Corte dei conti in sede di parifica è che l'incostituzionalità della legge di spesa, per qualsivoglia parametro, deve ridondare in irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti»*, con l'effetto di accordare al giudice contabile – che finirebbe così per trasformarsi in una “specie” di procuratore generale presso la Corte costituzionale¹¹³ – *«una sorta di vaglio generalizzato»* sulle leggi di spesa, *«ossia sulla quasi totalità delle leggi vigenti, su qualsivoglia parametro costituzionale e in assenza di qualsivoglia termine decadenziale»*¹¹⁴.

5. L'attività di controllo in seno alla legislazione emergenziale

Studiare la funzione di controllo della spesa pubblica significa, altresì, coglierne le declinazioni sul piano pratico-operativo all'inverarsi di scenari c.d. “emergenziali”.

¹¹⁰ Si v., tra le prime sentenze in tal senso, Corte costituzionale, n. 16/1963, n. 121 del 1966, nn. 142 e 143 del 1968. In particolare, come si legge in una sentenza di qualche anno successiva alle precedenti, la n. 244/1995 *«là dove vengano denunciate, per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli con riflessi sugli equilibri di gestione [...] le questioni sollevate non possono non assumere rilevanza ai fini della decisione di competenza della Corte dei conti»*.

¹¹¹ In tal senso, *inter alia*, Corte cost., sentenza n. 181 del 2015.

¹¹² Corte cost., sentenza del 09/11/2018, n. 196

¹¹³ Dotato di un potere di cognizione addirittura più ampio di quello sotteso al *«giudizio in via principale del Governo e delle Regioni o del ricorso de amparo, per violazione dei diritti fondamentali, previsto in altri ordinamenti»*, cfr. F.S. MARINI, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019, p. 13.

¹¹⁴ *Ibidem*.



Sorge spontaneo por mente a eventi paradigmatici, posti ormai *sub oculis omnium* e ripetutamente attenzionati anche dagli studiosi del diritto.

Assurge risaputamente a “caso di scuola” l'esempio fornito dall'emergenza epidemiologica, connessa al rischio di insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili (alle cronache nota anche come emergenza da Covid-19).

Nell'economia del presente lavoro, quantomeno teoricamente, spunti analoghi di riflessione potrebbero venire anche da fenomeni che, seppur geograficamente confinati, sono “prospettivamente” idonei ad impattare su scala globale. È il caso del conflitto russo-ucraino e, da ultimo, della crisi in Medio Oriente, per restare concentrati unicamente su eventi a ridosso del bacino del Mediterraneo. Si tratta di situazioni, tutte, allo stesso modo accomunate dalla imprevedibilità degli esiti, oltreché dalla capillarità e sistematicità delle ripercussioni che sono potenzialmente in grado di esercitare nelle maglie del tessuto sociale ed economico di ciascun Paese.

Così, senza troppo allontanarsi dall'epicentro della presente analisi e soffermandoci sull'Italia, il dirimpente mutamento di scenario indotto, prima fra tutte, dall'emergenza sanitaria, ha messo “a dura prova” la tenuta organizzativa, gestionale e finanziaria delle Amministrazioni centrali e degli enti locali.

La Pubblica Amministrazione italiana ha dovuto inevitabilmente rivedere le prassi procedurali sperimentate in via ordinaria, sino a quel momento; ha dovuto – a fronte di una riscontrata difficoltà di riscuotere le entrate – mettere a punto azioni a sostegno della conservazione degli equilibri di bilancio e, con ciò, riparametrare gli obiettivi di spesa e “assecondare” processi di snellimento dei meccanismi decisionali, di modo tale da assicurare decisioni tempestive e adeguate rispetto alle criticità emerse. Tutto ciò garantendo, comunque, il contenimento di qualsivoglia “deriva corruttiva” riguardo l'impiego degli investimenti pubblici e il mantenimento dei livelli di efficienza ed efficacia dei servizi resi alla collettività, in termini di prontezza, tanto quanto di coerenza ed esaustività.

A fortiori, in tempo di crisi, l'attività amministrativa gestionale deve essere orientata al buon andamento nell'utilizzo delle risorse, principio che il Giudice delle leggi ha saputo declinare sapientemente, affermando che «*il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività*»¹¹⁵.

Del resto, le riflessioni sviluppate dalla Consulta attorno al principio del buon andamento, scolpito dall'art. 97, comma 1, Cost., sono tanto più avvalorate dal

¹¹⁵ Cfr. Corte cost., sentenza del 29 novembre 2017, n. 247 (pubblicata in G.U. del 06/12/2017, n. 49), punto 8.5 del *Considerato in diritto*. Interessanti spunti di riflessione sul tema e, in particolare, sul sistema integrato dei controlli e sulle garanzie per la sana e la corretta gestione delle ingenti risorse europee alla luce del “nuovo” art. 97 Cost., sono offerti da C. PAGLIARIN, *I controlli della Corte dei conti e le prospettive di riforma della Pubblica Amministrazione nella stagione del Pnrr. Una introduzione in Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2023, pp. 64 e ss..



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

riferimento alla “materia finanziaria” che, come osserva sempre il giudice costituzionale, «è “viva” e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva»¹¹⁶.

Risulta evidente come, all’interno di questo scenario, le modalità di esercizio dei controlli amministrativi siano venute ad assumere il ruolo di “attore di primo piano”, particolarmente a seguito dell’erogazione, in sede europea, di ingenti risorse economiche e finanziarie in risposta alla crisi pandemica¹¹⁷.

Del resto, dietro il profluvio di provvedimenti finalizzati a garantire la semplificazione amministrativa e a realizzare, nel contempo, il rafforzamento delle capacità nel settore pubblico, si “staglia” la ritrovata centralità del principio basato sul “perseguimento del risultato”¹¹⁸, già pietra miliare, come accennato in premessa, delle riforme attuate nei primi anni Novanta.

Principio che, in quanto attuazione del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità, sanciti *ex art. 97 Cost.*, orienta qualsivoglia azione amministrativa – perché ogni potere amministrativo presuppone un interesse pubblico da realizzare – ivi inclusi i cc.dd. “poteri della borsa”, portando dietro con sé anche una “nuova prospettiva” nel sistema dei controlli.

A ciò si aggiunga, altresì, il rilievo secondo cui, per quanto strettamente riguarda i controlli compiuti dalla Corte dei conti, l’impianto costituzionale delineato dall’art. 100, comma 2, *Cost.*, non configura un sistema chiuso e, quindi, non impedisce al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse ed ulteriori rispetto a quelle ivi

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Non può non farsi breve cenno alle due principali fonti da cui originano i fondi dell’UE, finalizzati primariamente a creare nuovi «*posti di lavoro e riparare i danni immediati causati dalla pandemia*», per ciò che riguarda il periodo ricompreso tra il 2021 e il 2027, e ossia: il quadro finanziario pluriennale (QFP) e, strettamente legato all’approvazione del primo, il “*Next Generation EU*” (NGEU), che si scompone in un “pacchetto” di misure e incentivi, che «*fanno leva su un approccio cooperativo, di solidarietà e su politiche di condizionalità completamente differenti da quelle tipiche dell’austerità che ha, invece, contraddistinto gli anni della crisi dell’Eurozona*».

Il Piano per la ripresa dell’Europa si articola, a sua volta, in sei aree tematiche strutturali di intervento (“*missioni*”), approntate sulla base di una decisione unanime assunta dal Consiglio e seguita dalla successiva ratifica dei Parlamenti nazionali di tutti gli Stati membri. Dal canto loro, gli Stati nazionali, al fine di poter accedere ai fondi NGEU, hanno predisposto un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (*PNRR - Recovery and Resilience Plan*) debitamente motivato in ordine alle modalità attraverso cui si intende contribuire alla realizzazione di ciascuna delle missioni, sopra citate. Sul punto, sia consentito rinviare a G. GAUDIOSI, *Manuale di Diritto dell’Unione europea, Diritto Più*, Salerno, 2024, I ed., pagg. 39 e ss.

¹¹⁸ Codificato, altresì, nel nuovo Codice appalti (il D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36), in apertura della Parte I, Libro I. Difatti, come si legge nella relazione al Codice, «*il risultato si inquadra nel contesto della legalità e della concorrenza: ma tramite la sua codificazione si vuole ribadire che legalità e concorrenza da sole non bastano, perché l’obiettivo rimane la realizzazione delle opere pubbliche e la soddisfazione dell’interesse della collettività*».



contemplate, purché per esse sia rintracciabile, in Costituzione, un adeguato fondamento o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati¹¹⁹.

Senza pretesa alcuna di esaustività e completezza, l'obiettivo delle considerazioni che andranno a svilupparsi sarà quello di approfondire il modello dei controlli elaborato nel contesto dei fondi erogati a mezzo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da qui in avanti, PNRR).

Con ciò si vuole, in primo luogo, stabilire un raffronto con le verifiche e i monitoraggi che, usualmente, gli organi nazionali conducono in seno alle c.d. "politiche di coesione" sostenute dall'UE, come tali intendendosi quell'insieme di interventi realizzati in via ordinaria e finalizzati al precipuo scopo di ridurre le disparità e rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale tra le regioni europee¹²⁰.

In secondo luogo, partendo proprio dallo studio degli strumenti (organizzativi e metodologici) in concreto apprestati per fronteggiare le sfide suscitate dall'emergenza, nonché dall'indagine dei risultati sin qui conseguiti, si vuol tentare di ricavarne un approccio ai controlli che possa tornare utile alle Amministrazioni, in termini di *best practices*, per rispondere ai fenomeni di crisi, attuali e futuri.

5.1. Politiche di coesione e fondi strutturali

In un contesto in cui la "coesione" rappresenta indubbiamente l'elemento ordinatore per la politica economica degli Stati¹²¹ e l'integrazione – da realizzarsi, come detto, mediante la riduzione del divario socio-economico tra i territori – permea fortemente la dimensione unionale, i fondi strutturali di investimento (d'ora in avanti, semplicemente, fondi strutturali o fondi SIE) configurano uno dei principali strumenti d'azione per l'implementazione delle strategie e degli obiettivi europei.

¹¹⁹ In questo senso, Corte cost., sentenza n. 29/1995 e n. 39/2014.

¹²⁰ In particolare, la politica di coesione rientra tra le politiche settoriali, in tutto tredici, dell'Unione europea e fa parte del quadro di azioni che, come riferisce l'art. 174 TFUE, sono intese «a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale» e attraverso cui l'Unione mira a ridurre «il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite».

¹²¹ Sul punto, G.P. MANZELLA, *Il 'tempo' della politica di coesione*, in *Federalismi.it*, n. 13/2021, *passim*. L'A. descrive l'intervento di coesione come «molto più che una semplice azione di distribuzione di risorse», dal momento che le politiche di coesione, generalmente, fanno leva su meccanismi incentrati sulle c.d. condizionalità proprie dei sistemi federali, e perseguono diversi scopi, quali ad esempio: «rendere efficaci i processi di spesa delle amministrazioni nazionali, evitando distrazioni di fondi rispetto agli obiettivi normativi; migliorare la capacità di gestione dei programmi di investimento, rafforzando le dotazioni delle amministrazioni responsabili; facilitare contesti legali ed economici più competitivi ed inclusivi, condizionando l'erogazione dei fondi all'adozione di specifiche riforme. E, ancora, assicurare il rispetto dell'acquis comunitarie [...] o suscitare l'effettiva attuazione delle raccomandazioni relative alla governance economica europea e degli impegni ad una politica di bilancio equilibrata».



Essi, in particolare, rientrano tra gli strumenti finanziari ordinari, ciclicamente gestiti dalla Commissione, per redistribuire in maniera equilibrata le risorse all'interno del territorio europeo.

Sebbene la nascita del primo fondo risalga agli inizi degli anni Settanta¹²², è solo nel 1988 che viene attuata la prima importante riforma in materia¹²³.

Tra il 1987 e il 1992, l'allora presidente della Commissione europea, Jacques Delors¹²⁴, intuendo che la realizzazione di un nuovo grande mercato unico interno e il rilancio dell'Europa unita sarebbero dovuti passare necessariamente attraverso politiche di solidarietà e di stretta cooperazione tra i paesi membri, varò infatti un Piano d'azione volto a raddoppiare le risorse finanziarie dei fondi strutturali¹²⁵.

In via del tutto generale, senza eccessivamente addentrarsi nel merito del complesso meccanismo di funzionamento dei fondi strutturali, è opportuno rilevare che le risorse previste dai fondi vengono definite secondo una programmazione avente cadenza settennale ed è proprio nel corso dei predetti cicli di programmazione¹²⁶ – incentrata su un approccio c.d. di *governance* multilivello¹²⁷ – che si definiscono le priorità della politica di coesione e, di conseguenza, si indirizzano le scelte delle proposte progettuali finanziabili.

Ebbene, l'attività di programmazione presuppone, in prima battuta, che, sulla base di un'attività di concertazione tra Parlamento europeo e Consiglio, vengano definiti gli obiettivi strategici che gli Stati membri devono perseguire e che – a seguito dello stanziamento a bilancio delle risorse effettivamente disponibili – successivamente la Commissione instauri un dialogo con le singole autorità nazionali, nel corso del quale vengono definiti i contenuti del c.d. "Accordo di partenariato"¹²⁸.

Tale documento prefigura le priorità di intervento e le strategie che ciascuno Stato intende perseguire e che, a loro volta, sono declinate – per settori e per territori – in

¹²² È il caso del FESR (ossia, il Fondo europeo di sviluppo regionale), istituito per promuovere la crescita economica delle aree più arretrate dei nove paesi (allora) membri della CEE.

¹²³ Per un'analisi storica approfondita si rimanda a A. DE IUDICIBUS, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020* in *Riv. Corte dei conti* n. 1/2023, pp. 91 e ss..

¹²⁴ Dirimente al fine di cogliere a pieno le linee programmatiche della politica di D., risulta il discorso di investitura che questi pronunciò davanti al Parlamento europeo. Cfr., sul punto, J. DELORS 'Address by Jacques Delors to the European Parliament (On the Occasion of the Investiture Debate Following Appointment of the New Commission)', Discorso/93/8 (Brussels: European Commission).

¹²⁵ Segnatamente, dai 9 miliardi di euro del 1988 ai 14 miliardi del periodo 1989-1993, ai 31 miliardi annui del periodo 1994-1999. Il piano "Delors" dell'allora Presidente della Commissione è consultabile al link <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history-arts-culture/archives/delors/html/index.en.html>.

¹²⁶ La fase c.d. della "programmazione" va immaginata come uno *step* intermedio tra il disporre ed il provvedere.

¹²⁷ Da intendersi come azione coordinata e condivisa tra attori istituzionali collocati ai diversi livelli di governo (europeo, nazionale e regionale).

¹²⁸ Negoziato e sottoscritto tra la Commissione europea e il singolo Stato membro.



Programmi Operativi (PO)¹²⁹, suddivisi in Programmi Operativi Nazionali (PON)¹³⁰ e Programmi Operativi Regionali (POR)¹³¹. Le principali responsabilità in termini di gestione e controllo dei Programmi Operativi¹³² ricadono sulle cc.dd. Autorità del PO, ovvero sia i tra soggetti amministrativamente rilevanti nel quadro delle politiche di coesione: le Autorità di Gestione (AdG), accanto alle quali per ogni PO, è individuato anche un Organismo di Certificazione¹³³ (AdC) e un'Autorità di *Audit* (AdA). Nell'ambito di questa fase, i controlli servono a valutare l'efficacia e l'efficienza delle modalità di impiego dei fondi ed accompagnano l'intero ciclo di vita del progetto, sviluppandosi lungo tre diversi momenti temporali: prima dell'adozione¹³⁴, in corso di attuazione¹³⁵ e successivamente alla loro conclusione¹³⁶.

5.2. Monitoraggio e rendicontazione del PNRR: il metodo “*performance-based*”

Nel capitolo di bilancio dedicato alle politiche di coesione è formalmente collocato il dispositivo per la ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RRF*), che costituisce il fulcro ed il principale strumento dell'iniziativa *NextGenerationEU* (NGEU).

¹²⁹ Per la gestione dei quali è designata un'Autorità di Gestione (AdG). Può trattarsi, invero, di organismi pubblici o privati, nazionali (anche direttamente lo Stato può esercitare tale funzione), regionali o locali individuati dallo Stato membro per la gestione di un programma operativo. Sulle AdG ricade la responsabilità della gestione e attuazione del PO, conformemente al principio della “sana gestione finanziaria”.

¹³⁰ Gestiti a livello nazionale e riguardanti l'intero territorio.

¹³¹ A titolarità di un'Amministrazione locale (Regione o Provincia autonoma) e possono essere monofondo e plurifondo.

¹³² Tutte le informazioni utili alla Commissione per stabilire la correttezza e la regolarità dell'impiego dei fondi europei sono condensate all'interno di un documento unitario, il c.d. Si.Ge.Co. che consiste nella descrizione dell'organizzazione, degli strumenti e delle procedure adottate dalle Autorità del Programma Operativo (PO).

¹³³ avente lo scopo di certificare anticipatamente le dichiarazioni di spesa e le richieste di pagamento prima che vengano trasmesse alla Commissione.

¹³⁴ Che a partire dal 2021 sono diventati facoltativi. Investono la verifica in ordine alla possibilità effettiva di erogare il fondo ad uno Stato, al verificarsi di una serie di prerequisiti indispensabili per un uso efficace ed efficiente delle risorse finanziarie (*i.e.*, il rispetto della normativa UE vigente, la presenza di una adeguata struttura gestionale e di controllo, a livello nazionale).

¹³⁵ C.d. controlli “*in itinere*”, che riguardano il rispetto di determinati parametri macroeconomici e di finanza pubblica.

¹³⁶ Volti ad appurare l'effettivo conseguimento degli obiettivi in vista dei quali i fondi sono stati erogati. Per una disamina più articolata, altresì in merito al controllo sulla progettazione, riguardo all'utilizzo dei fondi strutturali, si rimanda a M. BENEDETTI, A. NALDINI, *Controllare e valutare gli interventi finanziati dall'UE* in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1/2024, pp. 112 e ss.. In particolare, Naldini osserva come i controlli condotti *ex post* rappresentino una sorta di «*valutazione d'impatto che cattura gli effetti generati grazie alla c.d. “teoria del cambiamento” che, per essere svolta, necessita di avere sufficienti evidenze empiriche*».



Il dispositivo è stato istituito, come noto, con Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, datato 12 febbraio 2021¹³⁷, e copre un arco di tempo che, inquadrandosi all'interno dell'orizzonte 2021/2026, incrocia altresì la programmazione per l'attuazione dei programmi finanziati con i fondi SIE.

L'art. 17 del sopra cennato Regolamento ha, poi, previsto che – entro il perimetro delimitato dai sei pilastri in cui sono ripartite le aree di intervento di pertinenza europea¹³⁸ e nel perseguimento degli obiettivi generali e specifici delineati dall'art. 4¹³⁹ – gli Stati membri elaborino i rispettivi Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR).

Stante anche la parziale concomitanza temporale, se è vero che l'impianto dei controlli delle misure contenute nel PNRR italiano¹⁴⁰ attinga diversi aspetti dal sistema teso a presidiare i fondi strutturali, condividendone finalità, procedure e strumenti¹⁴¹ e recando perciò con sé il rischio di conflitti e sovrapposizioni, di “finanziamenti doppi” o oneri amministrativi aggiuntivi, non possono ignorarsi le “inedite” peculiarità che contraddistinguono la struttura di *governance* “messa in piedi” per monitorare specificamente i progetti previsti nell'ambito del *Recovery and Resilience Plan* italiano. Le specificità insite nel sistema delle misure PNRR hanno infatti reso opportuno fissare un quadro di controlli che – rispetto a quelli dedicati alle politiche di coesione, in generale – risulta in parte rafforzato e in parte differenziato¹⁴². Il ridisegnato contesto in cui operano implica, finanche, una rimodulazione del ruolo delle istituzioni, nazionali ed europee.

¹³⁷ Consultabile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R024>.

¹³⁸ Cfr. art. 3 del Regolamento (UE) 2021/24: «a) *transizione verde*; b) *trasformazione digitale*; c) *crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti*; d) *coesione sociale e territoriale*; e) *salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi*; e f) *politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze*».

¹³⁹ Precisamente «*promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo*».

¹⁴⁰ Approvato il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio UE è consultabile al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10160_2021_ADD_1_REV_2&from=EN.

¹⁴¹ Si è parlato già del Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.), v. nota 98.

¹⁴² In tal senso, vds. M. BENEDETTI, A. NALDINI, *Controllare e valutare gli interventi finanziati dall'UE*, cit., p. 134.



Risulta implicito cogliere, in tutto ciò, che il PNRR italiano costituisca, nell'ambito del tema afferente ai controlli amministrativi, non già soltanto, un "esperimento" realizzato in un preciso momento storico allo scopo di adattare le strutture e il personale della Pubblica Amministrazione al radicale cambio di strategie imposto dai bisogni generati dalla crisi sanitaria.

Piuttosto, nell'azione riformatrice sottesa all'attuazione del Piano, deve intravedersi una straordinaria opportunità di cambiamento, potenzialmente in grado di coadiuvare e favorire, tra le altre cose, il progressivo abbandono di prassi basate sulla metodologia dei cc.dd. controlli "a tappeto" o, ancora, incentrate prevalentemente sulla verifica e il sindacato di aspetti puramente formali; pratiche, tutte queste, rivelatesi d'altronde ampiamente inefficaci.

Occorre, come prima cosa, far constatare che il PNRR, agli effetti di quanto previsto dall'art. 8 del citato Regolamento 2021, soggiace, al pari di tutti gli altri omologhi piani nazionali, al regime di "gestione diretta"¹⁴³.

Ciò comporta che, a differenza di altri strumenti, i Piani approvati nell'ambito del Dispositivo di ripresa e resilienza si attuino mediante un meccanismo di rendicontazione verso l'Unione europea che, in questo modo, mantiene, per il tramite delle sue istituzioni, un ruolo di primo piano, in sede di verifica dell'attuazione e di controllo in tutte le fasi di gestione.

Attività rendicontativa che, proprio in quanto snodo applicativo di strumenti, di tipo "performance-based" e non già di spesa, serve ad "attestare" – secondo una logica costruita sul regime delle condizionalità¹⁴⁴ – il soddisfacente conseguimento, entro le scadenze convenute, degli obiettivi qualitativi/procedurali (*milestone*) e quantitativi (*target*) concordati.

Data la portata fortemente innovativa del dispositivo europeo, è intuibile il robusto cambio di paradigma che attraversa il sistema in ogni sua fase, a partire dalla ridefinizione della struttura di *governance*.

¹⁴³ Noti anche come "programmi tematici", da contrapporsi ai fondi c.d. a "gestione concorrente", quali i fondi SIE.

¹⁴⁴ Fondato sull'equazione raggiungimento dei risultati, secondo le tempistiche prefissate/rimborso delle risorse da parte della Commissione europea. In merito a ciò, è interessante richiamare quanto statuisce la Corte dei conti nella memoria sul D.l. n. 77/2021, nella parte in cui discorre del regime di condizionalità finanziaria, definendola "aggravata", in ragione del fatto che il meccanismo di monitoraggio *de quo* è legato a doppio fine non soltanto, «come avviene per i fondi SIE, alla sola dimostrazione (e rendicontazione) dell'effettuazione della spesa, ma soprattutto al raggiungimento del risultato cui l'erogazione e il progetto tendevano, anche avvalendosi di adeguati indicatori». Cfr. Delibera n. 11/SSRRCO/AUD/21 - Memoria della Corte dei conti sul d.l. n. 77/2021, p. 4.



Difatti, il decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77 (c.d. decreto Semplificazioni)¹⁴⁵ ha costituito un vero e proprio “sistema di gestione e controllo” multilivello, dedito appositamente a presidiare i processi amministrativi e in seno al quale ciascun “attore istituzionale”, per gli aspetti di relativa competenza, è chiamato a monitorare, anche dal punto di vista finanziario, gli interventi del PNRR. All’apice di tale sistema è collocata la Cabina di regia politica¹⁴⁶ ed un presidio centrale (punto di contatto nazionale per l’attuazione del PNRR), affidato originariamente alla Ragioneria Generale dello Stato¹⁴⁷, ed ora individuato nella Struttura di Missione PNRR della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁴⁸. A rendere capillare ed interoperativa la rete di controlli concorrono, poi, le singole Unità di missione, ciascuna costituita rispettivamente all’interno di ogni Amministrazione centrale responsabile di una missione o di una componente del PNRR.

Tali Unità, collocate di regola alle dirette dipendenze del ministro, altro non sono che strutture di raccordo e coordinamento, che fungono da punto di contatto, a loro volta, con le unità centrali, operando alla stregua delle Autorità di gestione¹⁴⁹, di cui si è parlato sopra.

Sul piano pratico, l’operato di una siffatta struttura non può che tradursi in un impressionante quadro regolatorio, in cui “primeggiano”, come punto di riferimento, le circolari del MEF (Ragioneria Generale dello Stato), che hanno dettato le linee di intervento nella fase attuativa del Piano e tutt’una serie di obblighi di controllo a carico dei “Soggetti Attuatori” e delle Amministrazioni centrali.

I suddetti obblighi spaziano dai più classici controlli di regolarità amministrativo-contabile¹⁵⁰, corrispondenti ai controlli ordinari previsti dalla normativa vigente, alle

¹⁴⁵ Recante «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» e convertito in legge del 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁴⁶ istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri. Ad essa partecipano anche i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta e dispone di poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR (cfr. art. 2, l. 108/2021, cit.).

¹⁴⁷ Ove è sorto, ai sensi dell’art. 6 del d.l. del 31 maggio 2021, n. 77 il Servizio centrale per il PNRR, cui è affidata, con il supporto dell’Unità di missione PNRR e delle altre strutture del predetto Dipartimento, la responsabilità del coordinamento operativo complessivo dell’attuazione del Piano nonché del supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR.

¹⁴⁸ introdotta con il d.l. del 24 febbraio 2023, n. 13.

¹⁴⁹ con simili livelli di responsabilità ma minore autonomia.

¹⁵⁰ Ad esempio, i controlli per la selezione dei destinatari finali dei fondi e delle spese esposte a rendicontazione sul PNRR e, dunque, di tutti gli atti di competenza direttamente o indirettamente collegati ad esse. Nell’espletamento di siffatti controlli i Soggetti Attuatori si possono avvalere dei Soggetti Gestori.



verifiche formali¹⁵¹ e amministrative¹⁵², sino ad arrivare alle verifiche ancorate ai criteri c.d. "addizionali", in materia di ammissibilità delle spese PNRR.

Tali sono da ritenersi, ad esempio, quelli inerenti al rispetto del principio del "non arrecare danno significativo" all'ambiente (c.d. *DNSH*¹⁵³) o, ancora, le verifiche di conformità riguardo le ulteriori condizionalità associate alle diverse misure (per esempio, in termini di percentuale delle risorse che contribuiscono all'obiettivo climatico o digitale o territoriale, c.d. *tagging*¹⁵⁴), od altrimenti connessi al rispetto dell'obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento¹⁵⁵ come pure sul conseguimento di *target* e *milestone* e degli obiettivi finanziari, con l'eventuale previsione di clausole di riduzione o revoca dei contributi, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti, nei tempi assegnati.

Per ciò che riguarda il ruolo della Corte dei Conti in ordine all'acquisizione e all'impiego diligente e responsabile delle risorse finanziarie connesse al PNRR, merita qui osservare brevemente che i controlli cc.dd. concomitanti¹⁵⁶, nella previgente versione del testo contenuto all'art. 22 del citato d.l. 76/2020, era previsto che intervenissero, in via del tutto generale, nel corso dell'attuazione dei principali piani,

¹⁵¹ Al "cento per cento", che investono la legittimità, la regolarità e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento di spese, inserita dal Soggetto Attuatore nel sistema informativo ReGiS, nonché la loro coerenza con lo stato di avanzamento del progetto.

¹⁵² *On desk*, a campione, circa il rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile, anche in tema di contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse nonché verifica della titolarità effettiva del destinatario finale dei fondi PNRR.

¹⁵³ secondo il quale nessuna misura finanziata dal PNRR deve arrecare danno agli obiettivi ambientali, in coerenza con l'art. 17 del regolamento (UE) 2020/852. Il *Do Not Significant Harm* è teso a provare che gli investimenti e le riforme previste non ostacolano la mitigazione dei cambiamenti climatici.

¹⁵⁴ Il principio del contributo all'obiettivo climatico e digitale, disciplinato ai sensi dell'art.18 par. 4 lettera e) e f) del Regolamento (UE) 2021/241, citato.

¹⁵⁵ Ai sensi dell'art. 9 del Regolamento (UE) 2021/241 ("*Addizionalità e finanziamento complementare*"), detto altrimenti si tratta di accertare che non abbia luogo una duplicazione del finanziamento degli stessi costi da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione, nonché con risorse ordinarie da bilancio statale.

¹⁵⁶ Che andrebbero ad aggiungersi, tra l'altro, al controllo preventivo che la Corte dei conti svolge, sempre con riguardo al PNRR, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 20/1994, sui provvedimenti comportanti spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri e su quelli degli altri ministeri. Si tratta di controlli originariamente introdotti nell'ordinamento giuridico italiano a partire dal 2009, con la legge Brunetta, n. 15, situati a metà strada tra i controlli *ex ante* e quelli *ex post*. Stando alle intenzioni del legislatore della novella del 2009, essi avrebbero dovuto costituire uno strumento con funzione propulsiva, rispondendo alla finalità specifica di accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale, secondo una logica di tipo predittivo, volta ad anticipare gli eventuali scostamenti rispetto a tempi e modalità di svolgimento del progetto. In termini, cfr. G. ORLANDO, *Il controllo concomitante della Corte dei Conti: ausilio per la politica nazionale o eccessiva pervasività nell'attività di indirizzo politico?* in *Federalismi.it*, n. 18/2024, pp. 40 e 41.



programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale¹⁵⁷.

Essi, secondo quanto osservato dalla stessa magistratura contabile, avrebbero assunto, nel contesto di siffatti interventi di sostegno dell'economia nazionale, una posizione oltremodo «inedita ed incisiva», giacché volti ad assicurare, con tempi e modalità più immediate e stringenti, quell'efficacia dell'azione amministrativa radicata nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, il quale trova, pertanto, ulteriori garanzie – oltre che nei consueti moduli del controllo preventivo e successivo - in un modello di controllo che affianca, passo dopo passo, l'azione amministrativa in tutti i segmenti di attuazione, completando, in tal modo, l'azione di controllo della Corte¹⁵⁸.

Malgrado le intenzioni iniziali, di recente, il Legislatore, con l'art. 1, comma 35, del d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito in legge n. 74/2023, ha scelto di intervenire in senso “amputativo”.

Questi, difatti, ha inteso escludere dal perimetro dell'art. 22 e, dunque, sottrarre alla competenza del Collegio di controllo concomitante della Corte dei conti¹⁵⁹, i piani o progetti finanziati dal PNRR o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC)¹⁶⁰. Ciò, secondo gli intenti del Governo, al fine di liberare spazi di attività presso

¹⁵⁷ In tal contesto, era previsto inoltre 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”, fosse immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, comma 1, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Trattandosi, in generale, di controllo avente ad oggetto le gestioni statali e regionali nonché degli enti locali che si traducono in progetti, piani e programmi, accomunati dalla specifica finalità di sostegno e rilancio dell'economia nazionale, a tale nozione erano quindi stati pacificamente ricondotti anche gli interventi inerenti al successivo Pnrr.

¹⁵⁸ Così, Corte dei conti, deliberazione n. 1 del 18 gennaio 2024.

¹⁵⁹ Istituito presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con delibera del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n. 272 del 10 novembre 2021, con autonoma titolarità della funzione di controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale e chiamato a svolgere le proprie funzioni sulla base di un programma annuale deliberato dallo stesso Collegio.

¹⁶⁰ Sui profili di criticità rilevati in conseguenza dell'abolizione dei controlli *in itinere*, si cfr. M.T. POLITO, *Il Pnrr: profili gestionali e criticità emerse. Il ruolo dei controlli* in Riv. Corte dei conti, n. 5/2023, pp. 19 e ss. A seguito della sancita inapplicabilità della disposizione contenuta all'art. 22 del d.l. n. 76/2020, v'è chi si è interrogato su quali possano essere gli interventi “residuali” da ricondurre entro il perimetro della novellata previsione, posto che la definizione di “principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale”, dal punto di vista giuridico, «non è affatto pregnante, non essendo chiaro quando un'azione debba intendersi di sostegno e rilancio e quando no». Cfr. M. SCOGNAMIGLIO e M. GALIERO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sul Pnrr dopo le modifiche al controllo concomitante* in Riv. Corte dei conti, n. 4/2023, p. 68. Proseguono gli Autori, osservando che: «[s]e a tale nozione vanno certamente ricondotti gli eventuali trasferimenti di fondi pubblici a sostegno delle imprese, cosa dire, ad esempio, del finanziamento di un appalto pubblico o di interventi formativi a favore dei dipendenti pubblici? A ben vedere, qualunque spesa pubblica che non sia destinata a spese di funzionamento dell'amministrazione può, in astratto, essere considerata di “sostegno” all'economia. D'altra parte, numerosi investimenti già programmati



le Sezioni regionali di controllo e razionalizzare, dunque, i controlli finanziari, riservando maggiore attenzione ai casi di più evidente scostamento dall'equilibrio, non senza "portarsi dietro" reazioni divergenti da parte della dottrina¹⁶¹, proprio per la "delicatezza" di siffatto controllo che deve avvenire nell'immediatezza dello svolgimento dell'attività di gestione, potendo influire propulsivamente sulla condotta dell'Amministrazione.

"Intatto" è rimasto, invece, il controllo sulla gestione della Corte dei conti. Stabilisce l'art. 7, comma 7, d.l. n. 77/2021 che i giudici della Corte, in particolare, svolgono «*valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR*» e riferiscono, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

6. Rilievi conclusivi: rendere funzionali i controlli ripesandone le funzioni

Nel cercare di "tirare le somme" rispetto a quanto detto sin qui, preme anzitutto segnalare che l'inesauribile letteratura soffermatasi ad approfondire il tema del controllo delle risorse pubbliche in Italia fornisce un abbrivio sufficiente per cogliere due aspetti fondamentali.

Il primo aspetto è connotato alle trasformazioni susseguitesi nella società così come nell'economia che, nel lungo periodo, hanno reso necessario un rafforzamento del sistema a presidio della legalità finanziaria.

Tuttavia, nei fatti, alle aspirazioni di riforma – come rivelano i dati storici – ha spesso fatto seguito un Legislatore, per certi versi, "avulso" dalla realtà o, ancor peggio, del tutto disinteressato rispetto all'esigenza di approntare efficaci interventi "correttivi" rispetto a quello che, oggi, pare essere l'anello "debole" del controllo dei risultati e, ossia, il rapporto tra Corte e Assemblee rappresentative, affinché queste a loro volta possano intervenire sui governi e questi, ancora, sulle amministrazioni, al fine di correggere anomalie, disfunzioni e inefficienze.

Il carattere ancora attuale degli annosi dibattiti attorno ai legami tra Governo e P.A. e tra Parlamento e Governo reca chiara evidenza dell'incompiutezza dell'indagine sulla natura e sulle funzioni del controllo¹⁶².

risultano adesso rifinanziati dal Pnrr, sicché l'ambito residuale di applicazione della disposizione così innovata risulta limitato ed incerto».

¹⁶¹ Divisa tra quanti ritenevano trattarsi di un meccanismo perfettamente coerente con la logica attuativa del PNRR e quant'altri percepivano un siffatto strumento un "indice di pericolo" in grado di minare l'indipendenza della stessa magistratura contabile, rendendo, in certo modo, la Corte una sorta di cogestore nelle decisioni amministrative, proprio in virtù del fatto che i controlli si inseriscono in una fase delicata del processo di formazione dell'atto amministrativo. Di questo avviso si è mostrato recentemente S. CASSESE in occasione dell'intervento svolto nell'ambito del Festival dell'economia di Trento, nel 2023.

¹⁶² quello che, nelle prime pagine, è stato elevato a vero e proprio "problema identitario".



L'ormai raggiunta consapevolezza secondo cui concepire il controllo come «*funzione giurisdizionale, come dichiarazione di diritto obiettivo, come mero giudizio, trasforma il controllore in magistrato e contrappone il controllore al controllato*»¹⁶³ e sovrapporlo dunque all'accertamento delle responsabilità amministrative equivale a snaturare la funzione, resta ancorata ad un piano puramente teorico ed è contraddetta da tendenze, quale ad esempio, quella da parte degli organi politici a cedere "porzioni" rilevanti delle relative funzioni (di indirizzo), delle quali è (impropriamente) resa partecipe la stessa P.A. o a coinvolgere nella fase di formazione degli obiettivi "soggetti esterni".

Analogamente, si pensi alla "torsione" degli interventi delle sezioni territoriali della Corte dei conti verso forme di co-gestione nell'amministrazione attiva, animati dall'intento di prevenire squilibri di bilancio, ma che finiscono per assumere quasi una deviazione "paternalistica".

A proposito delle Sezioni regionali, si è fatto cenno al procedimento di parifica del rendiconto, "strumento" ulteriormente rafforzato per effetto dell'ormai pacifico riconoscimento dell'accesso alla giustizia costituzionale al fine di assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio da parte degli enti sub-statali, che – nel novero delle funzioni affidate alla Corte dei conti – rappresenta certamente quella capace, forse più di ogni altra, di conformare l'autonomia regionale, in quanto, nonostante i limiti impliciti in tale strumento, per il suo tramite la Corte dei conti interviene comunque in relazione ad un atto di tipica espressione dell'autonomia politica dell'ente territoriale (*scilicet*, la legge di approvazione del rendiconto)¹⁶⁴.

Rischi di un possibile straripamento ("*débordement*") rispetto ai poteri costituzionalmente conferiti alla Corte dei conti sono stati paventati pure con riguardo alla fattispecie, sopra citata, dei cc.dd. "controlli concomitanti", o anche detti "*in itinere*", per loro natura in grado di sollecitare una responsabilità del decisore politico e condurre alla determinazione del blocco della spesa con misure impeditive *ad hoc*. Essi, come visto, recano il rischio che la Corte dei conti possa inserirsi nel procedimento di formazione dell'atto, finendo per intralciare la medesima funzione di amministrazione attiva¹⁶⁵.

D'altronde, la tendenza a inserirsi nel processo di formazione dell'atto amministrativo-contabile è fisiologica anche rispetto ai citati controlli preventivi di legittimità, ed è esponenzialmente amplificata al verificarsi di gravi crisi economiche, in presenza delle quali la Corte è legittimata ad attivare poteri particolarmente invasivi, tanto da far

¹⁶³ Suonano, più che mai, attuali le parole di S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, cit..

¹⁶⁴ In questi termini, W. GIULIETTI, F. POLITI, *Equilibrio di bilancio delle regioni e funzione di garanzia del giudizio di parificazione*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 3/2022, p. 116.

¹⁶⁵ G. CARBONE, *Il rapporto Corte dei conti-Governo -Parlamento: contributo ad una riflessione sulla funzione referente*, in *Riv. Corte dei conti*, 1990.



assumere all'attività di controllo le forme proprie di un "sindacato giudiziario anticipato"¹⁶⁶.

Per le ragioni poc' anzi esposte, particolare interesse riveste, altresì, il filone di studi che, proprio denunciando l'intrusività tipica dei controlli preventivi di legittimità, ha posto in risalto il rischio che siffatte forme di sindacato possano, in qualche modo, contribuire a realizzare un (non auspicabile) effetto di «*sistematica deresponsabilizzazione degli operatori dell'amministrazione*» che, pur in assenza di obblighi precisi in tal senso, potrebbero finire, così, per sottoporre a verifica dei conti atti che, diversamente, non rientrano nel perimetro della Corte, al solo scopo di «*farsi dire*» [...] *come procedere e ottenere forme di assicurazione sulla correttezza della loro azione*»¹⁶⁷.

Le prassi invalse forniscono spunti sufficienti per un'ulteriore riflessione.

Gli sviluppi sopra richiamati costituiscono, tutti, l'esempio vivido e manifesto delle "deviazioni" suscettibili di inverarsi nel quadro delle relazioni tra poteri pubblici rispetto al modello della funzione di controllo che sarebbe, invece, lecito ed auspicabile costruire sulla scorta di una lettura non tautologica dell'art. 100, commi 2 e 3 Costituzione e, soprattutto, aderente al significato ultimo di ogni democrazia, indissolubilmente associato all'esistenza di un rapporto fiduciario che lega il Parlamento (e dunque, l'Amministrazione) al governo.

La necessità di inquadrare la funzione dei controlli espliciti dalla Corte dei conti rende indispensabile ragionare, a monte, riguardo la "latitudine" in cui siffatto organo "anfibo"¹⁶⁸ va collocato rispetto all'odierna architettura costituzionale.

Ebbene, partendo proprio da un'analisi interpretativa sistematica, più volte è stato detto in dottrina¹⁶⁹ che la collocazione della Corte dei conti in Costituzione – inserita unitamente al Consiglio di Stato e al Cnel nel titolo III, sezione III, dedicata agli "organi ausiliari"¹⁷⁰ – vada considerata congiuntamente con il portato della previsione contenuta al comma 3, dell'art. 100, che ne esalta i caratteri di indipendenza.

¹⁶⁶ In termini, E. D'ALTERIO, *La cultura del controllo*, cit., pp. 25-26, che parla di "giuridificazione del controllo", finalisticamente accomunato ad una «*misura di sicurezza*» in senso atecnico».

¹⁶⁷ E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo*, cit., p. 689.

¹⁶⁸ Così come lo ha definito A. DI GIOVINE, *Note sulla nomina governativa dei Consiglieri della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, 1968, IV, giacché partecipe, ad un tempo, della natura giurisdizionale e amministrativa, che lo rende capace istituzionalmente di provvedere attraverso provvedimenti giurisdizionali (sentenze), tanto quanto amministrativi. Sempre a proposito della doppia investitura del giudice contabile, si v. altresì A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 49. L'A. osserva al riguardo che «*[l]e funzioni di controllo, requirente e giudicante presentano un elemento comune di scopo: il contrasto – con modalità e poteri diversi – alla malversazione delle risorse della collettività*».

¹⁶⁹ In argomento, G. CARBONE, *Art. 100*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1996.

¹⁷⁰ Sebbene in proposito, v'è chi osserva che non si sia trattato di decisione approntata in sede di apposita deliberazione assunta da parte dall'Assemblea costituente, quanto piuttosto semplicemente al momento di



L'affermazione di indipendenza della Corte dei conti, lungi dal potersi ritenere puramente pleonastica ovvero meramente ripetitiva di quanto già previsto, in via generale, con riguardo alla magistratura, ai sensi dell'art. 108 Costituzione¹⁷¹, recependo un'impostazione già imperante in epoca preunitaria¹⁷², rimarca, di fatto, l'idea che la posizione di "ausiliarità" in cui opera siffatto organo magistratuale non implichi affatto un'attività repressiva¹⁷³, men che meno interferente od altrimenti ostacolante l'agire altrui, pena l'alterazione dei confini interistituzionali.

Allo stesso modo, onde evitare di turbare l'equilibrio tra poteri pubblici e minare la stabilità dell'ordinamento, è opportuno scongiurare "incauti" approdi interpretativi che, dal lato opposto, "travisando" la natura accessiva della Corte dei conti, finiscano per disautorarla, ingabbiandola all'interno di una posizione subalterna (dipendenza, subordinazione) rispetto al Parlamento e al governo.

In altri termini, la funzione ausiliaria di cui la Corte dei conti è resa custode e garante attraverso le attività di controllo descritte al comma 2, non possiede una incidenza preclusiva né tantomeno varrebbe a connotarne il ruolo come "potere altro" (prevalente o recessivo che sia) rispetto agli organi titolari di funzioni di indirizzo politico.

Già sono stati citati esempi di tendenze "distorsive" – quale quella che tende ad assommare assieme, sino a confonderle, la funzione di controllo con quella di prevenzione nei confronti dell'esecutivo o con una "giurisdizione di ricerca e sanzione di eventuali responsabilità erariali"¹⁷⁴ – incardinate su una logica di sostanziale sfiducia nei confronti del potere esecutivo e delle amministrazioni¹⁷⁵, sul presupposto di una

attuare il coordinamento del testo approvato. Si v. sul punto, G. D'AURIA, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo generale*, II, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1461-1462.

¹⁷¹ In questo senso, interessanti riflessioni sono state sviluppate da L. LONGHI, *Brevi note sull'indipendenza della Corte dei conti ai sensi dell'art. 100, ult. co. Cost.*, in questa *Rivista*, 2019, pp. 5 e segg.

¹⁷² Come osserva, in proposito, E. GIARDINO, *cit.*, pp. 82-83.

¹⁷³ Vengono in rilievo tutte quelle ipotesi in cui la funzione di controllo, debordando in attività con finalità afflittivo-punitiva, riflette il riconoscimento di poteri di condanna in favore della Corte dei conti, a prescindere dalla prova di un danno patrimoniale. Per un approfondimento del tema, si cfr. E. D'ALTERIO, *La cultura del controllo*, *cit.*, p. 26.

¹⁷⁴ Verrebbe meno, nelle ipotesi citate, il distinguo ontologico che deve separare l'organo amministrativo Corte dei conti dall'organo magistratuale (ovverosia, le sue sezioni giurisdizionali) e, con esso, la distinzione che pure intercorre tra il perseguimento dell'interesse pubblico e la sua osservanza. Agli effetti, già in sede di lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, sul ruolo, gli assetti organizzativi e le funzioni della Corte dei conti, si levarono alcune voci, quale quella di Piero Calamandrei, il quale – ponendosi come fautore della prospettiva della unicità della giurisdizione – per ciò che riguarda la Corte dei conti, dichiarò che a suo avviso «la Corte dei conti [avrebbe dovuto] sussistere soltanto come organo di controllo contabile». Si cfr. il Resoconto sommario della seduta della seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, datata giovedì 5 dicembre 1946.

¹⁷⁵ Emblematico rispetto al clima di sfiducia in cui venne ad insediarsi la Corte dei conti, già all'epoca del Regno d'Italia, fu il discorso dell'allora Ministro delle Finanze Quintino Sella, che nel rivolgersi ai magistrati dell'istituendo organo di controllo contabile pronunciò le seguenti parole: «[è] vostro compito



generale incapacità di gestione delle risorse pubbliche da parte di siffatti apparati¹⁷⁶, e che finiscono così per trasfigurare la funzione del controllo, trasformandola da strumento di ausilio, supporto e riscontro in un più pervasivo mezzo di preclusione o codecisione.

Una volta depurato delle malcelate contaminazioni con (altre e diverse) funzioni, l'essenza del controllo dei conti andrebbe perciò rintracciata nell'esigenza, indefettibile, che essa operi sempre e unicamente nell'interesse di tutti (c.d. interesse pubblico) e a tutela del diritto oggettivo, in quanto, come ricordato dal Giudice delle leggi, «*esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti*»¹⁷⁷.

La Corte dei conti, nel ruolo che le è proprio in base alla Carta costituzionale e all'interpretazione resane dalla Consulta, funge nel nostro sistema da garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della correttezza delle gestioni sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità¹⁷⁸.

Gestioni che¹⁷⁹ debbono comunque rimanere fermamente ancorate ai ruoli dell'amministrazione – e non già migrare tra gli ulteriori carichi della magistratura – malgrado la P.A. sia stata investita, specie nel contesto degli ingenti e ambiziosi programmi per la ripresa economica, di compiti che paiono nettamente al di sopra delle sue possibilità¹⁸⁰.

Considerato lo stato dell'arte, ad oggi, resta incolmabile la discrasia esistente tra prassi applicativa e studi teorici, tra l'aspirazione tesa a valorizzare la funzione dei controlli in termini di composizione di interessi e le tendenze invalse tra i poteri che operano nel circuito democratico. Tra l'ambizione, non certo inedita, di catturare "avvoltoi" e, a discapito di quest'ultima, un sistema oggi in grado di irretire prevalentemente "moscerini".

il vegliare a che il Potere esecutivo non mai violi la legge [...]. A voi spetta quindi il tutelare la pubblica fortuna, il curare la osservanza della legge per parte di chi le debba maggiore riverenza, cioè del potere esecutivo, senza che abbia a menomare quella energia e prontezza di esecuzione che in alcuni momenti decide dell'avvenire di un paese».

¹⁷⁶ Così, E. D'ALTERIO, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 45.

¹⁷⁷ In proposito, tornano utili le parole della Corte costituzionale, allorché chiamata ad esprimersi sulla possibilità per la Corte dei conti di sollevare l'incidente di costituzionalità nel corso del procedimento di controllo preventivo su atti, con l'occasione dirimendo altresì la questione relativa alla intrinseca connotazione della funzione di controllo. In termini, *ex plurimis*, si v. le sentenze n. 226/1976, n. 384/1991 e n. 181/2015.

¹⁷⁸ Sono qui riproposte le parole della cit. C.cost., sentenza n. 29/95.

¹⁷⁹ Come rimarca C. PAGLIARIN, *I controlli della Corte dei conti*, cit., p. 80.

¹⁸⁰ Di questo avviso, *Ib.*