



EDITORIALE – 14 GIUGNO 2023

I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità

di Guido Rivosocchi

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova

I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità

di Guido Rivosecchi

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova

Sommario: 1. Divisione dei poteri, principio di legalità e controlli sull'impiego delle risorse. 2. La prevalenza, nell'ultimo decennio, dei controlli di legittimità-regolarità dei conti. 3. I controlli c.d. concomitanti estesi alle risorse del PNRR, la loro soppressione e l'eterogeneità dei fini. 4. *Segue:* il potenziamento del controllo sulla gestione sui fondi europei (e l'esigenza di armonizzarlo con i controlli di legittimità-regolarità dei conti). 5. Il preoccupante (e perdurante) ridimensionamento della responsabilità per danno erariale (e del reato di abuso d'ufficio). 6. Quali rimedi alla limitazione dei controlli della Corte dei conti sulle risorse finanziarie?

1. Divisione dei poteri, principio di legalità e controlli sull'impiego delle risorse

Tempi difficili per la Costituzione, lamenta Gustavo Zagrebelsky¹. In effetti, il sistema dei rapporti tra poteri, diritti e responsabilità è sottoposto a forti tensioni. Le fonti del diritto hanno smarrito la rigorosa dommatica che originariamente le connotava²; le teorie dell'interpretazione si rivelano meno salde e soprattutto incapaci di garantire la certezza del diritto; il rapporto tra diritti e doveri costituzionalmente previsto è sempre più difficile da mantenere³. Detto altrimenti: sembrano essere messi a dura prova gli equilibri costituzionali e gli stessi limiti del potere legittimo.

Come ha recentemente ricordato autorevole dottrina, «il fine fondamentale della separazione dei poteri» è volto a garantire «la regolarità del succedersi dei momenti della normazione, dell'attuazione e del controllo»⁴; controllo – ha aggiunto la giurisprudenza costituzionale – che, per salvaguardare i principi fondamentali, deve essere affidato ad organi «la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi»⁵.

¹ G. ZAGREBELSKY, *Tempi difficili per la Costituzione. Gli smarrimenti dei costituzionalisti*, Laterza, Bari-Roma, 2023, *passim*, spec. pp. 55 ss.

² Al punto che viene oggi ipotizzata una revisione dogmatica delle fonti in quanto “sistema”, muovendo dalla critica all'utilizzo dei “modelli”: cfr. R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, FrancoAngeli, Milano, 2021, *passim*, spec. pp. 9 ss., pp. 113 ss. e pp. 208 ss.

³ Su queste tendenze critiche da tempo in atto, cfr. M. LUCIANI, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi ad oggi*, in *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, a cura di L. Antonini, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 57 ss., spec. pp. 62 ss.

⁴ G. SILVESTRI, voce *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, I tematici, V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Giuffrè, Milano, 2023, p. 1131 (cors. ns.).

⁵ Sent. n. 29 del 1995, punto n. 11.1 del “Considerato in diritto”, in riferimento al controllo sulla gestione; tali principi sono stati poi estesi alle diverse funzioni di controllo della Corte dei conti dalla successiva giurisprudenza costituzionale: cfr., tra le tante, sentt. n. 267 del 2006; n. 179 del 2007; n. 60 del 2013; n. 39 e n. 40 del 2014; n. 89 del 2017; n. 18 del 2019; n. 184 del 2022.

Deve essere quindi guardato con particolare attenzione ogni tentativo di espungere i controlli *esterni* dalla fase di attuazione del principale atto di indirizzo politico «normativo»⁶ oggi vigente in Italia: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR). Si tratta di un Piano di sostegno e rilancio dell'economia nazionale senza precedenti che include azioni specifiche sino al 2026, ma che persegue una trasformazione sociale ed economica di lungo periodo (sino al 2050), inserendosi nei programmi del c.d. *New Green Deal* europeo. Esso è pertanto capace di proiettare i suoi effetti – come si è già potuto sperimentare – oltre la durata dei Governi e dei Parlamenti. Pur non essendo stato legiferato, in quanto la legge di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021 sulla *governance* del Piano *non* può estendersi *per relationem* ai suoi contenuti sostanziali⁷, è indubbio il carattere *vincolante* del PNRR e la sua idoneità a orientare l'azione di Governo e Parlamento – nei contenuti e nelle procedure – verso la realizzazione di determinati obiettivi e secondo una predefinita tempistica nell'impiego delle risorse⁸. Il Piano, quindi, costituisce *anche* atto di *indirizzo finanziario*, adottato secondo procedimenti euro-nazionali da tempo sperimentati⁹ che non da oggi connotano la costruzione europea¹⁰.

Deve essere però precisato che l'erogazione e la distribuzione delle risorse del PNRR è incentrata su sistemi c.d. *performance based* che seguono metodologie diverse da quelle degli strumenti tradizionali di finanziamento previsti dal diritto dell'Unione europea, a partire dai fondi di coesione. Questi ultimi, infatti, sono finalizzati a erogare risorse *direttamente* in favore di Regioni ed enti pubblici (e – in caso di fondi c.d. diretti – anche di persone fisiche) in esecuzione del bilancio dell'Unione seguendo procedimenti di «*attuazione finanziaria*» basati sulla «*rendicontazione della spesa*». All'opposto, il PNRR non prevede alcuna rendicontazione puntuale delle spese in quanto i fondi vengono erogati dalla Commissione europea *esclusivamente* in favore degli Stati membri in relazione all'*effettivo* conseguimento degli obiettivi, secondo un predeterminato cronoprogramma. Da ciò discende l'esigenza, imposta dal diritto dell'Unione, di adottare sistemi di monitoraggio e *verifica* dell'impiego delle risorse, anche in corso d'opera, in relazione a

⁶ Riprendendo in chiave euro-nazionale le note categorie del diritto costituzionale: cfr., per tutti, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 28 ss.; T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 136 ss.

⁷ In questo senso, invece, F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021, pp. 87 ss.

⁸ Che la capacità di orientamento degli atti di programmazione dipenda dal sistema di pianificazione nel suo complesso e non già alla forma *legislativa* degli atti stessi era già acutamente osservato da G. GUARINO, *Programmazione economica ed imprese pubbliche: aspetti giuridici*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Seconda serie, Giuffrè, Milano, 1970, p. 279. In senso sostanzialmente analogo, in riferimento al PNRR, cfr. M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il corriere giuridico*, n. 8-9, 2021, pp. 1029 ss.

⁹ Per le radici storiche del modello, cfr. G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, pp. 43 ss.

¹⁰ Cfr., da ultimo, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it – paper*, 15 febbraio 2023, pp. 7 ss.

quanto effettivamente realizzato e agli obiettivi conseguiti quale condizione per continuare a fruire delle risorse stesse.

Quanto detto chiama immediatamente in causa il sistema dei controlli sull'impiego delle risorse e la loro idoneità a costituire adeguato presidio di legalità finanziaria sia dal punto di vista del diritto euro-unitario, rivolto a garantire l'impiego efficiente delle risorse e la tutela degli interessi dell'Unione¹¹, sia dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale.

Tale prospettiva, già insita nei principi costituzionali a partire dall'art. 100 Cost., che affida alla Corte dei conti i controlli sull'utilizzo delle risorse, è stata ulteriormente rafforzata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio e, in particolare, dal suo art. 5, comma 1, lett. a), che, rinviando all'apposita legge rinforzata (legge n. 243 del 2012), prescrive che gli «*andamenti di finanza pubblica*» del «*complesso delle pubbliche amministrazioni*» siano soggetti a «*verifiche, preventive e consuntive*» per tutto il ciclo di bilancio.

Da tali precetti di rango costituzionale segue che: a) il complesso dei fondi che compongono la provvista finanziaria della Repubblica *deve* essere sottoposto a controllo; b) le risorse in parola non possono non includere quelle di derivazione europea che, una volta entrate nel bilancio dello Stato, non sono in alcun modo distinte da quelle nazionali; c) le funzioni di controllo rivolte ad assicurare il rispetto delle regole sulla trasparenza delle decisioni e il corretto impiego delle risorse appartengono a pieno titolo al sistema delle garanzie dell'ordine costituzionale, trovando originario fondamento nell'art. 100 Cost. e ulteriore sviluppo nella legge costituzionale n. 1 del 2012¹²; d) il nucleo essenziale dei controlli e la struttura dei saldi di finanza pubblica – che costituiscono l'oggetto principale del sindacato della Corte dei conti sui bilanci – sono affidati ad una fonte rinforzata (la legge approvata a maggioranza assoluta delle Camere *ex* art. 81, sesto comma, Cost.) al fine di meglio presidiare il principio di legalità finanziaria.

Si deve poi aggiungere che, proprio al fine di garantire adeguate verifiche sull'*andamento* delle finanze pubbliche, necessariamente mutevole nel tempo anche in relazione al «*ciclo economico*» (art. 81, primo comma, Cost.), la Costituzione riserva in via esclusiva al legislatore statale la determinazione delle regole di «*armonizzazione dei bilanci*» (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.) quale indefettibile presupposto per assicurare i *controlli* attraverso la raffrontabilità dei conti, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale¹³.

¹¹ Cfr. Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

¹² Al riguardo, cfr., ad esempio, M. RISTUCCIA, *La Corte dei conti quale strumento di governance*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4, 2011, p. 44; G. D'AURIA, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del "pareggio di bilancio" (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti)*, in *Foro it.*, III, 2012, pp. 55 ss.; U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, spec. pp. 10 ss.

¹³ Cfr., tra le tante, sentt. n. 390 del 2004; n. 417 del 2005; n. 156 e n. 326 del 2010; n. 188 del 2015; n. 184 del 2016; n. 10, n. 184 e n. 188 del 2016; n. 169 del 2017.

Tanto premesso, il punto è comprendere a *chi* debbano essere affidati i suddetti controlli. Al riguardo, la Costituzione delinea un “doppio circuito”: da un lato, il controllo *politico-democratico* affidato alle Assemblee elettive mediante le leggi di approvazione dei bilanci e dei rendiconti (art. 81, quarto comma, Cost.)¹⁴, che consentono all’amministrazione la legittima iscrizione in bilancio delle entrate e delle spese¹⁵; dall’altro lato, i controlli di legittimità-regolarità sull’impiego delle risorse affidati alla Corte dei conti quale organo indipendente ed imparziale, posto a presidio della legalità finanziaria¹⁶.

Con riguardo a quest’ultimo sistema dei controlli, che rileva in questa sede, il “modello” costituzionale delineato dall’art. 100 Cost. si caratterizza per una certa duttilità in quanto sostanzialmente “aperto” alle scelte di attuazione del legislatore in favore ora dei controlli preventivi di legittimità, ora dei controlli successivi sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti che compongono la finanza pubblica allargata, ora di ulteriori controlli che il legislatore intenda istituire purché dotati di autonomo rilievo costituzionale¹⁷.

L’elasticità del quadro costituzionale di riferimento ha consentito un significativo irrobustimento dei controlli sulla finanza pubblica di fronte al susseguirsi delle crisi degli ultimi dieci anni – economica, pandemica, bellico-energetica – poiché essi rispondono ai sopra richiamati interessi costituzionalmente rilevanti.

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente distinto i controlli sulla finanza pubblica affidati all’amministrazione statale (Ministero dell’Interno o Ministero dell’economia) da quelli intestati alla Corte dei conti, riconoscendo la conformità a Costituzione di questi ultimi in quanto affidati al garante neutrale – in posizione di terzietà quale organo di natura magistratuale – della corretta esecuzione del bilancio e delle leggi di spesa. Tale attività si esplica in un sindacato tecnico-giuridico di cui è espressione la funzione di controllo che trova fondamento nell’art. 100 Cost.¹⁸.

¹⁴ Per un recente approfondimento, cfr. G. RIVOSECCI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2020, pp. 1 ss., spec. pp. 5 ss.

¹⁵ Sulla c.d. funzione autorizzativa del bilancio, si vedano le pregnanti considerazioni di A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 207 ss. e 523 ss. Cfr. anche P. DE IOANNA - C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia. Una riflessione su istituzioni e procedure*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 147, che definiscono la funzione autorizzativa del bilancio quale «proiezione finanziaria del principio di legalità».

¹⁶ Su tale “duplice circuito” dei controlli, cfr. sentt. C. cost. n. 121 del 1966 e n. 184 del 2022 che hanno precisato la distinzione tra il controllo *politico* delle Assemblee elettive che si esprime nella legge di approvazione dei bilanci e dei rendiconti e il *controllo di legittimità-regolarità* dei conti affidato alla Corte dei conti nella forma di giudizio di parificazione del rendiconto inteso quale «funzione di controllo/garanzia [...] in vista dell’obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e [...] ai principi della legalità costituzionale» i cui esiti non sono aggredibili neppure mediante il conflitto di attribuzione proprio perché trattasi di controlli posti su piani ontologicamente distinti (sent. n. 184 del 2022, spec. punto n. 5.2 del “Considerato in diritto”).

¹⁷ Cfr., *ex plurimis*, sentt. C. cost. n. 29 del 1995, spec. punto n. 9.1 del “Considerato in diritto”; n. 267 del 2006; n. 179 del 2007; n. 39 del 2014, punto n. 3 del “Considerato in diritto”.

¹⁸ Per tale distinzione tra i controlli affidati all’amministrazione e i controlli affidati alla Corte dei conti cfr., tra le tante, sentt. n. 219 del 2013, punto n. 16.5 del “Considerato in diritto”; n. 39 del 2014, punto n. 7.3 del “Considerato in diritto”.

Si tratta di principi di diritto costantemente ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale in quanto rivolti a preservare la divisione dei poteri, gli equilibri costituzionali e la «*legalità costituzionale in tema di finanza pubblica*»¹⁹.

2. La prevalenza, nell'ultimo decennio, dei controlli di legittimità-regolarità dei conti

In questo quadro di riferimento, si sono susseguite diverse “stagioni” dei controlli sulla finanza pubblica. Il legislatore ha privilegiato ora controlli preventivi di legittimità, strumenti “classici” a disposizione della Corte dei conti che si esplicano nell'apposizione del visto; ora controlli c.d. concomitanti, collocati “a ridosso” delle funzioni di amministrazione attiva, originariamente caratterizzati dalla presenza di un delegato del Ministro e del Presidente della Corte dei conti nei collegi sindacali degli enti sottoposti a vigilanza e successivamente previsti, sia pure in altra forma, per consentire l'accertamento di irregolarità gestionali o deviazioni dagli obiettivi normativamente previsti. Basti pensare ai controlli preventivi di legittimità di cui all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, ai controlli c.d. concomitanti, previsti dall'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009 e, più di recente, dall'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 (c.d. decreto “semplificazioni”) sull'impiego dei fondi derivanti dal PNRR funzionali ad «*accelerare gli interventi di sostegno dell'economia nazionale*»; controlli che consentono alla Corte dei conti, in caso di accertate irregolarità gestionali o di deviazioni da obiettivi nella realizzazione di piani e programmi, di segnalare al Governo e alle competenti Commissioni parlamentari l'esigenza di adottare misure correttive²⁰.

Negli ultimi dieci anni, a far data dal decreto-legge n. 174 del 2012, a seguito della crisi economico-finanziaria e della costituzionalizzazione del precetto dell'equilibrio, sono stati privilegiati dal legislatore i controlli di legittimità-regolarità dei conti rivolti a prevenire squilibri di bilancio e ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

In questa stessa prospettiva, il decreto legislativo n. 174 del 2016 (c.d. Codice di giustizia contabile), la giurisprudenza costituzionale²¹ e quella di legittimità²² hanno valorizzato l'elemento oggettivo della natura pubblica delle risorse, idoneo a fornire un'interpretazione sistematica delle pur costituzionalmente distinte funzioni affidate alla Corte dei conti. Da un lato, nella natura pubblica delle risorse trovano

¹⁹ L'espressione virgolettata è tratta dalla sent. C. cost. n. 184 del 2022, punto 5.2 del “Considerato in diritto”. Negli stessi termini, l'interesse alla «*legalità costituzionale-finanziaria*» è precedentemente richiamato dalle sentt. n. 60 del 2013, punto 4.2 del “Considerato in diritto”; n. 39 del 2014, punto 6.3.4.3.2 del “Considerato in diritto”; n. 157 del 2020, punto 2 del “Considerato in diritto”. In dottrina, per l'utilizzo della stessa espressione, cfr. G. RIVOCCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2019, pp. 28 ss.; 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. 46 e pp. 57 ss.

²⁰ V. *infra*, par. 3.

²¹ Cfr. sentt. n. 60 del 2013, n. 39 e n. 40 del 2014; n. 18 del 2019.

²² Cfr., ad esempio, Cass., Sez. Un., ord. 13 marzo 2014 n. 5805; conformemente Cass., Sez. Un., sent. 8 novembre 2016, n. 22645.

fondamento i giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, sempre più incentrata sull'elemento oggettivo su cui incide la condotta produttiva del danno erariale; dall'altro lato, la stessa natura pubblica delle risorse giustifica l'estensione dei controlli per evitare un uso distorto o illegittimo delle risorse stesse e per migliorarne l'impiego.

I richiamati orientamenti del legislatore e della giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte dei conti e della Corte di cassazione suggeriscono di adottare un criterio ermeneutico volto ad assicurare un'interpretazione unificante del sistema dei controlli esterni sulla finanza territoriale a presidio dell'effettività del «*diritto del bilancio*»²³, inteso quale insieme di fonti costituzionali, rinforzate e di leggi ordinarie volte a preservare gli equilibri finanziari e la sana gestione. In questa prospettiva, il sistema sinergico dei controlli sulla finanza pubblica affidati alla Corte dei conti assicura la tutela del bilancio come «*bene pubblico*», in grado di «*sintetizzare e rendere certe le scelte*» allocative²⁴, e, quindi, di verificare come sono state utilizzate le risorse rispetto ai programmi e agli impegni assunti dai governanti di fronte al corpo elettorale, così concorrendo a garantire il principio democratico e la responsabilità politica²⁵.

Le riforme degli ultimi dieci anni hanno previsto controlli sulle finanze pubbliche rivolti a prevenire squilibri finanziari e a «*evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio*»²⁶; controlli che non sono riconducibili al paradigma del controllo-referto, in quanto svolti non già nell'esclusivo interesse degli enti controllati in funzione di stimolo all'autocorrezione, bensì di quello più comprensivo della legalità costituzionale-finanziaria e della tutela di interessi finanziari *adespoti*, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale²⁷, o, se si preferisce, di interessi «*relativamente soggettivi*»²⁸.

Si tratta di controlli di legittimità-regularità che sono caratterizzati da procedimenti a struttura binaria e ad esito dicotomico e si concludono con la verifica del rispetto o meno del parametro normativo, traducendosi nell'accertamento della corrispondenza di determinati fatti giuridico-contabili al parametro

²³ Sent. C. cost. n. 184 del 2022, punto n. 5.2 del “Considerato in diritto”.

²⁴ Le espressioni virgolettate sono tratte da sent. C. cost. n. 184 del 2016, punto 3 del “Considerato in diritto”.

²⁵ Cfr. sentt. C. cost. n. 18 del 2019; n. 235 e n. 246 del 2021.

²⁶ Per riprendere le spesso trascurate parole della sent. C. cost. n. 60 del 2013, punto n. 4.2 del “Considerato in diritto”.

²⁷ Cfr. sentt. n. 196 del 2018; n. 18 del 2019, punto n. 3 del “Considerato in diritto”; n. 157 del 2020; n. 253 del 2022, punto n. 3.2 del “Considerato in diritto”.

²⁸ Riprendendo le categorie di Mario Nigro che ben si attagliano alla cura dei beni della vita affidati al giudice del bilancio in relazione al plesso complessivo delle funzioni ad esso attribuite: cfr. M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, n. 1, 1987, pp. 7 ss.; nonché ID., *Giustizia amministrativa*, II Ed., il Mulino, Bologna, 1979, pp. 151 ss. Nella stessa prospettiva, si vedano le significative considerazioni di S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Quaderni della Riv. Corte conti*, Atti del Convegno “Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni. 1862-2022. 160 anni dall'istituzione”, Torino, 11-12 ottobre 2022, Quaderno n. 2, 2022, pp. 135 ss., il quale evoca il «mutamento genetico degli interessi diffusi» e la «loro aggiornata collocazione tra gli interessi “relativamente soggettivi”», richiamandosi anche a M.S. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del Convegno, Pavia, 11-12 giugno 1974, Cedam, Padova, 1976, pp. 23 ss. In analoga prospettiva, nella giurisprudenza costituzionale, tra le tante, sentt. n. 39 e n. 40 del 2014; n. 89 del 2017.

stesso di volta in volta individuato dal legislatore: il rispetto del patto di stabilità interno; il rispetto dell'equilibrio di bilancio come normativamente declinato per lo Stato e per le autonomie territoriali; l'accertamento dello stato di dissesto dell'ente locale. In senso non dissimile, il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali ha lo scopo di accertare la conformità della gestione finanziaria della Regione ai parametri normativi, traducendosi nell'atto di «*ammettere o escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio*»²⁹. Tali controlli, quindi, si pongono in prospettiva non più statica, come accadeva per il tradizionale controllo di legalità-regolarità, bensì dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure correttive.

In estrema sintesi, il decreto-legge n. 174 del 2012 affianca ai controlli esterni già attribuiti alla Corte dei conti ulteriori controlli sui vertici politici delle amministrazioni locali³⁰, nonché su quelli delle amministrazioni regionali³¹, introducendo, tra l'altro, il sopra richiamato giudizio di parificazione sui bilanci delle Regioni a statuto ordinario (già previsto per le autonomie speciali)³², e prevedendo specifici controlli anche sui gruppi consiliari regionali³³. Questi ultimi sono stati sottoposti all'obbligo di redigere rendiconti di esercizio per assicurare la corretta rilevazione di fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità; tali rendiconti vengono sottoposti ai controlli della competente Sezione regionale della Corte dei conti, dal cui esito negativo discende l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate.

L'accertamento effettuato nell'esercizio di tali controlli, che si esplicano in un sindacato di legittimità-regolarità dei bilanci affidato alla Corte dei conti, «*“fa stato” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione*»³⁴. Ne consegue che tali pronunce producono un accertamento definitivo e, conseguentemente, un effetto conformativo *diretto* nei confronti dell'autonomia locale e *indiretto* nei confronti delle Regioni. Queste ultime possono aderire all'esito del giudizio di parifica e approvare una legge di rendiconto che definisca i saldi già validati dalla Sezione regionale oppure discostarsene esponendo però, in questo secondo caso, la legislazione regionale a censure di incostituzionalità³⁵. Da ciò segue che i controlli di legittimità-regolarità dei conti si

²⁹ Sent. C. cost. n. 89 del 2017, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

³⁰ Cfr. art. 6 del decreto-legge n. 174 del 2012.

³¹ Cfr. art. 1, commi 2, 3, 4, 6 e 7, del decreto-legge n. 174 del 2012.

³² Cfr. art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174 del 2012.

³³ Cfr. art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge n. 174 del 2012. Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI, *Il finanziamento dei gruppi consiliari, ovvero: dell'irresistibile pubblicizzazione del Giano bifronte*, in *Il finanziamento della politica*, a cura di G. Tarli Barbieri e F. Biondi, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2016, pp. 332 ss.

³⁴ Sent. C. cost. n. 18 del 2019, punto n. 3 del “Considerato in diritto”.

³⁵ Sent. C. cost. n. 184 del 2022, punto n. 5.2 del “Considerato in diritto”.

collocano al di fuori del paradigma dei controlli c.d. collaborativi che sono invece rivolti a fornire indirizzi per stimolare processi autocorrettivi delle amministrazioni destinatarie³⁶.

3. I controlli c.d. concomitanti estesi alle risorse del PNRR, la loro soppressione e l'eterogenesi dei fini

La fase più recente nella ridefinizione del sistema dei controlli sulle finanze pubbliche è caratterizzata dall'esigenza di garantire il controllo sull'impiego delle risorse del PNRR.

Al fine di assicurare che gli obiettivi del Piano siano effettivamente conseguiti nei tempi previsti, il legislatore ha predisposto un sistema di monitoraggio e rendicontazione dell'avanzamento dei progetti di investimento, distinguendo obiettivi intermedi e finali e individuando il relativo impiego delle risorse: ciò che costituisce condizione per l'effettiva erogazione dei fondi da parte dell'Unione europea.

A tali fini sono state istituite apposite strutture di monitoraggio del PNRR presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche mediante l'istituzione di unità di *audit*, al fine di assicurare le verifiche a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e della sana gestione, nonché l'adozione delle eventuali azioni correttive. Il punto pare di particolare rilievo per inquadrare il ruolo della Corte dei conti nella fase di controllo e vigilanza; ruolo che – è bene ricordare – è costituzionalmente distinto da quello degli organi ministeriali. Se – come si accennava – la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i controlli finanziari sugli enti sub-statali affidati al Ministero dell'interno o al Ministero dell'economia e ha invece riconosciuto la conformità a Costituzione dei controlli affidati alla Corte dei conti in quanto organo terzo di natura magistratuale³⁷, occorrerebbe anzitutto tenere ben distinti i controlli affidati alla Corte dei conti da quelli intestati alla Ragioneria generale dello Stato con funzioni di *audit* del PNRR. A tale conclusione si dovrebbe giungere sia per evitare inutili duplicazioni e aggravamenti procedurali che non risponderebbero a quelle esigenze di celerità nell'impiego delle risorse postulate dal diritto dell'Unione europea, sia perché soltanto i controlli affidati alla Corte dei conti hanno esplicito fondamento costituzionale, mentre gli altri sono stati previsti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione³⁸.

Quanto agli orientamenti del legislatore sui controlli relativi al PNRR possono essere individuate due direttrici: da un lato, il rafforzamento dei controlli c.d. concomitanti e, dall'altro lato, l'estensione, in via

³⁶ Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2021, pp. 143 ss., spec. pp. 171 ss.; M. CECCHETTI, *Il "sistema" dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome nella dialettica tra collaborazione interistituzionale ed effetti cogenti e conformativi sull'autonomia degli enti controllati*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2022, pp. 93 ss.

³⁷ Cfr. *supra*, par. 1, nota n. 18, cui *adde* sentt. n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007.

³⁸ Cfr. art. 7 del decreto-legge n. 77 del 2021.

generale, del controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche in ordine all'impiego delle risorse di derivazione europea.

Sotto il primo profilo, l'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 ha perseguito il rilancio dei controlli concomitanti *«per accelerare gli interventi di sostegno dell'economia nazionale»*, con rinvio all'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009 che già affida alla Corte dei conti, *«ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi stabiliti da norme, nazionali o comunitarie»* o *«ritardi nella realizzazione di piani e programmi»*, il compito di individuarne, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e di darne comunicazione al Ministro competente che può adottare misure correttive o attivare misure di blocco della spesa.

Si tratta di strumento controverso che, non a caso, non aveva trovato attuazione nella fase successiva alla sua entrata in vigore, a far data dal 2009, perché non sembrava in linea con la tendenza a ridurre i controlli preventivi e a rafforzare, invece, quelli successivi sulla sana gestione. Inoltre, esso replicava il controllo già affidato alla Corte dei conti dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 che, per quanto successivo, può svolgersi *«anche in corso di esercizio [...] sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche»*³⁹.

Anche la “nuova” versione del controllo concomitante, introdotta nel 2020, non è esente da critiche. Al riguardo, per un verso la disciplina sembra replicare i controlli-referto sulla copertura finanziaria, attivabili *«anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari»*, sia pure estendendoli alle *«gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione dei contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili»*⁴⁰. Per altro verso, rispetto alla versione originaria del controllo concomitante, la norma in parola accentua, con riguardo ai *«principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale»*, la funzione di *«accertamento»*⁴¹ che, invece, connota i controlli di legittimità-regolarità ad effetto impeditivo.

Occorre poi osservare che la seconda proposizione del comma 1 dell'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 viene *impropriamente* a collegare l'accertamento delle irregolarità gestionali o dei ritardi nell'erogazione dei contributi alla responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 sul pubblico impiego⁴². Da questo punto di vista, la norma in esame non chiarisce il ruolo affidato alla Corte dei conti nell'accertamento della responsabilità in parola che non è connessa a parametri normativi certi ed inequivoci – come quelli posti a fondamento dei controlli esterni sui bilanci – bensì a

³⁹ Al riguardo, si vedano le considerazioni critiche di G. D'AURIA, *La “nuova” Corte dei conti*, in www.astrid.eu, 2009.

⁴⁰ Art. 22, comma 1, del decreto-legge n. 76 del 2020.

⁴¹ Mentre l'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009, dispone che *«La Corte dei conti [...] può effettuare controlli su gestioni pubbliche in corso di svolgimento»*, l'art. 22, comma 1, del decreto-legge n. 76 del 2020 qualifica l'esito del controllo concomitante quale *«eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione dei contributi»*.

⁴² Si prevede, infatti, la trasmissione dell'eventuale accertamento all'amministrazione competente *«ai fini della responsabilità dirigenziale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»*.

programmi e piani di valutazione degli obiettivi delle amministrazioni rispetto ai quali si attivano processi di valutazione dei risultati affidati anche ai controlli interni. Inoltre, la responsabilità dirigenziale, che può arrivare a determinare la revoca o l'esclusione del rinnovo dello stesso incarico, segue una specifica disciplina – peraltro distinta da quella relativa ai controlli sulla gestione finanziaria – e pone specifiche esigenze di tutela rimesse alla giurisdizione del giudice amministrativo e soprattutto di quello ordinario nella fase successiva alla privatizzazione del pubblico impiego, rispetto ai quali la norma sul controllo concomitante non chiarisce la funzione di accertamento della Corte dei conti. Ne consegue che il “nuovo” controllo concomitante sembra individuare quali destinatari più i singoli soggetti responsabili dell'impiego delle risorse che la gestione finanziaria complessiva delle amministrazioni pubbliche, pur non potendo costituire – è bene sottolinearlo – il presupposto per giudizi di responsabilità amministrativo-contabile perché attiva, appunto, soltanto il circuito della responsabilità dirigenziale.

In definitiva, stando al tenore letterale dell'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020, il “nuovo” controllo concomitante costituisce un ibrido tra il controllo-referto sulla sana gestione e il controllo-accertamento sulla regolarità amministrativo-contabile.

Non è stato poi chiarito sino a che punto la disciplina integrale dell'organizzazione e del coordinamento degli uffici della Corte dei conti a cui affidare i controlli concomitanti, costituendo parte integrante della disciplina funzionale dei controlli stessi, possa essere riservata alla potestà regolamentare di autorganizzazione del Consiglio di Presidenza come dispone il comma 2 dell'art. 22 dello stesso decreto-legge n. 76 del 2020. Infatti, così interpretata, si tratterebbe di materia che parrebbe riconducibile alle riserve di legge previste dalla Costituzione in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici giudiziari. Queste ultime, a partire da quelle previste dagli artt. 101 e 108 Cost., non dovrebbero essere interpretate nel senso meramente organizzatorio, essendo invece rivolte, con principi di portata generale, ad assicurare le garanzie di indipendenza interna di ogni organo magistratuale⁴³.

Quanto sin qui detto discende dall'analisi del tenore letterale della disciplina sui nuovi controlli concomitanti. Se si guarda, invece, alla sua attuazione, alle prassi applicative e agli orientamenti assunti dalla giurisprudenza della Corte dei conti, il diritto “vivente” dei controlli concomitanti si rivela assai differente rispetto quanto si poteva desumere “a prima lettura” dalle norme in parola. Infatti, lungi dal causare impedimenti, tali controlli hanno finito per collocarsi nell'alveo dei controlli c.d. collaborativi,

⁴³ Al riguardo, in linea generale, cfr. F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, a cura di B. Caravita, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 44 ss.; N. ZANON - F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, V Ed., Zanichelli, Bologna, 2019, p. 171; nonché, in specifico riferimento alla Corte dei conti, G. SCACCIA, *La Corte dei conti e il controllo contabile delle amministrazioni pubbliche. Note a prima lettura alla delibera 1/2018 delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2019, pp. 60 ss., il quale, ponendosi criticamente rispetto ad analoghi orientamenti, sottolinea i limiti di sistema alla potestà regolamentare di autorganizzazione della Corte dei conti quale «cifra della garanzia apprestata dall'art. 108 Cost.».

volti, cioè, a rimettere alle stesse amministrazioni destinatarie l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità e le disfunzioni segnalate.

Tali impressioni sono ampiamente corroborate dall'analisi delle delibere adottate dal Collegio del controllo concomitante istituito presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato⁴⁴. Il Collegio, sia in sede di programmazione generale del controllo, sia nelle singole delibere adottate, ha sistematicamente interpretato i controlli concomitanti sulle amministrazioni pubbliche quali declinazioni del controllo sulla gestione e dei controlli sull'esecuzione del bilancio, saldamente ancorato ai parametri della corretta gestione finanziaria (art. 100 Cost.), del buon andamento (art. 97 Cost.) e dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa⁴⁵.

Anche i “nuovi” controlli concomitanti si sono quindi collocati nel solco delle disposizioni generali del controllo sulla gestione finanziaria, già previsti dalla legge n. 20 del 1994, rivolti a formulare indirizzi, suggerimenti e buone pratiche, con il vantaggio – proprio perché collocati “a ridosso” della gestione amministrativa – di poter immediatamente interrompere prassi distorte e inefficienti. Nella prima delibera di programmazione, ad esempio, il controllo concomitante viene qualificato come attività *«che affianca, passo dopo passo, l'azione amministrativa nei singoli segmenti di attuazione delle diverse misure ed interventi voluti dal legislatore e bisognosi di trovare, per essere efficaci, corretta e tempestiva attuazione presso i destinatari»*⁴⁶.

L'analisi delle delibere adottate consente di ricondurre il controllo concomitante a un'attività prevalentemente di natura refertuale-collaborativa che, senza determinare effetti impeditivi o sanzionatori⁴⁷, è invece rivolta a responsabilizzare il decisore politico-amministrativo, agevolare processi di autocorrezione e attivare circuiti virtuosi nell'impiego delle risorse finanziarie per favorire la realizzazione degli investimenti e il conseguimento degli obiettivi previsti dal PNRR.

In definitiva, l'esame delle delibere depositate dal Collegio del controllo concomitante sulla realizzazione dei progetti finanziati con fondi PNRR restituisce l'immagine di una Corte dei conti impegnata a monitorare ed accompagnare la realizzazione dei progetti funzionali al conseguimento degli obiettivi del

⁴⁴ Cfr. Corte dei conti – Consiglio di Presidenza, deliberazione n. 272 del 10 novembre 2021, recante l'adozione del “Regolamento concernente il Collegio del controllo concomitante”.

⁴⁵ Nel quadro di riferimento tracciato dalla deliberazione adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo n. 29/2009/CONTR recante “Aspetti applicativi dell'art. 11, commi 2 e 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15, per quanto riguarda il controllo sulle Amministrazioni statali”.

⁴⁶ Così, Corte dei conti – Collegio del controllo concomitante istituito presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2022*, delib. n. 1/2022, p. 4.

⁴⁷ Si segnala che, stando banca dati della Corte dei conti, delle 49 delibere adottate dal Collegio del controllo concomitante una soltanto risulta trasmessa all'amministrazione per l'adozione delle conseguenti misure in ordine alla responsabilità dirigenziale.

Piano, nonché a segnalare in corso d'opera alle amministrazioni destinatarie eventuali disfunzioni nell'impiego delle risorse al fine di stimolare l'adozione delle necessarie misure correttive⁴⁸.

Contrariamente a quanto si poteva pensare all'indomani della sua introduzione, tra l'altro non gradita alla stessa Corte dei conti, il “nuovo” controllo concomitante, nonostante il legislatore abbia erroneamente posto a parametro le norme sulla responsabilità dirigenziale, è stato correttamente ricondotto, in via sistematica, all'art. 100 Cost. in ordine ai controlli sull'esecuzione del bilancio.

Sorprende, quindi, la scelta del Governo di sopprimere tale controllo⁴⁹, poiché esso, introdotto proprio in relazione ai piani e ai programmi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale, ben sembra rispondere a quelle esigenze di verifica sulla gestione del bilancio affermate dal diritto dell'Unione europea in ordine alla realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR. Infatti, tale procedimento, per espressa previsione normativa euro-unitaria, esige un costante monitoraggio sulla verifica dei risultati secondo il cronoprogramma concordato quale condizione per l'effettivo pagamento delle “rate” destinate alla Repubblica italiana⁵⁰. Detto altrimenti: lungi dal costituire fattore di impedimento nel conseguimento degli obiettivi, il controllo concomitante, come interpretato dalla Corte dei conti, si è rivelato strumento di ausilio collaborativo rivolto a stimolare in corso di esercizio la responsabilità del decisore politico-amministrativo in ordine ai risultati conseguiti nell'impiego delle risorse.

Inoltre, tale controllo non può costituire il presupposto del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile – come spesso erroneamente osservato nel dibattito politico e nella *vulgata* giornalistica di questi giorni – e, invece, si collega in via sistematica alle fattispecie di *maladministration* normativamente

⁴⁸ Cfr., ad esempio, Corte dei conti – Collegio del controllo concomitante istituito presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 19/2023/CCC, avente ad oggetto un programma di interventi di «rimboschimento urbano e tutela del verde», ascrivibile a una determinata missione del PNRR, con la quale vengono indicati i ritardi nell'attuazione e nell'impiego delle risorse e vengono forniti criteri nell'interpretazione dei *target* da conseguire al richiedente Ministero dell'ambiente e alle 14 Città metropolitane individuate come “soggetti attuatori” rispetto alle modalità e alla tempistica prevista dai bandi, distinguendo i «progetti in essere» e i «progetti nuovi» rispetto agli obiettivi da conseguire, assicurando, così, la vigilanza sui “soggetti attuatori” in ordine allo stato di avanzamento dei progetti; deliberazione n. 20/2023/CCC, avente ad oggetto un programma di investimenti inerente a «importanti progetti di comune interesse europeo», ascrivibile alla missione del PNRR «Istruzione, formazione, ricerca», con la quale vengono formulati rilievi nei confronti del Ministero delle imprese e del *Made in Italy* in ordine al rispetto del cronoprogramma; deliberazione n. 22/2023/CCC, relativa alle modifiche del cronoprogramma procedurale dei progetti del Ministero della salute, con la quale il Collegio ha accertato l'intervenuta adozione di misure auto-correttive da parte del Ministero stesso rispetto alla precedente deliberazione n. 12/2023.

⁴⁹ Il riferimento è all'emendamento all'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020, approvato dalla Camera dei deputati in data 6 giugno 2023, in sede di conversione del decreto-legge n. 44 del 2023 (A.C. n. 1114-A, p. 28), a seguito dell'apposizione della questione di fiducia, che, inserendo il comma 12-*quinquies*, lett. b), all'art. 12 del provvedimento al momento in cui si scrive all'esame del Senato, *esclude* il controllo concomitante per gli interventi «previsti o finanziati dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, o dal Piano Nazionale per gli investimenti complementari, di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101» (cfr. A.C., Resoconto stenografico della seduta n. 114 del 6 giugno 2023, pp. 21 ss.).

⁵⁰ Cfr., ad esempio, Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti – Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, 17 settembre 2020, COM (2020) 575 final, pp. 12 s.



individuare e rivolte ad assicurare il corretto impiego delle risorse in sinergia con l'attività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione al fine di prevenire (e non già reprimere) i fenomeni corruttivi⁵¹.

Non deve essere poi trascurato che l'emendamento approvato in questi giorni che esclude le risorse del PNRR e del Piano nazionale complementare (PNC) dal controllo concomitante potrebbe determinare una vera e propria eterogeneità dei fini. Dalla fase dell'emergenza pandemica la legislazione nazionale è rivolta a bilanciare l'esigenza di contemperare le garanzie di legalità dell'agire amministrativo con le esigenze di snellimento, semplificazione e celerità dei procedimenti. Tale direttrice ha assunto rinnovato rilievo in relazione all'impiego delle risorse e alla realizzazione dei progetti previsti dal PNRR. In questa prospettiva, non pochi si sono pronunciati in favore dell'estensione dei controlli preventivi o dei controlli concomitanti affidati alla Corte dei conti quale possibile strumento per la riduzione dei controlli successivi. È ragionevole ritenere che il controllo concomitante, assicurando il coinvolgimento della Corte dei conti "in prossimità" della gestione amministrativa, in caso di conseguimento del vaglio preventivo possa produrre l'effetto di depotenziare i controlli successivi. Quindi, ancorché non espressamente previsto dalle norme, il controllo "in corso d'opera" della magistratura contabile potrebbe tradursi in una sorta di "visto" idoneo a rendere meno incisivi i controlli successivi. All'opposto, la scelta di escludere le risorse PNRR dal controllo concomitante potrebbe giustificare il rafforzamento dei controlli successivi di legittimità-regolarità dei conti sull'esecuzione del bilancio; controlli che, come si è detto⁵², si esplicano in un sindacato tecnico-giuridico ben più incisivo e capace, nei casi previsti dalla legge, di determinare effetti impeditivi e di "blocco" della spesa: esattamente ciò che l'intervento del Governo intende evitare. Infine, il richiamo ai principi costituzionali e a quelli del diritto dell'Unione europea conferma la problematicità della limitazione dei controlli sulle risorse di derivazione europea, sia perché lo statuto giuridico di queste ultime non è in alcun modo differenziato da quelle nazionali, sia perché lo stesso diritto euro-unitario pone specifiche esigenze di tutela degli interessi finanziari. Ne consegue che, qualora venisse accentuata la funzione di accertamento in cui esita il controllo concomitante, inteso quale specie particolare del controllo successivo, in quanto attivabile sulla base di presupposti atipici ma capace di produrre gli stessi effetti, sarebbe assai difficile argomentare la compatibilità con il diritto euro-unitario dell'esclusione delle sole risorse di derivazione europea dal controllo stesso, stante il non implausibile contrasto con le specifiche forme di tutela che esige il citato Regolamento (UE) 2021/241.

⁵¹ Sui limiti del c.d. approccio repressivo, cfr. già B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 18 ss.

⁵² V. *supra*, par. 2.

4. *Segue*: il potenziamento del controllo sulla gestione sui fondi europei (e l'esigenza di armonizzarlo con i controlli di legittimità-regolarità dei conti)

La seconda direttrice sopra richiamata in ordine alla revisione del sistema dei controlli sulla finanza pubblica in relazione all'impiego delle risorse del PNRR è costituita dall'estensione e dalla generalizzazione del controllo sulla gestione sulle amministrazioni pubbliche, già previsto dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, in ordine all'impiego dei fondi di derivazione europea secondo valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie⁵³. Tale controllo è svolto in collaborazione con la Corte dei conti europea e assume le forme del controllo sulla gestione e del controllo-referto, in quanto la Corte dei conti è tenuta a riferire al Parlamento almeno una volta all'anno sullo stato di attuazione del PNRR⁵⁴. Sembra quindi trattarsi di un controllo sulla gestione delle risorse di derivazione europea non più disponibile alle scelte di programmazione del controllo della Corte dei conti (secondo le procedure tradizionali del controllo sulla gestione), poiché esso ha assunto carattere di *generalità* e *obbligatorietà* in relazione alle risorse PNRR.

Da questo punto di vista, occorre interrogarsi sulla compatibilità tra i controlli sulla gestione e i controlli-referto sui fondi del PNRR e i controlli di legittimità-regolarità dei conti. Su questi ultimi, la giurisprudenza costituzionale degli ultimi dieci anni ha edificato una vera e propria *dottrina*, valorizzando, come si è detto⁵⁵, il ruolo della Corte dei conti – anche quando opera in sede di controllo e non soltanto in sede giurisdizionale – quale organo di natura magistratuale a cui è affidato l'accertamento in forma giudiziale di fatti giuridico-contabili a presidio della legalità costituzionale-finanziaria⁵⁶.

Gli orientamenti assunti negli ultimi dieci anni dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale indicano che dovranno essere svolti sulle risorse di derivazione europea tanto i controlli sulla gestione e i controlli-referto, previsti dall'art. 7 del decreto-legge n. 77 del 2021, quanto i controlli di legittimità-regolarità dei conti affidati alla Corte dei conti dal decreto-legge n. 174 del 2012.

Al riguardo, deve essere infatti ricordato che, stando alla giurisprudenza della Corte dei conti e, in particolare, alle pronunce delle Sezioni regionali rese in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti, i controlli di legittimità-regolarità dei conti hanno già da tempo ad oggetto *anche* i fondi di provenienza

⁵³ Cfr. l'art. 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021 a tenore del quale: «La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, riferisce, almeno annualmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR».

⁵⁴ Cfr. il summenzionato art. 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021.

⁵⁵ Cfr. *supra*, par. 2.

⁵⁶ Per un approfondimento, cfr. *amplius* F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, *passim*, spec. pp. 34 ss. e pp. 89 ss.



europea in relazione ai bilanci regionali e locali, avendo come parametro i regolamenti finanziari dell'Unione in ordine ai principi finanziari euro-unitari di trasparenza, sana gestione e regolarità nell'impiego delle risorse. Una volta confluiti nel bilancio dello Stato e nei bilanci delle Regioni, i fondi europei – basti pensare ai Fondi d'investimento europei, c.d. fondi SIE⁵⁷, o ai Fondi europei di sviluppo regionale, c.d. FESR⁵⁸ – costituiscono esecuzione indiretta del bilancio dell'Unione e, quindi, sono soggetti a controllo in riferimento ai regolamenti finanziari. Il loro impiego, infatti, si collega al principio democratico mediante l'obbligo di rendicontazione, secondo quanto ripetutamente affermato dalle Sezioni regionali della Corte dei conti⁵⁹.

Occorre anche tenere presente che, nei controlli sull'impiego delle risorse di derivazione europea, operano principi di assimilazione e di necessaria cooperazione poiché gli Stati membri gestiscono l'80 per cento circa del bilancio dell'Unione europea. In questo contesto, nella tutela delle risorse finanziarie europee, l'Italia opera con le stesse misure che utilizza per le risorse nazionali sia per la lotta alle frodi sia per i controlli di regolarità rivolti ad accertare l'illegittimo impiego dei fondi. A tali fini, secondo quanto prefigurato dall'art. 287 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (d'ora in poi: TFUE) e dai regolamenti finanziari, si sono sviluppate forme di cooperazione tra Corte dei conti europea e istituzioni nazionali di controllo, rivolte ad assicurare l'effettiva tutela degli interessi finanziari dell'Unione *ex art.* 325 TFUE, stabilendo forme di adeguato coordinamento tra autorità nazionali ed europee.

In definitiva, quanto al metodo è assai dubbio che riforme rivolte a ridurre i controlli concomitanti o a depotenziare i controlli di legittimità-regolarità; riforme, cioè, capaci di incidere significativamente sul consolidato percorso seguito dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale negli ultimi dieci anni, possano essere realizzate mediante l'approvazione di qualche emendamento "intruso", inserito in sede di conversione di decreti-legge, avente la pretesa di conformare le relazioni tra amministrazioni pubbliche e organi di controllo rispetto ai principi di legalità finanziaria, costituzionale ed euro-unitaria.

Quanto al merito, non è affatto scontato che l'estensione dei controlli sulla gestione costituisca maggiore garanzia di efficienza e di legalità. Deve essere infatti precisato che i controlli sulla gestione, estesi dall'art. 7 del decreto-legge n. 77 del 2021 ai fondi derivanti dal PNRR, si svolgono in riferimento a parametri normativi non sufficientemente determinati e spesso integrati da criteri aziendalistici legati all'economicità, all'efficienza e all'efficacia. Ne consegue che essi rischiano da un lato di determinare

⁵⁷ Assieme ai Fondi strutturali, i Fondi d'investimento europei (c.d. fondi SIE) costituiscono buona parte delle risorse di provenienza europea e sono riconducibili a cinque ambiti: ricerca e innovazione; tecnologie digitali; economia a basse emissioni di carbonio; gestione sostenibile delle risorse naturali; piccole imprese.

⁵⁸ Il Fondo europeo di sviluppo regionale (c.d. FESR) costituisce uno dei principali strumenti di politica di coesione dell'Unione europea ed è rivolto ad attenuare le disparità esistenti tra le diverse regioni europee (cfr. artt. 174-178 TFUE).

⁵⁹ Cfr., ad esempio, Corte dei conti, Sez. Campania, 2021/PARI/5; Corte dei Conti, Sez. Lazio, 2021/PARI/109, 18 ottobre 2021.

deviazioni dalla funzione di accertamento di fatti giuridico-contabili insita nella funzione di controllo e, dall'altro lato, di non indirizzare sufficientemente il decisore politico-amministrativo con il rischio di deresponsabilizzarlo. All'opposto, nell'arco dell'ultimo decennio, i controlli di legittimità-regolarità dei conti hanno avuto l'effetto di responsabilizzare le amministrazioni in quanto, essendo espletati in riferimento a parametri normativi sufficientemente definiti, assicurano la trasparenza e la veridicità dei conti e, con essa, il controllo sull'operato dei governanti, consentendo il raffronto tra il programmato e realizzato, così concorrendo a realizzare una più significativa affermazione della responsabilità politica e del principio democratico⁶⁰.

5. Il preoccupante (e perdurante) ridimensionamento della responsabilità per danno erariale (e del reato di abuso d'ufficio)

Quanto al versante della responsabilità per danno erariale, i recenti interventi del legislatore rispondono alla condivisibile esigenza di limitare la responsabilità stessa alle sole ipotesi in cui non è più possibile impedire l'evento dannoso, privilegiando, cioè, la funzione di controllo per prevenire l'uso illegittimo o scorretto delle risorse pubbliche.

Per il resto, però, la disciplina contenuta nell'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020 desta non poche perplessità.

Non andrebbe sottostimata la capacità della responsabilità amministrativo-contabile di fungere da deterrente e, quindi, di contrastare efficacemente la corruzione mediante l'attività di prevenzione e repressione delle diverse forme di *mala gestio*, derivanti da condotte illecite o da gestioni contabili irregolari, mentre la disciplina in parola è intervenuta lungo più direttrici, tutte rivolte a ridimensionarne la portata. In primo luogo, quanto alla "prova del dolo", inserendo un apposito periodo all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, la riforma in esame richiede espressamente di dimostrare la «*volontà dell'evento dannoso*», così incidendo in senso restrittivo sulla nozione di dolo rilevante ai fini della responsabilità. Infatti, viene sostanzialmente accolta la nozione penalistica di azione dolosa, sinora ritenuta invece non applicabile al processo per responsabilità contabile dal prevalente orientamento della giurisprudenza della Corte dei conti che, ai fini della sussistenza del dolo, ritiene sufficiente che il comportamento tenuto dal dipendente pubblico violi gli obblighi di servizio (dolo c.d. contrattuale), senza dover necessariamente dimostrare la volontà di produrre l'evento dannoso.

⁶⁰ In questa prospettiva, cfr. sentt. C. cost. n. 184 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto"; n. 18 del 2019, spec. punto n. 5.3 del "Considerato in diritto"; n. 4 del 2020, punto n. 5 del "Considerato in diritto"; n. 115 del 2020, punto n. 7 del "Considerato in diritto"; n. 80 del 2021, punto n. 6.1 del "Considerato in diritto"; n. 235 del 2021, punto n. 6.1 del "Considerato in diritto"; n. 246 del 2021, punto n. 6.5 del "Considerato in diritto"; n. 184 del 2022, punto n. 5.3 del "Considerato in diritto". In dottrina, cfr. M. LUCIANI, *La "giurisprudenza Carosi"*, in *Scritti in onore di Aldo Carosi*, a cura di G. Colombini, Editoriale, Scientifica, Napoli, 2021, pp. 577 s.

In secondo luogo, quanto alla colpa grave, l'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020 ha introdotto una disposizione *transitoria*, originariamente limitata ai fatti commessi dall'entrata in vigore del decreto sino al 31 dicembre 2021 e successivamente prorogata, che "argina" anche la colpa grave. La norma in parola introduce una sorta di "scudo erariale", poiché limita la responsabilità «*ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta*», con l'effetto di abolire (transitoriamente?) la responsabilità erariale per colpa grave, salva l'ipotesi di danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente a cui non si applica tale limitazione di responsabilità.

Anche a prescindere dalla dubbia legittimità della proroga, che sarebbe estesa al 2024⁶¹ qualora il provvedimento ora all'esame del Senato venisse definitivamente approvato⁶², ci si potrebbe chiedere quanto tale disciplina, maggiormente penalizzante nei confronti di chi non agisce, poiché la colpa grave può essere sempre accertata e fatta valere in caso di condotta omissiva, possa essere ritenuta ragionevole e compatibile con i principi costituzionali di buon andamento e legalità sostanziale dell'amministrazione. È assai dubbio che la riforma della responsabilità per danno erariale sia compatibile non soltanto con i principi costituzionali, ma anche con il diritto dell'Unione europea, rivolto a garantire l'impiego efficiente delle risorse e la tutela *sostanziale* degli *interessi finanziari* dell'Unione, come ha dimostrato la lunga "saga Taricco" svoltasi tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale.

Deve essere sottolineato che l'art. 3 del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, individua tra le violazioni dei principi dello Stato di diritto «*la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive*» nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Sulla stessa linea ricostruttiva si colloca l'art. 8 del sopra citato Regolamento (UE) 2021/241, il quale dispone che il dispositivo per la ripresa e la resilienza sia «*attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità delle pertinenti norme adottate a norma dell'articolo 322 TFUE, in particolare il regolamento finanziario e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio*», con ciò rinviando ai richiamati principi del regolamento finanziario sulla responsabilità degli agenti e sul controllo e *audit* finanziario. In altri termini, la disciplina europea sui controlli e sulla responsabilità finanziaria sembra postulare

⁶¹ Sono peraltro presumibili ulteriori proroghe sino al 2026 poiché la norma è collegata all'impiego dei fondi PNRR, sicché appare ormai dubbio il suo carattere effettivamente transitorio.

⁶² Cfr. l'emendamento all'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020, approvato dalla Camera dei deputati in data 6 giugno 2023, in sede di conversione del decreto-legge n. 44 del 2023 (A.C. n. 1114-A, pp. 27 s.), a seguito dell'apposizione della questione di fiducia, che inserisce il comma 12-*quinquies*, lett. a), all'art. 12 del provvedimento al momento in cui si scrive all'esame del Senato (cfr. A.C., Resoconto stenografico della seduta n. 114 del 6 giugno 2023, pp. 21 ss.). Al riguardo, deve essere osservato che la giurisprudenza costituzionale riconosce la legittimità delle norme di proroga se circoscritte ad «*un periodo transitorio ed essenzialmente limitato*» (*ex plurimis*, sentt. n. 310 del 2003; n. 155 del 2004; n. 128 del 2021).



normative nazionali di rafforzamento e non certo di limitazione della responsabilità erariale in relazione all'impiego dei fondi di derivazione europea.

La questione della compatibilità della normativa interna in parola con il diritto dell'Unione europea è tutt'altro che teorica perché sono pendenti davanti alla Corte di giustizia rinvii pregiudiziali delle Sezioni riunite della Corte dei conti aventi ad oggetto l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020 nella parte in cui limita la giurisdizione della Corte dei conti in ordine al perimetro delle pubbliche amministrazioni incluse nel c.d. "elenco Istat", funzionale alla formazione del conto economico consolidato dello Stato⁶³. Le previsioni e i risultati delle gestioni di bilancio di ogni pubblica amministrazione concorrono alla determinazione dei saldi del bilancio nazionale, di talché la determinazione del perimetro delle amministrazioni pubbliche costituisce atto presupposto alla formazione del bilancio e all'applicazione degli obblighi derivanti dai Trattati europei in materia di finanza pubblica (limiti all'indebitamento netto e al disavanzo). Da ciò potrebbe seguire la lesione dei parametri del diritto euro-unitario in quanto la norma nazionale oggetto del rinvio pregiudiziale circoscrive la giurisdizione della Corte dei conti ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica.

Bisogna infine sottolineare che la limitazione della responsabilità erariale appare tanto più contraddittoria in quanto interviene in una fase in cui il già citato decreto legislativo n. 174 del 2016 ha introdotto significative innovazioni che hanno già prodotto un effetto deflattivo sul contenzioso, in quanto idonee a semplificare e accelerare i processi. Il riferimento è all'introduzione del processo monitorio, vale a dire di un procedimento a ridotte garanzie per danni erariali di lieve entità, e del rito alternativo (c.d. abbreviato), che consente il rapido recupero delle somme sottratte in misura pari al cinquanta per cento del danno prodotto. Non a caso, la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione sembra oggi più generosa rispetto al passato nei confronti della giurisdizione della Corte dei conti nell'interpretare le «*materie di contabilità pubblica*» di cui all'art. 103 Cost.⁶⁴.

Non deve essere sottaciuto che l'ampliamento o il restringimento della responsabilità per danno erariale possa determinare problemi di coordinamento tra giurisdizioni per effetto della moltiplicazione dei processi a cui possono essere sottoposti i dipendenti pubblici, con il rischio di non assicurare in maniera sempre adeguata l'effettività del diritto costituzionale di difesa. Nondimeno, questioni di questa portata, che implicano delicati bilanciamenti tra principi costituzionali fondamentali (artt. 24 e 28 Cost.),

⁶³ Cfr. ordd. n. 5/2021/RIS e n. 6/2021/RIS.

⁶⁴ Cfr., ad esempio, Cass. Sez. U., sent. 4 ottobre 2019, n. 24858, che ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti di un privato che concorra a realizzare il danno erariale mettendo a disposizione il proprio conto corrente bancario, determinando lo sviamento dell'erogazione di fondi pubblici dalle loro finalità istituzionali in relazione all'impiego di risorse di derivazione europea.

dovrebbero essere affrontate mediante riforme “di sistema”⁶⁵, idonee a perseguire il coordinamento sistematico tra giurisdizioni, nella specie tra processo penale e processo per danno erariale, piuttosto che attraverso interventi di modificazione di figure tipizzate (*id est*: restringimento della responsabilità per danno erariale) che rivestono per loro natura carattere residuale.

Quanto ai profili penalistici, l’art. 23 del decreto-legge n. 76 del 2020 è già intervenuto sull’art. 323 del codice penale (abuso d’ufficio). La modifica è strettamente connessa alla limitazione della responsabilità erariale, allo scopo di superare quella che è stata giornalmisticamente definita la c.d. “paura della firma”. L’intento di delimitare l’elemento materiale della fattispecie criminosa e di rendere maggiormente determinata la condotta tipica al fine di circoscrivere il sindacato del giudice penale sulle scelte discrezionali dell’amministrazione può spiegarsi come “reazione” a taluni orientamenti della giurisprudenza di legittimità⁶⁶, che hanno limitato gli effetti della legge n. 234 del 1997, già rivolta – si ricorderà – a tipizzare maggiormente la condotta delittuosa.

In questa chiave di lettura, l’intervento del legislatore del 2020 appare chiaramente finalizzato a delimitare ulteriormente l’elemento materiale della fattispecie criminosa. Esso, però, sembra espandere eccessivamente l’area del penalmente non rilevante, limitando l’abuso d’ufficio ai casi di violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste da fonti di rango primario. Si potrebbe infatti osservare che aver espunto completamente i regolamenti rischi di innalzare troppo la soglia richiesta ai fini dell’integrazione del reato. Molto spesso, soprattutto in esito ai processi di delegificazione connessi a quelli di semplificazione amministrativa, previsti dalla normativa attuativa del PNRR, sono proprio le fonti secondarie a recare le specifiche regole di condotta relative alla funzione o al servizio esercitato da una determinata amministrazione pubblica. Tutto ciò potrebbe rendere difficile l’effettività della tutela penale del buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione⁶⁷.

In questa prospettiva, appaiono ancor più preoccupanti le proposte di legge rivolte ad *abrogare* il reato di abuso d’ufficio e a riformare il delitto di traffico di influenze illecite⁶⁸. Anche a prescindere dalla discutibile

⁶⁵ E non certo mediante emendamenti inseriti in sede di conversione di decreti-legge della cui omogeneità può dubitarsi anche alla luce dell’approccio teleologico privilegiato dalla giurisprudenza costituzionale che si traduce in uno scrutinio non sempre stretto di costituzionalità. In specifico riferimento alla legge di conversione del decreto-legge n. 76 del 2020, v. la lettera del Presidente della Repubblica dell’11 settembre 2020, indirizzata – in sede di promulgazione – ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, in cui si rammentano «i limiti di contenuto derivanti dal dettato costituzionale», con richiamo alla legge n. 400 del 1988, «legge ordinaria di natura ordinamentale, volta anche all’attuazione dell’articolo 77 della Costituzione», a fronte dell’incremento del numero di articoli e di commi del provvedimento.

⁶⁶ Cfr. Cass. Sez. Un. Pen., sent. 10 gennaio 2012, n. 155.

⁶⁷ In questa prospettiva, cfr. G.L. GATTA, *Da ‘spazza-corrotti’ a ‘basta paura’: il decreto-semplificazioni e la riforma con parziale abolizione dell’abuso d’ufficio, approvata dal governo ‘salvo intese’ (e la riserva di legge?)* (17/7/2020), in www.sistemapenale.it, 2020.

⁶⁸ Cfr. la proposta di legge attualmente all’esame della Commissione Giustizia della Camera dei deputati A.C. n. 645 (Abrogazione dell’articolo 323 e modifiche all’articolo 346-bis del codice penale in materia di reati contro la pubblica amministrazione), di iniziativa dei deputati Pittalis, Cattaneo, Calderone, Patriarca, Pella. Altri progetti di legge pendenti in Parlamento prevedono riforme dell’abuso d’ufficio fortemente depotenzianti: cfr., alla Camera, A.C. n. 716 (Modifica dell’articolo 323 del codice penale, concernente il reato di abuso d’ufficio) e, in prospettiva non dissimile cfr., al Senato,

premessa da cui siffatte proposte muovono, e cioè che le riforme sinora intervenute – di cui si è detto poco sopra – non avrebbero reso maggiormente tipizzato il fatto punibile (il che sembra smentito dai dati quantitativi sui casi perseguiti negli ultimi anni), si tratta di proposte di legge di assai dubbia compatibilità con direttive europee e Convenzioni internazionali ratificate dalla Repubblica italiana che impongono, tra l'altro, di conferire il carattere di illecito penale all'abuso di funzioni del pubblico ufficiale⁶⁹.

All'opposto, l'approvazione di proposte di questo tipo avrebbe l'effetto di lasciare privi di tutela ben definiti comportamenti e fattispecie, depotenziando illegittimamente l'efficacia del sistema normativo sia sotto il profilo social-preventivo, sia in riferimento all'ordine pubblico e alla sicurezza e ponendosi così in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

6. Quali rimedi alla limitazione dei controlli della Corte dei conti sulle risorse finanziarie?

In questo contesto, occorre chiedersi quali soluzioni possano essere ipotizzate per contemperare le esigenze di celerità, efficacia ed efficienza nell'impiego delle risorse con le garanzie della legalità costituzionale-finanziaria.

Si può anzitutto riconoscere la compatibilità tra i “nuovi” controlli sulla gestione sull'impiego dei fondi derivanti dal PNRR e i “vecchi” controlli di legittimità-regolarità dei conti affidati alle Sezioni regionali. In secondo luogo, bisogna rilevare che i controlli espliciti sui fondi derivanti dal PNRR non dovrebbero essere previsti soltanto in relazione alle amministrazioni statali perché il 70 per cento circa dei contratti è sottoscritto da Regioni ed enti locali e quindi rischia di sfuggire ai controlli della Corte dei conti. È quindi degna di apprezzamento la scelta della delibera del Consiglio di Presidenza di intestare il controllo concomitante non soltanto all'apposito Collegio istituito presso la Sezione centrale di controllo, ma anche alle Sezioni regionali, fondandolo sull'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 che già prevedeva controlli «anche in corso di esercizio»⁷⁰.

In terzo luogo, *de iure condendo*, i controlli preventivi potrebbero essere ridotti, almeno nei procedimenti che rispondono a esigenze emergenziali (come i commissariamenti straordinari) e dovrebbe soprattutto essere evitato di qualificare il visto o la registrazione preventiva come titolo di esonero di responsabilità, perché, così facendo, la Corte dei conti rischierebbe di interferire con compiti di amministrazione attiva e verrebbero aggravati i problemi in ordine alla limitazione della responsabilità erariale.

A.S. n. 348 (Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di reato di abuso d'ufficio), di iniziativa della senatrice Stefani, e A.S. n. 382 (Modifica dell'articolo 323 del codice penale in materia di reato di abuso d'ufficio), di iniziativa della senatrice Gelmini.

⁶⁹ Cfr. la Convenzione di Merida del 2003, ratificata con legge n. 116 del 2009, e la Convenzione penale sulla corruzione del 1999 (c.d. Convenzione di Strasburgo), ratificata con legge n. 110 del 2012.

⁷⁰ Cfr. Corte dei conti – Consiglio di Presidenza, deliberazione n. 272 del 10 novembre 2021, cit., art. 2, comma 2.

Infine, potrebbe essere utile accompagnare l'istituzione delle strutture di *audit* del Ministero dell'economia con forme di monitoraggio "a valle" dei flussi finanziari di provenienza europea basate sulla rendicontazione dell'impiego delle risorse del PNRR. Tali controlli andrebbero necessariamente affidati alla Corte dei conti e potrebbero essere previsti nella forma del controllo documentale, già felicemente sperimentato, come si è detto, nei controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali; controlli che hanno superato il vaglio di costituzionalità e che hanno impedito ulteriori casi di *mala gestio*, favorendo, al contempo, un migliore impiego delle risorse a livello regionale.

Nel contesto attuale, in cui è difficile sfuggire all'impressione che il decisore politico-amministrativo tenda a sottrarsi ai controlli, con il rischio di ridurre le garanzie di legalità, è infine necessario riflettere sulla possibilità che la Corte dei conti attivi i rimedi a tutela delle proprie attribuzioni definite dagli artt. 100 e 103 Cost., con particolare riguardo al conflitto tra poteri dello Stato avente ad oggetto atti legislativi che interferiscano con le funzioni costituzionalmente affidate alla magistratura contabile.

Senza voler forzare i precedenti, occorre ricordare che, in tre pronunce (sentt. n. 457 del 1999; n. 139 del 2001; n. 221 del 2002), la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare conflitti nei confronti del Governo avverso decreti legislativi che escludevano determinate categorie di atti governativi dal controllo preventivo di legittimità⁷¹ e che limitavano il controllo sulla gestione finanziaria di enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria per asserita lesione degli artt. 76 e 100, secondo comma, Cost.⁷². Avendo la Corte costituzionale dichiarato ammissibili tali censure, deve ritenersi ormai pacifico che il conflitto tra poteri possa essere promosso dalla Corte dei conti avverso atti legislativi idonei a menomare le attribuzioni o a interferire con l'esercizio della funzione di controllo.

Nel merito, in due delle tre pronunce richiamate, la Corte costituzionale ha accolto i ricorsi per conflitto sollevati dalla Corte dei conti avverso decreti legislativi in riferimento all'art. 76 Cost. per eccesso di delega e ha dichiarato conseguentemente assorbite le censure mosse in riferimento all'art. 100, secondo comma, Cost.⁷³. Quindi, pur essendo state ammesse le censure su atto legislativo promosse anche in riferimento alla norma costituzionale attributiva della funzione di controllo alla Corte dei conti, in tutti i casi sopra richiamati la Corte costituzionale non si è mai pronunciata sul nucleo essenziale delle funzioni di controllo costituzionalmente garantite dal parametro in parola perché l'oggetto dei giudizi era costituito da decreti legislativi in due occasioni ritenuti eccedenti dai limiti della legge di delega⁷⁴.

⁷¹ Sent. n. 221 del 2002.

⁷² Sentt. n. 457 del 1999 e n. 139 del 2001.

⁷³ Sentt. n. 139 del 2001, punto n. 4 del "Considerato in diritto"; n. 221 del 2002, punto n. 5 del "Considerato in diritto".

⁷⁴ Sentt. n. 139 del 2001 e n. 221 del 2002.

Alla stregua della richiamata giurisprudenza, ci si potrebbe chiedere a quali condizioni possa essere impugnata per conflitto tra poteri una disposizione di legge che sottrae determinati ambiti al controllo della Corte dei conti.

Il controllo concomitante non è assimilabile ai controlli di legittimità-regolarità dei conti poiché esso è privo di effetti impeditivi e dei requisiti ritenuti necessari per l'accesso alla Corte costituzionale in via incidentale: l'essere basato soltanto sulla rigorosa applicazione di parametri normativi, il produrre decisioni impugnabili e l'informarsi al principio del contraddittorio⁷⁵. Sembra pertanto sussistere la condizione della *residualità*, preliminare e necessaria ai fini dell'ammissibilità del conflitto, potendosi ricorrere a tale rimedio soltanto quando l'atto legislativo non può essere denunciato in via incidentale⁷⁶. Ne consegue che, di fronte a una norma di legge che sottraesse profili essenziali del controllo fondato sull'art. 100 Cost., la Corte dei conti sarebbe priva di tutela se non attraverso il conflitto tra poteri.

Tanto premesso, nelle pronunce sopra richiamate la Corte costituzionale ha prioritariamente scrutinato le censure mosse in riferimento all'art. 76 Cost., senza mai pronunciarsi, nel merito, sull'asserita lesione dell'art. 100 Cost. (censure, come si è detto, dichiarate assorbite a seguito dell'accertamento dell'eccesso di delega). In disparte le perplessità allora suscitate in dottrina da tale scelta⁷⁷, la giurisprudenza sopra richiamata è comunque inequivoca nell'affermare che qualsiasi potere dello Stato debba poter ricorrere in via residuale al conflitto in caso di lesione delle sue attribuzioni "in carenza di potere" da parte di atto normativo di rango primario⁷⁸.

In base a tali precedenti, si può affermare che la Corte dei conti è *astrattamente* legittimata a ricorrere al conflitto tra poteri su atto legislativo a tutela delle attribuzioni costituzionalmente fondate dall'art. 100 Cost., anche se non si riscontrano, *in concreto*, casi in cui la Corte costituzionale si sia effettivamente

⁷⁵ Per tali ragioni, nelle sedi diverse dai controlli di legittimità-regolarità dei conti, la Corte costituzionale ha ripetutamente negato l'accesso della Corte dei conti alla giustizia costituzionale (cfr., ad esempio, sentt. n. 335 del 1995 e n. 37 del 2011), in quanto, in tali sedi, si esplica un controllo privo di effetti impeditivi o sanzionatori e svolto nell'interesse degli enti destinatari e, quindi, strutturalmente inidoneo all'accesso in via incidentale. Adesivamente a questo orientamento e, invece, in favore della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo di legittimità-regolarità dei conti, cfr. G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, cit., pp. 160 ss.; A. CARDONE, *Legittimazione al promovimento della questione di costituzionalità e natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti regionali*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2020, p. 2592; M. CECCHETTI, *L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2021, pp. 27 ss. *Contra*, per una diversa ricostruzione e per una critica alla mancata legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni in sede di controllo sulla sana gestione, cfr. G. D'AURIA, *Corte dei conti in sede di controllo e accesso al giudizio incidentale di costituzionalità (ma il controllo di «sana gestione» è... fuori dal gioco)*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2020, pp. 2233 ss., spec. p. 2243.

⁷⁶ Su tale requisito, proprio in riferimento alla legittimazione della Corte dei conti al conflitto su atto legislativo, cfr. R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi?*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1999, pp. 3919 ss.; nonché G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2003, pp. 359 ss.

⁷⁷ Cfr. F. BERTOLINI, *Eccesso di delega nel conflitto su atto legislativo: estensione del modello o figura tipica?*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2001, pp. 1132 ss.

⁷⁸ Cfr. sent. n. 221 del 2002, spec. punto n. 5.2 del "Considerato in diritto".



pronunciata delineando quello che potrebbe essere definito il nucleo incompressibile dei controlli sulle risorse finanziarie costituzionalmente affidati alla magistratura contabile.

Parrebbe, quindi, di poter concludere che la scelta della Corte costituzionale di non pronunciarsi sull'asserita violazione dell'art. 100 Cost. è riconducibile *anche* alla difficoltà di individuare il nucleo "essenziale" della funzione di controllo costituzionalmente fondata, avvalorando così, secondo quanto sopra detto, un'interpretazione "aperta" dello stesso art. 100 Cost.

Nondimeno, nel caso in cui la Corte dei conti ricorresse per conflitto avverso l'atto legislativo deducendo la lesione di profili e ambiti costituzionalmente insopprimibili della funzione di controllo (o della funzione giurisdizionale, ad esempio per effetto della limitazione, ripetutamente prorogata, della responsabilità per danno erariale), la Corte costituzionale sarebbe chiamata a decidere *nel merito* e quindi a preservare il nucleo incompressibile delle attribuzioni della magistratura contabile a presidio della divisione dei poteri, degli equilibri costituzionali e della legalità finanziaria.