

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2023

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

Comitato Scientifico

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Ines	Ciulli
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Sergio	Foà
Loredana	Giani
Massimo	Luciani
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Simone	Pajno
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Giovanna	Pistorio
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttori

Francesco Sucameli
Giovanni Guida

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

<i>Editoriale a cura di Loredana Giani</i>	p.4
--	-----

DOTTRINA

Il contenzioso sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione Sicilia (2019) tra Corte dei conti, Corte Costituzionale e Corte di Cassazione. La cesura tra responsabilità politica e controllo giurisdizionale <i>di Sergio Foà e Emanuela Andreis</i>	p.14
La Corte Costituzionale garante dei crediti tra enti sub-statali della finanza pubblica allargata. Considerazioni a margine della sentenza n. 51 del 2023 sui c.d. “debiti fuori bilancio” <i>di Guido Rivosecchi e Francesco Sucameli</i>	p.28
Istituzioni per il futuro e <i>foresight</i> tra Parlamento e Governo <i>di Luca Bartolucci</i>	p.49
I controlli della corte dei conti e le prospettive di riforma della pubblica amministrazione nella stagione del pnrr. una introduzione <i>di Carola Pagliarin</i>	p.64
La sostenibilità economico-finanziaria dei progetti PNRR e la contabilizzazione <i>off-balance o on-balance</i> dei contratti di partenariato pubblico privato tra regole di EUROSTAT e codice dei contratti pubblici (vecchio e nuovo) <i>di Vanessa Manzetti</i>	p.81

ATTUALITÀ

Prime riflessioni sull’ordinanza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 304/2023 <i>di Marco Caralesu</i>	p.114
Il mito urbano della causa irrazionale dei contratti derivati. riflessioni a margine di un recente caso inglese <i>di Pierre De Gioia Carabellese</i>	p.119
Il danno all’immagine della pubblica amministrazione e il “buon uso del rinvio” (Nota a C. conti, sez. giur. Lombardia, 14 marzo 2022, n. 21) <i>di Emanuele Fratto Rosi Grippaudo</i>	p.141
Il campo minato del controllo della corte dei conti ex art. 5 TUSP: la discrezionalità amministrativa tra onere motivazionale aggravato e autotutela doverosa <i>di Cristina Menale</i>	p.174

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio	p.202
--	-------

STORIA DELLA DOTTRINA

Commento a cura di Simone Pajno	p.223
Pietro Calamandrei “Chiarezza nella costituzione”.	p.231

DOTTRINA

I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELLA STAGIONE DEL PNRR. UNA INTRODUZIONE¹

di Carola Pagliarin

Professore associato di Diritto Amministrativo Università degli Studi di Padova

Sommario

1. Premessa.
2. La riforma della pubblica amministrazione nel PNRR: un ulteriore capitolo della “questione amministrativa”?
3. Il controllo sulla gestione prende nuova linfa dalle norme dedicate alla ripresa economica.
4. Il sistema integrato dei controlli e il “nuovo” art. 97 Cost.

Abstract

I molti tentativi di riforma della pubblica amministrazione sono stati spesso accompagnati da interventi normativi che hanno riguardato le funzioni della Corte dei conti. In particolare, l'evoluzione del sistema dei controlli ha accompagnato l'affermarsi delle teorie del New Public Management, la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione e l'introduzione nella Carta del principio dell'equilibrio di bilancio. Dopo la crisi pandemica, il PNRR e le norme dedicate alla ripresa economica prevedono ancora una volta una riforma della pubblica amministrazione e una novella disciplina sulle funzioni della magistratura contabile. Le disposizioni più recenti sembrano dare nuovo impulso al controllo sulla gestione e al controllo concomitante, valorizzare molto la funzione consultiva e voler limitare il perimetro della responsabilità, nella convinzione che il timore di quest'ultima sia ragione di disincentivo all'azione amministrativa. Tuttavia, non va dimenticato che il legislatore interviene su di un intreccio di disposizioni dedicate alla contabilità pubblica che negli ultimi anni ha fatto emergere, in particolare, un robusto sistema di controlli di legittimità-regolarità con effetti “imperativi” che si affianca ai controlli collaborativi oggi rafforzati. Ricostruire un quadro armonico del sistema dei controlli intestati alla Corte dei conti è, dunque, funzionale a perseguire congiuntamente l'efficienza delle gestioni e il rispetto dell'equilibrio dei bilanci pubblici, essenziali entrambi ad una buona amministrazione, come, del resto, esplicitamente prescrive l'art. 97 Cost.

The many attempts to reform the public administration have often been accompanied by regulatory interventions that have affected the functions of the Court of Auditors. The evolution of the control system contemporary to the affirmation of the theories of New Public Management, the reform of Title V, Part II of the Constitution and the introduction in the Charter of the principle of budget balance. After the pandemic crisis, the PNRR and the rules dedicated to economic recovery once again provide for a reform of the public administration and a new discipline on the functions of the accounting judiciary. The most recent provisions seem to give new impetus to control over management and concomitant control, highly value the consultative function and want to limit the perimeter of responsibility, in the belief that the fear of the latter is a reason for disincentive to administrative action. However, it should not be forgotten that the legislator intervenes on a network of provisions dedicated to public accounting which in recent years has brought out, in particular, a robust system of legality-regularity controls with “mandatory” effects alongside collaborative controls strengthen today. Rebuilding a harmonious framework of the system of controls in the name of the Court of Auditors is, therefore, functional for jointly pursuing management efficiency and respect for the balance of public budgets, both essential for good administration, as, moreover, it explicitly prescribes the art. 97 of the Constitution

¹ L'articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata su www.dirittoeconti.it

1. Premessa

La riforma della pubblica amministrazione figura tra i principali oggetti degli interventi normativi più recenti dedicati alla ripresa economica, pensati per risollevarsi dalla pandemia di covid-19 e per reagire all'inestricabile cumulo di crisi che sta vivendo l'Italia, l'Europa e il mondo intero. Inutile – e sterile - qui fare l'elenco dei provvedimenti, su alcuni ci si soffermerà in seguito.

Basti qui ricordare che la riforma della pubblica amministrazione è “riforma orizzontale” o di “contesto” nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, insieme alla riforma del sistema giudiziario. In quanto tale contiene, dunque, “innovazioni strutturali dell’ordinamento, d’interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese”². Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti - le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza -, cioè gli interventi funzionali a garantire l’attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese.

Un importante tassello di questo più ampio disegno che riguarda le pubbliche amministrazioni sembra essere la disciplina dedicata alle funzioni svolte dalla Corte dei conti. Ciò evidentemente nella convinzione che queste influenzino l’agire amministrativo in misura significativa. Una convinzione piuttosto radicata nelle scelte normative compiute negli ultimi trent’anni che però oggi si inverte in previsioni non prive di criticità e contraddizioni.

Individuare delle linee di fondo sottostanti agli interventi sulla pubblica amministrazione e sui controlli esercitati dalla Corte dei conti può aiutare a far emergere questi legami e a proporre una lettura delle nuove disposizioni più armonica e coerente.

² Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextGenerationItalia, 43, in www.italiadomani.gov.it. Dopo il periodo pandemico – con i relativi provvedimenti legislativi emergenziali dettati per le pubbliche amministrazioni (per un quadro riassuntivo si rinvia a Camera dei Deputati- Servizio Studi – XVIII Legislatura, *Emergenza Covid-19: le misure per la PA*, in www.camera.it, al link relativo) - numerosi sono stati gli interventi normativi dedicati all’amministrazione pubblica per gli obiettivi di crescita digitale, di modernizzazione della pubblica amministrazione e di rafforzamento della capacità amministrativa nel settore pubblico (per un quadro delle disposizioni poste in attuazione del PNRR si rinvia a Senato della Repubblica – Servizio Studi – Dossier, *Le fonti normative primarie di attuazione del PNRR nella XVIII legislatura*, in www.senato.it, al link relativo). Già la legge n. 56 del 2019 aveva previsto specifiche misure per migliorare l’azione della pubblica amministrazione in termini di maggiore efficienza anche attraverso la creazione di un nuovo organismo di verifica e di controllo delle amministrazioni (il cosiddetto “nucleo di concretezza”). Altri interventi normativi si sono concentrati sulla riforma del reclutamento e delle competenze e carriere nella pubblica amministrazione cfr. decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, e decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante “Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79. La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni è altro elemento centrale nel PNRR. Già con la legge di bilancio 2020, legge 27 dicembre 2019, n. 160, e il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 sono state previste diverse misure per promuovere e valorizzare l’informatizzazione della pubblica amministrazione. Il potenziamento dell’amministrazione digitale è proseguita con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 e poi con il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22. Altro capitolo essenziale delle riforme è costituito naturalmente dalla semplificazione amministrativa. Il decreto-legge n. 76 del 2020 citato ha introdotto numerose misure in tal senso e i decreti-legge 31 maggio 2021 n. 77 (recante “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”), n. 80 del 2021, già citato, e 24 febbraio 2023, n. 13 (recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”) hanno proseguito le relative azioni di riforma in attuazione del PNRR.

2. La riforma della pubblica amministrazione nel PNRR: un ulteriore capitolo della “questione amministrativa”?

L'amministrazione italiana – sempre univocamente ritenuta per più aspetti carente - è stata l'oggetto di studi, interventi normativi e infinite delusioni nella storia repubblicana, erede di criticità che affondano le proprie origini nella costituzione dello Stato unitario³. Come ha avuto modo di sintetizzare Sabino Cassese, ci sono stati “molti ministri ma poche riforme, pochissime realizzazioni, in una sorta di piramide rovesciata che ha alimentato il circolo vizioso delle riforme: grandi annunci – illusioni – attese non soddisfatte – disillusioni – scetticismo”⁴. La “questione amministrativa” è, dunque, tra i non pochi problemi italiani uno dei più radicati⁵.

Nonostante fosse chiaro anche ai costituenti che il rinnovo dell'amministrazione pubblica costituisse un elemento essenziale per realizzare il nascente Stato democratico⁶, il quadro costituzionale strettamente dedicato alla materia è subito apparso abbozzato, limitandosi la Costituzione a dettare le sole linee di fondo del quadro amministrativo della nuova Repubblica⁷, principalmente nelle previsioni di cui agli artt. 97 e 98 Cost.⁸.

La Carta, infatti, ha posto dei principi, riservando e rimettendo la parte restante ad una disciplina più specifica, dettata da successive “leggi di organizzazione”. Leggi chiamate a dare attuazione all'esigenza di riforma sottesa a tutte le disposizioni e le enunciazioni costituzionali.

Va ricordato però che in questa materia l'approccio del Costituente è stato essenzialmente un approccio antifascista. In altre parole, più che disegnare il volto della pubblica amministrazione

³ Come viene ampiamente ricostruito in G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, ultima edizione, 2020, in S. SEPE, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018 e in E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Il Mulino, Bologna, 1981.

⁴ S. CASSESE, *Riformare l'amministrazione per legge*, in *La riforma dell'amministrazione, Commento alla legge 124/2015*, 21.

⁵ G. MELIS, *Storia cit.*, 606. Mette in evidenza la matrice culturale dei limiti dell'amministrazione italiana M. RAMAJOLI, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 187 s. In tema, ampiamente, già S. RAIMONDI, *La questione amministrativa nell'Italia repubblicana*, Edigraphica Sud Europa, Palermo, 1979.

⁶ C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, 248 rileva che “chi voglia conoscere com'è disciplinata l'amministrazione nella nostra Costituzione non deve leggere due soli articoli, ma l'intera Costituzione”.

⁷ Su amministrazione e Costituzione ci si limita qui a rinviare tra i primi contributi a A. BOZZI, *I profili costituzionali della riforma della pubblica amministrazione*, in *Riv. amm.*, 1950, 529 s.; M. RUINI, *La pubblica amministrazione nella Costituzione*, in *Corr. amm.*, 1952, 174 s.; C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana (Saggi)*, CEDAM, Padova, 1954, 245 s.; C. LESSONA, *La posizione costituzionale della pubblica amministrazione*, in *Probl. pubbl. amm.*, I, 1958, 137 s. L'interesse della dottrina sul tema è divenuto più vivo a partire dagli anni Sessanta, ci si limita qui a rinviare a L. ELIA, *Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano, 1966; A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 737 s.; M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione* (1961), in *Scritti*, IV (1955-1962), Giuffrè, Milano, 2004, 833 s.; ID., *L'ordinamento dei pubblici uffici e la Costituzione* (1979), in *Scritti*, VII (1977-1983) cit., 278 s.; V. BACHELET, *Profili giuridici dell'organizzazione* (1965), in *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1981, I, 1 s.; V. OTTAVIANO, *Poteri dell'amministrazione* (1964), in *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1992, I, 12 s.; S. RAIMONDI, *La questione amministrativa cit.*, specialmente cap. I, 7 s.; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 1979; M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale* (1985), in *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1996, III, 1843 s.; S. RAIMONDI, *La questione amministrativa cit.*, specialmente cap. I, 7 s.; U. ALLEGRETTI, *Amministrazione e costituzione*, CEDAM, Padova, 1996; ID., *L'amministrazione dall'attuazione della costituzione alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009; S. CASSESE, *Le basi costituzionali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), *Diritto amministrativo generale*, II ed., Giuffrè, Milano, 2003, I, 173 s.; G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014, 37 s.

⁸ Nell'ambito della linea di ragionamento qui tracciata si devono necessariamente lasciare in disparte le questioni relative alla giustizia amministrativa pur evidentemente di sicuro rilievo in una ricostruzione più ampia dei processi di riforma concepiti per le pubbliche amministrazioni italiane.

repubblicana, si è chiaramente detto che tale volto avrebbe dovuto essere nuovo e che, soprattutto, non avrebbe dovuto assomigliare a quello feroce dello Stato fascista⁹.

Per il resto, le disposizioni degli artt. 97 e 98 Cost. per larga parte rimandano alle scelte del legislatore, come si potrebbe dire per molte delle norme della Carta¹⁰. D'altra parte, l'evoluzione della pubblica amministrazione era giustamente ritenuta conseguente alla necessità di dare attuazione all'insieme dei diritti caratteristici dell'ordinamento repubblicano e doveva seguire l'evoluzione sociale da questo presupposta¹¹.

La prospettiva di riforma era propria del Costituente, dunque, ma questa è poi diventata la condizione permanente dell'amministrazione italiana, questione costantemente oggetto di analisi e di preoccupazioni¹².

Già negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione e nel corso di diverse legislature, studi e proposte di riforma sono stati avviati, parallelamente all'istituzione di commissioni o di uffici, aventi l'incarico specifico di studiare i modi e i contenuti delle riforme¹³.

Queste, tuttavia, hanno riguardato soprattutto il pubblico impiego, senza incidere in maniera determinante, sulle strutture amministrative, in tal modo adottando un criterio opposto a quello richiesto dall'ordine logico e dalla Costituzione stessa, secondo il quale la riforma delle strutture dovrebbe precedere, in ogni caso, le riforme riguardanti il personale¹⁴.

Negli anni cinquanta e sessanta, infatti, il legislatore si è dedicato a dettare le nuove disposizioni sul pubblico impiego, mentre successivamente, parallelamente all'istituzione dell'ordinamento regionale¹⁵, essendosi ormai strutturato il sindacalismo, ha introdotto la contrattazione collettiva nel

⁹ Notava E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Giuffrè, Milano, 1967, VI, "se fu facile cancellare le istituzioni del fascismo e se fu altrettanto facile sostituirvi quelle del periodo liberale, difficile fu giungere ad una delineazione di uno Stato che potesse assolvere ai compiti ai quali sarebbe stato chiamato, una volta reinserito nel corso della civiltà democratica europea".

¹⁰ Secondo E. BALBONI, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1980, II, 242 s., fu un errore di valutazione del costituente l'aver avuto "fiducia in una delega da affidare in bianco al legislatore ordinario, confidando nella sua volontà politica e nella scelta dei tempi da esso ritenuti opportuni per l'attuazione della Costituzione". Sull'iniziale inattuazione di molte delle previsioni costituzionali cfr., per tutti, L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 73 s.

¹¹ Come è noto, il riferimento al "buon andamento" di cui all'art. 97 Cost. è stato inizialmente dalla dottrina letto in termini di non giuridicità e sostanzialmente coincidente con le regole di buona amministrazione cfr. R. LUCIFREDI, *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo Statuto Albertino e vista nel primo triennio della sua applicazione*, Giuffrè, Milano, 1952, 248. Solo successivamente gli è stato riconosciuto valore precettivo come dovere di efficienza cfr. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966; G. PASTORI, *La burocrazia*, CEDAM, Padova, 1967; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, CEDAM, Padova, 1968; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento* cit..

¹² In questi termini, sinteticamente, E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. Fracchia, Giuffrè, Milano, 2022, 7; sul perpetuarsi delle questioni critiche dell'amministrazione italiana ci si limita a rinviare a S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 1/2019 e ID., *Amministrare la Nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Mondadori, Milano, 2023 e a M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, Jovene, Napoli, 2022. Per un'ampia ricostruzione del percorso delle riforme dedicate alla pubblica amministrazione ci si limita qui a rinviare a R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2016; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2017; L. TORCHIA, *Riforma amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, III, *Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 987 s.

¹³ Sulle iniziative di riforma e sulle riflessioni della dottrina successive all'entrata in vigore della Costituzione cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza* cit., 109 s.; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2017; L. TORCHIA, *Riforma amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, III, *Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 987 s.

¹⁴ In tema cfr. M.S. GIANNINI, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: un bilancio*, in *Scritti*, VII (1977-1983), Giuffrè, Milano, 2005, 785 s.

¹⁵ In tema ci si limita qui a rinviare a F. BASSANINI – V. ONIDA, *Il trasferimento delle funzioni e l'attuazione dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1971; M.S. GIANNINI, *Il trasferimento di funzioni amministrative alle*

settore del pubblico impiego, il che ha determinato, altresì, un nuovo assetto delle fonti incidenti sulla materia¹⁶.

In questo contesto riformatore l'elemento di maggiore rilievo è stato, come è noto, il “*Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*” (c.d. Rapporto Giannini), trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979¹⁷, allo specifico fine di porre le premesse di una riforma “complessiva” della pubblica amministrazione.

Il Rapporto, considerata la necessaria ristrutturazione dello Stato avviata con la realizzazione dell'ordinamento regionale, poneva al centro delle proposte l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, sviluppando i concetti di produttività, di calcolo dei costi, di misurazione dei tempi, secondo *standard* di produttività misurabili¹⁸. Sui controlli si prevedeva di mutarne radicalmente la natura, affidando alla Corte dei conti un controllo di efficienza¹⁹.

La spinta riformista poi progressivamente esauritasi dopo l'iniziativa di Giannini riprese dieci anni dopo, ma in un contesto culturale non più solo domestico.

Come è stato ricordato, “alla fine del ventesimo secolo, anche alla luce della diffusione del modello del *New Public Management*²⁰, l'Italia avviò una serie di riforme amministrative: si adottò una disciplina unitaria del procedimento amministrativo; si procedette alla contrattualizzazione del pubblico impiego, alla privatizzazione delle imprese pubbliche, alla liberalizzazione dei servizi pubblici; si impose la disciplina della concorrenza; si esternalizzarono alcune funzioni amministrative; si procedette al decentramento amministrativo. Tutte queste riforme furono ispirate alla ricerca dell'efficienza dell'azione amministrativa”²¹. Efficienza e semplificazione sono divenute poi filo conduttore del disegno riformatore “Bassanini”, in larga parte, però, rimasto inattuato²².

Un'altra finalità perseguita è stata indubbiamente l'urgenza della revisione (ma, in realtà, della riduzione) della spesa pubblica, a sua volta innescata dall'avanzare della integrazione europea²³.

Regioni (1973), in *Scritti*, VI (1970-1976) cit., 631 s.; ID., *Il completamento dell'ordinamento regionale* (1976), in *Scritti*, VI, cit., 1043 s.; L. PALADIN, *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*. in *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Giuffrè, Milano, 1973 65 s.; A.M. SANDULLI, *Le regioni tra Costituzione e nuova Repubblica* (1978), in *Scritti giuridici* cit., II, 628 s.; G. PASTORI, *Le regioni senza regionalismo* (1980), in *Scritti scelti*, Napoli, 2010, I, 261 s.

¹⁶ Cfr. M. D'ALBERTI, *Impiego pubblico, norme privatistiche, processo del lavoro*, in *Giur. cost.*, 1977, 509 s.; A. ROMANO, *Pubblico impiego e contrattazione collettiva: aspetti pubblicistici*, in *Giur. cost.*, 1980, 881 s.

¹⁷ Pubblicato in *Foro amm.*, 1979, 2667 s. A commento si vedano gli autorevoli interventi (di S. Bartole, G. Berti, E. Cheli, G. Corso, F. Levi, F. Merusi, V. Ottaviano, G. Pastori, A. Pizzorusso, U. Pototschnig) contenuti in *Impressioni sul Rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Le Regioni*, n. 3/1980, 309 s.

¹⁸ Per evocare il contesto di quel periodo storico è utile riportare una lapidaria osservazione di Ugo La Malfa: “Questo è l'altro problema italiano, il rapporto fra sistema produttivo e strutture pubbliche. Il sistema produttivo ha dovuto sopportare il peso d'una struttura pubblica che è una cosa indicibile di parassitismo, ossia di alti costi e improduttività” (U. LA MALFA, in A. RONCHEY (a cura di), *Intervista sul non-governo*, Laterza, Roma – Bari, 1977, ripubblicata in ed. speciale per il Corriere della Sera, Milano, 2011, 68).

¹⁹ Cfr. M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi* (1974), in *Scritti*, VI cit., 719 s.

²⁰ Cfr. S. CASSESE – C. FRANCHINI (a cura di), *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1989; Y. MÉNY – V. WRIGHT (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1994; M. D'ALBERTI (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia e Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994; M. DE BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Torino, Giappichelli, 2005; G. TOSATTI, *La modernizzazione dell'amministrazione italiana 1980-2000*, Aracne, Roma, 2012.

²¹ *Rapporto Aspen Institute. Le riforme della pubblica amministrazione nella XVII Legislatura. I motivi ispiratori, i risultati conseguiti, gli obiettivi da raggiungere*, coordinamento scientifico prof. Sabino Cassese, 2018, in www.aspeninstitute.it. Critico rispetto all'elevazione dell'efficienza a criterio risolutore di tutte le criticità dell'amministrazione come postura diffusa in quel periodo storico F. SALVIA, *La buona amministrazione ed i suoi miti*, in *Dir. e società*, 2005, 560 s.

²² Su cui G. MELIS, *Storia* cit., 530 s., specialmente 533.

²³ Sottolinea come l'ordinamento europeo costringa gli Stati ad attuare politiche di risanamento del deficit pubblico e, conseguentemente, anche la modernizzazione delle amministrazioni G. COGLIANDRO, *Finanza sana e buona gestione*

Esigenza quest'ultima divenuta via via prioritaria mentre si inanellavano quei “mutamenti senza riforme” nell'amministrazione italiana dovuti all' “esperimento di Renato Brunetta” e al “tentativo di Marianna Madia”²⁴.

La “riforma Brunetta”²⁵, in particolare, vede un'efficienza focalizzata sulla nozione di *performance*, organizzativa e individuale²⁶, che si colloca al centro del disegno di riforma del lavoro pubblico, in cui il meccanismo di garanzia del miglioramento dell'azione pubblica è infine dato dall'osservanza di regole definite in modo uniforme²⁷.

L'evoluzione dei controlli intestati alla Corte dei conti ha seguito e accompagnato lo sviluppo dell'ordinamento repubblicano e della sua amministrazione. Solo per rimanere ai tempi più prossimi basti pensare al processo di rafforzamento delle autonomie locali, con la riscrittura del Titolo V Parte II della Costituzione, e alle riforme – anche costituzionali – legate alla crisi finanziaria di una decina di anni fa. Riforme, queste ultime, che hanno reso centrali i principi dell'equilibrio e del coordinamento della finanza pubblica, i quali, come è a tutti noto, hanno origine nei vincoli sovranazionali ai bilanci, imposti, a partire dal Trattato di Maastricht, per consentire la realizzazione dell'Unione Monetaria²⁸ e che sono stati via via inaspriti proprio per salvaguardare i bilanci pubblici colpiti dalla crisi finanziaria a cui si faceva riferimento²⁹.

In particolare, le regole contenute nel Trattato *Fiscal Compact* sono state a fondamento della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”. La citata legge costituzionale ha, tra l'altro, sostituito l'art. 81 Cost., premesso un comma all'art. 97 Cost. rivolto ad imporre a tutte le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico e modificato gli artt. 117 e 119 Cost.³⁰.

finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1997, 1192 s. Sull'idea europea di “buona amministrazione” cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza* cit., 201 s.

²⁴ Le espressioni virgolettate sono di G. MELIS, *Storia* cit., rispettivamente, 563, 589 e 593.

²⁵ Di cui alla legge 4 marzo 2009, n. 15 e al relativo d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

²⁶ Sottolinea l'eccessiva enfasi posta su questo elemento L. TORCHIA, *Valutazione e amministrazione pubblica*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la Riforma Brunetta*, Il Mulino, Bologna, 2012, 214 s.; in tema A. VISCOMI, *Sistema di valutazione delle performance delle strutture, della dirigenza e del personale nella riforma della pubblica amministrazione*, in U. CARABELLI – M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari, 2010, 100 s.

²⁷ Come rileva R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza* cit., 318.

²⁸ In tema ci si limita qui a rinviare a O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016 e a F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, Wolters Kluwer - CEDAM, Milano, 2019.

²⁹ Solo per ricordare alcuni limiti discendenti dal diritto euro-unitario basti pensare al Patto di stabilità e crescita del 1997, ai cosiddetti *Six Pack* e *Two Pack*, i “pacchetti” di regolamenti e direttive volti a rafforzare il vincolo di bilancio e, conseguentemente, a fornire più incisivi parametri dei controlli finanziari. La grave situazione economica e finanziaria che ha avuto origine nel 2008 e si è tradotta nella cosiddetta crisi dei debiti sovrani del 2011 ha comportato però anche l'adozione di regole, strumenti e limiti di matrice internazionale o, comunque, esterni al diritto dell'Unione: dal cosiddetto patto *Europlus* al Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (cosiddetto *Fiscal Compact*) al Meccanismo europeo di stabilità (MES). In tema E. PAPARELLA, *Il Fondo monetario internazionale nell'eurozona. La stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Jovene, Napoli, 2018. I vincoli di finanza pubblica sono ora oggetto di revisione. La Commissione nell'ottobre del 2022 ha presentato una proposta di riformulazione delle regole di bilancio, che vede il superamento di un insieme di regole valide per tutti gli Stati membri a favore di percorsi di “aggiustamento” per ciascuno con una interlocuzione tra Commissione e governi.

³⁰ Dalla discussa costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio è poi seguita una copiosa legislazione, non sempre coerente con la matrice originaria: dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 – la cosiddetta legge rinforzata di attuazione del nuovo art. 81 Cost. – alla riforma della legge di contabilità, la legge 4 agosto 2016, n. 163. In tema A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità* cit., in part. 42, nota 26. Un ruolo cruciale nell'affermare la stessa regola dell'equilibrio è stato svolto anche dalla disciplina sull'armonizzazione, materia sottratta, proprio dalla medesima legge costituzionale, dall'ambito della competenza legislativa concorrente, di cui al terzo comma dell'art. 117, e ricollocata nel novero delle competenze legislative esclusive dello Stato, di cui al secondo comma del medesimo articolo. In particolare,

L'evoluzione delle norme che disciplinano i controlli svolti dalla Corte dei conti è stata conseguente al mutamento del quadro normativo ora descritto, pur se ha registrato qualche *deficit* di coerenza forse anche a seguito di una sostanziale stratificazione di disposizioni, difficilmente riconducibili ad un sistema armonizzato³¹.

Sia a livello costituzionale che di legislazione ordinaria, del resto, si è assistito ad un mutare di indirizzo nel volgere di pochi anni, soprattutto a seguito della già evocata crisi finanziaria che ha visto la nostra Nazione tra le più colpite d'Europa. Va ricordato che a partire dagli anni Novanta del Novecento e poi nel periodo immediatamente successivo, dedicato all'attuazione della riforma del Titolo V, Parte II, Cost. del 2001, l'ordinamento italiano ha conosciuto una forte valorizzazione dell'autonomia degli enti autonomi territoriali, che implicava anche il ridimensionamento dei controlli, specie di quelli preventivi di legittimità sugli atti, accusati peraltro di rallentare l'azione amministrativa. In questi termini si inserisce, del resto, l'abrogazione delle disposizioni degli artt. 125, comma 1,³² e 130 Cost.³³, dedicate ai controlli, rispettivamente, sugli atti amministrativi delle Regioni e sugli atti degli enti locali. La riduzione del perimetro del controllo preventivo di legittimità – che ha interessato, peraltro, anche quello esercitato sugli atti del Governo - è stato però accompagnato da un rafforzamento delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti e dall'introduzione del controllo sulla gestione, ad opera dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, intestato alla medesima magistratura. Tuttavia, del controllo sulla gestione, in particolare, si metteva in evidenza il carattere essenzialmente collaborativo, carattere che serviva anche a garantire una compatibilità del medesimo controllo con l'autonomia di Regioni ed enti locali, come ha affermato tempestivamente la stessa Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 29 del 1995. Nell'ambito delle disposizioni dettate dal legislatore per adeguare l'ordinamento della Repubblica alla citata modifica del Titolo V è stata introdotta, dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche una specifica funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti in favore degli enti locali e delle Regioni nella materia della contabilità pubblica³⁴.

Il quadro di favore verso le autonomie regionali e locali e l'accentuata attenzione ai profili di efficienza dell'azione amministrativa, piuttosto che di legittimità degli atti, che avevano portato all'affermarsi del controllo collaborativo sono però presto evoluti, ancor prima di essere arrivati ad una compiuta attuazione.

Infatti, le logiche dei vincoli di finanza pubblica, rafforzatisi dopo la crisi finanziaria del 2011 con un fondamento costituzionale, hanno portato il legislatore a prevedere – per renderle effettive - un irrobustimento dei controlli sulla gestione amministrativa ed economico-finanziaria e, in particolare, di quelli di legittimità e regolarità dei conti.

il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, successivamente modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, è stato funzionale a garantire la raffrontabilità dei bilanci, il consolidamento dei conti e l'unità economica della Repubblica. La disciplina del decreto legislativo citato è stata molto valorizzata dalla Corte costituzionale per verificare il rispetto della regola dell'equilibrio. Tra le tante, si vedano le sentenze n. 184 del 2016 e n. 274 del 2017. In dottrina ci si limita qui a rinviare a L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017 e T. TESSARO, *I controlli della Corte dei conti sui bilanci armonizzati degli enti locali e del Servizio Sanitario Nazionale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2022.

³¹ La dottrina che mette in evidenza questi elementi di complessità è copiosissima. Ci si limita qui a rinviare a G. COLOMBINI, *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. Corte conti*, n. 3-4/2015, 588 s.; N. MASTROPASQUA, *Il nuovo sistema dei controlli e il ruolo della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, n. 1-2/2014, 387 s.

³² Ad opera dell'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione".

³³ Abrogazione determinata ugualmente dall'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, già citata.

³⁴ Cfr. art. 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131. Sull'evoluzione della funzione evolutiva delle Sezioni regionali di controllo cfr. M. SCIASCIA, *La funzione consultiva della Corte dei conti nel sistema delle autonomie: aspetti evolutivi della giurisprudenza contabile*, in *Riv. Corte conti*, n. 5/2022, 110 s.

Questo processo di valorizzazione dei controlli finanziari sulle amministrazioni regionali e locali è culminato nel decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174³⁵, con cui si è, tra l'altro, previsto il giudizio di parificazione sui rendiconti delle Regioni a statuto ordinario. Il citato decreto ha mutato sensibilmente il quadro, attribuendo alle pronunce delle Sezioni regionali di controllo connotati conformativi, con esiti di natura interdittiva, o addirittura sanzionatori³⁶.

Il sistema dei controlli intestati alla Corte dei conti disegnato dal decreto-legge n. 174 del 2012 sembrava aver accantonato la centralità del controllo successivo sulla gestione, come modello collaborativo. Ciò nella convinzione della poca incisività di quest'ultimo, per una molteplicità di ragioni, forse più culturali e di contesto istituzionale che di vera intrinseca insufficienza. Il legislatore ha preferito, comunque, affidare il rispetto delle regole sugli equilibri di finanza pubblica ad un controllo più penetrante, che non si limitasse ad un referto volto a stimolare comportamenti autocorrettivi da parte delle amministrazioni. La Corte costituzionale, dal canto suo, in una pluralità di articolate pronunce, ha valorizzato il ruolo assunto dalla Corte dei conti in questo contesto normativo quale presidio del bilancio, inteso come “bene pubblico”³⁷.

Nel momento in cui la crisi finanziaria aveva cessato di produrre i suoi aspri effetti è intervenuta – è cosa purtroppo a tutti nota - la crisi sanitaria con le relative conseguenze economiche e sociali di vasta portata. Come si è ricordato in premessa, ancora una volta la riforma della pubblica amministrazione è stata posta al centro del rinnovamento del Paese³⁸, chiamato ad utilmente impiegare le cospicue risorse europee secondo il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nel diluvio di provvedimenti introdotti per realizzare la crescita digitale, la semplificazione amministrativa e il rafforzamento della capacità amministrativa nel settore pubblico che hanno caratterizzato gli ultimi tre anni³⁹ si staglia un ritorno nitido alla centralità dell'efficienza e al perseguimento del risultato.

Significativo a questo riguardo è il disposto dell'art. 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, contenente il “nuovo” Codice dei contratti pubblici⁴⁰, in conformità alle previsioni dello stesso Piano nazionale di ripresa e resilienza⁴¹. L'art. 1 ora citato reca, quale principio generale, il “principio del risultato”, che costituisce “attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon

³⁵ Convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213. Corte conti, Sez. Unite in speciale composizione n. 7/2018/EL ha evidenziato che “i controlli di legittimità e regolarità sui bilanci e rendiconti degli enti territoriali – a differenza di quelli collaborativi sulla gestione – sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio”. La Corte costituzionale stessa ha rinvenuto un rapporto di strumentalità necessaria tra i controlli in parola e il rispetto degli obblighi euro-unitari, rilevando come sia “necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli”.

³⁶ Per un quadro dello sviluppo di questi nuovi controlli accanto a quelli precedentemente previsti cfr., per tutti, 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*, e G. RIVOSECCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, entrambi in *Federalismi.it*, n. 28/2022, rispettivamente, 76 s. e 128 s.

³⁷ Ci si limita qui a rinviare a 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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 15 s. e a M. LUCIANI, *La “giurisprudenza Carosi”*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 571 s., specialmente 577 s.

³⁸ Cfr. in tema i contributi contenuti in *Annuario AIPDA 2021*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

³⁹ Cfr. nota 1.

⁴⁰ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”.

⁴¹ La legge di delega – 21 giugno 2022, n. 78 – costituisce attuazione degli impegni assunti dal Governo italiano con il PNRR che, con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici, prevede una attuazione in via d'urgenza, principalmente con le misure del decreto-legge n. 77 del 2021, più volte citato, e una riforma organica delle disposizioni del Codice dei contratti (già contenute nel decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità⁴² e “criterio prioritario per l’esercizio del potere discrezionale e per l’individuazione della regola del caso concreto”, nonché per valutare la responsabilità del personale e attribuire gli incentivi⁴³. Un principio quello del risultato che, insieme al “principio della fiducia” (di cui al successivo art. 2) e al “principio dell’accesso al mercato” (di cui all’art. 3), costituisce criterio interpretativo e applicativo delle disposizioni del Codice stesso⁴⁴.

Una rinnovata attenzione alla “amministrazione di risultato” – già pietra d’angolo delle riforme realizzate tra la fine del Novecento e i primi anni del nuovo millennio⁴⁵ - non poteva che portare ad una nuova prospettiva nel sistema dei controlli⁴⁶. Di conseguenza, come era logico attendersi, anche i controlli della magistratura contabile sono divenuti oggetto di modifiche normative per presidiare, in particolare, il tempestivo ed efficiente utilizzo delle risorse messe a disposizione con il PNRR.

3. Il controllo sulla gestione prende nuova linfa dalle norme dedicate alla ripresa economica

Il disegno dei controlli intestati alla Corte dei conti è stato inevitabilmente inciso dall’avvento della pandemia di Covid-19 e dagli interventi legislativi assunti per contrastare gli effetti economici negativi che ne sono conseguiti. Con questa prospettiva l’art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 ha previsto l’utilizzo del controllo di cui all’art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, cosiddetto “concomitante”, per “accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale”. La disposizione prevede che la Corte dei conti possa effettuare controlli su “gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento” – il che spiega l’uso dell’appellativo “concomitante” – ed individua due gruppi di possibili situazioni patologiche da rilevare e le relative conseguenze.

In primo luogo, la Corte dei conti, qualora accerti “gravi irregolarità gestionali” ovvero “gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione” stabiliti da norme o da direttive del Governo, ne individua, in contraddittorio con l’amministrazione, le cause e provvede a darne comunicazione al Ministero competente, che può anche disporre con decreto la sospensione dell’impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. La seconda ipotesi prevista riguarda l’accertamento di “rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell’erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi”. In questo caso la Corte ne individua, in contraddittorio con l’amministrazione, le cause, e ne dà comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l’amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, a meno che il Ministro non sospenda il termine ovvero comunichi sia al Parlamento sia alla Presidenza della Corte dei conti le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati.

⁴² Art. 1, comma 2, decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

⁴³ Art. 1, comma 4, decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

⁴⁴ L’art. 4, decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 stabilisce che “[l]e disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3”.

⁴⁵ Sul punto ci si limita qui a rinviare a M. CAMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Giuffrè, Milano, 2003, 107 s.; G. CORSO, *Amministrazione di risultato*, *ibidem*, 127 s.; M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Giappichelli, Torino, 2003; M. IMMORDINO – A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli, Torino, 2004; S. CASSESE, *Cosa vuol dire amministrazione di risultati?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 941 s.; L. IANNOTTA, *Merito discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l’arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 1 s.; ID., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, II, 741 s.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula “amministrazione di risultati”*, *Ibidem*, 813 s.; ID., *Analisi economica del diritto e amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2006*, Giuffrè, Milano, 2007, 232 s.

⁴⁶ Sulla relazione tra l’affermarsi del principio dell’efficienza amministrativa ed evoluzione del sistema dei controlli cfr., se si vuole, C. PAGLIARIN, *Autonomia, efficienza, responsabilità*, Giappichelli, Torino, 2007.

Il comma 3 dell'art. 11 della legge n. 15 del 2009 ha poi previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possano svolgere il controllo concomitante nei confronti delle gestioni pubbliche regionali e degli enti locali.

Al di là di alcuni profili di disciplina specifica, peraltro sostanzialmente non innovativi, il controllo concomitante è fatto generalmente rientrare nell'alveo dello schema del controllo sulla gestione, disciplinato dalla legge n. 20 del 1994⁴⁷. Quest'ultima fonte prevede, infatti, che la Corte dei conti invii relazioni alle assemblee rappresentative, anche in corso di esercizio⁴⁸, e che lo stesso organo di controllo possa svolgere osservazioni agli enti in qualsiasi momento⁴⁹.

L'esito del controllo in discorso, come si è già detto, non si è dimostrato particolarmente incisivo e il controllo concomitante, a dire il vero, non ha trovato nemmeno una compiuta applicazione⁵⁰.

Del resto, se si guarda nello specifico all'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 si può agevolmente notare come, dopo aver richiamato espressamente il controllo di cui all'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009, la disposizione non faccia alcun riferimento alle procedure di responsabilizzazione del Ministro ivi richiamate, ma, al contrario, disponga che la Corte dei conti, in caso di accertamento di “gravi irregolarità” ovvero di “rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi”, ne dia immediata trasmissione all'amministrazione competente “ai fini della responsabilità dirigenziale” di cui all'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. L'art. 22 collega, dunque, l'esito del controllo alla responsabilità dirigenziale ed è questa la vera novità posta sul punto dal decreto-legge n. 76 del 2020.

Una responsabilità quella da ultimo evocata il cui accertamento, come è noto, attiene al sistema dei controlli interni ai quali compete anche la valutazione della *performance* individuale ed organizzativa relativamente al raggiungimento o meno degli obiettivi e che, semmai, può coinvolgere la Corte dei conti nell'ambito del controllo sul funzionamento dei controlli interni⁵¹.

Il controllo concomitante è, dunque, funzionale a prevenire e contrastare gravi irregolarità gestionali e, soprattutto, rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi con ciò chiaramente collocandosi tra gli strumenti utilizzati dal “decreto semplificazioni” con finalità acceleratorie e di impulso.

Va al riguardo segnalata la centralità del parametro temporale sotteso al decreto-legge n. 76 del 2020, che modifica anche l'ultimo articolo della legge 7 agosto 1990, n. 241⁵², per cui attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, le disposizioni della legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti.

⁴⁷ Corte conti, Sez. riunite in sede di controllo, 24 luglio 2009, n. 29. Sottolineano la riconducibilità del controllo concomitante nella fattispecie generale del controllo sulla gestione. In tema, recentemente, G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, n. 20/2021; G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021; V. TENORE – A. NAPOLI, *Studio sui controlli affidati alla Corte dei conti*, ESI, Napoli, 2020, 153.

⁴⁸ Art. 3, comma 4, legge 19 gennaio 1994, n. 20.

⁴⁹ Art. 3, comma 6, legge 19 gennaio 1994, n. 20.

⁵⁰ Come osservano G. D'AURIA, *Tecniche e strumenti del controllo sui risultati: materiali da un corso di formazione*, in *Riv. Corte conti*, n. 3-4/2017, 581 s. e G. COLOMBINI, *I decreti cit.*

⁵¹ C. CHIAPPINELLI, *Controllo concomitante ed efficienza dell'amministrazione tra disciplina normativa ed attuazione*, in *Riv. amministrativa Repubblica italiana*, n. 1-2/2021, 5 s. rileva che il richiamo all'art. 21 d.lgs. n. 165/2001 abbia portata generale, integrando una concreta specificazione della fattispecie di responsabilità dirigenziale del “mancato raggiungimento degli obiettivi” o della “inosservanza delle direttive imputabili al dirigente” che “previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare” comportano “l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale” e in “relazione alla gravità dei casi” la revoca dell'incarico ovvero il recesso dal rapporto di lavoro, previo contraddittorio con l'interessato.

⁵² Art. 29, legge 7 agosto 1990, n. 241, “Ambito di applicazione della legge”.

In particolare, poi, l'art. 12 del decreto-legge n. 76 del 2020 ha inserito i commi 4-*bis* e 8-*bis* all'art. 2 della stessa legge n. 241, con i quali, rispettivamente, è stata prevista una misurazione della tempistica effettiva di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese e l'inefficacia dei provvedimenti adottati in ritardo rispetto ai tempi previsti⁵³.

Anche se coerentemente inserito nel contesto normativo del decreto “semplificazioni”, il controllo concomitante, così come richiamato dall'art. 22, ai commentatori è subito apparso utilizzabile anche nella fase attuativa del PNRR, atto riconducibile ai “principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale” a cui la medesima norma fa riferimento, e che certamente richiede un costante monitoraggio sulla realizzazione delle linee di intervento dei programmi e sul tempestivo e corretto impiego delle risorse⁵⁴.

Il legislatore nel dettare la *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano ha però preferito richiamare il generale strumento del controllo successivo sulla gestione con alcune limitate disposizioni specifiche. Il decreto-legge n. 77 del 2021, infatti, prevede un articolato sistema di controllo, *audit*, anticorruzione e trasparenza in cui è decisivo il controllo sulla gestione svolto dalla Corte dei conti⁵⁵, incaricata delle valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR. Un controllo, quest'ultimo, che si svolge, e non poteva che essere così, in cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea⁵⁶. La Corte dei conti è anche chiamata a riferire al Parlamento con una frequenza almeno semestrale sullo stato di attuazione del PNRR. Lo stesso decreto-legge n. 77 del 2021, peraltro, ha ribadito che “gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile”⁵⁷. Inoltre, l'effetto delle risorse derivanti dall'iniziativa NGEU e, più nello specifico, dal Dispositivo di ripresa e resilienza, costituirà oggetto di analisi e valutazione nell'ambito dei principali referti sulla finanza pubblica prodotti dalle Sezioni riunite in sede di controllo⁵⁸. In estrema sintesi, si può dire che nell'ambito della realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza saranno sostanzialmente coinvolte tutte le funzioni di controllo della Corte dei conti.

⁵³ In tema si rinvia ai contributi contenuti in *Rivista giuridica di Urbanistica Diritto e Territorio*, n. 1/2022, dedicato a *Procedimento amministrativo e disciplina urbanistico-edilizia tra PNRR e decreti “semplificazioni”*. Cfr., in particolare, M. RAMAJOLI, *I silenzi amministrativi nelle recenti “semplificazioni”*, *ibidem*, 38 s. e C. P. SANTACROCE, *Sull'inefficacia delle determinazioni amministrative tardive: riflessioni a margine dell'art. 2, comma 8 bis, della legge sul procedimento amministrativo*, *ibidem*, 53 s.

⁵⁴ In tema si veda A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi cit.*, 759 s.

⁵⁵ L'art. 7, comma 7, decreto-legge, 31 maggio 2021, n. 77 stabilisce: “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 riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20”.

⁵⁶ Sul ruolo del controllo della Corte dei conti in riferimento alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea cfr. M. T. POLITO, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e tutela degli interessi finanziari della UE. I controlli della Corte dei conti italiana*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi cit.*, 771 s. Per un'analisi delle funzioni della Corte dei conti nella dimensione eurounitaria cfr. F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, specialmente 163 s.

⁵⁷ Art. 9, comma 3, decreto legge 31 maggio 2021, n. 77.

⁵⁸ Sulla permanenza di tutti i precedenti controlli, compresi quelli di legittimità-regolarità dei conti, accanto ai “nuovi” controlli sulla gestione e ai controlli-referto sull'impiego dei fondi derivanti dal PNRR si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Dai controlli sulla “sana” gestione ai controlli di legittimità-regolarità dei conti e ritorno? Qualche dubbio e qualche proposta, anche alla luce del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2022, 20 s.

Il ruolo della Corte dei conti è ritenuto centrale dal legislatore anche sotto il profilo dell'esercizio della giurisdizione sull'illecito erariale, di cui si occupa anche il più volte citato decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, in particolare, all'art. 21.

I recenti interventi, collocati nell'ambito delle iniziative normative finalizzate alla ripresa dopo la crisi generata dalla pandemia di Covid-19, sono, infatti, diretti a ridurre l'area della responsabilità dei pubblici agenti per contrastare la cosiddetta “paura della firma”, ritenuta una delle cause della poca incisività dell'amministrazione italiana⁵⁹. Nemmeno questa valutazione, invero, può dirsi nuova, dato che, solo per fare l'esempio più evidente, medesima era la *ratio* della limitazione generalizzata dell'elemento soggettivo dell'illecito erariale alla colpa grave o al dolo posta dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639⁶⁰.

L'art. 21 citato presenta, soprattutto se si guarda alle disposizioni del suo secondo comma, una significativa riduzione dell'area dell'illecito erariale, sia pure con riferimento a condotte tenute in un ridotto arco temporale, sostanzialmente coincidente – nella prospettiva del legislatore - con la realizzazione degli interventi per la ripresa⁶¹.

Con il primo comma del medesimo articolo poi il legislatore ha inteso superare una giurisprudenza contabile che finiva per espandere eccessivamente l'area del dolo, attribuendo allo stesso un'accezione molto ampia e indeterminata. Modificando l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 si è così stabilito che “[l]a prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”.

Da maggiori criticità è caratterizzato, come si è già detto, il secondo comma dell'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020, che testualmente prevede: “[l]imitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”⁶².

Le disposizioni ora riportate delineano un'area dell'illecito che si contrae e si espande in ragione del tempo di riferimento del comportamento tenuto, senza recare distinzioni per tipologie di attività e per qualifiche degli autori che si leghino logicamente alla *ratio* della ripresa e della crescita post-pandemica. Dunque, la contrazione della responsabilità, pensata per scongiurare la “paura della firma”, ostacolo alla realizzazione degli interventi pubblici necessari alla crescita economica, opera, invece, in modo generalizzato. Trova applicazione anche con riferimento alle condotte dei percettori di contributi pubblici, che abbiano deviato le risorse dal programma per la realizzazione del quale erano state conferite, soggetti, come si visto, alla giurisdizione contabile per ormai costante giurisprudenza.

Anche in queste ipotesi, al verificarsi di condotte attive di deviazione, solo il concorso del dolo potrebbe determinare la condanna per danno erariale, rimanendo, al contrario, non sanzionati dalla

⁵⁹ Accanto alla limitazione dell'illecito erariale, di cui si riferirà successivamente nel testo, viene in rilievo – sempre in termini di restrizione della responsabilità dei pubblici agenti – la riformulazione dell'art. 323 c.p., relativo al reato di abuso d'ufficio, dettata dall'art. 23 del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76.

⁶⁰ Che ha modificato il testo dell'art. 1, comma 1, della più volte citata legge n. 20 del 1994.

⁶¹ Sul punto, per non doversi diffondere in questa sede sulle molteplici questioni sollevate dalle disposizioni contenute nell'art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, sia consentito rinviare a C. PAGLIARIN, *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel “decreto semplificazioni”*: ovvero la “diga mobile” della responsabilità, in *Federalismi.it*, n. 10/2021, 182 s. e ID., *La responsabilità erariale dopo il decreto “semplificazioni”*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4/2021, 1082 s.

⁶² La disposizione citata è stata modificata dall'art. 51, comma 1, lett. h) del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, individuando il termine finale del 30 giugno 2023 in luogo del 31 luglio 2021, come si evidenzierà successivamente nel testo.

Corte dei conti i comportamenti gravemente colposi. Questi ultimi porterebbero alla pronuncia della condanna del giudice contabile unicamente di fronte alle mere omissioni o inerzie da parte dei percettori. La conseguenza è, dunque, che anche lo sviamento dei fondi per realizzare il PNRR non potrebbe più essere colpito dalla funzione risarcitoria e di deterrenza della responsabilità amministrativa giudicata dalla Corte dei conti.

Nella prospettiva di attuazione del Piano, la disposizione del secondo comma dell'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020 potrebbe finire per integrare una violazione del diritto euro-unitario da cui discende il piano stesso⁶³ là dove determina una carenza di tutela risarcitoria e, soprattutto, di deterrenza nei confronti dei percettori privati di fondi di derivazione europea che li deviano rispetto agli scopi prefissati.

Evidentemente, all'ampio spettro delle responsabilità erariali e della giurisdizione della Corte dei conti, non ha pensato nemmeno il decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021, che ha dilatato l'ambito temporale di applicazione della previsione citata, portando il termine finale dal 31 luglio 2021, originariamente previsto, al 30 giugno 2023. Anche il decreto sulla *governance* del PNRR ha inteso, dunque, seguire la *ratio* ispiratrice del decreto "semplificazioni" - in coerenza, del resto, con quanto previsto dal Piano stesso⁶⁴ - e protrarre la riduzione dell'area dell'illecito erariale per favorire la realizzazione degli interventi.

Nella stessa prospettiva di mitigare il timore della responsabilità – ma con esiti meno critici rispetto alla disposizione di cui al più volte citato art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020 – si pone la previsione di cui all'art. 2 del Codice dei contratti pubblici di nuovissimo conio, che si è prima evocato, là dove pone una definizione di colpa grave.

Il comma 3 di quel medesimo articolo stabilisce, infatti, che “[n]ell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli autovincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”.

La disposizione ora richiamata evoca parametri di valutazione della colpa, considerata secondo una concezione normativa e nella valorizzazione delle circostanze concrete⁶⁵, che erano già propri della giurisprudenza contabile e che, sotto alcuni specifici profili, avevano anche trovato una espressa previsione normativa. E' il caso degli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, del Codice di giustizia contabile⁶⁶, i quali danno rilievo, ai fini della valutazione dell'insussistenza della colpa grave, alla circostanza che la condotta contestata si sia conformata al contenuto dei pareri resi dalla Corte dei conti in sede consultiva.

⁶³ G. RIVOCCHI, *La Corte dei conti*, cit.

⁶⁴ Per perseguire l'obiettivo della semplificazione in materia di contratti pubblici il PNRR prevede la “limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno è dolosamente voluta dal soggetto che ha agito, ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia”.

⁶⁵ In tema, se si vuole, C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità*, CEDAM, Padova, 2002.

⁶⁶ L'art. 69, comma 2, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, prevede che il pubblico ministero disponga l'archiviazione per assenza di colpa grave quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi; analogamente l'art. 95, comma 4, del medesimo decreto legislativo stabilisce che il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, consideri, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.

Le disposizioni in discorso già ad una prima lettura possono essere collocate nel contesto della centralità del “risultato”, in conformità alla stessa impostazione del Codice dei contratti e dei suoi “principi generali”, come si è già rilevato. In particolare, si stabilisce che il “principio della fiducia”, di tutt’altro che agevole definizione, e nel cui ambito viene collocata la riportata disciplina sulla colpa grave, “favorisce e valorizza l’iniziativa e l’autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l’acquisizione e l’esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato”.

Le norme dedicate alla colpa grave presentano, dunque, una *ratio* certamente riconducibile all’intento di circoscrivere il timore della responsabilità per favorire l’azione, così come per le previsioni del decreto “semplificazioni”, ma rispetto a queste ultime non presentano profili critici in termini di conformità al dettato costituzionale o al quadro euro-unitario, dato che, in buona sostanza, non fanno che positivizzare e confermare esplicitamente il perimetro dell’elemento soggettivo dell’illecito erariale attualmente contemplato dal “diritto vivente”. Ne consegue che non si può ragionevolmente lamentare una compressione di tutela della sana e corretta gestione delle risorse pubbliche a seguito dell’introduzione di una normativa di tale tenore, pur pensata per contrastare la cosiddetta “burocrazia difensiva”, un fenomeno considerato fonte di “inefficienza e immobilismo” e freno alla ripresa economica, come ha rilevato la stessa Corte costituzionale vagliando la conformità a Costituzione del testo dell’art. 323 del codice penale, così come novellato dall’art. 23 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76⁶⁷.

4. Il sistema integrato dei controlli e il “nuovo” art. 97 Cost.

Le scelte del legislatore in termini di limitazione alla giurisdizione della Corte dei conti possono apparire un indebolimento del sistema delle garanzie per la sana e la corretta gestione delle ingenti risorse europee messe a disposizione degli Stati sulla base dei piani nazionali presentati e approvati.

Il diritto europeo, comprensibilmente, prescrive, invece, un rafforzamento delle tutele. In particolare, 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 e lo stesso Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, pongono l’accento sulla necessaria attenzione agli interessi finanziari dell’Unione Europea.

Quanto al profilo del controllo sulle risorse destinate alla ripresa, si è già sottolineato come il legislatore, sia nel decreto-legge n. 76 del 2020 sia nel decreto-legge n. 77 del 2021, abbia preferito potenziare il modello del controllo sulla gestione, riportando, per così dire, in auge i tratti di collaboratività del controllo, che il decreto-legge n. 174 del 2012 aveva piuttosto sacrificato a favore di controlli di legittimità-regolarità.

Una volontà di potenziamento del profilo dell’ “ausiliarietà” della Corte dei conti⁶⁸ si rinviene nell’art. 46 della legge europea 2019-2020, la cui rubrica recita, significativamente, “[s]viluppo della funzione consultiva”. La fonte in discorso, infatti, ha previsto un rafforzamento della stessa funzione consultiva, anche se unicamente con riferimento alle risorse riconducibili al Piano nazionale di ripresa e resilienza, e dichiaratamente in attuazione del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 e al fine di un efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell’Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027⁶⁹.

⁶⁷ Cfr. Corte cost., 18 gennaio 2022, n. 8, in particolare punto 6.3 del considerato in “diritto”.

⁶⁸ Cfr. in tema G. RIVISECCHI, *L’ausiliarietà in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. CARUSO – M. MORVILLO (a cura di), *Il Governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, 317 s.

⁶⁹ Art. 46, comma 1, legge 23 dicembre 2021, n. 238, recante “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2019-2020. Un disegno di legge presentato nella scorsa

Si prevede, infatti, limitatamente alle risorse stanziare dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendano pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurino la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo⁷⁰.

I medesimi pareri sono resi dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR⁷¹.

Viene esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi⁷².

Le disposizioni ora richiamate, dunque, prevedono un ampliamento dell'utilizzo della funzione consultiva in specifica connessione e limitazione materiale e temporale con la gestione dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che può certamente essere di utile ausilio alle amministrazioni. Tuttavia, non mancano nel dettato normativo elementi che suscitano perplessità.

In primo luogo, il riferimento agli “organismi di diritto pubblico nazionali tra i soggetti che possono richiedere il parere lascia molti margini di indeterminatezza applicativa per la natura stessa della figura richiamata. Il profilo potenzialmente più critico, però, è sicuramente individuabile nella indicazione dell'oggetto dei pareri medesimi. La formulazione letterale delle norme presenta, infatti, qualche margine di ambiguità in ordine alla possibilità di rendere pareri su fattispecie concrete, ma un'interpretazione di questo tenore non sarebbe ad ogni modo sostenibile perché l'esito della medesima sarebbe una normativa incostituzionale. La previsione di pareri della Corte dei conti su fattispecie concrete determinerebbe possibili profili di sovrapposizione tra l'esercizio delle funzioni consultive, l'ambito proprio dell'agire dell'amministrazione e lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, segnatamente in ambito di accertamento di responsabilità amministrativo-contabili. Più correttamente le disposizioni in discorso vanno lette nel senso che fattispecie concrete generano naturalmente l'esigenza della richiesta di parere che verrà però formulata in termini astratti, secondo il consolidato indirizzo della magistratura contabile. Indubbiamente, però, l'art. 46 della legge europea 2019-2020, nella rubrica come nel testo, prevede un ampliamento della funzione consultiva e lo pone in relazione funzionale alle esigenze di buon esito degli interventi dell'Unione europea nel contesto del *Next Generation EU* e della programmazione di bilancio.

Dal quadro normativo dedicato alla ripresa economica emerge, dunque, un favore verso un ruolo della magistratura contabile, per così dire, più “morbido”, tale da non frenare l'azione amministrativa, ma idoneo, piuttosto, ad accompagnarla e correggerla in corso di esercizio.

In altre parole, possiamo osservare come, per quanto le norme dedicate alla magistratura contabile siano spesso disorganiche, frammentate e, a volte, contraddittorie⁷³, dalle più recenti disposizioni oggi emerge abbastanza chiaramente la volontà di mitigare la durezza acquisita dalle funzioni della Corte

legislatura, il DDLS. n. 2185, recante “Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese”, aveva previsto un ampliamento ancora più significativo delle funzioni consultive della Corte dei conti.

⁷⁰ Art. 46, comma 2, primo periodo, legge 23 dicembre 2021, n. 238.

⁷¹ Art. 46, comma 2, secondo periodo, legge 23 dicembre 2021, n. 238.

⁷² Art. 46, comma 2, ultimo periodo, legge 23 dicembre 2021, n. 238. La disposizione risulta infine ridondante rispetto ai disposti degli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, del Codice di giustizia contabile, che si sono in precedenza ricordati.

⁷³ La qualità generale della legislazione è, non a caso congiuntamente alla qualità della amministrazione, uno dei profili più critici del nostro ordinamento. Essa è stata al centro di tutta l'iniziativa riformatrice culminata nelle leggi Bassanini. In tema ci si limita qui a rinviare a B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Il Mulino, Bologna, 2011.

dei conti dopo la crisi finanziaria del 2011, quando l'efficienza stessa finiva per sfumare nel rispetto delle regole dettate per gli equilibri di bilancio, segnando un primato dell'interesse finanziario⁷⁴. L'intento è di fare di quest'organo a rilevanza costituzionale nuovamente una leva dell'efficacia, se non dell'efficienza, dell'azione amministrativa, piuttosto che un elemento di timore e di deterrenza.

Un ritorno a modelli già introdotti in passato, in particolare tra la fine del Novecento e il primo decennio del nuovo millennio, ma che devono essere rimeditati alla luce dell'esperienza e dei mutamenti dell'ordinamento se non si vuole che le riforme divengano – come troppo spesso è accaduto in Italia – “controriforme”.

La stagione del *New Public Management* era molto diversa dall'attuale, era segnata da un diffuso antistatalismo, con una legislazione fortemente caratterizzata dal tentativo di snellire gli apparati pubblici, di diminuirne il peso, di passare dal modello dello Stato-attore del processo economico a quello dello Stato-regolatore e, tutt'al più, arbitro dell'economia⁷⁵. Oggi, al contrario, da più parti si torna ad invocare un incisivo intervento dei pubblici poteri⁷⁶ in un'epoca di instabilità, crisi di varia natura e profonde divisioni sociali⁷⁷; un intervento che, però, deve fare i conti (in tutti i sensi, anche in termini letterali) con i difficili equilibri di finanza pubblica, pur necessariamente comportando un impiego significativo di risorse pubbliche. Il quadro, dunque, come si è detto, non è certo quello degli anni Novanta del secolo scorso.

Dal canto suo, il legislatore procede per stratificazioni normative e le novelle si adagiano su di un substrato ordinamentale ormai sedimentato. Il che, se si pone in disparte la ineliminabile difficoltà di coordinamento, non è sempre un male perché consente all'interprete di mettere a sistema norme differenti e di mantenere vivi strumenti di presidio che rischierebbero, altrimenti, di essere travolti dagli indirizzi politici del momento, non sempre sufficientemente meditati e lungimiranti. Questa chiave di lettura può essere utile anche nel contesto delle molte norme che si sono avvicinate in materia di controlli. Possiamo così osservare che accanto ad un irrobustirsi del controllo sulla gestione e di quello concomitante permane il ricco “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità. Questi ultimi, peraltro, se diffusamente ed effettivamente applicati, consentono anch'essi di operare in via preventiva, nel senso che il loro fisiologico utilizzo può scongiurare il determinarsi delle situazioni più gravi di disequilibrio e di dissesto, che maturano di esercizio in esercizio. Infatti, pur operando in via “imperativa” e non “collaborativa” - o, forse, in parte, proprio per questo – sono idonei ad impedire il generarsi di effetti negativi sulle dinamiche dei cicli di bilancio.

Ricostruire un quadro armonico del sistema dei controlli intestati alla Corte dei conti è, dunque, funzionale a perseguire congiuntamente l'efficienza – nella riscoperta valenza centrale del “risultato” - e il rispetto dell'equilibrio dei bilanci pubblici, essenziali entrambi ad una buona amministrazione, come, del resto, esplicitamente prescrive oggi l'art. 97 Cost.⁷⁸.

⁷⁴ Cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza* cit., 351 s.

⁷⁵ Così sintetizza G. MELIS, *Storia* cit., 519.

⁷⁶ Per misurare lo spirito del tempo si può rinviare ad un ampio articolo dedicato alle molte correnti proposte di riforma che poggiano su una maggiore presenza dello Stato nell'economia cfr. T. SCHULZ - S. BEYER - S. BOOK, *Hatte Marx doch recht?*, in *Der Spiegel*, n. 1/2023, tradotto in lingua italiana con il titolo *Karl Marx aveva ragione per Internazionale*, n. 1495, 20/26 gennaio 2023, 40 s.

⁷⁷ Il *World Economic Forum* nel suo *Global Risks Report 2023* (in <http://weforum.org> al link relativo) ha messo in evidenza come i rischi globali non siano mai stati così tanti e individua la crisi climatica come la più grande minaccia a lungo termine e l'aumento del costo della vita come il rischio più immediato per l'economia globale.

⁷⁸ La Corte costituzionale (sent. 29 novembre 2017, n. 247) ha precisato 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. Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità”. In tema G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 691 s.

I tratti di continuità e coerenza dell'ordinamento - peraltro ampiamente tracciati dal Giudice delle leggi - che caratterizzano le funzioni della Corte dei conti portano a ribadire il suo ruolo costituzionale di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della correttezza delle gestioni sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità⁷⁹. Gestioni che, comunque, spettano – che devono spettare – all'amministrazione e non alla magistratura, nonostante l'una e l'altra siano chiamate insieme a realizzare i medesimi principi costituzionali. Certo alla prima – con tutti i suoi innumerevoli limiti – spetta, nel contesto degli ingenti e ambiziosi programmi per la ripresa economica, un compito apparentemente al di sopra delle sue possibilità⁸⁰. Vedremo presto se la stagione del PNRR, permeata dalla forza delle condizionalità europee, indurrà, infine, l'amministrazione italiana a un qualche progresso.

⁷⁹ Tra le tante cfr. Corte cost., sent. 6 luglio 2006, n. 267.

⁸⁰ Sicuramente scettico sulle capacità rigenerative della nostra amministrazione pubblica, anche nella stagione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, M. BERTOLISSI, *Riformare la pubblica amministrazione* acqui està el busilis; Dios nos valga!, in *Federalismi.it*, n. 26/2021 e ID, *Il mito del buon governo* cit., specialmente 363 s.