

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

# Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

2021 - Anno XLII

## I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI SULLE AMMINISTRAZIONI STATALI E SULLE AUTONOMIE TERRITORIALI NELLA PROSPETTIVA DI UNA CRESCITA RESILIENTE E INCLUSIVA<sup>1</sup>

della Dott.ssa Alice Pizziconi

### SOMMARIO

#### CAPITOLO I: COSA SONO I CONTROLLI E CHI È LA CORTE DEI CONTI

##### **A. Cosa sono i controlli.**

L'accezione del termine controllo<sup>2</sup>

- A.2. I soggetti del controllo.
- A.3. Oggetto del controllo e tipologie di controlli.
- A.4. Il (sub)procedimento di controllo.

##### **B. Chi è la Corte dei conti.**

B.1. La Corte dei conti.

B.2. L'organizzazione.

- B.2.1. La composizione ed il personale.
- B.2.2. Il Presidente.
- B.2.3. Il Procuratore Generale.
- B.2.4. L'autonomia e l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti.

B.3. Le funzioni della Corte dei conti.

- B.3.1. L'evoluzione delle funzioni di controllo della Corte di conti.
- B.3.2. Il controllo preventivo di legittimità.
- B.3.2.1. Gli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità.

<sup>1</sup> Tesi di Diritto Pubblico dell'Economia – LUISS - Dipartimento di Impresa e Management

<sup>2</sup> In dottrina molteplici sono gli scritti dedicati al controllo o ai controlli. Tra la vastissima bibliografia si può succintamente accennare alla più recente: cfr. R. GAROFOLI – G. FERRARI, *I controlli*, in *Manuale di diritto amministrativo*, 2013, Nel diritto Editore, 1279; F. CARINGELLA, *I controlli amministrativi*, in *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Giuridica, 2012, 1499; M. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. Scoca, 2011, 600; S. ZAMBARDI – E. BRANDOLINI, *La contabilità pubblica*, Cedam, 2010, 240; C. CHIAPPINELLI, *La Corte dei conti e I controlli: principi generali e tipologie*, in R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 563; A. MONORCHIO – L. G. MOTTURA, *Il sistema dei controlli*, in *Compendio di Contabilità di Stato*, 2008, Cacucci Editore, 443; E. CASSETTA, *L'organizzazione amministrativa*, in *Manuale di diritto amministrativo*, 2006, Milano, 130.

- B.3.2.2. Il parametro del controllo e gli esiti.
- B.3.2.3. Il procedimento del controllo.
- B.4. Il controllo successivo sulla gestione.
  - B.4.1. Le amministrazioni pubbliche sottoposte al controllo sulla gestione.
  - B.4.2. Il controllo sulla gestione riguardo il sistema delle autonomie.
  - B.4.3. Il principio della sana gestione finanziaria come parametro per il controllo nell'ordinamento nazionale. L'esigenza di assicurare il buon andamento, l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico.
  - B.4.4. Il controllo sulla gestione della Corte dei conti italiana.
  - B.4.5. Il programma di lavoro dei controlli di gestione.
  - B.4.6. L'effetto del controllo sulla gestione.

## **CAPITOLO 2: I DESTINATARI DEI CONTROLLI E LE LORO ATTIVITA'**

### **Premessa**

- 1. L'attività delle amministrazioni soggette al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti
- 2. Le attività svolte dagli enti sovvenzionati dallo Stato soggetti al controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria
- 3. L'attività svolta dai organismi destinatari del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato
- 4. L'attività svolta dal novero delle amministrazioni pubbliche soggette al controllo della Corte dei conti sull'osservanza delle regole di bilancio (art. 30 legge 161/2014)
- 5. Le attività svolte dalle amministrazioni soggette al controllo della Corte dei conti sulla finanza regionale e locale (Legge 266/2005<sup>3</sup> e D.L. 174/2012<sup>4</sup>)

---

<sup>3</sup> Legge 23 dicembre 2005 n. 266 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)". L'articolo 1 comma 166, dispone: "Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo". Il successivo comma 167 prevede: "La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione".

<sup>4</sup> Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012" il cui articolo 1, comma 1 dispone: "Al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni."

## **CAPITOLO 3: IL RUOLO DEI CONTROLLI NELLA PROSPETTIVA DI UNA CRESCITA RESILIENTE E INCLUSIVA**

### **Premessa**

- 1. La strategia europea per contrasto alla crisi economica e sociale conseguente alla pandemia da COVID 19
- 2. Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza
- 3. Il percorso di approvazione in Italia del Programma Nazionale di ripresa e resilienza
- 4. Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza Italia (II PNRR), le misure previste. I monitoraggi, le verifiche, i controlli e l'audit
- 5. Il decreto legge 77/2021 e la governance del PNRR. Gli strumenti di coordinamento, monitoraggio, controllo e audit previsti
- 6. Le metodologie di controllo e audit applicabili al PNRR e il controllo della Corte dei conti. Alcune considerazioni

### **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

### **BIBLIOGRAFIA**

### **SITOGRAFIA**

## CAPITOLO I

### COSA SONO I CONTROLLI E CHI È LA CORTE DEI CONTI.

#### **A. Cosa sono i controlli**

##### **Premessa.**

Se si interroga l'enciclopedia Treccani alla voce controllo, emerge come per esso si intenda "... [dal fr. *contrôle*, ant. *contrerole*, propr. «registro che fa da riscontro a un altro», comp. di *contre* «contro» e *rôle* «registro di atti», che è il lat. *rotŭlus* «rotolo»".

In particolare, nella medesima definizione, per controllo si intende "...verifica, accertamento dell'esistenza di un fatto o dell'esattezza, del corretto funzionamento, della regolarità di qualche cosa, dal punto di vista amministrativo o tecnologico, o anche con riferimento alla salute...". Ed ancora per quel che riguarda l'ordinamento di uno stato: "*Attività che un organo dello stato o altro ente svolge mediante particolari norme al fine di disciplinare determinate realtà: esercitare un c. sui prezzi; c. dei cambi, insieme di disposizioni variamente restrittive (contingentamento delle importazioni, limiti all'esportazione turistica di valuta, incentivi ai prodotti nazionali, ecc.) emanate dai governi al fine di limitare la possibilità di convertire la valuta nazionale in valuta estera e difendere così le riserve valutarie*".

Potremmo affermare, senza essere smentiti, che l'attività di controllo connota ogni forma organizzata di convivenza e, pertanto, si la può rinvenirne presente nelle civiltà antiche sin dai primordi della storia. Ove si voglia tentare di rintracciare lo svolgimento di una attività di controllo, infatti, è necessario tenere in evidenza che "*l'esigenza di predisporre dei documenti di bilancio, che consentano un controllo, inteso anche solo come possibilità di vedere l'ammontare delle spese e delle entrate, è una necessità atavica di ciascun individuo e di ogni ordinamento*"<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> P. LEWIS GETI, "La disciplina della contabilità pubblica del Regno d'Italia fino alla Costituente" Paper,

Un esempio risalente dell'esigenza di verificare le attività svolte "...si rinviene nelle più grandi opere d'arte e religiose che siano mai stati scritte. Così quando Giuseppe si trova dinanzi al faraone (Gen. 41) ed interpreta il suo sogno come presagio di sette anni di ricchezza seguiti da sette di carestia, possiamo leggere per la prima volta un "documento di programmazione economica e finanziaria, nonché la prima esperienza di apparato amministrativo deputato al controllo ed alla gestione delle risorse allorquando si legge: «33 Ora il faraone pensi a trovare un uomo intelligente e saggio e lo metta a capo del paese d'Egitto. / 34 Il faraone faccia così: costituisca dei commissari sul paese per prelevare il quinto delle raccolte del paese d'Egitto durante i sette anni d'abbondanza. / 35 Essi raccolgano tutti i viveri di queste sette annate buone che stanno per venire e ammassino il grano a disposizione del faraone per l'approvvigionamento delle città, e lo conservino. / 36 Questi viveri saranno una riserva per il paese, in vista dei sette anni di carestia che verranno nella terra d'Egitto; così il paese non perirà per la carestia»".<sup>6</sup>

Nell'antica Grecia, ad esempio, il controllo si innestava in relazione all'attività finanziaria di coloro che maneggiavano i denari pubblici che avevano la responsabilità di gestione. Chi ricopriva cariche pubbliche doveva dar conto del proprio operato al *Tribunale dei Logisti* (Magistratura di controllo pubblico finanziario) che controllava e giudicava i conti resi. Inoltre, era previsto un controllo dell'assemblea popolare e "l'incisione dei risultati dei conti stessi su pietra affinché restassero esposti al controllo dei cittadini, in modo duraturo"<sup>7</sup>.

Non di meno, in epoca romana e bizantina, i controlli vennero ancor più ad assumere una sicura valenza nella verifica dell'operato di chi rivestiva ruoli e cariche pubbliche in quanto, l'evoluzione della

---

pubblicato su <http://pisa.academia.edu/>. Pag. 1.

<sup>6</sup> P. LEWIS GETI, "La disciplina della contabilità pubblica del Regno d'Italia fino alla Costituente" Paper, pubblicato su <http://pisa.academia.edu/>. Pag. 1.

<sup>7</sup>Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, La contabilità pubblica, Cedam, Padova 2019, pag. 360.

struttura dello Stato *"...ha progressivamente comportato una sempre maggiore presa di coscienza della necessità di gestire e controllare i flussi di entrata e di spesa all'interno dello Stato, parametrando l'imposizione alla spesa necessaria per il corretto funzionamento dell'apparato statale"*<sup>8</sup>. Nell'organizzazione repubblicana i *quaestores aerariis (praefecti Aerarii Saturni nel Principato)*, posti a capo di veri e propri uffici organizzati, *dovevano controllare la legalità della riscossione, spesa, custodia del denaro pubblico e in caso di mancanze, denunciavano le responsabilità alle altre magistrature politiche o giudiziarie*<sup>9</sup>. *"Il controllo era sia preventivo che successivo: il primo veniva esercitato sugli ordinatori di spesa (compreso il Senato), mentre il secondo sui questori uscenti e su quelli provinciali. I questori avevano, però, solo poteri sindacatori poiché il giudizio politico spettava al Senato che stabiliva i tributi e gli stanziamenti, mentre spettava ad un iudicium publicum il giudizio di concussione, di peculato e contabile, ovvero dei tre delitti erariali"*<sup>10</sup>.

Sotto l'Impero, tale struttura di verifica permaneva e oltre alle verifiche dei conti dei pubblici funzionari veniva prevista anche una forma di controllo sulle aziende municipalizzate nell'ambito del quale, *"da un lato, i duoviri (magistrati superiori) rendevano alla Curia (Senato) locale il conto della gestione quali amministratori ed ordinatori e, dall'altro, gli Statuti di ciascun Municipio recavano regole minuziose per la relativa contabilità. L'azione per la resa del conto era aperta a tutti i cittadini contro i contabili"*<sup>11</sup>. Quindi l'esperienza della Roma imperiale dimostra come *"...la buona organizzazione "amministrativa" e la gestione piramidale delle risorse, permise il pieno controllo di un immenso Impero, spesso dilaniato da sopiti*

---

<sup>8</sup> P. LEWIS GETI, *"La disciplina della contabilità pubblica del Regno d'Italia fino alla Costituente"* Paper, pubblicato su <http://pisa.academia.edu/>. Pag. 2.

<sup>9</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019, pag. 360.

<sup>10</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019, pag. 360.

<sup>11</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019, pag. 362.

*conflitti culturali ed economici”*<sup>12</sup>.

Nell'epoca bizantina continuano a funzionare gli organi ancora esistenti nell'Impero. Preposti ai controlli erano: i Palatini, cui spettavano funzioni ispettive sull'andamento della riscossione tributaria; i *Rationales*, che attendevano alla revisione dei conti e al giudizio di prima istanza sulle controversie fiscali; i Prefetti del pretorio, che vigilavano sulle entrate e sulle spese della propria circoscrizione; i Rettori provinciali e i Magistrati municipali, che provvedevano alla riscossione e al versamento delle entrate ad essi affidate e alla resa dei relativi conti. Tuttavia, la caduta dell'Impero Romano e la nascita del sistema feudale *“..hanno poi causato la perdita di coscienza circa la necessità ed opportunità di verificare i conti della signoria che governava un determinato territorio..”*<sup>13</sup>

Crollato l'impero romano, che grazie alla sua imponente organizzazione amministrativa e finanziaria, fondata sui preventivi delle spese complessive e dei mezzi per farvi fronte<sup>14</sup>, era sopravvissuto per secoli, e superata l'età barbarica, quindi nell'epoca dei comuni italiani, con il rifiorire delle attività commerciali emerge l'esigenza di predisporre un sistema di controllo sulla gestione economica delle risorse derivanti dai gabelli imposti ai commercianti e ai cittadini per verificare che i prelievi non alimentassero troppi sprechi e fossero destinati all'organizzazione della comunità municipale (strade, opere di difesa, acquedotti, esercito ecc.). Quindi i comuni medioevali ritennero giuridicamente rilevante il *“cercamentum”* finanziario, nell'ambito di quel generale sindacato previsto a carico di ogni funzionario, proprio perché gli uomini, nel medioevo, erano preoccupati all'idea di sottoporre tutto a controllo per salvaguardare la cosa pubblica, perché le spese fossero disposte

---

<sup>12</sup> P. LEWIS GETI, *“La disciplina della contabilità pubblica del Regno d'Italia fino alla Costituente”*. Paper, pubblicato su <http://pisa.academia.edu/>. Pag. 1.

<sup>13</sup> P. LEWIS GETI, *“La disciplina della contabilità pubblica del Regno d'Italia fino alla Costituente”*. Paper, pubblicato su <http://pisa.academia.edu/>. Pag. 1.

<sup>14</sup> F. Forte, *Il bilancio nell'economia pubblica*, tomo I, Giuffrè, Milano, 1985, 3.

*pro utilitate communi, in nuce quello che negli stati costituzionali è il principio di legalità*<sup>15</sup>.

Nella **Repubblica di Venezia**, il sistema di controllo era multiforme e spesso caratterizzato da duplicazioni di funzioni e le verifiche sul pubblico demanio vennero affidate, nel corso dei secoli che hanno caratterizzato l'esistenza della repubblica, a magistrati appositamente investiti delle funzioni seppur con denominazioni mutevoli e competenze differenziate.

Nello **Stato Pontificio** prima del 1849 il controllo sulla gestione del danaro pubblico fu, inizialmente, inesistente e solo nel 1850 fu istituita la Consulta di Stato per le finanze che aveva il compito di esaminare i conti preventivi ed i rendiconti generali dell'amministrazione nonché di verificare i conti parziali.

Nel Regno di Napoli dapprima la *Magna Curia Magistrorum Rationarum* (Corte dei Maestri Razionali, divenuta poi *Tribunale del real patrimonio* e, quindi, assorbita nella Camera della Sommaria), rappresentò l'organo supremo di controllo e giurisdizione in ambito finanziario, svolgendo compiti consultivi e di registrazione dei conti che tutti coloro che amministravano denaro pubblico erano tenuti a rendere. Successivamente (epoca degli svevi) il *Gran Camerario*, assistito dai Maestri Razionali, continuò ad essere il centro della funzione di controllo, e successivamente nel 1807, la *Regia Camera della Sommaria* fu sostituita dalla *Regia Corte dei Conti*, che riuniva in sé le due funzioni del controllo e della giurisdizione. Nel 1817, con legge del 29 maggio, la *Gran Corte dei conti* subentrò alla *Regia Corte dei conti*. Modellata sulla Corte di Napoli, con legge 20 marzo 1818 fu creata la Corte dei conti di Palermo avente giurisdizione in Sicilia<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. S. SFRECOLA, *Il giudice dei conti e delle responsabilità dalla storia all'attualità*, Intervento alla Speciale cerimonia per il 150° anno della Corte dei conti, Regione Piemonte, Torino 12 novembre 2012 - Palazzo Reale – Salone degli Svizzeri, pag. 5 e 6.

<sup>16</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019, pag. 367.

Nel rinascimento, il patrimonio del Sovrano venne separato da quello pubblico, i servizi pubblici furono assunti e gestiti direttamente dallo Stato ed i tributi divennero entrata primaria, unitamente ai proventi dei monopoli e, di pari passo, l'azione di controllo che man mano si ampliava quanto ad oggetto e a destinatari venne ad essere affidata ad organi diversi e distinti da quelli che costituivano l'amministrazione attiva. Proprio dal Rinascimento in avanti vennero ad affermarsi nei vari stati che andranno a caratterizzare le epoche successive degli organi di controllo sull'attività amministrativa e sulla gestione delle finanze del regno che assumono denominazioni differenziate<sup>17</sup>

Dal sintetico quadro ricostruttivo sopra delineato emerge che organizzazione amministrativa, controlli e correlativi sistemi di responsabilità, si perpetuano nel corso dei secoli e vanno ad atteggiarsi in maniera differenziata in relazione alle modalità di funzionamento degli apparati e alle varie forme di governo (ad esempio la Roma repubblicana ed imperiale), sino a giungere ai giorni nostri<sup>18</sup>. In particolare, si darà conto dell'evoluzione dei sistemi di controllo e delle istituzioni di controllo che si sono succedute nel nostro Paese, nei successivi paragrafi.

## A. 1. L'accezione del termine controllo<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ad esempio, la *Chambre des comptes* francese, suprema magistratura finanziaria istituita nel secolo XIII da Luigi IX. In Italia, la *Chambre des comptes* ispira la *Camera dei conti* creata in Piemonte nel 1351, la *Piena Camera* istituita nello Stato Pontificio nel 1544, la *Regia Camera della Sommaria* del Regno di Napoli, istituita nel 1444 da Alfonso V d'Aragona, in seguito (nel 1807) sostituita dalla Regia Corte dei Conti e poi, nel 1817, la Gran Corte dei conti. Nel Regno delle due Sicilie esisteva anche la *Corte dei conti* di Palermo, organizzata analogamente a quella di Napoli che, tra i vari compiti, aveva anche quello di rivedere tutti i conti anteriori al 1832. Una *Corte dei conti* era stata istituita nel 1848 anche nell'ex Granducato di Toscana. Cfr.

<sup>18</sup> In tal senso cfr. A. CROSETTI, *Voce Controlli amministrativi*. Digesto delle discipline pubblicistiche volume IV, pag. 67.

<sup>19</sup> In dottrina molteplici sono gli scritti dedicati al controllo o ai controlli. Tra la vastissima bibliografia si può succintamente accennare alla più recente: cfr. R. GAROFOLI – G. FERRARI, *I controlli*, in *Manuale di diritto amministrativo*, 2013, Nel diritto Editore, 1279; F. CARINGELLA, *I controlli amministrativi*, in *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Giuridica, 2012, 1499; M. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. Scoca, 2011, 600; S. ZAMBARDI – E. BRANDOLINI, *La contabilità pubblica*, Cedam, 2010, 240; C. CHIAPPINELLI, *La Corte dei conti e i controlli: principi generali e tipologie*, in R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 563; A. MONORCHIO – L. G. MOTTURA, *Il sistema dei controlli*, in *Compendio di Contabilità di Stato*, 2008, Cacucci Editore, 443; E. CASSETTA, *L'organizzazione amministrativa*, in *Manuale di diritto amministrativo*, 2006, Milano, 130.

Giova premettere che *"...nella sua accezione logico-filosofica, il termine controllo corrisponde ad un'azione di carattere secondario, necessariamente volta a riesaminare un'attività di carattere primario e quindi compiuta, di norma, da un soggetto distinto dall'autore di quest'ultima"*<sup>20</sup>, azione tradizionalmente ancorata all'operatività del parametro della legittimità.

L'attività di controllo, dunque, consiste nell'esame degli atti o dell'attività condotta da un soggetto diverso da colui che li ha posti in essere con il fine ultimo di verificarne la conformità alla legge ed ai criteri di buona amministrazione. Tuttavia, è necessario evidenziare che il termine controllo è stato usato, sia dal legislatore che in dottrina<sup>21</sup>, per indicare attività eterogenee, pertanto, non appare corretto elevare ad universale un'unica definizione di controllo.

Etimologicamente la parola controllo deriva dalla locuzione francese *"contre-rôle"* da cui *"contrôle"* ossia: "contro-registro" (o anche "contro-ruolo") nel senso di registro che fa da riscontro ad un altro registro<sup>22</sup>.

Nel campo degli organismi pubblici, in particolare, i controlli assolvono una imprescindibile funzione di garanzia tendente ad assicurare la regolarità formale e sostanziale dell'attività svolta anche a salvaguardia degli scopi particolari e del pubblico interesse, nonché il rispetto dei fini istituzionali e delle sfere di competenza. Nell'ambito delle discipline giuspubblicistiche, dunque, per controllo si intende il raffronto tra un termine che ne costituisce l'oggetto (essenzialmente l'atto o l'attività) e un modello o parametro di valutazione, al fine di accertare la conformità del primo al secondo (giudizio di conformità) e di (eventualmente) adottare misure in relazione all'esito del

---

<sup>20</sup> G. BERTI – L. TUMIATI, *Voce controllo (controlli amministrativi)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. X, Milano, 1962, pag. 298.

<sup>21</sup> M.S. GIANNINI, *Controllo, nozioni e problemi*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1974.

<sup>22</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019, pag. 313.

riscontro effettuato<sup>23</sup>.

I caratteri<sup>24</sup> che assume l'attività di controllo possono di seguito sintetizzarsi:

- nell'esistenza di una precedente attività da assoggettare a controllo;
- nella differenziazione necessaria tra Autorità controllante e controllata;
- nella traduzione dei risultati del giudizio logico compiuto dall'Autorità controllante in una manifestazione di volontà.

L'attività di controllo, che compia intero il suo ciclo, può idealmente dividersi in tre momenti essenziali<sup>25</sup>: la conoscenza della attività controllata; il giudizio intorno ad essa; i provvedimenti che ne conseguono. Tuttavia, nel più recente passato, è stata avvertita l'esigenza di valutare l'attività della pubblica amministrazione accertando e promuovendo innanzitutto l'efficacia, la efficienza, l'economicità delle gestioni pubbliche, così da assicurare il massimo soddisfacimento dei bisogni pubblici con le limitate risorse disponibili e andando a valorizzare anche i principi fissati nell'art. 97 Cost<sup>26</sup>, senza chiaramente tralasciare il profilo della legalità e della legittimità dei suoi atti. In tale mutata ottica, pertanto, appare più attuale la seguente definizione di controllo che è *"...incentrato sul grado di raggiungimento degli obiettivi programmati da ciascuna amministrazione; un controllo, «obiettivato» volto a riscontrare la*

---

<sup>23</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, La contabilità pubblica, Cedam, Padova 2019, pag. 314.

<sup>24</sup> UGO FORTI *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di V.E. Orlando, Vol. II, parte II, pag. 605 ss.

<sup>25</sup> UGO FORTI *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di V.E. Orlando, Vol. II, parte II, pag. 605 ss.

<sup>26</sup> Detto articolo, introduce nell'ordinamento il principio del buon andamento della pubblica amministrazione che si sostanzia nell'osservanza degli ulteriori principi di efficienza, economicità ed efficacia ovvero della sana gestione. Principio, quest'ultimo che dopo le integrazioni apportate all'art. 97 dalla Legge costituzionale 1/2012 viene ad essere affiancato dal principio dell'equilibrio di bilancio. L'art. 97 Cost, infatti, nell'attuale formulazione dispone: **"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".** Vedi oltre nella parte dedicata al controllo sulla gestione.

*corrispondenza tra i risultati voluti e quelli realizzati, in ossequio al principio del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione*<sup>27</sup>.

Con ciò avvicinandosi all'accezione di controllo tipicamente anglosassone di "control" ovvero "pilotaggio, guida, direzione".

## **A. 2. I soggetti del controllo.**

*Qualsiasi attività di controllo presuppone l'esistenza di almeno due soggetti:*

- *(il controllato) con il compito di svolgere determinate funzioni o attività;*
- *(il controllore) investito del potere di riesame o revisione dell'attività altrui, al fine di prevenzione, riparazione o supporto decisionale*<sup>28</sup>. In alcuni casi il rapporto si estende ad un terzo soggetto, cui il controllore riferisce in merito ai risultati delle verifiche effettuate per consentirgli di porre in essere eventuali misure correttive.

Il controllo può riguardare persone giuridiche pubbliche o organi di una medesima o di altri soggetti pubblici. Infatti, appare opportuno evidenziare come all'interno delle pubbliche amministrazioni, vi sia una chiara distinzione tra:

- **ente pubblico:** *persona giuridica (un soggetto, cioè, dotato di personalità giuridica) di diritto pubblico. L'ordinamento (in particolar modo la legge) assegna ad ogni ente pubblico una "quota" di potere giuridico, denominata "attribuzione": in tal senso l'ente pubblico, titolare di attribuzione, può essere definito "centro di potere" giuridico*<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> A. Monorchio L.G. Mottura *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci editore, Bari 2008, pag. 444.

<sup>28</sup> Cfr. R. GAROFOLI – G. FERRARI, *I controlli*, in *Manuale di diritto amministrativo*, 2013, Nel diritto Editore, pag. 1227.

<sup>29</sup>Tratto da: [https://www.treccani.it/enciclopedia/organizzazione-amministrativa-1-profiligenerali\\_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/organizzazione-amministrativa-1-profiligenerali_(Diritto-on-line)/)

- **organo:** “centro di competenze” non sono dotato di personalità giuridica. Ad esso, la legge o altra fonte (Statuto o regolamento) attribuisce la competenza per una determinata attività o materia riconducibile all’espletamento della *mission* istituzionale affidata all’ente. Spesso coincide con la persona fisica che “fa agire” l’ente nei rapporti con l’esterno in modo che gli effetti dell’attività compiuta ricadano direttamente sulla persona giuridica.
- **titolare dell’organo:** è la persona fisica che forma e manifesta la volontà dell’organo all’esterno (normalmente il dirigente ma anche un funzionario responsabile dell’ufficio).
- **ufficio dell’amministrazione:** è la struttura organizzativa dell’ente quale complesso di beni, mezzi e persone funzionali allo svolgimento dell’attività dell’organo.

In relazione a tale peculiare struttura delle amministrazioni, pertanto, si è presenza di controlli intersoggettivi quando viene a riguardare soggetti diversi ovvero interorganici quando riguarda organi di un medesimo soggetto<sup>30</sup>.

Il rapporto tra il controllore e il controllato (o titolare dell’attività sottoposta a controllo) pertanto viene ad essere influenzato dalla posizione rivestita dai due soggetti: generalmente ove esiste un vincolo di gerarchia (il Ministro nei confronti dei dirigenti o da questi nei confronti dei dirigenti di livello inferiore), si è in presenza di un rapporto di subordinazione e in tal caso il controllo si instaura tra organi dello stesso soggetto. Ma, ove il rapporto si pone tra soggetti diversi, può instaurarsi tra di essi un rapporto di equiordinazione (come nel caso del controllo della ragioneria generale dello Stato nei confronti di altre amministrazioni statali).

Sempre in relazione al rapporto tra controllore e controllato si distinguere tra:

---

<sup>30</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, La contabilità pubblica, Cedam, Padova 2019, pag. 315.

- **controlli interni**, che vengono esercitati dalla stessa amministrazione o da strutture appartenenti alla stessa amministrazione controllata e, normalmente, riguardano singoli settori della pubblica amministrazione o specifici interessi pubblici<sup>31</sup>. Rientrano nel novero di detti controlli sistema delle Ragionerie dello Stato (d.lgs 131/2014), i Servizi ispettivi interni o di finanza della Ragioneria Generale dello Stato); gli uffici di riscontro amministrativo; I Collegi dei revisori dei conti delle amministrazioni<sup>32</sup>.
- **controlli esterni**, di competenza di organismi estranei all'amministrazione cui partecipa il soggetto agente nell'interesse dell'intera collettività, realizzati da organi esterni che non svolgono attività di amministrazione attiva, tra cui la Corte dei conti o il Parlamento sull'attività dell'esecutivo per tematiche economico-finanziarie.

Una ulteriore classificazione distingue:

- **I controlli parlamentari.** Esercitati dalle Camere sul potere esecutivo ma che possono riguardare anche particolari settori della pubblica amministrazione (Commissioni parlamentari di inchiesta). quali la giustizia, la salute ecc. Essi costituiscono esercizio di un sindacato politico.
- **I controlli giurisdizionali.** Gli organi giudiziari, nell'esercizio della giurisdizione possono sindacare l'attività della pubblica amministrazione.

---

<sup>31</sup> GAROFOLI – G. FERRARI, *I controlli*, in *Manuale di diritto amministrativo*, 2009, Nel diritto Editore, 1005.

<sup>32</sup> In particolare, il Collegio di revisione: vigila sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione e sul mantenimento degli equilibri di bilancio; attesta la corrispondenza del rendiconto della gestione alle risultanze della gestione; riferisce all'organo consiliare su gravi irregolarità della gestione. Sull'attività degli organi di revisione nelle amministrazioni pubbliche vedasi la Circolare vademecum per la revisione amministrativo-contabile negli Enti Pubblici della Ragioneria Generale dello stato dell'aprile 2017. Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019, pag. 332 e ss.

- **I controlli amministrativi.** esercitati da organi della P.A. che hanno ad oggetto atti o attività posti in essere nell'ambito della gestione amministrativa.
- **I controlli svolti da Autorità indipendenti:** esercitati nell'ambito delle materie e competenze regolatorie e sanzionatorie ad esse attribuite dalla legge.

### **A. 3. Oggetto del controllo e tipologie di controlli.**

In relazione all'oggetto possono aversi:

- **Il controllo su atti:** può essere preventivo o successivo ed è esercitato su un atto al fine di valutarne la conformità alle norme che ne disciplinano la formazione.<sup>33</sup>
- **Il controllo su attività:** investe le attività e non gli atti che abbracciano un determinato arco temporale (generalmente annuale ma anche pluriennale) ed ha uno sviluppo dinamico atteso che può riguardare valutazioni e giudizi, di ordine giuridico, economico, tecnico o finanziario. Ha generalmente natura di controllo successivo e può comprendere anche la valutazione di legittimità di singoli atti<sup>34</sup>.
- **Il controllo su organi:** l'oggetto del controllo riguarda la condotta tenuta da determinati soggetti dell'amministrazione. Può essere svolto mediante forme di controllo sostitutivo o anche repressivo (ad es. lo scioglimento di consigli comunali)<sup>35</sup>.

Quanto alle tipologie di controllo è necessario evidenziare che l'ordinamento giuridico viene a prevedere diverse tipologie di controllo in relazione ai risultati attesi al fine di migliorare l'azione amministrativa e consentire di soddisfare l'interesse pubblico che

---

<sup>33</sup> Cfr. F. CARINGELLA, i controlli, in *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè editore, 2006 pag. 1171 e ss.

<sup>34</sup> . GAROFOLI – G. FERRARI, *I controlli*, in *Manuale di diritto amministrativo*, 2009, Nel diritto Editore, 1004 e ss.

<sup>35</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019, pag. 315.

la peculiare tipologia di controllo deve concorrere a far realizzare. Si possono distinguere:

- **Controllo di legittimità:** è categoria onnicomprensiva idonea a comprendere tutti i controlli nei quali il confronto avvenga con un parametro normativo sostanziale (qualunque ne sia la fonte), e pur tuttavia nel suo ambito si collocano i c.d. controlli finanziari e/o contabili, i quali però sono definiti tali anche in base all'oggetto, a seconda che si riferiscano ad atti di bilancio o ad atti di gestione, oppure in base ai soggetti che li esercitano. Il giudizio di verifica concerne, dunque, il rispetto di norme giuridiche. Va evidenziato che quando il controllo ha ad oggetto atti di spesa l'ordinamento adopera il termine **riscontro** (artt. 29 e 54 1., art. 19 T.U. n. 1214/1934).
- **Controllo di merito:** il giudizio di verifica concerne parametri o modelli operativi derivanti dalla comune esperienza, che variano sulla base delle finalità, ma che sono comunque predefiniti: lo scopo è valutare l'opportunità e la convenienza, anche economica, dell'atto e più in generale dell'attività amministrativa.
- **Controllo preventivo:** principalmente riferibile alla verifica di atti, interviene prima che l'atto da controllare produca i suoi effetti. È riconducibile al meccanismo della condizione sospensiva apposta all'atto o al provvedimento adottato; un evento, dunque, futuro ed incerto — l'esito positivo del controllo, appunto — il cui avveramento ne determina l'efficacia.
- **Controllo successivo:** viene esercitato dopo che l'atto si è già perfezionato e ha prodotto i suoi effetti giuridici ed economici. Esso compie una funzione collaborativa (c.d. *controllo referente*), nel senso che, in genere, si conclude con la segnalazione - tramite relazioni o referti - delle risultanze

emerse nel corso della verifica, sulla base della quale il controllato o un'autorità terza possono adottare degli interventi correttivi idonei.

- **Controlli di gestione:** aventi come parametri di riferimento l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'attività realizzata nonché il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati.

Negli ultimi decenni si è sviluppato un movimento di pensiero finalizzato al superamento dei canonici e tradizionali modelli del controllo preventivo di legittimità e dell'esclusività del parametro della legittimità come indice di verifica in sede di controllo, che ha indotto la dottrina a suggerire, la differenziazione tra controlli di integrazione e controlli di conformazione. Essi si sostanziano in:

- **controlli collaborativi:** capaci di segnalare andamenti anomali e devianti, insufficienza organizzativa, inefficienze, diseconomicità e lentezze procedurali, in modo da consentire aggiustamenti correggere gli errori e migliorare il rapporto costi/risultati.
- **controlli di conformazione:** identificati nei controlli tradizionali di tipo preventivo, ritenuti utili a dirigere e cogestire l'amministrazione nel senso che questa non poteva emettere un certo atto se non con il contenuto condiviso dal controllore che in tal modo si ingeriva nello svolgimento dell'attività amministrativa.

*E' opportuno evidenziare come la "...permanenza dei controlli di conformazione, all'interno dei quali vengono ad essere ricompresi i classici controlli preventivi di legittimità (nei quali cioè la condizione di efficacia degli atti dipende dalla valutazione della loro conformità alle norme giuridiche), si accompagnava quindi alla introduzione sempre più significativa dei controlli di integrazione, funzionali cioè a consentire un riesame delle scelte adottate, anche al fine di ottenere un generale miglioramento dell'azione amministrativa fondato sui*

*principi di efficienza, efficacia ed economicità, introdotti nel frattempo dalla l. n. 241/1990, nonché a garantire - in termini tuttavia di ausiliarità in favore dell'attività di altri organi aventi poteri decisionali e non in chiave interdittiva dell'efficacia dell'atto incidentalmente verificato – che le informazioni sui flussi finanziari e, conseguentemente, sugli andamenti della gestione, siano quanto più qualificate e neutrali".<sup>36</sup>*

#### **A. 4. II (sub)procedimento di controllo.**

Venendo alla struttura dell'attività di controllo, la stessa dà luogo ad un sub procedimento amministrativo che è caratterizzato da varie fasi:

- acquisizione conoscitiva mediante trasmissione dell'atto all'organo di controllo;<sup>37</sup>
- verifica o riscontro,
- giudizio,
- misura: provvedimento positivo o negativo<sup>38</sup> che costituisce l'esito del controllo e non sempre viene in evidenza e spesso si riduce alla comunicazione riservata o alla esternazione pubblica del giudizio valutativo in modo che sia lo stesso controllato ad assumere le misure o i rimedi necessari<sup>39</sup>.

#### **B. Chi è la Corte dei conti.**

##### **Premessa.**

Come visto in precedenza sin dall'antichità è stata avvertita l'esigenza imprescindibile di dar conto della gestione delle risorse pubbliche,

---

<sup>36</sup> T. TESSARO, *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*. La Nuova Scientifica. Napoli, novembre 2020.

<sup>37</sup> Cfr. A. CROSETTI, *Voce Controlli amministrativi*. Digesto delle discipline pubblicistiche volume IV, pag. 74.

<sup>38</sup> Cfr. A. CROSETTI, *Voce Controlli amministrativi*. Digesto delle discipline pubblicistiche volume IV, pag. 74.

<sup>39</sup> Cfr. E. CASSETTA, *Il controllo*, su *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè editore 2004, pag. 122.

affidando il controllo sulla finanza pubblica a supreme magistrature contabili, variamente denominate, chiamate ad interpretare, in ragione della loro indipendenza, un insostituibile ruolo di garanzia nei confronti dapprima del Sovrano, poi delle Istituzioni rappresentative e, in ultima analisi, dell'intera collettività<sup>40</sup>.

Nei molteplici e variegati Stati italiani preunitari operavano già diverse istituzioni di vigilanza e controllo sulla corretta gestione della finanza pubblica, con funzioni consultive, di controllo e talora anche giurisdizionali in materia contabile, paragonabili all'odierna Corte dei conti<sup>41</sup>. In particolare, il modello che ha ispirato l'istituzione della Corte dei conti unitaria del nuovo Stato italiano<sup>42</sup>, è quello della *Cour des comptes* di Francia (istituita con la legge 16 settembre 1807) e, soprattutto, della Corte dei conti del Regno di Sardegna, la quale, creata in Piemonte nel 1859, ed incaricata dei controlli preventivo e giudiziario, per la rilevanza della posizione istituzionale riconosciutale era stata elevata al rango di una magistratura superiore con garanzie di piena indipendenza<sup>43</sup>.

Ma, solamente con la legge 14 agosto 1862, n. 800 su iniziativa del Conte di Cavour, le vecchie Corti preunitarie furono soppresse e sostituite con la Corte dei conti del Regno d'Italia, la più antica magistratura unitaria, chiamata<sup>44</sup> a "*tutelare la pubblica fortuna*" ed a

---

<sup>40</sup> Sulla posizione istituzionale della Corte dei conti nel nostro ordinamento costituzionale cfr. gli Atti del recente Convegno di Studi "*La Corte dei conti nella Costituzione: organo ausiliario del Parlamento e del governo (art. 100), istituzione superiore di controllo della Repubblica italiana e suprema magistratura contabile (artt. 103 e 135)*", svoltosi presso la Camera dei Deputati il 19 maggio 2009. In particolare, intervento del Prof. VINCENZO LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della "valutazione delle politiche pubbliche"*, consultabili su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2009.

<sup>41</sup> Cfr. M. De ROSA – B. G. MATTARELLA, *Art. 100 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, II, Torino, 2006, 1941, che richiama la lunga evoluzione che ha caratterizzato l'esperienza del Regno delle due Sicilie, a partire dalla *Magna curia* dei Maestri razionali, risalente addirittura all'epoca normanna.

<sup>42</sup> Per un approfondimento sulle origini storiche e sull'evoluzione della Corte dei conti v. C. GHISALBERTI, *Corte dei conti*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962, 583 ss. e M. SINOPOLI, *Corte dei conti*, in *Noviss. Dig. It.*, IV, Torino, 1968, 928 ss.

<sup>43</sup> Così F. STADERINI, *La Corte dei conti*, in *Valori e principi del regime repubblicano – 3. Legalità e garanzie*, a cura di S. LABRIOLA, Bari-Roma, 2006, 323 s., che ricorda le incisive parole con cui si esprime Cavour, all'epoca Ministro delle Finanze, nel progetto di legge istitutivo, divenuto legge il 30 ottobre 1859.

<sup>44</sup> Come affermato da Quintino Sella a Torino il 1° ottobre 1862 in occasione della seduta inaugurale della Corte dei conti del Regno

*"curare l'osservanza della legge per parte di chi le debba maggiore riverenza, cioè del potere esecutivo".*

In ogni caso, occorre avere la consapevolezza – come constatava amaramente quasi mezzo secolo fa Massimo Severo Giannini – che l'ordinamento della Corte dei conti che si andò a delineare nel 1862 ..*"si addiceva ad uno Stato liberale e moderno di là da venire, con la conseguenza che la legge istitutiva della Corte dei conti "nacque, si potrebbe dire, come una futurizzazione", fatta "sulla previsione di una vicenda che, storicamente, non si avverò", dal momento che, "morto Cavour, lo Stato liberale e moderno in Italia si realizzò come espressione retorica"*<sup>45</sup>. Il che spiega, secondo l'insigne giurista, il motivo per cui tutto quel "sistema" di ordinamento della spesa pubblica allora teorizzato sia rimasto "in realtà un sistema solo teorico", ed abbia, "ad un livello inferiore e accomodato in fatto, funzionato senza mai raggiungere gli obiettivi, ma realizzandoli per approssimazioni lontane" <sup>46</sup>.

Fin dal periodo statutario la Corte dei conti si configurò quale organo magistratuale di vertice, cointestatario di funzioni di controllo della pubblica amministrazione e giurisdizionali nelle materie della contabilità pubblica <sup>47</sup>. In tale ordinamento, infatti, la Corte dei conti – proprio per le particolari relazioni funzionali esistenti tra Corte e

---

<sup>45</sup> C. COLAPIETRO, *Le funzioni della Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla funzione di controllo*, Intervento al Convegno celebrativo del 150° anniversario dell'istituzione della corte dei conti (1862 – 2012). Ancona, 8 novembre 2012.

<sup>46</sup> M. S. GIANNINI, *Relazione*, in Aa.Vv., *Lo sperpero del pubblico denaro*, Milano, 1965, 91 ss., secondo il quale tale sistema si fondava su taluni presupposti costituzionali che si richiamavano tutti al "principio del controllo del Parlamento sul governo". Ma "sta di fatto che esso non poteva funzionare se non per le sue porzioni amministrative, cioè quelle più fastidiose e meno importanti; costituzionalmente era acefalo".

<sup>47</sup> V. M. ORICCHIO, *Corte dei conti (Organizzazione)*, in *Il Diritto – Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, diretta da S. Patti, IV, Milano, 2007, 497 s., il quale rileva come proprio tale contestazione di funzioni, che connota la Corte ancora oggi, l'abbia differenziata nettamente prima dagli analoghi istituti pre-unitari ed ora sia dalle altre Istituzioni Superiori di controllo, sia dalla Corte dei conti europea. Le attribuzioni della Corte dei conti sono riassuntivamente descritte nell'art. 10 della legge istitutiva, secondo il quale "fa il riscontro delle spese dello Stato", "veglia sulla riscossione delle pubbliche entrate" e "giudica dei conti che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denaro e di altri valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalle leggi"; nei successivi artt. 13, 19 e 20 viene disciplinato il controllo, attraverso visto e registrazione, su tutti i decreti reali ed i più importanti provvedimenti ministeriali; ed, infine, negli artt. 28–32 viene regolamentata la verifica sulla regolarità del "conto generale dell'amministrazione delle finanze" (l'attuale istituto della parificazione del rendiconto generale dello Stato).

Parlamento, testimoniate dagli istituti della parificazione del rendiconto e della registrazione con riserva – era concepita, dalla prevalente dottrina, come *longa manus* del Parlamento, chiamata ad operare essenzialmente quale strumento delle Camere “per vigilare e riferire sulla legittimità dell’azione amministrativa e sulla correttezza della gestione del bilancio”<sup>48</sup>. Tuttavia, rispetto a questa ricostruzione interpretativa, che vedeva la Corte dei conti vigilare sull’utilizzo da parte del governo del Re dei proventi derivanti dall’imposizione fiscale, non mancavano, in verità, elementi dissonanti (quale quello rappresentato, in alcuni casi di più gravi irregolarità, dal “rifiuto assoluto di registrazione”)<sup>49</sup>, che sembravano piuttosto avvalorare la tesi della Corte come “organo soprattutto di garanzia dell’ordinamento, operante in posizione d’indipendenza sia dal governo che dal Parlamento.

*La Magistratura contabile affonda le sue radici nel Consiglio del Duca, organo collegiale ambulatorio al seguito del sovrano, nel cui ambito era prevista la carica di contabile del patrimonio del principe o di maestro dei conti- In seguito, crescendo il patrimonio, aumentarono i maestri dei conti, i quali costituitisi in autonomo Collegio, si staccarono dal Consiglio del Duca e divennero «sedentori», in virtù dell’editto del 1389, dando in tal modo origine alla Camera dei conti avente sede stabile a Chambery”<sup>50</sup>.*

Tale magistratura esercitava in forma giurisdizionale funzioni di controllo riguardanti l’esazione delle entrate, la resa dei conti da parte dei maneggiatori del pubblico denaro e del patrimonio del principe.

---

<sup>48</sup> Così F. STADERINI, *La Corte dei conti*, cit., 328, che sottolinea come tanto nell’istituto della registrazione con riserva, quanto in quello della parificazione del rendiconto generale dello Stato, la Corte si limita “all’esercizio di un’attività propedeutica e strumentale rispetto al controllo parlamentare”, spogliandosi del suo potere di controllo in favore del Parlamento, che, “quale patrono e mandante”, può così esperire il suo sindacato politico.

<sup>49</sup> La Corte poteva, infatti, opporre “un rifiuto assoluto di registrazione”, equivalente all’annullamento dei provvedimenti sottoposti a registrazione, nelle ipotesi dell’impegno di somme eccedenti gli stanziamenti previsti nei rispettivi capitoli, delle nomine e promozioni effettuate oltre i limiti dei relativi organici, nonché degli ordini di accreditamento disposti per un importo superiore al limite di legge.

<sup>50</sup> M. SCIASCIA, *La Corte dei conti organizzazione, funzione, e procedimenti*. Giapeto Editore, 2020, pag. 26 e ss.

Alla Camera dei conti di Chambery si affiancò più tardi quella di Torino per opera di Emanuele Filiberto di Savoia che trasferì lì la capitale. Ad essa furono attribuiti poteri di interinazione e di registrazione. Contemporaneamente fu istituito il Controllore Generale, funzionario con competenza di controllo, che, in seguito finì con l'assorbire della Camera, ridotta, infine, con lo Statuto Albertino ad organo meramente giurisdizionale con funzioni contenziose e miste.

In sede giurisdizionale la Camera estese la sua cognizione a tutte materie le concernenti il pubblico patrimonio e nelle quali lo Stato fosse interessato, divenendo in tal modo un foro privilegiato *ratione persone*. I suoi membri erano inamovibili allo scopo di garantire meglio quell'indipendenza di cui la Camera fu sempre gelosa custode.

### **B.1. La Corte dei conti.**

La Corte dei conti, nell'attuale ordinamento, *"è un organo di rilievo costituzionale, autonomo ed indipendente da altri poteri dello Stato cui la Costituzione affida importanti funzioni di controllo (art. 100 Costituzione) e giurisdizionali (art. 103 Costituzione)"*<sup>51</sup>. Viene definita dalla Costituzione *"organo ausiliario" perché coadiuva gli organi titolari di funzioni legislative, di controllo ed indirizzo politico, esecutive e di amministrazione attiva"*<sup>52</sup>.

Le funzioni svolte dalla Corte dei conti si pongono "al servizio" di altre funzioni, ma ciò non incide su natura e prerogative dell'Organo, considerato neutrale, indipendente ed autonomo rispetto al Parlamento ed al Governo. Le sue funzioni sono svolte nell'interesse degli organi "ausiliati", della pubblica amministrazione, e soprattutto dello Stato collettività. Per ciò che concerne il rapporto con il

---

<sup>51</sup> UNIMI, [IMPAGINATO:Layout 1.qxd \(unimi.it\)](#)

<sup>52</sup> UNIMI, [IMPAGINATO:Layout 1.qxd \(unimi.it\)](#)

Governo, non vi è alcuna interferenza fra i reciproci ambiti dei due organi, ognuno di essi risulta indipendente e sovrano nella rispettiva sfera di attribuzione. Nello specifico tale rapporto si manifesta nell'ambito delle funzioni di controllo preventivo sulla legittimità degli atti. Riguardo invece il rapporto con il Parlamento, esso si è progressivamente consolidato, rendendo le camere elettive le principali e naturali destinatarie dei risultati dei controlli della Corte dei conti, per l'esercizio delle funzioni legislative e di indirizzo e il controllo politico sull'esecutivo. La funzione "ausiliaria" dell'Istituto nei confronti di Camera e Senato è stata ulteriormente accentuata dalla progressiva espansione delle funzioni di controllo a fine di referto agli organi elettivi, che la Corte dei conti svolge in un'ottica di *accountability*.

*"La Corte dei conti ha, infatti, il compito di garantire gli interessi della collettività, poiché soltanto un uso corretto delle risorse pubbliche assicura la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi necessari per soddisfare i diritti sociali, primo fra tutti quello alla salute, oggi più che mai di rilievo. La via della legalità finanziaria conduce infatti alla promozione dell'uguaglianza sostanziale e all'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione"<sup>53</sup>.*

## **B.2. L'organizzazione.**

### **B.2.1. La composizione ed il personale.**

Il personale della Corte dei conti è composto da magistrati e impiegati amministrativi. I primi si distinguono per le funzioni, e sono: Presidente, Procuratore Generale, Presidenti di Sezione, Consiglieri, primi Referendari e Referendari. I secondi si dividono in personale dirigente e personale della ex carriera direttiva, di concetto, esecutiva

---

<sup>53</sup> Corte di conti, inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 e cerimonia di insediamento del presidente della Corte dei conti, 19 febbraio 2021, Aula delle sezioni Riunite, relazione del Presidente della Corte, dott. Guido Carlino, pag. 4.

ed ausiliaria.

### **B.2.2. Il Presidente.**

Per garantire l'autonomia ed indipendenza dell'Istituto, la legge 21 luglio 2000 n. 202 prevede che *"il Presidente della Corte dei conti sia nominato tra i magistrati della stessa Corte che abbiano effettivamente esercitato, per almeno tre anni, funzioni di Presidente di sezione ovvero funzioni equivalenti presso organi costituzionali nazionali o istituzioni dell'Unione europea. La procedura di nomina prevede l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Presidenza. Una volta nominato, il Presidente non può più essere revocato dal proprio incarico, dal quale cessa per dimissioni volontarie o per collocamento a riposo per limiti di età. La legge n. 45 del 2004 ha istituito il posto di Presidente aggiunto"*<sup>54</sup><sup>55</sup>. Il Presidente della Corte dei conti, come organo di governo dell'Istituto, esercita funzioni di indirizzo politico-istituzionale, che si sostanziano nell'assegnazione delle risorse finanziarie al Segretario generale e ai dirigenti di prima fascia preposti ai centri di responsabilità, fatta salva ogni altra attribuzione prevista da norme di legge o di regolamento.

*"Il Presidente è il titolare dell'informazione e della comunicazione istituzionale e svolge le funzioni ed i compiti per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici amministrativi e degli altri uffici con compiti strumentali e di supporto alle attribuzioni istituzionali della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite nell'adunanza del 18 luglio 2001"*<sup>56</sup>. Inoltre, il Presidente è coadiuvato dal Capo di

---

<sup>54</sup> Cfr. <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione>.

<sup>55</sup> Il Presidente aggiunto, oltre a svolgere le funzioni di Presidente di una Sezione, coadiuva il Presidente della Corte dei conti e lo sostituisce nei casi di assenza o impedimento. E' membro di diritto del Consiglio di presidenza e, in tale ambito, presiede la Commissione permanente per il monitoraggio della produttività degli uffici magistratuali. Su delega del Presidente provvede, attraverso l'ufficio del ruolo generale dei giudizi di appello, all'assegnazione alle Sezioni giurisdizionali centrali di appello dei giudizi di impugnazione avverso le decisioni emesse in primo grado dalle Sezioni giurisdizionali regionali. Cfr. <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione>.

<sup>56</sup> Cfr. <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione>.

gabinetto, dagli altri magistrati addetti alla presidenza, dal dirigente e da tutto il personale assegnato all'ufficio di gabinetto oltre che dagli altri uffici di supporto e dal Comando Carabinieri Corte dei conti, che svolge servizi di vigilanza, sicurezza, assistenza alle udienze e d'onore.

### **B.2.3. Il Procuratore Generale**

*“Il Procuratore Generale presso la Corte dei conti è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, tra i magistrati della Corte dei conti con qualifica di Presidente di sezione, su designazione del Consiglio di Presidenza. La legge n. 45 del 2004 ha istituito il posto di Procuratore aggiunto”<sup>57</sup>.*

### **B.2.4. L'autonomia e l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti.**

Alla Corte dei conti viene garantita l'autonomia e l'indipendenza necessarie allo svolgimento delle sue funzioni di istituzione di controllo “terza” e di organo giurisdizionale in materia di contabilità pubblica (ex art. 103 cost), tramite la procedura di nomina dei vertici istituzionali e tramite specifiche procedure di selezione attraverso concorso pubblico e nomina dei magistrati contabili. L'indipendenza dell'Istituto e dei suoi componenti deriva dall'inamovibilità dei magistrati, dalla previsione di un organo di autogoverno (Consiglio di Presidenza), e dall'autonomia organizzativa e finanziaria della Corte dei conti.

### **B.3. Le funzioni della Corte dei conti.**

La Corte dei conti svolge funzioni di controllo (art. 100 Costituzione) e giurisdizionali in materia di contabilità pubblica e delle altre

---

<sup>57</sup> Cfr. <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione>.

specificate dalla legge (art. 103 Costituzione). Svolge inoltre funzioni amministrative, come provvedimenti concernenti lo status economico e giuridico dei propri dipendenti, e consultive, come pareri al Governo ed ai Ministri in ordine ad atti normativi e provvedimenti.

- **Controllo**

*“L’attività di controllo garantisce la corretta gestione della spesa pubblica. La Corte dei conti in base all’art. 100 della Costituzione svolge il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, quello successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche e il controllo economico finanziario.*

- **Giurisdizione**

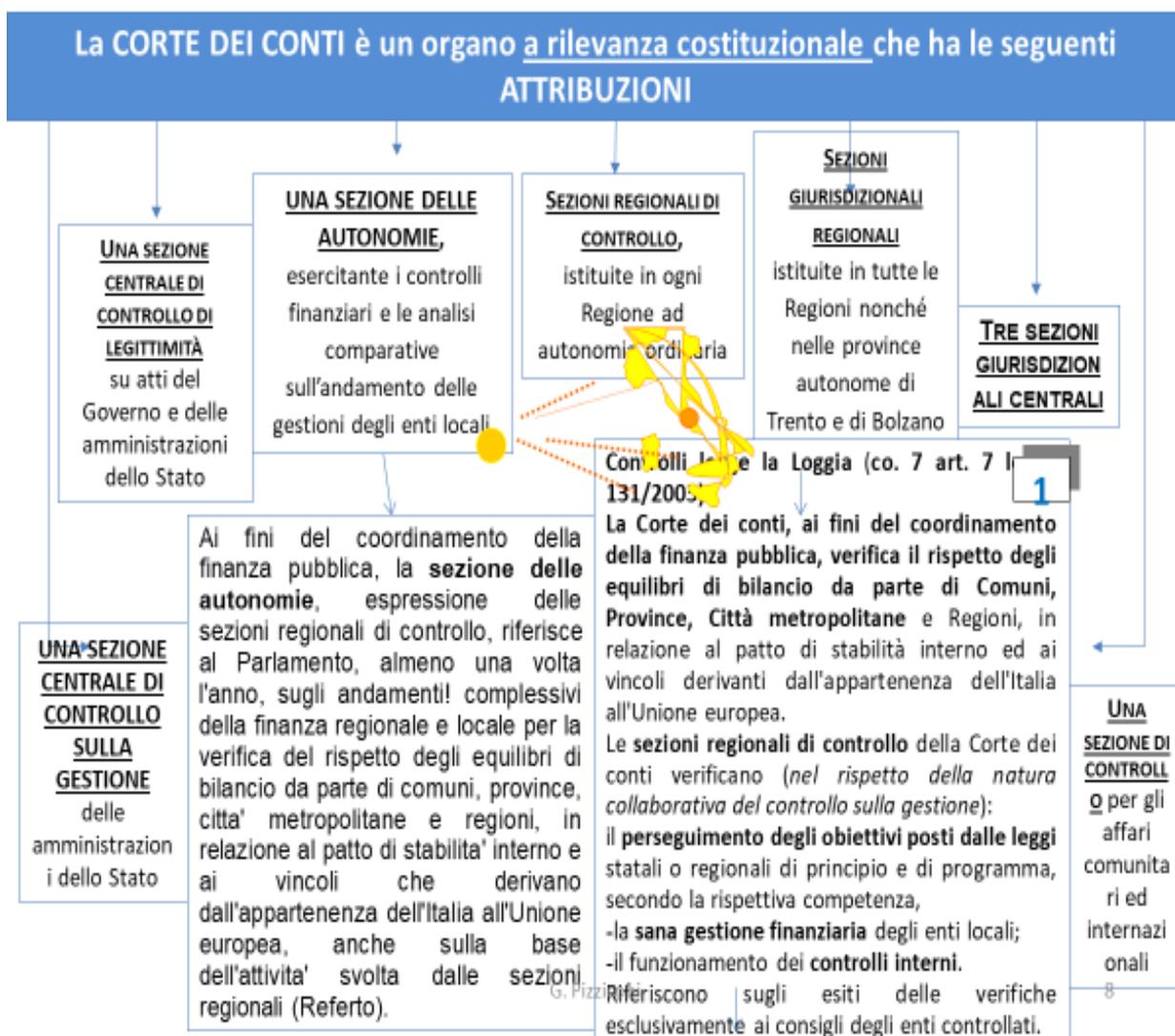
*L’art. 103 della Costituzione attribuisce alla Corte la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, pensioni civili, militari e di guerra. La Corte è competente a giudicare agenti contabili, amministratori e funzionari pubblici sulle materie che riguardano la gestione del pubblico denaro.*

- **Procura**

*Presso ogni sezione giurisdizionale della Corte dei conti è prevista una Procura, con funzioni di pubblico ministero, propulsore dell’attività giurisdizionale Il PM, organo neutrale e imparziale, assume il ruolo di attore nel processo contabile per tutelare valori e interessi generali”<sup>58</sup>.*

---

<sup>58</sup> <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione>.



### B.3.1. L'evoluzione delle funzioni di controllo della Corte di conti.

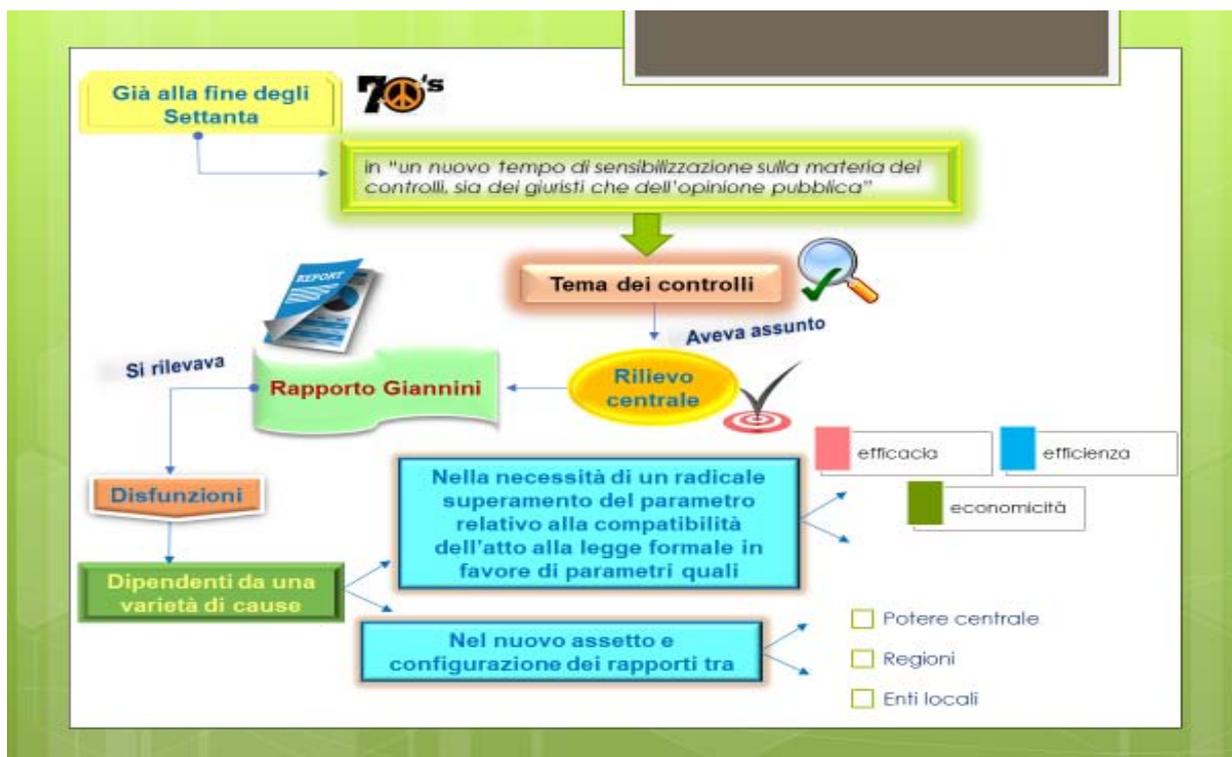
La legge 14 gennaio 1994, n. 20 (di seguito legge 20/1994) ha inciso in modo profondissimo sulle funzioni e attribuzioni, già assegnate all'istituto dall'articolo 100 Cost, della Corte dei conti in materia di controllo.

Indubbiamente il problema principale della riforma, era l'individuazione di un "nuovo modello" di controllo preventivo di legittimità da ricondurre all'ambito delineato dal legislatore

costituente ("atti del governo"), ma si imponeva anche una diversa esigenza "nel fare controllo", esigenza che seppur avvertita da molti, anche in relazione alle nuove influenze della metodologia del controllo adottata a livello sovranazionale, caratterizzata quest'ultima, ad una attenzione verso la "sana gestione" piuttosto che la mera legittimità come anche sopra rilevato, ma nuova per la Corte. Va rilevato che già alla fine degli anni settanta, in *"un nuovo tempo di sensibilizzazione sulla materia dei controlli, sia dei giuristi che dell'opinione pubblica"*, il tema dei controlli aveva comunque assunto rilievo centrale nel "Rapporto Giannini": in esso si rilevava come le disfunzioni dipendessero da una varietà di cause, compendiabili, da un lato, nella necessità di un *"radicale superamento del parametro relativo alla compatibilità dell'atto alla legge formale in favore di parametri quali l'efficacia, l'efficienza e l'economicità (ossia di quei parametri che sono fondamento della stretta relazione che esiste tra obiettivi posti, risorse utilizzate e risultati conseguiti), e dall'altro, nel nuovo assetto e configurazione dei rapporti tra potere centrale e Regioni e degli enti locali"*<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> In tal senso: T. TESSARO, *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*. La Nuova Scientifica. Napoli, novembre 2020. Pag. 2 e ss.



Peraltro, vi era un forte movimento di pensiero in ordine al cambiamento del controllo tanto che scriveva Sabino Cassese nel 1992, che *"Quello dei controlli amministrativi è uno dei maggiori problemi italiani"*, sottolineando come le disfunzioni dipendessero da una varietà di cause<sup>60</sup>. È stata così affermata, tramite legge, la necessità di un controllo successivo sul risultato delle gestioni e sul prodotto delle amministrazioni pubbliche, ancorata ai parametri di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in base al ricordato parametro delle 3E (efficacia, efficienza ed economicità).

<sup>60</sup> "In primo luogo, dai corpi che controllano, siano essi professionali, siano essi non professionali. In secondo luogo, dall'area controllata, che è molto irregolare, prestandosi persino ad eccezioni singolari (mentre i controlli dovrebbero essere sempre per categorie). In terzo luogo, dal tipo di controllo, per il permanere in posizione dominante del controllo generale di legittimità, atto per atto, con procedure semiprocedimentalizzate". S. CASSESE *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 19.



Si giunge dunque ad una nuova strutturazione dei diversi tipi di controllo affidati alla Corte dei conti che, sinteticamente, possono essere evidenziati nei successivi paragrafi.

Volendo sinteticamente riassumere le funzioni di controllo possiamo affermare che la Corte dei conti *“svolge controllo esterno e neutrale in posizione di assoluta imparzialità rispetto agli interessi di volta in volta perseguiti dal governo o dall'amministrazione. Accanto a dette funzioni, individuate in modo diretto dall'art. 100 della Costituzione, ve ne sono altre, introdotte da leggi ordinarie, che trovano il loro fondamento costituzionale nell'art. 97 della Costituzione (principio del buon andamento degli uffici pubblici), nell'art. 81 (rispetto degli equilibri di bilancio) e nell'art. 119 (coordinamento della finanza pubblica). In particolare, come accennato, la legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha attuato una riforma completa delle funzioni di controllo della*

*Corte dei conti, riducendo il numero degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ed introducendo una nuova forma di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestione fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, improntata ai parametri di economicità ed efficacia che debbono sempre ispirare l'azione amministrativa (legge 7 agosto 1990 n. 241)"<sup>61</sup>.*

Ulteriori leggi sono poi intervenute per assegnare alla Corte dei conti importanti funzioni di controllo e referto:

- *"il controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa (art. 11 ter della legge 5 agosto 1978 n. 468);*
- *referti speciali (esempio referto sul costo del lavoro pubblico ed altri referti speciali);*
- *certificazione finanziaria dei contratti collettivi di lavoro (art. 51 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche);*
- *referti sulla finanza regionale e locale.*

*In sintesi, fra i controlli svolti dalla Corte dei conti possono distinguersi tre principali tipologie:*

- *il controllo preventivo di legittimità su atti;*
- *il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche;*
- *il controllo economico/finanziario con funzione referente"<sup>62</sup>.*

### **B.3.2. Il controllo preventivo di legittimità.**

La riforma della legge n. 20/1994, fondata sull'art. 100, comma secondo, della Cost., nell'individuare gli atti delle amministrazioni dello Stato sottoposti a controllo preventivo di legittimità, *"ha privilegiato quelli che plasmano ed integrano l'ordinamento, posti a fondamento della gestione delle risorse pubbliche e che si situano in*

---

<sup>61</sup> <https://www.corteconti.it/Home/Attivita/Controllo>

<sup>62</sup> <https://www.corteconti.it/Home/Attivita/Controllo>

*posizione antecedente alla gestione stessa; atti per i quali – secondo l'impostazione accolta – va esaltato il profilo della legalità e della piena conformità ad ineliminabili presupposti normativi”<sup>63</sup>.*

Alla luce di quanto evidenziato, si ritiene di affermare, in modo sommesso ma insieme con grande convinzione, che *“il controllo preventivo di legittimità, come disciplinato dall'art. 3 della legge n. 20, può e deve svolgere – oggi e in futuro – un ruolo essenziale se orientato, prevalentemente, verso taluni esiti di cruciale importanza:*

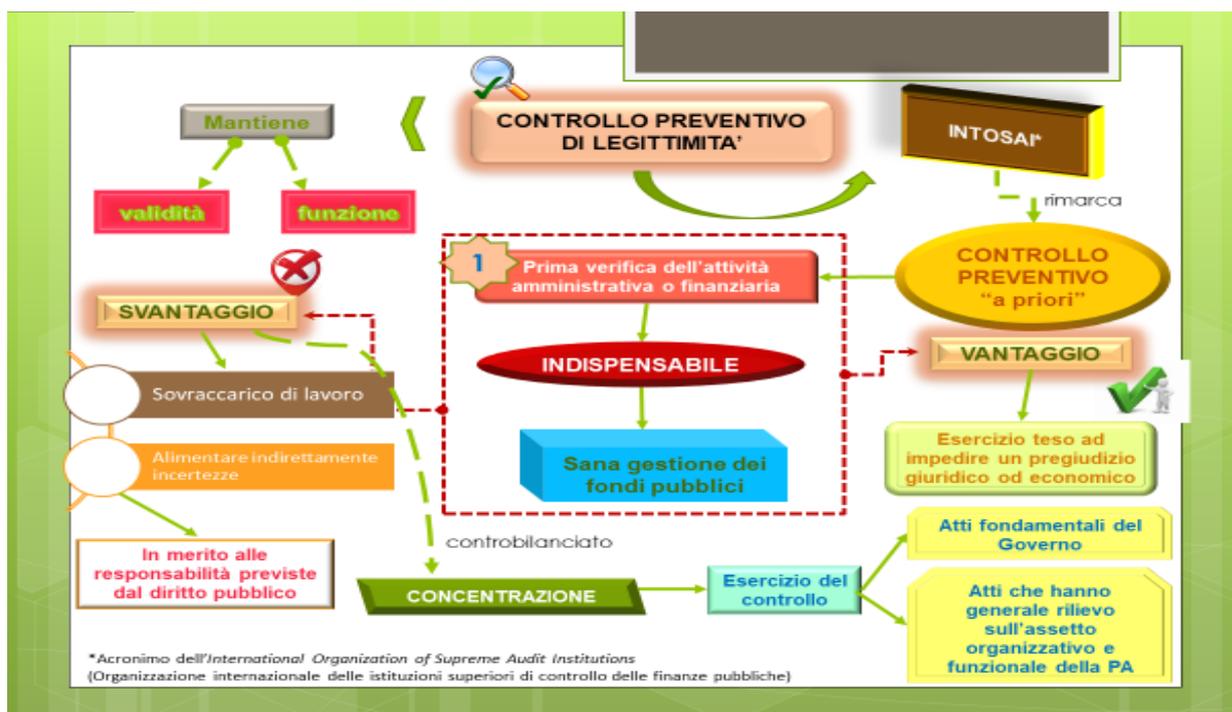
- a) la valutazione della conformità all'ordinamento dei regolamenti governativi, di altri essenziali atti normativi a rilevanza esterna, degli atti di indirizzo e programmazione, dei provvedimenti dei comitati interministeriali, i quali – tutti – situandosi “a monte” della gestione devono previamente assicurare sia il rispetto dei principi costituzionali sia il rispetto integrale dei principi e delle regole che disciplinano il sistema di gerarchia delle fonti; in altre parole vanno verificate, sempre e comunque, coerenza ed armonia di atti – aventi speciale rilevanza – con l'ordinamento giuridico;*
- b) il rispetto della disciplina europea e interna della concorrenza e del mercato da parte degli atti normativi e di programmazione del Governo e dell'attività contrattuale delle amministrazioni statali, con riguardo prioritario ai servizi di interesse economico generale ed ai lavori pubblici; di notevole importanza istituzionale, in particolare, si rivela il controllo in termini di rispetto delle regole per la tutela della concorrenza e del mercato, ricordando che le attribuzioni dell'Autorità Antitrust hanno, per la loro natura, ad oggetto i comportamenti delle imprese e non gli atti del Governo o i contratti delle pubbliche amministrazioni<sup>64</sup>;*

---

<sup>63</sup> UNIMI, [IMPAGINATO: Layout 1.qxd \(unimi.it\)](#)

<sup>64</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019, pag. 336 e ss.

c) la verifica – davvero ineliminabile in relazione alla missione istituzionale della Corte – della corretta quantificazione degli oneri e della congruità delle coperture della legislazione di entrata e di spesa (per mezzo dell'esame generalizzato dei decreti di variazione di bilancio)<sup>65</sup>.



### B.3.2.1. Gli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità.

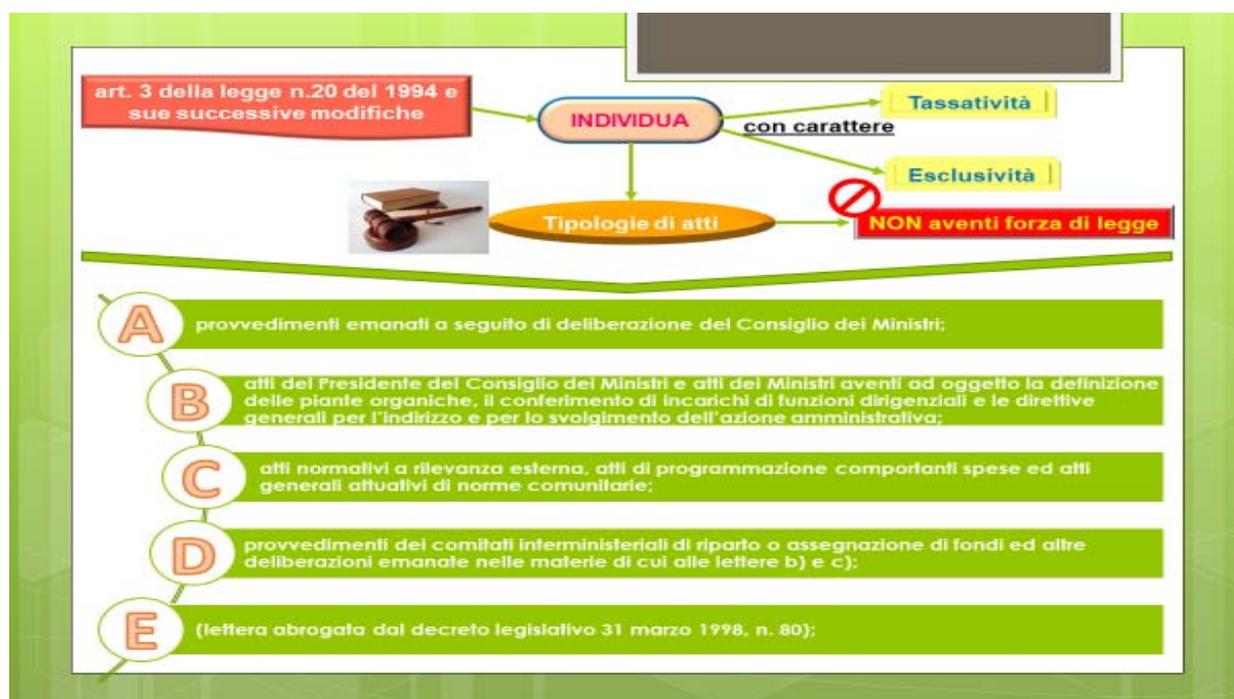
“La Corte dei conti, in base alla Costituzione, accerta che gli atti dell'esecutivo siano conformi a norme di legge, in particolare a quelle del bilancio. Fino al decreto-legge 15 marzo 1993 n. 143, convertito con modificazioni dalla legge n. 19 del 14 gennaio 1994, erano soggetti al controllo preventivo di legittimità:

- i decreti del Presidente della Repubblica (eccettuati gli atti di indirizzo politico);
- alcuni decreti ministeriali.

<sup>65</sup> UNIMI, [IMPAGINATO:Layout 1.qxd \(unimi.it\)](#)

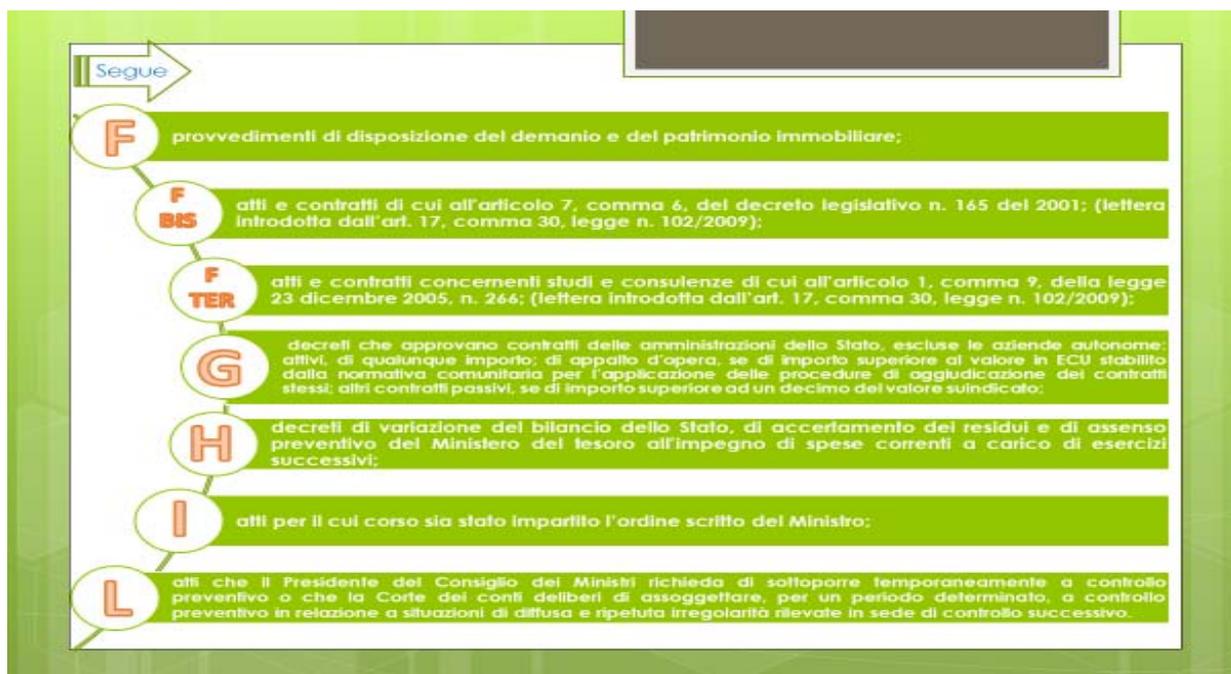
La legge 23 agosto 1988 n. 400 aveva già escluso dal controllo preventivo di legittimità i decreti-legge ed i decreti legislativi delegati (esclusione considerata legittima dalla Corte costituzionale con sentenza n.406/1989)<sup>66</sup>.

“La legge 14 gennaio 1994, come modificata dal d.l.23 ottobre 1996 n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639, ha ulteriormente ridotto il numero di atti dell'esecutivo e di gestione del bilancio, sottoposti al controllo preventivo di legittimità. Ai sensi dell'art. 3 comma 1 sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità<sup>67</sup>:



<sup>66</sup> Cfr. T. TESSARO, *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*. La Nuova Scientifica. Napoli, novembre 2020. Pag. 88 e ss.

<sup>67</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019, pag. 338 e 339.



### B.3.2.2. Il parametro del controllo e gli esiti.

Il controllo preventivo di legittimità è espressione della tradizionale funzione di garanzia e di verifica dell'attività di riscontro su atti ("contro ruolo", o *contre-rôle* secondo la denominazione francese) che può avvenire in via preventiva o successiva, rispetto al momento di acquisizione dell'efficacia giuridica dell'atto amministrativo. Tale forma di controllo aveva avuto il suo esordio nell'ordinamento contabile unificato per effetto delle previsioni dell'art. 17 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

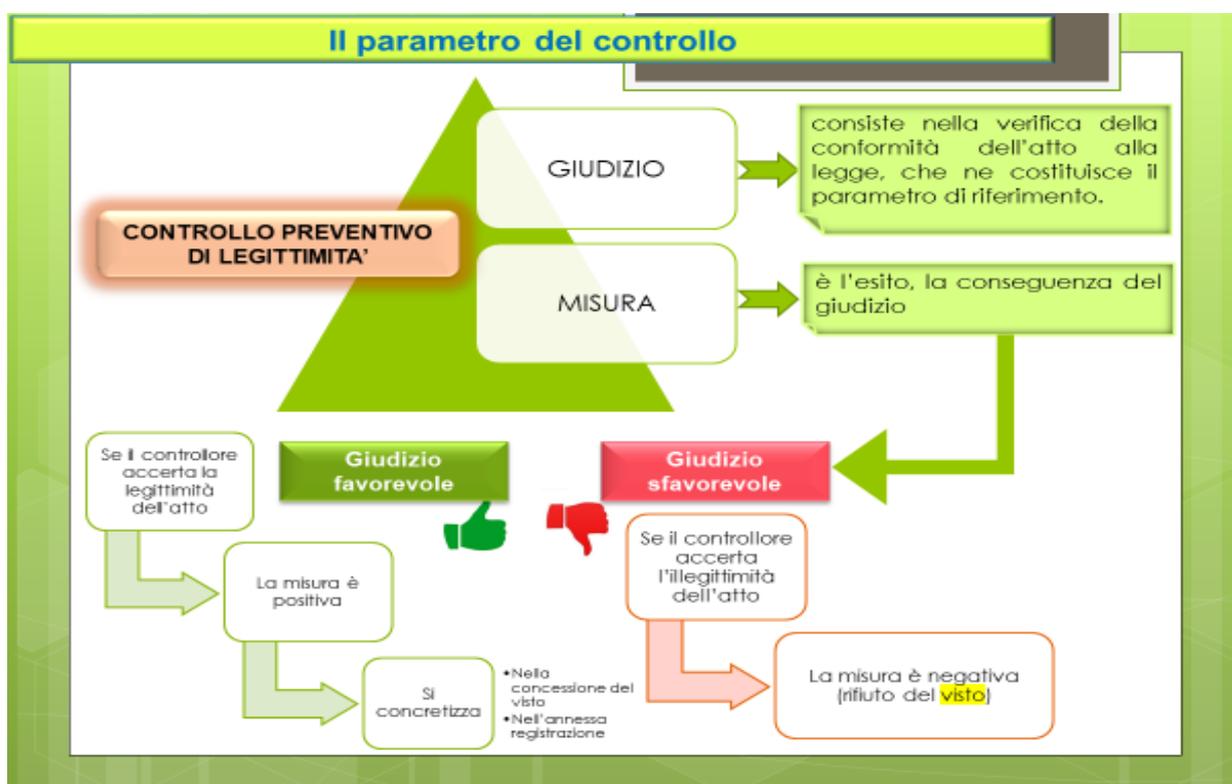
Il controllo di legittimità può dirsi, in maniera schematica, costituito da due elementi: il giudizio e la misura<sup>68</sup>. Il giudizio consiste nella verifica della conformità dell'atto alla legge, che ne costituisce il parametro di riferimento.

La misura è esito e conseguenza del giudizio: se il giudizio è favorevole, ossia se il controllore accerta la legittimità dell'atto, la misura è positiva e si concretizza nella concessione del visto e nell'annessa registrazione; se il giudizio è sfavorevole, ossia se il

<sup>68</sup> G. Cogliandro, "I controlli", in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. Chiti e G. Greco, Milano, 2007.

controllore accerta l'illegittimità dell'atto, la misura è negativa (rifiuto del visto).

Una volta intervenuto positivamente, il visto retroagisce alla data di emanazione del provvedimento: ciò spiega anche perché l'atto sottoposto a controllo deve essere esaminato sulla base della normativa esistente al momento della sua emanazione (secondo il principio *tempus regit actum*)<sup>69</sup>.

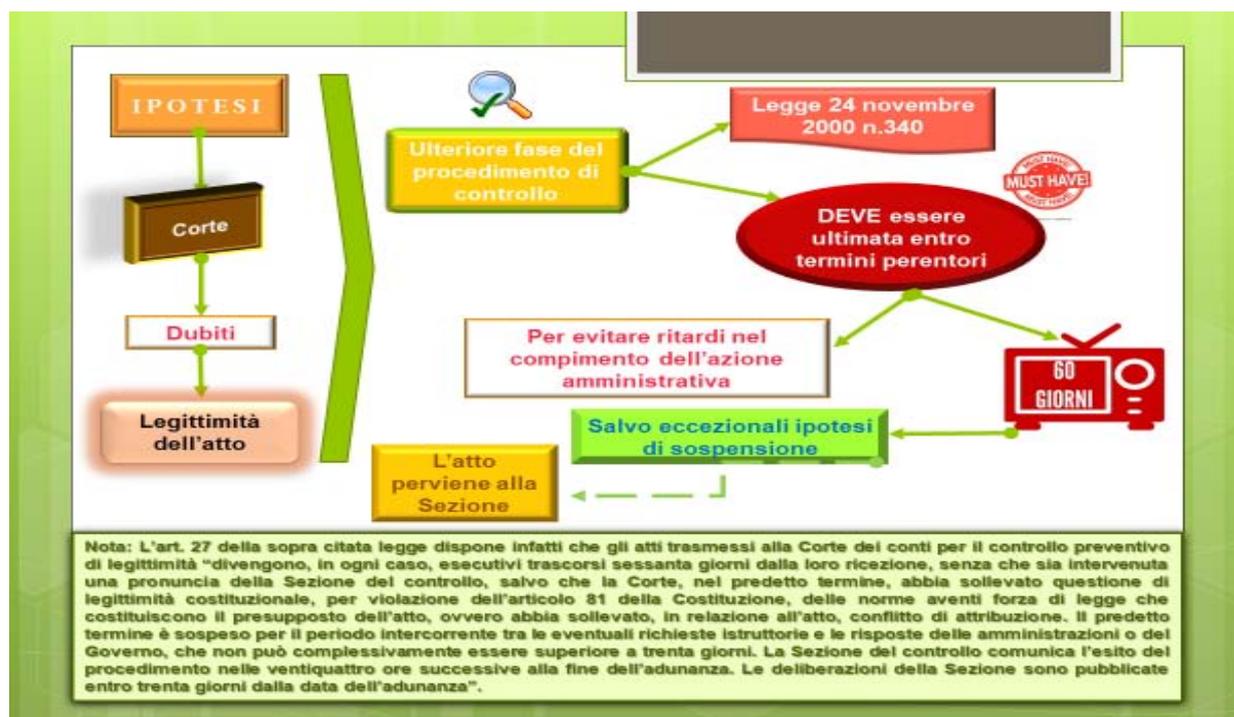


### B.3.2.3. Il procedimento del controllo.

*“Il procedimento inizia con l’invio dell’atto sottoposto a controllo al competente ufficio della Corte dei conti. Ove l’atto sia ritenuto legittimo, la Corte lo ammette al visto e alla registrazione. Da quel momento l’atto acquista efficacia, cioè produce effetti giuridici. Nell’eventualità in cui la Corte dubiti della legittimità dell’atto inizia*

<sup>69</sup> La Corte dei conti, in Sezione del controllo, ha infatti affermato nel 1986 (Sezione controllo Enti del 16 dicembre 1986 n. 1898) che lo *ius superveniens* possa trovare applicazione solo nel caso di norme di ordine pubblico.

una fase del procedimento disciplinata, da ultimo, dalla legge 24 novembre 2000 n. 340 che, per evitare ritardi nel compimento dell'azione amministrativa, deve essere ultimata entro termini perentori (sessanta giorni, salvo eccezionali ipotesi di sospensione)<sup>70</sup>.



#### B.4. Il controllo successivo sulla gestione.

Il secondo modello di controllo, che era già conosciuto dalla Corte dei conti in quanto ad essa intestato dall'art. 100 Cost. in relazione alla gestione degli enti pubblici al quale lo Stato contribuisce in via ordinaria e sulla cui elaborazione applicativa si è affermata una mirata metodologia, è invece da riferire all'universo delle amministrazioni pubbliche (e questo il riconoscimento di un controllo a 360 gradi sull'intero pianeta delle amministrazioni è merito non secondario della legge n. 20). Tale controllo definito successivo e

<sup>70</sup> Cfr. T. TESSARO, *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*. La Nuova Scientifica. Napoli, novembre 2020. Pag. 98 e 99.

sulle gestioni (che si differenzia dal precedente, preventivo e sugli atti) ha originato ed origina copiose riflessioni riguardanti orientamenti, criteri ed indirizzi per individuare, e pazientemente costruire, taluni parametri essenziali a cui riferire la sua essenza<sup>71</sup>.

Giova osservare che l'attività di controllo sulla gestione è anche è ispirata al principio della concomitanza come previsto dall'art. 11, della legge 4 marzo 2009, n. 15, nel senso di pervenire a pronunce tempestive circa le irregolarità gestionali o deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi. In tal modo, le amministrazioni interessate sono poste in grado di rimuovere con sollecitudine le patologie presenti e di addivenire ad una efficace utilizzazione delle risorse stanziare. Va al riguardo richiamato il potere della Corte di formulare "in qualsiasi momento", alle amministrazioni controllate, le proprie osservazioni o "avvisi" sulle gestioni in corso (art. 3, c. 6, l. n. 20/1994), allo scopo di segnalare anomalie o irregolarità emerse dalle istruttorie di controllo, ovvero problemi e rischi suscettibili di condizionare la correttezza o l'efficienza delle gestioni stesse<sup>72</sup>. L'esigenza di rapporti cooperativi fra i controlli interni e il controllo esterno si fonda sul presupposto che spetti in primo luogo alle amministrazioni (e agli amministratori) di organizzare le risorse nella maniera più economica, efficiente ed efficace. I controlli interni sono, infatti, parte integrante dell'organizzazione amministrativa, essendo preordinati ad assicurare che l'amministrazione rispetti gli standard stabiliti, ovvero che accresca la sua performance in relazione agli obiettivi da conseguire. Pertanto, i controlli esterni non possono che avere fra i propri oggetti principali il funzionamento dei controlli interni, vale a dire i metodi e le tecniche da questi applicati, la loro strutturazione

---

<sup>71</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019, pag. 341 e ss..

<sup>72</sup> Cfr. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 29 marzo 2019, n. 4/2019/G

e i loro esiti. A tal fine, le norme stabiliscono che il controllo esterno della Corte dei conti, nell'accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalle leggi, verifichi anche il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione (art. 3, c. 4, l. n. 20/1994; art. 7, c. 7, secondo periodo, legge n. 131/2003; art. 148 Tuel, nel testo modificato dal d.l. n. 174/2012; Corte cost. n. 29/1995). Si tratta, in buona sostanza, di un'attività di controllo di secondo grado, come ormai da tempo riconosciuta. Elemento proprio dell'esercizio dei controlli sulla gestione è il confronto diretto con i destinatari del controllo, per cui le relazioni si configurano come il risultato di detto confronto (c.d. contraddittorio) con l'acquisizione di informazioni con gli uffici dell'amministrazione. In tal senso, fermo restando la doverosità collaborativa, da parte dei destinatari del controllo, alle richieste istruttorie, giova ricordare l'autonomo valore accertativo della regolarità delle gestioni<sup>73</sup>. Nello svolgimento dell'attività di controllo la Sezione della Corte dei conti preposta nell'elaborare i suoi documenti di controllo, valuta le deduzioni delle amministrazioni controllate, evidenziandole nei referti presentati al Parlamento<sup>74</sup>. In sostanza, l'esito del controllo (la relazione, il rapporto, il referto) si configura come il risultato del dialogo e, quando necessario, del contraddittorio con gli uffici dell'amministrazione, in modo da consentire agli amministratori di seguire il lavoro di analisi della Corte e a questa di acquisire il "punto di vista" degli amministratori. È

---

<sup>73</sup> "Risponde a tale proposito la creazione di flussi informativi e modalità di comunicazione, fra le amministrazioni e la Sezione attraverso i quali sia possibile fornire e scambiare i dati e le elaborazioni funzionali all'attività di controllo. Fonte di acquisizione possono essere, per un verso, i siti internet dei soggetti controllati, in particolare con i dati rinvenibili nella sezione "Amministrazione trasparente"; per altro verso, la Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), oggi utilizzabile – a seguito dello specifico accordo di fruizione sottoscritto dalla Corte dei conti con il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della ragioneria generale dello Stato – per le informazioni relative al complesso dei dati contabili e finanziari a carico del bilancio dello Stato, con riferimento, in particolare, alla classificazione economica di primo e secondo livello, all'amministrazione responsabile della spesa, nonché alle missioni". Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 29 marzo 2019, n. 4/2019/G.

<sup>74</sup> Cfr. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 4 febbraio 2016 n. 1/2016/G

essenziale, quindi, la creazione di flussi informativi e modalità di comunicazione, fra le amministrazioni e la Sezione di controllo, attraverso i quali sia possibile fornire e scambiare i dati e le elaborazioni sui quali andranno formandosi i documenti di controllo.

*“I momenti principali del confronto-contraddittorio con le amministrazioni possono essere esemplificativamente rappresentati dai seguenti passaggi:*

- sintetica comunicazione alle amministrazioni dell’oggetto e degli obiettivi dell’indagine;*
- formalizzazione documentale delle note istruttorie, pur senza precludere momenti informali di dialogo con il controllato;*
- fissazione di un termine congruo per ciascun adempimento istruttorio;*
- elaborazione di quesiti chiari e sintetici circa le informazioni e la documentazione da richiedere;*
- acquisizione e valutazione critica degli indicatori eventualmente utilizzati dall’amministrazione;*
- chiarimento analitico dei punti controversi, in termini di fatto e di diritto, anche attraverso scambi di corrispondenza (con preferenza per le comunicazioni via e-mail) e, ove se ne ritenga l’utilità, audizioni dirette dei dirigenti.*

*Potranno essere disposti, ove necessario, accertamenti diretti e ispezioni, ai sensi dell’art. 3, comma 8, l. n. 20/1994 e del protocollo d’intesa sottoscritto con la Guardia di finanza il 4 marzo 2013<sup>75</sup>”.*

#### **B.4.1. Le amministrazioni pubbliche sottoposte al controllo sulla gestione.**

*“La Corte dei conti può sottoporre al controllo sulla gestione le amministrazioni pubbliche ai sensi dell’art. 1, comma 2, del decreto*

---

<sup>75</sup> Cfr. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 4 febbraio 2016 n. 1/2016/G

*legislativo n. 29 del 1993 e cioè: le amministrazioni dello Stato, ivi comprese gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, le gestioni fuori bilancio ed i fondi di provenienza comunitaria”<sup>76</sup>.*

#### **B.4.2. Il controllo sulla gestione riguardo il sistema delle autonomie<sup>77</sup>.**

Per completare, in modo adeguato, la rapida disamina della materia dei controlli intestati alla Corte dei conti occorre anche volgere lo sguardo alla esigenza di coordinare tale tipo di controllo successivo sulla gestione alle recenti modifiche dell’assetto costituzionale, a seguito dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, laddove ai livelli di governo diversi da quello statale sono state riconosciute ampie forme di autonomia istituzionale.

A tal fine occorre far necessario riferimento alla legge 5 giugno 2003 n. 131, la quale ha dettato disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, legge con la quale si è anche provveduto ad effettuare tale coordinamento garantendo la persistenza di un controllo effettuato da un organo terzo, costituzionalmente riconosciuto, sulla gestione (che poi vedremo deve essere “sana”), delle autonomie locali.

Questa legge, di particolare rilevanza nel contesto istituzionale dei “nuovi controlli” esterni, ha stabilito che la Corte dei conti, nell’ambito

---

<sup>76</sup> <https://www.corteconti.it/Home/Attivita/Controllo>.

<sup>77</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, La contabilità pubblica, Cedam, Padova 2019, pag. 343 e ss.,.

del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, relativamente al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificheranno, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi individuati dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni, riferendo poi sugli esiti delle verifiche in via esclusiva ai consigli degli enti controllati. Rimane inalterata la potestà delle Regioni a statuto speciale di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità nell'esercizio della loro competenza. Le Regioni possono inoltre richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per la regolare gestione finanziaria e l'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, oltre a pareri in materia di contabilità pubblica; analoghe richieste potranno essere formulate, tramite il Consiglio delle autonomie locali, quando istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

*Quanto agli enti locali, la legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha mantenuto in vigore, per gli enti locali, i controlli già previsti dalla legge 26 febbraio 1982 n. 51 e successive modifiche (e cioè, l'esame dei conti consuntivi delle province e dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, con esito di referto al Parlamento). Il testo unico sulle autonomie locali 18 agosto 2000 n. 267, capo IV, titolo VI, parte I, art. 148, per quel che concerne il controllo sulla gestione degli enti locali, ha rinviato alle norme della legge 14 gennaio 1994 n. 20. Per quel che riguarda gli intervenuti mutamenti costituzionali valgono le stesse considerazioni svolte per le Regioni e cioè una valorizzazione dei controlli sulla gestione della Corte dei conti quale strumento per garantire (anche attraverso analisi comparative tra le varie realtà*

*locali) la maggior economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa*<sup>78</sup>.

**B.4.3. Il principio della sana gestione finanziaria come parametro per il controllo nell'ordinamento nazionale. L'esigenza di assicurare il buon andamento, l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico.**

L'inserimento tra i principi generali del bilancio comunitario, nell'ambito delle disposizioni finanziarie del Trattato, del principio della sana gestione finanziaria è sintomatico di un seppur indiretto riconoscimento dell'affermazione di un principio di buona amministrazione, che, altro non è che l'altra faccia della medaglia di un unicum caratterizzante l'azione delle amministrazioni, comunitarie per quanto di loro competenza, e nazionali per quanto loro riferibile, finalizzata al conseguimento delle collettività di volta in volta interessate.

Come si è avuto modo di evidenziare, il Trattato di Amsterdam ha aggiunto una corresponsabilità degli Stati membri per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i predetti principi. È dunque evidente il ruolo essenziale degli Stati membri nell'esecuzione del bilancio, specialmente riguardo i sistemi di gestione decentralizzata dei fondi comunitari, anche se non ci è dato affermare anche una corresponsabilità nella esecuzione che resta, pertanto, di responsabilità esclusiva della Commissione, come chiaramente indicato nella prima parte del comma uno, dell' art. 274 del Trattato nella versione consolidata (solo nel progetto di Trattato del luglio 2007 è prevista una modifica dell'articolo nel senso che la Commissione esegue il bilancio in cooperazione con gli stati membri.)<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> <https://www.corteconti.it/Home/Attivita/Controllo>

<sup>79</sup> Cfr. E. BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019, pag. 348 e ss.,.

Le regole dettate dall'art. 274 del Trattato erano state riprese senza modifiche anche nel progetto di Costituzione per l'Europa (art. 52).

Nell'art. 248, comma secondo, infine, si fa riferimento alla sana gestione finanziaria come uno dei compiti di controllo della Corte dei conti europea. Negli anni 90, come visto, si è assistito *ad una evoluzione significativa dei controlli finalizzati al buon andamento evidenziandosi la necessità di superare l'assetto allora vigente dei controlli nella pubblica amministrazione, per lo più improntato a riscontri preventivi sulla legalità formale*<sup>80</sup>.

Tale evoluzione è fondata su una serie di elaborazioni dottrinali da cui emergono essenzialmente quattro profili come autorevolmente sostenuto in dottrina<sup>81</sup>.

In primo luogo, emerge l'importanza del principio del buon andamento nella definizione dei principi costituzionali sulla pubblica amministrazione: un buon andamento legato alla congruità dell'attività amministrativa rispetto agli obiettivi perseguiti, ossia, in sostanza alla congruità della spesa pubblica e non soltanto legato al merito degli atti.

In secondo luogo, è evidente la rilevanza di controlli (concomitanti o successivi) sull'andamento della gestione amministrativa e sui risultati misurabili sulla base di parametri di efficienza, efficacia ed economicità, applicando anche regole tecniche di carattere aziendalistico o di scienza dell'amministrazione. Di qui anche il nuovo orizzonte dei controlli interni di gestione, disciplinati per la prima volta in modo organico con il decreto n. 286/99 in tema di controlli interni, *in funzione di autocorrezione nell'amministrare, rispetto ai quali i controlli esterni sulla gestione assumono una posizione integrata, in chiave essenzialmente collaborativa e ausiliaria, ad*

---

<sup>80</sup> Quelli che CASSESE definiva "controlli caporaleschi".

<sup>81</sup> Come sostiene G. C. DE MARTIN: "Disciplina dei controlli e principi di buon andamento" in "I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale", Milano, 2007, 208 ss.

*opera di una autorità terza*<sup>82</sup>.

In terzo luogo, va evidenziata l'inclusione della sana gestione finanziaria nella nozione del buon andamento, essa infatti implica uno stretto collegamento tra l'esigenza di buon andamento e i principi costituzionali del coordinamento della finanza pubblica, che garantiscono gli equilibri economico finanziari del sistema. In tale contesto, come è stato sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale, *le verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai controlli della Corte dei conti in ossequio agli artt. 81, 119 e 120 cost., resi da un organo esterno, neutrale, ausiliario, al servizio dello Stato-comunità*<sup>83</sup>.

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (recante *"Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"*), che, nel comma premesso all'art. 97 cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico<sup>84</sup>. Infine, va considerata la normale presenza di una doppia garanzia ai fini di un riscontro della sana gestione finanziaria in funzione del buon andamento, con l'abbinamento in tutti gli Stati che aderiscono ai parametri fissati dall'INTOSAI<sup>85</sup>, *di controlli interni ed esterni: i primi*

---

<sup>82</sup> F. STADERINI, *La Corte dei conti e gli enti locali*, in *Quaderni regionali*, n. 1/06.

<sup>83</sup> In tal senso si vedano le sentenze di Corte cost., sentt. n. 29/1995, n. 470/1997 e n. 64/2005.

<sup>84</sup> Cfr. T. TESSARO, *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*. La Nuova Scientifica. Napoli, novembre 2020. Pag. 130 e ss.

<sup>85</sup> L'INTOSAI, acronimo di *International Organisation of Supreme Audit Institutions*, è un'organizzazione internazionale che riunisce le istituzioni superiori di controllo, ossia le corti dei conti e gli organi analoghi dei vari stati. Questa organizzazione ha elaborato una serie di standard internazionali per le istituzioni aderenti: gli International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI). Va evidenziato che La Corte dei conti svolge i propri audit conformemente alle proprie politiche e norme di controllo, che adattano al contesto comunitario le norme internazionali generalmente riconosciute. che si basano in particolare sui criteri adottati dall'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (INTOSAI) e sulle

*essenziali come parte integrante dell'amministrare., destinati a verificare in rapporto a tutto l'ambito di amministrazione considerata l'andamento e i risultati della gestione, i secondi egualmente indispensabili come controlli di secondo grado, gestiti da strutture indipendenti, non riguardanti però tutta l'area dell'amministrazione, e comunque finalizzati anche a far funzionare al meglio quelli interni. Di qui, quindi, la necessità di raccordare e armonizzare due ambiti di controlli<sup>86</sup>.*

#### **B.4.4. Il controllo sulla gestione della Corte dei conti italiana.**

Come visto, la legge 14 gennaio 1994 n. 20, realizzò una profonda riforma delle funzioni di controllo della Corte dei conti. Da una parte il controllo a priori di legittimità è stato ridotto sensibilmente, mantenendosi solo per una serie limitata di atti del Governo di speciale importanza e elevata rilevanza istituzionale; per converso si è assegnata alla Corte una funzione di controllo a posteriori generalizzata della gestione pubblica, non solo dello Stato ma anche delle Regioni e delle entità autonome.

In tal modo la Corte ha assunto un ruolo centrale nel sistema del controllo, passando da Corte dei conti statali a Corte dei conti pubblici.

*Le aree di gestione da sottoporre ad analisi sono individuate in un programma di lavoro che la Corte approva ogni anno per l'anno successivo. L'ambito oggettivo e soggettivo del controllo sulla gestione viene individuato sulla base di vari parametri quali l'importanza finanziaria, l'esistenza di notevoli rischi di irregolarità, i risultati di precedenti controlli, le richieste pervenute alla Corte da parte di altre istituzioni pubbliche. Anche le risorse umane e strumentali sulle quali la Corte può contare*

---

norme di controllo internazionali pubblicate dalla Federazione internazionale dei contabili (IFAC).

<sup>86</sup> G.C. DE MARTIN, "Disciplina dei controlli e principi di buon andamento" in "I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale", Milano, 2007, pag. 209.

*per l'esercizio di detto controllo influenzano, come ovvio, la programmazione.*

*Il programma annuale viene preventivamente comunicato agli organi elettivi (presidenti di Camera e Senato e, nel caso di controlli sulle Regioni, presidenti dei Consigli regionali) ed alle amministrazioni controllate<sup>87</sup>. A differenza del controllo preventivo di legittimità, l'esito del controllo non consiste nel mancato perfezionamento dell'efficacia di un atto, ma nella predisposizione di relazioni e osservazioni destinate alle amministrazioni controllate. Scopo del controllo è, infatti, quello di verificare se l'azione amministrativa sia stata economica, efficiente ed efficace ed abbia raggiunto gli obiettivi stabiliti. In caso di giudizio negativo, le amministrazioni dovranno attenersi alle indicazioni del controllore per eliminare i fattori di scarsa efficacia della gestione e migliorare la propria azione. La Corte riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte vengono anche comunicate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento le proprie osservazioni. Le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Corte ed agli organi elettivi le misure adottate a seguito delle osservazioni della Corte dei conti<sup>88</sup>. Il fatto che il controllo successivo sulla gestione sia privo di una vera e propria "sanzione" non deve indurre a ritenere che esso non sia efficace, poiché teso a produrre meccanismi di correzione spontanea da parte delle amministrazioni controllate. Qualora le amministrazioni non si attengano alle indicazioni del controllore, entrerà in gioco la responsabilità politica dei titolari degli organi ed uffici e, se dovessero esserci i presupposti, anche la responsabilità giuridica dei singoli funzionari ed amministratori, nel caso in cui il danno pubblico patrimoniale sia derivato dalla loro condotta. Ad ogni*

---

<sup>87</sup> <https://www.corteconti.it/Home/Attivita/Controllo>

<sup>88</sup> <https://www.corteconti.it/Home/Attivita/Controllo>

modo, non sussiste un rapporto diretto, né un automatismo, tra esito negativo del controllo sulla gestione che riguarda un'attività e responsabilità di singoli funzionari o amministratori pubblici.

#### **B.4.5. Il programma di lavoro dei controlli di gestione.**

Le aree di gestione da sottoporre ad analisi sono anticipatamente individuate in un programma di lavoro che viene approvato ogni anno per l'anno successivo.

Tale programma viene approvato dalle Sezioni centrali per il controllo sul livello di governo statale e dalle Sezioni regionali per il controllo sui livelli di governo regionali e locali. Salvo in questa ultima ipotesi il coordinamento con il programma di controllo stabilito annualmente dalla Sezione Autonomie.

L'ambito soggettivo e oggettivo del controllo sulla gestione viene individuato sulla base di vari parametri che possono essere così sintetizzati:

- a) esigenza di verificare atti e prassi adottati dalle amministrazioni controllate a seguito di rilievi e raccomandazioni della Corte contenuti in precedenti referti;
- b) importanza strategica attribuita dalle assemblee parlamentari e dagli organi di governo a determinati obiettivi;
- c) entità delle risorse finanziarie dei programmi inseriti nei bilanci;
- d) complessità delle procedure realizzative, sia in termini di competenze decisionali che di moduli operativi;
- e) esigenza di approfondire criticità emerse a seguito di precedenti indagini, verificando nel contempo la capacità di autocorrezione dell'Amministrazione;
- f) conoscenza di elementi sintomatici di cattivo andamento della gestione, quali ritardi nell'attuazione di programmi o mancata utilizzazione di fondi;
- g) grado di innovatività dei programmi in corso di realizzazione, con

particolare riguardo agli obiettivi di contenimento dei costi ed ai collaterali strumenti di monitoraggio;

h) capacità dell'amministrazione di prevenire sprechi di risorse pubbliche con la messa in opera di adeguati meccanismi di monitoraggio, verifica e rendicontazione dei fenomeni di esternalizzazione della gestione delle risorse e dei programmi gestiti da altri soggetti, ma a carico del bilancio dello Stato (deliberazione n. 1/2007/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato).

Il programma annuale viene preventivamente comunicato al Parlamento, alle Amministrazioni controllate alle varie assemblee elettive regionali.

La programmazione del controllo è stata fino a questo momento di competenza esclusiva della Corte dei conti. La legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 473) ha modificato questa impostazione prevedendo, per i controlli sulle amministrazioni statali, che la Corte deliberi i programmi annuali di controllo dopo che le competenti Commissioni parlamentari abbiano deliberato le priorità da seguire<sup>89</sup>.

.

#### **B.4.6. L'effetto del controllo sulla gestione.**

Nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione la Corte dei conti adotta deliberazioni contenenti valutazioni, osservazioni, rilievi, suggerimenti per il futuro.

L'esito del controllo non produce quindi un effetto sanzionatorio diretto, mirando invece a stimolare la creazione di meccanismi di correzione spontanea da parte delle Amministrazioni controllate, che

---

<sup>89</sup> "Trattasi certamente di un intervento legislativo apprezzabile perché crea una maggiore correlazione tra organo di controllo e Parlamento, quale soggetto destinatario del referto. Occorre, però, evitare che l'intervento parlamentare sia inteso quale limite all'attività di controllo della Corte dei conti, poiché alla magistratura contabile che agisce nell'interesse dello Stato comunità, deve essere riconosciuta l'autonomia di indirizzare la sua attività anche verso ambiti che se anche non indicati dal Parlamento siano di interesse per la collettività, anche al fine di evitare che contingenti maggioranze parlamentari indirizzino l'attività verso settori secondari." G. Clemente "Buona amministrazione e sistema dei controlli tra diritto interno e comunitario" in Rivista della Corte dei conti, n. 5, 2007.

spesso adottano in tutto o in parte le misure correttive indicate dalla Corte.

Il primo effetto dell'attività di controllo, già previsto dall'art. 3, comma sesto, della legge n. 20/94, impone alle Amministrazioni, dopo il controllo, l'obbligo di comunicare alla Corte le misure consequenzialmente adottate. Tale obbligo risulta più stringente dal termine di sei mesi per adempiervi posto dall'art. 1, comma 172, della legge finanziaria 2006.

La norma stabilisce che per poter adottare tali misure l'Amministrazione controllata dovrà riesaminare la situazione, di fatto e di diritto, oggetto delle osservazioni della Corte e decidere le misure da adottare in conseguenza dei risultati del controllo. La legge non impone l'adozione di provvedimenti in esecuzione e in piena sintonia con i risultati del controllo: l'Amministrazione sarà infatti libera di adottare motivatamente, nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, i provvedimenti che essa riterrà più idonei a soddisfare o contemperare i vari interessi pubblici in gioco. L'obbligo di comunicazione permette alla Corte di svolgere, eventualmente, ulteriori attività di controllo o di inoltrare ulteriore referto a Parlamento e Governo. Con questo dialogo continuo con l'Amministrazione e con i centri di sovranità, il controllo sulla gestione effettuato dalla Corte persegue il suo fine ultimo, che è quello di collaborare a rendere l'attività amministrativa più efficace e rispondente alle norme e alla volontà del Parlamento e del Governo. È in questo che si concreta la c.d. natura collaborativa del controllo di gestione<sup>90</sup>.

Non a caso, la Corte costituzionale nella citata sent. n. 29 del 1995 sottolinea che la finalità prioritaria del controllo sulla gestione è quella di stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati dei processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative,

---

<sup>90</sup> T. Lazzaro, *op. cit.*, pag. 8.

dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, che sul piano dei controlli interni, andando a sottolinearne la natura fortemente collaborativa.

Se poi le Amministrazioni non si attengono alle indicazioni del controllore, potrà scattare la responsabilità politica fatta valere dal Parlamento o dall'Assemblea elettiva regionale, che sono i destinatari privilegiati delle relazioni sulle indagini di controllo.

## **CAPITOLO 2**

### **I DESTINATARI DEI CONTROLLI E LE LORO ATTIVITA'**

#### **Premessa.**

Nell'ambito della disamina del mondo dei controlli abbiamo già esposto nella prima parte le varie tipologie di tale attività che è finalizzata alla verifica del corretto esercizio dell'azione amministrativa e della gestione da parte degli enti soggetti a verifica. Ci si chiede, tuttavia, ma detta attività amministrativa soggetta a controllo da chi è svolta?

E a cosa è finalizzata?

Quali sono gli interessi pubblici che vengono soddisfatti da tali modelli organizzativi della pubblica amministrazione?

Per dare una risposta a tali interrogativi rimanendo nel solco tracciato da questo scritto teso al tentativo di illustrare, seppur sommariamente, come funziona il mondo dei controlli, si potrebbe tentare di ricostruire il sistema delle gestioni amministrative, del loro scopo e le peculiarità dell'ente alle quali sono attribuite proprio partendo dal tipo di controllo esterno esercitato al fine di individuare in base allo stesso la tipologia di amministrazione e la *mission*

istituzionale svolta nonché la politica pubblica<sup>91</sup> coinvolta.

Preliminarmente, tuttavia, appare necessario fornire una più ampia nozione di cosa si intenda per Amministrazione pubblica. Per tale scopo ci si può aiutare utilizzando la definizione fornita dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e dal Sistema Integrato dei Conti, versione SEC2010<sup>92</sup>, che fornisce l'ampiezza per la configurazione della amministrazione pubblica (S13) e la individua in *"tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinati alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella ridistribuzione del reddito e delle ricchezze del paese"*<sup>93</sup>. Secondo la disciplina attualmente vigente (art. 1, comma 5 della l. n. 311/2004 - l. finanziaria 2005) le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, sono individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con proprio provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 31 luglio di ogni anno<sup>94</sup>. Il settore della

---

<sup>91</sup> *"Le "politiche pubbliche", come da loro definizione, sono lo svolgersi razionale e controllato dei programmi di attuazione degli obiettivi generali di azione politica che le autorità istituzionali individuano e sanzionano con leggi, normative ed atti di indirizzo della Repubblica nei vari settori di intervento sulla comunità nazionale: scuola, sanità, previdenza, opere pubbliche, ambiente etc. In ciascuno di questi settori gli organi di governo fissano obiettivi, tempi e modalità di attuazione, lasciando alle pubbliche amministrazioni il compito di attuare concretamente quanto previsto. La forma generale delle politiche pubbliche è, pertanto, il contesto attraverso cui le pubbliche amministrazioni dovranno alla fine andare a "muoversi". Li dovranno essere fissati modalità di organizzazione e di azione, limiti e regole dei rapporti con la "politica". In continua dialettica con i cittadini, nell'ottica della qualità dei servizi così come certificabile, non da monitoraggi interni, ma da indici generali di outcome fissati da soggetti istituzionali esterni alle singole amministrazioni e uffici operanti nel mondo del monitoraggio delle attività e della statistica".* Tratto da *"Politica, pubbliche amministrazioni e comunità dei cittadini: proposta di un percorso riformatore di medio periodo"*. Associazione Nuova Etica Pubblica. Gennaio 2015. Pag. 3.

<sup>92</sup> Il Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec) è lo schema di riferimento per la misurazione dell'attività economica e finanziaria di un sistema economico, delle sue componenti e delle relazioni che fra di esse si instaurano in un determinato periodo di tempo. Oggetto della misura sono le transazioni poste in essere dagli agenti economici (definiti unità istituzionali) nei rapporti con le altre unità residenti sul territorio economico o con quelle non residenti. Tratto da: <https://www.istat.it/it/archivio/113139>.

<sup>93</sup> Il Sistema europeo dei conti nazionali e regionali è adottato con un regolamento del Consiglio dell'Unione europea n. 549, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il 26 giugno 2013. Il regolamento definisce anche gli obblighi relativi a tempi e modi di fornitura dei dati a Eurostat (il cosiddetto programma di trasmissione).

<sup>94</sup> Detto elenco viene definito sulla base dei regolamenti comunitari di contabilità, secondo i quali il perimetro della P.A. include tutti i soggetti che, al di là della forma giuridica rivestita, producono prevalentemente servizi cd. *non market*, cioè non destinabili alla vendita.

pubblica amministrazione, pertanto, non comprende solo organismi pubblici, quali Stato, enti territoriali e enti previdenziali, bensì anche soggetti, ad esempio configurati sotto forma di società, che non adottano la contabilità finanziaria, ma quella civilistica d'impresa (si pensi ad esempio ad Anas s.p.a., ad Equitalia giustizia s.p.a., ecc.). Pertanto, alla categoria dei soggetti riconducibili all'area del diritto pubblico, che è certamente la più rilevante, si aggiunge quindi una seconda categoria, formata da organismi di natura privatistica la cui attività viene disciplinata dalla normativa contabile. I soggetti della pubblica amministrazione possono, quindi, essere raggruppati in:

- *Organismi di diritto pubblico*, nell'ambito dei quali si collocano gli Enti e gli organismi atipici, e gli Organismi di diritto privato;
- *Enti*, i quali a loro volta, raggruppano lo Stato, nella sua composizione di Amministrazioni centrali e Uffici periferici, e gli altri enti pubblici;
- *Altri enti pubblici*, che sono composti da: Enti territoriali (Regioni, province, Comuni) e Enti istituzionali (Enti economici ed enti non economici);
- *Organismi atipici*, che raggruppano le Amministrazione e aziende autonome, le Agenzie senza personalità giuridica, le Autorità indipendenti;
- *Organismi di diritto privato*, che comprendono: le Spa a partecipazione pubblica, le Imprese pubbliche di diritto privato, le Imprese private; i Concessionari di opere pubbliche.

## **1. L'attività delle amministrazioni soggette al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.**

Abbiamo visto proprio nel primo capitolo che, nell'ambito delle funzioni di controllo affidate alla Corte dei conti assume rilievo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo

Tale controllo sugli atti del Governo richiede l'invio dell'atto in oggetto

alla Corte dei conti. Se corretto e, quindi, ritenuto legittimo, esso acquista efficacia e produce effetti giuridici, in caso contrario sarà necessaria una modifica ed in seguito una nuova valutazione per legittimarlo. Esso serve ad assicurare che siano conformi a norme di legge, un atto o un'attività amministrativa svolti dai ministeri e dalle amministrazioni riferibili all'attività del governo centrale<sup>95</sup>.

Ma il governo centrale e le sue articolazioni di cosa si occupano? Quali sono le *mission* istituzionali affidata agli organi di governo?

Sul punto, è necessario premettere che gli organi del governo centrale sono organizzati per ministeri, per effetto della cosiddetta riforma Cavouriana dell'assetto amministrativo dello Stato<sup>96</sup> di cui alla legge 23 marzo 1853, n. 1483. Detta legge, infatti ispirata ai criteri dello "Stato minimo"<sup>97</sup> si fondava

- sulla omogeneità organizzativa delle strutture;
- sulla riconduzione dell'attività amministrativa al principio della responsabilità del ministro che era posto al vertice gerarchico dell'organizzazione ministeriale;
- in conseguenza i ministeri erano articolati in base a un criterio gerarchico;
- su un assetto organizzativo centralizzato con funzioni essenzialmente d'ordine che rendeva i ministeri quasi tutti privi della di articolazione periferica<sup>98</sup>.

Tale assetto rimaneva quasi del tutto inalterato anche successivamente all'entrata in vigore del testo costituzionale e per molti decenni successivi in considerazione che tardò a realizzarsi una vera e propria riforma organica dell'apparato amministrativo dello stato centrale.

Prima che intervenissero le riforme dell'assetto organizzativo, in base

---

<sup>95</sup> Cfr. R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Nel diritto editore, 2009. Pag. 1026; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè editore. 2004. Pag 130 e ss.

<sup>96</sup> Fra tutti cfr. F.G SCOCA, a cura di, *Diritto amministrativo*, Torino, 2008, pag. 88

<sup>97</sup> Cfr. C. FRANCHINI Voce *Ministeri*, in *Diritto on line* (2012)

<sup>98</sup> Cfr. M. MACCHIA Voce *Ministeri*. Enciclopedia il Diritto. Vol. 9. Pag. 554 e ss.

a una consolidata posizione della scienza giuridica, si poteva identificare il modello ministeriale in base a tre caratteri:

- la titolarità politica dell'organo di vertice in base l'articolo 95 della costituzione: il ministro è in cima all' apparato amministrativo e al contempo è componente del Consiglio dei ministri.
- La corrispondenza delle attribuzioni del ministro e del ministero: i poteri del primo non esorbitano la sfera di intervento del ministero e viceversa il ministero non può esorbitare le competenze che vengono ad essere attribuite al ministro dal presidente del Consiglio dei ministri attraverso la sua specifica delega.
- La struttura ministeriale e quella organizzativa fanno riferimento alle unità ministeriali: queste venivano aggregate in uffici posti a diversi livelli caratterizzati dall'operatività del principio del rapporto gerarchico<sup>99</sup>.

Va rilevato che pur a seguito della riorganizzazione amministrativa intervenuta con la legge 241/1990<sup>100</sup> e con il riordinamento della attività di lavoro al servizio della pubblica amministrazione di cui al decreto legislativo 29/1993<sup>101</sup> la richiamata struttura era rimasta, come visto, immutata per decenni. Tale impostazione veniva stravolta dall'introduzione del principio di distinzione tra politica e amministrazione introdotta dal richiamato d.lgs 29/1993: ora il ministro ha solo esclusivamente la funzione di indirizzo rispetto alla politica ministeriale e di verifica del conseguimento degli obiettivi assegnati alla dirigenza pubblica attraverso strumenti finalizzati al

---

<sup>99</sup> Cfr. M. MACCHIA Voce, *Ministeri*. Enciclopedia il Diritto. Vol 9. Pag. 554 e ss.

<sup>100</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

<sup>101</sup> Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, recante "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421". Le disposizioni di detto decreto sono poi confluite nel successivo decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

controllo sul risultato e del raggiungimento degli obiettivi strategici. Per quanto concerne l'Amministrazione statale, a capo della stessa è posto il Governo, organo costituzionale complesso, composto a sua volta da altri organi dotati di autonomia e di specifiche funzioni, ma che ne rappresentano gli elementi essenziali ed indispensabili. Il Consiglio dei ministri è un organo collegiale a sé stante i cui Ministri sono responsabili, individualmente, degli atti dei loro dicasteri e, collegialmente, di quelli deliberati dal Consiglio dei ministri. Ad esso spetta elaborare gli orientamenti amministrativi complessivi ai quali i singoli Ministri e la Pubblica Amministrazione devono attenersi. Il Presidente del Consiglio (art. 95, comma 1, Cost.) deve *"mantenere l'unità dell'indirizzo amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri"*, è anche l'organo di raccordo, verso l'alto, con le istituzioni europee e, verso il basso, con il sistema delle autonomie. I Ministeri sono, dunque, le strutture amministrative di cui si avvalgono i Ministri nell'esercizio delle loro funzioni. Ogni Ministero ha competenza per un ramo dell'attività amministrativa e per determinate materie e affari. Essi sono parti dell'organizzazione statale, i loro atti, il loro personale, i loro mezzi sono dello Stato. Tornando all'organizzazione ministeriale, occorre soffermarsi sulle singole missioni istituzionali, atteso che ai ministeri può essere tranquillamente attribuita una *mission* istituzionale che generalmente coincide con il soddisfacimento di una o più politiche pubbliche, possiamo suddividere le stesse in relazione a dei settori di attività come stabilito dalla normativa che ha previsto la riorganizzazione dell'apparato governativo. Dopo molti anni di attesa è intervenuto il decreto legislativo 300/1999<sup>102</sup> ove, all'articolo 2, sempre in base alla struttura ministeriale delineata da Cavour, i ministeri vengono

---

<sup>102</sup> Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 recante *"Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59"*.

ordinati secondo un criterio di tipo funzionale<sup>103</sup>. Giova evidenziare che alcuni dei ministeri svolgono funzioni affidate all'amministrazione anche in ambito territoriale e non solo centrale come, ad esempio, il ministero dell'Istruzione con gli Uffici scolastici regionali, il ministero dell'Interno con le competenze delle Prefetture, il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti con le funzioni assegnate ai provveditori alle opere pubbliche. Per quanto attiene al controllo esterno di legittimità svolto dalla Corte dei conti sugli atti adottati dalle strutture territoriali dei ministeri da ultimo citati lo stesso è affidato alle Sezioni regionali di controllo della magistratura contabile.

Volendo ripartire per ambiti si evidenzia che quattro ministeri svolgono funzioni di ordine; ve ne sono poi altri che fanno riferimento ad attribuzioni nel campo economico finanziario e altri ancora che sono posti alla cura delle infrastrutture dei servizi e ulteriori che sono competenti nel campo sociale e culturale.

---

<sup>103</sup> In base al decreto legislativo n.330/1999 i 12 ministeri erano i seguenti:

1. Ministero degli affari esteri.
2. Ministero dell'interno.
3. Ministero della giustizia.
4. Ministero della difesa.
5. Ministero dell'economia e delle finanze.
6. Ministero delle attività produttive, con funzioni in materia di industria, commercio e artigianato, rapporti commerciali con l'estero, comunicazioni, turismo
7. Ministero delle politiche agricole e forestali.
8. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.
9. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
10. Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.
11. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.
12. Ministero per i beni e le attività culturali.

Il decreto, prevedeva, inoltre 12 Agenzie come di seguito:

1. Agenzia di protezione civile (Interno)
2. Agenzia delle entrate (Economia e finanze)
3. Agenzia delle dogane (Economia e finanze)
4. Agenzia del territorio (Economia e finanze)
5. Agenzia del demanio (Economia e finanze)
6. Agenzia industrie difesa (Difesa)
7. Agenzia per le normative ed i controlli tecnici (Attività produttive)
8. Agenzia per la proprietà industriale (Attività produttive)
9. Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Ambiente e tutela del territorio)
10. Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (Infrastrutture e trasporti)
11. Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale (Lavoro, salute e politiche sociali - Istruzione, università e ricerca)
12. Agenzia per il servizio civile (Presidenza del Consiglio dei ministri)

Quanto al primo ambito, relativo ai ministeri che si occupano di funzioni di ordine e di indirizzo sono annoverati tra gli stessi quei plessi istituzionali a cui vengono attribuiti compiti di pianificazione, indirizzo e di governo e un ruolo tecnico preposto alle funzioni finali del Capo del governo (ovvero le competenze attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri). In primo luogo, sono rilevanti le funzioni attribuite al ministero degli Affari esteri, e ora anche della cooperazione internazionale, articolato in direzioni generali<sup>104</sup>, a cui è posto un Segretario generale, che:

- cura i rapporti internazionali sia dal punto di vista della rappresentanza che del coordinamento e della tutela degli interessi italiani in ambito internazionale;
- si occupa altresì dei rapporti con gli altri stati e anche con tutte le organizzazioni internazionali attraverso, ad esempio, la discussione dei trattati e la stipula degli stessi e delle convenzioni internazionali;
- cura la tutela e la rappresentanza della posizione italiana in relazione alla politica estera e di sicurezza comune.

Al ministero dell'Interno è invece affidata la rappresentanza generale del governo sul territorio nell'ambito delle competenze specifiche che spettano allo Stato. Non può ignorarsi, tuttavia, che la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione di cui alla legge costituzionale 3/2001<sup>105</sup> ha determinato una distribuzione puntuale

---

<sup>104</sup> Il DPR 95/2010 che definisce la struttura centrale del Ministero prevede otto Direzioni generali, divise per macroaree tematiche, coincidenti con le grandi priorità della nostra politica estera: affari politici e sicurezza, mondializzazione e questioni globali, promozione del sistema Paese, tutela delle nostre collettività, Unione Europea, Cooperazione allo Sviluppo. Tale organizzazione consente la definizione di percorsi decisionali semplificati ed in linea con la visione di una Pubblica Amministrazione snella ed efficiente, vicina ai cittadini e alle imprese.  
Cfr.

[https://www.esteri.it/mae/it/trasparenza\\_comunicazioni\\_legali/organizzazione/articolazione\\_degli\\_uffici.html](https://www.esteri.it/mae/it/trasparenza_comunicazioni_legali/organizzazione/articolazione_degli_uffici.html)

<sup>105</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" con la quale è stato completamente riformato il Capo V, parte seconda della Costituzione italiana, recante norme sulle Regioni, le Province e i Comuni. La riforma completa il lungo cammino verso il decentramento amministrativo e legislativo avviato con la Legge n° 59/1997 (Legge Bassanini), con il D.Lgs 469/1997 e il D.Lgs 112 del 1998. Con la stessa si opera una nuova e diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato, Regioni ed Enti locali, in risposta ai principi di sussidiarietà e federalismo e del partenariato indicati a livello europeo nel Libro Bianco sulla Governance.

delle competenze legislative tra stato centrale e regioni limitando la presenza centralista nelle materie ora di competenza esclusiva regionale. In ministero è strutturato in dipartimenti che vanno a coprire l'intero arco delle politiche pubbliche interessate quali gli affari interni e territoriali, la pubblica sicurezza, le libertà civili e l'immigrazione, il soccorso pubblico e la prevenzione degli incendi e poi il personale dell'amministrazione civile, si occupa:

- del controllo sul funzionamento dei servizi elezioni elettorali;
- dei procedimenti di finanza locale;
- dei servizi anagrafici e demografici;
- svolge il coordinamento tecnico operativo di tutte le forze di polizia in funzione dell'esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica.

Il ministero della Difesa si occupa di difesa e sicurezza militare ed è caratterizzato da una struttura bivalente atteso che la sua organizzazione interna che suddivisa in tecnico amministrativa-civile e tecnica-operativa militare. La prima è coordinata dal Segretario generale della difesa mentre la seconda è guidata dal capo di Stato maggiore della difesa da cui dipendono tutti i capi di Stato maggiore delle quattro forze armate: aeronautica militare, marina militare, esercito e il corpo dei carabinieri.

Il ministero della giustizia che incaricato di provvedere alla politica giudiziaria e alla gestione del sistema penitenziario e delle pene facendo tuttavia salve le competenze dell'organo di autogoverno della magistratura (Consiglio superiore della magistratura le cui competenze trovano fondamento costituzionale) nonché della gestione degli archivi notarili e della vigilanza sugli ordini e collegi professionali. Si occupa altresì, sempre in materia di giustizia, della cooperazione internazionale in materia civile e penale e infine istruisce le domande di grazia. Anche in questo caso la struttura ministeriale si suddivide in dipartimenti.

Passando invece alle funzioni di natura più strettamente economico finanziaria in relazione allo sviluppo economico, all'economia, alle funzioni di tesoreria le stesse sono affidate al ministero dell'Economia e delle finanze il ministero. Struttura derivante dall'unificazione dei dicasteri del Tesoro del bilancio e della programmazione economica da un lato e delle finanze dall'altro. I tre gruppi di funzioni fondamentali sono affidate a strutture che hanno carattere dipartimentale che si occupano: della definizione delle politiche economiche finanziarie dello Stato comprensivo ovviamente delle elaborazioni e delle strategie macro economiche e quindi dei più significativi documenti di programmazione che caratterizzano appunto le sessioni di bilancio dello Stato<sup>106</sup>; della predisposizione del bilancio e la gestione contabile; della definizione di azione della politica fiscale statale e in questo caso a caso il ministero si avvale del supporto delle Agenzie fiscali<sup>107</sup>.

Va poi segnalata sempre in ambito economico, la competenza del ministero dello Sviluppo economico, già delle attività produttive, che si occupa dello sviluppo del sistema produttivo, della competitività, del coordinamento degli incentivi alle imprese, degli enti cooperativi, attraverso appositi dipartimenti. Quanto alla competenza sul turismo, questa nei recenti governi è stata affidata talvolta a ministri senza portafoglio integrati nell'ambito delle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri altre, come per l'attuale Governo Draghi,<sup>108</sup> in

---

<sup>106</sup> In particolare il documento di economia e finanze, l'aggiornamento dello stesso, la predisposizione della legge di bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

<sup>107</sup> Rispetto alle quattro originarie previste dal d.lgs 300/1999 ovvero l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia del demanio l'Agenzia del territorio e l'Agenzia delle Dogane, ad oggi le stesse sono le seguenti: Agenzia delle Entrate che ha assorbito i compiti dell'Agenzia del territorio, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che ha assorbito le funzioni dei Monopoli di Stato, Agenzia delle entrate-Riscossione che è conseguente alla trasformazione in Agenzia del gruppo Equitalia spa.

<sup>108</sup> Per effetto dell'esigenza di attuare a livello nazionale il *Green Deal* europeo con il decreto-legge 1 marzo 2021, n. 22 che introduce disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei ministeri, l'assetto dell'organizzazione del Governo Draghi viene orientata allo sviluppo delle politiche attuative del piano di Ripresa e Resilienza Nazionale (PNRR). In conseguenza l'attuale organizzazione governativa è ripartita:

- **Ministri senza portafoglio:** Rapporti con il Parlamento; Innovazione tecnologica e transizione digitale; Pubblica Amministrazione; Affari Regionali e Autonomie; Sud e Coesione Territoriale; Politiche giovanili ; Pari Opportunità e Famiglia; Disabilità.

ministeri con portafoglio. In materia di commercio internazionale lo stesso ministero dello Sviluppo economico ha assorbito le competenze del ministero per il Commercio internazionale.

Vanno poi evidenziate le competenze del ministero per le Politiche agricole alimentari e forestali che elabora e coordina le linee delle politiche agricole forestali agroalimentari e la pesca a livello nazionale, europeo e internazionale anch'esso organizzato in dipartimenti.

Sempre nell'ambito delle funzioni di natura economica e finanziaria ci sono le funzioni attribuite al ministero del lavoro della previdenza sociale che è organizzato in direzioni generali che si occupano dell'indirizzo, della programmazione, dello sviluppo e coordinamento nonché della valutazione delle politiche del lavoro e dell'occupazione, delle politiche della formazione professionale, della vigilanza amministrativa e tecnico finanziaria sugli enti di previdenza e di assistenza obbligatoria nonché sui patronati e sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Per ciò che attiene le funzioni relative alle infrastrutture e dei servizi il ministero per l'Ambiente e della tutela del territorio del mare ora denominato della Transizione ecologica, si occupa della definizione e gestione a livello centrale delle politiche del territorio che va inteso come insieme di risorse naturali che attività umane devono usare senza compromettere la conservazione. Le attribuzioni del ministero sono ripartite tra Dipartimenti per aree funzionali<sup>109</sup>. Sempre nel

- 
- **Ministeri con portafoglio:** Affari Esteri e Cooperazione internazionale; Interni; Giustizia; Difesa; Economia e finanze; Sviluppo Economico; Politiche agricole alimentari e forestali; transizione ecologica; Infrastrutture e mobilità sostenibili; Lavoro e politiche sociali; Istruzione; Università e ricerca; Cultura, Salute, Turismo.

<sup>109</sup> Dipartimento per il personale, la natura, il territorio e il Mediterraneo (DiPENT) strutturato con: Direzione generale per il patrimonio naturalistico (PNA); Direzione generale per il mare e le coste (MAC); Direzione generale per la sicurezza del suolo e dell'acqua (SuA); Direzione generale delle politiche per l'innovazione, il personale e la partecipazione (IPP). Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi (DiTEI) a sua volta ripartito in: Direzione generale per l'economia circolare (ECi); Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo (CreSS); Direzione generale per il

campo dei servizi abbiamo il ministero delle Infrastrutture dei trasporti con funzioni e compiti in materia di identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio, delle reti infrastrutturali del sistema ordinato delle città e città metropolitane. Si occupa, poi, delle politiche urbane, dell'edilizia abitativa, delle opere marittime e delle infrastrutture idrauliche nonché dei trasporti e della viabilità.

Il ministero della Salute è organo centrale del Servizio sanitario nazionale: esso deriva dallo scorporo dal ministro del Welfare e adesso gli vengono attribuite le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela della salute, di coordinamento del sistema sanitario nazionale, di tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza alimentare nonché di sanità veterinaria. È strutturato a livello centrale in dipartimenti e si avvale della consulenza tecnico scientifica del Consiglio superiore di sanità nonché delle funzioni svolte dall'Agenzia italiana per il farmaco.

Venendo invece al campo sociale e culturale abbiamo il ministero dell'Istruzione che svolge funzioni relative all'istruzione primaria e secondaria con attività è principalmente rivolta alla definizione degli ordinamenti e delle linee guida delle istituzioni scolastiche, del sistema nazionale di istruzione e formazione nonché all'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, dello stato giuridico del personale della scuola, della formazione dei dirigenti scolastici, del personale docente, educativo e del personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola. Svolge anche compiti di coordinamento in materia di edilizia scolastica.

Abbiamo poi il ministero dell'Università e della ricerca. È utile segnalare che in precedenza i due ministeri erano sostanzialmente

---

risanamento ambientale (RiA). Dipartimento per l'energia e il clima (DiEC) suddiviso in: Direzione generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica (AECE); Direzione generale per le infrastrutture e la sicurezza dei sistemi energetici e geominerari (ISSEG);

---

accorpati e solo di recente<sup>110</sup> sono stati suddivisi soprattutto per la valenza che assume la ricerca nell'ambito delle riforme legate allo sviluppo del Paese e al programma nazionale di riforme. Il ministero dell'Università e della ricerca quanto all'istruzione superiore svolge compiti in materia di indirizzo, vigilanza e coordinamento, monitoraggio sulle attività, normazione generale e finanziamento di università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica; di programmazione degli interventi sul sistema universitario. Nel campo della ricerca si occupa compiti di indirizzo, programmazione e coordinamento della in ambito nazionale e internazionale, inclusa la definizione del Programma nazionale per la ricerca (PNR) ed il coordinamento e monitoraggio degli obiettivi europei in materia di ricerca; di indirizzo, programmazione e coordinamento, normativa generale e finanziamento degli Enti di ricerca non strumentali e relativo monitoraggio delle attività; di integrazione tra ricerca applicata e ricerca pubblica.

Abbiamo poi il ministero dei Beni e delle attività culturali a cui sono affidate attribuzioni relative alla gestione del patrimonio culturale del paese e del paesaggio nonché della promozione relativa alle attività dello spettacolo, sia per quanto riguarda il teatro, sia per quanto riguarda la danza, sia per quanto riguarda il cinema, sia per quanto riguarda la musica. Anche in questo caso qui abbiamo una struttura ministeriale caratterizzata da segretariato generale e direzioni generali.

Va poi segnalata, ai fini dell'unità di indirizzo come in precedenza evidenziata, la funzione svolta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e costituita da un complesso di strutture e uffici preposti a dare sostegno, impulso, indirizzo nonché coordinamento rispetto alle complessive funzioni svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

---

<sup>110</sup> Con il decreto-legge n. 1/2020 è stato soppresso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e contestualmente istituito il Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca.

Con la legge 23 agosto 1988 n. 400<sup>111</sup> e con il successivo decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303<sup>112</sup>, è stata strutturata dal punto di vista ordinamentale al fine di renderla più flessibile nell'esercizio delle funzioni svolte a supporto e ausilio dell'attività di governo. È strutturata in più uffici, tra i quali quelli relativi alla collaborazione con il Presidente del Consiglio ed è coordinata da un Segretario generale. All'interno della struttura del Presidenza del Consiglio dei ministri vengono allocati attualmente anche i cosiddetti ministeri senza portafoglio che di volta in volta vengono ad essere istituiti dai vari governi che si succedono in attuazione delle deleghe conferite dal Presidente del Consiglio in carica.

Da ultimo va evidenziato che la riforma delle strutture ministeriali attuata dal d.lgs 300/1999 non è entrata mai compiutamente in vigore in quanto i successivi governi hanno spesso modificato la ripartizione dei dicasteri<sup>113</sup> plasmandola in relazione alle esigenze "politiche" di dare spazio ai rappresentanti delle forze politiche che, di volta in volta, andavano a comporre il governo in carica.

## 2. Le attività svolte dagli enti sovvenzionati dallo Stato

---

<sup>111</sup> Recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

<sup>112</sup> Recante "Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

<sup>113</sup> Nel 2001 con il secondo governo Berlusconi il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali veniva ripartito in Ministero della Salute e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mentre alcune competenze del Ministero delle attività produttive venivano trasferite all'istituendo Ministero delle Comunicazioni. Successivamente, il secondo governo Prodi nel 2006 il Ministero delle attività produttive venne ridenominato Ministero dello sviluppo economico dal quale venivano scorporate competenze affidate al Ministero del commercio internazionale; il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca veniva distinto in Ministero della pubblica istruzione e Ministero dell'università e della ricerca; il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti veniva spaccettato in Ministero delle infrastrutture e Ministero dei trasporti; il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a sua volta veniva diviso in Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero della solidarietà sociale. Ma l'evoluzione organizzativa dei plessi ministeriali non si arrestava atteso che nel 2007 le polemiche sulle moltiplicazioni delle cariche ministeriali indusse l'allora governo in carica con la legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1 commi 376 e 377) a riportare il numero dei ministeri a 12 e nella formazione di governo a 60 la quota massima di ministri, ministri senza portafoglio, viceministri e sottosegretari. Il numero dei dicasteri fu elevato poi a 13 e a 63 quello dei componenti del governo con la successiva legge 13 novembre 2009 n. 172 con la quale il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali veniva a sua volta suddiviso in Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero della salute.

## **soggetti al controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria.**

Come evidenziato nel Capitolo 1 del presente scritto, l'art. 100 della Costituzione e la legge 21 marzo 1958 n. 259<sup>114</sup> stabiliscono che la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione finanziaria degli enti che godono di contribuzione periodica a carico dello Stato nonché di quelli che godono di un apporto al patrimonio in capitale, servizi, beni ovvero mediante concessione di garanzia e di quelli che si finanziano con imposte, contributi, tasse che sono autorizzati ad imporre e, infine, delle società che costituiscono modelli organizzatori delle amministrazioni centrali. Giova premettere che il novero dei soggetti a controllo è molto ampio ma la caratteristica che li accomuna è di potersi qualificare quali di enti pubblici. Ma cosa sono gli enti pubblici e come sono istituiti. Gli enti pubblici nazionali fanno parte del concetto di amministrazione pubblica, ma non rientrano nell'amministrazione dello Stato, hanno strutture eterogenee e sono dotati di personalità giuridica. Possiedono organi propri (di regola, presidente e consiglio di amministrazione) nominati dal Governo, che dettano gli obiettivi e le direttive ai loro uffici. Una maggiore autonomia organizzativa e funzionale è riconosciuta agli enti pubblici che sono espressione di comunità di settore, come le camere di commercio, o svolgono attività assistite da garanzie costituzionali, come le università e le istituzioni scolastiche. Gli enti pubblici sono sottoposti a vigilanza ministeriale e l'operato degli amministratori, per quanto concerne le delibere da questi adottate, i bilanci e i conti consuntivi, è soggetto al controllo del ministro vigilante e del ministro dell'Economia. Partendo dalle disposizioni dell'art. 4 della legge n.70/1975 il quale prevede che *"nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge"*, la dottrina ritiene

---

<sup>114</sup> Recante *"Partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria"*.

possa ritenersi operativa una nozione formale di pubblica amministrazione anche se, di recente la giurisdizione amministrativa del Consiglio di Stato ha ritenuto che la nozione funzionale di ente pubblico non contrasta con la detta previsione, Afferma infatti il Consiglio di Stato che *"..quando un ente viene dalla legge sottoposto a regole di diritto pubblico, quell'ente, limitatamente allo svolgimento di quell'attività procedimentalizzata, diviene di regola ente pubblico a prescindere dalla sua veste formale"*<sup>115</sup> contenuta nel citato art. 4 seppur sia sempre necessario un fondamento normativo. Non può sottacersi poi che parte della dottrina ritenendo predominante una nozione sostanziale di pubblica amministrazione ha individuato alcuni **indici di riconoscimento degli enti pubblici** quali: l'ingerenza dello Stato o di altra P.A. nella nomina e revoca dei Dirigenti; la presenza di un sistema di controlli pubblici; la partecipazione dello Stato o di altra P.A. alle spese di gestione; il potere di direttiva dello Stato nei confronti degli organi in relazione al conseguimento di determinati obiettivi; il finanziamento pubblico istituzionale; la costituzione ad iniziativa pubblica.

Seguendo una affermata dottrina<sup>116</sup> anche gli enti pubblici possono essere considerati soggetti di diritto pubblico essendo dotati di capacità giuridica e come tali dotati di poteri amministrativi. La qualificazione dell'ente come pubblico determina anche delle conseguenze dal punto di vista giuridico, in primo luogo, solo l'ente pubblico può emanare dei provvedimenti che spendono efficacia sul piano dell'ordinamento giuridico alla stessa stregua dei provvedimenti assunti dallo stato con la conseguenza che essendo provvedimenti amministrativi sono impugnabili davanti al giudice amministrativo. Da questa potestà discende il concetto di autonomia ed è riconosciuta l'autotutela ovvero la possibilità, per tutelare i propri interessi, di

---

<sup>115</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 3043 del 11 luglio 2016

<sup>116</sup> E. CASSETTA *Manuale di diritto amministrativo*. Giuffrè editore. 2004. Pag. 62 e ss.

dirimere conflitti che li involgano anche sindacando i propri atti. Inoltre, gli enti pubblici hanno quali organi persone fisiche legate ad essi da un rapporto di servizio dal quale discendono ai sensi dell'articolo 28 specifiche forme di responsabilità sia penale sia civile che amministrativa. Gli enti pubblici possono utilizzare atti amministrativi ai sensi della legge 241/1990 e strumenti di diritto privato per il conseguimento di ruoli fini istituzionali tutte le volte in cui non esercito o il potere autoritativo. Possono anche utilizzare le procedure privilegiate per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato Ma di cosa si occupano gli enti pubblici? In base alla mission istituzionale attribuita e al settore delle politiche pubbliche che concorrono a perseguire nonché all'ambito territoriale ove operano si può distinguere tra<sup>117</sup>:

- **Enti pubblici associativi:** in relazione ai quali in cui prevale l'elemento personale.
- **Enti pubblici istituzionali:** in essi elemento patrimoniale risulta preponderante
- **Enti territoriali:** Stato, Regioni, Province, Comuni, città metropolitane, comunità montane in relazione ai quali è indefettibile l'elemento territoriale.
- **Enti non territoriali:** tutti gli altri enti non compresi nel primo elenco.
- **Enti nazionali ed enti locali:** enti che operano su tutto il territorio nazionale ed enti che operano all'interno di un territorio circoscritto.
- **Enti strumentali:** enti che perseguono un fine esclusivo di un altro ente da cui ricevono ordini e direttive. Esempi di questi enti sono l'Istat, l'Inail o il CNR.
- **Enti ausiliari:** enti che integrano il lavoro di altri enti.

---

117 Cfr. *I soggetti del diritto amministrativo* <https://www.studiocataldi.it/guida-diritto-amministrativo/soggetti-diritto-amministrativo.asp#ixzz6wr4ueh5M>

- **Enti necessari:** sono enti la cui esistenza è necessaria, in base all'organizzazione dell'ordinamento.
- **Enti pubblici economici:** operano nel campo della produzione e dello scambio di beni e servizi seppur nell'ambito dell'attività dell'ente non è un elemento essenziale lo scopo di lucro ma comunque è necessario che la missione istituzionale venga perseguita assicurando l'equilibrio economico tra costi e ricavi.

Venendo alle *mission* istituzionali affidate agli enti pubblici le stesse spaziano in più ambiti delle politiche pubbliche: si va dalla ricerca (enti di ricerca) alla protezione sociale (enti previdenziali: INPS EMPALS ecc) al settore ambientale (ISPRA ecc.) ed altri ancora. Infatti, nella lista della Sezione Enti della Corte dei conti relativa agli enti sottoposti a controllo finanziario si rinvencono ben oltre trecento organismi tra enti pubblici e organismi di diritto pubblico anche in veste societaria (ove questi ultimi siano promanazione di modelli organizzativi in forma societaria delle amministrazioni centrali e degli stessi enti pubblici e siano anche in parte finanziati con risorse pubbliche).

### **3. L'attività svolta dagli organismi destinatari del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.**

La legge 14 gennaio 1994 n. 20 e successive modifiche affida alla Corte dei conti il controllo sulla gestione, per il quale essa è chiamata a verificare *“la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa”*<sup>118</sup>. Il controllo sulla gestione spazia ampiamente nell'ambito delle indagini svolte dalla preposta Sezione

<sup>118</sup> <https://www.corteconti.it/Home/Attivita/Controllo>.

centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, sulle gestioni complessive riguardanti piani e programmi affidati alle amministrazioni centrali e agli enti pubblici ausiliari delle stesse. In tal modo il controllo sulla gestione abbraccia sia i ministeri che gli enti pubblici coinvolti ma solo per la parte relativa alla partecipazione a quel piano o programma o conseguimento dell'obiettivo specifico di politica pubblica. Va tuttavia evidenziato che alcune norme istitutive di enti ed Agenzie nonché di Autorità di regolazione prevedono che la Sezione di cui sopra svolga il controllo sulla gestione complessiva del soggetto contemplato. In tal modo detti enti sono sottratti al controllo finanziario svolto dalla Sezione Enti e d affidati a quella del controllo sulla gestione<sup>119</sup>.

<sup>119</sup> In base alle norme istitutive sono sottoposti al controllo sulla gestione i sottoindicati organismi pubblici.

**Enti sottoposti al controllo di cui all' art. 3, comma 4, I della legge n. 20/1994 svolto dalla Sezione centrale per il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato:**

1. Agenzia delle dogane e dei monopoli (l'art. 8 d.lgs. n. 300/1999 richiama espressamente l'art. 3, c.4, l. n. 20/1994)
2. Agenzia delle entrate (art. 8, d.lgs. n. 300/1999)
3. Agenzia italiana del farmaco (**AIFA**) (art. 24 d.m. n. 245/2004)
4. Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (**AICS**) (art. 17 l. n. 125/2014)
5. Agenzia nazionale per i giovani (**ANG**) (art. 8 d.lgs. n. 300/1999)
6. Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (**ANBSC**) (art. 110 d.lgs. n. 159/2011)
7. Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (art. 8 d.lgs. n. 300/1999)
8. Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (**ANPAL**) (art. 4 d.lgs. n. 150/2015)
9. Agenzia per l'Italia digitale (**AGID**) (d.p.c.m. 8 gennaio 2014)
10. Ispettorato nazionale del lavoro (**INL**) (art. 1 d.lgs. n. 149/2015)

**Enti sottoposti al controllo da norme istitutive che rinviando genericamente al controllo della Corte dei conti da svolgersi da parte della Sezione centrale per il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato:**

11. Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (**ARAN**) (art. 50 d.lgs. n. 29/1993 mod. con l. n. 165/2001 art.46)
12. Amministrazione degli Archivi Notarili (art. 1, l. n. 629/1952, d.lgs. n. 90/2016 art. 3)
13. Autorità di regolazione dei trasporti (art. 2, l. n. 481/1995)
14. Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 2, l. n. 481/1995)
15. Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (art. 2, l. n. 481/1995)
16. Autorità nazionale anticorruzione (art. 2, l. n. 481/1995)
17. Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (art. 2 l. n. 481/1995)
18. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (art. 2 l. n. 481/1995)
19. Cassa delle ammende (art. 4 l. n. 547/1932)
20. Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (art. 2, l. n. 481/1995)
21. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (**CNEL**) (art. 21, l. n. 936/1986)
22. Commissione di vigilanza sui fondi pensione (**COVIP**) (art. 18 d.lgs. n. 252/2005)
23. Commissione nazionale per le società e la borsa (**CONSOB**) (art. 2 l. n. 481/1995)
24. Consiglio superiore della magistratura (**CSM**) (art. 9 l. n. 195/1958)
25. Ente circoli della Marina militare (art. 3, c. 4, l. n. 20/1994 e delib. Sez. contr. Gestione n. 16/1999-III Collegio)
26. Fondo edifici di culto (art. 59 l. n. 222/1985)
27. Garante per la protezione dei dati personali (art. 2 l. n. 481/1995)
28. Istituti di formazione artistica musicale e coreutica (**AFAM**) (art. 3, c. 4, l. n. 20/1994)

Nell'ambito di tali controlli la Corte ha il potere di richiedere qualsiasi atto o notizia alle amministrazioni e agli organi di controllo interno, potendo inoltre disporre accertamenti e ispezioni.

#### **4. L'attività svolta dal novero delle amministrazioni pubbliche soggette al controllo della Corte dei conti sull'osservanza delle regole di bilancio (art. 30 legge 161/2014).**

La legge 30 ottobre 2014 n. 161<sup>120</sup>, all'articolo 30 dispone, al fine di dare piena attuazione, per le parti non direttamente applicabili, alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio<sup>121</sup> e al regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>122</sup> con particolare riferimento all'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio, che la Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, verifica la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le amministrazioni pubbliche sottoposte a tale controllo sono individuate dall'art. 1, comma 2, di detto decreto e sono: *"le amministrazioni dello stato, ivi comprese gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, le gestioni fuori bilancio ed i fondi di provenienza comunitaria"*.

Come emerge dal novero dei soggetti controllati lo stesso è amplissimo e i soggetti ivi inclusi svolgono le funzioni più disparate

---

<sup>120</sup> Recante *"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis"*.

<sup>121</sup> Dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

<sup>122</sup> Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro

riferibile alle competenze delle amministrazioni centrali, delle istituzioni scolastiche degli enti pubblici non economici, nonché delle regioni e degli enti territoriali, le cui attività sono state già in parte illustrate nei paragrafi precedenti.

## **5. Le attività svolte dalle amministrazioni soggette al controllo della Corte dei conti sulla finanza regionale e locale (Legge 266/2005<sup>123</sup> e D.L. 174/2012<sup>124</sup>)**

La Corte dei conti riferisce almeno una volta l'anno sull'andamento generale della finanza regionale e locale, in virtù del suo ruolo di garante dei complessivi equilibri di finanza pubblica, tenuto anche conto dei referti delle singole sezioni regionali e rispetto al quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato, oltre che sull'utilizzazione dei fondi di riequilibrio e solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato<sup>125</sup>. Tale controllo si basa su analisi comparative e offre importanti valutazioni conoscitive al fine di garantire il rispetto dei principi posti a base della solidarietà fra regioni<sup>126</sup>. La Corte dei conti, come già evidenziato nel Capitolo 1, si atteggia quindi a garante del

---

<sup>123</sup> Legge 23 dicembre 2005 n. 266 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006". L'articolo 1 comma 166, dispone: *Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo*". Il successivo comma 167 prevede: *"La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione"*.

<sup>124</sup> Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012" il cui articolo 1, comma 1 dispone: *"Al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'articolo 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni."*

<sup>125</sup> La Corte dei Conti. Uno strumento di difesa insostituibile per i cittadini. In [www.corteconti.it/Download?id=432d31e9-8074-4083-a2d1-e4eb615e12d6](http://www.corteconti.it/Download?id=432d31e9-8074-4083-a2d1-e4eb615e12d6)

<sup>126</sup> Tratto da: <https://www.corteconti.it/Home/Attivita/Controllo>

rispetto degli equilibri di bilancio da parte di regioni, province, comuni e città metropolitane, ampliando anche gli ambiti del controllo sulla gestione in una prospettiva di sana gestione finanziaria, anche a seguito delle intervenute modifiche del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001). In tal senso svolge, poi, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio e della sostenibilità dell'indebitamento e del rispetto dei principi contabili e della disciplina vincolistica in materia di finanza pubblica, un controllo sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti territoriali nonché degli enti del Servizio Sanitario Nazionale ai sensi del decreto legislativo 174/2012 (emanato in attuazione delle modifiche costituzionali conseguenti alla legge costituzionale 1/2012) e dell'articolo 1, commi 166 e 167 della legge 266/2005. Le norme vigenti, dunque, affidano alla Corte dei conti anche il controllo sulla gestione nei confronti delle amministrazioni regionali per verificare il rispetto dei principi costituzionali di cui all'art. 97, 118 e 119 Cost., nonché sui risultati previsti dalle leggi di principio e di programma. Dunque, quanto allo svolgimento di precipue attività e *mission* istituzionali, accanto all'apparato amministrativo centrale si pone il sistema degli enti territoriali: Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni che, in base all'art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica Italiana. Regioni, Province e Comuni, i quali sono titolari di poteri, funzioni e compiti, stabiliti dalla Costituzione che ne garantisce la posizione istituzionale reciproca e definisce i rapporti intercorrenti tra gli stessi al fine dell'esercizio delle rispettive funzioni di governo. In altri termini, l'organizzazione e le funzioni fondamentali dei suddetti enti sono stabilite dalle leggi dello Stato sulla base dei principi costituzionali molto puntuali, che assicurano anche ampia autonomia normativa agli enti stessi. L'assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali si incentra sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di

entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale. Nell'analisi e nella descrizione dei poteri, funzioni e compiti assegnati agli enti territoriali attesa l'ampiezza degli stessi si rinvia ai testi di diritto pubblico e analisi delle politiche pubbliche in considerazione dell'esigua disponibilità, in questo scritto, di spazio dedicato all'approfondimento.

### **CAPITOLO 3**

## **IL RUOLO DEI CONTROLLI NELLA PROSPETTIVA DI UNA CRESCITA RESILIENTE E INCLUSIVA**

### **Premessa.**

Sul sito dell'Unione europea in relazione alla crisi conseguente all'emergenza pandemica da Covid 19 che ha coinvolto l'intero pianeta e in particolare l'Europa si legge che *"NextGenerationEU non è soltanto un piano per la ripresa. Si tratta di un'occasione unica per uscire più forti dalla pandemia, trasformare le nostre economie, creare opportunità e posti di lavoro per l'Europa in cui vogliamo vivere. Abbiamo tutto ciò che serve per riuscirci. Abbiamo una visione per il futuro, abbiamo un programma e abbiamo concordato di investire insieme 750 miliardi di euro. È giunto il momento di metterci al lavoro, di rendere l'Europa più verde, più digitale e più resiliente"*<sup>127</sup>. Tuttavia, il percorso che, come vedremo più avanti ha portato all'adozione di uno specifico provvedimento finalizzato ad attuare il suddetto Piano di ripresa, trova origine nelle pregresse procedure per l'adozione del bilancio UE che, nei successivi paragrafi, si possono sinteticamente evidenziare.

### **1. La strategia europea per contrasto alla crisi economica e sociale conseguente alla pandemia da COVID 19.**

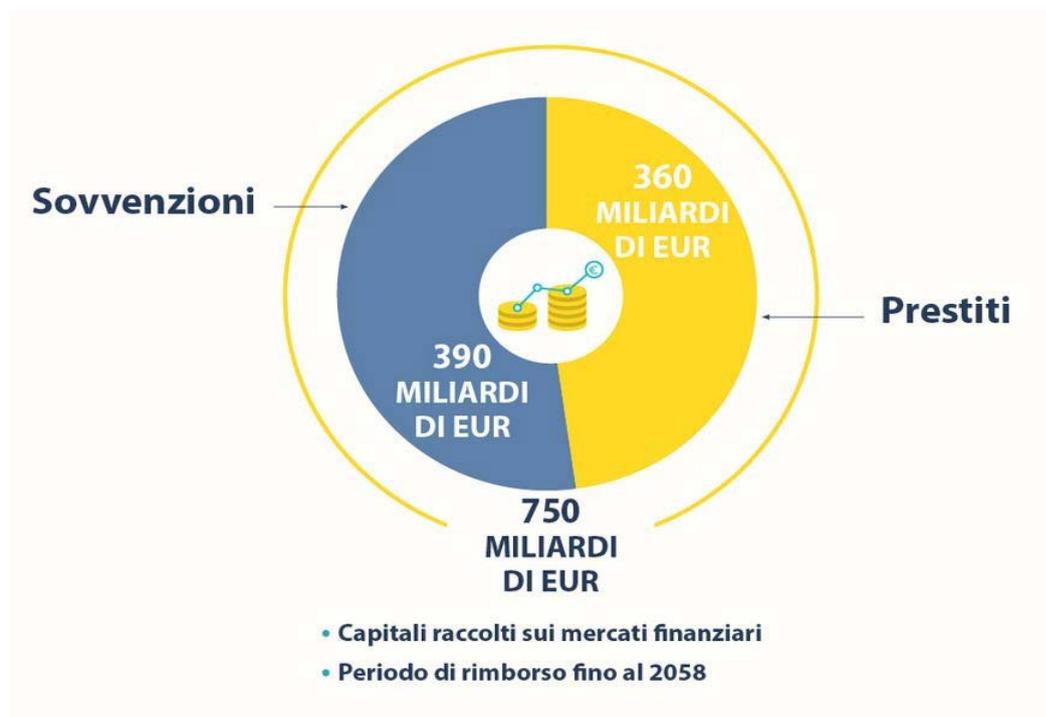
<sup>127</sup> Tratto da : [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)

Il 2 maggio 2018 la Commissione aveva presentato la sua proposta per il prossimo bilancio a lungo termine dell'UE. La proposta quadro era stata immediatamente seguita da proposte legislative per i 37 programmi settoriali (coesione, agricoltura, Erasmus, Orizzonte Europa, ecc.). Tra il 2018 e l'inizio del 2020 la Commissione aveva, poi, lavorato di concerto con le presidenze di turno del Consiglio e in stretta collaborazione con il Parlamento europeo per portare avanti i negoziati.

Il 27 maggio 2020, in risposta alla crisi senza precedenti causata dal coronavirus, la Commissione europea proponeva lo strumento temporaneo per la ripresa NextGenerationEU, dotato di 750 miliardi di euro, oltre a un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027. Il 21 luglio 2020 i capi di Stato o di governo dell'UE hanno raggiunto un accordo politico sul pacchetto.

In particolare, il NGEU, con 750 miliardi suddivisi in 360 miliardi di prestiti e 390 a fondo perduto, rappresenta dunque, la principale iniziativa intrapresa dalla Commissione europea, già nel maggio 2020, per rispondere all'emergenza, attraverso l'approvazione di uno strumento straordinario finalizzato a "riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione". Per ottenere prefinanziamenti nel 2021, i Paesi membri hanno avviato la predisposizione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR), che dovevano essere presentati entro il 30 aprile 2021. Negli stessi vanno recepite le Raccomandazioni 2019-2020 del Consiglio europeo e "fornire spiegazioni dettagliate" su come saranno affrontate dalle misure proposte e come queste permetteranno di risolvere le criticità. La strutturazione dei Piani nazionali, a tal fine, devono evidenziare le "riforme e investimenti, raggruppati in componenti coerenti", dotati di "una specificità sufficiente per mostrare un collegamento diretto tra le misure proposte". I programmi di riforme e investimenti corredati con target intermedi e finali e con stime puntuali dei costi, nonché devono

contenere le modalità di monitoraggio della fase di attuazione e i presidi a tutela degli interessi finanziari dell'UE, a fronte del rischio di frodi, corruzione e conflitti di interesse. Infine, i Paesi UE che hanno squilibri eccessivi, tra cui l'Italia, "sono invitati a spiegare come i loro piani contribuiranno ad affrontarli"<sup>128</sup>.



In conseguenza la Commissione europea sarà autorizzata a contrarre prestiti<sup>129</sup>, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali fino a un importo di 750 miliardi di euro (a prezzi 2018) a tale attività di assunzione dei prestiti cesserà entro la fine del 2026, mentre il

<sup>128</sup> Cfr. sul punto: Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo. *Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* tenuta presso la Commissione V della Camera dei deputati e le Commissioni 5<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> del senato della Repubblica. Febbraio 2021.

<sup>129</sup> Per permettere alla Commissione europea di avviare l'assunzione dei prestiti, è necessario che la decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'UE 2021-2027 sia approvata da tutti i 27 Stati membri dell'UE, conformemente alle rispettive norme costituzionali. L'Italia ha dato esecuzione alla decisione con l'articolo 21, del decreto legge 31 dicembre, 2020, n. 183. Gli importi a titolo di Next Generation EU saranno erogati tramite sette programmi, sotto forma di prestiti (360 miliardi di euro) e sovvenzioni (390 miliardi di euro), al solo scopo di far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi da COVID-19 e favorire la ripresa economica e sociale dell'Unione. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility – v. infra) e REACT-EU saranno interamente finanziati da Next Generation EU, mentre gli altri importi saranno complementari a programmi finanziati nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Cfr. Servizio studi della Camera e del Senato. Dossier 25 gennaio 2021. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - (PNRR) La proposta del governo del 12 gennaio 2021. Doc.XXVIII, n. 18 Parte I – *schede di lettura*. Pag. 3 e ss.

rimborso dei prestiti da parte degli inizierà a partire dal 1° gennaio 2027 con termine fissato al 31 dicembre 2058. La Commissione si è impegnata ad emettere il 30% del totale delle obbligazioni nell'ambito di *Next Generation EU* sotto forma di obbligazioni verdi (*green bonds*).

La Commissione europea, il 10 novembre 2020, esprime parere favorevole all'accordo raggiunto tra il Parlamento europeo e gli Stati membri dell'UE in sede di Consiglio sul bilancio a lungo termine dell'Europa e su NextGenerationEU, lo strumento temporaneo per la ripresa. Il pacchetto, complessivamente dotato di 1 800 miliardi di euro, rappresenterà un importante contributo per lo sviluppo di un'Europa post-COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future.

In seguito a tale parere favorevole della Commissione europea, la Presidente Ursula von der Leyen aveva affermato: *“Mi rallegro per l'odierno accordo sul nostro piano di ripresa e sul prossimo quadro finanziario pluriennale. Ora si tratta di andare avanti, concludendo in via definitiva l'accordo sul prossimo bilancio a lungo termine e su NextGenerationEU entro la fine dell'anno. Bisogna intervenire in aiuto dei cittadini e delle imprese gravemente colpite dall'emergenza coronavirus. Il nostro piano di ripresa ci aiuterà a trasformare la sfida della pandemia in un'opportunità di ripresa alimentata dalla transizione verde e digitale”*<sup>130</sup>.

Anche il commissario Johannes Hahn, responsabile del Bilancio, riguardo l'accordo, aveva dichiarato: *“L'accordo di oggi consentirà di rafforzare i programmi specifici nell'ambito del bilancio a lungo termine per il periodo 2021-2027 (compresi Orizzonte Europa, Erasmus+, EU4Health). Nel complesso, il bilancio a lungo termine dell'UE insieme a NextGenerationEU ammonterà a oltre 1800 miliardi di €. Svolgerà un ruolo essenziale nel sostenere la ripresa e garantire*

---

<sup>130</sup> Tratto da: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_2073](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2073)

*che i beneficiari tradizionali dei fondi dell'UE ricevano mezzi sufficienti per proseguire il loro lavoro in questi tempi molto difficili per tutti*<sup>131</sup>.

Le misure previste da questo pacchetto, sinteticamente, prevedono:

- *“...oltre il 50% del bilancio andrà a sostenere la modernizzazione, grazie alle politiche in materia di ricerca e innovazione finanziate tramite il programma Orizzonte Europa; le transizioni climatiche e digitali eque, attraverso il Fondo per una transizione giusta e il programma Europa digitale; la preparazione, la ripresa e la resilienza, attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza, rescEU, e un nuovo programma per la salute, EU4Health.*
- *Le politiche tradizionali come la politica di coesione e la politica agricola comune continuano a ricevere un notevole sostegno finanziario, estremamente necessario per garantire la stabilità in tempi di crisi e consentire la loro modernizzazione, che dovrebbe contribuire alla ripresa e alla transizione verde e digitale.*
- *Il 30% dei fondi dell'UE verrà speso per combattere i cambiamenti climatici: è la più alta percentuale di sempre rispetto al bilancio più elevato di sempre. Il pacchetto presta inoltre particolare attenzione alla protezione della biodiversità e alla parità di genere.*
- *Il bilancio prevede un rafforzamento dei meccanismi di flessibilità volti a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze impreviste. Il bilancio è quindi adeguato non solo alle realtà attuali, ma anche alle incertezze di domani.*
- *Come proposto nel maggio 2020 e concordato dai leader europei il 21 luglio 2020, l'UE, per finanziare la ripresa, assumerà prestiti sui mercati finanziari a costi più favorevoli rispetto a molti Stati membri e ridistribuirà gli importi.*

*La strada è dunque spianata per l'introduzione di nuove risorse*

---

<sup>131</sup> Tratto da: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_2073](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2073)

*proprie al fine di contribuire al rimborso del prestito. La Commissione si è impegnata a presentare proposte su un meccanismo di adeguamento delle emissioni di CO<sub>2</sub> alle frontiere e su un prelievo sul digitale entro giugno 2021, in vista della loro introduzione entro il 1° gennaio 2023. La Commissione riesaminerà inoltre il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE nella primavera 2021, eventualmente estendendolo al trasporto aereo e marittimo e proporrà una risorsa propria basata su tale sistema entro giugno 2021. In aggiunta, la Commissione proporrà ulteriori nuove risorse proprie che potrebbero comprendere un'imposta sulle transazioni finanziarie e un contributo finanziario collegato al settore societario, oppure una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società. La Commissione lavorerà per presentare una proposta entro giugno 2024"<sup>132</sup>.*

Nell'ambito degli accordi emergeva, per quel che riguarda il presente scritto, che l'utilizzo delle ingenti risorse messe a disposizione per la ripresa dovesse essere attentamente monitorato al fine di tutelare il bilancio dell'Unione<sup>133</sup>.

Il successivo 10 dicembre gli Stati membri dell'UE in sede di Consiglio europeo convenivano di completare l'adozione del regolamento sul quadro finanziario pluriennale e della decisione sulle risorse proprie a livello di Consiglio.

Il 17 dicembre 2020 si è realizzata l'ultima tappa del processo di adozione in seguito alla votazione del Parlamento europeo del 16 dicembre, che ha approvato il regolamento sul quadro finanziario pluriennale con un'ampia maggioranza. In tale occasione, infatti, il

---

<sup>132</sup> Tratto da: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_2073](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2073)

<sup>133</sup> "Per quanto riguarda la tutela del bilancio dell'UE, per la prima volta, l'UE disporrà di un meccanismo specifico volto a proteggere il proprio bilancio dalle violazioni dello Stato di diritto, come convenuto il 5 novembre. Al contempo il meccanismo non inciderà negativamente sui beneficiari finali dei finanziamenti dell'UE nello Stato membro interessato". Tratto da: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_2073](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2073)

Consiglio adotta il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027.

Il 18 dicembre 2020 viene raggiunto un accordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, strumento chiave su cui si fonda NextGenerationEU, adottato, come vedremo nel successivo paragrafo, con il Regolamento Ue 2021/241.

Emerge dal descritto quadro che la reazione dell'Unione europea alla profonda crisi provocata dalla pandemia viene ben rappresentata dal nuovo Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027 (QFP) che, integrato dal *Next Generation EU* (NGEU - *Recovery Fund*), e può costituire il motore per rilanciare, nei prossimi anni, le economie dei Paesi membri.

L'ampiezza degli strumenti e l'entità delle risorse messe a disposizione dall'UE, attraverso programmi di finanziamento settoriali, resi operativi già dai primi mesi del 2021, pur essendo esplicitamente finalizzati a fornire una risposta tempestiva alla crisi sanitaria e sociale, esprimono la volontà di indirizzare le risorse verso nuovi obiettivi di crescita economica e di inclusione sociale<sup>134</sup>.

## **2. Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>135</sup>.**

Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che riguarda istituzione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilisce gli obiettivi di tale dispositivo, nonché il suo finanziamento, le forme di finanziamento dell'Unione erogabili nel suo ambito e le regole di erogazione di tale finanziamento (art.

---

<sup>134</sup> Cfr. sul punto: Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo. *Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* tenuta presso la Commissione V della Camera dei deputati e le Commissioni 5<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> del senato della Repubblica. Febbraio 2021.

<sup>135</sup> Per l'art. 2, n. 5), del Regolamento si intende per resilienza "la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo".

1).

Il Regolamento si pone una serie di obiettivi per il cui conseguimento è, come visto nel precedente paragrafo, impone il coinvolgimento e l'impegno dei singoli Paesi mediante l'adozione di uno specifico Piano nazionale di resistenza e resilienza.

In particolare detti obiettivi, in relazione alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in sei pilastri<sup>136</sup><sup>137</sup>, sono richiamati all'art. 4 ove si prevede, tra l'altro che : *"..l'obiettivo generale del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo"* (art. 4 n.1) . Per il raggiungimento di tale obiettivo generale, dunque, *"il dispositivo persegue l'obiettivo specifico di fornire un sostegno finanziario che consenta agli Stati*

---

<sup>136</sup> "...a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze". Art. 3 del Regolamento 2021/241.

<sup>137</sup> Per una dettagliata ricostruzione degli obiettivi dei sei pilastri si vedano i contenuti da 11 a 16 e l'art. 4 del Regolamento 2021/241.

*membri di raggiungere i traguardi e gli obiettivi delle riforme e degli investimenti stabiliti nei loro piani per la ripresa e la resilienza. L'obiettivo specifico è perseguito in stretta e trasparente cooperazione con gli Stati membri interessati"* (art. 4, n.2).

Ovviamente il regolamento collega il corretto ed efficace utilizzo delle risorse ulteriori messe a disposizione dell'Unione al mantenimento dell'attenzione alla sana governance economica<sup>138</sup> che impone ordinariamente agli Stati membri di conseguire gli obiettivi di politica economica stabiliti.

Proprio per l'importanza degli obiettivi generali prefissati e per l'ingente sforzo finanziario messo a disposizione dall'Unione assume rilievo nel dispositivo previsto da Regolamento la verifica dell'utilizzo delle risorse messe a disposizione dei singoli Stati membri. Ciò atteso che *"...il sostegno finanziario dell'Unione destinato ai piani per la ripresa e la resilienza dovrebbe assumere la forma di un finanziamento basato sul conseguimento dei risultati misurato in riferimento ai traguardi e agli obiettivi indicati nei piani per la ripresa e la resilienza approvati. A tal fine, il sostegno supplementare sotto forma di prestito dovrebbe essere connesso ai traguardi e agli obiettivi supplementari aggiunti a quelli pertinenti per il sostegno finanziario (vale a dire, il sostegno finanziario non rimborsabile)"*<sup>139</sup>. Peraltro, la stessa erogazione dei fondi previsti è subordinata al conseguimento, che deve essere soddisfacente, *"dei pertinenti traguardi e obiettivi quali stabiliti nei piani per la ripresa e la resilienza, dopo che la valutazione di tali piani è stata approvata dal*

---

<sup>138</sup> Prevede l'art. 10 , n. 1, infatti che *"La Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 126, paragrafi 8 o 11, TFUE, decida che uno Stato membro non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio"*.

<sup>139</sup> Considerata 51 del regolamento 2021/241.

*Consiglio*<sup>140</sup>.

Emerge dai considerata e dagli articoli del Regolamento, infatti, come tale verifica debba essere garantita la tutela da parte della Commissione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la prestazione da parte degli Stati membri di garanzie sufficienti a che sia assicurata l'attuazione del dispositivo in conformità del pertinente diritto dell'Unione e nazionale<sup>141</sup>. Ciò deve avvenire assicurando il funzionamento di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e recuperando gli importi indebitamente versati o utilizzati in modo improprio sia mediante i normali sistemi nazionale di gestione del bilancio sia attraverso la raccolta di categorie standardizzate di dati e informazioni che consentano la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di gravi irregolarità, vale a dire frode, corruzione e conflitto di interessi, in relazione alle misure sostenute dal dispositivo<sup>142</sup>. Dati e informazioni finalizzate a consentire l'utilizzo da parte degli organi dell'Unione che hanno competenze a preservare l'interesse finanziario dell'Unione<sup>143</sup>. Peraltro, l'esigenza primaria di assicurare la tenuta e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione importa che *"In conformità del regolamento finanziario, ogni persona o entità che riceve fondi dell'Unione è tenuta a cooperare pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, a concedere i diritti necessari e l'accesso alla Commissione, all'OLAF, alla Corte dei conti europea e, per quanto riguarda gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata ai sensi del regolamento (UE) 2017/1939, all'EPPO, nonché a garantire che i terzi coinvolti nell'esecuzione dei fondi dell'Unione*

---

<sup>140</sup> Considerata 52 del regolamento 2021/241.

<sup>141</sup> Considerata 54 del regolamento 2021/241.

<sup>142</sup> Considerata 54 e art. 22 del regolamento 2021/241.

<sup>143</sup> *"La Commissione, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), la Corte dei conti e, se del caso, la Procura europea (EPPO) dovrebbero poter utilizzare il sistema di informazione e monitoraggio nell'ambito delle loro competenze e dei loro diritti"*. Considerata 55 del regolamento 2021/241.

*concedano diritti”<sup>144</sup>.*

Il Regolamento impone, infatti, agli Stati membri, nella predisposizione dei PNRR nazionali, di prevedere *“le modalità per il monitoraggio e l’attuazione efficaci del piano per la ripresa e la resilienza da parte dello Stato membro interessato, compresi i traguardi e gli obiettivi proposti e i relativi indicatori”*<sup>145</sup>, nonché *“..una spiegazione riguardo al sistema predisposto dallo Stato membro per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell’utilizzo dei fondi forniti nell’ambito del dispositivo e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell’Unione”<sup>146</sup>.*

Per raggiungere tali risultati gli Stati membri dovranno adottare tutte le misure necessarie per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione e garantire che l’utilizzo dei fondi destinati a tali misure sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile. Nello specifico, essi sono tenuti a:

- *“verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili;*
- *verificare che tutte le misure per l’attuazione di riforme e progetti di investimento nell’ambito del piano per la ripresa e la resilienza siano state attuate correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi;*

---

<sup>144</sup> Considerata 72 del regolamento 2021/241.

<sup>145</sup> Art. 18, n. 4, lettera p).

<sup>146</sup> Art. 18, n. 4, lettera r).

- *adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati"* <sup>147</sup>.

Per raggiungere i suddetti scopi e ai fini di controllo, audit e fornitura dei dati comparabili sull'utilizzo dei fondi per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri dovranno raccogliere dati standardizzati sui destinatari dei fondi messi a disposizione per i vari obiettivi<sup>148</sup>. Inoltre, devono assicurare, prevedendo che i destinatari dei fondi o le altre entità coinvolte siano obbligati ad autorizzarne l'accesso, la possibilità agli organi preposti dell'Unione, di esercitare i loro controlli<sup>149</sup>.

Per facilitare e uniformare la formazione l'estrazione, la valutazione dei dati anche comparativa la Commissione *"...mette a disposizione degli Stati membri un sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio, comprendente un unico strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio, al fine di accedere ai dati pertinenti e di analizzarli, in vista di un'applicazione generalizzata di tale sistema da parte di Stati membri, anche con il sostegno dello*

---

<sup>147</sup> Art. 22 n. 2 lettere a) e b).

<sup>148</sup> I dati devono riguardare: il nome del destinatario finale dei fondi; il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici; il/inome/i,il/cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'articolo 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio; un elenco di eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza con l'importo totale del finanziamento pubblico di tali misure e con l'indicazione dell'importo dei fondi erogati nell'ambito del dispositivo e di altri fondi dell'Unione. Art. 22 n. 2 lettera d).

<sup>149</sup> Gli Stati membri sono tenuti ad: *"..autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o entità coinvolte nella loro attuazione, l'obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre obblighi analoghi a tutti i destinatari finali dei fondi erogati"*. Art. 22 n. 2 lettera e).

*strumento di sostegno tecnico”<sup>150</sup>.*

Va poi evidenziato che le metodologie di verifica e audit applicate previste dagli Stati membri assumo rilievo anche nella valutazione dei contenuti dei singoli PNRR<sup>151</sup>.

Peraltro, in relazione ai criteri per la valutazione dei Piani nazionale viene dato rilievo (efficienza) alla circostanza se le modalità proposte dallo Stato membro interessato siano tali da prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e conflitti di interessi per l'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, ivi comprese le modalità impiegate per evitare duplicazioni dei finanziamenti da parte del dispositivo e altri programmi dell'Unione<sup>152</sup>.

In conseguenza a quanto sopra rilevato appare necessario individuare nel PNRR che il nostro Paese ha presentato all'unione europea quali sono i meccanismi di controllo e di audit finalizzati ad adempiere agli obblighi conseguenti al Regolamento 2021/241 e alla verifica del conseguimento degli obiettivi generali e specifici posti dallo stesso e a quale sono i criteri per l'esercizio di tali modalità di verifica. Nei successivi paragrafi si cercherà di fornire le suindicate risposte.

### **3. Il percorso di approvazione in Italia del Programma Nazionale di ripresa e resilienza.**

Per quanto riguarda le iniziative assunte di recente nel nostro Paese

---

<sup>150</sup> Art. 22 n. 4.

<sup>151</sup> Vedasi i punti 2.8 e 2.10 dell'Allegato V, recante Orientamenti per la valutazione del dispositivo, al regolamento 2021/241. In particolare, al punto 2.10 assumono rilievo al fine della valutazione:

- se il sistema di controllo interno descritto nel PNRR si basa su solidi processi e strutture e individua attori (organismi/entità) chiari e i loro ruoli e responsabilità per lo svolgimento dei compiti di controllo interno assicurando un'adeguata separazione delle funzioni pertinenti;
- se il sistema di controllo e le altre disposizioni pertinenti, anche per la raccolta e la messa a disposizione dei dati sui destinatari finali descritti nel Piano, in particolare al fine di prevenire, individuare e correggere casi di corruzione, frode e conflitti di interessi quando si utilizzano i fondi forniti nell'ambito del dispositivo sono adeguati;
- se gli attori (organismi/entità) responsabili dei controlli hanno la capacità giuridica e la capacità amministrativa di esercitare i loro ruoli e compiti previsti.

<sup>152</sup> Art. 19 n. 3, lettera j).

finalizzate al superamento della crisi pandemica in atto, già nell'estate 2020 il Parlamento, nell'ambito delle risoluzioni approvate dalle assemblee di Camere e Senato sul Programma nazionale di riforma 2020 (PNR 2020), aveva fornito alcune prime indicazioni di carattere generale in ordine alla predisposizione di quello che sarebbe stato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito PNRR).

In particolare, in tale occasione il Parlamento impegnava il Governo "a conferire, nell'ambito degli interventi del Piano per la ripresa, un ruolo centrale: ...d) *al rifinanziamento degli strumenti a sostegno degli investimenti in ricerca e sviluppo e innovazione, con particolare riferimento alla digitalizzazione delle attività produttive e dei servizi e alle dotazioni e alla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, nonché alla definizione di un programma per nuovi investimenti industriali, anche nell'ottica di incentivare il reshoring delle produzioni*". E proprio in relazione al programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e sul programma di stabilità del medesimo anno, nel richiesto parere il Consiglio europeo aveva formulato una serie di raccomandazioni in materia di pubblica amministrazione ed alcune considerazioni<sup>153</sup>, anche legate agli effetti che nel frattempo conseguivano dall'emergenza pandemica, in ordine alle quali si ritiene che *"Un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e*

---

<sup>153</sup> In particolare, al Punto 19 delle Raccomandazioni (pag. 6) si evidenziava: *"L'emergenza attuale mostra inoltre la necessità di migliorare l'apprendimento e le competenze digitali, in particolare per quanto riguarda gli adulti in età lavorativa e l'apprendimento a distanza. Investire nell'istruzione e nelle competenze è fondamentale per promuovere una ripresa intelligente e inclusiva e per mantenere la rotta verso la transizione verde e digitale. A tale riguardo i risultati in termini di istruzione e formazione continuano a rappresentare una sfida importante per l'Italia. Il conseguimento delle competenze di base varia notevolmente tra le regioni e il tasso di abbandono scolastico è ben al di sopra della media dell'Unione (13,5 % contro 10,3 % nel 2019), in particolare per gli studenti che non sono nati nell'Unione (33 %). In un contesto di limitazione della mobilità, le disparità regionali e territoriali rischiano di inasprirsi. In quest'ottica è particolarmente importante investire nell'apprendimento a distanza, nonché nell'infrastruttura e nelle competenze digitali di educatori e discenti. L'Italia ha anche una percentuale di laureati in scienze e ingegneria inferiore alla media dell'Unione e il tasso di istruzione terziaria rimane molto basso (27,6 % nel 2019). Inoltre, rispetto a paesi comparabili, in Italia le imprese investono meno nella formazione in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione per i loro dipendenti. Anche il basso tasso di partecipazione degli adulti scarsamente qualificati alla formazione è preoccupante, data la diminuzione dei posti di lavoro che richiedono basse qualifiche. Il miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale continuano a essere più che mai cruciali per consentire ai lavoratori di acquisire competenze rilevanti per il mercato del lavoro e per promuovere una transizione equa verso un'economia più digitale e sostenibile"*.

*sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione. L'erogazione delle prestazioni sociali, le misure a sostegno della liquidità, l'anticipazione degli investimenti, ecc. potrebbero non essere efficaci se ostacolate da impedimenti nel settore pubblico. Tra le carenze figurano la lunghezza delle procedure, tra cui quelle della giustizia civile, il basso livello di digitalizzazione e la scarsa capacità amministrativa. Le procedure e i controlli devono essere attuati rapidamente, in un contesto in cui vengono significativamente incrementate le risorse pubbliche a sostegno dell'attività economica. Prima della crisi la digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche era disomogenea. L'interazione online tra le autorità e la popolazione era modesta e rimane bassa la percentuale di procedure amministrative gestite dalle regioni e dai comuni che possono essere avviate e portate a termine interamente in modo elettronico. La crisi ha inoltre messo in luce la mancanza di interoperabilità dei servizi pubblici digitali. Per aumentare la capacità della pubblica amministrazione di rispondere alle esigenze delle imprese occorre migliorare e semplificare le normative settoriali, rimuovendo nel contempo gli ostacoli alla concorrenza. Infine, un sistema giudiziario efficiente è fondamentale per un'economia attraente e propizia agli investimenti e all'imprenditoria e sarà fondamentale nel processo di ripresa, anche mediante l'attivazione di quadri efficienti per il salvataggio e il rilancio”<sup>154</sup>.*

In relazione all'adozione del Piano nazionale, il Parlamento era poi intervenuto, nei mesi di settembre e ottobre 2020, a seguito dell'iniziativa assunta dalla V Commissione (Bilancio) della Camera e dalle Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'Unione europea) del Senato. Tali iniziative confluivano nell'approvazione di due distinte relazioni, volte a fornire elementi al Governo per la redazione del PNRR. La procedura parlamentare conclusasi con

---

<sup>154</sup> Raccomandazioni, Punto 24 (pag. 8).

al'approvazione delle relazioni è stata interessata dal coinvolgimento, sia alla Camera che al Senato, delle Commissioni di merito, che si sono espressi con rilievi e pareri sui profili di propria competenza. Il 15 settembre 2020 il Governo ha trasmesso alle Camere la propria proposta di Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), assunta poi nell'ambito dell'esame parlamentare in corso.

Il 13 ottobre 2020 l'attività parlamentare si è infine conclusa con l'approvazione di due distinte risoluzioni da parte delle Assemblee di Camera e Senato.

In tal senso si pongono come visto nei paragrafi precedenti le misure straordinarie previste a livello europeo attraverso gli strumenti del bilancio a lungo termine dell'UE, e della NextGenerationEU, strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa, che costituiranno il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato dall'UE al fine di ricostruire l'Europa dopo la pandemia di COVID-19. L'obiettivo è quello di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia in atto rendendo le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e digitale.

Il nostro Paese presentava alle Camere nel gennaio 2021 con il precedente governo (Conte II) un primo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>155</sup> e, successivamente, con l'avvento del Governo

---

<sup>155</sup> Sul contenuto dello stesso si era espressa la Corte dei conti in sede di audizione parlamentare evidenziando nelle conclusioni che : *“Il documento oggetto di quest'audizione offre un'ampia illustrazione dell'impostazione che il Governo intende seguire nell'elaborazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ma non contiene ancora tutte le dettagliate e, giustamente, minuziose indicazioni che la versione definitiva dovrà avere, sulla base delle Linee guida predisposte dalla Commissione europea lo scorso 22 gennaio.....Sarebbe sbagliato ritenere che la mancanza di un vincolo esterno (europeo) all'espansione del debito pubblico debba spingerci ad accrescerlo oltre i limiti fin qui prefigurati dai documenti programmatici. Rientrare dal 160 per cento del Pil, od oltre, come oggi è giustificato prevedere, sarà compito arduo. Anche una parte delle rilevanti sovvenzioni che proverranno dai fondi europei dovrà essere restituita dalle Next Generations, nella misura in cui esse sono possibili anche grazie al nostro apporto, per la quota di Pil che rappresentiamo, al bilancio nell'Unione. Se i bassi tassi di interesse oggi prevalenti nel mondo per la presenza di un eccesso di risparmio favoriscono le condizioni di sostenibilità dell'indebitamento, l'assenza di tensioni inflazionistiche, anche prospettiche, farà venire meno uno dei fattori che nelle esperienze storiche hanno consentito di riassorbire, non senza effetti redistributivi, le grandi espansioni di debito pubblico. Ma la vera e più rilevante condizione di sostenibilità sarà la crescita del potenziale produttivo del Paese. È al suo incremento che il Piano dovrà,*

Draghi un secondo Piano veniva presentato il 25 aprile 2021 e comunicato alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile e poi trasmesso, successivo 30 aprile, alla Commissione europea<sup>156</sup>. *“Le misure previste dal Piano si articolano intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Seguendo le linee guida elaborate dalla Commissione europea, inoltre, il Piano raggruppa i progetti di investimento e di riforma in 16 Componenti, raggruppate a loro volta in 6 Missioni: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Coesione e inclusione; 6. Salute. Il Governo richiede all'Unione europea il massimo delle risorse RRF disponibili per l'Italia, pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti. Per quanto riguarda l'ammontare delle sovvenzioni, il primo 70 per cento è già fissato dalla versione ufficiale del Regolamento RRF, mentre la rimanente parte verrà definitivamente determinata entro il 30 giugno 2022 in base all'andamento del PIL degli Stati membri. A tali risorse, si aggiungono*

---

*ad un tempo, guardare e dimostrare di poter contribuire. Sotto questo aspetto, non è dato comprendere, al momento, quanta parte del previsto incremento di spesa avrà natura in conto capitale e quanta parte avrà invece natura corrente. L'impressione è che quest'ultima possa debordare da quella quota del 30 per cento ipotizzata nelle valutazioni di impatto macroeconomico preliminarmente presentate nel documento. Anche per la spesa corrente, sarà cruciale la sua qualità; e talune sue componenti - quella per la ricerca e per un sistema scolastico e universitario di livello, per fare solo due esempi - possono essere portatrici di effetti benefici molto importanti e di lunga gittata. Sarebbe stato opportuno che già il documento qui in commento avesse evidenziato, pur con inevitabili margini di approssimazione, i risvolti del PNRR sulle macrovoci del conto consolidato della PA, per ciascuno dei singoli anni del triennio 2021-23. Se è vero che nel breve termine anche progetti di dimensioni contenute potranno esercitare una funzione di sostegno della domanda aggregata, è soprattutto cruciale guardare al mediolungo termine e promuovere virtuosi effetti di offerta; da questo punto di vista potrebbe essere opportuno concentrare gli sforzi su un numero limitato di progetti medio e medio-grandi. La realizzazione di tutte le iniziative nei tempi previsti richiederà un'adeguata ed efficiente governance del Piano. Sul punto non vi sono al momento indicazioni chiare, ma sarà bene, ad avviso della Corte, che essa sia strutturata in modo tale da riconoscere, fermo restando le decisive responsabilità delle Amministrazioni coinvolte, i caratteri di straordinarietà del PNRR promuovendo anche adeguate interconnessioni tra pubblica amministrazione e settore privato...”. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo. Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) tenuta presso la Commissione V della Camera dei deputati e le Commissioni 5ª e 14ª del Senato della Repubblica. Febbraio 2021.*

<sup>156</sup> Sulle comunicazioni sono state approvate le risoluzioni n. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato. Il 30 aprile 2021 il Governo ha quindi ufficialmente trasmesso il testo definitivo del PNRR alla Commissione europea<sup>156</sup>; il 4 maggio 2021 il testo è stato trasmesso anche al Parlamento italiano

*circa 13 miliardi di euro del programma REACT-EU e circa 30,62 miliardi di euro derivanti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR*<sup>157158</sup>.

#### **4. II Piano Nazionale di ripresa e resilienza Italia (II PNRR), le misure previste. I monitoraggi, le verifiche, i controlli e l'audit.**

La Tabella che segue riassume l'ammontare degli interventi previsti dal II PNRR Italia e la ripartizione per missioni e obiettivi<sup>159</sup>:

---

<sup>157</sup> Tratto da: Cfr. Servizio studi della Camera. Servizio bilancio. Dossier 27 maggio 2021. *II Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - (PNRR) Schede di lettura*. Pag. 5 e ss.

<sup>158</sup> Infatti, il decreto legge n. 6 maggio 2021 n. 59 recante "*Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*" ha ulteriormente integrato mediante risorse allocate nel Piano nazionale per gli investimenti complementari gli interventi finanziari finalizzati ad attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza L'art. 1 comma comma 1 del decreto prevede investimenti complementari per complessivi 30.622,46 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026.

<sup>159</sup> Tabella tratta da: Cfr. Servizio studi della Camera. Servizio bilancio. Dossier 27 maggio 2021. *II Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - (PNRR) Schede di lettura*. Pag. 6 e ss.

TAVOLA 1.1: COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)

	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
<b>M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO</b>				
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
<b>Totale Missione 1</b>	<b>40,32</b>	<b>0,80</b>	<b>8,74</b>	<b>49,86</b>
<b>M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA</b>				
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
<b>Totale Missione 2</b>	<b>59,47</b>	<b>1,31</b>	<b>9,16</b>	<b>69,94</b>
<b>M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE</b>				
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,63	0,00	2,86	3,49
<b>Totale Missione 3</b>	<b>25,40</b>	<b>0,00</b>	<b>6,06</b>	<b>31,46</b>
<b>M4. ISTRUZIONE E RICERCA</b>				
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
<b>Totale Missione 4</b>	<b>30,88</b>	<b>1,93</b>	<b>1,00</b>	<b>33,81</b>
<b>M5. INCLUSIONE E COESIONE</b>				
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
<b>Totale Missione 5</b>	<b>19,81</b>	<b>7,25</b>	<b>2,77</b>	<b>29,83</b>
<b>M6. SALUTE</b>				
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,23
<b>Totale Missione 6</b>	<b>15,63</b>	<b>1,71</b>	<b>2,89</b>	<b>20,23</b>
<b>TOTALE</b>	<b>191,50</b>	<b>13,00</b>	<b>30,62</b>	<b>235,12</b>

I totali potrebbero non coincidere a causa degli arrotondamenti.

In particolare,<sup>160</sup>:

- la **Missione n. 1**<sup>161</sup> ha come obiettivo generale quello di "dare un impulso decisivo al rilancio della competitività e della

<sup>160</sup> I dati evidenziati nelle Tabelle riportate dalle note seguenti sono tratti da: Servizio studi della Camera. Servizio bilancio. Dossier 27 maggio 2021. *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - (PNRR) Schede di lettura*. Pag. 6 e ss.

<sup>161</sup> Tabella con gli investimenti previsti per la Missione 1:  
(in miliardi di euro)

M1	Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (a+b+c)
M1C1	Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	9,75	0,0	1,40	11,15

produttività del Paese, mediante investimenti idonei a garantire un deciso salto di qualità nel percorso di digitalizzazione del Paese con ampi settori di intervento tra cui:

1. la digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione;
2. la riforma della giustizia;
3. l'innovazione del sistema produttivo;
4. la realizzazione della banda larga;
5. l'investimento sul patrimonio turistico e culturale<sup>162</sup>.

- La **Missione 2**<sup>163</sup> concerne i grandi temi dell'agricoltura sostenibile, mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle dell'economia circolare, della transizione energetica, delle risorse idriche e dell'inquinamento.
- La **Missione n. 3**<sup>164</sup>, "Infrastrutture per la Mobilità sostenibile", "punta a completare entro il 2026, un sistema infrastrutturale

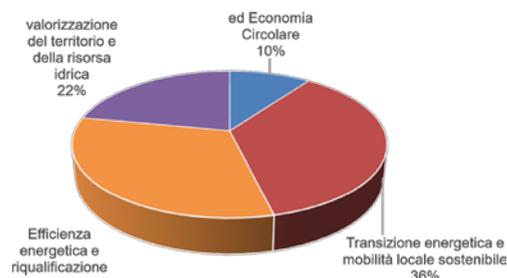
M1C2	Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	23,89	0,8	5,88	<b>30,57</b>
M1C3	Turismo e Cultura 4.0	6,68	0,0	1,46	<b>8,13</b>
<b>Totale Missione 1</b>		<b>40,32</b>	<b>0,8</b>	<b>8,74</b>	<b>49,86</b>

<sup>162</sup> ARANAGENZIA, [BILA - Dossier - 10 \(aranagenzia.it\)](http://BILA - Dossier - 10 (aranagenzia.it))

<sup>163</sup> Tabella e grafico con gli investimenti previsti per la Missione 2:

(in miliardi di euro)

M2	Rivoluzione verde e transizione ecologica	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (a+b+c)
M2C1	Economia circolare agricoltura sostenibile	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2	Transizione energetica mobilità sostenibile	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3	Efficienza energetica riqualificazione degli edifici	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4	Tutela del territorio e della risorsa idrica	15,06	0,31	0,0	15,37
<b>Totale Missione 2</b>		<b>59,47</b>	<b>1,31</b>	<b>9,16</b>	<b>69,94</b>



<sup>164</sup> Tabella con gli investimenti previsti per la Missione 3:

(in miliardi di euro)

M3	Infrastrutture per una mobilità sostenibile	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (a+b+c)
M3C1	Investimenti sulla rete ferroviaria e sulla sicurezza stradale	24,77	0,0	3,2	<b>27,97</b>
M3C2	Intermodalità e logistica integrata	0,63	0,0	3,86	<b>3,49</b>

moderno, digitalizzato e sostenibile. La missione intende realizzare opere necessarie a intervenire sui fattori di debolezza che hanno penalizzato lo sviluppo economico del Paese, contribuendo al raggiungimento dei target europei di riduzione delle emissioni e di progressiva decarbonizzazione della mobilità<sup>165</sup>.

- La **Missione 4**<sup>166</sup> "Istruzione e ricerca" si basa su una strategia che poggia sui seguenti assi portanti: *"il miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione; il miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti; l'ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche; la riforma e ampliamento dei dottorati; il rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese; il sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico; il potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione"*<sup>167</sup>.

- La **Missione 5**<sup>168</sup> riveste un ruolo di rilievo *"nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, di sostegno*

<b>Totale Missione 3</b>	<b>25,40</b>	<b>0,0</b>	<b>6,06</b>	<b>31,46</b>
--------------------------	--------------	------------	-------------	--------------

<sup>165</sup> ARANAGENZIA, [BILA - Dossier - 10 \(aranagenzia.it\)](#)

<sup>166</sup> Tabella con gli investimenti previsti per la Missione 4:

(in miliardi di euro)

<b>M4</b>	<b>Istruzione e ricerca</b>	<b>PNRR (a)</b>	<b>React EU (b)</b>	<b>Fondo complementare (c)</b>	<b>Totale (a+b+c)</b>
M4C 1	Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19,44	1,45	0,0	<b>20,89</b>
M4C 2	Dalla ricerca all'impresa	11,44	0,48	1,0	<b>12,92</b>
<b>Totale Missione 3</b>		<b>30,88</b>	<b>1,93</b>	<b>1,0</b>	<b>33,81</b>

<sup>167</sup> ARANAGENZIA, [BILA - Dossier - 10 \(aranagenzia.it\)](#)

<sup>168</sup> Tabella con gli investimenti previsti per la Missione 5:

(in miliardi di euro)

*all'empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Il Piano sottolinea che tali priorità non sono affidate a singoli interventi circoscritti in specifiche componenti, ma sono perseguite in tutte le missioni del Piano medesimo*<sup>169</sup>.

▪ *La **Missione n. 6***<sup>170</sup> *prevede "un primo intervento, in termini di riforme e investimenti, finalizzato ad allineare i servizi ai bisogni di cura dei pazienti in ogni area del Paese. Un'altra significativa parte delle risorse è destinata a migliorare le dotazioni infrastrutturali e tecnologiche, a promuovere la ricerca e l'innovazione e allo sviluppo di competenze tecnico-professionale, digitale e manageriali del personale"*<sup>171</sup>.

<b>M5</b>	<b>Inclusione e coesione</b>	<b>PNRR (a)</b>	<b>React EU (b)</b>	<b>Fondo complementare (c)</b>	<b>Totale (a+b+c)</b>
M5C1	Politiche per il lavoro	6,66	5,97	0,0	<b>12,63</b>
M5C2	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	11,17	1,28	0,34	<b>12,79</b>
M5C3	Interventi speciali di coesione territoriale	1,98	0,0	2,43	<b>4,41</b>
<b>Totale Missione 5</b>		<b>19,81</b>	<b>7,25</b>	<b>2,77</b>	<b>29,83</b>

<sup>169</sup> ARANAGENZIA, [BILA - Dossier - 10 \(aranagenzia.it\)](https://www.aranagenzia.it/BILA-Dossier-10)

<sup>170</sup> Tabella con gli investimenti previsti per la Missione 6:

(in miliardi di euro)

<b>M6</b>	<b>Inclusione e coesione</b>	<b>PNRR (a)</b>	<b>React EU (b)</b>	<b>Fondo complementare (c)</b>	<b>Totale (a+b+c)</b>
M6C 1	Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale	7,0	1,50	0,50	<b>9,0</b>
M6C 2	Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio nazionale	8,63	0,21	2,39	<b>11,23</b>
<b>Totale Missione 6</b>		<b>15,63</b>	<b>1,71</b>	<b>2,89</b>	<b>20,23</b>

<sup>171</sup> ARANAGENZIA, [BILA - Dossier - 10 \(aranagenzia.it\)](https://www.aranagenzia.it/BILA-Dossier-10)

Il PNRR prevede anche una Cabina di Regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha il compito di:

1. verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione;
2. monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa;
3. assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale;
4. interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità;
5. proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione delle misure del Piano.

In relazione all'ambito dei monitoraggi, delle verifiche, dei controlli e dell'audit, oggetto del presente scritto, nel II PNRR Italia si prevedono: Quanto ai **monitoraggi**, che gli stessi "verranno coadiuvati da un apposito sistema informatico, che rileva tutti i dati relativi all'attuazione del PNRR, sia a livello finanziario (spese sostenute per l'attuazione delle misure e le riforme), sia fisico (attraverso la rilevazione degli appositi indicatori), sia procedurale, sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, come indicato dall'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178. Si stabilisce che le informazioni vengano rilevate, a livello di dettaglio, dai titolari degli interventi (Comuni, Regioni, Ministeri, altri Enti) e rese poi disponibili alle singole Amministrazioni responsabili di ciascuna misura, che le validano e le inviano al Ministero dell'economia e delle finanze. Quest'ultimo cura l'aggregazione a livello di PNRR e la divulgazione. Il sistema di monitoraggio è un sistema "unitario" per le politiche di investimento a sostegno della crescita poiché rileva anche i dati sull'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR e i dati dei programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021/2027 e dal Fondo di sviluppo e coesione nazionale. Questo sistema informatico di monitoraggio è accessibile agli utenti delle Istituzioni nazionali coinvolte, tra cui anche la Corte dei conti italiana, la Commissione Europea, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO, (in adempimento a quanto previsto dall'articolo 22, paragrafo 2, lettera e) del Regolamento (EU) 2021/241"<sup>172</sup>.

- Quanto ai **controlli** e **all'audit**, in considerazione della specificità dello strumento finanziario ed in linea con quanto raccomandato dalla Commissione Europea, sono previste "delle verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale per l'utilizzo delle risorse

---

<sup>172</sup> PNRR Italia, *Sistema di monitoraggi del PNRR*. Pag. 241.

*finanziarie assegnate (che resta interamente confermato). L'intero "sistema" di verifica del PNRR è ispirato, infatti, ai sistemi di controllo dei fondi strutturali europei ed è orientato alla prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento.*

*Le attività di controllo sono di competenza del coordinamento centrale del PNRR che vedremo più avanti, viene individuato con il decreto legge n.77/2021, ma anche delle amministrazioni centrali responsabili di misure (autocontrollo). Esse sono, in particolare, concentrate sull'effettivo conseguimento di Target e Milestone, in conformità a quanto richiesto dalle modalità di rendicontazione alla Commissione Europea, ma anche sulla regolarità delle procedure e delle spese basate sulla valutazione dei rischi e proporzionate ai rischi individuati. In aggiunta, si prevedono attività specifiche di Audit svolte dall'Organismo di Audit del PNRR in base agli standard internazionali di controllo e che sono finalizzate:*

- 1. alla verifica indipendente sull'efficacia del sistema di gestione (audit di sistema);*
- 2. sulla regolarità delle procedure e spese dichiarate (audit operazioni);*
- 3. sulla correttezza dei milestone e target rendicontati (audit di performance) <sup>173</sup>.*

*Inoltre, sono stipulati specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza e con le autorità indipendenti competenti tra le quali l'ANAC, ai fini del rafforzamento delle attività di verifica descritte.*

*"Viene poi previsto, al fine di garantire la semplificazione dei processi di gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti finanziati, e, contestualmente, aderire ai principi di informazione, pubblicità e trasparenza prescritti dalla normativa europea e*

---

<sup>173</sup> PNRR Italia, *Controllo e l'audit*. Pag. 241 e 242.

*nazionale, che il PNRR utilizzerà il sistema Informativo "ReGiS" sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze per supportare i processi di attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea e dei corrispondenti strumenti della programmazione nazionale, assicurando la tracciabilità e trasparenza delle operazioni e l'efficiente scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella Governance del Piano"*<sup>174</sup>.

## **5. Il decreto-legge 77/2021<sup>175</sup> e la governance del PNRR. Gli strumenti di coordinamento, monitoraggio, controllo e audit previsti.**

Con il decreto legge 77/2021 il Governo dà attuazione alle previsioni del PNRR strutturando il sistema di *governance* dello stesso in considerazione della straordinaria necessità e urgenza di definire *"la strategia e il sistema di governance nazionali per l'attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e al Piano nazionale per gli investimenti complementari: il provvedimento si rende necessario al fine di imprimere un impulso decisivo allo snellimento delle procedure amministrative in tutti i settori incisi dalle previsioni dei predetti Piani, per consentire un'efficace, tempestiva ed efficiente realizzazione degli interventi ad essi riferiti.*

*Il decreto dopo aver istituito la Cabina di regia<sup>176</sup> ed averne stabilito i compiti<sup>177</sup> individua all'art. 6 in un ufficio centrale di livello*

---

<sup>174</sup> PNRR Italia, *Verifica dell'attuazione e monitoraggio del piano*, Pag. 242.

<sup>175</sup> Decreto 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"*.

<sup>176</sup> L'articolo 2 ai commi 1 e 2 stabilisce infatti: *"E' istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Cabina di regia per il Piano nazionale di ripresa e resilienza, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. 2. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività"*.

<sup>177</sup> In base all'art. 2, comma 2 la Cabina di regia in particolare:

*a) elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali;*

*b) effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche*

*dirigenziale generale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato- denominato Servizio centrale per il PNRR<sup>178</sup>, che rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241, il soggetto deputato al **coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo** del PNRR. La medesima struttura, inoltre, è investita della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, e della funzione di necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR<sup>179</sup>.*

La funzione di **audit** viene invece assegnata ad un ufficio dirigenziale di livello non general<sup>180</sup> e facente parte dell'Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) presso il

---

*mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR, di cui all'articolo 6;*

*c) esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica di cui all'articolo 4, le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome;*

*d) effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione di cui all'articolo 5 l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione;*

*e) trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, recante le informazioni di cui all'articolo 1, comma 1045, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti;*

*f) aggiorna periodicamente il Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR;*

*g) trasmette, per il tramite del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la relazione periodica di cui alla lettera precedente alla Conferenza unificata, la quale è costantemente aggiornata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative;*

*h) promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12;*

*i) assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il Tavolo permanente di cui all'articolo 3;*

*l) promuove attività di informazione e comunicazione coerente con l'articolo 34 del Regolamento (UE) 2021/241".*

<sup>178</sup> Che il decreto prevede sia articolato in sei uffici di livello dirigenziale non generale e, per l'esercizio dei propri compiti, possa avvalersi del supporto di società partecipate dallo Stato.

<sup>179</sup>NEOPA, [DL SEMPLIFICAZIONI.pdf \(neopa.it\)](#)

<sup>180</sup> In alcuni commenti della disposizione si manifestano perplessità in ordine all'assegnazione ad un ufficio dirigenziale non generale di tale importantissima funzione.

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. L'ufficio, funzionalmente indipendente rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR, si avvale dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale.

**Il programma di valutazione in itinere ed ex post** del PNRR è assegnato all'Unità di missione, istituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma Next Generation<sup>181</sup>, che provvede assicurando il rispetto degli articoli 19 e 20 del Regolamento (UE) 2021/241<sup>182</sup>, anche in collaborazione con le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR in relazione ai quali, dette amministrazioni provvedono al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo<sup>183</sup>. *“Provvede altresì a supportare le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e a valorizzare il patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR anche attraverso lo sviluppo di iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle istituzioni e ai cittadini. Per consentire poi il rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi le amministrazioni centrali*

---

<sup>181</sup> Prevista dall'art. 1 comma 1050 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) L'unità di missione, oltre che di personale di ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, può avvalersi, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio del medesimo Ministero, di non più di 10 unità di personale non dirigenziale dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'*articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, collocato fuori ruolo o in posizione di comando, distacco o altro analogo istituto previsto dagli ordinamenti delle amministrazioni di rispettiva appartenenza.

<sup>182</sup> Dei quali ci siamo occupati nei paragrafi precedenti.

<sup>183</sup> Art. 8 del decreto legge 77/2021.

*titolari di interventi previsti dal PNRR possono stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*<sup>184</sup>.

Viene poi previsto che in ciascuna delle amministrazioni centrali coinvolte sia individuata, tra quelle esistenti, una struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero venga istituita un'apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque fino al 31 dicembre 2026, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale. Tale struttura:

- *“vigila affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR;*
- *emana linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa ed il conseguimento dei milestone e target e di ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile al PNRR;*
- *svolge attività di supporto nella definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione di programmi e progetti cofinanziati ovvero finanziati da fondi nazionali, europei e internazionali;*
- *svolge attività di supporto all'attuazione di politiche pubbliche per lo sviluppo, anche in relazione alle esigenze di programmazione e attuazione del PNRR;*
- *vigila sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse;*
- *adotta le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi, anche attraverso i protocolli d'intesa di cui al comma 13 dell'articolo 7;*
- *è responsabile dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate, ovvero oggetto di*

---

<sup>184</sup> Art. 7 comma 8 decreto legge 77/2021.

*frode o doppio finanziamento pubblico”<sup>185</sup>.*

## **6. Le metodologie di controllo e audit applicabili al PNRR e il controllo della Corte dei conti. Alcune considerazioni.**

Il decreto legge 77/2021 all'articolo 7 comma 6 stabilisce che 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”*. Viene dunque confermata la competenza della magistratura contabile ad effettuare il cosiddetto controllo sulla gestione delle risorse del PNRR.

In questa sede è opportuno rammentare che in base al predetto comma 4 la Corte dei conti svolge, attraverso le sue Sezioni, centrali e territoriali<sup>186</sup>, anche in corso di esercizio, *il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. In tale ambito accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi,*

---

<sup>185</sup> Art. 8 del decreto legge 77/2021.

<sup>186</sup> Per le amministrazioni ministeriali centrali la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, per le strutture periferiche di detti ministeri, come visto nel Capitolo II di questo scritto, le Sezioni regionali di controllo territorialmente competenti.

*modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa*<sup>187</sup>. Detto controllo avviene in base ad una programmazione annuale che definisce i criteri di riferimento delle verifiche sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, anche tenendo conto, ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico.

In coerenza a tali principi, come declinati dalla giurisprudenza costituzionale, le attività di controllo della Sezione si concentrano, oltre che sul rispetto della regolarità finanziario/ contabile, sul raffronto fra i piani di spesa e i risultati effettivamente conseguiti, nonché sull'efficienza operativa delle amministrazioni, sulla speditezza dei procedimenti attuativi e, in ultima analisi, sulla congruenza e sull'efficacia dell'azione amministrativa a fronte degli obiettivi prefigurati. Ciò mediante l'adozione di deliberazioni che accertino la rispondenza dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati in termini di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa<sup>188</sup>.

I criteri selettivi nell'individuazione delle indagini da inserire nel programma sono individuabili, principalmente, nella importanza delle valutazioni che le Assemblee parlamentari e gli Organi di governo attribuiscono agli obiettivi delle gestioni; nella rilevanza economico-sociale, oltre che finanziaria, dei programmi di spesa e del relativo grado di innovatività; nella complessità degli assetti organizzativi e

---

<sup>187</sup> [Controlli e rilievi sull'amministrazione \(lavoro.gov.it\)](http://lavoro.gov.it)

<sup>188</sup> Il fine perseguito, consiste nello "stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni", agevolando "l'adozione di soluzioni legislative ed amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei relativi risultati". Corte costituzionale (sent. n. 29/1995),

delle procedure realizzative; nell'influenza sulle attività considerate dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. I criteri metodologici dell'attività di controllo della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato<sup>189</sup>, ispirati alle migliori pratiche internazionali, adattate alle specificità organizzative e funzionali, costituiscono un quadro riassuntivo delle procedure di controllo e delle tecniche impiegate nella programmazione, nell'esecuzione delle indagini e nella redazione dei "prodotti" dell'attività della Sezione. Anche i principi che regolano i controlli della Corte dei conti europea valorizzano un esame indipendente, obiettivo e affidabile inteso ad appurare che il funzionamento di sistemi, operazioni, programmi, attività od organizzazioni sia conforme ai principi di economicità, efficienza ed efficacia intesi a generare margini di miglioramento delle gestioni<sup>190</sup>.

Alla luce delle predette considerazioni appare di palmare evidenza che alla luce delle previsioni di cui al richiamato art. 7 comma 6 del decreto legge 77/2021 le verifiche in ordine al corretto utilizzo delle risorse di cui al PNRR assumeranno valenza prioritaria rispetto alle programmazioni ad oggi assunte dalla dedicata Sezione centrale di controllo della Corte dei conti<sup>191</sup>.

Nell'esercizio di tale controllo destinatario primario delle richieste da parte della magistratura contabile potranno essere, in primo luogo, negli organismi individuati dal decreto 77/2021 ai quali sono state

---

<sup>189</sup> I principi enucleati, uniti ad aspetti procedurali dell'attività di controllo della Sezione, sono declinati nelle "Linee guida per l'esercizio del controllo sulla gestione", approvate con deliberazione n. 12/2018, in aggiornamento alle precedenti linee guida approvate con deliberazione n. 5/2011. <sup>12</sup> Corte dei conti europea, "Manuale del controllo di gestione", Direzione per il controllo della qualità dell'audit, Settembre 2017.

<sup>190</sup> Di medesimo tenore sono i principi dell'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche (Intosai) per la quale il controllo non è fine a se stesso, bensì rappresenta una componente indispensabile di un sistema di regole che deve evidenziare tempestivamente le deviazioni dalla norma e le violazioni dei principi di legalità, di efficienza, di efficacia ed economicità dell'amministrazione finanziaria, in modo da consentire tempestivamente l'applicazione di provvedimenti correttivi (Intosai, Dichiarazione di Lima sui principi guida del controllo delle finanze pubbliche, settembre 1977).

<sup>191</sup> Si fa riferimento alla programmazione delle attività approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con la deliberazione n. 8 marzo 2021, n. 5/2021/G avente ad oggetto "Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2021 e nel contesto triennale 2021-2023".

affidati i prioritari compiti di **coordinamento operativo**, **monitoraggio**, **rendicontazione** e **controllo** (Servizio centrale per il PNRR), di **audit** (ufficio dirigenziale di livello non generale presso l'IGRUE), di **valutazione in itinere ed ex post** (Unità di missione della RGS).

In considerazione poi che tali strutture si relazioneranno con analoghe inserite funzionalmente presso le amministrazioni centrali coinvolte nella gestione del Piano (Uffici dirigenziali o Unità di missione presso ogni ministero interessato), l'attività di controllo della Corte dei conti potrebbe convergere in seconda battuta su dette strutture sulle quali, come visto nel paragrafo precedente gravano obblighi di coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo.

Va poi evidenziato, quanto alle verifiche da effettuare, che la Commissione Europea con la locuzione "sound financial management", nel documento *Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans (SWD 2020 205) final*, individua, di fatto, il concetto di "sana gestione finanziaria" che la Corte dei conti è chiamata a garantire. Non solo. Il concetto di "control", inteso come capacità di indirizzo della gestione, è individuato esplicitamente, nel suo ciclo preventivo-concomitante-consuntivo. Con ciò esaltando il collegamento fra gestione finanziaria e *output* (servizi e infrastrutture), in ottica squisitamente di valorizzazione della componente di efficienza o razionalizzazione della spesa relativa alle risorse del PNRR, che deve quindi essere accompagnata da un adeguato sistema di controlli finalizzato al raggiungimento di concreti obiettivi complessivi di buon andamento. Verifiche non solo di legittimità e regolarità contabile afferenti gli adempimenti normativi di cui al decreto legge 77/2021, in precedenza evidenziati, ma anche valutazioni più specificamente incentrate sulla sana gestione e di efficientamento della spesa,

mediante l'analisi circa la razionalizzazione di alcune voci.

Occorre ulteriormente mettere in risalto il fatto che il Regolamento UE 2013/1303, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei, fa esplicito riferimento al controllo dell'efficienza agli articoli 56 ("valutazione durante il periodo di programmazione") e 57 ("valutazione *ex-post*"). Anche il citato Regolamento 2021/241 UE, pone una forte attenzione al concetto di efficienza. In particolare, il PNRR deve presentare una "*spiegazione di come i costi totali delle riforme e degli investimenti siano in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi*" (art. 18 punto k), attraverso un monitoraggio con appositi indicatori (art. 18 punto p). La necessità di prevenzione, individuazione e correzione della corruzione e frode (art. 18 punto r) passa immancabilmente attraverso l'analisi dell'efficienza. In modo esplicito, poi, la Commissione valuta il grado di efficienza (art. 19) assieme alla "sana gestione finanziaria", quest'ultimo individuato come criterio di valutazione di base all'atto delle richieste di pagamento inoltrate alla UE (art. 22, punto c-i). A tale quadro concettuale si è già conformato il Governo Draghi, che ha fatto propria la necessità di riformare la PA in ottica di efficienza (Audizione Ministro MEF dell'8 marzo 2021 p.24).

Nello svolgimento di dette verifiche, la Corte dei conti, come previsto dal PNRR dovrà utilizzare, tuttavia, sistemi di controllo dei fondi strutturali europei anche al fine di prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento.

Attualmente la Corte con la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali provvede alle verifiche sulla gestione delle risorse comunitarie seguendo apposite linee metodologiche di controllo, adottate con la Deliberazione n.7/2011, in parte mutate

dalla Corte dei conti europea<sup>192</sup>, che recepiscono la normativa nazionale ed europea, nonché ai principi elaborati in sede internazionale<sup>193</sup>.

Nella predetta deliberazione, peraltro, si affermava che nell'esercizio del controllo *"... si terrà conto, in particolare, dei principi contenuti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nella versione consolidata risultante dall'approvazione del Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Al riguardo, va evidenziato che gli artt. 310 e 317 TFUE stabiliscono che gli Stati membri cooperano con la Commissione garantendo che gli stanziamenti siano utilizzati secondo il principio di sana gestione finanziaria. Ne consegue che la valutazione della Corte italiana sull'utilizzazione dei fondi di provenienza dall'Unione europea deve assumere come parametro il menzionato principio alla stregua dell'interpretazione che ne danno le istituzioni dell'Unione, con particolare riguardo alla Corte dei conti europea. Vanno altresì considerate le altre fonti normative dell'Unione (regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni, pareri, risoluzioni) emanate dal Parlamento, dal Consiglio, dalla Commissione e dalla Corte dei conti europea, nelle specifiche materie."* Considerazione che può sicuramente ritenersi valida anche in sede di verifiche sulla gestione delle risorse del PNRR. In tal senso gli obiettivi del controllo delle relative risorse potranno essere oltre l'individuazione, anche in corso di esercizio, di criticità e discrasie gestionali e la formulazione conseguente di raccomandazioni e spunti di riflessioni utili a stimolare

---

192 In ambito europeo da: Corte dei conti europea, Missione, visione, valori e obiettivi <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/5546731.PDF>; Corte dei conti europea, Politiche e principi di audit della Corte

in <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/352600.PDF>; Corte dei conti europea, La metodologia DAS in <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1671545.PDF>; Corte dei conti europea, Definizione e trattamento degli errori DAS in <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1321658.PDF>;

193 In ambito internazionale da: Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), The Lima Declaration, 1977 Cfr. ISSAI 1, in [www.issai.org](http://www.issai.org).

Per il testo italiano,

[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/approfondimenti\\_studi/attivita\\_internazionale/intosai\\_issai\\_1.](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/approfondimenti_studi/attivita_internazionale/intosai_issai_1.); INTOSAI, Code of Ethics and Auditing Standards, 1998 in <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1codethaudstande.pdf>; INTOSAI, International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) in [www.issai.org/composite-192.htm](http://www.issai.org/composite-192.htm).

processi di autocorrezione volti al miglioramento dell'attività amministrativa, anche quelli individuati in sede comunitaria. Ciò in considerazione del fatto che in base al Regolamento 2021/421 Ue e al citato articolo 7, comma 6 del decreto legge 77/2021, come visto in precedenza, le verifiche si informano *"... 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"*. In conseguenza ben potranno essere utilizzati anche in corso di gestione, come in sede europea, i seguenti parametri (art. 287 TFUE): affidabilità dei conti e regolarità delle operazioni sottostanti; legittimità e regolarità delle entrate e delle spese; sana gestione finanziaria la cui valutazione è fatta mediante gli indicatori di efficacia ed efficienza, nonché, con riguardo all'economicità, verificando se le risorse materiali acquistate per la realizzazione delle finalità istituzionali siano state rese disponibili *"in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate ed al prezzo migliore"*<sup>194</sup>.

Tuttavia, allo Stato non sembra ben chiaro quali siano gli indicatori che dovranno essere utilizzati ai sensi del Regolamento 2021/421 Ue e dello stesso PNRR <sup>195</sup> anche in relazione della previsione che lo stesso Regolamento prevede che la Commissione *"..mette a disposizione degli Stati membri un sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio, comprendente un unico strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio, al fine di accedere ai dati pertinenti e di analizzarli, in vista di un'applicazione generalizzata di tale sistema da parte di Stati membri, anche con il sostegno dello strumento di sostegno tecnico"*<sup>196</sup>.

---

<sup>194</sup> Cfr. Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, la Deliberazione n.7/2011.

<sup>195</sup> PNRR Italia, *Sistema di monitoraggi del PNRR*. Pag. 241.

<sup>196</sup> Art. 22 n. 4.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nell'ambito della presente tesi si è cercato, sperando di essere riusciti nell'intento, di ricostruire il complesso sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni e in particolar modo dei controlli esterni esercitati dall'organo costituzionalmente preposto, ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione, alla verifica delle gestioni delle amministrazioni pubbliche: la Corte dei conti. Delineato il concetto e le tipologie di controllo presenti nel nostro ordinamento e i soggetti che lo esercitano ci si è soffermati nella descrizione dei controlli affidati alla stessa Corte dei Conti ed in particolare di quelli che potranno essere utilizzati per la verifica dell'utilizzo delle ingenti risorse messe a disposizione dall'Unione europea ai Paesi membri per favorire la ripresa e la crescita economica e della società dopo gli eventi conseguenti alla crisi pandemica in atto. E' noto infatti che in risposta alla crisi senza precedenti causata dal coronavirus, la Commissione europea proponeva lo strumento temporaneo per la ripresa NextGenerationEU, dotato di 750 miliardi di euro, oltre a un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 mettendo sul piatto *risorse disponibili per l'Italia, pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti*. Va rilevato che è la prima volta che le risorse da spendere sono frutto della messa in comune, tra gli Stati dell'Unione, del debito pubblico. Infatti, la parte maggiore della provvista finanziaria raccolta è reperita attraverso l'emissione di titoli obbligazionari dell'UE, con la messa in comune delle garanzie di solvibilità. Il coordinamento delle azioni e la rendicontazione della spesa è conseguenza di questa comunanza di debito tra gli Stati che concorrono a darne garanzia. In conseguenza, la Commissione con il

Regolamento 2021/241 UE che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha stabilito anche rigidi criteri di verifica e valutazione delle modalità di utilizzo di dette risorse, il cui uso distorto imporrà agli Stati di intervenire per rimuovere le criticità riscontrate. In relazione all'esigenza dunque di organizzare una *governance* nella gestione di tali ingenti risorse il Governo Draghi in carica non solo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ma anche con il decreto legge 77/2021 ha previsto, in relazione all'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate, sia dei monitoraggi coadiuvati da un apposito sistema informatico, che rileva tutti i dati relativi all'attuazione del PNRR a livello finanziario (spese sostenute per l'attuazione delle misure e le riforme) e fisico, ma anche controlli e audit in considerazione della specificità dello strumento finanziario ed in linea con quanto raccomandato dalla Commissione Europea, prevedendo verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale.

Nello scritto si è cercato di individuare, alla luce del ricostruito quadro dei controlli affidati Corte dei conti, quali potrebbero essere le modalità di verifica dell'utilizzo dei fondi del PNRR, in considerazione del fatto che il decreto legge 77/2021 ha confermato come la magistratura contabile debba svolgere un controllo sulla gestione sulle risorse in base all'art. 3, comma 4 della legge 20/1994 informandosi, tuttavia, *"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"* e riferendo *"almeno annualmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR"* (art. 7, comma 6 decreto legge 77/2021).

Nel Capitolo terzo del presente scritto si ipotizzano, dunque, le verifiche della Corte dei conti in ordine al corretto utilizzo delle risorse che per il PNRR possano assumere valenza prioritaria rispetto alle programmazioni ad oggi assunte dalla dedicata Sezione centrale

di controllo della Corte dei conti.

I primi destinatari del controllo dovrebbero essere gli organismi individuati dal decreto 77/2021, ai quali sono stati affidati i prioritari compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo (Servizio centrale per il PNRR), audit (ufficio dirigenziale di livello non generale presso l'IGRUE), e valutazione in itinere ed ex post (Unità di missione della RGS).

In considerazione poi che tali strutture si relazioneranno con delle analoghe, inserite funzionalmente presso le amministrazioni centrali coinvolte nella gestione del Piano (Uffici dirigenziali o Unità di missione presso ogni ministero interessato), l'attività di controllo della Corte dei conti potrebbe convergere in seconda battuta su dette strutture sulle quali gravano obblighi di coordinamento delle relative attività di gestione, nonché del loro monitoraggio, rendicontazione e controllo.

Nello svolgimento di dette verifiche la Corte dei conti, come previsto dal PNRR dovrà utilizzare sistemi di controllo dei fondi strutturali europei anche al fine di prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi nonché potenziali casi di doppio finanziamento.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, l'auspicio è che le risorse messe a disposizione vengano interamente spese, in una prospettiva di ripresa economica e sociale, e che i meccanismi individuati per il monitoraggio e la valutazione di competenza della Corte dei conti siano funzionali a far sì che tale auspicio si verifichi.

## BIBLIOGRAFIA

- BERTI – L. TUMIATI, Voce controllo (controlli amministrativi), *Enciclopedia del diritto*, Vol. X, Milano, 1962
- BRANDOLINI, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, Cedam, Padova 2019
- CARINGELLA, I controlli, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè editore, 2006
- CASSETTA, Il controllo, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè editore 2004
- CHIAPPINELLI, *La Corte dei conti e I controlli: principi generali e tipologie*
- COLAPIETRO, *Le funzioni della Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla funzione di controllo*, Intervento al Convegno celebrativo del 150° anniversario dell'istituzione della corte dei conti (1862 – 2012). Ancona, 8 novembre 2012
- Consiglio di Stato, sentenza n. 3043 del 11 luglio 2016
- Corte di conti, inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 e cerimonia di insediamento del presidente della Corte dei conti, 19 febbraio 2021
- CROSETTI, *Voce Controlli amministrativi*. Digesto delle discipline pubblicistiche volume IV
- Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174
- Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77
- Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29
- Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300
- E. CASSETTA, L'organizzazione amministrativa, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè editore, Milano 2006
- F. CARINGELLA, I controlli amministrativi, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Giuridica, 2012
- F. Forte, *Il bilancio nell'economia pubblica*, tomo I, Giuffrè, Milano, 1985
- F. STADERINI, *La Corte dei conti e gli enti locali*, in *Quaderni regionali*, n. 1/06
- F. STADERINI, *La Corte dei conti, in Valori e principi del regime repubblicano – 3. Legalità e garanzie*, a cura di S. LABRIOLA, Bari-Roma, 2006
- F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Torino, 2008
- FRANCHINI Voce *Ministeri*, in *Diritto on line* (2012)
- G. Clemente *“Buona amministrazione e sistema dei controlli tra diritto interno e comunitario”* in Rivista della Corte dei conti, n. 5, 2007
- G. Cogliandro, *“I controlli”*, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. Chiti e G. Greco, Milano, 2007.
- G.C. DE MARTIN, *“Disciplina dei controlli e principi di buon andamento”*, *“I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale”*, Milano, 2007
- GAROFOLI – G. FERRARI, *I controlli*, in *Manuale di diritto amministrativo*, 2009, Nel diritto Editore
- GHISALBERTI, *Corte dei conti*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962
- Legge 23 dicembre 2005 n. 266
- Legge 7 agosto 1990, n. 241
- M. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. Scoca, 2011
- M. De ROSA – B. G. MATTARELLA, *Art. 100 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, II, Torino, 2006
- M. MACCHIA Voce *Ministeri*. Enciclopedia il Diritto. Vol. 9.
- M. S. GIANNINI, *Relazione*, in Aa.Vv., *Lo sperpero del pubblico denaro*, Milano, 1965
- M. SCIASCIA, *La Corte dei conti organizzazione, funzione, e procedimenti*, Giapeto Editore, 2020
- M. SINOPOLI, *Corte dei conti, Noviss. Dig. It.*, IV, Torino, 1968
- M.S. GIANNINI, *Controllo, nozioni e problemi*, *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1974
- MONORCHIO – L. G. MOTTURA, *Il sistema dei controlli*, *Compendio di Contabilità di Stato*, Cacucci Editore, 2008
- R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2018
- R. GAROFOLI – G. FERRARI, *I controlli*, in *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto Editore, 2013
- Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013
- S. CASSESE, *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993
- S. SFRECOLA, *Il giudice dei conti e delle responsabilità dalla storia all'attualità*, Intervento alla Speciale cerimonia per il 150° anno della Corte dei conti, Regione Piemonte, Torino 12 novembre 2012 - Palazzo Reale – Salone degli Svizzeri
- S. ZAMBARDI – E. BRANDOLINI, *La contabilità pubblica*, Cedam, 2010

- Servizio studi della Camera. Servizio bilancio. Dossier 27 maggio 2021, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - (PNRR) Schede di lettura*.
- Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 4 febbraio 2016 n. 1/2016/G
- Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 29 marzo 2019, n. 4/2019/G
- Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 8 marzo 2021, n. 5/2021/G
- Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, Deliberazione n.7/2011.
- T. TESSARO, *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*. La Nuova Scientifica. Napoli, novembre 2020.
- UGO FORTI, I controlli dell'amministrazione comunale, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di V.E. Orlando, Vol. II, parte II
- UNIMI, IMPAGINATO:Layout 1.qxd (unimi.it)
- V. M. ORICCHIO, Corte dei conti (Organizzazione), *Il Diritto – Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, diretta da S. Patti, IV, Milano, 2007,

## SITOGRAFIA

- ARANAGENZIA, BILA - Dossier - 10 (aranagenzia.it)
- [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/approfondimenti\\_studi/attivita\\_internazionale/intosai\\_issai\\_1](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/approfondimenti_studi/attivita_internazionale/intosai_issai_1)
- [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_2073](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2073)
- [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)
- <https://www.corteconti.it/Home/Attivita/Controllo>
- <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione>.
- [https://www.esteri.it/mae/it/trasparenza\\_comunicazioni\\_legali/organizzazione/articolazione\\_degli\\_uffici.html](https://www.esteri.it/mae/it/trasparenza_comunicazioni_legali/organizzazione/articolazione_degli_uffici.html)
- [https://www.treccani.it/enciclopedia/organizzazione-amministrativa-1-profilo-general\\_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/organizzazione-amministrativa-1-profilo-general_(Diritto-on-line)/)
- *I soggetti del diritto amministrativo* <https://www.studiocataldi.it/guida-diritto-amministrativo/soggetti-diritto-amministrativo.asp#ixzz6wr4ueh5M>
- INTOSAI, Code of Ethics and Auditing Standards, 1998 in <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1codethaudstande.pdf>;
- INTOSAI, International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) in [www.issai.org/composite-192.htm](http://www.issai.org/composite-192.htm).
- *La Corte dei Conti - Uno strumento di difesa insostituibile per i cittadini*. [www.corteconti.it/Download?id=432d31e9-8074-4083-a2d1-e4eb615e12d6](http://www.corteconti.it/Download?id=432d31e9-8074-4083-a2d1-e4eb615e12d6)
- NEOPA, DL\_SEMPLIFICAZIONI.pdf (neopa.it)
- Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), The Lima Declaration, 1977 Cfr. ISSAI 1, in [www.issai.org](http://www.issai.org).
- P. LEWIS GETI, *“La disciplina della contabilità pubblica del Regno d’Italia fino alla Costituente”* Paper, pubblicato su <http://pisa.academia.edu/>.. Pag
- PNRR Italia, [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf)