

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEL SEGNO DELLA FINANZA

Relazione al Convegno organizzato nell'ambito del progetto FinPA,

Università degli Studi di Catania, 8 marzo 2024

*di Giovanna Colombini**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Rapporto tra diritto del bilancio e prestazioni sociali delle amministrazioni pubbliche. – 3. Il sistema dei controlli della Corte dei conti sulle attività delle amministrazioni pubbliche.

Un ringraziamento alla professoressa D'Alterio e a tutti i presenti per questa interessante giornata di studi.

1. Premessa.

Il rapporto tra pubblica amministrazione e finanza pubblica è un rapporto che nasce da lontano e che si è modificato nel tempo in relazione agli aspetti finanziari nazionali ed europei.

Rimanendo alla dimensione nazionale, si deve dar atto che sin dalle origini della legislazione di contabilità pubblica, il diritto del bilancio, (*così oggi si definisce il corpus normativo nazionale e sovranazionale che regola la finanza pubblica*), si è collocato nell'ambito di un sistema giuridico di principi e di regole che interessano l'attività concreta dell'amministrazione riferita non soltanto agli atti ed ai fatti finanziari dello Stato e degli enti pubblici che riguardano la fase di elaborazione, gestione e rendicontazione dei bilanci, ma anche ad altri aspetti, quali l'attività contrattuale, l'amministrazione del patrimonio pubblico, il sistema dei controlli interni ed esterni alle amministrazioni, le responsabilità erariali dei funzionari pubblici.

Non potendo trattare tutti questi argomenti che segnano le interrelazioni tra finanza pubblica e agire delle amministrazioni pubbliche, mi limiterò a fare alcune considerazioni su aspetti a mio avviso particolarmente rilevanti, non senza considerare che l'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia, ha amplificato queste interrelazioni, in seguito al programma europeo *Next generation Eu*, con il quale la Commissione ha inteso prevedere uno strumento di ripresa e rilancio economico dell'Unione europea per sanare le perdite causate dalla pandemia e per rilanciare l'economia, mettendo a disposizione degli Stati 750 miliardi di euro (a prezzi correnti nel 2018) oggi 806,9 miliardi, di cui il 90% del totale delle risorse messe a disposizione dal Dispositivo *Recovery and resilience facility* in prestiti e in sovvenzioni, e il restante 10% da altri programmi.

Ebbene, questa massa ingente di risorse segna due differenze importanti rispetto al passato che incidono sulle amministrazioni.

* Professoressa Ordinaria di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Pisa.

La prima riguarda l'innovazione rispetto alle regole tipiche dei fondi strutturali basate sulla rendicontazione *costi-rimborsi*, nel senso che l'erogazione di queste risorse da parte della Commissione è subordinata all'impegno degli Stati membri ad effettuare importanti riforme (*milestone*) e obiettivi (*target*) inseriti nei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) secondo una precisa scansione temporale, presentata dagli Stati e approvata dalla Commissione. Il che richiede una efficienza delle amministrazioni pubbliche ed una professionalità del personale amministrativo e tecnico che, purtroppo, in Italia, dopo anni di blocco della spesa di personale, non c'è, e se c'è, è presente in misura non adeguata agli sforzi richiesti dalla realizzazione del PNRR.

La seconda riguarda il finanziamento che, innovando ai meccanismi tradizionali, si è strutturato attraverso il ricorso ai *bond* europei vale a dire ad emissioni di titoli di debito pubblico europeo, che permettono un accesso al credito a tassi di interesse inferiori rispetto a quelli normalmente applicati sui mercati, proprio perché garantiti in comune da tutti i paesi dell'Unione. Un aspetto questo, positivo, che tuttavia comporta che, a fronte di una parte dei finanziamenti a fondo perduto, ci sia una buona parte a debito e questo, per quanto a tassi agevolati, deve essere comunque restituito. Ragione per la quale, trattandosi di un Programma (*Next generation*) e di un *Dispositivo* basati sul raggiungimento dei *milestone e dei target* secondo un cronoprogramma, l'erogazione delle risorse da parte della Commissione è subordinato al rispetto dei tempi prestabiliti.

E che il nesso tra realizzazione del risultato in tempi certi e finanziamento (questa è la vera novità per le amministrazioni) sia l'*idem sentire* del legislatore riguardo all'agire delle amministrazioni pubbliche, lo dimostra non soltanto l'introduzione, nel nuovo codice dei contratti pubblici, del principio di risultato, ma anche il recente ulteriore *inasprimento* delle misure sanzionatorie nei confronti dei soggetti attuatori inadempienti rispetto all'obbligo di rendere disponibile ovvero aggiornare sul sistema informatico ReGis il *cronoprogramma procedurale e finanziario* per gli interventi previsti dal PNRR (cfr. artt.1,2, del d.l. n.19/2024,). Su questa premessa saranno presi in considerazione 1) il rapporto tra diritto del bilancio e prestazioni sociali delle amministrazioni pubbliche, 2) il sistema dei controlli della Corte dei conti sulle attività delle amministrazioni pubbliche.

2. Rapporto tra diritto del bilancio e prestazioni sociali delle amministrazioni pubbliche.

Venendo al primo aspetto, in tempi relativamente recenti la Corte costituzionale, muovendo dalle regole di finanza pubblica, è intervenuta a sostenere che il bilancio è un bene pubblico e che il diritto del bilancio deve misurarsi con la tutela dei diritti, superando quella visione ragionieristica e statica del mito del pareggio, a favore del principio dinamico dell'equilibrio di bilancio quale enunciato dalla riforma costituzionale del 2012.

Così operando la Corte ha saldato finanza pubblica e diritti in una prospettiva rivolta anche alle generazioni future. Tuttavia la recente riforma del Patto di stabilità, nella formula rinegoziata, non aiuta a rendere effettiva la prospettiva tracciata dalla Corte costituzionale. Infatti il nuovo Patto non diverge di molto dal vecchio per quanto riguarda il vincolo numerico, avendo mantenuto il rapporto debito/Pil al 60% e deficit/Pil al 3%, ma ha

innovato sugli aspetti inerenti la procedura per una riduzione *graduale, realistica, duratura del debito pubblico*. Una riforma, dunque, che comporta per l'Italia, la presentazione di un Piano fiscale strutturale pluriennale con cui, sulla base della traiettoria di riferimento preparata dalla Ue, il Governo italiano sarà tenuto a portare il debito “su un sentiero di riduzione”, con una correzione media annua intorno allo 0,6 del Pil, da adottare ogni anno, per sette anni, vale a dire con una manovra di bilancio di circa 10 /12 miliardi da destinare all'abbattimento del debito. Quanto al deficit arrivato al 7,4%, è proprio di questi giorni (giugno 2024) che la Commissione con la relazione presentata al Consiglio, ha aperto formalmente la procedura di infrazione per deficit eccessivo dell'Italia e di altri sei paesi (Belgio, Francia, Ungheria, Malta, Polonia, Slovacchia).

La situazione che dunque si va a delineare, tra debito elevato e deficit eccessivo, ha fatto ritornare di grande attualità la *spending review*, vale a dire una riduzione ragionata della spesa pubblica, anche se c'è da sperare che questa volta la c.d. *spending review* non si risolva, come è accaduto in passato, in tagli lineari ed indiscriminati alla spesa pubblica.

E che si vada nella direzione della *spending review*, lo conferma l'art.9,c.8 del d.l. n.152/2021 che, in attuazione del Milestone M1C1-102 del PNRR “*Riforma del quadro di revisione della spesa pubblica*”, perfettamente in sintonia con la *ratio* ispiratrice del nuovo Patto di stabilità, ha istituito presso il Mef, Dipartimento della RGS un “Comitato scientifico” per la *spending review*, presieduto dal Ragioniere generale dello Stato e composto da dirigenti da questo delegati e da quelli di volta in volta competenti in relazione alla materia trattata, da un rappresentante della segreteria tecnica del Mef, un rappresentante dell'Istat, uno della Banca D'Italia e uno della Corte dei conti, al fine di rafforzare le attività e gli strumenti di analisi e di monitoraggio della spesa pubblica e dei processi di revisione e di valutazione della spesa nella amministrazioni statali.

Di qui la rilevanza per le amministrazioni pubbliche del ciclo di programmazione di bilancio orientato al medio-lungo periodo, nonché della pianificazione pluriennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, nel percorso di rientro dal debito e dal deficit. Resta, ovviamente, tutta da chiarire come la prospettiva di *spending review* possa coordinarsi con la protezione a livello costituzionale della garanzia delle prestazioni sociali, enucleata nella disposizione costituzionale “*garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale*”, dato che il rientro dal debito e dal deficit, secondo le nuove regole del Patto, si inserisce su di una situazione che già da diversi anni registra una riduzione progressiva dei finanziamenti al servizio sanitario nazionale, all'istruzione, alla ricerca, ai trasporti pubblici, agli enti locali.

Pertanto, stando alla situazione attuale, l'effetto prevedibile del “sentiero di riduzione del debito” pare essere quello di non consentire alle amministrazioni pubbliche di poter soddisfare appieno quei diritti c.d. sensibili, a riprova, purtroppo, che l'affermazione costituzionale di un diritto ed il riconoscimento del suo carattere fondamentale ed incompressibile da parte della Corte costituzionale non è sufficiente per renderlo effettivo. Collegata al processo avviato di *spending review* è la trasparenza dei conti pubblici quale corollario del principio di buon andamento.

Infatti mentre si chiede alle amministrazioni pubbliche di rendere visibile e controllabile all'esterno la propria attività amministrativa, non altrettanta attenzione viene riservata alla *trasparenza nella gestione* delle risorse ed alla loro rappresentazione nei conti pubblici.

A venire in rilievo, al riguardo, è il fatto che la Commissione ha dato mandato ad Eurostat di elaborare principi contabili armonizzati validi e vincolanti *per tutte le entità della pubblica amministrazione*, costituendo un gruppo di lavoro affiancato da rappresentanti del mondo imprenditoriale, da istituti privati indipendenti, che dovrebbe impegnarsi a predisporre principi contabili europei (EPSAS) basati su quelli IPSAS già esistenti per il settore privato, con l'obiettivo di rendere i bilanci degli Stati membri confrontabili e aggregabili.

Ora, premesso che le finalità che perseguono i bilanci pubblici sono ben diverse da quelle che perseguono i bilanci privati, va considerato che, al fine del consolidamento dei bilanci delle amministrazioni pubbliche secondo il sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC2010, i nostri conti pubblici nazionali sono già il risultato di un'operazione di *riclassificazione* in base ad uno *standard* contabile internazionale *accrual*, per cui c'è da capire, in attuazione dei principi contabili europei EPSAS, come a livello italiano si intenda procedere. A venire in rilievo al riguardo è l'art. 9 commi 14,15,16 del d.l. n. 152 del 2021, che ha introdotto al punto 1.15 del Piano di ripresa e resilienza (PNRR) la riforma denominata "*Dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual*", allineandosi pertanto al percorso avviato dalla Commissione europea. La qual cosa impone ovviamente una riforma dell'attuale sistema di contabilità finanziaria (rafforzata). Va tuttavia tenuto presente che la scelta a suo tempo effettuata dal legislatore di introdurre la contabilità finanziaria invece di quella economico-patrimoniale non è stata una scelta casuale ma è stata la risposta all'esigenza di consentire alla *collettività di verificare democraticamente*, attraverso il raffronto tra bilancio di previsione autorizzato dalle assemblee elettive (parlamento, consigli regionali e locali) e il conto consuntivo, come le entrate prelevate alla collettività, si siano tradotte nella realizzazione di politiche pubbliche rispondenti ai bisogni dei cittadini. La competenza finanziaria travalica, dunque, il profilo strettamente tecnico-contabile per essere espressione politica del controllo democratico, tant'è che laddove si sono applicati in modo pedissequo i *paradigmi della contabilità aziendale (ASL)*, la Corte costituzionale è dovuta intervenire a chiarire che i bilanci devono essere *strumentali* ad una rappresentazione *calibrata* sulla peculiarità della gestione e del servizio pubblico erogato.

Resta il fatto che tale riforma, rientrando tra i *milestone* del PNRR, deve essere attuata entro il 2026, e la struttura tecnica indipendente istituita presso la RGS "*Standard Setter Board*", sotto l'indirizzo del *Comitato direttivo*, sta lavorando al fine di contemperare le esigenze tecniche contabili tipiche della contabilità *accrual* con le esigenze di controllo democratico da parte delle assemblee elettive. Un aiuto in questo senso potrebbe venire dalla esperienza fatta con l'*armonizzazione* dei sistemi contabili dei bilanci degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai sensi del dlgs. n.118 /2011.

3. Il sistema dei controlli della Corte dei conti sulle attività delle amministrazioni pubbliche.

Venendo ai controlli della Corte dei conti sulle amministrazioni pubbliche, sembra più appropriato parlare di un sistema, nel senso che i controlli enunciati dall'art.100 c.2, cost. “*controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria*”, pur essendo diversificati nelle modalità di esercizio, formano tutti insieme un sistema che ha alla base un *commun denominatore*: quello di salvaguardare la legittimità e la regolarità delle gestioni pubbliche nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica. L'art.100 c.2 cost., chiude questa elencazione disponendo che la Corte dei conti *riferisce* direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito, con ciò riconoscendone il ruolo di ausiliarità.

Ebbene il dubbio, a suo tempo sorto, che il *referto* si dovesse identificare nel controllo successivo sulla gestione è stato oggi superato, nel senso che il controllo successivo sia sulla gestione del bilancio dello Stato che degli enti del settore pubblico si configura come funzione concettualmente autonoma in quanto si svolge in una logica di programmazione dell'esame dei fatti di gestione ed è indirizzata ad accertarne la legittimità e regolarità nonché la conformità ai principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico. Ebbene, rinviando ad altra occasione una riflessione sulle particolari e complesse problematiche che interessano il c.d. *giudizio di parifica* quale peculiare espressione di un controllo espletato, secondo le formalità contenziose, sul rendiconto generale dello Stato alla presenza del Procuratore generale della Corte dei conti, nonché sui rendiconti generali delle regioni alla presenza dei Procuratori regionali della Corte dei conti, e rimanendo al tema del rapporto tra controllo e amministrazioni, a venire in rilievo è il controllo svolto dalla Sezione centrale della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni statali. Infatti attraverso tale forma di controllo è possibile, da parte della Sezione, individuare e segnalare le criticità, le irregolarità nonché le patologie che si sono verificate nel corso della gestione da parte delle amministrazioni facenti capo ai vari Ministeri, il tutto al fine di stimolare le amministrazioni stesse ad adottare misure di autocorrezione nel rispetto del principio di buon andamento sancito dall'art.97 cost. In una parola si tratta di un controllo che si pone, nei rispetti delle amministrazioni controllate, in termini *collaborativi e non interdittivi*. Un esempio di questo approccio è dato dalla recentissima Delibera n.62 /2024 della Sezione centrale, nella quale si analizzano le segnalazioni inviate dagli Organismi indipendenti di Valutazione (OIV) nel quadro della *Amministrazione di risultato*. Ebbene nella delibera si evidenziano, Ministero per Ministero, una serie di carenze quali l'assenza di un adeguato sistema di controllo di gestione, l'omesso aggiornamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, il mancato rispetto dei criteri di valutazione partecipativa, l'assenza di una adeguata attenzione al c.d. bilancio di genere, insomma una serie di considerazioni che vanno ad interessare il ciclo di gestione della *performance* nonché il rapporto tra gli obiettivi che l'amministrazione si è data e la programmazione economico-finanziaria e di bilancio. Il tutto enucleato in una serie di “*raccomandazioni*”. Così la Sezione, dopo aver *raccomandato* agli OIV la puntuale trasmissione degli esiti del processo di validazione, *raccomanda* alle amministrazioni centrali il rigoroso rispetto degli adempimenti del ciclo di gestione della *performance*, la fissazione di obiettivi e indicatori di *performance* adeguati, nonché *raccomanda* agli Organi di indirizzo politico-amministrativo, l'accurato espletamento delle procedure selettive pubbliche, per concludere con una *raccomandazione*

al Dipartimento della funzione pubblica perché espliciti il prudente esercizio dell'attività di indirizzo e verifica dell'operato degli OIV.

Perché questa puntualizzazione? Perché rispetto alle *raccomandazioni* con finalità collaborative tipiche del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni statali, il controllo di legittimità e regolarità finanziaria espletato dalle Sezioni regionali sui bilanci degli enti locali se ne differenzia formalmente e sostanzialmente e questo ovviamente incide nei rapporti con le amministrazioni controllate. Infatti tale controllo guarda alla *gestione* del bilancio del singolo ente nel *suo divenire*, e in questo suo svolgersi può risolversi anche in effetti *interdittivi* come il blocco dei programmi di spesa, la non approvazione del piano di riequilibrio, la decisione di dissesto guidato ecc.. tutte situazioni che si traducono per le amministrazioni locali in una serie di vincoli sia alla spesa corrente che di investimento ed i cui effetti implicano non soltanto responsabilità politiche ma anche responsabilità erariali, con ricadute penalizzanti per le collettività amministrate. E sono proprio i possibili effetti interdittivi di questa forma di controllo che hanno portato il legislatore a prevedere, nel codice di giustizia contabile, la possibilità per l'amministrazione locale o per i soggetti che si ritengono lesi nei loro interessi dall'esito della deliberazione della Sezione regionale di controllo, di ricorrere al giudizio ad istanza di parte innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti.

A chiusura di queste brevi riflessioni sul controllo della Corte dei conti in relazione all'agire delle amministrazioni pubbliche, meritano attenzione anche due aspetti del controllo, quello del rapporto tra controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ed esenzione della colpa grave in caso di danno derivante dall'adozione di un atto che ha superato il vaglio del controllo di legittimità (visto e registrazione), e quello del rapporto tra controllo *concomitante* della Corte su piani, programmi e progetti finanziati con i fondi del PNRR, PNC.

Ebbene, per quanto riguarda il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni statali, questo ha come oggetto provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri, atti del Presidente del Consiglio dei ministri, atti dei Ministri, tra i quali rientrano la definizione di piante organiche, il conferimento di incarichi dirigenziali, le direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa, gli atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie, i provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare, nonché i decreti di approvazione di contratti attivi e di contratti passivi, questi ultimi se di importo superiore ad un certa soglia calcolata sulla base della normativa europea e dunque delle recenti modifiche disposte dal regolamento delegato della Commissione europea in materia di appalti pubblici del 15 novembre 2023 (reg. 2023/2495).

Come è noto, tale controllo non partecipa della struttura dell'atto ma si inserisce come fase integrativa dell'efficacia, per cui una volta avuto il *visto* e la *registrazione* l'atto produce i suoi effetti. In caso di *rifiuto assoluto di visto*, l'atto amministrativo di adozione di spesa non vale come titolo giuridico e la spesa può essere riconosciuta sotto il profilo contabile come riconoscimento di debito lasciando aperta la configurazione di eventuali responsabilità erariali.

Ebbene eccettuato il caso estremo del rifiuto di visto, il legislatore, superando nel 2009 il criterio dell'*indifferenza*, secondo il quale in caso di danni derivanti da atti che avevano superato il visto di legittimità, il funzionario che li aveva adottati era comunque perseguibile davanti al giudice contabile per responsabilità erariale, ha introdotto l'esenzione dalla colpa grave e dunque dalla responsabilità erariale del funzionario, *limitatamente* ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo, nel caso in cui dall'atto controllato ed adottato sia derivato un danno all'amministrazione (art.17,c 30-quater d.l. n.78/2009). In tal modo si è introdotta una esenzione dalla responsabilità erariale ancorata al *rapporto di fiducia* che deve sussistere tra amministrazione, dipendente pubblico ed esito del controllo della Corte dei conti, il tutto nella prospettiva del superamento dell'amministrazione difensiva.

Sin qui *nulla quaestio*. Il problema tuttavia si pone nel caso in cui dovesse essere approvata la recente proposta di riforma delineata nell'Atto Camera n.1621 (riforma di alcune disposizioni riguardanti la Corte dei conti), in quanto questa, eliminando l'inciso "*limitatamente ai profili presi in considerazione*", consentirebbe il possibile configurarsi di una esenzione generalizzata, vale a dire una esclusione *tout court* della colpa grave e dunque della responsabilità erariale anche per i danni derivanti da aspetti non emersi nel corso del controllo preventivo di legittimità dell'atto vistato e registrato. Modifica, questa, che non metterebbe di certo al riparo l'amministrazione "dagli amministratori infedeli e incapaci". Quanto, infine, al controllo concomitante ex art.22 d.l.n.76/2020 e PNRR, si può soltanto dire che questo è frutto di un equivoco interpretativo. Infatti l'art.22 del d.l. n.76/2020 si riferisce al controllo concomitante ex art.11 della legge n.15/2009 su piani programmi progetti di rilevante interesse economico ed è finalizzato a far emergere la responsabilità dirigenziale. L'art.22, dunque, non fa alcun riferimento al PNRR, mentre l'art.7 del d.l. n.77/2021 (per intendersi il decreto sulla *governance* PNRR) riferendosi al controllo sul PNRR, fa, invece, espresso riferimento al controllo della Corte dei conti previsto dall'art. 3, c.4 della legge n.20/1994., vale a dire il controllo successivo sulla gestione.

Ebbene nonostante questo esplicito richiamo al controllo previsto dall'art.3,c.4. della legge n.20/1994, la Corte dei conti, presumibilmente indotta dal riferimento ai piani, programmi, progetti, finalizzati allo sviluppo economico, ha ritenuto di applicare l'art.22 del d.l. n.76/2020 istituendo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza (n.272/2021), un *Collegio* del controllo concomitante all'interno della Sezione centrale per il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni statali che, come sappiamo, non ha effetti interdittivi.

Ed inizialmente il tenore delle deliberazioni del Collegio ha avuto una connotazione *collaborativa*. Successivamente però le *raccomandazioni* ed i *rilievi* di criticità denunciati dal Collegio hanno assunto una connotazione, almeno sotto il profilo del *drafting*, di stampo para-giurisdizionale nei confronti della amministrazione e del Ministro, di volta in volta interessati, per i ritardi riscontrati *nell'attuazione* del PNRR, che ha causato quella reazione, a tutti nota, sfociata, con un emendamento in sede di conversione del decreto legge (d.l. n.44/2023), che ha eliminato il controllo suddetto per tutti i piani, programmi, progetti PNRR,PNC, in quanto si è detto che le eccessive richieste istruttorie avanzate dal Collegio nel contraddittorio con l'amministrazione controllata potevano essere causa di ritardi.

Ora a parte il fatto che una reazione del genere avrebbe potuto configurare un conflitto da dirimere innanzi alla Corte costituzionale, avendo anche implicazioni sul rispetto dello *stato di diritto*, è comunque certo che la esclusione del controllo concomitante ex art.22 sul PNRR disposta dal d.l. n.44/2023, non ha precluso affatto alla Corte dei conti, ai sensi dell'art.7 del d.l. n.77/2021 di svolgere il controllo sulla gestione del PNRR nei termini previsti dall'art.3,c.4 l.n.20/1994, che considera anche l'eventualità di un *controllo in corso di esercizio, nonché un esame dei costi e dei tempi dell'azione amministrativa in rapporto ai risultati e agli obiettivi previsti o attesi da piani e programmi di spesa*.

E' dunque un controllo che a ben vedere potrebbe essere di più ampia portata, posto che consente alla Corte dei conti di verificare la capacità dell'amministrazione a realizzare i progetti nei tempi prestabiliti dal PNRR nel rispetto del principio di buon andamento dell'azione amministrativa quale sancito dall'art.97 della costituzione.

Quanto alle amministrazioni locali, è rilevante riscontrare che la limitazione disposta dal legislatore, riferendosi soltanto al controllo concomitante ex art.22 del d.l. n.76/2020, non è andata a toccare il controllo di legittimità e regolarità finanziaria svolto dalle Sezioni regionali di controllo sui bilanci degli enti locali ai sensi del d.l. n.174/2012, né tanto meno il controllo sulla gestione dei fondi europei gestiti dagli enti locali (dunque anche di quelli del PNRR) disposto dall'art.3, c.4., l.n.20/1994. Controlli, che rimangono pertanto tutti in piedi.

Perché questa puntualizzazione? Per la ragione che essendo le amministrazioni locali i maggiori *utilizzatori* dei Fondi europei per le politiche di *coesione economica, sociale e territoriale*, nonché i soggetti *attuatori* di molti progetti PNRR, c'è da capire quale controllo residui al Collegio del controllo concomitante.

Ebbene, le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, nella delibera di *programmazione dei controlli per il 2024*, essendo il Collegio oramai costituito, ne hanno dovuto ritagliare un'area di competenza circoscrivendone però l'ambito di azione alle amministrazioni centrali dello Stato, stabilendo che il Collegio prenderà in esame, secondo un approccio collaborativo, i piani, progetti, programmi nell'ambito del *Fondo sviluppo e coesione, Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR)* in raccordo con la Sezione affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti. Si tratta, dunque, di una formulazione che sottende un controllo concomitante esplicabile soltanto per quei programmi rientranti nella competenza delle amministrazioni centrali e dunque entro un ambito ben preciso che segna, di fatto, un ridimensionamento delle attività di controllo del Collegio.

A questo ridimensionamento si deve aggiungere che il legislatore, nell'introdurre "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*" (d.l.n.19/2024), ha rafforzato ulteriormente il ruolo di monitoraggio della Struttura di Missione PNRR come modificata dall'art.2 d.l. n.13/2023, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, previa intesa, dell'Ispettorato della RGS, circa l'adempimento da parte dei soggetti attuatori dei *milestone e target*.

Dunque un assetto organizzativo tutto spostato sul piano politico e sul supporto tecnico della RGS (Unità di *Audit* e piattaforma ReGis) , ove il controllo esterno della Corte dei

conti finisce per essere incasellato nel controllo *successivo sulla gestione* nei termini e nelle modalità previste dall'art.3,c.4,della legge n.20/1994.

Una *deminutio*? evidentemente *si*, se paragonata al *controllo concomitante* come era stato concepito, *no*, se si considera che la esclusione del controllo concomitante sul PNRR non preclude affatto che la Corte dei conti, ai sensi dell'art.3,c.4 della legge n.20/1994, possa svolgere anche controlli in corso di esercizio sul PNRR, ai fini della relazione semestrale al parlamento, come pure possa segnalare, come è accaduto nell'inaugurazione dell'anno giudiziario per il 2024, i gravi ritardi nella realizzazione del PNRR. Ritardi che potrebbero mettere in forse l'erogazione delle successive *rate* da parte della Commissione europea, specie se si considera che la modifica apportata al PNRR (approvata dalla Commissione alla fine del mese di novembre 2023) ha spostato in avanti molti dei *milestone* e dei *target* del PNRR, concentrandoli sulle ultime *rate*.

Non resta, pertanto che auspicare che Governo e Parlamento facciano tesoro di queste raccomandazioni e che le amministrazioni mettano in atto misure di autocorrezione rispetto alle criticità segnalate, al fine di rispettare il *cronoprogramma* previsto dal PNRR. Diversamente, ci saranno pesanti conseguenze negative sul piano finanziario non solo per le amministrazioni pubbliche ma anche, e soprattutto, per l'intera collettività.