

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

Rivista della Corte dei conti - www.rivistacorteconti.it

Anno LXXIV - n. 5 - Settembre-Ottobre 2021

Estratto da

IN QUESTO FASCICOLO:

- › *I controlli successivi di legittimità su atti della Corte dei conti: effettività e portata*
- › *Il principio di non contestazione nel giudizio di responsabilità erariale*
- › *La fase di prima attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: gestione, monitoraggio e controllo*
- › *Funzioni di controllo della Corte dei conti e nozione comunitaria di giurisdizione*
- › *Nozione dell'in house tra Consiglio di Stato e Anac*
- › *L'attività ispettiva della pubblica amministrazione*
- › *L'entropia nella decisione parlamentare sul bilancio in senso stretto*
- › *La disciplina della cartolarizzazione fra finanza privata e finanza pubblica*

5



Direttore responsabile: Tommaso Miele
Direttore scientifico: Francesco Saverio Marini

Area giurisdizione

Coordinatore: Elena Tomassini
Benedetta Cossu – Rosa Francaviglia – Andrea Luberti – Donato Luciano.

Area controllo

Coordinatore: Paola Cosa
Laura Alesiani – Filippo Izzo – Giovanni Natali – Angelo Maria Quaglini.

Quaderni della Rivista e Fascicoli speciali

Coordinatore: Alberto Avoli

Comitato scientifico

Nicolò Abriani – Federico Alvino – Franco Anelli – Luca Antonini – Miguel Azpitarte Sánchez – Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Beniamino Caravita di Toritto – Marcello Cecchetti – Stefano Cerrato – Vincenzo Cerulli Irelli – Fabio Cintioli – Giacomo D’Attorre – Gianluca Maria Esposito – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Giovanni Guzzetta – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Alberto Lucarelli – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Giuseppe Melis – Donatella Morana – Nino Paolantonio – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Giovanni Pitruzzella – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Nicola Rascio – Giuseppe Recinto – Guido Rivosecchi – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Gino Scaccia – Franco Gaetano Scoca – Raffaele Trequatrini – Antonio Felice Uricchio – Nicolò Zanon.

Hanno collaborato alla redazione di questo fascicolo:

Massimiliano Atelli; Paolo Casalino; Luigi Ciaurro; Pierre de Gioia Carabellese; Camilla Della Giustina; Maria Teresa D’Urso; Clemente Forte; Francesca Muccio; Anna Peta; Marco Pieroni; Marzia Sulzer; Vito Tenore; Giuseppe Vella.

Redazione: Ernesto Capasso

Editing

Coordinatore: Anna Rita Bracci Cambini
Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia.

La pubblicazione degli articoli e dei contributi proposti alla redazione della Rivista è sottoposta ad una procedura di *peer review* che garantisce il doppio anonimato (*double blind*), dell’autore e del valutatore.

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

RIVISTA
DELLA
CORTE DEI CONTI

Rivista della Corte dei conti
Anno LXXIV - n. 5
Settembre-Ottobre 2021

Pubblicazione bimestrale
di servizio

Direttore responsabile
Tommaso Miele

SOMMARIO

Editoriale

Aristide Police

La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante

1

Dottrina

- Paolo Casalino, *La fase di prima attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza: gestione, monitoraggio e controllo; principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee* 5
- Massimiliano Atelli, *I controlli successivi di legittimità su atti della Corte dei conti: effettività e portata* 19
- Giuseppe Vella, *Il sindacato della Corte dei conti, in sede di controllo e nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, del Peg (piano della performance e Pdo) di cui all'art. 169 del Tuel* 31
- Luigi Ciaurro, *L'entropia nella decisione parlamentare sul bilancio in senso stretto* 48
- Clemente Forte, Marco Pieroni, *Ancora in tema di "copertura finanziaria": la sentenza n. 156 del 2021 della Corte costituzionale* 52
- Vito Tenore, *Riflessioni sull'attualità di uno studio sull'attività ispettiva della pubblica amministrazione* 57
- Pierre de Gioia Carabellese, Camilla Della Giustina, *La disciplina della cartolarizzazione fra finanza privata e finanza pubblica, ossia i contorni labili di un incerto confine tutto italiano* 62
- Maria Teresa D'Urso, *Il principio di non contestazione nel giudizio di responsabilità erariale. Requisiti, fondamento, limiti applicativi, effetti sostanziali e processuali* 91
- Marzia Sulzer, *Le peculiari funzioni della Corte dei conti austriaca* 102

Note a commento

- Elena Tomassini, *Le precisazioni delle Sezioni riunite in ordine all'applicazione del coefficiente di rivalutazione del 2,44% a tutta la platea dei militari e l'ambito e la portata del "motivato dissenso"* 165
- Francesca Muccio, *Trattamento pensionistico, legittimo affidamento del privato e sopravvenienza di nuova documentazione all'esito del procedimento di liquidazione* 168
- Anna Peta, *Funzioni di controllo della Corte dei conti sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale e nozione comunitaria di giurisdizione ex art. 267 Tfu: prime riflessioni* 186
- Giovanni Natali, *Passato, presente e futuro dell'in house nel recente parere interlocutorio del Consiglio di Stato sullo schema di linee guida Anac* 218

Controllo	115
Pareri	129
Giurisdizione	165
Altre Corti	185
Recensioni	229
Indici	231

EDITORIALE

di Aristide Police

LA CORTE DEI CONTI GARANTE DELL'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: L'IMPORTANZA STRATEGICA DEL CONTROLLO CONCOMITANTE

1. In questo ultimo scorcio dell'anno assistiamo ad importanti passi in avanti nel percorso di consolidamento del ruolo della Corte dei conti nel contesto dell'efficace e celere attuazione degli sfidanti obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il riferimento è, in particolare, alla recente delibera 10 novembre 2021, n. 272, con la quale il Consiglio di Presidenza della giustizia contabile ha istituito il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, approvandone il relativo Regolamento.

La scelta di istituire un apposito collegio, con una propria dotazione organica, una struttura di supporto ed una dotazione strutturale di natura informatica (così gli artt. 4, 5 e 6 del regolamento), è infatti una importante assunzione di responsabilità da parte della Corte e del suo Consiglio di Presidenza per far fronte con prontezza ad una esigenza che sin dalla inaugurazione dell'anno giudiziario il Presidente del Consiglio dei ministri prof. Draghi aveva sollecitato. In quella occasione era stato ricordato "l'indiscusso ruolo di suprema Magistratura di controllo, con riferimento alle delicatissime questioni di natura giuridica ed economica" e si erano più volte sottolineate le attribuzioni di "controllo" perché convinti "dell'ufficio essenziale che la Corte svolge in tal senso nell'architettura della nostra cosa pubblica. Questo controllo deve essere effi-

ciente e intransigente. Ma con la stessa fermezza [è] fondamentale che tale controllo sia rapido perché le decisioni della Corte, quando intervengono lontane dagli atti sottoposti a controllo, pur se intransigenti, inevitabilmente perdono molta della loro efficacia. I tempi straordinari che viviamo lo richiedono".

È per far fronte a questa esigenza che si è inteso offrire, anche sul piano della organizzazione e delle risorse della Corte, un'importante spinta all'istituto non nuovo del controllo concomitante. E del resto il Presidente Carlino – anche in alcuni recenti interventi sulla stampa – ha avuto occasione di sottolineare l'importanza del "controllo sulla gestione che può essere esercitato anche in corso di realizzazione dei programmi così da svolgere costanti e tempestive valutazioni", ciò in quanto "la tempestività dei nostri controlli caratterizzati dal contraddittorio e dal confronto diretto, stimola le amministrazioni interessate all'autocorrezione, riconducendo la loro azione nell'alveo della legalità e della efficiente gestione delle risorse".

Questa iniziativa ha raccolto il plauso del Presidente della Repubblica nell'incontro dello scorso novembre al Quirinale con i neo-referendari della Corte. Nel discorso tenuto in quella occasione, il Presidente Mattarella ha messo in particolare evidenza come sia "stato previsto che spetterà alla Corte la verifica e la valutazione dell'attuazione dei programmi di

spesa, avvalendosi delle nuove forme di controllo concomitante che accentuano il suo ruolo di ausilio e di sprone nei confronti delle pubbliche amministrazioni”, una modalità di controllo essenziale per assicurare che “le ingenti risorse attualmente destinate all’Italia [dal piano europeo *Next Generation EU*, vadano] utilizzate in modo attento e responsabile, nella consapevolezza che ci troviamo in una condizione senza precedenti e, verosimilmente, irripetibile. Si tratta di cogliere o di perdere un’opportunità straordinaria per l’Italia e per l’Europa. Non è rilevante soltanto quanto le risorse a nostra disposizione ci consentiranno, nell’immediato, di realizzare, ma lo sono, in misura ancora maggiore, le prospettive aperte da questa coraggiosa e inedita forma di collaborazione tra gli Stati europei. In questo ambito si conferma significativo il ruolo rivestito dalla Corte quale organo ausiliario del Governo e del Parlamento”.

2. L’importanza della Sezione incaricata del controllo concomitante per le Amministrazioni dello Stato, in uno con il controllo che le sezioni regionali assicureranno sulle amministrazioni regionali, è vieppiù rilevante alla luce delle importanti indicazioni che nello scorso mese di giugno le Sezioni riunite in sede di controllo avevano offerto in sede di audizione parlamentare sull’AC 3146 in occasione della conversione in legge del d.l. n. 77/2021, recante la “*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative di accelerazione e snellimento delle procedure”.

In quella sede, infatti, le Sezioni riunite hanno messo in evidenza l’esigenza di assicurare piena funzionalità al controllo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti, così come previsto dal citato art. 3, c. 4, l. n. 20/1994, “anche in corso di esercizio”, un controllo che incida “tempestivamente, onde consentire alle amministrazioni la rimozione delle criticità rilevate”.

Come messo giustamente in luce in quella occasione, tuttavia, perché tale controllo sia funzionale è necessario assicurare piena correlazione con “il sistema integrato ed interoperabile di informazione e monitoraggio (Sistema unitario ReGiS), già previsto dall’art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall’art. 29 del regolamento Ue 2021/241 con riferimento alla raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell’attuazione dell’attività e dei risultati, ponendosi quale strumento applicativo unico ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del Pnrr, sia con riguardo all’insieme delle misure finanziate che al loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico”.

Del resto, come pure rilevato in quella occasione, “presupposto per la programmazione, per la gestione e per il controllo è la disponibilità condivisa dei dati e delle informazioni”, e quindi “la concreta realizzazione e la disponibilità del sistema informatico, unito ai dati in esso contenuti, può costituire fondamentale elemento utile anche all’attività di controllo sulla gestione della Corte dei conti,

poiché da esso saranno desumibili i cronogrammi della spesa e gli altri elementi relativi allo stato delle attività (così il c. 1047)”.

Affinché la funzione di controllo possa costituire uno degli strumenti più importanti per assicurare un approccio costruttivo e collaborativo a vantaggio delle amministrazioni pubbliche è quindi essenziale che alla Corte sia assicurata piena ed immediata visibilità dei flussi finanziari, dello stato di svolgimento dei procedimenti amministrativi, dello stato di avanzamento nel raggiungimento dei risultati, sia di quelli finali sia di quelli intermedi. Solo tale piena conoscibilità consente infatti lo svolgimento utile di un controllo che sia per davvero contestuale e che possa essere costruito alla stregua di quel fondamentale parametro della legittimità che è la legittimità di risultato.

Se infatti è ben noto alla Corte che il parametro del controllo modernamente inteso si fonda su di una nozione di legalità che, al di là del formalismo giuridico, viene declinata come legittimità “di risultato”, è del pari evidente che un controllo contestuale sulla idoneità di una gestione al raggiungimento dei risultati è possibile soltanto se sia immediatamente conoscibile lo stato di avanzamento dei singoli piani e programmi.

Questo aspetto merita tanta enfasi in ragione delle precedenti esperienze che si sono già avute nel passato con riguardo al controllo concomitante.

3. Non è certo questa la sede per soffermarsi sulla evoluzione che dalla l. n. 20/1994 in avanti, passando per la l. n. 17/2009, ha ca-

ratterizzato questo Istituto e la sua assai scarsa fortuna (per tutti si veda da ultimo A. Peta, *I controlli della Corte dei conti: il c.d. controllo concomitante*, a cura di A. Giordano, *Il procedimento amministrativo fra regole e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2021, 553 ss.), così come non è necessario ricordare in dettaglio i pur condivisibili rilievi critici di autorevole dottrina in merito alla limitata consapevolezza del legislatore nel proporre tali rimedi, una inconsapevolezza che giungerebbe alla “falsificazione” (per tutti, G. Colombini, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in <www.federalismi.it>, 23 marzo 2021).

Ciò che più conta, e che si vuole offrire alla riflessione comune, è che i limiti derivanti dalla formulazione normativa più risalente, non pienamente affrontati dalla disciplina più recente, hanno trovato una importante e significativa occasione di superamento proprio nella scelta istituzionale della Corte di istituire una apposita Sezione del controllo concomitante.

Si parla di scelta “istituzionale” in omaggio all’antico ed insuperato insegnamento di Santi Romano, nel senso cioè che l’ordinamento giuridico e la sua effettività non è assicurata (solo) dalle norme quanto piuttosto dalle Istituzioni. Ebbene, se è vero che le norme hanno dei limiti e soffrono di alcune lacune, nulla impedisce alle Istituzioni di integrarne i precetti, di assicurare procedimenti efficienti per la loro attuazione, di esercitare nella quotidianità le proprie attribuzioni nel modo più utile agli interessi pub-

blici, e nella specie agli interessi finanziari pubblici della Repubblica, la cui cura spetta alla Corte per previsione della Carta costituzionale.

La delibera del Consiglio di Presidenza 10 novembre 2021, n. 272, opera proprio in questa direzione, da un lato, istituendo appunto una Sezione che si faccia carico di questo importante compito (e dotandola di mezzi e risorse necessari ad operare in modo efficiente) e, dall'altro, proprio in ragione della lacunosità e genericità della legislazione primaria, affidando al Collegio del controllo concomitante la definizione delle “modalità della collaborazione operativa, le procedure, i criteri metodologici e le linee comuni” (così l'art. 2). Questa scelta, se da un lato integra sicuramente una lacuna nel disegno legislativo della *Governance* del Pnrr (e assicura alla Corte dei conti quel ruolo strategico che peraltro le spetta anche in ragione delle previsioni del diritto dell'Unione europea), consente d'altro canto di dare una pronta risposta all'invito che le massime Istituzioni della Repubblica avevano rivolto alla Corte di assumere un ruolo di garante nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

* * *

Direzione e redazione

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: massimario.rivista@corteconti.it



ISBN 978-88-498-5743-6



I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)