

## I CONTROLLI PREVENTIVO E CONCOMITANTE DELLA CORTE DEI CONTI SUL PNRR E SUI PIANI ATTUATIVI

Antonio Attanasio (\*)

Sommario: 1. *Le fonti normative in materia di Pnrr che assumono rilevanza ai fini dei controlli esercitati dalla Corte dei conti.* – 2. *Le peculiari modalità di realizzazione degli interventi previsti dal Pnrr. L'importanza del tempo dell'azione amministrativa.* – 3. *Gli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità.*

### 1. *Le fonti normative in materia di Pnrr che assumono rilevanza ai fini dei controlli esercitati dalla Corte dei conti*

Com'è noto, il d.l. n. 77/2021 definisce il quadro normativo nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030.

In particolare, l'art. 1, c. 2, dichiara espressamente che, ai fini dell'attuazione del decreto medesimo, assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi in tali Piani, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente.

Ma tale esigenza di celerità degli interventi non esclude che siano previsti meccanismi di controllo dell'azione amministrativa destinata alla loro realizzazione; al contrario, l'intero processo di realizzazione del Pnrr è caratterizzato da varie forme di monitoraggio e controllo.

Nella definizione del “*Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del Pnrr*”, un ruolo rilevante è assegnato dalla Corte dei conti.

Infatti, l'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021 dispone che “*La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 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*”.

La medesima norma, inoltre, precisa che “*La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr*”.

Sebbene tale funzione di referto sia formalmente esercitata dalle Sezioni riunite, occorre rilevare come, nella prima “*Relazione semestrale sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*”, sia espressamente riferito dell'apporto conoscitivo fornito dalle altre sezioni centrali della Corte e da quelle regionali di controllo.

In effetti, tale assetto della funzione di referto tiene conto delle percentuali di ripartizione delle risorse tra i soggetti attuatori centrali e quelli territoriali.

Dalla menzionata relazione, infatti, si evince che «*l'esame effettuato porta a quantificare in 70 miliardi (37%) la componente di progetti che trova attuazione a livello territoriale e in 121 miliardi (63%) quelli i cui soggetti attuatori sono “nazionali”*».

Tuttavia, anche altre disposizioni del medesimo d.l. n. 77/2021 meritano di essere attentamente considerate.

In particolare, l'art. 9, c. 3, secondo cui “*Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del Pnrr sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile*”.

L'interpretazione di tale disposizione normativa è stata fornita dalla deliberazione n. 1/2021, con la quale l'Adunanza generale ha precisato che tra le tipologie dei controlli che possono essere esercitati sugli atti del Pnrr rientra, a pieno titolo, il controllo preventivo di legittimità.

Ovviamente, il concreto esercizio di tale funzione segue le regole fissate *in primis* dall'art. 3 della l. n. 20/1994.

Ultima disposizione meritevole di considerazione è l'art. 44, c. 6, del medesimo d.l. n. 77/2021, secondo il quale le decisioni del Consiglio dei ministri che definiscono i procedimenti di realizzazione degli interventi indicati nell'allegato IV (c.d. grandi opere) sono immediatamente efficaci e non sono sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Si tratta di una deroga legislativa alla indicazione tassativa degli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità.

Le ragioni di tale deroga risiedono nella esigenza di accelerazione delle procedure per l'approvazione dei progetti di fattibilità per alcune opere di rilevanza strategica nazionale rientranti nel Pnrr.

---

(\*) Consigliere delegato presso l'Ufficio di controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze.

## 2. Le peculiari modalità di realizzazione degli interventi previsti dal Pnrr. L'importanza del tempo dell'azione amministrativa

Nelle “Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti Pnrr”, diramate con la circolare n. 21/2021 dalla Ragioneria generale dello Stato è stato rappresentato che “I piani nazionali per la ripresa e resilienza (Pnrr) sono Programmi performance based e non di spesa”.

L'evidenziata natura speciale di tale programma ha richiesto l'elaborazione di “milestone e target (M&T) che descrivono in maniera granulare l'avanzamento e i risultati delle riforme e degli investimenti (ossia delle misure del Pnrr) che si propongono di attuare”.

Infine, nella citata circolare ministeriale è stato precisato che “Le milestone definiscono generalmente fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale; i target rappresentano i risultati attesi dagli interventi, quantificati in base a indicatori misurabili”.

Ma il profilo innovativo di maggiore rilievo è che “eccetto l'anticipo di risorse per l'avvio dei Piani, i successivi pagamenti sono effettuati solo in base al raggiungimento dei M&T concordati ex-ante e temporalmente scadenzati”.

Non è una novità che il “tempo dell'azione amministrativa” assurga a elemento distintivo di una riforma.

Basti pensare alla “rivoluzione amministrativa” degli anni '90 del secolo scorso, in cui entrarono in vigore la l. n. 241/1990, il d.lgs. n. 29/1993 e la l. n. 20/1994.

Il tratto comune di tali riforme era quello di rendere l'amministrazione pubblica più trasparente ed efficiente e la riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi ne costituiva un elemento caratteristico.

Nel Pnrr, tuttavia, il “tempo” assume un rilievo determinante, in quanto costituisce una condizione per l'erogazione dei finanziamenti.

In tal senso, si può riconoscere una spinta propulsiva del Pnrr in due distinte direzioni: da un lato, nella valorizzazione dell'efficienza dell'organizzazione amministrativa (“fare rapidamente”), dall'altro, nel potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa (“fare bene”).

Il modello prescelto per conseguire tali risultati è quello della pianificazione delle attività in una sequenza temporale predeterminata (cronoprogramma).

## 3. Gli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità

Come evidenziato in precedenza, la Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità ha esercitato – nelle articolazioni dei singoli uffici di controllo – le proprie funzioni anche su atti del Pnrr.

A tal proposito, è stato ritenuto opportuno avviare una specifica funzione di monitoraggio, al fine di implementare la descritta funzione di referto assegnata alle Sezioni riunite.

In particolare, l'Ufficio del controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze, nel periodo 1° luglio 2021-15 maggio 2022, ha esaminato 48 provvedimenti di varia natura (atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese, conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, decreti di variazione del bilancio dello Stato, decreti che approvano contratti, provvedimenti del Cipess di riparto o assegnazione di fondi).

La giacenza media degli atti è stata contenuta, generalmente, in tempi molto ristretti.

In alcuni casi, addirittura, il tempo dell'istruttoria è stato concentrato in pochi giorni, proprio al fine di consentire all'amministrazione di conseguire il target temporale previsto.

In tal senso, merita di essere considerato il caso del decreto del Presidente della Repubblica che ha introdotto il “Regolamento recante disciplina dello Sportello unico doganale e dei controlli (Sudoco)”.

Tale regolamento consente al sistema nazionale di proseguire nell'attività di adeguamento alle principali raccomandazioni emanate a livello internazionale in materia di facilitazione del commercio, con riferimento particolare alla trasmissione delle informazioni da parte degli operatori economici una sola volta (*once only*) attraverso un'unica interfaccia (*single window*), e alla necessità di eseguire i controlli contemporaneamente e nello stesso luogo (*one stop shop*).

Lo schema di regolamento, a seguito dell'approvazione preliminare nella seduta del Consiglio dei ministri del 10 novembre 2021, è stato sottoposto al parere del Garante per la protezione dei dati personali – ai sensi dell'art. 36, par. 4, del regolamento (Lie) 2016/679 – il quale, nella seduta del 2 dicembre 2021, ha espresso parere favorevole, con una osservazione ed una raccomandazione.

È stata, altresì, acquisita l'intesa della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, espressa nella seduta del 2 dicembre 2021, nel cui contesto, in particolare, la Conferenza delle regioni e delle province autonome ha espresso l'intesa con raccomandazioni.

Il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, nell'adunanza del 14 dicembre 2021 ha espresso il proprio parere con osservazioni integralmente recepite.

Tale caso è rilevante per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo, la tempistica del procedimento di controllo è stata davvero molto ridotta, considerato che la “registrazione con osservazioni” del provvedimento è intervenuta il giorno successivo a quello in cui esso era pervenuto.

In secondo luogo, l'inserimento del predetto regolamento tra le riforme di cui alla missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) del Pnrr (M3C2-R 2.1), da attuare entro il 31 dicembre 2021, ha determinato una notevole

accelerazione del suo procedimento di attuazione, già prevista dall'art. 20 del d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169 (Riforma della portualità).

Un altro profilo meritevole di considerazione attiene al tema della assoggettabilità al controllo preventivo di contratti che, in quanto afferenti al Pnrr, godono del regime speciale della immediata efficacia.

In proposito, è intervenuta la citata delib. n. 1/2021, dell'adunanza generale.

La fattispecie concerneva il decreto del Ministero dell'interno di approvazione di un contratto avente ad oggetto la digitalizzazione completa dei servizi erogati dal Ministero dell'interno nello svolgimento di specifiche attività istituzionali, a valere sulle risorse del Piano nazionale per la ripresa e resilienza dell'Italia-Pnrr.

L'Ufficio di controllo aveva sollevato la questione di massima di particolare rilevanza, consistente nell'accertare se il provvedimento trasmesso fosse da assoggettare al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'art. 3, c. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20, stante la particolare disciplina dettata dal legislatore in tema di atti adottati in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza-Pnrr.

La sezione ha reso una articolata deliberazione con la quale ha risposto positivamente al quesito proposto.

In primo luogo, ha rilevato che doveva ritenersi ininfluenza la circostanza che l'art. 7 del medesimo decreto legge, nel fare riferimento ai controlli della Corte dei conti, menzionasse solo il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. n. 20/1994 e non anche quello preventivo, avendo tale disposizione il precipuo fine non di disciplinare l'intera materia dei controlli, ma solo quello di indicare specifici criteri per lo svolgimento del controllo sulle gestioni aventi ad oggetto l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del Pnrr.

In secondo luogo, ha evidenziato che lo stesso legislatore nel medesimo testo normativo (art. 44), in un'ipotesi specifica (deliberazione del Consiglio dei ministri di adozione della determinazione conclusiva ai sensi del primo periodo del c. 6 dell'art. 14-*quinquies* della l. n. 241/1990) ha espressamente escluso l'operatività del controllo preventivo, implicitamente confermandola nelle altre fattispecie, compresa quella esaminata.

Inoltre, è stata ritenuta non dirimente la circostanza che la gestione delle risorse finanziarie previste dal Pnrr avvenga attraverso il fondo di rotazione per l'attuazione dell'iniziativa *Next generation EU-Italia*. Infatti, la stessa sezione, con deliberazione n. scclg/16/2012/Prev, adottata nell'adunanza generale del 19 giugno 2012, aveva avuto modo di precisare che il controllo successivo previsto sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di natura comunitaria non fa venir meno, essendo con lo stesso compatibile, il controllo preventivo sui singoli provvedimenti, di cui la gestione si compone, laddove sussistano i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa.

Con riferimento, in ultimo, alla possibilità di esercitare il controllo preventivo di legittimità, al cui visto viene tradizionalmente assegnata la funzione di condizione sospensiva/integrativa dell'efficacia, su un atto già divenuto efficace per espressa previsione normativa, il collegio ha osservato che tale forma di controllo viene già esercitata su alcuni atti già produttivi di effetti. Il riferimento è alla previsione contenuta all'art. 50, c. 13, c.c.p., in base alla quale, in casi di urgenza, la stazione appaltante può disporre la provvisoria esecuzione. Nell'ipotesi in esame, le esigenze di snellimento, semplificazione e accelerazione delle procedure hanno portato il legislatore ad anticipare, per espressa previsione normativa, l'efficacia dei contratti attuativi del Pnrr al momento della loro sottoscrizione, valutando evidentemente come prioritaria l'esigenza di celerità delle procedure.

Infine, è stata risolta positivamente la problematica relativa all'eventuale esito negativo del procedimento di controllo. Al riguardo è stato evidenziato che una eventuale declaratoria d'illegittimità dell'atto sottoposto a controllo impone all'amministrazione l'adozione, a seguito di una nuova attenta ponderazione, delle necessarie misure conseguenziali, nel cui novero sono necessariamente ricomprese, in assenza di apposita deroga legislativa, anche le misure caducatorie del negozio già efficace per legge, oggetto di approvazione da parte di un atto dichiarato illegittimo con efficacia *ex tunc*.

In conclusione, è stato precisato che le esigenze di celerità e snellimento delle procedure ispiratrici del d.l. n. 77/2021 si conciliano perfettamente con le esigenze di legalità che sono a fondamento del controllo preventivo. Infatti, proprio in virtù della prevista immediata efficacia dei contratti, il controllo non rallenta in alcun modo l'azione dell'amministrazione, ma può semmai ingenerare effetti positivi attraverso la tempestiva segnalazione delle eventuali illegittimità riscontrate.

\* \* \*