

Governo e Corte dei Conti tra scontri e occasioni mancate

>>>> **Giuseppe Beato**

Con l'approvazione parlamentare di due emendamenti sui quali il Governo aveva posto la fiducia alla Camera dei Deputati ¹si chiude una fase dello scontro fra istituzioni della Repubblica in ordine ai controlli "concomitanti" sull'attuazione del PNRR: la Corte dei Conti non potrà esercitare tali controlli, né sui ministeri, né sugli enti territoriali. Viene, inoltre, prorogato al 30 giugno 2024 il cosiddetto "scudo erariale", che esclude la perseguibilità per danno erariale di amministratori che abbiano operato con "colpa grave".

La questione va "svestita" dei suoi caratteri politici – pur rilevanti – e inquadrata in una prospettiva più generale.

Si tratta di comprendere se il nostro Paese abbia la maturità di far convivere in un rapporto dialettico utile e leale tra i diversi poteri dello Stato. Le dinamiche concitate con cui si è consumato l'ultimo confronto, seguono decenni di confusione legislativa, nel corso dei quali, dopo l'abolizione dei controlli preventivi avvenuta nell'anno 1994 per i ministeri² e con la riforma del titolo V della Costituzione dell'anno 2001 per gli enti territoriali, non è sopravvenuta una stagione nuova in cui i controlli, da verifiche di minuti adempimenti e di differenziali contabili si trasformassero in valutazione dei risultati di gestione conseguiti. Meno che mai si è affermato il metodo di utilizzare indicatori sintetici come termini di valutazione e giudizio, come in molte altre burocrazie occidentali.

I termini dello scontro Governo-Corte dei Conti sui "controlli concomitanti" vanno inquadrati, pertanto, nel contesto di un sistema di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche abbondantemente "inceppato".

La ricostruzione dello scontro

Alla base della querelle in corso c'è stata una causa scatenante, dopo decenni di gestione allegra dei Fondi Strutturali europei con cabine di regia e controlli all'acqua di rose³: le disposizioni stringenti dell'Unione Europea sancite dal Regolamento n. 2021/241 approvato dal Consiglio il 13 luglio 2021 per l'attuazione dei PNRR nazionali. Con quelle regole è stato imposto al nostro sistema istituzionale regolazioni assolutamente nuove (per l'Italia) per procedere all'erogazione dei finanziamenti, basate fra l'altro su un sistema informatico di monitoraggio gestito dalla Ragioneria generale dello Stato⁴. Le regole di controllo emanate dalla UE – per chi abbia confidenza coi modi di funzionamento delle burocrazie occidentali avanzate – si basano, per tutti i paesi beneficiari, sui principi consolidati del *best for value review* operanti ovunque meno che in Italia; la sintesi migliore di questi principi è la seguente: "dimostrami

¹ Si tratta delle lettere a) e b) del comma 12-quinquies inserito dalla Legge di conversione n. 74 del 21 giugno 2023 nel testo dell'articolo 1 del Decreto Legge n. 44 del 22 aprile 2023.

² Articolo 3, comma 4, della legge n. 20/1994. Rimasero in vigore solo un ristretto numero di controlli su atti governativi tassativamente indicati nell'articolo in questione.

³ Si veda "Lo scandalo dei fondi strutturali europei non spesi", postato nel novembre 2018 all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/lo-scandalo-dei-fondi-strutturali-europei-non-spesi/>.

⁴ Vedi i meccanismi di governance del PNRR, all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/le-funzioni-demandate-alla-ragioneria-generale-dello-stato-per-lattuazione-del-pnrr/#more-13147>.

in termini chiari e comprensibili che hai speso efficacemente e virtuosamente il denaro che ti ho dato”. L’attuazione di tali principi consiste nella fissazione di obiettivi finali e intermedi (*target e milestone*) da monitorare in corso di attuazione con idonei indicatori sintetici definiti *ex ante*; competenti a svolgere questo tipo di controlli – senz’altro qualificabili come “*audit*” – sono previste ovunque all’estero le “autorità indipendenti” dotate di poteri di indagine e di valutazione neutrale; esse vengono poste a riporto – non dei governi – ma delle assemblee parlamentari, nella loro complessiva composizione di maggioranza e opposizione⁵.

Le autorità indipendenti hanno il compito di monitorare, analizzare, valutare in modo autonomo e apolitico gli atti e i comportamenti delle amministrazioni controllate e, successivamente, riferire all’istanza politica per le conseguenti decisioni. È appunto questo il tipo di controllo previsto dall’articolo 22 del Regolamento UE il quale stabilisce che: “*gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente*”.

Il Parlamento italiano, in perfetta coerenza col dettato costituzionale (art. 100, “*la Corte dei Conti..... riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*”), ha individuato nella Corte dei Conti l’istituzione competente a svolgere in autonomia e per conto del Parlamento i controlli di merito sull’attuazione del PNRR. L’articolo 7, comma 7, del Decreto legge n. 76/2021 demanda alla Corte il “controllo sulla gestione” attraverso “*valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l’acquisizione e l’impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR*”. Quindi, non controlli preventivi e meno che mai preclusivi dello svolgimento delle procedure amministrative poste in capo alle amministrazioni. Controlli, peraltro, estesi all’intero spettro delle procedure di attuazione previste, ai fini della corretta predisposizione delle relazioni semestrali al Parlamento parimenti demandate alla Corte.

La Corte medesima ha inteso applicare, fino quando ha potuto, anche un altro articolo di decreto-legge emanato l’anno prima, sempre a ridosso delle operazioni del *recovery fund*, che prevedeva l’esercizio di un “*controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale*”⁶. Con un’interpretazione, che ci pare assolutamente corretta, il PNRR veniva considerato appunto “programma di sostegno e di rilancio

del’economia nazionale”. Cosa c’era d’improprio?

Il controllo concomitante

Il controllo concomitante era stato istituito e regolato in una precedente legge, predisposta dal ministro Brunetta nell’anno 2009 (legge 15, articolo 11): si tratta di una procedura specifica – in contraddittorio fra una sezione di controllo della Corte e le autorità politiche e amministrative competenti e non preclusiva dell’operatività dei procedimenti in corso – in caso di “*gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi*” e “*qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programma*”; fine ultimo del controllo in questione è l’attivazione, a cura dell’amministrazione competente, di “*provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti*”, ferma restando “*la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte*”. Procedura, pertanto, non interdittiva, in cui ciascuna delle parti in gioco si assume pienamente le proprie responsabilità.

In occasione dell’avvio del PNRR fu costituita in Corte un’apposita “Sezione del Controllo Concomitante” che ha iniziato a scandagliare il rispetto delle scadenze e degli obiettivi programmati in PNRR per le 66 riforme amministrative e i 292 investimenti ivi previsti⁷. Due le delibere della Corte, emanate lo scorso 3 maggio 2023, che hanno costituito “pietra dello scandalo”: in una delle due - la numero 17⁸ - venivano individuate gravi irregolarità gestionali nei tempi di attuazione del PNRR, in ordine alla milestone M2C2-14 “*realizzare almeno 40 stazioni di rifornimento a base di idrogeno, utili alla realizzazione di un’infrastruttura per i combustibili alternativi*”⁹.

Il cronoprogramma della misura prevedeva una procedura ba-

⁵ Si veda, ad esempio, le modalità e la rilevanza unanimemente riconosciuta di tali controlli da parte del Parlamento Di Westminster all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/come-il-parlamento-di-westminster-controlla-la-burocrazia-pubblica/>.

⁶ art. 22 decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito in Legge 11 settembre 2020, n. 120.

⁷ I target e milestone “di rilevanza europea” da conseguire - condizione necessaria per la successiva erogazione di fondi UE - sono in numero di 527, distribuiti negli anni fino al 2026. Si veda meglio il sito Openpolis all’indirizzo <https://www.openpolis.it/parole/cosa-sono-le-milestone-e-i-target-del-pnrr/#:~:text=Le%20riforme%20e%20gli%20investimenti,214%20milestone%20e%20313%20target.>

⁸ Vedi il testo integrale delle delibere della Sezione del Controllo concomitante all’indirizzo web <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione/UfficiCentraliRegionali/ufficentriCollContrConc/DeliberazioniCol-IcontrConc>

⁹ Vedi pagina 270 dell’allegato dell’8 luglio 2021 alla Decisione di esecuzione del Consiglio d’Europa: https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2023/06/UE-YARGET-CONSIL_ST_10160_2021_ADD_1_REV_2_IT_TXT.pdf

sata sull’emanazione di un decreto ministeriale con i criteri per l’ubicazione delle stazioni di rifornimento lungo le autostrade e gli hub logistici (T2 2022) e l’emanazione di un decreto direttoriale con esplicitazione della procedura per la presentazione delle domande di installazione delle stazioni di rifornimento e l’avvio della valutazione tecnica (T3 2022); infine l’individuazione delle imprese affidatarie della realizzazione delle suddette stazioni. Il tutto per un’erogazione finanziaria a beneficio dell’Italia pari a 230 milioni di euro.

Dopo un contraddittorio con il Ministero protrattosi per circa due anni, la Sezione di Controllo Concomitante ha infine rilevato che i 40 punti di rifornimento non sono stati realizzati, rimanendo non conseguita la *milestone* europea M2C2-14 e ne ha dato comunicazione al Ministro delle Infrastrutture e alla Cabina di regia del PNRR presso la Presidenza del Consiglio, a titolo di massima allerta ai fini dell’erogazione delle *tranche* di finanziamento del piano.

Dov’era lo “scandalo” in una siffatta procedura, che vedeva la Corte dei Conti operare legittimamente nella veste di autorità indipendente a supporto del Governo e del Parlamento? Dov’era, soprattutto, il rallentamento nell’azione amministrativa generato da tali controlli non interrompevano i procedimenti amministrativi in corso, ma al contrario innescavano azioni di ripristino dell’operatività rallentata/bloccata di un’amministrazione pubblica? La risposta nel paragrafo successivo.

La Corte di Conti e il re nudo

Per rendere evidente la somiglianza di questa vicenda con la trama immortale della favola di Hans Christian Andersen, vanno ricordati due elementi cardine più sopra non richiamati. Il primo di tali elementi è che la normativa sul controllo concomitante (e il conseguente tenore delle delibere della Sezione di Controllo Concomitante) presenta una coda al veleno: recita l’articolo 22 del DL 76/2021 sopra citato che “L’eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell’erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all’amministrazione competente ai fini della *responsabilità dirigenziale*”. Quindi venivano esplicitamente posti in discussione, non solo i vertici politici, ma anche la dirigenza ministeriale.

Inoltre, l’articolo 11 della legge Brunetta sopra citata comprende nella chiamata di responsabilità anche “*le gestioni pubbliche regionali o degli enti locali*”. Viene (veniva), in altri termini, esteso il campo di azione dei controlli concomitanti ai vertici politico-amministrativi e della dirigenza a tutte le amministrazioni pubbliche italiane.

Ce n’era abbastanza per mettere in allarme tutto un mondo. Ma c’è un secondo elemento illuminante che evoca la favola del “Re nudo”. La Corte dei Conti non operava solo in sede di controllo concomitante, ma anche attraverso “Relazioni semestrali al Parlamento” sull’andamento del PNRR, relazioni queste ultime che vanno anche all’attenzione di Bruxelles. Ebbene nella relazione presentata lo scorso 28 marzo 2023¹⁰ si legge fra l’altro: “*Il complesso dei pagamenti raggiunge il to-*

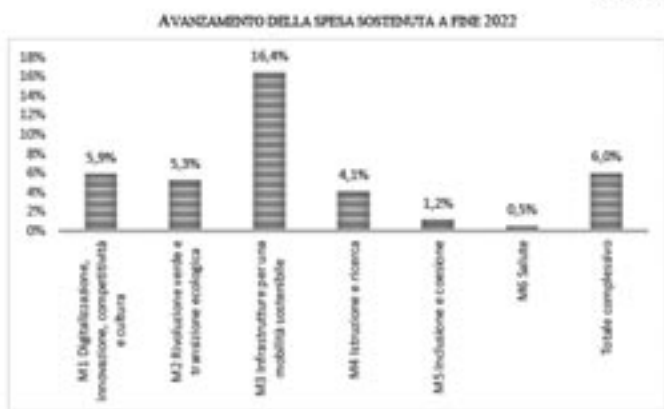


tale di 6 miliardi, interessando 97 misure; i destinatari di tali fondi sono stati in larga maggioranza le società pubbliche e gli Enti territoriali. Un esercizio di confronto tra tali flussi, il cronoprogramma finanziario e il complesso delle risorse per nuovi progetti del PNRR porta ad evidenziare come oltre la metà delle misure interessate dai flussi mostri ritardi o sia ancora in una fase sostanzialmente iniziale dei progetti” [...] “*Alla data del 13 febbraio 2023, le unità progettuali censite nel sistema si attestavano a circa 134 mila ed erano relative a 148 delle 285 misure che compongono il PNRR (52 per cento del totale)”[...] il livello di attuazione finanziaria scende al 6 per cento (cfr. Grafico 6). Ad esclusione della missione 3 “Infrastrutture per una mobilità sostenibile” (con un rapporto tra spesa sostenuta e totale delle risorse del 16,4 per cento), tutte le altre missioni si attestano ben al di sotto del 10 per cento; tre missioni (4, 5 e 6) non raggiungono nemmeno la soglia del 5 per cento” (p. 6)*

¹⁰ La versione integrale all’indirizzo web <https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?Id=4e6aec02-711a-4c41-bcdb-7f5732a4d927>

Pur non dichiarato esplicitamente, emerge con evidenza dai numeri che la burocrazia italiana, centrale e territoriale, è debole e impreparata per dare attuazione sollecita, efficiente e di qualità agli obiettivi programmati nel piano di resilienza.

GRAFICO 6



Con tali evidenze, diventa semplice assegnare le parti della favola di Andersen ai protagonisti di questa storia: il re altri non è che la nostra povera pubblica amministrazione, che sta purtroppo dimostrandosi non all'altezza – esattamente come nelle passate occasioni di utilizzo dei Fondi Strutturali Europei – di spendere i denari posti a disposizione dalla UE. La Corte dei Conti è il bambino che, sostanzialmente inconsapevole delle reazioni cui sarebbe andata incontro, afferma che “il Re è nudo” attraverso gli atti di cui è competente per legge e per Costituzione.

Infine, il “deep state” fatto da gabinettisti, alti dirigenti pubblici, associazioni dei sindaci, politici di vertice – che sono poi coloro che hanno in affidamento le sorti delle nostre pubbliche amministrazioni – hanno concordato e deciso di continuare imperturbati a sfilare per le vie della città, come se nulla fosse successo. In aggiunta hanno varato i due emendamenti richiamati all'inizio, il primo dei quali sancisce un grave indebolimento delle prerogative del controllo esterno di gestione della Corte dei Conti.

Prima conclusione: un danno incalcolabile al principio della valutazione indipendente

Con la compressione dei poteri di *audit* della Corte dei Conti,

si concretizza un grave passo indietro nelle prospettive di funzionamento delle autorità indipendenti nel nostro Paese: l'Italia s'incammina in una direzione esattamente opposta a quella degli altri Paesi democratici avanzati. Lì, non solo la burocrazia pubblica viene sentita e regolata come volano fondamentale del sistema economico e sociale, ma ne viene altresì curata l'efficienza e la qualità dell'azione attraverso il controllo, la verifica e la valutazione dei risultati conseguiti, a cura di Autorità indipendenti ed esterne alle amministrazioni stesse.

Per memoria, si ricordano il *Government Accountability Office* statunitense¹¹, il *National Audit Office* inglese¹² e la *Cour des Comptes* francese¹³: sono tutti e tre esempi di organi pubblici che riferiscono alle assemblee parlamentari e non al solo governo: gli *alert* e i risultati monitorati e approfonditi costituiscono materia preziosa per l'esercizio del mandato parlamentare di critica, stimolo, dibattito e decisione.

In Italia non esiste un'attività di controllo sistematico dell'andamento delle burocrazie, quali ad esempio nel Parlamento di Westminster svolgono i *select committees*¹⁴. L'assenza totale dell'esercizio di una simile funzione è segno di una cultura amministrativa arretrata che investe l'intero ceto politico italiano; infatti, in qualunque paese del mondo, le aziende pubbliche operano per definizione in regime di monopolio e rendono pertanto quel controllo diretto dell'utenza che al contrario esiste nella dimensione della concorrenza di mercato. Questa circostanza rende debole la posizione dei cittadini utenti collettivi e impone per la loro tutela l'operatività di soggetti pubblici indipendenti esterni che controllino e valutino neutralmente i risultati dell'azione delle aziende pubbliche.

Va sottolineata un'altra circostanza la cui “dimenticanza” è da decenni fonte di confusione massima: i processi di valutazione e controllo vanno prioritariamente orientati verso le amministrazioni pubbliche nel loro complesso, prima della pur indispensabile valutazione dei meriti individuali all'interno delle amministrazioni stesse. La valutazione dei risultati aziendali è traino e presupposto dell'efficacia dei controlli sui dirigenti e sui dipendenti.

Si aggiunga che la funzione della Corte dei Conti come autorità

¹¹ Vedi il funzionamento all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/come-funziona-la-valutazione-delle-politiche-pubbliche-negli-stati-uniti/#more-6252>.

¹² Vedi il funzionamento al sito web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-burocrazia-del-regno-unito-in-60-slide/>

¹³ Vedi su questa rivista, n. 11/12 dell'anno 2022: “Le performance mancate delle pubbliche amministrazioni”, p.44.

¹⁴ Se ne vedano le attuali composizioni e funzioni all'indirizzo web https://en-m-wikipedia-org.translate.google.com/wiki/Parliamentary_committees_of_the_United_Kingdom?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=it&_x_tr_hl=it&_x_tr_pto=sc.

indipendente di controllo esterno sulla gestione e sui risultati delle amministrazioni pubbliche non è “campata in aria” ma ha un solido appiglio nell’articolo 100 della Costituzione.

Il controllo esterno della Corte si è trasformato da trent’anni da preventivo a successivo di gestione. Autorevoli esperti ben hanno ben tracciato i fatti che hanno condotto alla deviazione dai principi sanciti 30 anni fa dalla legge n. 20/1994 la quale, abrogando i poteri di controllo preventivo della Corte, ne delineò una diversa ispirazione basata sul “controllo successivo della gestione [...] sulla base delle priorità previamente deliberate dalle Commissioni parlamentari”¹⁵. Con la conclusione che i deprecati e deprecabili controlli preventivi oggi non esistono più¹⁶ (se non per un ristretto elenco di atti governativi generali), ma al loro posto non è intervenuto alcun altro sistema efficiente di controlli di gestione capace di tutelare cittadini e imprese.

Da non dimenticare, infine, che la reale operatività delle disposizioni scritte passa anche dalla convinta condivisione delle norme da parte di chi è chiamato ad applicarle. Da questo punto di vista, occorre sottolineare che i reciproci atteggiamenti prevenuti fra corpi diversi dello Stato non fa bene. Non è bene che un certo atteggiamento “indagatorio e accusatorio” sia connesso agli esami condotti dai magistrati della Corte, dimenticando la funzione neutra, ausiliaria e non “giudicante” che deve svolgere un’ autorità indipendente. Sull’altro versante, quello dei politici e dei dirigenti, si deve smettere di alimentare l’idea di una Corte dei Conti “corporazione” (con tutte le accezioni negative del termine) dedita a soffocare l’autonomia di gestione. Sono atteggiamenti ambedue fuori luogo, utili solo ad alimentare contese fra guelfi e ghibellini.

Seconda conclusione: l’incerta attuazione del PNRR come occasione mancata per una riflessione complessiva sui problemi endemici della burocrazia pubblica italiana.

La questione che lo scontro fra Governo e Corte dei Conti lascia clamorosamente nascosta è ben più profonda: è quella dell’inadeguatezza della nostra burocrazia a reggere la sfida di politiche pubbliche strategiche programmate per il futuro del

nostro Paese, come in tutta evidenza è il PNRR.

Le analisi della Corte dei Conti e le notizie che si rincorrono su ciò che sta accadendo nell’attuazione del PNRR testimoniano di un assetto amministrativo pubblico, sclerotico in molti dicasteri centrali e sguarnito di risorse nel sistema degli enti territoriali. Questo è il punto nodale della questione. Qui doveva e dovrebbe concentrarsi l’attenzione e la risposta istituzionale, non in un’inutile contrapposizione fra istituzioni della Repubblica. Nella nostra amministrazione pubblica sono deficitari e/o malamente regolati almeno sette grandi ambiti di operatività:

- 1 Il sistema di reclutamento, retribuzione e carriera attrattivo di giovani professionalizzati e desiderosi di spendere la propria esistenza lavorativa al servizio delle istituzioni;
- 2 l’articolazione dei poteri della Repubblica al centro e sul territorio: le regole di funzionamento - secondo i principi costituzionali di “sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” - dei 5000 piccoli comuni, delle province, delle aree metropolitane, delle regioni;
- 3 la valutazione costante del Parlamento e delle assemblee regionali sulle performance delle amministrazioni, con il supporto di “autorità indipendenti”, fatte invece oggetto dell’avvenuto depotenziamento;
- 4 l’autonomia e imparzialità delle scelte gestionali della dirigenza;
- 5 le politiche del personale – fabbisogni, premialità e carriere – da restituire alle responsabilità politiche e dirigenziali, sottraendoli alla cogestione con i sindacati;
- 6 una vera e completa attuazione delle autonomie scolastiche sul modello inglese;
- 7 l’arresto dell’emorragia di risorse professionali mediche e paramediche del Servizio Sanitario Nazionale.

Senza por mano alla predisposizione di buone regole sulle “costanti” di buon funzionamento aziendale pubblico non ci sarà sviluppo nel nostro Paese.

Purtroppo è ancora ai vertici della burocrazia una generazione di alti quadri amministrativi, accademici e giurisdizionali emersa con la stagione della normativa “Cassese” e “Bassanini” degli anni ’90¹⁷. Costoro ripetono sempre uno stesso mantra, secondo cui le leggi opportune per una riforma della pubblica amministrazione ci sono già e, se l’amministrazione pubblica va male, ciò è dovuto alle resistenze della dirigenza, della burocrazia “inamovibile” e di quella “difensiva”.

¹⁵ Cfr. G. D’AURIA “La mutazione dei controlli amministrativi e la Corte dei Conti: a un quarto di secolo da una riforma storica”. Fasc. n. 3/2019 della Riv. Trim. di Diritto Pubblico.

¹⁶ Si veda “I controlli di regolarità amministrativa nelle pp. aa. Italiane” al l’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-ragioneria-generale-dello-stato-e-corte-dei-conti-i-controlli-di-regolarita-amministrativa/>

¹⁷ Si veda una rassegna di autori critici sulle mancate riforme degli anni ’90 all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/le-posizioni-critiche-sulle-mancate-riforme-degli-anni-90/>.



Sono poco più che slogan d'occasione, utili a nascondere il sostanziale fallimento di quella stagione di tentate riforme. Si dovrà forse attendere che questa leva generazionale passi la mano affinché, sperabilmente, si faccia tesoro degli insegnamenti di un pensatore dimenticato, Franco Archibugi¹⁸, il quale per tutto il corso della sua esistenza intellettuale raccomandò di volgere lo sguardo alle più antiche burocrazie pubbliche consolidate in U.S.A., Inghilterra e Francia; di studiare e assimi-

larne i principi cardine di buon funzionamento e, infine, di adattarli alla realtà del nostro Paese. Partendo da un concetto iniziale: che la burocrazia pubblica non è un pericoloso impaccio da depotenziare e deridere, ma, se messa in condizioni di operare con efficienza e qualità, è il volano fondamentale per il buon funzionamento del sistema economico e sociale.

Pagheremo l'ignavia del non voler affrontare adeguatamente i problemi della nostra burocrazia pubblica anche in occasione della gestione del PNRR.

¹⁸ Si veda su questa rivista, n. 4/2023 "La solitudine di un precursore".