
“I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità”

Controlli preventivi della Corte dei conti e degli uffici di bilancio nelle prime fasi di attuazione degli investimenti

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota informativa, relativa al *Position Paper* della Ricercatrice di Diritto amministrativo Elisabetta Tatì avente ad oggetto **“I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità”**, con focus sui controlli preventivi della Corte dei conti e degli uffici di bilancio nelle prime fasi di attuazione degli investimenti.

Premessa

La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza PNRR, benché rispondente ad una logica di accentramento, si compone di vari livelli: vi è, innanzitutto, la Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Segretariato tecnico, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale e la Struttura di missione per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. A seguire c'è il Ministero dell'economia e delle finanze con il Servizio centrale per il PNRR e l'Unità Next Generation EU (NGEU). Successivamente le amministrazioni titolari degli interventi: i ministeri, i soggetti attuatori (in amministrazioni, regioni, enti locali o le università) e i soggetti privati, ove delegati. Infine i soggetti beneficiari finali, a volte direttamente pubbliche amministrazioni ma, più spesso, soggetti privati e privati cittadini.

Parallelamente, o sovrapposto, a questo “sistema di gestione”, si sviluppa quello “di controllo”. Il complesso sistema nazionale dei controlli amministrativi è chiamato a funzionare ordinariamente ma ad esso si sommano una serie di strumenti specifici. Tra questi ultimi vi sono, ad esempio, quelli previsti dai sistemi di gestione e controllo ministeriale **SI.GE.CO.** predisposti proprio per l'implementazione del piano o quelli svolti dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), ad esempio in qualità di autorità di audit PNRR presso l'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'UE (IGRUE). Tra i controlli ordinari del PNRR, si annoverano quelli condotti dalla Corte dei conti, dalla Guardia di Finanza o nell'ambito del sistema di controllo sull'uso delle risorse degli enti locali e delle amministrazioni autonome variamente declinate. Particolare attenzione è rivolta a quelle forme che più necessitano di adattarsi alle esigenze di garanzia di una sana gestione finanziaria per l'attuazione del PNRR. Per tale motivo, pur se richiamati i controlli relativi

al settore degli appalti, dell'anticorruzione o dell'antimafia, essi non sono oggetto di specifici approfondimenti, non registrandosi particolari novità sul versante dei controlli. L'analisi è diretta essenzialmente ai controlli su e tra le pubbliche amministrazioni e, in particolare, ai controlli che coinvolgono l'uso delle risorse pubbliche, e non anche ai controlli sui privati. Tutte le amministrazioni esercitano controlli in momenti diversi e a volte in più di una forma, per questo si privilegerà la classica distinzione tra controlli:

- **ex ante** condotti dalla Corte dei conti e dagli uffici di bilancio nella primissima fase di attuazione degli investimenti PNRR, ovvero, in quella dell'adozione dei bandi o avvisi di selezione dei progetti a titolarità ministeriale che andremo ad approfondire nei paragrafi successivi,
- **in itinere ed ex post** condotti dalla Commissione europea sull'intero dispositivo ovvero al conseguimento effettivo degli obiettivi, all'efficienza nell'uso delle risorse, al valore aggiunto europeo e alla pertinenza delle misure soffermandosi a volte sui controlli esterni e a volte su quelli interni.

I controlli preventivi della Corte dei conti e degli uffici di bilancio nelle prime fasi di attuazione degli investimenti PNRR

Corte dei Conti

Tra i controlli di legittimità ex ante sugli atti rientrano quelli esercitati della Corte dei conti. In particolare, viene in rilievo il controllo esercitato sugli atti normativi a rilevanza esterna, gli atti di programmazione comportanti spese e gli atti generali attuativi di norme comunitarie come previsto dall'articolo 3, co. 1, in particolare la lett. c), della l. n. 20/1994.

Tutti gli atti ministeriali che hanno predisposto gli investimenti PNRR sono, stati sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti. Alla luce di ciò, due aspetti critici vengono alla luce: da una parte, non è chiaro sulla base di quali parametri normativi si sia svolto questo controllo se esso sia stato ripetitivo di altre tipologie di controllo oppure aggiuntivo, dall'altra, al di là del parametro di controllo (anche prendendo in considerazione il caso dell'efficacia degli atti nelle more del controllo della Corte) la spinta a ridurre il rischio che atti PNRR illegittimi producano effetti giuridici su cui poi la decisione dell'organo di controllo interverrebbe in via demolitoria, è tale da poter avere ridotto ancora di più il tempo effettivo per lo svolgimento del controllo da parte del competente ufficio e/o sezione di controllo della Corte dei conti. Allo stesso tempo, potrebbe aver spinto le amministrazioni a ritardare, per un tempo ritenuto comunque compatibile con il rispetto delle tempistiche PNRR, la pubblicazione degli atti interessati.

È dubbio se le tempistiche ancora più stringenti per l'esercizio di questa funzione abbiano impattato sull'attività della Corte nel senso di relegare tale forma di controllo ad una mera formalità. Infatti, due sono gli interessi contrastanti, ovvero, rispettare la scadenza PNRR per la pubblicazione degli atti e, allo stesso tempo, garantire il corretto e completo svolgimento dei controlli.

Il Decreto semplificazioni 2021 ha previsto, alcune deroghe o discipline speciali. In realtà, è prerogativa del legislatore restringere o ampliare la categoria di atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità. A titolo esemplificativo, in ragione della celerità richiesta agli investimenti PNRR, è stato previsto che il contratto divenga efficace con la stipulazione (art. 50, co. 3, d.l. n. 77/2021) senza che trovi applicazione la previsione secondo cui: il contratto è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito

positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti (art. 32, co. 12, d.lgs. n. 50/2016).

Ad inizio 2022, tuttavia, la Corte dei conti ha precisato che, proprio in tema di assoggettamento al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti degli atti di approvazione di contratti stipulati in attuazione del PNRR, i decreti di approvazione sono da assoggettare al controllo preventivo di legittimità, essendo lo stesso esperibile anche su atti già efficaci (art. 3, co. 1, in particolare la lett. g), l. n. 20/1994). Una pronuncia in questo senso appare non in linea con l'ipotesi del controllo preventivo di legittimità come mera formalità quanto, piuttosto, sembra ribadire la sua importanza per il processo di implementazione del PNRR.

Uffici Centrali di bilancio e ragionerie territoriali

A partire dal 2014, la trasmissione dei provvedimenti da parte delle amministrazioni avviene direttamente alla Corte da parte degli uffici centrali di bilancio e delle ragionerie territoriali e non più per il tramite degli uffici della Ragioneria Generale dello Stato (art. 33, co. 4, d.l. n. 91/2014).

In questo modo si è inteso distinguere le due forme di controllo preventivo, assegnando agli uffici di bilancio il controllo preventivo di regolarità amministrativo-contabile artt. 5-10, d.lgs. n. 123/2011 e alla Corte dei conti quello di legittimità l. n. 20/1994.

Differenze e somiglianze tra questi tipi di controllo emergono in modo evidente dalla recente circolare del MEF-RGS n. 28/2022, anche e soprattutto alla luce dei controlli PNRR. La presente circolare ha fornito precisazioni in merito al controllo dei rendiconti relativi agli atti di spesa; tuttavia, da essa è possibile trarre indicazioni importanti anche relativamente al controllo preventivo.

In particolare, la circolare fornisce prime indicazioni operative sui controlli di regolarità amministrativa e contabile sugli atti di gestione delle risorse riferite agli interventi del PNRR. Richiamato il contesto normativo, si ricorda la necessità di attuare la disciplina in materia di controlli di regolarità amministrativa e contabile ex d.lgs. n. 123/2011, al quale fa riferimento lo stesso decreto MEF dell'11 ottobre 2021. Quest'ultimo, recando la disciplina delle procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR, prevede l'apertura di apposite contabilità speciali intestate alle amministrazioni statali titolari degli interventi. Più specificamente, il richiamato decreto MEF stabilisce che, agli interventi realizzati nell'ambito dell'iniziativa Next generation EU e a titolarità delle amministrazioni centrali, si applichi la previsione in base alla quale sono soggetti a controllo preventivo i contratti passivi, le convenzioni, i decreti e gli altri provvedimenti riguardanti interventi a titolarità delle amministrazioni centrali, cofinanziati in tutto o in parte con risorse dell'Unione europea¹.

La Ragioneria generale dello Stato ribadisce, dunque, che le amministrazioni interessate avranno cura di sottoporre gli atti al competente ufficio di controllo di regolarità amministrativa e contabile. Nel caso di interventi a titolarità dei ministeri, gli atti sono, quindi, sottoposti al controllo preventivo dei rispettivi uffici centrali di bilancio, laddove, invece, gli interventi siano a titolarità della Presidenza del Consiglio dei ministri, gli atti sono sottoposti al controllo preventivo dell'Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹ Art. 9, co. 1, decreto MEF 11 ottobre 2021, riferendosi all'art. 5, co. 2, lett. g-bis, d.lgs. n. 123/2011; ai già menzionati interventi si applicano, altresì, gli artt. 11-12 del medesimo d.lgs. n. 123/2011.

Conseguentemente, le Amministrazioni interessate avranno cura di sottoporre i predetti atti al competente ufficio di controllo di regolarità amministrativa e contabile. Nel caso di interventi a titolarità dei Ministeri gli atti sono sottoposti al controllo preventivo dei rispettivi Uffici Centrali di Bilancio.

Laddove, invece, gli interventi siano a titolarità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, gli atti sono sottoposti al controllo preventivo dell'Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'assoggettamento al controllo preventivo degli atti in parola non si pone in contrasto con l'ulteriore disposizione, dettata dall'articolo 50, comma 3, del D.L. n. 77/2021, recante norme di semplificazione in materia di esecuzione dei contratti pubblici relativi al PNRR e PNC, che, nel disporre l'immediata efficacia dei contratti ("il contratto diviene efficace con la stipulazione") deroga all'articolo 32, comma 12, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ai sensi del quale il contratto è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti.

Al riguardo deve osservarsi che nel nostro ordinamento la possibilità di esercitare il controllo preventivo su atti già divenuti efficaci per espressa previsione normativa è già contemplata dall'articolo 32, comma 13, dello stesso d.lgs. n. 50/2016, secondo il quale, nei casi di urgenza, la stazione appaltante può disporre la provvisoria esecuzione del contratto. Pertanto, deve ritenersi che la previsione dell'articolo 50, comma 3, del D.L. n. 77/2021 non valga ad escludere i controlli preventivi, che trovano fondamento nell'imprescindibile esigenza di legalità, quanto, piuttosto, a semplificare e accelerare le procedure, consentendo in ogni caso la tempestiva segnalazione da parte degli organi di controllo, di eventuali vizi degli atti.

Ovviamente, un eventuale esito negativo del controllo preventivo impone alle amministrazioni una attenta valutazione e l'adozione delle necessarie misure consequenziali. In tal senso (come già evidenziato nel paragrafo precedente) si è pronunciata la Corte dei conti, con la deliberazione n. 1/2022, con la quale è stata riconosciuta l'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità. Ciò chiarito, occorre pure tener presente che nella concreta realtà operativa degli interventi del PNRR può ravvisarsi la necessità di affidare l'attuazione degli interventi medesimi ad articolazioni periferiche dei Ministeri. In tale evenienza il relativo controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile sarà svolto dalla Ragioneria territoriale competente, individuata a norma dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 123/2011.

Gli Uffici Centrali di Bilancio e le Ragionerie territoriali dello Stato espletano i controlli di competenza, anche con il supporto di apposite funzionalità informatiche, verificando il rispetto del limite delle risorse assegnate all'Amministrazione titolare dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021, nonché il rispetto di tutte le altre disposizioni di legge. Sono assoggettati a controllo preventivo di cui all'articolo 5, comma 2, lettera g-bis, del d.lgs. n. 123/2011 solo i provvedimenti che costituiscono il titolo giuridico dei successivi atti esecutivi per la realizzazione di progetti o interventi del PNRR. Ovviamente i suddetti atti muniti di visto rappresentano il presupposto dei pagamenti effettuati in contabilità speciale e, pertanto, saranno inclusi nella documentazione giustificativa del rendiconto di contabilità speciale, assoggettato a controllo successivo. Sempre con riguardo alla realtà operativa del PNRR è anche possibile che l'Amministrazione titolare affidi la realizzazione di un intervento, o quota parte di esso, ad altra Amministrazione che assume il ruolo di soggetto attuatore. In tal caso si possono verificare diverse ipotesi ed il controllo preventivo può dispiegarsi attraverso un'articolazione più complessa del procedimento.

A titolo esemplificativo, si può citare il seguente caso. Il Ministero della giustizia è titolare dell'intervento M2-C3 1.2 - efficientamento degli uffici giudiziari. Il Ministero della giustizia è l'Amministrazione titolare ma gli interventi ivi previsti sono realizzati da diversi soggetti attuatori, tra cui i Provveditorati alle opere pubbliche, cioè articolazioni periferiche del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti (ex MIMS). In tal caso i soggetti attuatori sono qualificati Amministrazioni dello Stato, pertanto, le risorse relative agli interventi da realizzare sono gestite su apposite contabilità speciali ad essi intestati. Nel caso specifico, quindi, è stata attivata una contabilità speciale intestata al Ministero della giustizia, in qualità di Amministrazione titolare e tante contabilità speciali, intestate ai singoli provveditorati alle opere pubbliche, in qualità di soggetti attuatori. Ne deriva che le convenzioni stipulate dal Ministero della giustizia con i Provveditorati alle opere pubbliche devono essere sottoposte al controllo preventivo del competente Ufficio centrale di bilancio. I successivi atti esecutivi posti in essere dai singoli Provveditorati alle opere pubbliche dovranno essere sottoposti al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile di competenza delle Ragionerie Territoriali dello Stato competenti.

Lo stesso principio trova applicazione nel caso in cui l'Amministrazione titolare affidi la realizzazione di un intervento ad una propria articolazione territoriale. Anche in tal caso le convenzioni stipulate dal Ministero interessato, in qualità di Amministrazione titolare, sono sottoposte al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile dell'Ufficio centrale di bilancio competente, mentre gli ulteriori atti esecutivi delle predette convenzioni dovranno essere sottoposti al controllo di regolarità amministrativa e contabile delle Ragionerie territoriali competenti. Quanto sopra vale anche laddove l'Amministrazione centrale affidi la realizzazione di un intervento a strutture quali Istituti e Musei dotati di autonomia speciale, che sono privi di autonomia patrimoniale e personalità giuridica, sono sottoposti all'indirizzo ed alla vigilanza ministeriali e dipendono finanziariamente, in buona parte, dai trasferimenti statali, per cui sono da ritenersi unità locali del Ministero della cultura. L'articolo 10, comma 4, del DM 11 ottobre 2021, sulle procedure finanziarie del PNRR, stabilisce che "Nel caso di gestione delle risorse attraverso apposite contabilità speciali da aprire presso la Tesoreria dello Stato, alla relativa rendicontazione provvedono le singole amministrazioni intestatarie delle stesse, secondo quanto previsto dalla normativa vigente. Alle rendicontazioni predisposte dalle amministrazioni, organismi e organi dello Stato dotati di autonomia finanziaria e contabile si applicano i controlli amministrativo-contabili previsti dai rispettivi ordinamenti". La predetta norma impone, dunque, all'Amministrazione, che gestisce le risorse del PNRR attraverso un'apposita contabilità speciale ad essa intestata, di assicurare le rendicontazioni secondo quanto previsto dalla vigente normativa.