



## Abrogazione del controllo concomitante sulle iniziative del PNRR e accordi raggiunti in sede europea: quali i possibili rischi?

**Cristina Grieco\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il controllo concomitante: norme e funzioni. – 3. Gli accordi intervenuti con le istituzioni europee. – 4. La situazione italiana e le possibili implicazioni nascenti dall’abrogazione del controllo concomitante sulle iniziative che ricadono nell’ambito del PNRR. – 5. Conclusioni.

1. Sta facendo molto discutere la recente posizione assunta dal governo Meloni che, con il Decreto Pubblica Amministrazione<sup>1</sup> ha escluso dal controllo concomitante operato dalla Corte dei conti sia gli interventi che ricadono nell’ambito del PNRR sia quelli relativi al Piano nazionale per gli investimenti complementari<sup>2</sup>. Contestualmente,

---

\* Assegnista di ricerca di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Macerata.

<sup>1</sup> Articolo 22 legge 74/23 di conversione del decreto-legge 44, del 22 aprile 2023, “Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche”.

<sup>2</sup> Decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101.

l'articolo 21 della stessa previsione legislativa ha prorogato, di un ulteriore anno, il così detto “scudo erariale” che limita, in via provvisoria, la responsabilità dei dirigenti ai soli casi di dolo, escludendo la colpa grave, a meno che non si tratti di condotte omissive<sup>3</sup>.

Entrambe le scelte intraprese dal governo italiano suscitano delle perplessità in quanto potrebbero ostacolare, o quantomeno rallentare, il raggiungimento, nei tempi stabiliti, degli obiettivi fissati nell'ambito del programma *Next Generation EU*<sup>4</sup>. Questo potrebbe comportare per l'Italia il rischio, nemmeno troppo remoto, di veder bloccato o ridotto il versamento delle prossime *tranches* di aiuti in programma.

La Commissione europea ha chiarito che per valutare gli eventuali importi da tagliare vanno presi in considerazione il finanziamento totale del piano e il numero di traguardi previsti. Nel caso dell'Italia, si parla rispettivamente di centonovantuno miliardi e di cinquecentoventisette obiettivi. Si tratterebbe dunque, di circa trecentosessantadue milioni di euro in meno per ogni traguardo mancato.

Con due recenti delibere<sup>5</sup>, il Collegio del controllo concomitante ha esaminato l'attuazione degli investimenti riguardanti la sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale e l'installazione di infrastrutture di ricarica elettrica, mettendo in luce alcune criticità concernenti il raggiungimento dei relativi traguardi previsti per il semestre in corso. In particolare, la Corte dei conti, con la menzionata delibera 17/2023/CCC, per la prima volta, ha rilevato il “concreto rischio di riduzione del contributo finanziario messo a disposizione dalla Ue” per ciò che riguarda la quarta rata da sedici miliardi. All'Italia,

---

<sup>3</sup> Previsione introdotta dal secondo governo Conte nel 2020, poi ulteriormente esteso dal governo Draghi, al fine di contrastare fenomeni abitualmente denominati di “timore della firma” o di “burocrazia difensiva”.

<sup>4</sup> Istituito con il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021. La bibliografia sul regolamento è già piuttosto consistente, senza alcuna pretesa di completezza v. G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2020, p. 587 ss., spec. p. 590; F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *I Post di AISDUE*, 2021, p. 38 ss., spec. p. 45; M. C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, p. 337 ss.; N. RUCCIA, *Il Next Generation EU: solo luci o anche ombre?*, in *BlogDUE*, 10 marzo 2022.

<sup>5</sup> Delibere n. 17/2023/CCC e n. 18/2023/CCC, del 3 maggio 2023.

infatti, era stato richiesto di aggiudicare, entro il 30 giugno dell'anno in corso, gli appalti per la costruzione di duemilacinquecento colonnine di ricarica per i veicoli elettrici nelle autostrade e di altre quattromila nelle aree urbane. Tale obiettivo, secondo quanto rilevato dalla Corte, appare in "serio pericolo" a causa di "un ritardo ormai consolidato" prodotto da "un generale difetto di programmazione" da parte del Ministero dell'Ambiente, soggetto titolare dell'investimento finanziato.

Anche nelle raccomandazioni che il Consiglio ha indirizzato all'Italia<sup>6</sup> sono stati evidenziati rischi di possibili ritardi nell'attuazione del piano.

Occorre quindi capire se questo intervento del Governo italiano vada o meno nella giusta direzione per facilitare il raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR o se, al contrario, rischia di generare ulteriori ritardi che potrebbero compromettere o posticipare l'erogazione stessa dei fondi da parte delle istituzioni europee.

2. Come noto, la Corte dei conti, ovvero un organismo indipendente di rilievo costituzionale, in base a quanto stabilisce l'articolo 100 della Costituzione, esercita sugli atti del governo un controllo preventivo di legittimità e un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Nondimeno, le modalità con cui tale controllo debba esercitarsi, trattandosi di materia coperta da riserva di legge, sono demandate alla discrezionalità del legislatore.

Ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 20/1994, il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è volto a verificare la legittimità e la regolarità dell'esercizio, nonché il funzionamento dei controlli interni, oltre alla corrispondenza dei risultati agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'azione amministrativa. In linea di massima, si tratta di un controllo che viene esercitato a gestione conclusa. La norma, tuttavia, non esclude che possa essere effettuato anche in corso di esercizio. Si può quindi dire che l'articolo 3 conteneva già *in nuce* una forma di controllo concomitante. Nondimeno, l'istituto è stato poi esplicitamente introdotto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009 n. 15 che ha previsto che la Corte, qualora ravvisi delle gravi irregolarità

---

<sup>6</sup> COM (2023) 612final, del 24 maggio 2023.

gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione stabiliti da norme nazionali o “comunitarie” ovvero dalle direttive del Governo, ne individui le cause in contraddittorio con l’amministrazione interessata e ne dia comunicazione al Ministro competente il quale, discrezionalmente, può anche disporre la sospensione dell’impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa.

Eppure, nonostante un’espressa previsione normativa, l’istituto, almeno fino ai recenti sviluppi, è rimasto di fatto solo sulla carta poiché nessuna amministrazione lo ha mai richiesto, né la Corte dei conti lo ha esercitato di propria iniziativa<sup>7</sup>.

A tale riguardo, il presidente Guido Carlini – durante l’audizione svolta con le Commissioni parlamentari riunite Affari costituzionali e Lavoro<sup>8</sup> – ha evidenziato che la Corte ha generalmente privilegiato il controllo a gestione ultimata, perché uno dei rischi che potrebbero celarsi dietro al controllo concomitante è quello di una possibile violazione della riserva di amministrazione, ovvero di una possibile cogestione da parte della Corte dei conti dell’attività amministrativa.

La situazione cambia nel 2020 quando, a seguito dell’introduzione della ricordata limitazione della responsabilità erariale dei dirigenti, probabilmente in un’ottica di compensazione di tale misura, si è tornati a parlare di controllo concomitante. Recentemente, infatti, l’istituto è stato richiamato e attualizzato, in una più specifica declinazione, dall’articolo 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. decreto semplificazioni). All’interno di tale norma si prevede che il controllo concomitante venga svolto dalla Corte dei conti anche sui “principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale” e che, oltre alle amministrazioni, così come già prevedeva la legge del 2009, possa essere richiesto anche dal Governo.

Tale modalità, inserendosi nel più vasto ambito delle forme di controllo rimesse alla Corte dei conti da esercitarsi sulle

---

<sup>7</sup> Cfr. A. PETA, *I controlli della Corte dei conti: il c.d. controllo concomitante*, in A. GIORDANO (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra regole e responsabilità*, Milano, 2021, p. 553 ss.

<sup>8</sup> L’audizione si è tenuta il giorno 1° giugno 2023.

amministrazioni dello Stato, presenta dei punti di contatto e di correlazione particolarmente con il controllo sulla gestione, condividendone ambiti e principi ispiratori, ma differenziandosene per finalità, tempi, modalità ed esiti<sup>9</sup>.

Si tratta, in effetti, di un controllo di tipo “manageriale”, che affianca, passo dopo passo, l’azione amministrativa nei singoli segmenti di attuazione delle diverse misure ed interventi voluti dal legislatore<sup>10</sup>. La caratteristica di tale tipologia di controllo, che in qualche modo ne costituisce il *quid novi* rispetto alle altre modalità, è dunque da rinvenirsi nella possibilità di attivare i correttivi in corso d’opera. La finalità è quella di assicurare, con tempi e modalità più rapidi e serrati, l’efficacia dell’azione amministrativa che affonda le proprie radici nel principio di buon andamento stabilito dall’articolo 97 della Costituzione<sup>11</sup>.

In questo senso, già all’indomani dell’approvazione della legge n. 15 del 2009, le stesse Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con la deliberazione n. 29, del 21 luglio 2009, esprimendosi sulla nuova funzione appena introdotta, ebbero modo di sottolineare il “carattere marcatamente concomitante, riconducibile al controllo su gestioni “in corso di svolgimento”, e cioè “[...] gestioni non ancora concluse, in ordine alle quali sono possibili interventi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l’interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli”; correttivi “in corso d’opera, mirati anche alla prevenzione, come tali più efficaci di quelli essenzialmente preordinati a misure di riparazione del danno”<sup>12</sup>.

Il controllo concomitante, dunque, almeno nelle intenzioni iniziali del legislatore, doveva essere uno strumento con funzione propulsiva avente la finalità specifica di accelerare gli interventi di sostegno e

---

<sup>9</sup> Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, delibera 1/2022, p. 3 ss.

<sup>10</sup> V. deliberazione 17/2023/CCC.

<sup>11</sup> Cfr. G. COLOMBINI, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell’art. 97 cost.*, in AA.VV., *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano, 2019, p. 381 ss.; nonché S. CIMINI, *Equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Napoli, 2020, p. 495 ss.

<sup>12</sup> Cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 29/CONTR/09.

rilancio dell'economia nazionale. I controlli esercitati dalla Corte mediante tale strumento, infatti, non si limitano, come avviene nel controllo sulla gestione, a verificare ed eventualmente sanzionare le gravi irregolarità gestionali o i gravi ritardi dopo che si siano verificati ma, in una logica maggiormente collaborativa e di tipo predittivo, anticipano eventuali scostamenti rispetto a tempi e modalità di svolgimento del progetto.

Quanto agli strumenti di intervento, la Corte, pur sempre priva di poteri interdittivi, può presentare osservazioni alle amministrazioni interessate. Nell'esercitare il controllo concomitante è previsto che in caso di accertamento di ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi nella realizzazione di piani e programmi, la Corte, oltre a darne comunicazione al Ministro competente, possa invitare l'amministrazione, entro sessanta giorni, ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento e alla Presidenza della Corte dei conti, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati.

La funzione del controllo concomitante è dunque spiccatamente collaborativa e, almeno in parte, di responsabilizzazione del vertice politico. Rilevando eventuali irregolarità in corso d'opera l'amministrazione interessata può intervenire tempestivamente ponendo in essere un percorso autocorrettivo che consenta, nell'ambito del proprio operato, di rispettare le cosiddette "tre E" – ovvero l'impiego efficiente, efficace ed economico delle risorse pubbliche.

Eppure, proprio con riguardo al profilo della responsabilizzazione del vertice politico, in dottrina è stato osservato che le due ipotesi previste dalla legge n. 15/2009, non rappresenterebbero una novità. Ciò sia con riguardo al sistema amministrativo precedente sia rispetto agli effetti del controllo in corso di esercizio della Corte dei conti, posto che, per quanto questo sia "mirato alla prevenzione" e la sua efficacia sia "rafforzata dal carattere *ex ante*" non riconducibile a procedure già avviate sulla base di programmi previamente deliberati, l'esito di quest'ultimo è comunque destinato "ad infrangersi contro il muro della ragion politica". Se davvero l'intento della legge n. 15/2009 fosse stato quello di responsabilizzare le parti politiche, si sarebbero dovuti potenziare i meccanismi della "chiamata in responsabilità" dei governi

davanti al Parlamento anziché davanti alla Corte dei conti che, in ultima analisi, non dispone di nessun potere interdittivo<sup>13</sup>.

Il legislatore aveva altresì affidato al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti il compito di individuare l'organo adibito ad esercitare il controllo concomitante e di stabilirne le modalità di svolgimento. Con la delibera n. 272 del 10 novembre 2021 è stato istituito il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato<sup>14</sup>. Il Consiglio di Presidenza ha ritenuto che tale Collegio potesse concorrere allo svolgimento dei controlli anche sul PNRR, essenzialmente per due ordini di motivi. In primo luogo, perché in questo specifico momento storico, il PNRR costituisce indubbiamente il principale piano di rilancio dell'economia nazionale e, in secondo luogo, poiché molti dei progetti già avviati con coperture finanziarie nazionali sono stati fatti confluire all'interno del PNRR e finanziati con le disponibilità di quest'ultimo.

Il Collegio ha intrapreso la propria attività nei primi mesi del 2022, emettendo, fino ad oggi, quarantotto deliberazioni. Tra queste, la quasi totalità contiene raccomandazioni di ordine generale indirizzate alle amministrazioni con le quali si individuano tutta una serie di attività correttive da implementare mentre in una sola delibera è stata rilevata la presenza di gravi irregolarità nella gestione, passibili di dar luogo a responsabilità disciplinari<sup>15</sup>.

Ora il Governo, con una sola norma, ovvero l'emendamento 1/83 al ricordato decreto legge 44 del 22 aprile 2023, che ha modificato gli articoli 21 e 22 del decreto legge 76/2020, ha prorogato lo scudo erariale, invisibile alla Corte che si è sempre dichiarata contraria a tale misura, ed eliminato l'istituto del controllo concomitante proprio in relazione agli interventi previsti o finanziati nell'ambito del PNRR e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari che,

---

<sup>13</sup> Così G. D'AURIA, *Tecniche e strumenti del controllo sui risultati: materiali da un corso di formazione*, in *Rivista Corte dei conti*, nn. 3-4, 2017, p. 581 ss.; G. COLOMBINI, *Corte dei conti e controlli interni*, *ivi*, nn. 5-6, 2013, p. 667 ss.

<sup>14</sup> V. J. SPOROLETTI, *Il collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, *ivi*, n. 6, 2022, p. 34 ss., disponibile online.

<sup>15</sup> Cfr. A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, *ivi*, n. 5, 2021, p. 1 ss.

inevitabilmente, in questo specifico momento storico, rappresentano la maggior parte dei progetti avviati o in fase di avviamento<sup>16</sup>.

Peraltro, tale intervento appare singolare laddove si pensi che nel corso della precedente legislatura, alcuni componenti dell'attuale governo, avevano presentato un disegno di legge<sup>17</sup> da cui il controllo concomitante usciva “sin troppo” rafforzato. Nel testo, il cui esame si è fermato nella Commissione Affari costituzionali, si prevedeva, infatti, la possibilità per la Corte dei conti, in caso di persistente inerzia da parte dell'Amministrazione interessata, di poter nominare un commissario *ad acta* in funzione suppletiva. Tale compito, nei confronti del quale la stessa Corte si era espressa negativamente, sarebbe però risultato ultroneo rispetto a quelle che sono le peculiarità della magistratura contabile e contrario alla natura stessa dell'organismo, che resta esterno alla pubblica amministrazione e che deve operare in posizione di assoluta neutralità e imparzialità. In modo altrettanto singolare, inoltre, l'audizione dell'opinione della Corte dei conti sull'opportunità di mantenere o meno il controllo concomitante anche sugli interventi ricadenti nell'alveo del PNRR e sul Piano nazionale degli investimenti complementari è avvenuta solo dopo la presentazione dell'emendamento e non prima, come invece correttezza istituzionale avrebbe richiesto.

3. La posizione assunta dal governo italiano è stata vagliata anche dalla Commissione europea poiché queste due modifiche, unitamente considerate, seppur con *ratio* e finalità giuridiche differenti, rischiano di minare indirettamente anche gli interessi finanziari dell'Unione europea<sup>18</sup>.

D'altronde, all'indomani della pandemia di Covid-19 che ha messo a dura prova la stessa tenuta del sistema europeo, i negoziati che hanno portato all'approvazione del quadro finanziario pluriennale per il

---

<sup>16</sup> Si veda, in senso molto critico, sulla limitata consapevolezza del legislatore nell'assumere determinate posizioni G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *federalismi.it*, 23 marzo 2021.

<sup>17</sup> “Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese” presentato al Senato (n. 2185/2022).

<sup>18</sup> Si veda *ex multis*, A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018, p. 3 ss., spec. p. 15 ss.

periodo 2021-2027<sup>19</sup>, si sono concentrati, in particolare, non solo sulla capacità dell'UE di fornire una risposta adeguata e compatta all'emergenza innescata, a diversi livelli, dalla pandemia mondiale, ma anche, nell'ambito del processo di integrazione europea e a margine dei profili puramente economici e finanziari, su questioni valoriali tra cui, in particolare, la salvaguardia dello Stato di diritto<sup>20</sup>. Su tale aspetto, ritenuto essenziale, è stato costruito lo stesso impianto del PNRR, affiancato dal regolamento UE n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020 che, istituendo un meccanismo di condizionalità, ha subordinato l'erogazione dei fondi del *Next Generation EU* proprio al rispetto dei valori dello Stato di diritto<sup>21</sup>.

Una forma di controllo *in itinere* sulla corretta e puntuale realizzazione degli interventi finanziati con i fondi del PNRR era stata richiesta, nelle more delle negoziazioni sulla *governance* del piano portate avanti dall'allora governo Draghi, proprio dalle istituzioni europee<sup>22</sup>. Seppure chiaramente la Commissione europea non abbia

---

<sup>19</sup> Approvato con il regolamento (UE) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020.

<sup>20</sup> In dottrina per un commento sull'articolo art. 312 TFUE v. S. CAFARO, *Art. 312 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, pp. 1472-1474.

<sup>21</sup> Vedi *infra*, par. 4. La bibliografia sul regolamento è già piuttosto consistente, senza alcuna pretesa di completezza v. R. MANKO, *Protecting the Rule of Law in the EU. Existing Mechanisms and Possible Improvements*, *European Parliament Research Service*, in *PE 642.280*, November 2019; A. BARAGGIA, *The New Regulation on the Rule of Law Conditionality: A Controversial Tool with Some Potential*, in *IACL-AIDC Blog*, 22 December 2020; M. BUCCARELLA, *Le pronunce della Corte di Giustizia sul nuovo meccanismo di condizionalità finanziaria orizzontale: la legittimità del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 nel segno della trasparenza amministrativa e di una (ri)affermata identità europea*, in *DPCE online*, n. 2, 2022; P. MORI, *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea, Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, pp. 187-198; A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges*, in *German Law Journal*, 2021-2022; G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3, 2021, pp. 7-17; E. GALLINARO, *Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto?*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, n. 1, 2021, pp. 139-159. In senso critico sul regolamento, L. PECH, S. PLATON, K. L. SCHEPPELE, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *verfassungsblog.de*, 13 December 2020.

<sup>22</sup> Si veda per un commento di ordine generale G. MORGESE, *La governance europea del Next Generation EU*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, p. 68 ss., spec. p. 73.

esplicitamente richiesto di applicare agli interventi che ricadono nell'ambito del PNRR o del Piano nazionale degli investimenti complementari il controllo concomitante oggi in discussione, è pur vero che il ricordato regolamento UE 241/2021 richiede, all'articolo 22, che gli Stati membri adottino “tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Ue” e per “la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi”. A questo scopo, gli Stati devono prevedere “un sistema di controllo interno efficace ed efficiente”, facendo affidamento “sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio”<sup>23</sup>.

4. Il controllo concomitante, così come strutturato, seppur non specificamente pensato per il PNRR, obiettivamente ben assolveva alle funzioni di supervisione dei progetti in via di realizzazione richieste dalle istituzioni europee. Come noto, infatti, quelli del PNRR sono fondi in gestione diretta erogati o in forma di sostegni non rimborsabili e contabilizzati in bilancio dell'Unione come entrate a destinazione specifica esterna, ovvero in forma di prestiti e dunque di assistenza finanziaria sulla base di specifici accordi conclusi con ciascuno Stato membro<sup>24</sup>.

Le istituzioni europee, con riferimento all'intervenuta modifica legislativa, hanno laconicamente commentato che accertare che non si verificano fenomeni di frode, corruzione o duplicazioni di spese costituisce una responsabilità che è posta in capo ai singoli Stati e ai propri sistemi di controllo interni. Sebbene la Commissione, nello specifico caso delle risorse e dei progetti finanziati con i fondi del *Recovery and Resilience Facility* (RRF), resti il supervisore in fase iniziale e finale. Come noto, infatti, le peculiarità di questo strumento hanno richiesto l'adozione di un apposito quadro di controllo anche da parte della Commissione europea che risultasse idoneo ad assicurare il

---

<sup>23</sup> Si veda G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2021, p. 245 ss.; C. DE LA PORTE, M. DAGNIS JENSEN, *The Next Generation EU: An Analysis of the Dimension of Conflict behind the Deal*, in *Social Policy Administration*, vol. 55, n. 2, 2021, pp. 388-402.

<sup>24</sup> Art. 15 del reg. 242/2021; in dottrina v. G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica*, cit., pp. 32-33.

conseguimento dei traguardi e degli obiettivi nonché la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. A tal fine, il quadro di controllo che la Commissione ha istituito è descritto nella relazione annuale di attività (RAA) 2021 della direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN). Non potendosi soffermare in modo estensivo su tale punto, è sufficiente ricordare che è prevista, in primo luogo, la valutazione della pertinenza, dell'efficacia, dell'efficienza e della coerenza dei PNRR presentati dai singoli Stati membri, prima che sia erogato qualsiasi pagamento. Tale valutazione include, inoltre, la verifica dell'adeguatezza dei sistemi di controllo degli Stati membri, così come descritti nei rispettivi PNRR. In secondo luogo, è stato introdotto un sistema di controllo in due fasi che consiste in verifiche *ex ante* delle richieste di pagamento degli Stati membri e *audit ex post* complementari, una volta effettuati i pagamenti. Sono inoltre previsti *audit* dei sistemi incentrati sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione<sup>25</sup>.

Nondimeno, quello operato da Bruxelles rimane un mero controllo di natura essenzialmente cartolare, una volta verificata la rispondenza tra gli impegni presi e la loro realizzazione nei tempi previsti, le istituzioni normalmente danno il via libera all'erogazione. Proprio per questa ragione, i sistemi di controllo interni rivestono un ruolo fondamentale, poiché costituiscono i meccanismi principali attraverso i quali si contribuisce a proteggere anche gli interessi finanziari dell'UE. A motivo di ciò, gli Stati membri devono assicurarsi che non ci siano conflitti d'interesse e frodi.

Peraltro, un portavoce della Commissione, proprio con riferimento alla questione italiana, ha evidenziato che, “pur non esprimendosi sui progetti di legge interni, la Commissione esaminerà il provvedimento adottato, poiché con l'Italia è in essere un accordo che riguarda proprio la necessità di avere un sistema di controlli efficace per quanto riguarda la spesa dei fondi del PNRR che richiede una risposta proporzionata

---

<sup>25</sup> La Corte dei conti europea ha esaminato il quadro di controllo istituito dalla Commissione ritenendolo adeguato ma migliorabile in quanto il nuovo modello di erogazione continua a presentare lacune a livello dell'UE in termini di garanzie offerte e obbligo di rendiconto, nonostante l'entità del lavoro previsto, si veda Corte dei conti europea, Relazione speciale 07/2023, *Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il sistema di controllo concepito per la Commissione*, disponibile *online*.

vista la sua natura unica, essendo un programma di spesa basato sulle *performance*”<sup>26</sup>.

Non pare potersi dubitare che le istituzioni interverranno con un blocco o una riduzione dei fondi qualora l’Italia non dovesse onorare gli impegni assunti in sede europea e non garantisca un adeguato controllo sui progetti in modo da rispettare i tempi ed evitare episodi di corruzione ovvero se si dovessero verificare violazioni dello Stato di diritto.

La Lituania, ad esempio, non avendo raggiunto due obiettivi in tema di riforma fiscale, ha visto tagliati i propri fondi di ben ventitré milioni di euro<sup>27</sup>. Ma anche i casi di Polonia e Ungheria dovrebbero insegnare qualcosa, soprattutto dopo che la Corte di giustizia ha confermato la legittimità del meccanismo di condizionalità introdotto dal regolamento UE n. 2020/2092<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> L’intervista è disponibile al seguente link [www.italiaoggi.it/news/PNRR-ue-monitoreremo-la-misura-sulla-corte-dei-conti-202306021443346818](http://www.italiaoggi.it/news/PNRR-ue-monitoreremo-la-misura-sulla-corte-dei-conti-202306021443346818).

<sup>27</sup> La Commissione ha attivato la procedura di “sospensione del pagamento”, come previsto dall’articolo 24, paragrafo 6, del regolamento RRF che prevede che “Se, a seguito della valutazione di cui al paragrafo 5, la Commissione accerta che i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio di cui all’articolo 20, paragrafo 1, non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito è sospeso. Lo Stato membro interessato può presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla comunicazione della valutazione della Commissione”. Si veda al riguardo anche quanto previsto nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Due anni di dispositivo per la ripresa e la resilienza. Uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell’UE, del 21 febbraio 2023, COM (2023) 99 def., spec. punto 3.3.

<sup>28</sup> Vedi *supra*, nota 21. Sentenza della Corte del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio* e, in pari data, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*. La bibliografia è già piuttosto consistente, senza alcuna pretesa di completezza v. G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia sulla tutela dell’indipendenza della magistratura nei confronti di sanzioni disciplinari lesive dello Stato di diritto*, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 2, 2020; F. CASOLARI, *Tutela dello stato di diritto e condizionalità finanziaria: much ado about nothing?*, in *EUblog.eu*, May 2021; B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La “condizionalità”*, in *rivista.eurojus.it*, n. 3, 2021, p. 172 ss.; S. GIANELLO, *La riforma giudiziaria in Polonia: la minaccia allo Stato di diritto oltre i confini nazionali*, in *DPCE*, n. 2, 2020, p. 489 ss.; E. GALLINARO, *op. cit.*; M. FISICARO, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *europeanpapers.eu*, n. 3, 2019, p. 695 ss.; N. CANZIAN, *Il principio europeo di indipendenza dei giudici: il caso polacco*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020, p. 465 ss.; L. CAPPUCIO, *Stato diritto e difesa dell’indipendenza della magistratura in una recente pronuncia della Corte di*

Come noto, il meccanismo di condizionalità è stato introdotto, soprattutto dietro richiesta dei cc.dd. “paesi frugali”<sup>29</sup> che, nel corso dei negoziati per la concessione dei fondi del piano *Next Generation EU*, hanno preteso che l’erogazione fosse subordinata al rispetto dei valori dello Stato di diritto. Polonia ed Ungheria si erano però opposte, temendo un’ingerenza da parte delle istituzioni sulle scelte di politica interna adottate dai propri governi democraticamente eletti. Al fine di trovare un compromesso tra le due posizioni è stata adottata una dichiarazione interpretativa volta a limitare la portata della condizionalità<sup>30</sup>.

L’articolo 4, lettere b) e d), del ricordato regolamento elenca tra le possibili violazioni dello Stato di diritto: “il corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all’*audit* finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie” ma anche “l’effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui alle lettere a), b) e c)”.

Nel caso dei due paesi del blocco di Visegrád, i problemi hanno riguardato eminentemente riforme interne del sistema degli appalti e di quello giudiziario non idonee a garantire l’imparzialità dei giudici<sup>31</sup>, le politiche contro l’aborto, la minaccia ai diritti delle comunità LGBTIQ+ e la vera e propria salvaguardia dello Stato di diritto, messo in pericolo

---

giustizia, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2019, p. 470 ss.; E. CECCHERINI, *L’indipendenza del potere giudiziario come elemento essenziale dello stato di diritto. La Corte di giustizia dell’Unione europea esprime un severo monito alla Polonia*, in *DPCE online*, n. 3, 2019; E. CIMADOR, *La Corte di giustizia conferma il potenziale della procedura d’infrazione ai fini di tutela della “rule of law”*. Brevi riflessioni a margine della sentenza “Commissione/Polonia” (organizzazione tribunali ordinari), in *rivista.eurojus.it*, n. 1, 2020, p. 60 ss.; C. CINNIRELLA, “You cannot beat something with nothing”: ossia la strategia della Corte di giustizia per tutelare l’indipendenza dei giudici nazionali (e lo Stato di diritto) nello spazio giuridico europeo, in *Il diritto dell’Unione europea*, n. 2, 2020, p. 361 ss.

<sup>29</sup> Ovvero Austria, Danimarca, Olanda e Svezia.

<sup>30</sup> Bruxelles, 11 dicembre 2020, EUCO 22/20, p. 2.

<sup>31</sup> Tema su cui la Corte di giustizia è tornata più volte, si vedano, in particolare, sentenza della Corte del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*; del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*; del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *LM*.

dalla deriva dichiaratamente autoritativa intrapresa dai due governi e dal cambiamento degli assetti democratici interni in corso<sup>32</sup>.

Il braccio di ferro tuttora in corso tra Polonia, Ungheria e istituzioni europee, è arrivato, come noto, a coinvolgere anche la Corte di giustizia a cui i due Paesi si sono rivolti chiedendo l'annullamento del ricordato regolamento UE 2020/2092. La Corte sulla questione si è pronunciata di recente in seduta plenaria e, su richiesta del Parlamento, con procedimento accelerato<sup>33</sup>.

Le argomentazioni sostenute da Ungheria e Polonia, sulla base delle quali i due Stati membri hanno contestato la legittimità del meccanismo di condizionalità, vertevano, in particolare, sull'assenza di una base giuridica adeguata nei Trattati istitutivi; sull'elusione della procedura prevista all'articolo 7 TUE; sul superamento dei limiti delle competenze dell'Unione e sulla violazione del principio della certezza del diritto.

La Corte di giustizia, con le due ricordate pronunce, che appaiono tra loro molto simili seppure non perfettamente sovrapponibili, ha respinto entrambi i ricorsi confermando, al contrario, la compatibilità del meccanismo di condizionalità con il diritto dell'Unione europea. Passaggio chiave delle sentenze è quello in cui la Corte riconosce lo Stato di diritto come un elemento di identità stessa dell'ordinamento giuridico europeo, il cui rispetto è condizione per il godimento di tutti i diritti degli Stati membri derivanti dall'applicazione dei Trattati<sup>34</sup>. Secondo i Giudici di Lussemburgo, il meccanismo di condizionalità è legittimo anche in virtù dello stretto collegamento che esiste tra il rispetto dello Stato di diritto e la necessaria tutela del bilancio

---

<sup>32</sup> V. J. SAWICKI, *La pandemia Covid-19, in Polonia e in Ungheria, come possibile occasione per intensificare la mutazione illiberale delle istituzioni*, in *DPCE online*, n. 2, 2020.

<sup>33</sup> Sentenza *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., e sentenza *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit.

<sup>34</sup> V. per il ruolo dei valori nel sistema europeo G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. I, 2021, Napoli, p. 23 ss.; L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, n. 19, 2020, p. 4 ss.; D. SPIELMANN, *The Rule of Law Principle in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union*, in M. ELÓSEGUI, A. MIRON, I. MOTOC (eds.), *The Rule of Law in Europe: Recent Challenges and Judicial Responses*, Cham, 2021, pp. 3-20.

dell'Unione, in quanto si tratta di uno strumento che consente di dare concreta attuazione alle politiche comuni. Per la Corte il meccanismo di condizionalità rientra a pieno titolo nella competenza conferita all'Unione dal trattato istitutivo di prevedere regole finanziarie relative alla sua esecuzione<sup>35</sup>. In sostanza, si tratta di un meccanismo parallelo e non in contrasto con la possibilità di sospendere i diritti di adesione all'UE in caso di violazione grave e persistente da parte di un Paese membro dei principi fondanti l'Unione.

Allo stato attuale, la Commissione deve ancora prendere posizione per quanto riguarda la situazione della Polonia, con cui sono ancora in corso audizioni, mentre per ciò che riguarda l'Ungheria il meccanismo di condizionalità, a norma degli articoli 4<sup>36</sup>, paragrafo 1 e 6, paragrafi 1 e 9<sup>37</sup>, del ricordato regolamento UE 2020/2092, è già stato attivato.

In particolare, il 24 novembre 2021, la Commissione ha inviato all'Ungheria una richiesta di informazioni a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento sulla condizionalità, a cui le autorità ungheresi hanno risposto il 27 gennaio 2022. In seguito, il 27 aprile 2022 la Commissione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, dello stesso regolamento, ha trasmesso all'Ungheria una notifica scritta. All'interno

---

<sup>35</sup> Cfr. M. CARTA, *Qualche considerazione sulla tutela dello Stato di diritto attraverso gli strumenti finanziari nell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2, 2019, p. 308 ss.; K. L. SCHEPPELE, D. KOCHENOV, B. GRABOWSKA-MOROZ, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, in *Yearbook of European Law*, vol. 39, n. 1, 2020, pp. 3-121.

<sup>36</sup> L'articolo 4, par. 1, prevede che: "sono adottate opportune misure qualora siano accertate, ai sensi dell'articolo 6, violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione".

<sup>37</sup> L'articolo 6, paragrafo 1, stabilisce che: "se conclude che vi sono motivi fondati per ritenere che le condizioni di cui all'articolo 4 siano soddisfatte, la Commissione, a meno che non ritenga che altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione, trasmette allo Stato membro interessato una notifica scritta in cui espone gli elementi di fatto e i motivi specifici "se la Commissione ritiene che le condizioni di cui all'articolo 4 siano soddisfatte e che le eventuali misure correttive proposte dallo Stato membro ai sensi del paragrafo 5 non tengano adeguatamente conto delle conclusioni contenute nella sua notifica, essa presenta al Consiglio una proposta di una decisione di esecuzione sulle opportune misure entro un mese dal ricevimento delle osservazioni dello Stato membro o, in assenza di osservazioni, senza indebito ritardo e in ogni caso entro un mese dal termine stabilito".

di tale documento sono contenute le conclusioni a cui è giunta la Commissione in merito ad una serie di questioni che richiedevano un intervento da parte del governo ungherese. Nella specie, le criticità più rilevanti riscontrate riguardavano irregolarità, carenze e debolezze sistemiche nelle procedure degli appalti pubblici, tra cui un'elevata percentuale di procedure di gara con offerta unica e una bassa intensità della concorrenza nelle procedure di appalto; problemi relativi all'uso di accordi quadro; problemi relativi all'individuazione, alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti di interesse; preoccupazioni relative all'utilizzo dei fondi dell'Unione da parte di *trust* di interesse pubblico. Tali questioni e la loro ricorrenza nel tempo, secondo la Commissione, denotano una incapacità, una inadempienza o una indisponibilità sistemica da parte delle autorità ungheresi nel prevenire decisioni che violano il diritto applicabile in materia di appalti pubblici e conflitti di interessi, e quindi nell'affrontare adeguatamente i rischi di corruzione. Ciò costituisce, secondo la Commissione, una violazione del principio dello Stato di diritto, in particolare dei principi della certezza del diritto e del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo. Nello stesso documento, la Commissione ha altresì esposto le proprie preoccupazioni e ha presentato le proprie conclusioni su una serie di questioni relative alle indagini e all'azione penale nonché al quadro anticorruzione, comprese la limitata efficacia delle indagini nel perseguimento di presunte attività criminali, l'organizzazione delle procure e la sostanziale assenza di un quadro anticorruzione funzionante ed efficace. Anche tali aspetti costituiscono, a parere dell'esecutivo europeo, violazioni dei principi dello Stato di diritto, in particolare per quanto riguarda la certezza del diritto, il divieto di arbitrarietà e una tutela giurisdizionale effettiva<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Cfr. pag. 17 del documento di lavoro dei servizi della Commissione - Relazione sullo Stato di diritto 2022, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria che accompagna il documento comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Relazione sullo Stato di diritto 2022, La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, SWD (2022) 517final, "Relazione sullo Stato di diritto 2022 per l'Ungheria". Si veda altresì Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Relazione sullo Stato di diritto 2021, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Ungheria, SWD (2021) 714final, consultabile all'indirizzo [www.eur-lex.europa.eu/legal-content](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content), pag. 8.

Il 27 giugno 2022 l'Ungheria ha risposto alla notifica e con lettere del 30 giugno e del 5 luglio 2022 ha presentato ulteriori informazioni a integrazione alla prima risposta.

Nondimeno, secondo quanto prevede l'articolo 6, paragrafo 7, del regolamento sulla condizionalità, il 20 luglio 2022 la Commissione ha inviato una lettera d'intenti all'Ungheria per informare lo Stato membro della sua valutazione a norma dell'articolo 6, paragrafo 6, del regolamento sulla condizionalità e delle misure che, in assenza di misure correttive adeguate, intendeva proporre all'adozione del Consiglio a norma dell'articolo 6, paragrafo 9, dello stesso regolamento. L'Ungheria, pur contestando le conclusioni alle quali è pervenuta la Commissione, ha proposto alcune ulteriori misure correttive e l'assunzione di impegni aggiuntivi che, a parere dello Stato membro, risultavano sufficienti a dare piena soluzione alle preoccupazioni espresse dalla Commissione.

Al contrario, l'organo esecutivo europeo ha ritenuto che le risposte dell'Ungheria non tenessero adeguatamente conto delle conclusioni figuranti nella notifica e nella lettera d'intenti, poiché non fornivano, tra le altre cose, alcuna prova di miglioramenti apportati al sistema degli appalti (per quanto riguarda la trasparenza, l'intensità della concorrenza, i controlli sui conflitti di interessi). Di conseguenza, considerando soddisfatte le condizioni richieste per l'applicazione del regolamento sulla condizionalità, ha dato il via al procedimento<sup>39</sup> a cui è seguita la decisione di esecuzione da parte del Consiglio<sup>40</sup>.

A seguito di tale decisione, con la quale il Consiglio ha ritenuto soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento 2020/2092 per l'adozione di opportune misure per la protezione del bilancio dell'Unione dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria e non pienamente adeguate le misure correttive proposte dallo Stato membro, sulla base dell'articolo 6, paragrafo 5, dello stesso regolamento, sono stati sospesi alcuni impegni

---

<sup>39</sup> COM (2022) 485final Oggetto: proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria.

<sup>40</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria.

di spesa così come l'approvazione di alcuni programmi. In particolare, è stato sospeso il 55% degli impegni di bilancio nell'ambito dei programmi operativi della politica di coesione tra cui: il programma operativo per l'ambiente e l'efficienza energetica Plus; il programma operativo per il trasporto integrato Plus; il programma operativo per lo sviluppo del territorio e degli insediamenti Plus ed è stata altresì sospesa l'approvazione dei programmi operativi per l'ambiente e l'efficienza energetica Plus; per il trasporto integrato Plus e per lo sviluppo del territorio. Inoltre, è stato previsto che nell'esecuzione del bilancio dell'Unione in regime di gestione diretta o indiretta, a norma dell'articolo 62, paragrafo 1, lettere a) e c), del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046<sup>41</sup>, non siano assunti impegni giuridici con *trust* di interesse pubblico costituiti sulla base della legge ungherese IX del 2021 né con eventuali enti partecipati da tali strutture. È stato altresì previsto che l'Ungheria informi ogni tre mesi la Commissione sui progressi relativi all'attuazione delle misure correttive e degli impegni supplementari che, nel corso del procedimento nell'ambito delle molte comunicazioni scambiate con le istituzioni europee, si è impegnata a realizzare.

Tornando al caso italiano, il problema è dunque più attuale che mai. La Commissione sta osservando con molta attenzione quanto sta facendo l'Italia in tema di riforme e di tempistiche di realizzazione dei progetti finanziati con i fondi del PNRR. Il 30 dicembre 2022 l'Italia ha trasmesso alla Commissione europea la richiesta di pagamento della terza rata, per una somma pari a quasi ventidue miliardi di euro. L'approvazione da parte della Commissione è però intervenuta solo di recente posto che i lavori di valutazione sull'operato italiano si sono protratti più a lungo del previsto. Ancora più preoccupante è la situazione della quarta rata che prevede il raggiungimento di ventisette scadenze, di cui venti traguardi e sette obiettivi, per un importo pari a sedici miliardi di euro. L'Italia, con un certo ritardo, ha presentato delle

---

<sup>41</sup> Regolamento (UE) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

richieste di revisione, anche in questo caso solo recentemente accolte dalla Commissione che ha ritenuto, a seguito di una valutazione delle modifiche proposte, che il piano italiano è ancora conforme ai criteri stabiliti nel regolamento del *Recovery* data la natura mirata di tali modifiche che non influiscono sull'ambizione generale del piano stesso<sup>42</sup>.

L'abrogazione del controllo concomitante sui progetti legati al PNRR e al Piano nazionale degli investimenti complementari, nelle intenzioni dichiarate del Governo italiano, dovrebbe andare verso una sburocratizzazione delle procedure così da consentire una maggiore rapidità nella realizzazione dei progetti. Peraltro, secondo il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR, Raffaele Fitto, non vi sarebbe alcuna incompatibilità tra l'abrogazione in esame e il diritto europeo posto che, dal punto di vista temporale, nel 2020, anno in cui il controllo concomitante è stato introdotto come ricordato per i "principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale", il PNRR non esisteva ancora, anche se già si parlava della creazione di un fondo europeo, finanziato con l'emissione di debito comune, per rilanciare l'economia degli Stati membri. La prima bozza del PNRR, infatti, è stata presentata dal secondo governo Conte a gennaio 2021, mentre il piano definitivo è stato realizzato e presentato in Parlamento alla fine di aprile 2021 dal governo Draghi, ricevendo l'approvazione definitiva da parte delle istituzioni europee solo a luglio del 2021. È chiaro però che l'espressione "interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale" usata dal decreto del 2020 risulti sufficientemente ampia e certamente idonea a ricomprendere anche il successivo PNRR, tanto che il Governo ha dovuto introdurre un emendamento *ad hoc* per escludere le iniziative ricadenti nel PNRR e nel Piano nazionale degli investimenti complementari. Nondimeno, rispetto all'iniziativa intrapresa, in una nota, il Governo italiano ha evidenziato il profilo normativo-formale secondo cui gli unici controlli concordati con le istituzioni europee per il PNRR sono quelli previsti nel ricordato decreto-legge n. 77 del 2021<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Si veda [www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_4025](http://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_4025).

<sup>43</sup> Si veda [www.governo.it/en/node/22788](http://www.governo.it/en/node/22788).

Tuttavia, la posizione assunta dall'esecutivo italiano appare contraddittoria e poco convincente. L'ottica che ha guidato la riforma introdotta non sembra essere quella che avrebbe dovuto essere, ovvero velocizzare l'ultimazione corretta e puntuale dei progetti per poter ricevere, nei modi e nei tempi previsti, i fondi stanziati. Lo strumento del controllo concomitante, infatti, appare obiettivamente e in misura maggiore rispondente alle peculiarità della struttura del *Next Generation EU* che opera per obiettivi intermedi e finali, dal raggiungimento dei quali dipende l'erogazione delle risorse successive.

Resta inteso che il ruolo di vigilanza della Corte dei conti sulle iniziative intraprese nell'ambito del PNRR non è venuto meno. La magistratura contabile possiede altri strumenti per poter vigilare sulla corretta attuazione del piano. Come ricordato, il Decreto-Legge n. 77 del 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*”, prevede all'articolo 7, comma 7, che: “La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 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. Tale controllo risponde ai criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”<sup>44</sup>. La norma assegna alla Corte dei conti il controllo sui fondi PNRR nella modalità del controllo successivo sulla gestione da svolgersi in collaborazione con la Corte dei conti europea. Questa forma di controllo, che prevede che la Corte svolga valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR, non è interessata in alcun modo dal recente intervento governativo e resta pienamente in vigore. Inoltre, la Corte dei conti continuerà a riferire semestralmente al Parlamento in merito allo stato di attuazione del PNRR. Il presidente Guido Carlinò al riguardo ha chiarito che il controllo della Corte dei

---

<sup>44</sup> V. A. SANTINI, *Artt. 285, 286, 287 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*, pp. 1394-1402.

conti sul PNRR avverrà “con le modalità di cui all’articolo 3 comma 4 della legge 20 del ’94 richiamato dall’articolo 7 del dl 77 del 2021”, dunque “mediante il cosiddetto controllo sulla gestione”. Tenendo altresì a precisare, in modo certamente significativo, che “tale controllo, garantito dall’articolo 100 della Costituzione e come tale non comprimibile se non con legge costituzionale, è finalizzato alla verifica della legittimità e della regolarità della gestione, anche ai fini del referto semestrale al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR”<sup>45</sup>.

5. Venendo ad alcune riflessioni conclusive sulle possibili conseguenze che il provvedimento italiano potrebbe generare sugli accordi assunti in sede europea, pare opportuno partire da quanto prevedono il ricordato articolo 22 del regolamento UE 241/2021 nonché il considerando n. 54, dalla cui lettura congiunta si evince che sussiste un obbligo per gli Stati membri di adoperarsi per evitare che si verifichino ritardi, per garantire la sana e corretta gestione finanziaria dei progetti, ma anche per evitare errori.

In tale direzione, la posizione assunta dal governo italiano appare criticabile almeno per due ordini di motivi. In primo luogo, poiché abolendo uno degli strumenti di controllo, sembra sottovalutare il possibile rischio di fenomeni di frode e corruzione nella gestione degli ingenti fondi provenienti dal PNRR, e ciò nonostante in Europa, questo tema sia stato particolarmente dibattuto, divenendo, come già ricordato, terreno di aspro scontro tra i vari Paesi membri. Lo si evince anche dalla formulazione del considerando n. 15 del regolamento UE 241/2021, dove si invitano tutti gli Stati membri a migliorare l’efficacia dei sistemi giudiziari nonché la prevenzione delle frodi e la vigilanza antiriciclaggio. Questo intervento del governo sembra andare esattamente nella posizione opposta anche rispetto al secondo punto di analisi.

Occorre, infatti, considerare che il programma *Next Generation EU* ed in particolare l’impianto del *Recovery and Resilience Facility*, come ricordato, pone condizionalità particolarmente rigorose, in quanto richiede tutta una serie di adempimenti che comprendono il fatto di

---

<sup>45</sup> V. [www.ilsole24ore.com/art/pnrr-ecco-relazione-governo-camere-valutazione-ue-terza-rata-via-completamento-AEIWjbd](http://www.ilsole24ore.com/art/pnrr-ecco-relazione-governo-camere-valutazione-ue-terza-rata-via-completamento-AEIWjbd).

dover rendere noti gli obiettivi finali che si intende raggiungere con ciascun investimento, di dover fornire la prova della loro effettiva realizzazione, nel rispetto di precise scadenze temporali per l'impiego delle somme stanziare così come nella corretta e puntuale esecuzione dei lavori. L'erogazione delle relative somme è subordinata al conseguimento di tutti gli obiettivi intermedi e finali previsti. Il soddisfacimento di tutte le condizioni poste da questo strumento europeo, tanto straordinario nella sua natura quanto innovativo, può essere agevolato, come è stato osservato in dottrina, proprio attraverso i controlli affidati alla Corte dei conti<sup>46</sup>.

In questo quadro, il controllo concomitante, trattandosi appunto di una forma di controllo di tipo “manageriale”, avrebbe potuto costituire un punto di forza e non di debolezza, come invece ha ritenuto l'esecutivo. Se il problema era davvero quello di sburocratizzare, sarebbe stato più opportuno intervenire in deroga per snellire le modalità di esercizio, e non di certo abolirlo. Peraltro, pur non potendosi soffermare nel dettaglio in questa sede sul sistema dei controlli sul PNRR, occorre altresì evidenziare che gli interventi “spot” dell'esecutivo potrebbero generare problemi di coordinamento, a livello nazionale e regionale e di *compliance* con le richieste europee. Si pensi ad esempio al recente D. L. n. 13, del 24 febbraio 2023 che ha ridisegnato, in maniera sostanziale, il sistema di *governance* del PNRR, la cui cabina di regia è stata accentrata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in qualche modo ridimensionando le funzioni dell'unità di *audit* richiesta dal reg. 241/2021 e il ruolo della Ragioneria dello Stato.

Inoltre, potrebbe generarsi, dall'operare congiunto delle due previsioni considerate, ovvero la proroga dello scudo erariale e l'abrogazione del controllo concomitante, un possibile aumento del contenzioso, poiché la maggiore libertà lasciata all'amministrazione inevitabilmente aumenta il rischio di adozione di atti illegittimi.

Ancora più grave se tale intervento dovesse essere letto come un attacco alla magistratura contabile e alla sua indipendenza e, dunque, come una violazione dello Stato di diritto, ai sensi di quanto dispone il

---

<sup>46</sup> Così G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica*, cit., p. 31.

ricordato art. 4 del reg. 2092/2020 che potrebbe causare, come accaduto nei casi di Polonia e Ungheria, la sospensione in tutto o in parte dell'erogazione dei fondi disposta dalla Commissione su proposta del Consiglio.

Le opposizioni politiche non hanno risparmiato critiche all'esecutivo arrivando ad accusare il governo di voler mettere un "bavaglio alla Corte" proprio nell'immediatezza della delibera dove sono state rilevate, a carico dell'amministrazione controllata, gravi irregolarità nella gestione. La preoccupazione è ancora più seria se si considera che la dottrina pubblicistica ha osservato che, a partire dai decreti rilancio e semplificazioni, sembra essersi intrapreso un piano studiato volto a depotenziare le funzioni di controllo di legittimità e di regolarità finanziaria nonché quella giurisdizionale della Corte dei conti. In pratica, si starebbe assistendo ad un depotenziamento del "principio di legalità contabile finanziaria"<sup>47</sup>.

Da ultimo, nella decisione del governo italiano potrebbe ravvisarsi una violazione dell'art. 97 della Costituzione, che stabilisce che le pubbliche amministrazioni debbano lavorare per assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, oltre al ben noto principio del buon andamento<sup>48</sup>.

Questo potrebbe altresì comportare il rischio di una possibile violazione dei regolamenti sul patto di stabilità<sup>49</sup> e del Sec2010<sup>50</sup>, nonché delle direttive sui quadri di bilancio, vale a dire di quel complesso di norme europee che "impongono trasparenza sulla

---

<sup>47</sup> Così G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica*, cit., p. 29.

<sup>48</sup> Cfr. E. PICOZZA, *Il diritto dell'economia*, in E. PICOZZA, V. RICCIUTO (a cura di), *Diritto dell'economia*, Torino, 2017, p. 208.

<sup>49</sup> Risoluzione del Consiglio europeo del 1997, e regolamenti del Consiglio n. 1466/97 e 1467/97, del 7 luglio 1997, che disciplinano rispettivamente il controllo della situazione di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche e di applicazione della procedura d'intervento in caso di deficit eccessivi. in dottrina si vedano G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, Torino 2019, p. 265 ss.; R. CISOTTA, *La custodia della credibilità nel Patto di stabilità e crescita e le prospettive di riforma*, in *I Post di AISDUE*, 5 maggio 2023; L. PENCH, *New Fiscal Rules for the EU: The European Commission Proposal*, in *Astrid online*, 10 January 2023; A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: Nessun "Hamiltonian Moment"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023, disponibile *online*.

<sup>50</sup> Regolamento UE n. 549/2013.

contabilità comune europea, anche per le varie pubbliche amministrazioni interne dello Stato membro”, così come del principio dell’effetto utile del diritto europeo<sup>51</sup>.

Si pensi, ad esempio, che recentemente con ordinanza n. 37/2021, nell’ambito di un giudizio sul piano di riequilibrio, la Sezione di controllo per la Campania ha sollevato questione pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia affinché questa si pronunci sul dubbio di violazione del principio generale dello Stato di diritto e delle norme comunitarie sulla trasparenza dei quadri di bilancio con riferimento alla sospensione, disposta dall’articolo 53 del decreto rilancio, dei poteri istruttori inerenti al controllo di legittimità e alla regolarità finanziaria che le Sezioni regionali della Corte dei conti svolgono sulle procedure di dissesto guidato e di riequilibrio degli enti locali. Con tale rinvio, la Sezione, in modo significativo, ha chiesto alla Corte di giustizia di accertare, non solo la legittimazione della Sezione quale “giurisdizione *pleno iure*” nell’ambito di un giudizio che si svolge in “unico grado” in due fasi, una contenziosa, dinanzi alla Sezione di controllo, e una non contenziosa, dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione; ma anche “la costruzione del parametro comunitario mediante la combinazione del principio generale dello Stato di diritto e il regolamento n. 2092/2020, dal quale sarebbe ricavabile un divieto che ne costituirebbe un contenuto essenziale. Tale contenuto essenziale sarebbe direttamente applicabile e impedirebbe una limitazione anche per via processuale e temporanea del sindacato giurisdizionale del diritto eurounitario”<sup>52</sup>.

Inoltre, anche se in una materia parzialmente diversa ma in qualche modo connessa, la Corte di giustizia ha già constatato che l’Italia ha violato la direttiva 2011/7/UE non garantendo da parte delle pubbliche amministrazioni il rispetto dei termini di pagamento stabiliti dalla legge, privando di efficacia e, dunque, di effetto utile la direttiva

---

<sup>51</sup> V. [www.dirittoeconomi.it/sollevata-questione-pregiudiziale-comunitaria-sulla-sospensione-dei-poteri-istruttori-della-corte-dei-conti-per-violazione-dello-stato-di-diritto/](http://www.dirittoeconomi.it/sollevata-questione-pregiudiziale-comunitaria-sulla-sospensione-dei-poteri-istruttori-della-corte-dei-conti-per-violazione-dello-stato-di-diritto/), e in dottrina I. INGRAVALLO, *L’effetto utile nell’interpretazione del diritto dell’Unione europea*, Bari, 2019, spec. p. 63 ss.

<sup>52</sup> V. nota redazionale, del 12 marzo 2021, *Sollevata questione pregiudiziale comunitaria sulla sospensione dei poteri istruttori della Corte dei conti, per violazione dello Stato di diritto*, in *Diritto & Conti, Bilancio comunità e persona*.

stessa<sup>53</sup>. Anche in considerazione di una simile pregressa condanna e alla luce dei problemi strutturali che attanagliano la pubblica amministrazione – caratterizzata da una burocrazia farragginosa, da lungaggini e macchinosità dei procedimenti, da carenza di personale, da problemi di ricambio generazionale – la scelta di eliminare il controllo concomitante sulle iniziative intraprese nell’ambito del PNRR e del Piano nazionale degli investimenti complementari, seppur non direttamente contraria al diritto dell’Unione europea, considerato che la Corte dei conti dispone comunque di altri mezzi per valutare l’operato delle pubbliche amministrazioni anche sui fondi del PNRR, appare poco lungimirante e criticabile, poiché potrebbe generare indirettamente una serie di conseguenze che si potrebbero porre in contrasto con il diritto sovranazionale.

Questo controllo, infatti, pur richiedendo dei passaggi aggiuntivi nel corso dello svolgimento del progetto, avrebbe consentito alla Corte di supportare l’amministrazione e di accompagnarla passo dopo passo in un eventuale percorso autocorrettivo o addirittura di anticipare eventuale criticità, consentendo di renderne l’operato più efficiente.

È pur vero che tutte le funzioni della Corte dei conti si possono riassumere nella vigilanza sulle modalità con cui viene amministrata la cosa pubblica e, in ultima analisi, a tutela dell’interesse generale, su come vengono spesi i soldi dei cittadini. Chiaramente questo specifico ruolo di controllore, di quella che Sella nel corso del discorso tenuto durante la cerimonia di insediamento definì la prima magistratura civile “che su tutta Italia estende la sua giurisdizione”, ha generato nel corso degli oltre centosessanta anni di attività, diverse frizioni con il potere politico che spesso ha accusato la Corte con i suoi controlli, come velatamente avvenuto anche in questa occasione, di limitare l’efficienza dell’azione amministrativa. Purtroppo, però, come osservato con un paragone eloquente, abolire il codice della strada, invece di riformarlo laddove presenti criticità, non contribuisce a rendere il traffico più scorrevole ma rischia solo di aumentare il numero degli ingorghi, dei feriti e dei morti<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> V. sentenza della Corte del 28 gennaio 2020, causa C-122/18, *Commissione c. Italia*.

<sup>54</sup> Così L. CASO, *Una riflessione su ruolo e funzioni della Corte dei Conti*, in *IlSole24Ore*, 20 luglio 2023, disponibile *online*.

C. Grieco – Abrogazione del controllo concomitante sulle iniziative del PNRR: quali i possibili rischi?

Occorrerà valutare in ottica di medio-lungo periodo i risultati di tale abrogazione, per capire se il Governo avrà realmente ottenuto l'effetto acceleratorio e di sburocratizzazione auspicato o se, al contrario, questa mossa causerà ulteriori ritardi che determineranno addirittura una decurtazione dei fondi attribuiti all'Italia.