



24 MARZO 2021

I decreti semplificazione e rilancio alla
luce dei principi generali di contabilità
pubblica ovvero dei falsari di parole

di Giovanna Colombini
Professore ordinario di Diritto pubblico
Università di Pisa

I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*

di Giovanna Colombini

Professore ordinario di Diritto pubblico
Università di Pisa

Abstract [It]: L'articolo si concentra sull'esame di due problematiche inerenti l'art. 17 del decreto semplificazioni e l'art. 53 del decreto rilancio: 1) le implicazioni finanziarie e costituzionali conseguenti alle sospensioni del controllo di legittimità e regolarità finanziaria delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sulle situazioni strutturalmente deficitarie degli enti locali; 2) il controllo concomitante ex art. 22 del decreto semplificazione e il sistema dei controlli che saranno svolti dalla Corte dei conti sulle risorse che perverranno all'Italia dal Programma Next generation EU.

Abstract [En]: The main aims of this article are about two specific issues related to the art. 17 of the "Decreto semplificazioni" and the art. 53 of the "Decreto rilancio". The first theme is about the financial and constitutional consequences due to the postponement of the audits made by the Regional Audit Chambers of the Italian "Corte dei conti" on the structural budgetary deficit of local authorities. The second issue is about the "controllo concomitante" (art. 22 of the "Decreto semplificazioni") and the audit that will be conducted by the Corte dei conti related to the "NextGenEu" financing programme.

Parole chiave: Controllo di legittimità; Sezioni regionali della Corte dei conti italiana; Procedure guidate di dissesto finanziario; Piani pluriennali di riequilibrio finanziario; Next Generation EU; RRF; Frodi riguardanti fondi europei

Keywords: Control of legitimacy; Regional Audit Chambers of the Italian "Corte dei conti"; Procedure of controlled financial disarray; Long-term plan for financial equilibrium; Next Generation EU; Recovery and Resilience Facility; Frauds on European Funds

Sommario: **1.** I decreti semplificazione e rilancio e la sospensione dei controlli di legittimità e regolarità finanziaria sulle situazioni strutturalmente deficitarie degli enti locali. **2.** Il controllo concomitante ed il programma *Next generation Eu*. *Quid novi* o ritorno al passato.

1. I decreti semplificazione e rilancio e la sospensione dei controlli di legittimità e regolarità finanziaria sulle situazioni strutturalmente deficitarie degli enti locali

Il rapporto tra i decreti semplificazione e rilancio ed i principi generali di contabilità pubblica merita una qualche riflessione per l'impatto che determina sugli equilibri di finanza pubblica.

Infatti gli articoli dei due decreti che trattano delle situazioni strutturalmente deficitarie e delle relative procedure di dissesto guidato e di riequilibrio finanziario pluriennale, nello specifico l'art.17 del decreto

* Articolo sottoposto a referaggio.

semplificazione e l'art.53 del decreto rilancio, sono indicativi di un modo di affrontare tali problematiche che evoca il cerchio dantesco dei *falsari di parole*¹.

Cercherò, dunque, di spiegarne le ragioni.

Premetto che sia il decreto semplificazione (d.l. n.76 /2020 conv. in l. n.120/2020) che il decreto rilancio dell'economia (d.l. n.104/2020 conv. in l. n.126/2020) emanati dal Governo per far fronte all'emergenza sanitaria, si inseriscono in un contesto di finanza locale già caratterizzato da una rilevante crisi finanziaria che vede un numero crescente di Comuni che hanno deliberato il dissesto a seguito di procedura di dissesto guidato, o che hanno attivato la procedura dei piani pluriennali di riequilibrio finanziario (pre-dissesto), od ancora che sono passati dalla procedura di dissesto guidato alla procedura di riequilibrio o viceversa.

Basta leggere l'ultimo Rapporto sui Comuni di Ca' Foscari² per avere un quadro esaustivo, al 2019, delle procedure attivate e dell'impatto finanziario che queste hanno sugli equilibri di finanza pubblica per la riscontrata tendenza da parte di molti Comuni a rinunciare alla attivazione dell'anticipazione del Fondo rotativo o a ricorrere ad un uso improprio dell'avanzo di amministrazione o delle anticipazioni di liquidità, od ancora ad una sopravvalutazione delle entrate, o ad un occultamento di debiti fuori bilancio relativi ai rapporti di debito-credito reciprocamente in essere fra l'ente e la regione di appartenenza. Tutti aspetti, censurati, in più occasioni, dalla Corte costituzionale, in quanto in palese violazione dei principi di equilibrio di bilancio, di sostenibilità del debito pubblico, di trasparenza dei conti pubblici e di sana gestione³.

Ebbene in questo contesto finanziario, di per sé già molto critico, si è inserita l'emergenza sanitaria che ha scaricato oneri finanziari pesantissimi su tutta la finanza pubblica italiana ed in particolare sugli enti locali.

Di questo il legislatore ha cercato di tenerne conto con interventi di sostegno alle famiglie, alle imprese, alle partite iva, ed agli enti territoriali. Tuttavia, non sempre le misure di sostegno adottate hanno prodotto l'effetto sperato. Ed ancora, non sempre l'intento dichiarato è quello effettivamente perseguito.

Un esempio di questo scollamento tra intento dichiarato ed intento perseguito è dato proprio dalle norme dei decreti semplificazione e rilancio che riguardano il controllo di legittimità e regolarità finanziaria delle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti locali.

¹ Divina Commedia, trentesimo canto dell'Inferno, ottavo cerchio.

² M. DEGNI, A. MORGIA, *Le criticità finanziarie dei comuni nel 2019*, in M. DEGNI (a cura di) *Rapporto Ca' Foscari sui Comuni*, Castelvevchi, Roma, 2020, 302 ss.

³ Per un quadro esaustivo della giurisprudenza costituzionale in materia si rinvia per tutti ad A. CAROSI, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e magistrature superiori*, in *Il Diritto del bilancio sugli atti di natura finanziaria*, Atti convegno 16-17 marzo 2017, Giuffrè, Milano, 2019, 65 ss. A mero titolo esemplificativo sul versante giurisprudenziale si rinvia alle sentenze della Corte costituzionale n.267 del 2006, 179 del 2008 e 198 del 2011.

Infatti il Governo ha ritenuto che, per far fronte alla situazione di emergenza finanziaria degli enti locali in situazioni strutturalmente deficitarie, fosse necessario (per la stabilità finanziaria) disporre (ancorché per un periodo di tempo limitato) la sospensione delle procedure di dissesto guidato e di riequilibrio, o per meglio dire, la sospensione dei poteri inerenti il controllo di legittimità e regolarità finanziaria che le Sezioni regionali della Corte dei conti svolgono sulle due procedure richiamate con il compito precipuo di monitorare e garantire il perseguimento dell'equilibrio di bilancio, in un arco temporalmente definito⁴. Un controllo di legittimità e regolarità finanziaria che, sia nell'una che nell'altra procedura, è parte integrante del processo di risanamento finanziario degli enti locali (assumendo al tempo stesso il carattere preventivo sul bilancio di previsione, concomitante nel monitoraggio semestrale della gestione e successivo sul conto consuntivo) e la cui sospensione non può che comportare il rischio di un aggravamento della situazione finanziaria piuttosto che garantirne la stabilità, specie in un momento in cui è fondamentale conoscere non soltanto l'impatto finanziario della crisi sanitaria sulle situazioni già strutturalmente deficitarie ma anche il corretto utilizzo delle risorse all'uopo trasferite dallo Stato⁵.

Un breve richiamo alle due procedure varrà a rendere evidente perché le norme in questione (artt.17 e 53) non hanno nulla a che vedere con la dichiarata stabilità finanziaria ed il rilancio dell'economia, evocando, piuttosto, *i falsari di parole*.

Infatti, nella procedura di dissesto guidato, la Sezione, dopo aver svolto una istruttoria in contraddittorio con l'ente diretta a far emergere le cause della situazione strutturalmente deficitaria, perviene ad una specifica pronuncia ponendo un termine all'ente per l'adozione delle *misure correttive necessarie*. Proprio perché tale controllo è finalizzato al risanamento finanziario, la Sezione verifica successivamente che le misure siano state adottate nel termine assegnato (dando luogo ad un vero e proprio obbligo di adempimento) e, nel caso in cui queste non siano state adottate, trasmette gli atti agli organi statali (Prefetto e Commissione permanente per il coordinamento), dando un termine (30 giorni), alla scadenza del quale, se accerta il perdurante inadempimento lo comunica al Prefetto che assegna un termine al Consiglio dell'ente per la deliberazione di dissesto.

Viceversa la procedura di riequilibrio viene avviata su iniziativa dell'ente locale e vede coinvolta la Sezione di controllo della Corte dei conti sin dall'inizio, dovendo in una prima fase approvare (o non

⁴ Il ricorso alla procedura di riequilibrio è ammesso soltanto nel caso in cui le accertate condizioni di squilibrio strutturale non compromettano la continuità amministrativa nello svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, e nel contempo lo squilibrio finanziario e la massa passiva siano ripianabili, ragionevolmente nell'orizzonte temporale determinato in base a criteri dell'art.243-bis comma 6 del Tuel. La durata massima del piano di riequilibrio è determinata nel rapporto tra passività ed impegni di cui al titolo I e, a seconda della percentuale prevista nella quattro tabelle, la durata massima del piano va da 4, 10,15,20 anni. Cfr. art.1,c.888 legge n.205/2017.

⁵ Cfr. F. SUCAMELI, *La crisi dell'equilibrio del bilancio dell'ente locale: blocco della spesa, piani di riequilibrio e dissesto*, in V. TENORE, A. NAPOLI, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020,544 ss.

approvare) il piano di riequilibrio proposto e deliberato dall'ente ed istruito (*sine die*) dalla Commissione ex art.155 Tuel⁶, valutandone la congruenza, la veridicità e l'attendibilità ai fini della sostenibilità finanziaria del piano, e verificando, semestralmente⁷, il rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, fino all'accertamento del raggiungimento dell'equilibrio finanziario al termine del periodo di durata del piano. Si tratta, pertanto, di una procedura in cui il controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti accompagna tutta la gestione del piano per la salvaguardia del *bene pubblico* bilancio⁸.

Le due procedure vengono poi ad intrecciarsi in relazione al modificarsi della situazione finanziaria dell'ente, spostando ulteriormente nel tempo il risanamento dell'ente, e alimentando conseguentemente situazioni, spesso censurate dalla Corte costituzionale, che incidono sui diritti delle generazioni future, sul principio di responsabilità politica degli amministratori verso i proprio amministrati, sulla trasparenza della gestione⁹.

Pertanto il controllo delle Sezioni regionali sulle due procedure sopra richiamate e più in generale sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali, consente di avere un quadro complessivo della situazione in cui versa la finanza locale su tutto il territorio nazionale anche ai fini del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Ebbene in questo quadro normativo già così complicato e sicuramente da riformare, ci si sarebbe aspettati che il c.d. decreto semplificazione avesse almeno introdotto norme di coordinamento e di semplificazione delle due procedure, limitandosi, al più, ad una sospensione delle eventuali sanzioni. Il decreto semplificazione (art. 17, comma 2) si è preoccupato, invece, di disporre la sospensione della procedura di dissesto guidato qualora l'ente abbia presentato in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020, un piano di riequilibrio *reformulato* o *rimodulato*, ancorché in corso di approvazione, nonché di limitare (art.17, comma 3) il controllo della Sezione sul piano di riequilibrio "...all'accertamento del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano a decorrere dal 2019-2020", qualora l'ente abbia

⁶ Stando all'art. 243-quater, comma 1, del Tuel la Commissione ministeriale dovrebbe svolgere la fase istruttoria del Piano entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti. All'esito dell'istruttoria, la Commissione redige una relazione finale con gli eventuali allegati che viene trasmessa alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti nel termine di sessanta giorni. Ebbene essendo tale termine ordinatorio, la Commissione non ha ritenuto di doverlo necessariamente rispettare, tant'è che si è venuta a consolidare una prassi che ha portato la durata dell'istruttoria a tempi lunghissimi, generando effetti peggiorativi sulla situazione finanziaria dell'ente. Sul carattere ordinatorio del termine e sulle relative implicazioni finanziarie si rinvia anche alle considerazioni espresse dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti, nelle Linee guida n.16/2012 e successive integrazioni con delibere n.11/2013 e n.8 /2015, ed in ultimo con deliberazione n.5 /2018,

⁷ Verifica sospesa per il 2020 e spostata all'anno (art.114 bis d.l. n.34/2020 conv. in l. n..77/2020), con effetti di possibile aggravamento della situazione finanziaria dell'ente.

⁸ Cfr. L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in AIC, n.1/2018. Sulla definizione del bilancio come bene pubblico si rinvia a Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016. Questa definizione del bilancio è entrata poi a far parte del linguaggio comune come *valore* della finanza pubblica, valore ripreso costantemente nella giurisprudenza costituzionale successiva.

⁹ Per tutte cfr. Corte costituzionale, sentenza n.18/2019.

presentato, sempre, in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020, un piano di riequilibrio *reformulato* o *rimodulato*.

A corollario di queste limitazioni la norma chiude disponendo che tutti gli eventuali procedimenti in corso, unitamente all'efficacia dei provvedimenti già adottati, sono *sospesi* fino alla approvazione o al diniego della rimodulazione o riformulazione deliberata dall'ente locale.

Ora dato che le parole in certe circostanze divengono pietre, e che il riferimento alla riformulazione ed alla rimodulazione del piano è già di per sé frutto di modifiche legislative che hanno “*scalfito il principio di intangibilità della procedura di riequilibrio*”¹⁰, il riferimento fatto dal decreto semplificazione ai due termini (riformulato-rimodulato) come se fossero sinonimi, fa nascere il dubbio che il legislatore, nella migliore delle ipotesi, non avesse ben chiare le differenti fasi del procedimento tra piano riformulato (non ancora approvato dalla Sezione) o rimodulato (approvato dalla Sezione), e nella peggiore delle ipotesi, che avesse, invece, in mente di sottrarre alle misure del controllo della Sezione soltanto alcune specifiche realtà locali. Distinzione che, stando all'interpretazione nomofilattica della Sezione Autonomie¹¹, implica che la sospensione della procedura di dissesto guidato, come pure la limitazione del controllo della Sezione *all'accertamento del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi del piano*, siano applicabili ai piani rimodulati, mentre ai piani riformulati, sia applicabile soltanto la sospensione della procedura di dissesto guidato, trattandosi di piano non ancora approvato dalla competente Sezione di controllo.

Ebbene tra piani *reformulati*, *rimodulati* e *finestre temporali*, sembrerebbe, secondo un riscontro svolto proprio dalla Corte dei conti sui Comuni di due regioni prese a campione (Campania e Calabria), che tali disposizioni abbiano una applicazione concreta pressoché irrilevante, ragione per la quale tali norme non avrebbero un'incidenza significativa sul controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti¹².

In realtà il tenore dell'art. 53 «*Sostegno agli enti in deficit strutturale*» del decreto rilancio, intervenuto subito dopo il decreto semplificazione, dimostra esattamente il contrario.

¹⁰ Il d.l. n.69/2013 conv. con mod. in l. n.98/2013, novellando l'art.243-bis, c.5 del Tuel, ha praticamente aggiunto una disposizione che consente all'amministrazione in carica di rimodulare all'inizio del mandato il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dalla amministrazione precedente, nel caso in cui non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'art.243-quater, c.3, del Tuel. Quanto ai termini “riformulato” o “rimodulato”, la Sezione Autonomie della Corte dei conti, ha chiarito con le deliberazioni n.13/2016 e n.9/2017, che per piano riformulato deve intendersi una nuova edizione del piano di riequilibrio, mentre per piano rimodulato, deve intendersi un piano revisionato e/o riorganizzato sulla base di esigenze diverse sopravvenute (vengono in sostanza revisionati una serie di parametri in modo coordinato e graduale. Tale distinzione, come ha sottolineato la Sezione Autonomie, implica che il piano riformulato è quello modificato che, pur essendo stato approvato dall'ente locale, non è stato ancora positivamente vagliato dalla Corte dei conti ai sensi dell'art.243-quater, c.3 del Tuel, mentre il piano rimodulato, presuppone invece che la modifica del piano sia già stata approvata dalla Corte dei conti, ed in corso di piena efficacia. Sul punto si rinvia a A. ZIRUOLO (a cura di) Formazione IFEL per i Comuni, *Piani di riequilibrio e dissesto finanziario*, 19 luglio 2018.

¹¹ Cfr. Corte dei conti, Sezione Autonomie, deliberazione n.13/2016QMIG.

¹² Si veda al riguardo la Nota redazionale su “*L'impatto del decreto semplificazione e del decreto agosto sui Comuni in piano di riequilibrio in Calabria e Campania: molto rumore per pochi?*”, in www.dirittoeconti.it, 24 agosto 2020.

Infatti, tale norma, dopo aver previsto l'istituzione di un Fondo di sostegno per quegli enti in *deficit* strutturale con una dotazione di 100 milioni di euro per l'anno 2020 e 50 milioni di euro per gli anni 2021 e 2022 da ripartire tra i Comuni che, alla data dell'entrata in vigore del decreto, risultano avere il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione, anche se in attesa di rimodulazione a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale, ed aver disposto un ulteriore sostegno finanziario con un incremento di 200 milioni di euro del Fondo di rotazione per l'anno 2020, dispone che l'accesso al Fondo di sostegno richiede che il piano sia già stato approvato o in corso di approvazione, che l'indice di ISVM (vulnerabilità sociale) del Comune sia superiore a 100 e che la capacità fiscale sia inferiore a 395, demandando al Ministro dell'interno di concerto con il Mef la determinazione dei criteri e delle modalità di riparto del Fondo per gli esercizi 2020-2022.

Ebbene a parte il fatto che i suddetti criteri, alla luce dei dati del Rapporto sui Comuni di Cà Foscari, sembrerebbero rendere alquanto limitato il numero degli enti beneficiari¹³, la norma dopo aver premesso che quanto disposto costituisce la risposta agli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2020¹⁴, dispone, richiamando ancora una volta la situazione di emergenza sanitaria, che, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario, *i termini disposti e assegnati con deliberazione e/o note istruttorie* dalle Sezioni regionali di controllo sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti.

Ebbene dal momento che tali sospensioni vengono giustificate per dare attuazione al sostegno dell'ente in *deficit* strutturale nell'emergenza sanitaria e per dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale, la domanda che sorge spontanea è se sussista effettivamente un rapporto di causa-effetto tra la sospensione dei *termini disposti e assegnati con deliberazione e/o note istruttorie* dalla Sezione di controllo ed il sostegno agli enti in *deficit* strutturale e tra la sospensione dei suddetti termini e l'attuazione della sentenza della Corte costituzionale. La risposta ovviamente non può che essere negativa considerato che, in una situazione di emergenza sanitaria divenuta anche emergenza finanziaria, tale controllo è proprio diretto

¹³ Infatti la nuova disciplina fissata dall'art.53 del d.l. n.104/2020, dispone che, per favorire il risanamento finanziario dei Comuni che avevano applicato il censurato art.38, il *deficit* strutturale deve essere imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e dei territori e non alle patologie organizzative. Tale precisazione è dirimente, in quanto porta ad escludere dal beneficio dell'intervento diretto dello Stato, quelle situazioni in cui il deficit è imputabile ad una cattiva organizzazione dell'ente quale l'incapacità a riscuotere i tributi strettamente collegata alla inefficienza del sistema di riscossione.

¹⁴ La Corte costituzionale, con sentenza n.115 del 2020 ha dichiarato incostituzionale l'art.38, c.2-ter del d.l. n.34/2019 conv. in l. n. 58/2020, laddove stabiliva che la riproposizione del piano di riequilibrio doveva contenere il ricalcolo pluriennale del disavanzo oggetto del piano modificato fino ad un massimo di venti anni, ferma restando la disciplina per gli altri disavanzi. La norma ammettendo la tenuta di più disavanzi, veniva in sostanza, come ha stigmatizzato la Corte costituzionale, a manipolare il deficit, consentendo di sottostimare l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento, e di conseguenza a peggiorare, anziché migliorare, nel tempo prestabilito, il risultato di amministrazione.

alla stabilizzazione finanziaria dell'ente in *deficit* strutturale ed assume, come affermato dalla Corte costituzionale, una funzione centrale “...*per la sostenibilità in concreto del piano di riequilibrio*”.

La norma che dovrebbe rilanciare l'economia chiude, con una disposizione che aggancia alla sospensione dei *termini e note istruttorie* relative al controllo della Sezione sul piano di riequilibrio approvato, la sospensione di tutte le procedure esecutive a qualunque titolo intraprese fino al 30 giugno 2021.

Ora se è indubbio che tale sospensione risponde all'esigenza di far fronte ai problemi di liquidità dell'ente locale, è pure indubbio che tale sospensione genera un ulteriore ritardo dei pagamenti da parte delle amministrazioni locali che espone l'Italia a procedure di infrazioni per violazione della Direttiva del 2011¹⁵. Non solo, per come è costruita la norma, tale sospensione va anche ad incidere, in modo unilaterale, sui diritti dei creditori dell'ente, con una formula che crea disparità di trattamento tra creditori degli enti che hanno il piano di riequilibrio approvato e creditori degli enti per i quali il piano di riequilibrio non è stato ancora approvato o che è in corso di approvazione. Con il risultato che tale sospensione, combinata con quella della sospensione del monitoraggio semestrale per il 2020 (art.114 bis d.l.34/2021), va ad incidere sul principio di buon andamento dell'azione amministrativa, esponendo l'art.53 commi 8 e 9 a rilievi di costituzionalità per violazione dell'art.97 cost. e dell'art. 3 cost.¹⁶ Peraltro la possibile violazione dell'art.97 cost., porta con sé anche la prospettazione di una possibile violazione dei regolamenti sul patto di stabilità e del Sec2010, nonché delle direttive sui quadri di bilancio, vale a dire di

¹⁵ La Corte di giustizia dell'Unione europea, riunita in Grande Sezione, con sentenza del 28.1.2020 ha accertato la violazione da parte dell'Italia della Direttiva 2011/7/UE, in quanto come Stato membro non ha assicurato che le sue pubbliche amministrazioni rispettino effettivamente i termini di pagamento previsti dalla legge. Essa ha segnatamente rilevato che, in considerazione dell'elevato volume di transazioni commerciali in cui le pubbliche amministrazioni sono debentrici di imprese, nonché dei costi e delle difficoltà generate per queste ultime da ritardi di pagamento da parte di tali amministrazioni, il legislatore dell'Unione ha inteso imporre agli Stati membri obblighi rafforzati per quanto riguarda le transazioni tra imprese e pubbliche amministrazioni. La Corte ha poi respinto l'argomentazione secondo cui le pubbliche amministrazioni non possono far sorgere la responsabilità dello Stato membro cui appartengono quando agiscono nell'ambito di una transazione commerciale (*jure privatorum*), al di fuori delle loro prerogative dei pubblici poteri. Una simile interpretazione finirebbe, infatti, con il privare di effetto utile la Direttiva, in particolare il suo art. 4, paragrafi 3 e 4, che fa gravare proprio sugli Stati l'obbligo di assicurare l'effettivo rispetto dei termini di pagamento da esso previsti nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione. Coerentemente nella questione di pregiudizialità comunitaria sollevata dalla Sezione di controllo per la Campania, con ordinanza 37/2021, si contesta l'art.53 anche per la violazione della direttiva comunitaria sulla tempestività dei pagamenti, Direttiva 2011/7/UE, poiché la sospensione dell'istruttoria determina la sospensione delle azioni esecutive dei creditori oltre i tempi indicati dalla suddetta Direttiva.

¹⁶ Sul nuovo primo comma dell'art.97 cost., relativo alla introduzione di una nozione finanziaria di amministrazione pubblica tenuta al rispetto dei principi del nuovo diritto del bilancio e delle norme relative al SEC2020, sia consentito rinviare a G. COLOMBINI, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell'art.97 cost.*, in *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Giuffrè, Milano, 2019, 381 ss.; nonché a S. CIMINI, *Equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNIP, FERRO, P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di) *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020. Nella sentenza n. 247/2017, la Corte costituzionale ha chiarito la portata della norma nel senso che la nuova formulazione del primo comma dell'art.97 cost., per la prima parte riguarda gli equilibri dei singoli enti, mentre nella seconda parte afferisce alla “*doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale...*”

un complesso di norme comunitarie che “*impongono trasparenza sulla contabilità comune europea, anche per le varie pubbliche amministrazioni interne dello Stato membro*”. Ed infatti, con la recentissima 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 per possibile violazione dello stato di diritto in ordine alla sospensione dei poteri istruttori della Corte dei conti disposta dall’art.53¹⁷.

La considerazione che dunque si può trarre dalle norme dei due decreti richiamati è che, nonostante i moniti della Corte costituzionale a tutela degli equilibri di bilancio dinamicamente intesi, in esse non vi è contezza alcuna che l’equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell’autonomia nelle sue declinazioni, e concorre a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell’Unione europea nell’ambito dei quali il controllo sui bilanci (di legittimità e regolarità finanziaria) svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti, costituisce l’elemento di garanzia del rispetto dei principi del nuovo diritto del bilancio e delle correlate regole europee¹⁸.

Le varie sospensioni dei poteri di controllo della Sezione (anche se per un periodo temporalmente limitato) non trovano, pertanto, una legittimazione costituzionale nell’emergenza sanitaria.

Anzi, il legislatore, adottando il linguaggio dei *falsari di parole*, ha dato l’avvio ad un disegno nel quale il depotenziamento della funzione di controllo di legittimità e regolarità finanziaria delle Sezioni regionali

¹⁷ La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, con ordinanza n.37/2021, nell’ambito di un giudizio sul piano di riequilibrio, ha sollevato questione pregiudiziale adducendo la Corte di giustizia UE, affinché questa si pronunciasse sul dubbio di violazione del principio generale dello stato di diritto e delle norme comunitarie sulla trasparenza dei quadri di bilancio. L’ordinanza, al di là dell’esito che avrà in Corte di Giustizia, è significativa per alcuni aspetti: la legittimazione della Sezione quale “*giurisdizione pleno iure*”, la costruzione del parametro comunitario mediante la combinazione del principio generale dello “*Stato di diritto*”, l’affermazione che il principio dell’effetto utile del diritto comunitario “*fonderebbe un divieto di retrocessione dall’attuazione delle direttive nelle parti in cui sono direttamente applicabili*”. Cfr. Nota redazionale del 12 marzo 2021, www.dirittoconti.it, “*Sollevata questione pregiudiziale comunitaria sulla sospensione dei poteri istruttori della Corte dei conti, per violazione dello Stato di diritto*”.

¹⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n.247/2017 che proprio con riferimento alla differenza tra il primo ed il secondo periodo della disposizione contenuta nel primo comma dell’art.97 cost., chiarisce che “*Occorre considerare, in riferimento all’ambito nazionale e a quello dell’Unione Europea, che gli equilibri finanziari custoditi dallo Stato con riguardo al bilancio, inteso come documento espressivo dell’intera finanza pubblica allargata, sono ontologicamente diversi da quelli prescritti per le pubbliche amministrazioni uti singulae. Questi ultimi si configurano sostanzialmente come situazione dinamica del bilanciamento tra componenti attive e passive dei singoli bilanci, mentre i primi sono entità macroeconomiche alla cui equilibrata corrispondenza gli enti del settore pubblico allargato concorrono pro quota attraverso regole chiare e predefinite in relazione all’andamento dei cicli economici ed alla situazione del debito pubblico...*” La legge n.243 del 2012 (c.d. legge rinforzata), attuativa della riforma costituzionale del 2012 (legge n.1 del 2012 che ha modificato gli artt.81,97,117,119 cost.) richiama espressamente il controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche ai fini del coordinamento della finanza pubblica. Sulla rilevanza di tale controllo è intervenuta più volte la Corte costituzionale, *ex multis*, sentenza n.60 del 2013, che ha chiarito che “*...trattasi di un controllo finalizzato ad assicurare, in vista dell’unità economica della repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea...* E esso si colloca nell’ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28,81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell’equilibrio economico, finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento”.

della Corte dei conti costituisce il tassello di un disegno più ampio che interessa anche il depotenziamento della funzione giurisdizionale della Corte dei conti. In una parola il depotenziamento del “principio di legalità contabile-finanziaria”.

Infatti, nel decreto semplificazione si introducono alcune disposizioni che avallano tale chiave di lettura. A venire in rilievo, in particolare, sono: 1) La esclusione temporanea (31 dicembre 2021) della responsabilità erariale per colpa grave, che rimane soltanto nei casi in cui il danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluto (rimane la colpa grave per omissioni e inerzia come se le conseguenze dell'inerzia fossero più gravi di quelle delle c.d. condotte attive)¹⁹. L'introduzione in forma stabile di un aggravamento dell'onere probatorio del dolo come necessaria dimostrazione della volontà di produrre quello specifico evento dannoso (integrando il disposto dell'art.1, c.1 legge n.20/94)²⁰. L'esclusione della responsabilità erariale fino al 31 dicembre 2021, salvo il dolo, nel caso di osservanza delle determinazioni del Collegio consultivo tecnico (art.6) presso ogni stazione appaltante, vale a dire di un organismo fatto da soggetti “esperti” cui il decreto semplificazione attribuisce, per lavori per opere pubbliche sopra soglia, il potere di determinazione delle condotte da seguire, senza peraltro puntualizzazione alcuna in ordine ai possibili conflitti di interesse e senza una chiara definizione del rapporto con l'amministrazione²¹. A queste limitazioni circoscritte ad un arco temporale di circa un anno, si è aggiunta, con il d.l. n.137/2020 conv. in l. n.176/2020 (art.23-quater) una disposizione stabile integrativa dell'art.11,c.6,lett.b del codice di giustizia contabile, che va ad incidere sulla giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, in materia di ricognizione delle amministrazioni operata dall'Istat, nel senso che, stando all'art.23-quater, tale giurisdizione dovrebbe essere limitata “*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*”. Ora è evidente che una limitazione del genere, per di più in forma stabile, va ad incidere sulla sfera di competenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, ponendosi in palese contrasto sia con l'art.97 cost., che ha introdotto in costituzione una “nozione finanziaria” di amministrazione pubblica funzionalmente connessa al rispetto dei principi del nuovo diritto del bilancio e delle regole europee del Sec2010 espressamente richiamate²², sia con l'art.103 che ha introdotto una giurisdizione per materia, piena ed esclusiva che va ben oltre all'accertamento delle misure di contenimento della spesa pubblica,

¹⁹ Cfr. D. IMMORDINO, *Semplificazione, il costo della deresponsabilizzazione*, in *www.lavoce.info*

²⁰ Cfr. F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le Istituzioni. Un lessico*, Donzelli, Roma, 2021, 233-236.

²¹ Cfr. F. MERLONI, A. PIRNI, cit., 209 ss.

²² I dubbi di costituzionalità dell'art.23-quater del d.l. n.137/2020 espressi nel testo, sembrano trovare riscontro nella richiesta fatta in via pregiudiziale dal Procuratore generale, alle Sezioni riunite in speciale composizione, in occasione del giudizio iscritto al n.719/SR/RIS, relativo al ricorso promosso da Ferrovienord Spa, notificato all'Istat ed alla Procura generale della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione della Società nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art.1,c.3 della legge n.196 del 2009.

investendo, appunto, la Corte dei conti quale giudice naturale delle materie di contabilità pubblica, ai sensi dell'art.25 cost. A queste limitazioni che impattano direttamente sui principi generali di contabilità pubblica, se ne aggiungono altre quali la modifica della fattispecie del reato di abuso di ufficio e le numerose deroghe al codice dei contratti²³.

2. Il controllo concomitante e il programma *Next Generation EU*: *quid novi* o ritorno al passato

Rispetto alle considerazioni sin qui svolte si potrebbe obiettare che almeno un aspetto positivo c'è nel decreto semplificazione ed è la rinnovata attenzione che l'art. 22 del decreto dedica al controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti relativi ad interventi di sostegno e di rilancio dell'economia, richiamando espressamente l'art.11, c.2 della legge n.15 del 2009.

Anche in questo caso la risposta non può che essere negativa dato che il controllo cui fa riferimento il decreto semplificazione, oltre a non essere *un quid novi* in quanto già previsto addirittura dall'art.3, comma 6 della legge n.20 del 1994²⁴, altro non è che un aspetto del più generale controllo sulla gestione introdotto dalla stessa legge²⁵, che oltre a sostanziersi in Relazioni alle assemblee elettive, anche in corso di esercizio (comma 4), affinché gli enti e le amministrazioni controllati attivino processi di autocorrezione (controllo collaborativo), può sostanziersi anche in osservazioni che la Corte può muovere in qualsiasi momento alle amministrazioni interessate, senza tuttavia alcun potere interdittivo (comma 6).

Ebbene su queste premesse, l'art.11, comma 2 della legge n.15/2009, richiamato espressamente dall'art. 22 del decreto semplificazione, ha cercato di configurare una procedura che, seppur priva di poteri interdittivi, attribuisce al controllo sulla gestione svolto dalla Corte una funzione di invito alla responsabilizzazione del Ministro competente. Infatti la norma prevede che, nel caso in cui la Corte accerti *gravi irregolarità gestionali* ovvero *gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione* stabiliti da norme nazionali o comunitarie ovvero direttive del Governo, ne individua le cause in contraddittorio con l'amministrazione e ne dà comunicazione al Ministro il quale può disporre la sospensione dell'impegno

²³ G. AMATO, *Abuso d'ufficio: meno azioni punibili, così la nuova riforma "svuota" il reato. Le modifiche al Cp*, in *Guida al diritto - Il sole 24 ore*, 4-35, 2020; G.L. GATTA, *Da 'spazza-corrotti' a 'basta paura': il decreto-semplificazioni e la riforma con parziale abolizione, dell'abuso d'ufficio, approvata dal governo 'salvo intese' (e la riserva di legge?)*, in www.sistemapenale.it, 2020; A. PERIN, *L'imputazione per abuso d'ufficio: riscrittura della tipicità e giudizio di colpevolezza*, in www.La legislazione penale.eu, 2020; S. GROSSO, E. DI FIORINO, *Decreto semplificazioni e modifica del reato di abuso d'ufficio*, in Ilsole24ore.com, 2020.

²⁴ Infatti il comma 6 dell'art.3 della legge n.20/1994, prevede che la Corte possa formulare in qualsiasi altro momento, rispetto al referto annuale, le proprie osservazioni.

²⁵ L'art.3 della legge n.20/1994 al comma 4 non si limita a prevedere il controllo successivo sulla gestione ed il controllo anche in corso di esercizio, ma ne declina anche i contenuti, disponendo che in base all'esito di altri controlli, accerta anche i risultati dell'attività amministrativa rispetto agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa²⁶. La norma prosegue prevedendo che nel caso di accertamento di *ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi* nella realizzazione di piani, programmi, la Corte, oltre a darne comunicazione al Ministro competente, invita 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 ed alla Presidenza della Corte dei conti, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte²⁷.

Ora, a parte le riserve sulla effettiva efficacia delle procedure sopra richiamate, della cui adozione, peraltro, non vi è traccia alcuna, quello che rende ancora più ambigua la formulazione dell'art.22 del decreto semplificazione, e che ne fa un evidente esempio di scollamento tra intento dichiarato ed intento perseguito, è il fatto che, dopo aver richiamato espressamente il controllo di cui all'art.11, comma 2 della legge n.15/2009, non fa alcun riferimento alle procedure di responsabilizzazione del Ministro ivi richiamate, ma al contrario dispone che il controllo della Corte dei conti, in caso di *accertate gravi irregolarità* ovvero *rilevanti ritardi nell'erogazione di contributi*, ne faccia immediata trasmissione all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art.21, comma 1, del d.lgs. n.165/2001, vale a dire di una responsabilità il cui accertamento, come è noto, attiene al sistema dei controlli interni ai quali compete anche la valutazione della *performance* individuale ed organizzativa

²⁶ Sulla necessaria esistenza di una obbligazione giuridicamente perfezionata quale presupposto imprescindibile dell'assunzione dell'impegno ai sensi dell'art.34,c.2, legge n.196/2009, è intervenuto anche l'art.10,c.11, del d.l. n.98/2011 convertito in legge n.111/2011 a norma del quale gli uffici di controllo devono verificare che gli impegni siano sorretti dall'effettiva esistenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate.

²⁷ G. D'AURIA, *Tecniche e strumenti del controllo sui risultati: materiali da un corso di formazione*, in *Riv. Corte dei conti*, 2017, n.3-4, 581 ss. L'A. correttamente rileva come la legge n.15/2009 se avesse voluto veramente responsabilizzare il soggetto politico avrebbe cercato di potenziare i meccanismi della "chiamata in responsabilità" dei governi davanti al parlamento anziché davanti alla Corte che poi non ha nessun potere interdittivo. Sia consentito rinviare anche a G. COLOMBINI, *Corte dei conti e controlli interni*, in *Riv. Corte dei conti*, 2013, n.5-6, 667 ss. In buona sostanza, al di là delle due fattispecie *gravi irregolarità* e *ritardi*, in parte sovrapponibili, resta il fatto che l'invito rivolto dalla Corte dei conti al Ministro ad adottare entro sessanta giorni "*provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti*" in realtà si risolve nell'un caso con il potere conferito al Ministro di sospendere il termine "*per il tempo da lui ritenuto necessario*" ovvero di non ottemperare affatto alle osservazioni della Corte, comunicando al parlamento ed alla Corte "*le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati*", nell'altro caso nel consentire al Ministro di "*disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa*". Ma anche in questo secondo caso, per quanto la fattispecie della sospensione dell'impegno, sia stata ritenuta fattispecie di difficile inquadramento, è condivisibile quella impostazione che muovendo dal fatto che l'impegno, secondo le regole di contabilità pubblica, costituisce un vincolo di indisponibilità della somma stanziata in bilancio in forza dell'esistenza di una obbligazione giuridicamente perfezionata²⁷, ritiene che tale disposizione non possa che riferirsi alla sospensione delle fasi successive del procedimento di spesa, in ragione delle gravi irregolarità riscontrate. Si tratta, pertanto, di un potere che rientra nei "normali poteri del ministro" e nei doveri che incombono a quest'ultimo per gli atti da cui derivino effetti finanziari (obbligazioni di pagamento). Ne consegue che le due fattispecie di responsabilizzazione del vertice politico, così enfatizzate nella legge n.15/2009, non rappresentano in termini reali una novità né rispetto al sistema amministrativo precedente né 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".

relativa al raggiungimento o meno degli obiettivi e che, semmai, può coinvolgere la Corte dei conti nell'ambito del controllo sul funzionamento dei controlli interni²⁸.

Sfugge, pertanto, al legislatore che il riferimento ai principali piani, programmi e progetti, chiama immediatamente in causa il “Piano nazionale di ripresa e resilienza” (da presentare entro il 30 aprile 2021) per la cui attuazione è richiesto ben più di una immediata comunicazione della Corte dei conti all'amministrazione competente. L'attuazione del Piano investe, infatti, i finanziamenti che l'Unione europea ha messo a disposizione degli Stati membri con il programma *Next Generation EU* ed in particolare con il *dispositivo Recovery and resilience facility* (RRF), che pone condizionalità particolarmente stringenti, in quanto richiede la esplicitazione degli obiettivi finali di ciascun investimento con la dimostrazione finale della loro realizzazione, serrate scadenze temporali nell'impegno delle somme (2021-2023) e nell'esecuzione dei lavori, pagamento finanziario subordinato al conseguimento dei pertinenti *target* intermedi e finali, insomma condizioni che, a ben vedere, coinvolgono tutte le funzioni di controllo della Corte dei conti, dal controllo preventivo di legittimità sui relativi atti del governo, a quello successivo sulla gestione che, nel caso, dovrebbe riguardare anche le operazioni contabili del Fondo di rotazione istituito (legge di bilancio n.178/2020) quale anticipazione dei contributi UE per l'attuazione del programma *Next generation EU*, al controllo di legittimità e regolarità finanziaria relativo alla contabilizzazione di tali risorse nei bilanci e nei rendiconti degli enti locali, a quello sul funzionamento dei controlli interni (richiamato anche nel considerando 54 del reg. *Recovery*), a quello sulla gestione dei fondi europei con *referti* alle assemblee elettive anche in corso d'anno; tutti controlli che andranno ad interessare i piani, i programmi, i progetti, del “Piano nazionale di ripresa e resilienza”.

E' evidente che un coinvolgimento del genere richiede da parte della Corte dei conti italiana, non soltanto un nuovo modello organizzativo interno di raccordo delle diverse funzioni di controllo ed una programmazione dei controlli da effettuare, ma anche uno stretto raccordo in termini di dati (finanziari) con il MEF, l'UPB, la Banca D'Italia, nonché un adeguamento del controllo alle tecniche di valutazione del rischio (*compliance*) che tenga conto delle nuove regole europee che disciplinano i singoli finanziamenti del programma *Next generation EU* (che richiedono in accordo con gli Stati membri un insieme di indicatori a livello di singoli piani), dato che le risorse dei piani, programmi, progetti finanziati

²⁸ Al fine di evidenziare quanto sia stato improprio il coinvolgimento del controllo della Corte dei conti in materia di responsabilità dirigenziale si riporta il testo dell'art. 21, comma 1 del dlgs.n.165/2001 richiamato dall'art. 22 del decreto semplificazione: “*Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.*”

con il *dispositivo Recovery and resilience facility*, non seguono le regole tradizionali di rendicontazione dei fondi indiretti, ma, trattandosi di fondi in gestione diretta, seguono le regole previste dal recente regolamento approvato dal parlamento europeo e consiglio (reg. n.241/2021), fermo restando che la Commissione è il controllore di prima e di ultima istanza, trattandosi di finanziamenti diretti in forma di *sostegni non rimborsabili*, contabilizzati in bilancio UE come entrate a destinazione specifica esterna, ed in forma di *prestiti*, contabilizzati come assistenza finanziaria in base ad accordi di prestito assunti con lo Stato membro (art.15 *recovery* e art.21 reg. finanziario bilancio UE n.1046/2018). Regole che impongono anche un adeguamento del controllo successivo attualmente svolto dalla Corte dei conti europea (ECA) sulla falsariga delle modalità atipiche previste per il controllo del FEI e del FEIS (fondo strategico-piano Juncker)²⁹.

Il richiamo nell'art. 22 del decreto semplificazione al solo controllo concomitante, nei termini fuorvianti e riduttivi previsti dalla norma, è dunque, ancora una volta, la riprova che siamo in presenza di *falsari di parole*.

In buona sostanza si è voluto enfatizzare un controllo circoscritto alla responsabilità dirigenziale, attribuendogli un effetto di accelerazione degli interventi di sostegno e rilancio tutto da dimostrare, per porre nell'ombra tutti gli altri controlli di legittimità e regolarità finanziaria e di sana gestione che la Corte dei conti svolge come organo terzo ed imparziale.

Un approccio, dunque, indicativo di una evidente sottovalutazione del rischio di frodi nella gestione delle ingenti risorse che verranno assegnate all'Italia, nonostante la particolare attenzione riservata dall'Unione europea al rischio frodi (cfr. considerando 72 *del dispositivo recovery* in cui si fa riferimento al raccordo tra Commissione, Olaf, Eppo ed ECA, ed il considerando 15 relativo al rafforzamento dell'efficacia dei sistemi giudiziari) e che in Italia può trovare un antidoto sia nei controlli svolti dalla Corte dei conti, sia nella giurisdizione contabile che, proprio sul versante delle frodi commesse in danno diretto (fondi

²⁹ Il riferimento è al controllo della Corte dei conti europea secondo modalità atipiche, come quello svolto nei confronti del Fondo europeo degli investimenti (FEI), definito nell'ambito di un apposito accordo trilaterale fra la Commissione, la Corte dei conti e la BEI (sul punto, si veda il c.d. *Accord tripartite entre la Banque européenne d'investissement, la Commission européenne et la Cour des comptes*, inerente le modalità di esercizio del controllo della Corte dei conti europea sull'attività della BEI, siglato originariamente il 27 ottobre 2003 e soggetto a revisione quadriennale, espressamente richiamato dall'art. 287, § 3, del TFUE), e di quello sul Fondo Europeo per gli investimenti strategici (FEIS) a norma dell'art. 287 del TFUE, espressamente richiamato dall'art. 30 del Regolamento, e all'attività dell'*Office européen de Lutte Anti-Fraude* (OLAF) che, a norma dell'art. 21 del Regolamento, è legittimato a svolgere la propria attività di indagine antifrode anche in relazione all'attività del FEIS. Rinvio che non è certo casuale, se si pensa al fatto che tutte queste misure (Fei, FEIS, e *Next generation Eu*) rappresentano nuove forme, più o meno forti, dell'intervento pubblico europeo in economia.

diretti) dell'Unione, già da tempo è stata riconosciuta competente a tutelare gli interessi finanziari dell'UE, in forza del principio di assimilazione³⁰.

Concludendo, si può solo formulare l'auspicio che nel "Piano nazionale per la ripresa e resilienza", che sarà presentato di qui a poco dal Governo Draghi, sia chiaramente esplicitato il ruolo di garanzia della Corte dei conti nel corretto utilizzo delle ingenti risorse pubbliche che arriveranno all'Italia.

Un controllo che sia, come ha definito Draghi, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei conti, "efficiente ed intransigente", ben lontano, soggiungo, dal modello previsto dai decreti semplificazione e rilancio.

³⁰ Le Sezioni unite civ. della Cassazione, con ordinanze n.20701 e n.26935, rispettivamente del 10 luglio e del 2 dicembre del 2013, sui ricorsi per regolamento di giurisdizione n.23628 e n.24426 del 2012, hanno respinto tali ricorsi ritenendoli infondati e riconoscendo la piena competenza del giudice italiano sulla base del principio di assimilazione. Trattandosi poi di danni all'erario comunitario conseguente a frodi su fondi diretti dell'Unione, la Cassazione ha ritenuto che la configurazione di fattispecie di responsabilità amministrativa a carattere risarcitorio a carico dei soggetti dell'associazione transnazionale, fosse correttamente riconducibile alla competenza del giudice contabile ai sensi dell'art.274 del TFUE. Tale disposizione prevede, infatti, che gli Stati nazionali sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e le stesse misure previste dal diritto interno per la protezione dei medesimi beni giudici. Peraltro, una volta respinti i due ricorsi dalla Cassazione, i due giudizi di responsabilità amministrativa pendenti presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia, sono giunti a conclusione con una condanna degli amministratori dell'associazione transnazionale a favore della Commissione europea la quale peraltro si era costituita nel 2014 con intervento adesivo nella persona del direttore del servizio giuridico della Commissione (cfr. Sez. giurisdizionale per la Lombardia sentenza n. 220 del 2015 e n.221 del 2015, precedute da altre due sentenze in materia di fondi diretti: quella della Sez. giurisdizionale per il Lazio, n.880 del 2011 a cui ha fatto seguito la sentenza di Appello della II Sezione centrale, n.94 del 2015. Sul punto si veda G. COLOMBINI, *La dimensione finanziaria dell'amministrazione pubblica e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, in *Federalismi.it*, n.13, 42 ss.