

GIANPIERO GIOIA*

Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e *accountability***

ABSTRACT (EN): This paper starts from the premise that the control carried out by the Italian Court of Auditors on the management of the NRRP is relevant in two respects. In fact, if on the one hand its proper performance represents the fulfilment of a conditionality in the context of the mechanism of protection of the financial interest of the European Union as an expression of a violation of the rule of law, on the other hand it also constitutes the expression of the protection of a constitutionally relevant interest such as that of the responsibility of mandate. On the basis of these considerations, we propose to read both aspects within the conceptual category of accountability, identifying the protection of the latter as one of the aims pursued by the activity of the Court of Auditors.

ABSTRACT (IT): Il presente contributo parte dalla premessa per cui il controllo sulla gestione svolto dalla Corte dei conti italiana si dimostra rilevante sotto due aspetti. Infatti, se da una parte il suo corretto svolgimento rappresenta il soddisfacimento di una condizionalità nel contesto del meccanismo di protezione dell'interesse finanziario dell'Unione europea in quanto espressione di una violazione dello Stato di diritto, dall'altra costituisce pure espressione della tutela di un interesse costituzionalmente rilevante come quello della responsabilità di mandato. Sulla base di queste considerazioni, ci si propone di leggere entrambi gli aspetti all'interno della categoria concettuale dell'*accountability*, individuando nella tutela di quest'ultima una delle finalità perseguite dall'attività della Corte dei conti.

SOMMARIO: 1. Premessa: il controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR e la sua doppia rilevanza. - 2. L'attività di controllo come condizionalità nel Regolamento UE 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione - 3. (segue) e come esigenza costituzionale. - 4. Il controllo successivo e concomitante sulla gestione del PNRR. - 5. L'*accountability* come categoria di comprensione.

1. Premessa: il controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR e la sua doppia rilevanza

Se la qualità del controllo relativo alle modalità di impiego delle risorse pubbliche presenta storicamente uno stretto legame con la democraticità stessa di un ordinamento¹, in momenti come quello attuale - e sul piano del dover essere costituzionale - la necessità di tale legame

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale - Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Basti pensare al rapporto fra nascita delle prime assemblee elettive e affermazione di un diritto del bilancio, sul punto cfr. almeno A. MAJORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello Stato*, Loescher, Roma, 1886, p. 73; G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Jovene, Napoli, 1880, pp. 11-20.

appare a maggior ragione rilevante, in considerazione delle iniziative che in sede europea hanno portato all'approvazione del c.d. Next Generation EU (da ora NGEU) e quindi della conseguente erogazione di ingenti risorse economiche e finanziarie in risposta alla crisi pandemica.

Sul piano interno, come noto, tale intervento trova realizzazione a mezzo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da qui PNRR)², con il quale l'Italia - d'accordo con le Istituzioni europee - ha elaborato un articolato programma di riforme, organizzato per missioni ed obiettivi; il rispetto di tale programma, sia sul piano qualitativo che su quello temporale, è requisito necessario al fine di poter ricevere i fondi di cui al NGEU.

L'oggetto del presente contributo si inserisce in tale scenario nella misura in cui, nell'ambito della gestione dei fondi del PNRR, pone l'attenzione circa il controllo sulla gestione affidato alla Corte dei conti.

La prospettiva di ricerca muove dal riconoscimento di una doppia rilevanza della suddetta attività di controllo, in quanto il suo corretto svolgimento appare funzionale, in prima battuta, almeno su due piani differenti. Sul piano europeo, infatti, rappresenta una condizione per l'erogazione dei fondi stessi, in un contesto di rispetto dello Stato di diritto; su quello interno, appare uno strumento finalizzato ad assicurare la tutela di specifici interessi costituzionalmente rilevanti³. Obiettivo di queste pagine è, dunque, quello di tentare di individuare un minimo comune denominatore fra le due esigenze ora richiamate; nel fare ciò, dopo un inquadramento istituzionale del controllo concomitante e successivo sulla gestione dei fondi di cui al PNRR, si tenterà di utilizzare il concetto di *accountability* quale categoria generale di comprensione, attraverso la considerazione dell'attività di controllo della Corte dei conti nell'ambito concettuale dello Stato di diritto e in relazione ad uno specifico interesse costituzionalmente rilevante quale quello della responsabilità di mandato, per come definito dalla più recente giurisprudenza costituzionale.

2. L'attività di controllo come condizionalità nel Regolamento UE 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione

Prospettata una doppia rilevanza della attività di controllo sulla gestione della Corte dei conti, appare conveniente avviare l'analisi muovendo da una sua contestualizzazione nel quadro degli strumenti europei.

In questa prospettiva, il riferimento di partenza non può che essere il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, il quale istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza - e cioè la principale linea di intervento economico-finanziario finalizzata al contrasto degli effetti della pandemia - stabilendo al suo art. 8 che «[i]l dispositivo è attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta, in conformità delle pertinenti

² Sui rilievi costituzionalistici del PNRR v. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo?»*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021. Per una prospettiva generale sugli strumenti di intervento dell'Unione europea cfr. F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2021, p. 41 ss.

³ Così la Corte costituzionale sul controllo sulla gestione, sent. n. 29 del 1995.

norme adottate a norma dell'articolo 322 TFUE, in particolare il regolamento finanziario e il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio». Il Regolamento (UE) 2020/2092, da parte sua, istituisce un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, il quale rappresenta - allo stato attuale - uno strumento di tutela contro le violazioni dello Stato di diritto che rivelino un impatto negativo sulla sana gestione finanziaria delle risorse europee⁴.

Con specifico riguardo all'oggetto del presente contributo, all'art. 4, par. 2, lett. a) e lett. b), il Regolamento 2020/2092 cit. qualifica come violazione dei principi dello Stato di diritto, tra gli altri, quei fenomeni i quali abbiano un impatto, rispettivamente, sul «corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione» e sul «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».

A prescindere dai possibili limiti di un tale strumento rispetto ad una generalizzata tutela dello Stato di diritto, la lettura del Regolamento rende tuttavia chiaro che la corretta gestione delle risorse dell'Unione e il corretto funzionamento dei controlli sulla predetta gestione altro non siano che condizionalità il cui rispetto permette di usufruire delle risorse stesse, nel caso di specie dei fondi di cui al PNRR. In quest'ottica, dunque, l'attività di controllo affidata dal nostro ordinamento alla Corte dei conti appare, dal punto di vista dell'Unione, un'espressione del principio dello Stato di diritto, il cui mancato o scorretto esercizio è motivo di sospensione o interruzione dell'erogazione dei fondi stessi.

In nuce, sul piano europeo il controllo sulla gestione appare un elemento essenziale al fine di garantire il rispetto dello Stato di diritto, nella misura in cui tale controllo è funzionale ad assicurare la corretta gestione finanziaria; al rilievo di un rapporto fra controllo e Stato di diritto, tuttavia, il dato informativo ricavabile dal Regolamento 2020/2092 si arresta, in

⁴ Il Regolamento UE 2020/2092 è stato approvato il 16 dicembre 2020 dal Parlamento europeo e dal Consiglio dopo un percorso tortuoso causato dall'ostilità di Polonia e Ungheria di accettare un regolamento che, nella sua prima versione era diretto tutelare lo Stato di diritto a mezzo di sanzioni finanziarie. Tali difficoltà hanno portato a modificare in parte lo strumento nella misura in cui il rispetto dello Stato di diritto è divenuto una condizione mediata e finalizzata alla tutela della sana gestione finanziaria. Tale compromesso ha avuto ripercussioni sul contenuto del Regolamento e anche sulla sua utilizzabilità, la quale è stata condizionata - dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020 - al pronunciarsi da parte della Corte di giustizia sul ricorso per annullamento proposto da Polonia e Ungheria e all'adozione di dettagliate linee guida da parte della Commissione. Tali condizioni si sono realizzate nei mesi scorsi, allorché la CGUE si è pronunciata con le sentenze del 16 febbraio 2022 e la Commissione, il 2 marzo 2022, ha adottato le linee guida. In generale sul meccanismo di condizionalità cfr. G. M. SALERNO, *European Rule of Law: un principio in cerca d'autore*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020, p. 14 ss.; B. NASCIMBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus Rivista*, 27 settembre 2021, disponibile su www.rivista.eurojus.it; C. PINELLI, *Common values, rule of law conditionality and the state of democracy in Europe*, in *Liber amicorum Besselink*, disponibile su <https://dare.uva.nl>; J. SAWICKI, *Il rispetto dello Stato di diritto come condizione generale per l'accesso al Recovery Fund. Il regolamento 2090/2020, "relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione", e l'arretramento democratico di Ungheria e Polonia*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, p. 237 ss.; 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; F. SALMONI, *La funzionalizzazione della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'UE (a prima lettura delle sentt. C-156 e C157 Ungheria e Polonia v. Parlamento e Consiglio)*, 23 febbraio 2022, in *Consulta Online*, n. 1, 2022; se si vuole, infine, G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3, 2021.

quanto nulla viene specificato in merito ai caratteri specifici dell'attività di controllo richiesta, operando in tal modo un rimando alla disciplina normativa nazionale, alla quale è perciò opportuno fare riferimento.

3. (segue) e come esigenza costituzionale

Nel contesto italiano, e con specifico riferimento ai controlli affidati alla Corte dei conti sulla gestione del PNRR⁵, occorre far riferimento anzitutto a) all'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con mod. dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il quale ha affidato alla Corte lo svolgimento del c.d. controllo concomitante, (così come già previsto dall'art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15) «*sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*»⁶; e b) all'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, il quale prevede che la Corte eserciti «*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*».

Tali previsioni rappresentano certo uno dei presupposti necessari al fine di evitare le violazioni dello Stato di diritto nel senso di cui al paragrafo precedente; nel nostro ordinamento, tuttavia, incarnano anche l'espressione di una vera e propria necessità costituzionale, in ragione della funzione svolta dai suddetti controlli sulla gestione, la quale deve essere a questo punto esplicitata.

Come noto, quanto stabilito dall'art. 100 Cost. con riferimento alla Corte dei conti rappresenta un consolidamento dell'istituto così come sviluppatosi precedentemente all'entrata in vigore della Costituzione, prima con la legge istitutiva del 1862⁷ e poi con il Testo unico del 1934⁸. Il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, infatti, rappresentano una chiara conferma di attribuzioni già proprie della Corte⁹ sin dal periodo statutario.

Ora, se nell'economia del presente contributo l'attenzione dovrà cadere necessariamente sulle caratteristiche del secondo modello di controllo menzionato, ovvero quello successivo, non si può in ogni caso evitare di esplicitare lo sviluppo del rapporto fra i due tipi di controllo, ovvero il modo in cui a partire dal 1948 l'area di estensione del controllo preventivo e di quello successivo si sia modificata. Il riferimento è, come noto, alla circostanza per cui, all'inizio dell'esperienza repubblicana, la amplissima estensione del controllo preventivo e la limitatezza di quello successivo rispecchiavano una concezione istituzionale

⁵ Sul tema, in generale, v. G. RIVOCCHI, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan": quale ruolo tra la responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2021, il quale pure si sofferma su un tema centrale quale quello delle criticità che insistono nel rapporto fra l'attività di controllo e il tema della responsabilità.

⁶ Per una critica sulla modalità di previsione di tale controllo cfr. G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021, pp. 33-34.

⁷ Legge 14 agosto 1862, n. 800.

⁸ Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

⁹ G. CARBONE, *Gli organi ausiliari*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1994., p. 92.

profondamente legata al precedente contesto dello Stato liberale, e con questo ad un preciso rapporto fra Stato ed economia e fra Stato e cittadini. Tuttavia, tale assetto ha potuto essere ritenuto accettabile solo fino al momento in cui si è sviluppata la consapevolezza che l'ampliamento dei compiti della pubblica amministrazione, così come la crescita delle esigenze della società civile, richiedessero la capacità di superare l'ottocentesco modello di riscontro binario di legittimità o illegittimità di determinati atti o provvedimenti, individuando strumenti capaci di permettere la conoscenza dell'attività dell'amministrazione non solo in termini di corrispondenza o meno ad un determinato tipo normativo, bensì anche alla luce di ulteriori profili, quali ad esempio i canoni di efficienza, efficacia ed economicità collegati al principio di buon andamento¹⁰.

La fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, poi, ha coinciso da una parte con l'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 400, a mezzo della quale si provvedeva a ridurre il numero di atti del Governo sui quali la Corte dei conti era chiamata a controllare, e dall'altra con la riforma di cui alla legge del 14 gennaio 1994, n. 20¹¹ la quale, dal canto suo, oltre a provvedere ad una ulteriore rimodulazione degli ambiti specifici del controllo preventivo e successivo - riducendo il primo ed estendendo il secondo - introduceva all'art. 3, comma 4, un nuovo modello di controllo sulla gestione rivolto ad accertare gli effettivi risultati conseguiti dall'amministrazione, operando così uno spostamento di focus «dall'atto all'attività, dal processo al prodotto, dalla regola al risultato»¹².

Ebbene, tale modello di controllo realizzava una radicale innovazione nel quadro normativo poiché, sebbene l'art. 100 Cost. avesse già previsto controlli sulla gestione (*in primis* quello sulla gestione del bilancio dello Stato), tale attività non era mai riuscita ad emanciparsi dalla mera rendicontazione e constatazione dei risultati finanziari. Con la riforma del 1994, quindi, si introduce un nuovo modello di controllo il quale presenta caratteristiche diverse e ulteriori rispetto a quelle del classico controllo di legittimità, dovendo rilevare importanti differenze almeno in merito: a) all'oggetto del controllo, che passa dallo specifico atto al complesso dell'attività amministrativa, ricomprendendo dunque anche tutte «le omissioni, i tempi e i risultati dell'agire amministrativo»¹³; b) al parametro, la cui funzione non è più solo quella di permettere una verifica di legittimità o regolarità, bensì un giudizio capace di valutare la rispondenza dell'attività amministrativa agli obiettivi cui è preposta, anche in termini di economicità, efficienza ed efficacia; c) all'esito o misura, nel momento in cui l'attività di relazione agli organi rappresentativi non ha ad oggetto il riferire della sola gestione

¹⁰ È in questo contesto che deve rilevarsi la progressiva riduzione dello spazio destinato al controllo preventivo in favore di quello successivo; tendenza ed esigenza che trova una sua prima espressione già negli anni '70 con alcuni interventi legislativi e nel celebre «Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato» elaborato nel 1979 da Massimo Severo Giannini in qualità di Ministro per la funzione pubblica.

¹¹ Sulla riforma cfr. almeno G. CARBONE, *Corte dei conti*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000, p. 479 ss.; S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema di controlli e riforma della Costituzione*, in *Corriere giuridico*, 1993, p. 217 ss.; G. COGLIANDRO, *Elogio del controllo di gestione*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3, 1993, p. 288 ss.; S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 1993; M. CARABBA, *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, p. 955 ss.; U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 15 ss.

¹² G. D'AURIA, *Il ruolo del controllo*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 20, 2017, p. 2.

¹³ G. CARBONE, cit., p. 110.

economico-finanziaria in sé presa bensì anche degli obiettivi raggiunti e delle modalità di perseguimento degli stessi, in un approccio che è anche di collaborazione con il soggetto controllato¹⁴, almeno nella misura in cui «il referto agli organi assembleari» riesca a «stimolare l'esercizio del potere autocorrettivo dell'esecutivo»¹⁵.

Innovativa rispetto a quella originaria espressa dall'art. 100 della Costituzione, l'appena richiamata azione riformatrice ha introdotto una moderna concezione di controllo sulla gestione, ricevendo peraltro copertura, come noto, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995¹⁶.

In tale occasione, alcune Regioni, infatti, avevano proposto ricorso avverso la legge n. 20 del 1994 cit. ritenendo, fra gli altri, che l'art. 125 Cost. avrebbe stabilito in modo tassativo ed esaustivo tutti i tipi di controllo cui fosse possibile sottoporre gli atti dell'amministrazione regionale, impedendo così di introdurre il controllo sulla gestione in discussione. Prendendo posizione sulla questione, la Corte ha ritenuto infondata la censura. La Consulta, infatti, ha sostenuto che sul piano oggettivo «[i]n realtà, è un'affermazione costantemente presente nelle decisioni di questa Corte in materia, peraltro chiaramente preannunciata nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente e largamente condivisa dalla dottrina, quella secondo la quale l'insieme dei controlli previsti negli artt. 100, secondo comma, 125, primo comma, e 130 della Costituzione non preclude al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori, purché per queste ultime sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati [...] il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali».

Sul piano soggettivo, invece, la Corte costituzionale ha dovuto rilevare che «[c]on lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità».

¹⁴ Cfr. V. TENORE, *Il controllo indirizzante della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale*, in V. TENORE, A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, ESI, Napoli, 2020, p. 12.

¹⁵ A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli. Dottrina. Giurisprudenza. Normativa. Formulario*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 1429.

¹⁶ Sulla sentenza cfr. almeno A. CORPACI, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1995, p. 325 ss.; più in generale sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di controlli cfr. G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, Relazione al 52° Convegno di Studi Amministrativi "I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale", Varenna, 21-23 settembre 2006, disponibile su www.astrid-online.it.

La Corte costituzionale, dunque, afferma con particolare chiarezza la stretta connessione che lega il controllo sulle gestioni pubbliche agli interessi costituzionalmente tutelati, oltre ad esplicitare che il rapporto della Corte dei conti con Parlamento e Governo non presuppone un regime di esclusività, dovendosi riconoscere al giudice contabile anche una specifica funzione di tutela dei processi democratici, nella misura in cui contribuisca a garantire, appunto, la correttezza della gestione delle risorse collettive. Tale rilievo appare di particolare importanza, poiché la Corte invita il Legislatore - e anche l'interprete - a giudicare (e impostare) struttura e finalità dei controlli affidati alla Corte dei conti con una sensibilità generale agli interessi costituzionalmente rilevanti, e perciò oltre una concezione limitata entro l'ambito di verifiche di legittimità o di correttezza economico-finanziaria. Aspirazione, quest'ultima, la quale appare - a onor del vero - molto chiara nelle parole della Corte costituzionale ma non altrettanto realizzata nel concreto, in quanto nel complesso dell'attività di controllo della Corte dei conti è risultato prevalere spesso una particolare attenzione alla conformità rispetto ai parametri finanziari, lasciando sullo sfondo le esigenze presupposte al controllo sulla gestione, ergo la necessità di effettuare valutazioni rispetto all'efficacia dell'azione amministrativa e al raggiungimento degli obiettivi programmati¹⁷.

4. Il controllo successivo e concomitante sulla gestione del PNRR

Sulla base di queste considerazioni, appare ora possibile una analisi più compiuta del controllo sulla gestione previsto riguardo ai fondi di cui al PNRR. Come abbiamo visto, il d.l. n. 76 del 2020 cit. e il d.l. 77 del 2021 cit. affidano alla Corte dei conti il controllo concomitante e successivo, così come individuati dall'art. 3, comma 4 della legge n. 20 del 1994 cit. e dall'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009 cit.

L'ambito soggettivo di tale controllo è da intendersi delimitato alle amministrazioni pubbliche, agli enti economici e alle società pubbliche, essendo questi ultimi inquadrabili in ogni caso come soggetti deputati all'impiego di risorse pubbliche¹⁸; rispetto a tale platea, tuttavia, la stessa legge del 1994 prevede che sia la Corte stessa a procedere alla concreta pianificazione del controllo, e cioè alla concreta individuazione delle amministrazioni controllate, in virtù della basilare constatazione dell'impossibilità di un controllo esteso a tutte le pubbliche amministrazioni e perciò a tutte le attività di gestione da queste esercitate.

Esigenze, poi, di efficienza del controllo, impongono che i criteri empirici di valutazione siano anch'essi definiti dalla Corte annualmente, in accordo alle priorità definite dalle competenti Commissioni parlamentari, dimostrando ancora una volta l'ausiliarietà di tale attività alle esigenze di garanzia proprie dell'organo parlamentare. Il programma annuale delle attività di controllo, dunque, viene definito dalle sezioni riunite in sede di controllo e specificato poi da ciascuna sezione centrale.

Oggetto del controllo è, invece, come si accennava, oltre che la legittimità e regolarità della gestione, anche il riflesso di queste sulla vera e propria attività gestionale, in termini di raggiungimento o meno degli obiettivi fissati dalla legge.

¹⁷ G. D'AURIA, *Il ruolo del controllo*, cit., p. 6.

¹⁸ A. GRASSO, in V. TENORE, A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli*, cit., p. 145-149.

Quanto ai parametri del controllo, questi sono individuati negli standard e negli internazionali selezionati secondo i criteri di affidabilità definiti da linee guida elaborate dalla Corte stessa.

L'esito del controllo rappresenta, poi, un tratto distintivo del controllo sulla gestione, il quale si conclude con osservazioni all'Amministrazione interessata - in funzione collaborativa e non impeditiva - oltre che ovviamente con le relazioni al Parlamento e ai consigli regionali¹⁹.

Tale funzione collaborativa trova da ultimo la sua massima espressione nell'istituzione - in ossequio all'art. 22 del d.l. 76 cit. - del Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. Il Collegio, istituito con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 10 novembre 2021, n. 272, ha di recente avviato le proprie attività, secondo la programmazione di cui alla sua Deliberazione n. 1 del 2022 del 23 febbraio 2022.

L'analisi di tale programmazione - esplicitamente riferita agli interventi di cui al PNRR - appare di particolare interesse ai fini del presente contributo, in quanto rappresenta la realizzazione più recente di quel controllo concomitante già previsto dal legislatore nel 2009 ma mai concretizzato nei termini attuali. Tale tipologia di controllo - ritenuta in grado di assicurare «un controllo tempestivo ed un'azione propulsiva finalizzata al corretto impiego delle risorse disponibili, in parte provenienti dall'Unione e rimesse alla gestione pubblica, al fine di intercettare e, ove possibile, prevenire, attraverso un dialogo aperto con le stesse Amministrazioni, gravi irregolarità di gestione o gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo»²⁰ - ha quale ambito oggettivo un insieme di attività gestionali comune a quella del controllo successivo, differenziandosi da questa però per almeno due aspetti. Anzitutto proprio per la rilevanza del fattore temporale, nella misura in cui il controllo concomitante è un controllo che deve avvenire nell'immediatezza dello svolgimento dell'attività di gestione, potendo influire propulsivamente sulla condotta dell'Amministrazione a mezzo di segnalazioni e indicazioni, quasi nel tentativo di evitare l'*extrema ratio* rappresentata dalla decisione del Ministro competente di sospendere l'impiego delle somme interessate, laddove lo ritenga necessario a seguito della comunicazione del Presidente della Corte²¹. In secondo luogo, l'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 cit. ha specificato che l'attività di controllo deve svolgersi con riferimento ai principali piani, programmi e

¹⁹ Tuttavia, se è vero che questo sia l'esito naturale dell'attività di controllo, è altrettanto vero che anche in questo caso l'intimo legame fra attività di controllo e attività giurisdizionale in tema di responsabilità è comunque assicurato, poiché gli accertamenti rilevati nella prima sede sono idonei a porsi come fondamento di responsabilità dirigenziale ex art. 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e possono in ogni caso essere segnalati alla Procura generale in ipotesi di danno erariale certo ed attuale (sul punto cfr. la deliberazione n. 272 del 2021 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti). Sulle criticità di tale previsione cfr. G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan"*, cit., p. xix.

²⁰ Deliberazione n. 1/2022 del Collegio del Controllo concomitante, 3.

²¹ Così l'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009 cit.: «[...] Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte».

progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale; tale formulazione, evidentemente ampia, ha permesso al Collegio di ritenere opportuno che «ai fini della programmazione delle proprie attività, in primo luogo, gli interventi selezionati per il 2022 possano essere raggruppati - anche per comodità metodologica ed espositiva e per il carattere trasversale rispetto ai soggetti pubblici coinvolti - nelle medesime aree tematiche corrispondenti tendenzialmente alle sei Missioni del PNRR ("estese" fino ad arrivare a 9), nelle quali confluiscono, anche astrattamente e tassonomicamente, la maggior parte, se non la totalità, dei possibili interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale»²².

Peculiare, poi, il metodo che il Collegio intende adoperare al fine di esercitare in maniera efficace il proprio controllo, giungendo ad utilizzare vere e proprie tecniche predittive - con l'individuazione di specifici indici di rischio - utili a precorrere le scadenze temporali imposte all'attività amministrativa, con la possibilità quindi di segnalare alla singola amministrazione il pericolo di fallire il raggiungimento di uno specifico obiettivo del PNRR alla luce dei ritmi di gestione riscontrati²³.

5. L'*accountability* come categoria di comprensione

Quanto esposto sino ad ora permette di provare a rispondere al quesito iniziale, partendo da alcune riflessioni di ordine generale.

Ora, se è vero che lo stesso costituzionalismo democratico poggia le proprie fondamenta su esigenze di limitazione del pubblico potere²⁴, è altrettanto vero che alcuna sorta di limitazione appare possibile allorquando non si provveda all'istituzione di meccanismi idonei a verificare le modalità concrete dell'esercizio di tale potere. Suddetti meccanismi, i quali debbono essere correttamente qualificati come meccanismi di controllo²⁵, rappresentano il referente principale del tipo di controllo che è oggi affidato alla Corte dei conti quale garante della corretta gestione dei fondi del PNRR.

²² Deliberazione n.1/2022 cit., 8.

²³ Esempio riportato dallo stesso Presidente del Collegio del controllo concomitante in occasione del Convegno intitolato "La Corte dei conti al servizio del Paese. Per una ripresa economica equa ed efficiente" tenutosi il 31 marzo 2022 presso l'Università LUISS Guido Carli.

²⁴ P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, p. 38.

²⁵ Così H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della costituzione (la giustizia costituzionale)* (1928) in H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, a cura di G. GERACI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 201-202, sul rapporto fra democrazia e controllo: «il modo migliore con cui questa forma di governo [la repubblica democratica, ndr] può difendersi dai vari attacchi in parte giustificati che attualmente le vengono mossi è proprio quello di organizzare tutte le possibili garanzie della regolarità delle funzioni statali. Più essa si democratizza, più deve esservi rafforzato il controllo».

In generale sulla nozione di controllo cfr. almeno M. S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1974, 1263 ss., il quale attribuisce al termine controllo il significato di «verificazione di regolarità di una funzione»; per un approfondimento specifico sui controlli della Corte dei conti cfr. O. SEPE, *Lineamenti generali dell'attività di controllo nel diritto pubblico*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1954, p. 1795 ss.; L. SALVI, *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*, Giuffrè, Milano, 1957; G. BORZELLINO, *La garanzia tutoria dello stato di diritto (il controllo sulla pubblica amministrazione)*, Zanichelli, Bologna, 1962; O. SEPE, *Controlli. Profili generali*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. X, Treccani, Roma, 1993; L. CONDEMI, *Il sistema dei controlli*, in C. CHIAPPINELLI, L. CONDEMI (a cura di), *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2004; A. CAROSI, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Diritto e società*, n. 3, 2013, spec. p. 513 ss.; E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015.

Come noto, la “fondazione” della Corte dei conti in Costituzione²⁶, operata dall’art. 100 Cost., realizza la valorizzazione, fra gli altri, della funzione di garanzia di legalità e trasparenza nella gestione della spesa pubblica che la stessa Corte già svolgeva durante il periodo statutario, confermando da una parte il suo ruolo centrale di organo specializzato e competente a conoscere delle modalità di utilizzazione delle risorse pubbliche, e definendo dall’altra - in maniera innovativa - il suo rapporto con le Camere attraverso un criterio di generalizzata ausiliarietà²⁷.

Questa brevissima osservazione preliminare, seppur parziale, ci permette di evidenziare due aspetti centrali e caratterizzanti del ruolo di garanzia ricoperto dalla Corte dei conti in sede di controllo, ovvero dei concetti di accessorietà ed ausiliarietà.

Così, se da una parte l’accessorietà fa riferimento alla necessaria pre-esistenza di un potere verso cui esercitare il controllo, dall’altra, la natura ausiliaria del controllo implica che il fine di garanzia perseguito sia sì un fine proprio della Corte dei conti, ma certamente non esclusivo, dovendolo riscontrare innanzitutto in capo all’organo che riceve tale ausilio, e cioè il Parlamento²⁸.

Oltre a permettere di superare le difficoltà del tentativo di individuare lo statuto di una autonoma funzione di garanzia²⁹, la compresenza di accessorietà e ausiliarietà appare rilevante poiché ci permette di ricondurre in ogni caso l’attività di controllo della Corte dei conti entro due specifici momenti del governo della spesa pubblica, vale a dire da un lato circa l’impiego delle risorse pubbliche da parte del Governo nel rispetto di un preciso indirizzo politico e dall’altro circa il relativo controllo da parte del Parlamento; momenti che, come noto, rappresentano uno dei luoghi storici nei quali si sono formate alcune delle categorie chiave del costituzionalismo democratico e pluralista, quali sono i concetti di rappresentanza e responsabilità. In quest’ottica, dunque, accessorietà e ausiliarietà, in quanto postulati costituzionali dell’attività di controllo della Corte dei conti, ci aiutano a rilevare in via di prima approssimazione un generale collegamento fra la funzione di garanzia della Corte stessa e la democraticità dell’ordinamento.

A questo punto dell’analisi dovrebbe perciò apparire chiaro il senso di quanto affermato in apertura in riferimento alla doppia rilevanza del controllo della Corte dei conti sulla gestione del PNRR, da una parte come condizione necessaria al rispetto dello Stato di diritto e dell’altra come strumento di garanzia e tutela di interessi costituzionalmente rilevanti.

²⁶ Il riferimento è a G. CARBONE, cit., 69, allorché rileva fra gli aspetti peculiari dell’art. 100 Cost. quello di aver reso il Consiglio di Stato e, appunto, la Corte dei Conti «due istituti *fondati* [corsivo nostro] in Costituzione». Sempre in rapporto alla Corte dei conti nel contesto della Costituzione repubblicana v. S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 341 ss., il quale identifica il controllo della Corte dei conti come un particolare tipo di «controllo sulle disfunzioni governative».

²⁷ Parla addirittura di «taglio modernista» G. CARBONE, cit., p. 70.

²⁸ Così G. CARBONE, cit., 78. Il riferimento che qui si fa al rapporto di ausiliarietà nei confronti del Parlamento non cancella l’ulteriore rapporto di ausiliarietà che sussiste nei confronti del Governo, il quale è chiaramente dimostrato dalla stessa collocazione dell’art. 100, sotto il titolo III, parte II della Costituzione e da ragioni storiche; su quest’ultimo punto v. F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Giurisprudenza italiana*, 1903, IV, così come rilevato da G. CARBONE, cit., p. 73.

²⁹ Il riferimento è a A. M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Rivista di diritto processuale*, 1964, p. 200 ss.

Chi scrive ritiene che sia possibile considerare entrambi gli aspetti entro un minimo comune denominatore, ovvero nel concetto di *accountability*, del quale è perciò opportuno fornire una definizione stipulativa.

Ora, il concetto di *accountability* che prendiamo in considerazione è quello di una relazione fra due soggetti - in questo caso il soggetto che detiene il potere politico e il corpo elettorale - nella quale il primo deve poter rendere noto e giustificare l'esercizio del suddetto potere, sopportando le conseguenze derivanti dal giudizio del secondo³⁰. Questa definizione, che è in modo paradossale simmetricamente opposta a quella appartenente al termine *accountability* al momento della sua affermazione³¹, permette anzitutto di superare la confusione semantica con altri termini quali trasparenza, democraticità, efficienza o responsabilità, e perciò di analizzare con precisione la struttura della relazione indicata.

Come evidente, così definita l'*accountability* si compone di tre elementi essenziali: a) l'effettiva ed affidabile conoscenza circa la gestione degli affari pubblici che deve essere garantita al corpo elettorale; b) la possibilità di un dialogo fra corpo elettorale e potere politico; c) la capacità del giudizio del corpo elettorale di confermare o revocare la concessione dell'esercizio del potere politico. Questi tre momenti, essenziali come abbiamo detto, rappresentano il cuore dell'*accountability* - o per lo meno di questa concezione dell'*accountability* - in quanto la conoscenza affidabile dei risultati di gestione rappresenta il necessario postulato della democraticità che qualifica il nostro ordinamento e senza la quale sarebbe impossibile sia lo svolgimento di un dialogo sano fra i due soggetti, sia l'espressione di un giudizio responsabile.

Ai fini della nostra analisi, poi, appare pure necessario esplicitare la catena soggettiva che realizza l'*accountability* come relazione, dovendo riconoscere che il rapporto fra corpo elettorale e potere politico è da ultimo un rapporto che si svolge su piani diversi, in una concatenazione che parte dal cittadino-elettore, passa dai componenti degli organi rappresentativi, giunge ai titolari del potere esecutivo e si conclude, semplificando, con i soggetti della pubblica amministrazione³².

Questa esplicitazione, e in special modo la considerazione nel circuito dell'*accountability* anche della pubblica amministrazione in quanto momento di realizzazione dell'indirizzo politico, permette di riconoscere una particolare estensione del concetto, utile a risolvere positivamente il quesito. Il riferimento è alla circostanza per cui, intesa così l'*accountability* come relazione, tale nozione appare suscettibile di essere interpretato sia in relazione al

³⁰ La definizione è di M. BOVENS, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in *European Law Journal*, Vol. 13, n. 4, 2007, p. 450. Sul concetto di *accountability* v. pure D. OLIVER, G. DREWRY, *Public Service Reforms: Issues of Accountability and Public Law*, Frances Pinter Publishers Ltd, London, 1996; R. MULGAN, "Accountability": *an ever-expanding Concept?*, in *Public Administration*, vol. 78, n. 3, 2000, p. 555 ss; C. HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002; N. BAMFORTH, P. LEYLAND, *Introduction: Accountability in the Contemporary Constitution*, in N. BAMFORTH, P. LEYLAND, *Accountability in the Contemporary Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 3-7.

³¹ V. M. BOVENS, *op. cit.*, 448., il quale riprendendo M. J. DUBNICK, *Seeking Salvation for Accountability*, annual meeting of the American Political Science Association, 2002, p. 7-9, ricorda come, a partire dal 1805, i Domesday Books riportassero i possedimenti dei proprietari terrieri al fine di mettere questi nella condizione di "dare conto" al Re di tali proprietà; l'obiettivo era, come evidente, di garantire un controllo da parte del potere politico e non invece su quest'ultimo.

³² M. BOVENS, *op. cit.*, p. 455.

concetto di Stato di diritto che in relazione alle istanze di democraticità ricollegabili alla valutazione della gestione pubblica espresse dal principio di responsabilità di mandato.

Quanto alla relazione con lo Stato di diritto, infatti, è innegabile che il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni dello Stato contribuisca alla garanzia della legalità dell'azione amministrativa, sebbene non limitandosi ad un riscontro di regolarità o legittimità, come abbiamo visto; in quest'ottica il controllo «realizza [...] il principio storico dello Stato di diritto»³³ ed è coerente con la primaria esigenza rappresentata dallo stesso principio, nel momento in cui questo ha l'intento di «porre argini alla forza debordante e tendenzialmente incontrollabile del potere»³⁴. Quest'ultima esigenza postula quale presupposto essenziale l'elemento della conoscenza, la quale è nel nostro caso assicurata dalla struttura del controllo sulla gestione, sia questo concomitante o successivo: in un contesto di Stato di diritto, qualsiasi obiettivo di controllo sull'esercizio del potere pubblico non può prescindere dalla necessità di assicurare una base conoscitiva solida ed affidabile circa l'attività del potere stesso; ragionando diversamente, senza cioè valorizzare la necessità di una conoscenza affidabile, si accedrebbe ad una lettura di quest'ultimo rapporto come completamente indifferente al corretto funzionamento dei meccanismi di responsabilità politica³⁵.

E proprio il rilievo della necessità di conoscenza implicito nella definizione di *accountability* come relazione ci permette di chiarire il rapporto fra l'attività di controllo della Corte dei conti e un particolare tipo di interesse costituzionalmente rilevante, ovvero quello di assicurare la responsabilità di mandato degli amministratori. Quello della responsabilità di mandato, espressione in un certo modo della connessione fra Stato di diritto e democrazia³⁶, è uno dei principi che la Corte costituzionale ha collegato - a partire dalla sent. n. 184 del 2016 - all'idea di bilancio come bene pubblico, nella misura in cui ha esplicitato l'assunto per cui l'approvazione preventiva del bilancio e il relativo controllo successivo garantiscono insieme un'adeguata cognizione parte dell'elettorato «delle modalità di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale»³⁷.

³³ O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, CEDAM, Padova, 1989, p. 30.

³⁴ P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano, 2002, p. 91.

³⁵ Sulla nozione di responsabilità politica cfr. almeno G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.

³⁶ Nella misura in cui «la democrazia come ordine di un processo politico di vita, libero e aperto - l'ordine di una legittimazione libera, e costantemente da rinnovare, dei governanti politici da parte dei governati, l'ordine delle pari opportunità della minoranza di diventare a sua volta maggioranza e delle libera formazione della volontà politica - poggia sugli stessi valori dello stato di diritto [in] un rapporto di reciproco condizionamento e integrazione», così K. HESSE, *Lo stato di diritto nel sistema costituzionale della legge fondamentale*, in A. DI MARTINO, G. REPETTO (a cura di), *L'unità nella Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 267.

³⁷ Corte cost., sent. n. 184 del 2016, punto 5.3 del Cons. in diritto. Sugli sviluppi di tale indirizzo si veda la puntuale ricostruzione di M. BERGO, *Democrazia rappresentativa e accountability nella giurisprudenza costituzionale*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), *Democrazia e bilancio pubblico, Atti del secondo Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica*, Venezia, 28-29 novembre 2019, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, spec. 346 ss.

In generale, con riferimento ai contributi della dottrina sul tema, cfr. almeno M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 195 ss.; A. SAIITA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*,

Su questa premessa, se con il concetto di *accountability* possiamo spiegare quella situazione in cui, nell'ambito di un determinato ordinamento, i soggetti preposti alla gestione di risorse pubbliche siano messi nella condizione di "dar conto" al corpo elettorale dei risultati conseguiti da tale gestione, è presto reso evidente il contributo apportato dall'attività di controllo circa la tutela della responsabilità di mandato.

Nel caso di specie, il controllo della Corte dei conti sembra così partecipare ad una finalità ulteriore a quelle che le sono comunemente riconosciute, ciò poiché - se è vero che nell'ambito circuito democratico ciò che viene in risalto è *in primis* il rapporto di ausiliarità con il Parlamento - si deve anche rilevare come l'attività di relazione sui risultati di gestione possiede una virtualità preziosa in quanto potenzialmente destinata ad essere oggetto del dibattito pubblico. Sul punto, se la nostra non è comunque una posizione di irenica fiducia nella naturale qualità della discussione pubblica e si devono perciò riconoscere tutte le attuali difficoltà legate alla paradossale convivenza di disinformazione e infodemia³⁸, si deve comunque ammettere che l'attività conoscitiva implicita nel (e presupposta dal) concetto di controllo svolto dalla Corte possiede potenzialmente la capacità di mettere l'amministratore pubblico nella condizione di essere valutato, alla scadenza del proprio mandato, sulla base di informazioni affidabili elaborate da un organo imparziale e indipendente. Il ruolo del controllo sulla gestione, dunque, appare in qualche modo idoneo a regolare la relazione fra corpo politico e corpo elettorale nei termini di una certa igiene del discorso, contribuendo a fornire il necessario apporto di verità richiesto in un ordinamento democratico.

Questo rilievo, infine, aiuta pure ad accennare una differenziazione concettuale fra due termini spesso utilizzati in maniera omologa, quali quello di *accountability*, appunto, e quello di responsabilità.

Se infatti rimaniamo nell'ambito dei rapporti politici fra amministratori e corpo elettorale, dobbiamo riconoscere che laddove il concetto di responsabilità politica rimanda ad un giudizio - o ad una sua minaccia - del secondo sui primi e a tutti i suoi corollari, parlare di *accountability* vuol dire invece specificare lo stesso rapporto con l'elemento della conoscenza. Ciò appare evidente nel momento in cui si osserva che il politico è costantemente responsabile di fronte al corpo elettorale, almeno nella misura in cui in ogni ordinamento democratico è richiesto che l'affidamento della cura di interessi politici sia rinnovato periodicamente. Tale meccanismo di responsabilità, tuttavia, è del tutto indifferente al *quantum* di verità esistente nel dibattito pubblico all'interno del quale si forma il consenso o dissenso elettorale, nel senso che il momento del giudizio è un momento che si svolge a

in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2019, p. 216 ss; P. MAZZINA, *L'equità inter-generazionale tra responsabilità politica e controllo della Corte dei conti: una prima lettura alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *De Iustitia*, 7 settembre 2020; G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e conti*, n. 1, 2020, p. 11 ss; G. U. RESCIGNO, *Una sentenza che mostra con quali e quante disposizioni scritte vengono ricavati principi costituzionali non scritti, e perché anche la responsabilità politica può entrare nelle decisioni giuridiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 387 ss; C. PINELLI, *Regole sul ripiano dei disavanzi degli enti locali e principio di responsabilità di fronte agli elettori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 988 ss; A. CAROSI, *La finanza pubblica allargata nella prospettiva del diritto del bilancio nazionale ed europeo*, in A. BALESTRINO et al. (a cura di), *Democrazia e bilancio pubblico*, cit., 189 ss.

³⁸ Sul punto cfr. C. PINELLI, *Disinformazione, comunità virtuali e democrazia: un inquadramento costituzionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2022, p. 173 ss.; M. BUCHANAN, *Managing the infodemic*, in *Nat. Phys.* N. 16, 2020, p. 894 ss.



prescindere dalla conoscenza effettiva dei risultati di gestione, fondandosi piuttosto su una loro percezione pratica, la quale può talvolta non essere fedele alla realtà.

È in questo contesto, dunque, che il concetto di *accountability* sembra specificare quello di responsabilità politica attraverso l'elemento della conoscenza, e cioè attraverso l'unico strumento capace di permettere un rapporto democraticamente sano fra amministrati e amministratori, lasciando a questi la possibilità di "dar conto" di quanto realizzato, laddove realizzato.