

IL COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE. ORIGINE, ASPETTI SOSTANZIALI E PROCEDURALI

di *Jacopo Sportoletti* (*)

Abstract: L'articolo si propone di indagare l'evoluzione dell'istituto del controllo concomitante della Corte dei conti alla luce dell'intervento legislativo di cui all'art. 22 del d.l. n. 76/2020. Il legislatore, infatti, sembrerebbe aver potenziato tale forma di controllo, originariamente previsto dall'art. 11 della l. n. 15/2009, mediante l'attribuzione del suo esercizio al Collegio del controllo concomitante. Lo scritto cerca di rilevare questa novità nel panorama dei controlli della Corte dei conti, soprattutto nell'attuale esigenza di garantire l'effettiva attuazione del Pnrr.

The article aims to investigate the evolution of the institution of concurrent control of the Court of Auditors, in the light of the legislative intervention referred to in art. 22 of d.l. n.76 of 2020. The legislator, in fact, would seem to have strengthened this form of control, originally provided for by art. 11 of L. n. 15 of 2009, through the attribution of its exercise to the College of concurrent control. The writing tries to notice this novelty in the panorama of the controls of the Court of Auditors, above all in the current requirement to guarantee the effective performance of the NRRP.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *I controlli della Corte dei conti. Il controllo preventivo di legittimità e il controllo successivo di gestione.* – 3. *Un “nuovo” potere di controllo: il controllo concomitante.* – 4. *Il Collegio del controllo concomitante.* – 5. *Conclusioni.*

1. *Introduzione*

Il Collegio del controllo concomitante costituisce un vero e proprio *unicum* all'interno del panorama dei controlli di gestione svolti dalla Corte dei conti, pur non costituendo l'oggetto del controllo (concomitante) di cui all'art. 22 del d.l. n. 76/2020 novità giuridica in termini assoluti, rinvenendo la sua origine all'interno dell'art. 11 della l. n. 15/2009.

L'importanza del controllo concomitante, del Collegio e dei controlli in generale della Corte per il “sistema Paese”, del resto, è stata rilevata, anche, dallo stesso Presidente della Repubblica (1) nell'incontro tenutosi al Quirinale con i magistrati di nuova nomina della Corte dei conti, il 23 novembre del 2021.

Il Presidente ha dichiarato che “*spetterà alla Corte la verifica e la valutazione dell'attuazione dei programmi di spesa, avvalendosi delle nuove forme di controllo concomitante che accentuano il suo ruolo di ausilio e di sprone nei confronti delle pubbliche amministrazioni*”.

La particolare centralità del Collegio del controllo concomitante, soprattutto nel settore degli investimenti relativi al Pnrr, è stata riconosciuta, anche, dalle Sezioni riunite della Corte dei conti. Quest'ultime, infatti, hanno evidenziato che al Collegio è affidato, dalla legge, il compito di “*accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*” e come, dunque, si tratti “*di un controllo che ha come scopo quello di imprimere un effetto propulsivo all'azione di governo del sistema*” (2).

Nel presente contributo, dunque, si effettuerà una disamina dell'evoluzione del controllo concomitante, a partire dalla sua introduzione, fino a giungere alla costituzione del Collegio.

In riferimento alla struttura, agli scopi e alle finalità dell'intervento di quest'ultimo, si provvederà ad esaminare, inoltre, gli atti da cui esso ha tratto origine, oltre ad analizzare la deliberazione n. 1 del 2022, “programmatoria”

(*) J. Sportoletti è funzionario della Corte dei conti.

(1) Cfr. Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro dei magistrati di nuova nomina della Corte dei conti, in <www.quirinale.it>, ove il Presidente della Repubblica, a proposito del Pnrr, ha inteso dichiarare che “Le ingenti risorse attualmente destinate all'Italia vanno utilizzate in modo attento e responsabile, nella consapevolezza che ci troviamo in una condizione senza precedenti e, verosimilmente, irripetibile. Si tratta di cogliere o di perdere un'opportunità straordinaria per l'Italia e per l'Europa. Non è rilevante soltanto quanto le risorse a nostra disposizione ci consentiranno, nell'immediato, di realizzare, ma lo sono, in misura ancora maggiore, le prospettive aperte da questa coraggiosa e inedita forma di collaborazione tra gli Stati europei. In questo ambito si conferma significativo il ruolo rivestito dalla Corte quale organo ausiliario del Governo e del Parlamento. La Corte è inoltre chiamata a tener conto dell'importanza riservata dalla normativa europea alle funzioni di prevenzione e repressione dei fenomeni di corruzione, conflitto di interessi e frodi nell'uso dei fondi posti adisposizione dall'Unione. Nell'esercizio delle sue funzioni la Corte si dimostrerà certamente consapevole – così come dovranno fare anche le altre istituzioni – della necessità di impiegare le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza con efficacia ed efficienza, in termini estremamente rapidi. Fronteggiare la pandemia e avviare la ripresa hanno comportato l'impiego di risorse ingenti, determinando un incremento significativo del nostro debito pubblico. Questo, come sappiamo, è stato reso possibile dalle scelte di politica monetaria della Banca centrale europea e dalla sospensione del Patto di stabilità. La crescita del debito pubblico richiede un supplemento di responsabilità nella gestione della finanza pubblica e un utilizzo delle risorse mirato alla crescita economica”.

(2) Cfr. Corte conti, Sez. riun., 22 dicembre 2021, n. 21, relativa alla “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2022”.

dell'attività del Collegio, non prima di aver effettuato una ricognizione delle due grandi aree di controllo riconducibile alla Corte dei conti.

Proprio in relazione a quest'ultimo profilo, si volgerà l'attenzione alla tematica dei controlli in generale.

Si provvederà, dunque, ad esaminare gli aspetti principali del controllo preventivo di legittimità, per poi concentrarsi sul controllo successivo di gestione, introdotto dall'art. 3 della l. n. 20/1994, evidenziandone le precipue diversità.

In conclusione, si tenterà di dare una visione maggiormente definita del ruolo del Collegio e della sua attività.

2. I controlli della Corte dei conti. Il controllo preventivo e il controllo successivo di gestione

La trattazione del tema del controllo concomitante e dell'organo (3) deputato a esercitare siffatto potere necessita di un breve e preliminare inquadramento, che, senza pretesa di esaustività, effettui una ricognizione sistematica delle due macro-aree ricomprendenti i controlli esercitati dalla Corte dei conti.

A tal riguardo, si osserva che la tematica dei controlli svolti dalla Corte dei conti (4) è stata oggetto di un processo evolutivo “per tappe” (5) che si è accompagnato con le modifiche che hanno interessato l'ordinamento interno. Quest'ultimo, infatti, ha visto succedere lo Stato fascista a quello monarchico costituzionale, per giungere, successivamente, allo Stato repubblicano, pur nella continua permanenza del massimo organo della magistratura contabile.

Volendo ricostruire brevemente il processo di trasformazione relativo ai controlli, non può non evidenziarsi che, come noto, fin dall'origine la Corte ha esercitato una duplice attività. Ci si riferisce sia alla funzione “di controllo”, all'inizio esclusivamente preventivo di legittimità sugli atti ministeriali e sul rendiconto dello Stato, sia alla funzione “giurisdizionale”, con i giudizi di conto (6).

Attenta dottrina, infatti, ha osservato che “*le funzioni di controllo svolte dalla Corte dei conti non vanno semplicemente ad affiancarsi alle funzioni giurisdizionali intestate alla stessa magistratura, in quanto oltre a esserci importanti punti di contatto cui il nuovo codice di giustizia contabile ha dato particolare rilevanza, è ravvisabile una vera e propria comunanza di radici*” (7).

La legge di contabilità generale dello Stato (8), il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (9) e quello delle leggi comunali e provinciali (10), adottati prima dell'entrata in vigore della Costituzione, confermano questo doppio ruolo riconosciuto alla Corte, delineando una prevalenza del controllo preventivo di legittimità su specifici atti.

L'entrata in vigore della Costituzione, oltre a confermare la preferenza per lo svolgimento dei controlli preventivi, ha specificato meglio il ruolo della Corte dei conti sia nei confronti delle amministrazioni centrali, sia nei confronti di regioni ed enti locali. A tal riguardo, si osserva che l'art. 100, c. 2, conferisce a tale organo il controllo preventivo di

(3) Cfr. l'art. 22 del d.l. n. 76/2020, rubricato “*Controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale*” e la recente delibera n. 272 del 10 novembre 2021, con la quale il Consiglio di Presidenza ha istituito il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

(4) V. la l. 14 agosto 1862, n. 800, “*Legge per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia*”.

(5) Per la ricostruzione sia delle origini dell'Istituto sia dell'evoluzione dei controlli della Corte, v. P. Della Ventura, *La storia della Corte dei conti e il suo inquadramento costituzionale*, in V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli: dottrina, giurisprudenza, normativa, formulario*, Milano, Giuffrè, 2018, 1 ss.; M.T. Polito, *La Corte dei conti con l'avvento della Costituzione repubblicana: l'evoluzione della funzione di controllo*, in questa *Rivista*, 2020, 3, 67. L'Autrice riporta le significative parole di Quintino Sella, pronunciate il 1° ottobre 1862. Dopo aver portato a compimento «l'opera di riunificazione del debito pubblico era necessario creare un “tutore” di quest'ultimo, era necessario cioè garantire la veridicità dei fenomeni finanziari, essi infatti, ricapitolati nel bilancio e nel conto consuntivo, dovevano essere sottratti ad ogni sospetto, così che l'affidabilità del debito fosse piena e ciò si otteneva con il carattere magistratuale dell'organo, chiamato a garantire la veridicità di quei dati». Quintino Sella, affermava come altissime fossero le attribuzioni loro riservate dalla legge: “la fortuna pubblica è commessa alle vostre cure. Della ricchezza dello Stato [...] voi siete creati tutori [...] È vostro compito vegliare a che il potere esecutivo non mai violi la legge ed ove un fatto avvenga il quale al vostro alto discernimento paia ad esso contrario, è vostro debito il darne contezza al Parlamento”.

(6) Cfr. art. 10 l. 14 agosto 1862, n. 800, in base alla quale la Corte dei conti “fa il riscontro delle spese dello Stato; veglia alla riscossione delle pubbliche entrate; veglia perché la gestione degli agenti dello Stato in denaro o in materia sia assicurata con cauzione e col sindacato di speciali revisori; accerta e confronta i conti dei Ministeri col conto generale dell'amministrazione delle finanze prima che siano presentati alle Camere, giudica dei conti che debbono rendere tutti coloro che hanno il maneggio di denaro o di altri valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalla legge”; art. 33 l. 14 agosto 1862, n. 800, in base al quale “La Corte dei conti giudica con giurisdizione contenziosa dei conti dei tesoriери dei ricevitori dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e maneggiare denaro pubblico e di tenere in custodia valori o materie di proprietà dello Stato”. In dottrina, v. G. Carbone, *Gli organi ausiliari*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1994, 92 ss. L'Autore rileva come si tratti di “attribuzioni già proprie della Corte sin dal periodo statutario”.

(7) G.M. Mezzapesa, *Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sulle delibere Cipe*, in questa *Rivista*, 2019, 4, 96.

(8) R.d. n. 2340/1923.

(9) R.d. n. 1214/1933.

(10) R.d. n. 383/1934.

legittimità (11) sugli atti del Governo e sulla gestione del bilancio, statuendo, all'art. 103, c. 2, una riserva di legge assoluta in riferimento alla giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica.

Con riferimento alla tipologia di controllo preventivo, si osserva che esso si estrinseca nella verifica, da parte della Corte, quale organo esterno e indipendente, della conformità di alcuni atti del Governo a norme di legge, soprattutto quelle relative al bilancio dello Stato.

Prima di analizzare brevemente le precipue modalità di svolgimento del controllo preventivo di legittimità, si nota che la preferenza per questa tipologia di controllo ha subito una battuta d'arresto a partire dall'ultimo decennio del XX secolo, cui è seguita una diametrica estensione del controllo successivo, non più orientato solo sulla gestione del bilancio, bensì volto 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).

Tale inversione di tendenza costituisce la risposta all'ampliamento dei compiti della pubblica amministrazione, *“così come la crescita delle esigenze della società civile”*, richiedevano *“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”* (13).

Il legislatore, infatti, per far fronte a esigenze di maggiore speditezza dell'azione amministrativa, ha predisposto una serie di misure volte ad operare nei vari ambiti ove si è tradizionalmente svolta l'attività della pubblica amministrazione.

Si pensi al progressivo ritiro dello Stato dall'intervento diretto sul mercato (14) e alla contemporanea costituzione di apparati amministrativi “neutrali” quali le autorità indipendenti (15), alla privatizzazione formale e oggi tendenzialmente sostanziale delle società pubbliche (16), oltre a forme di semplificazione dei procedimenti amministrativi (17).

Tutte queste misure si inseriscono all'interno di una nuova concezione di amministrazione pubblica, che ha visto, a partire dalle riforme varate negli ultimi anni del '900, mutare completamente la sua struttura e modalità operativa, fino all'introduzione del concetto di *“amministrazione di risultato”*. In base a tale assunto, l'azione della pubblica amministrazione deve essere protesa al raggiungimento di obiettivi (18), in adesione alla tesi del *Management by Objectives* (MBO) (19) e all'elaborazione dei principi del *New Public Management* (20).

Si evidenzia che in Italia i principi del *New Public Management* hanno fatto progressivamente ingresso all'interno delle pubbliche amministrazioni, al fine di introdurre regole e strumenti per ricondurre ogni centro di responsabilità all'interno di un quadro di impegni e vincoli di produttività e di sostenibilità economica predefinito e oggetto di misurazione e valutazione (21).

In un contesto di risorse pubbliche scarse, tale tesi sarebbe funzionale all'introduzione di tale concetto: *“non si può fare a meno dell'aspirazione a fare meglio (o almeno lo stesso) con (sempre) meno, e dunque a focalizzare obiettivi e*

(11) In relazione al controllo preventivo di legittimità, v.: art. 3 l. n. 20/1994, per quanto concerne l'individuazione degli atti sottoposti al controllo; art. 27 l. n. 340/2000, in riferimento alle tempistiche procedurali di svolgimento del controllo stesso; art. 24 r.d. n. 1212/1934, in riferimento alle modalità di instaurazione del contraddittorio.

(12) G. D'Auria, *Il ruolo del controllo*, in <www.rivistacorteconti.it>, dicembre 2017.

(13) G. Gioia, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione del Pnrr. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e accountability*, in <www.ipof.it>, agosto 2022.

(14) Per una ricostruzione del fenomeno, v. la manualistica classica: A. La Spina, G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Bologna, il Mulino, 2000; L. Torchia, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 2009.

(15) Sulla natura delle authority e sulle ragioni della loro introduzione, v. risalente dottrina, tra cui: V. Cerulli Irelli, *Aspetti costituzionali e giuridici delle autorità*, in F.A. Grassini (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, il Mulino, 2001, 49 ss.; M. Clarich, *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, il Mulino, 2005.

(16) V. i contributi di D. Centrone, *I piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica e la revisione straordinaria*, in F. Fimmanò, A. Catricalà (a cura di), *Le società pubbliche*, Napoli, Giapeto, 2016, 1027 ss.; B.G. Mattarella, *Le società a partecipazione pubblica. Tipologie, efficienza, e questioni interpretative*, in *La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica. Principi, strumenti, limiti* (Atti del convegno, Varenna, 21-23 settembre 2017), Milano, Giuffrè, 2018; A. Zoppini, *La società (a partecipazione) pubblica verso una public corporate governance?*, in F. Gigliotti, *Amministrazioni pubbliche e forme privatistiche*, Napoli, Esi, 2017, 74 ss.

(17) Si pensi a forme di semplificazione amministrativa quali la Scia e il silenzio-assenso, ex artt. 19 e 20 l. n. 241/1990.

(18) R. Nobile, *Sistema di misurazione e di valutazione della performance e d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74: prime annotazioni di approfondimento*, in *Comuni d'Italia*, 2018, 4, 26.

(19) La tesi è stata elaborata da P.F. Drucker, *The practice of management*, London, Butterworth, 1955.

(20) La tesi del NPM è emersa negli studi statunitensi degli anni '70 del XX secolo. V. P.F. Drucker, *The age of discontinuity*, London, Heinemann, 1968; C. Hood, *A public management for all seasons*, in *Public Administration*, 1991, 3; E. Ferlie, *The New Public Management in action*, Oxford, Oxford University Press, 1996; W.J.M. Kickert, *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Elgar 1997; S. Kelman, *Public management needs help*, in *The Academy of Management Journal*, 2005, 967.

(21) A. Tanese, *Management pubblico: management del cambiamento*, in *RU Risorse umane*, 2020, 1, 17.

priorità, mettere in competizione i fornitori, misurare i risultati, premiare il merito rimangono strumenti fondamentali della buona organizzazione e azione amministrativa” (22).

Tale nuova visione dell’amministrazione pubblica ha determinato, dunque, importanti conseguenze nel settore dei controlli esterni (23), nello specifico in quello relativo al campo di applicazione del controllo preventivo della legittimità degli atti, oggetto di progressiva e inesorabile erosione da parte del legislatore.

Con il d.l. n. 143/1993, infatti, erano sottoposti al controllo preventivo di legittimità i decreti del Presidente della Repubblica e alcuni decreti ministeriali, avendo la l. n. 400/1988 sottratto a tale controllo sia i decreti-legge sia i decreti legislativi delegati. La l. n. 20/1994 (24), proseguendo su questa strada, ha ulteriormente ridotto il numero di atti dell’esecutivo e di gestione del bilancio, assoggettati a tale controllo.

Effettuate queste brevi considerazioni preliminari sulle vicende che hanno interessato l’amministrazione pubblica in generale, si procede a delineare struttura, procedimento e questioni principali che ineriscono il controllo preventivo di legittimità (25).

(22) G. Napolitano, *Diritto amministrativo e new public management*, in *Rivista italiana di public management*, 2018, 47. Oggi, in dottrina, sembrerebbe condividersi la tesi della *public governance*, che costituirebbe un’evoluzione e non un superamento del NPM, volta ad analizzare le caratteristiche precipue dell’ambiente interno ed esterno senza determinare un’acquisizione automatica del modello aziendale al settore pubblico. La tematica è affrontata da G. Rebora, *Public management: una prospettiva di scienza dell’amministrazione*, *ibidem*, 68, ove l’Autore afferma che “a un livello più sistemico, si pongono i temi delle logiche istituzionali (le relazioni tra differenti ordini di valore, Boltanski e Thévenot, 1991) e della *governance* delle reti di organizzazioni; a un livello più micro, emerge la questione di una progettualità organizzativa protesa a considerare fenomeni molteplici (tecnologia, materialità, aspetti cognitivi, sfere dell’estetica e dell’etica) e anche il problema della motivazione delle persone in ottica di costruzione di senso (*sensemaking*)”.

(23) Sulla differente tematica dei controlli interni nella pubblica amministrazione, v. L. Baldini, *Il controllo interno di gestione nella pubblica amministrazione*, in <www.federalismi.it>, 7 aprile 2021. L’Autore osserva che “il sistema dei controlli amministrativi consiste in un insieme di giudizi che hanno ad oggetto gli atti o l’attività della pubblica amministrazione e che perseguono l’obiettivo di incrementare l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa, a partire dalla sua organizzazione, ai sensi dell’articolo 97 della Costituzione. In linea generale, sotto un profilo strutturale, i controlli esprimono un rapporto tra l’autorità che ha la funzione di controllo e il soggetto la cui azione soggiace al controllo. Questo può essere svolto da un soggetto interno alla pubblica amministrazione, come nel caso del controllo di gestione di cui si tratterà nel presente elaborato, ovvero da un soggetto esterno, come ad esempio avviene per il controllo svolto dalla Corte dei conti”.

(24) L’art. 3, c. 1, statuisce che il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti si esercita esclusivamente sui seguenti atti non aventi forza di legge: “a) provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri; b) atti del Presidente del Consiglio dei ministri e atti dei ministri aventi ad oggetto la definizione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali e le direttive generali per l’indirizzo e per lo svolgimento dell’azione amministrativa; c) atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie; [c-bis] i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri emanate ai sensi dell’articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225]; d) provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o assegnazione di fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui alle lettere b) e c); [e] autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti collettivi, secondo quanto previsto dall’articolo 51 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29]; f) provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare; f-bis) atti e contratti di cui all’articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni; f-ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all’articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266; g) decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi, di qualunque importo, ad eccezione di quelli per i quali ricorra l’ipotesi prevista dall’ultimo comma dell’articolo 19 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440; di appalto d’opera, se di importo superiore al valore in Ecu stabilito dalla normativa comunitaria per l’applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato; h) decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del tesoro all’impegno di spese correnti a carico di esercizi successivi; i) atti per il cui corso sia stato impartito l’ordine scritto del ministro; l) atti che il Presidente del Consiglio dei ministri richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che, la Corte dei conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo”.

(25) Per una rassegna della dottrina più risalente sul tema, v. S. Tavolaro, *La funzione di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti*, in *Studi in occasione del centenario della Corte dei conti nell’Unità d’Italia*, Milano, Giuffrè, 1963; G. Berliri, *Controllo preventivo di legittimità e controllo gestionale successivo*, Milano, Giuffrè, 1979; P. Maddalena, *La Corte dei conti: controllo di efficienza, controllo di legittimità e controllo giurisdizionale*, in *Amm. e cont. Stato*, 1983, 2, 59, ove l’Autore, in relazione alle critiche mosse da certa dottrina sull’estensione del controllo preventivo di legittimità, effettua alcune considerazioni critiche in merito, notando che l’abolizione del controllo preventivo di legittimità lascerebbe senza difesa “gli interessi generali della collettività, a vantaggio dei quali quel controllo era stato preordinato”. N. Piazza, *Il controllo preventivo di legittimità ex art. 100 della Costituzione. Quale riforma?*, *ivi*, 1987, 5-6, 73; G. D’Auria, *La Corte dei conti nel biennio 1987-1988*, in *Giur. cost.*, 1988, 2475, ove l’Autore rileva che la funzione di controllo appare avviata ad una progressiva mutazione, in due direzioni. La prima porta alla compressione del controllo preventivo di legittimità, mediante l’eliminazione del controllo di alcuni fondamentali “atti di Governo” (decreti-legge e decreti legislativi), che “pur dovrebbero rientrare nell’area del controllo preventivo delineata dall’art. 100, c. 2, Cost. La seconda strada è quella lungo la quale si estende e si consolida l’attività di referto al Parlamento (sulle leggi di spesa; sullo stato della finanza locale), in una prospettiva che supera le specifiche attribuzioni di controllo direttamente intestate alla Corte dall’art. 100, c. 2, Cost. Ne discende un deciso rafforzamento del rapporto Corte-Parlamento, cui fa riscontro il progressivo indebolimento del rapporto Corte-Governo”; T. Miele, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti sugli atti del Governo. Considerazioni a margine del conflitto di attribuzioni Corte dei conti-Governo-Parlamento*, in *Nuova rass.*, 1989, 2289; P. Stella Richter, *Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti*, in *Aa.Vv., Parlamento, Governo e controlli nei convegni del Cogest*, Roma, Tip. Rinascimento, 1996, 155 ss. L’analisi recente di tale tipologia di controllo è effettuata in dottrina da S.A. Dorigo, *Il controllo preventivo di legittimità sugli atti. Estensione parametri ed esiti*, in A. Canale et al. (a cura di) *La Corte dei conti: responsabilità, contabilità, controllo: aggiornato alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, Milano, Giuffrè, 2019, 1169 ss.; A. Baldanza,

Come noto, il suddetto controllo dà vita a un sub-procedimento esterno ma strettamente connesso al procedimento amministrativo, a conclusione del quale viene a formarsi il provvedimento controllato (26). L'intervento della Corte in tale ambito, infatti, si verifica nella fase "integrativa dell'efficacia" dell'atto amministrativo, essendo, quest'ultimo, perfetto ma inefficace sino all'accertamento della sua regolarità amministrativo-contabile e successivo visto di legittimità della Corte dei conti.

Tale procedimento, dunque, può avere un duplice esito: "visto di legittimità" o "diniego".

Quest'ultima eventualità non impedisce, tuttavia, la produttività di effetti da parte del provvedimento, potendo, quest'ultimo, essere oggetto di registrazione con riserva (27).

Tale procedura prevede l'intervento del Consiglio dei ministri su sollecitazione del ministro interessato, il quale può richiedere motivata proposta di registrazione dell'atto o di una sua parte, alla Corte dei conti che deve pronunciarsi entro i successivi trenta giorni a Sezioni riunite, acquisendo l'atto rifiutato, in difetto di pronunciamento, piena efficacia. La registrazione, dunque, se concessa, avviene in seguito a un riesame ove possono essere dedotti situazioni di fatto o probatorie di nuova emersione.

Al fine di un maggiore celerità dell'azione amministrativa, dunque, come evidenziato, il legislatore ha introdotto, anche per i procedimenti contabili, non solo in riferimento alla procedura di registrazione con riserva, l'istituto del silenzio-assenso, in base al quale, trascorsi sessanta giorni dalla sottoposizione dell'atto a controllo "senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione di controllo" (28), quest'ultimo diviene esecutivo, salvo ipotesi di questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte stessa.

Proseguendo nell'analisi di tale tipologia di controllo si nota che l'atto è oggetto di obbligatorio diniego di registrazione nelle ipotesi *ex lege* previste dall'art. 25, c. 2, del r.d. n. 1214/1934, stante la loro illegittimità originaria cui consegue, da parte della Corte, l'esercizio di una funzione impeditiva dell'efficacia del provvedimento (29).

In base a quanto brevemente rilevato, possono individuarsi alcune peculiarità del procedimento di controllo preventivo, discendenti dalla particolare posizione riconosciuta alla Corte nello svolgimento di tale funzione.

Tale organo, infatti, riveste una funzione giurisdizionale e non amministrativa, pur dando vita, la registrazione, ad un sub-procedimento amministrativo che si inserisce nella fase integrativa dell'efficacia del provvedimento controllato, il quale entra in una fase di quiescenza sino all'esito positivo del controllo; l'atto è formato ma è sottoposto alla *condicio iuris* sospensiva dell'efficacia del controllo.

L'eventuale "visto" emesso al termine della procedura di controllo, dunque, è elemento estraneo e non costituisce requisito strutturale del provvedimento stesso, assumendo una valenza dichiarativa. *Esso non può sanare eventuali vizi dai quali sia affetto l'atto limitandosi ad accertarne la legittimità* (30). Operando sul piano dell'efficacia, il visto impedirebbe, in sua assenza, qualsiasi forma di esecuzione del provvedimento amministrativo salvo ipotesi eccezionali (31).

L'eventuale atto di diniego alla registrazione dell'atto, qualificabile come "ibrido", invece, non è suscettibile di alcuna forma di impugnazione, operando la Corte come istituto indipendente e neutrale, garante della legalità amministrativa (32).

Da queste brevi considerazioni discendono una serie di conseguenze nei confronti del soggetto destinatario dell'atto sottoposto a controllo e dell'eventuale terzo la cui posizione giuridica sia incisa dalla definitiva efficacia del provvedimento amministrativo. Le posizioni soggettive di questi ultimi sarebbero qualificabili alla stregua di "interessi di mero fatto", non suscettibili di tutela nell'ambito del sub-procedimento di controllo preventivo di legittimità.

Le ragioni di tale conclusione discendono dalla diversità di natura, fini e soggetti coinvolti in tale rapporto.

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*, Milano, Giuffrè, 2022, 1511 ss.

(26) A. Monorchio, L. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2021, 435 ss.

(27) L'art. 25 del r.d. n. 1214/1933 statuisce che ove il consigliere delegato o la sezione di controllo abbia ricusato il visto sugli atti o decreti presentati alla Corte, la relativa deliberazione sarà trasmessa al ministro cui spetta, e, quando questi lo ritenga necessario, sarà presa in esame dal Consiglio dei ministri. Se esso risolve che l'atto o decreto debba aver corso, la Corte è chiamata a deliberare a Sezioni riunite, e qualora non riconosca cessata la causa del rifiuto, ne ordina la registrazione e vi appone il visto con riserva. Il rifiuto di registrazione è assoluto ed annulla il provvedimento quando trattasi: a) di impegno o ordine di pagamento riferentesi a spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo del bilancio o, a giudizio della Corte, imputabile ai residui piuttosto che alla competenza e viceversa, ovvero ad un capitolo diverso da quello indicato nell'atto del ministero che lo ha emesso; b) di decreti per nomine e promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado, disposte oltre i limiti dei rispettivi organici; c) di ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati al pagamento di spese, emessi per un importo eccedente i limiti stabiliti dalle leggi.

(28) Cfr. art. 27, c. 1, l. n. 340/2000.

(29) Cfr. art. 27, c. 1, l. n. 340/2000.

(30) S.A. Dorigo, *op. cit.*, 1165 s.

(31) Sul punto, v. Corte conti, Sez. contr. reg. Siciliana, n. 157/2017: «Solo nei casi eccezionali, suffragate da motivate circostanze, è stato ammesso, al fine di non compromettere la continuità dell'azione amministrativa e di evitare pregiudiziali "vuoti" nell'esercizio di una pubblica funzione, che il provvedimento abbia un principio di esecuzione prima della conclusione del procedimento di controllo ed a condizione che a quella data l'atto riservi ancora uno spazio di efficacia futura».

(32) M. Fratini, *Compendio sistematico di contabilità pubblica*, Roma, Accademia del diritto, 2020, 342 ss.

Il procedimento (33) per la registrazione dell'atto, infatti, instaura una relazione bilaterale esclusivamente tra la sezione di controllo della Corte, che svolge una funzione esterna, “*rigorosamente neutrale e disinteressata* volta a effettuare una *valutazione di conformità degli atti [...] ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico*” (34) e l'amministrazione dalla quale promana l'atto sottoposto a controllo.

Per tale motivo il diniego o il visto di conformità non include la tutela individuale della posizione del soggetto interessato all'emanazione del provvedimento amministrativo o del terzo da esso leso, trattandosi di posizione soggettiva estranea al rapporto giuridico sopra descritto.

La peculiare natura del procedimento esclude, dunque, qualsiasi spazio di tutela ai privati, i quali possono impugnare l'eventuale provvedimento, sottoposto a controllo, in sede amministrativa o giurisdizionale.

Tale conclusione è avvalorata anche dalla stessa struttura del procedimento di controllo, il quale, prevedendo termini perentori per l'esercizio del controllo, l'ammissibilità di mezzi probatori meramente documentali, impedisce la partecipazione del soggetto privato.

Si evidenzia che oltre alle ragioni di natura procedurale, ostano alla giustiziabilità dell'interesse del soggetto privato, nell'ambito del sub-procedimento, anche motivi di carattere sostanziale.

In tale direzione si osserva che il visto o il diniego alla registrazione non determinano alcuna forma di lesione nella sfera giuridica del privato in entrambe le situazioni.

In presenza di un controllo con esito positivo, infatti, il visto va ad integrarsi con il provvedimento definitivamente efficace. In caso di diniego, diversamente, non sorge alcuna possibilità di individuare una lesione della sfera giuridica del privato, non avendo il provvedimento amministrativo acquisito alcuna efficacia. Non sussisterebbero, dunque, le condizioni dell'azione ovvero l'interesse ad agire e la *legitimitas ad causam*.

Differente dal controllo preventivo di legittimità, dal punto di vista temporale e contenutistico, non essendo mirato alla verifica del rispetto da parte dell'amministrazione delle disposizioni di legge, bensì incentrato alla verifica dell'efficienza, efficacia ed economicità (35) dell'azione amministrativa, è il controllo successivo sulla gestione (36).

Quest'ultimo, essendo diretto a valutare il “risultato” raggiunto dall'amministrazione, si traduce in un procedimento volto al confronto tra la situazione effettivamente realizzata e quella oggetto di programmazione “per obiettivi” (37), in attuazione del principio del buon andamento *ex art. 97 Cost.*, il cui fine ultimo può essere individuato nell'accertamento delle modalità d'impiego delle risorse pubbliche.

Per tali ragioni, attenta dottrina ha evidenziato il ruolo precipuo che assume la Corte nello svolgimento di questo tipo di controllo, compito che tale organo rende allo Stato non soltanto come *giudice che previene gli sprechi* ma anche come soggetto posto a presidio degli “*interessi finanziari della collettività, quelli che possono essere custoditi, in quanto processualmente adesperti, solo attraverso strumenti processuali di natura obiettiva*” (38).

(33) Cfr. Corte cost. n. 226/1976.

(34) Cfr. Corte cost. n. 196/2018.

(35) La tematica della misurabilità dell'azione dell'amministrazione pubblica in termini di efficienza, efficacia ed economicità è affrontata da G. Masullo, *Efficienza, qualità della spesa e connessioni con il comportamento fiscale*, in <www.federalismi.it>, 28 ottobre 2022.

(36) La dottrina sulla ricostruzione dell'origine di questa forma di controllo è sterminata. Tra i molti contributi, risalenti nel tempo, v. A. Carosi, *Il controllo sulla gestione tra referto e accertamento*, in Aa.Vv., *Parlamento, Governo e controlli nei convegni del Cogest*, cit., 307 ss.; Id., *I parametri di riferimento del controllo sulla gestione*, in *La Corte dei conti oggi e nella prospettiva di riforma* (Atti del convegno, Roma, 8 giugno 1998), Roma, Corte dei conti, 1999, 61 ss.; F. Petronio, *Riforma dei controlli e principi di legalità*, in *Il controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni: dalla “legge” al “manuale”* (Atti del convegno, Roma, 28 ottobre 1998), Roma, Corte dei conti, 1998, 255 ss.; M. Carabba, *Il controllo sulla gestione: la nuova ausiliarità della Corte dei conti per il Parlamento e per i consigli regionali*, in *I controlli sulle autonomie territoriali nei paesi dell'Unione europea: la prospettiva italiana* (Atti del convegno, Roma, 13 luglio 2000), Roma, Corte dei conti, 2000, 109 ss. Per una rivisitazione recente di tale tipologia di controllo, v. C. Chiappinelli, F. Garri, *Regole generali del controllo sulle gestioni*, in F. Garri (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione. Contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 2012; G. Guida, *Sinergie tra controlli sulla gestione e le altre tipologie di controllo nell'esperienza delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*, in <www.federalismi.it>, 28 ottobre 2022. L'Autore, affrontando la tematica dell'attuale operatività delle sezioni regionali di controllo, rileva che il percorso che ha portato allo sviluppo di questa declinazione “territoriale” del controllo è «abbastanza recente [...] Tale intervento normativo fa, a sua volta, perno sul cambio di prospettiva recato dalle leggi n. 19 e n.20 del 1994, che, in via di estrema approssimazione, avevano operato un sostanziale ridimensionamento dei controlli di legittimità e l'espansione dei controlli collaborativi “di” e “sulla” gestione».

(37) La verifica del buon andamento dell'amministrazione può essere misurata, anche, mediante il controllo sui bilanci delle amministrazioni pubbliche. V. Corte cost. n. 184/2016, in questa *Rivista*, 2016, 5-6, 484, con nota di richiami. Per i giudici costituzionali il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In dottrina, v. A. Massera, *I criteri di economicità, efficienza ed efficacia*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, 41.

(38) A. Carosi, *Il ruolo della Corte dei conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, in questa *Rivista*, 2015, 3-4, 587.

Come noto, tale controllo si contraddistingue per le rilevanti differenze rispetto a quello preventivo di legittimità. Esso, infatti, si estrinseca in un sindacato in cui il prodotto dell'attività di controllo, ovvero il referto agli organi assembleari, opera in funzione propulsiva, essendo finalizzato a generare l'esercizio del potere autocorrettivo dell'amministrazione, "*dovendosi escludere qualsiasi forma di compartecipazione all'esercizio del potere, sia qualsiasi presindacato sui danni erariali*" (39).

La giurisprudenza ha inoltre evidenziato che questa tipologia di controllo non si fonda su parametri di "stretta legalità", configurandosi come "*controllo di carattere empirico, ispirato più che a precisi parametri normativi, a canoni di comune esperienza che trovano la loro razionalizzazione nelle conoscenze tecnico-scientifiche proprie delle varie discipline utilizzabili ai fini della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa*" (40). La natura di tale controllo, dunque, è tale per cui non può ravvisarsi alcuna somiglianza con quello giurisdizionale.

Effettuate queste preliminari considerazioni, si evidenzia che il controllo di gestione successivo (41), introdotto dall'art. 3, c. 4, della l. n. 20/1994 (42), è espressione della particolare ampiezza dei principi di buon andamento ed equilibrio di bilancio *ex artt.* 97, 81 Cost., consentendo la Costituzione l'emersione di nuove forme di controllo (43), attribuibili alla Corte, che vadano a garantire la precipua attuazione di tali principi e rinvercano in questi ultimi saldo ancoraggio.

In generale si osserva che tale controllo è declinabile come controllo esterno, esercitabile *ex post*, ovvero successivamente all'esercizio dell'azione amministrativa, tendenzialmente "libero" relativamente alle modalità del suo svolgimento, rientrando nell'autonomia della Corte dei conti determinarne modi e tempistiche, da condurre "a campione" e non sulla generalità delle amministrazioni pubbliche, a carattere "collaborativo" (44).

In merito a quest'ultima caratteristica si nota che l'attitudine collaborativa del controllo sulla gestione risulta, sia dalla particolare relazione che si viene ad instaurare con gli organi interni (45) di controllo dell'amministrazione,

(39) A. Baldanza, *op. cit.*, 1430.

(40) Cfr. Corte cost. n. 335/1995. Per l'analisi delle modalità con cui viene espletato il controllo sulla gestione successiva, v. anche *Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017. Relazione sull'attività*, in <www.corteconti.it>.

(41) E. Cavasino, *Autonomie e controlli della Corte dei conti nel quadro dei principi costituzionali e dei vincoli sovranazionali in materia economico-finanziaria*, in <www.federalismi.it>, 28 ottobre 2022. L'Autrice, affrontando il tema dell'attualità dei controlli sulle autonomie territoriali instestate alla Corte dei conti, evidenzia la centralità dei controlli di gestione. «Le recenti tendenze della legislazione "anticrisi" di risposta alla pandemia ed alle sue ricadute recessive della crescita economica e, dunque, sulla stabilità finanziaria, mostrano che le risposte normative emergenziali mirano ad incidere sui parametri legislativi del controllo di legittimità-regolarità per attenuarne i vincoli normativi che più direttamente assicurano il buon funzionamento della responsabilità politica ed amministrativa per l'azione di governo delle finanze pubbliche ed a valorizzare i controlli modellati sull'archetipo dell'art. 3 l. n. 20 del 1994. A questo tipo di soluzioni, il legislatore unisce interventi "tamponi" per fronteggiare la crisi della finanza regionale e locale, particolarmente evidente nelle regioni meridionali. In riferimento poi all'avvio del Pnrr ed alla legislazione del 2021, riemerge anche una linea di politica del diritto che mira ad orientare le funzioni di controllo della Corte dei conti sul modello dell'autorità amministrativa consulente dell'amministrazione, valorizzando i controlli di gestione, collaborativi e concomitanti, mantenendo comunque fermo il trend legislativo emerso nel 2020 volto a depotenziare i controlli di legittimità-regolarità».

(42) Cfr. art. 3, c. 4, l. n. 20/1994, in base al quale la Corte dei conti "svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modo e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, anche tenendo conto, ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico".

(43) G. Rivosecchi, *I controlli della Corte dei conti e i complessi equilibri del sistema delle autonomie*, in <www.federalismi.it>, 28 ottobre 2022. L'Autore rileva che "il modello costituzionale dei controlli sulla finanza pubblica delineato dall'art. 100 Cost. si caratterizza per la sua elasticità e duttilità in quanto sostanzialmente "aperto" alle scelte di attuazione del legislatore e quindi suscettibile di interpretazione estensiva in favore sia dei controlli preventivi di legittimità, sia dei controlli successivi sulla gestione del bilancio dello Stato, degli enti sub-statali e degli enti che compongono la finanza pubblica allargata, sia di ulteriori controlli che il legislatore intenda istituire purché dotati di autonomo rilievo costituzionale. In altre parole, le norme costituzionali non configurano un sistema "chiuso" di controlli esterni affidati alla Corte di conti perché – come chiarito alla giurisprudenza costituzionale – non impediscono di introdurre diverse e ulteriori forme di controllo purché dotate di fondamento costituzionale o "agganciate" a interessi costituzionalmente tutelati". In giurisprudenza, v. anche Corte cost. n. 29/1995.

(44) R. Scalia, *La funzione di raccordo della Corte dei conti. La giustiziabilità delle decisioni assunte dalle sezioni regionali nell'area della legittimità-regolarità della gestione finanziario-contabile*, *ivi*, 28 giugno 2017. L'Autore afferma che "si è usciti, finalmente, dall'equivoco che il sistema di controllo indipendente esterno possa essere riguardato come corresponsabilizzante l'organo di controllo con l'amministrazione (in quanto per troppo tempo lo si è pensato, sul piano formale, come inserito nel procedimento amministrativo). Il controllo va pensato (soprattutto dopo il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174) in altri termini, come potenzialità di intervento dall'esterno sul controllato, senza commistioni con la sua attività, non predica bilinguismo in termini di validità, in validità o nullità di atti, tipici della giurisdizione amministrativa, ma in termini di regolarità dell'azione e dei suoi risultati al confronto con certi parametri obiettivi".

(45) G. Fava, *I controlli della Corte dei conti e i complessi equilibri del sistema delle autonomie*, *ivi*, 28 ottobre 2022. L'Autore, effettuando una disamina dei controlli interni, evidenzia che "nell'ente locale vige un articolato sistema di controlli ed il controllo esterno sui controlli interni è una sorta di chiusura a salvaguardia di tale sistema. La verifica del funzionamento dei controlli interni ai fini del

essendo questi ultimi “*l’ufficio più prossimo con cui la Corte dovrebbe collaborare per acquisire informazioni sulla modalità della gestione*” (46), sia dagli esiti del controllo stesso.

Quest’ultimo, infatti è volto a ingenerare nell’amministrazione pubblica processi di autocorrezione, dando piena attuazione alla relazione inviata agli organi assembleari dell’ente sottoposto a verifica, contenenti i rilievi della sezione di controllo.

A tal riguardo si evidenzia che gli enti devono inoltrare alla Corte le misure correttive apportate *ex art. 3, c. 6, l. n. 20/1994*, salvo emanazione di provvedimento motivato esplicativo delle ragioni ostative all’accoglimento dei rilievi mossi dalla Corte.

Questi caratteri, che si aggiungono agli elementi individuati in precedenza, allontanano ulteriormente questo tipo di controllo da quello preventivo di legittimità.

Diversamente dall’atto di visto o diniego del procedimento preventivo, infatti, la relazione della Corte, frutto del controllo sulla gestione, costituisce atto amministrativo impugnabile in sede giurisdizionale dall’amministrazione controllata, non sussistendo contraddittorio ed esprimendo la Corte valutazioni fondate su “canoni metagiuridici”.

A conferma dell’impugnabilità degli atti promananti dalla sezione deputata al controllo successivo sulla gestione, si rammenta che, operando quest’ultimo in funzione collaborativa, essendo volto a stimolare processi di autocorrezione amministrativa, si determina una vera e propria “amministrativizzazione” della stessa funzione di controllo, che *partecipa della stessa essenza dell’attività controllata* (47).

3. Un “nuovo” potere di controllo: il controllo concomitante

Come osservato nel precedente paragrafo, l’introduzione dell’art. 3 della L. n. 20 del 1994 ha determinato una profonda revisione della tipologia di controlli esercitabili dalla Corte dei conti.

A tal riguardo, si mette in evidenza che quest’ultima disposizione ha esteso il perimetro di applicazione del controllo, sia da un punto di vista oggettivo sia soggettivo.

Sotto il primo profilo, la Corte ha visto aggiungersi al controllo puntuale sui singoli atti, bilanci, rendiconti e sull’analisi delle leggi di spesa, quello relativo alla gestione di vaste attività amministrative, al fine di verificarne *l’efficacia e l’efficienza cui si è aggiunta una sorta di metacontrollo, esercitato sulla funzionalità dei controlli interni delle singole amministrazioni* (48).

Questa peculiare articolazione del controllo è dunque espressione di una nuova concezione di amministrazione pubblica, oltre ad essere sintomo di una maggiore attenzione verso il cittadino, la cui sfera giuridica è interessata dall’*agere* amministrativo.

Attenta dottrina, infatti, ha osservato che si è verificata un vero e proprio mutamento del parametro di controllo, dall’atto al rapporto, che ha determinato, dunque, l’attribuzione alla Corte di “nuovi controlli” (49).

In relazione all’ambito soggettivo, la Corte ha visto mutare i soggetti destinatari del suo controllo, non più limitati allo Stato e agli enti pubblici, potendo esercitare la sua funzione, quale organo di controllo dello *Stato-comunità*, anche su regioni ed enti locali, in quanto organo garante “*dell’equilibrio economico-finanziario dell’intero settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità*” (50).

In tale contesto, il legislatore ha introdotto il controllo, poi definito concomitante (51), all’art. 11 della l. n. 15/2009 (c.d. legge Brunetta) (52).

rispetto delle regole contabili e dell’equilibrio di bilancio dell’ente locale è assegnata alla sezione regionale della Corte dei conti nell’ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni”.

(46) Cfr. Corte conti, Sezione autonomie, n. 4/2013, in questa *Rivista*, 2013, 3-4, 104.

(47) Per la manualistica classica, v. M. Fratini, *op. cit.*, 353.

(48) Per una delle prime ricostruzioni di questo tipo di controllo, v. G. D’Auria, *La “nuova” Corte dei conti*, in <www.astrid-online.it>, 12 marzo 2009.

(49) Sul tema, v. T. Tessaro, S. Siragusa, G. Pizziconi, *L’attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

(50) Cfr. Corte cost. n. 29/1995, cit.

(51) Cfr. Corte conti, Sez. riun. contr., n. 29/2009. Le Sezioni riunite hanno affermato che «il secondo tratto di differenziazione risiede nel carattere marcatamente concomitante, riconducibile al controllo su gestioni “in corso di svolgimento”, e cioè su gestioni non ancora concluse, in ordine alle quali sono possibili interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l’interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli».

(52) Cfr. art. 11, c. 2, l. n. 15/2009, rubricata “*Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti*”, il quale prevede che “la Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, 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, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine

Tale forma di controllo è il frutto di un potenziamento dei controlli attuato mediante l'introduzione di una fattispecie che si pone a metà strada tra il controllo *ex ante* e quello *ex post*, essendo volta ad “avvicinare la fase del controllo a quella della reazione dell'amministrazione” (53).

A tale conclusione la dottrina è giunta mediante l'analisi sistematica della disposizione sopracitata, dalla quale traspare come la Corte dei conti effettui controlli su “gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento”.

Volendo esaminare gli aspetti peculiari della disposizione, si nota che essa individua due possibili fenomeni patologici che possono emergere tramite l'espletamento del controllo “*in itinere*”.

Si tratta delle “*gravi irregolarità gestionali*” ovvero “*gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione*” stabiliti da norme o da direttive del Governo. In tale eventualità la Corte rileva, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e le comunica al ministro competente, che può anche disporre, con decreto, la *sospensione dell'impegno di somme stanziato sui pertinenti capitoli di spesa*.

In presenza di “*rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi*”, sussiste sempre la comunicazione della Corte al ministro competente. Inoltre, entro sessanta giorni, l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, *a meno che il Ministro non sospenda il termine ovvero comunichi sia al Parlamento sia alla Presidenza della Corte dei conti le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati* (54).

Spostandoci dall'esame delle violazioni contestabili all'amministrazione controllata al piano dell'indagine relativa alla natura di tale tipologia di controllo, si evidenzia che la dottrina maggioritaria provvede a inquadrare il controllo concomitante all'interno del controllo sulla gestione successiva *ex art. 3, c. 4, l. n. 20/1994*. Quest'ultimo «*rappresentava già una forma di controllo concomitante, dal momento che lo stesso 4° comma stabilisce che il controllo sulla gestione dei bilanci possa avvenire “anche in corso di esercizio”*» (55). Per tale ragione, si è osservato, infatti, che tale controllo non possa essere qualificato come “*nuova categoria normativa*”, bensì come “*specifico coesistente qualificazione funzionale del controllo. Quindi non nuova categoria di controllo bensì valorizzazione di elementi già propri del paradigma generale costituito dal controllo di gestione*” (56).

Tesi parzialmente diversa, in relazione al monitoraggio e controllo del Pnrr, sembrerebbe essere stata riconosciuta da quella dottrina che evidenzia come i due tipi di controllo, “concomitante” e “sulla gestione”, “*si pongano, dunque, lungo un continuum temporale, ovvero, si esplicano, il primo, in corso di gestione e, il secondo, ex post alla gestione da parte delle singole amministrazioni, pur se ancora in itinere rispetto all'intero processo di monitoraggio e controllo del Pnrr*” (57).

In tale direzione sembrerebbero essersi espresse, anche, le stesse Sezioni riunite della Corte, le quali non hanno mancato di rilevare il profilo comunque innovativo di tale controllo che, seppur si inserisce “*nel solco tracciato dalle disposizioni generali sul controllo, ne sviluppa però in modo fortemente innovativo alcuni aspetti, in guisa da profilarsi non già come semplici precisazioni od indicazioni di carattere ma, per diversi aspetti, come innovazioni di carattere sostanziale*” (58).

Tra queste innovazioni è individuabile quella che è identificata come la più grande differenza con l'archetipo del controllo di gestione successiva, ovvero la modalità di svolgimento del controllo “*in itinere*”, che viene condotto, infatti, non su gestioni “*già concluse*”, in modo da ingenerare nell'amministrazione processi autocorrettivi.

A tal riguardo, si osserva che fine precipuo, perseguito con questo controllo, viene individuato nella capacità di “*sondare sia le cause delle deviazioni da obiettivi e procedure, ma anche dai tempi di attuazione stabiliti dalle norme,*

economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziato sui pertinenti capitoli di spesa. 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”.

(53) A. Peta, *I controlli della Corte dei conti: il c.d. controllo concomitante*, in A. Giordano (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2021, 560.

(54) La ricostruzione della normativa originaria del controllo concomitante è effettuata da E. Minnei, *Il controllo concomitante della Corte dei conti per l'accelerazione degli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2021, 1100. V. anche C. Chiappinelli, *Le innovazioni della legge “Brunetta” al sistema dei controlli nel quadro delle altre recenti riforme*, in *Ragiusan*, 2011, 327-328, 90.

(55) B. Montini, *Il ruolo collaborativo della Corte dei conti nell'attuazione del Pnrr e la riscoperta del controllo c.d. concomitante*, in *Comuni d'Italia*, 2022, 6-7-8, 68.

(56) Sulla funzione del controllo concomitante, v. C. Chiappinelli, *Controllo concomitante ed efficienza dell'amministrazione tra disciplina normativa e attuazione*, in *Riv. amm.*, 2021, 5.

(57) E. Tati, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità*, in <www.federalismi.it>, 14 dicembre 2022.

(58) Così Corte conti, Sez. riun. contr., n. 29/2009, cit.

siano esse nazionali o comunitarie, dalla direttive del Governo, dal ritardo nella realizzazione di piani e programmi nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento dei fondi" (59).

Ulteriore elemento di differenziazione è costituito dall'ambito soggettivo di applicazione del controllo concomitante, essendo quest'ultimo circoscritto alle gestioni statali, regionali e degli enti locali ex art. 11, cc. 2 e 3, l. n. 15/2009, non essendo attuabile nei confronti di enti pubblici non territoriali o università (60).

Nonostante le peculiarità evidenziate rendessero il controllo concomitante, introdotto dalla legge Brunetta, un utile strumento di contrasto alle inefficienze amministrative, l'intento perseguito dal legislatore di "monitorare" e fornire elementi di autocorrezione alle amministrazioni durante la fase di programmazione e attuazione dei piani, non ha trovato compiuta attuazione.

Tuttavia, la diffusione del virus Covid-19 e la conseguente pandemia che ha investito l'intero Globo, hanno spinto i Paesi europei a varare un piano (61) straordinario di aiuti economici, al fine di far fronte alle molteplici difficoltà socio-economiche prodottesi.

In tale situazione l'adozione di un Pnrr è stata vista come l'opportunità di riconsiderare le istituzioni di controllo "quale riflesso del processo di attuazione del Recovery plan e degli istituti previsti dal diritto dell'Unione europea al fine di uscire dalla crisi pandemica e favorire il rilancio dell'economia e lo sviluppo economico" (62).

Al fine di dare seguito a tali propositi, il legislatore ha introdotto l'art. 22 del d.l. n. 76/2020, rubricato "Controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale" (63), con il fine di sostenere la ripresa economica, successivamente alla pandemia da Covid-19 (64).

La ratio della norma consiste, infatti, proprio nella dichiarata finalità di accelerazione delle misure attuative che deve connotare la funzione di controllo, tracciando i contorni di una funzione che, per tale sua caratteristica, diviene, nel contesto dei piani, programmi e progetti oggetto degli interventi, un fattore propulsivo dell'attuazione degli stessi, tale da innescare anche processi di autocorrezione da parte dei soggetti attuatori.

La norma richiama espressamente l'art. 11 della l. n. 15/2009, determinando, dunque, una piena sovrapposibilità della disciplina contenente la previsione originaria del potere concomitante, incluse le procedure di responsabilizzazione del ministro, non espressamente richiamate nell'art. 22.

Se si effettua un'attenta analisi dell'articolato, si nota che esso provvede a "rafforzare" il controllo concomitante, ampliandone i confini sia dal punto di vista oggettivo, sia per quanto concerne la responsabilità amministrativa.

(59) T. Tessaro, S. Siragusa, G. Pizziconi, *op. cit.*, 406.

(60) A. Peta, *op. cit.*

(61) Cfr. regolamento Ue 2021/241, disciplinante il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, in G.U.U.E., serie L, n. 57 del 18 febbraio 2021. Al par. 6 sono contenute le motivazioni principali dell'adozione di questa misura straordinaria. "L'insorgere della pandemia di Covid-19 all'inizio del 2020 ha cambiato le prospettive economiche, sociali e di bilancio nell'Unione e nel mondo, richiedendo una reazione urgente e coordinata sia a livello di Unione che a livello nazionale per far fronte alle enormi conseguenze economiche e sociali nonché agli effetti asimmetrici per gli Stati membri. La crisi Covid-19, così come la precedente crisi economica e finanziaria del 2009, hanno dimostrato che lo sviluppo di economie solide, sostenibili e resilienti nonché di sistemi finanziari e di welfare basati su robuste strutture economiche e sociali aiuta gli Stati membri a reagire con maggiore efficacia e in modo equo e inclusivo agli shock e a registrare una più rapida ripresa. La mancanza di resilienza può anche comportare effetti di ricaduta negativi dovuti agli shock tra Stati membri o nell'Unione nel suo insieme, ponendo in tal modo sfide per la convergenza e la coesione nell'Unione. Riduzioni della spesa in settori come l'istruzione, la cultura e i settori creativi e nella sanità può rivelarsi controproducente ai fini di una rapida ripresa. Le conseguenze a medio e lungo termine della crisi Covid-19 dipenderanno essenzialmente dalla rapidità con cui le economie e le società degli Stati membri si riprenderanno da tale crisi, rapidità che dipende a sua volta dal margine di bilancio di cui dispongono gli Stati membri per adottare misure volte a mitigare l'impatto a livello sociale ed economico della crisi e dalla resilienza delle loro economie e strutture sociali. Riforme e investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita che affrontino le carenze strutturali delle economie degli Stati membri, e che rafforzano la resilienza degli Stati membri, ne aumentino la produttività e conducano a una loro maggiore competitività, saranno pertanto essenziali per riportare tali economie sul giusto corso e ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell'Unione". La Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, riguardo il Pnrr italiano, in data 22 giugno del 2021. In data 13 luglio 2021 il Piano è stato approvato con decisione di esecuzione del Consiglio. Per un'analisi delle ricadute del Pnrr in chiave centrale e periferica, v. F. Petronio, *L'attuazione del Pnrr in ambito territoriale e i relativi controlli*, in *Finanza e tributi locali*, 2021, 12, 26.

(62) G. Rivosecchi, *La Corte dei conti al tempo del Recovery Plan: quale ruolo tra responsabilità amministrativo-contabile, semplificazioni e investimenti*, in <www.federalismi.it>, 11 agosto 2021.

(63) Cfr. art. 22 d.l. n. 76/2020 "1. La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'articolo 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. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. 2. Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa, provvede all'individuazione degli uffici competenti e adotta le misure organizzative necessarie per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito della vigente dotazione organica del personale amministrativo e della magistratura contabile".

(64) In dottrina, in merito all'importanza del controllo concomitante in relazione agli investimenti post pandemia, v. A. Police, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, in questa *Rivista*, 2021, 5, 1.

In relazione al primo profilo, si evidenzia che la portata della norma è piuttosto ampia, applicandosi ai *principali piani, programmi e progetti*. In tal senso in dottrina si è evidenziato che il legislatore ha voluto estendere il controllo a tutti i fenomeni rilevanti per l'economia nazionale, compresi gli investimenti finanziati dal Pnrr (65).

In merito al profilo della responsabilità amministrativa, la disposizione, per quanto concerne le ipotesi di “gravi irregolarità gestionali” o “ingiustificati ritardi”, prevede la contestazione dell'art. 21, c. 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norma che statuisce la responsabilità per i *manager* pubblici. Non sembrerebbe trovare spazio, invece, alcuna forma di responsabilità per il decisore politico, elemento che, per certa dottrina (66), si pone in termini dissonanti con la finalità generale del controllo concomitante.

Aspetto rilevante, costituente una novità importante introdotta dall'art. 22, è costituito dalle due differenti modalità di esercizio del controllo concomitante.

L'attività di controllo, infatti, può essere esercitata anche a richiesta del Governo, costituente ipotesi non prevista dalla legge Brunetta, o delle competenti commissioni parlamentari, affiancando la disposizione ad un potere di iniziativa “d'ufficio” e in autonomia, uno ad iniziativa “a richiesta di parte”.

Allo stesso articolo 22 del d.l. n. 76/2020 si deve, altresì, il concreto impulso alla creazione, nell'ambito della Corte dei conti, del nuovo Ufficio di controllo, confermandone con ciò il carattere innovativo e differenziale rispetto alle precedenti forme di controllo già in essere e rimettendo, al secondo comma, detta istituzione alla potestà regolamentare del Consiglio di presidenza (67).

4. Il Collegio del controllo concomitante.

Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, come evidenziato nel precedente paragrafo, ha provveduto a dare concreta attuazione al disposto normativo dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020, istituendo il Collegio del controllo concomitante (68), dando così un forte impulso allo sviluppo del controllo originariamente introdotto dall'art. 11, c. 2, della l. n. 15/2009.

Lo scopo è quello di porre anche la Corte al servizio dell'obiettivo strategico di un'immediata ed efficace ripresa dell'economia nazionale, “*grazie a tempestive attività di controllo delle (principali) misure volte, nell'immediato, a fronteggiare la grave crisi economica legata alla (rammentata) emergenza sanitaria, per estendersi, a regime, agli interventi destinati a colmare i ritardi e i divari accumulati in diversi importanti settori dal nostro Paese negli ultimi decenni*” (infrastrutture, ricerca, digitale, ambiente, reti, ecc.) (69).

(65) V. E. Minnei, *op. cit.* L'Autore afferma che “pur in assenza di brillanti prospettive di applicazione, visto quel che si è qui osservato, il controllo concomitante richiamato dall'art. 22 del d.l. n. 76/2020 ai commentatori è subito apparso utilizzabile anche nella fase attuativa del Pnrr, atto riconducibile ai «“principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale” a cui la medesima norma fa riferimento, e che certamente richiede un costante monitoraggio sulla realizzazione delle linee di intervento dei programmi e sul tempestivo e corretto impiego delle risorse».

(66) Sul punto, v. B. Montini, *op. cit.* L'Autrice osserva, infatti, che «aspetti di criticità pare mostrare la scelta del legislatore operata con l'art. 22, laddove “stimola” una sanzione per i soli organi gestionali (la dirigenza) a fronte di omissioni, senza preoccuparsi del fatto che tali ritardi o le omissioni potrebbero, in realtà, essere ascrivibili agli organi politici, cui compete l'adozione degli atti fondamentali di programmazione per la realizzazione delle opere pubbliche e, conseguentemente, anche per gli interventi del Pnrr rappresentati, in gran parte, proprio da tali opere»; G. Colombini, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in <www.federalismi.it>, 24 marzo 2021. L'Autrice effettua alcuni rilievi critici in merito alla formulazione della norma “di rilancio” del controllo concomitante, affermando che “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 semplificazioni, 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 relativa al raggiungimento o meno degli obiettivi e che, semmai, può coinvolgere la Corte dei conti nell'ambito del controllo sul funzionamento dei controlli interni”.

(67) Il Consiglio di presidenza vi ha dato concretamente seguito con la recente delibera n. 272 del 10 novembre 2021, istitutiva, per l'appunto, del Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

(68) Per le prime considerazioni su tale organo in dottrina, v. G. Gioia, *op. cit.*; J. Sportoletti, *Considerazioni sull'istituto dell'in house providing, alla luce dell'art. 10 d.l. n. 77/2021*, in <www.federalismi.it>, 30 novembre 2022.

(69) Cfr. Corte conti, Collegio controllo concomitante, 22 febbraio 2022, n. 1, con la quale è stato approvato il “Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2022”. La delibera statuisce altresì che è essenziale “un controllo tempestivo ed un'azione propulsiva finalizzata al corretto impiego delle risorse disponibili, in parte provenienti anche dall'Unione europea e rimesse alla gestione pubblica, al fine di intercettare e, ove possibile, prevenire, attraverso un dialogo aperto con le stesse amministrazioni, gravi irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo”.

A tal riguardo, infatti, si evidenzia che il Collegio del controllo concomitante “*concorre all’espletamento dei controlli sull’attuazione del Pnrr nel perimetro della programmazione generale di cui all’art. 5 del regolamento per l’organizzazione delle funzioni controllo della Corte dei conti*” (70).

Tale funzione è stata rilevata da attenta dottrina, la quale ha sottolineato la particolare pregnanza del ruolo svolto dal Collegio, evidenziandone il suo carattere “concomitante”. «*Nella possibilità di attivare i correttivi “in corso d’opera” è da rinvenirsi la portata più innovativa della previsione, in funzione marcatamente “acceleratoria” e “propulsiva”, senza allo stesso tempo venire meno alla necessaria funzione del controllo*» (71).

Importanza centrale assume, dunque, quale atto fonte originaria del Collegio, la delibera n. 272 del 2021 del Consiglio di presidenza, della quale non può non effettuarsi un’analisi degli aspetti principali e delle eventuali questioni che essa pone.

Volendo individuare i principali attori del controllo, si osserva che quest’ultimo viene esercitato sia dal Collegio, sia delle sezioni regionali.

Per tale ragione la delibera ha previsto, nell’esercizio della potestà regolamentare autonoma della Corte dei conti (72), l’istituzione del Collegio presso la Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato, attribuendogli il controllo, *ex lege* previsto, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale (73), da esercitare “in autonomia” e nel rispetto, come osservato, della programmazione generale dei controlli definito dalle Sezioni Riunite ai sensi dell’art. 5 del *Regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo*, approvato con delibera n. 14 del 2000.

La partecipazione delle Sezioni regionali al controllo, invece, è contemplata al comma secondo dell’art. 1, in presenza di piani programmi e progetti rimessi all’attuazione di Regioni e Province, o altri enti operanti esclusivamente in ambito regionale.

Sussistendo, come visto, vari soggetti che possono esercitare il controllo concomitante a livello centrale e periferico, si pone un problema di coordinamento dell’attività di controllo, in maniera da assicurare massima efficacia ed effettività al controllo stesso, dovendosi, la collaborazione tra i vari organi, considerarsi fisiologica, in un sistema connotato da competenze distribuite su più livelli.

A tal riguardo, proseguendo nell’esame di tale delibera, si nota che le regole procedurali relative al riparto di competenze tra il Collegio e le Sezioni regionali, sono racchiuse nell’art. 2, in base al quale il Collegio, “*definendo le modalità della collaborazione operativa, le procedure, i criteri metodologici e linee comuni*”, delibera, al pari delle sezioni regionali, il programma di controllo entro il 30 novembre di ogni anno, statuendo i programmi da svolgere in via esclusiva e quelli da effettuare con altre sezioni. In questo caso il Collegio viene integrato dai presidenti delle sezioni interessate.

In base a quanto analizzato sembrerebbero sussistere, dunque, due diverse forme di competenza.

Si tratta della competenza esclusiva sia delle sezioni regionali, in relazione all’attuazione di piani programmi e progetti che abbiano ricadute nel territorio regionale di riferimento, sia esclusiva del Collegio, quando l’intera fase attuativa dell’intervento è demandata alle amministrazioni centrali o ad enti pubblici non territoriali.

Diversamente, ricorre una forma di “intersezione” del controllo, laddove ci si trovi innanzi ad un piano, programma o progetto oggetto di “attuazione complessa”, ovvero che si declini, nelle sue varie fasi, tanto a livello centrale, quanto

(70) Cfr. Corte conti, Cons. presidenza, n. 272/2021, art. 2, c. 5.

(71) E. Tati, *op. cit.* L’Autrice afferma, inoltre, che “in questo senso, l’attività della Corte dei conti gioca, nei confronti dei cittadini, un fondamentale ruolo per la trasparenza sullo stato di attuazione di misure ad altissimo impatto socio-economico e assurge al ruolo di fonte di informazioni per gli operatori del settore. Non da ultimo, tale controllo, come anche la pubblicazione del programma dei lavori annuale da parte dello stesso Collegio del controllo concomitante, svolge anche una funzione di deterrenza e si tramuta in un’occasione di apprendimento per le altre amministrazioni titolari di interventi”.

(72) Cfr. Corte conti, Cons. presidenza, n. 14/2000, “Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”. In relazione all’esercizio dell’autonomia regolamentare si evidenzia che la Corte dei conti, *ex art. 4, c. 1, l. n. 20/1994*, delibera con regolamento le norme concernenti l’organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese. In attuazione di questa disposizione è intervenuto l’art. 3, c. 2, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, il quale dispone che, al fine anche di adeguare l’organizzazione delle strutture di controllo della Corte dei conti al sistema dei controlli interni disciplinato dalle disposizioni del presente decreto, il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni e degli organi di supporto sono determinati dalla Corte stessa, anche in deroga a previgenti disposizioni di legge, fermo restando, per le assunzioni di personale, quanto previsto dall’art. 39, c. 1, della l. 27 dicembre 1997, n. 449, nell’esercizio dei poteri di autonomia finanziaria, organizzativa e contabile ad essa conferiti dall’art. 4 della l. n. 20/1994. L’art. 10 della delib. n. 14/2000 istituisce la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali. Ad una prima analisi delle norme sopracitate e del regolamento oggetto di indagine, sembrerebbe che l’istituzione della Sezione sia stata rimessa all’autonomia delle Sezioni riunite, non sussistendo una fonte legislativa che ne preveda la precipua statuizione. In tale direzione, infatti, si osserva che il regolamento n.1 del 1997, pubblicato sulla G.U. n. 145 del 1997, statuisce, all’interno dei “visti” richiamati: “ritenuto che, in mancanza di una disciplina legislativa, occorre procedere all’istituzione di una sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali per lo svolgimento dei compiti previsti dall’art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994”. Nel silenzio del legislatore, dunque, opera “in soccorso”, l’esercizio della potestà regolamentare della Corte *ex artt. 4 ss. l. n. 20/1994*.

(73) Cfr. Corte conti, Cons. presidenza, n. 272/2021, art. 1.

a livello territoriale. In tale circostanza emerge la necessità di prevedere opportune forme di coordinamento, in maniera da assicurare massima efficacia ed effettività al controllo concomitante.

Si tratta, invero, dell'ipotesi più frequente, soprattutto in tema di progetti Pnrr, i quali, in genere, presentano appunto fasi di competenza ministeriale o comunque centrale (emanazione di bandi o avvisi, verifica dei progetti; vigilanza sull'attuazione; esercizio di poteri sostitutivi specifici) ed un segmento esecutivo della sua attuazione in ambito regionale.

Altro profilo d'interesse è costituito dagli esiti (74) del procedimento di controllo.

Su tale tematica la delibera richiama sia le *gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi*, sia le altre circostanze statuite dall'art. 11, c. 2, della l. 4 marzo 2009, n. 15. In presenza di tali situazioni, si instaura, come visto nel precedente paragrafo, il contraddittorio con l'amministrazione.

Analizzando le possibili violazioni in cui può incorrere l'amministrazione, si nota che laddove ricorrano *gravi irregolarità gestionali*, ovvero *rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi*, il Collegio è tenuto a segnalare, quanto risultante dall'istruttoria, all'amministrazione competente, per l'applicazione della responsabilità dirigenziale, ex art. 21, c. 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. In tali ipotesi, qualora le irregolarità gestionali abbiano determinato anche una lesione degli interessi finanziari nazionali o eurounitari, è fatto obbligo al Collegio di effettuare idonea segnalazione alla Procura generale.

Sussiste, inoltre, un generale potere di emanare "*warning*" (75), ovvero accomandazioni, nelle ipotesi di minore gravità dei ritardi o delle irregolarità gestionali emerse nel corso dell'attività istruttoria. Si tratta di una forma di avvisi che ben si coniuga con la funzione collaborativa e propulsiva del Collegio, idonea a stimolare i processi di autocorrezione dell'amministrazione, diversamente dalle ipotesi di "blocco della spesa" e della responsabilità dirigenziale, ricorrenti nelle ipotesi di "gravi violazioni" gestionali.

Non viene attribuito dalla legge al Collegio, invece, alcun potere consultivo, essendo quest'ultima prerogativa riconosciuta in casi tipici (76).

Delineate le principali questioni poste dalla delibera del Consiglio di presidenza, si rileva che il Collegio del controllo concomitante, successivamente alla sua costituzione, ha approvato la delibera n. 1 del 22 febbraio 2022, con la quale è stato approvato il "*Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2022*". Gli interventi ivi previsti, oggetto di programmazione, sono stati selezionati dal Collegio mediante il ricorso a criteri "generali" della rilevanza economica, rilevanza sociale e ritardi del sistema Paese.

(74) Nella delib. n. 1/2022 il Collegio ha delineato i possibili esiti delle istruttorie condotte dai magistrati istruttori sulla programmazione oggetto di delibera. "Quanto agli esiti del controllo concomitante di competenza del Collegio, essi sono: a) nei casi previsti dall'art. 11, co. 2, legge n. 15 2009 (gravi irregolarità gestionali, gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione), comunicazione, per il tramite del Presidente della Corte, al Ministro, il quale può disporre la sospensione dell'impiego delle somme, in quanto espressamente richiamata dall'art. 22 del d.l. 76/2020; inoltre, in caso di rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi: comunicazione al Ministro, il quale rimuove gli impedimenti o adotta gli atti previsti dalla norma; b) nei casi previsti dall'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 (gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi), comunicazione all'amministrazione ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 21, co. 1, del d. l.vo n. 165/2001; c) in ipotesi di danno erariale certo ed attuale, segnalazioni alla Procura generale ai fini del successivo inoltramento alle Procure regionali competenti (delibera CdP272/2021); d) oltre agli esiti normativamente previsti, il Collegio potrà indirizzare specifiche raccomandazioni e avvisi (*warning*), nelle ipotesi di minore gravità dei ritardi o delle irregolarità gestionali rilevate".

(75) Cfr. Corte conti, Collegio controllo concomitante, n. 18/2022, in questo fascicolo, 104, con la quale il Collegio ha rivolto al Dipartimento per la trasformazione digitale le seguenti raccomandazioni: «rafforzare i controlli sulla realizzazione del sub investimento "Piano Italia a 1 giga" – in particolare su Infratel Italia s.p.a. – al fine di intercettare tempestivamente eventuali scostamenti dal cronoprogramma e, conseguentemente, adottare i necessari interventi correttivi; monitorare l'impatto dell'aumento dei prezzi delle materie prime e quello della scarsità di manodopera specialistica sull'esecuzione delle attività progettuali, al fine di prevenire eventuali criticità o ritardi, ponendo in essere tempestivamente le opportune iniziative (in particolare, a livello sia contrattuale sia di attività formative), anche in coordinamento con altri enti competenti, nazionali o territoriali; presidiare l'avvio e la piena funzionalità del sistema informativo, quale strumento indefettibile per assicurare un tempestivo governo delle fasi operative/esecutive del sub investimento; garantire una tempestiva, efficiente ed efficace destinazione delle risorse finanziarie che residuano, in esito ai provvedimenti di aggiudicazione e al netto dell'importo massimo riconosciuto a Infratel Italia s.p.a., pari a 344.213.004 euro. A tal fine, nell'ambito degli interventi consentiti dalla Strategia europea, andrà valutata la possibilità di utilizzare tali risorse anche per il finanziamento di ulteriori misure a sostegno della domanda o a supporto di altri progetti relativi alla banda ultralarga, ferma restando ogni necessaria e preventiva interlocuzione con le competenti Autorità nazionali ed europee. Inoltre, *pro futuro*, si renderà indispensabile una scrupolosa analisi dei fabbisogni, una mappatura del contesto, un'accurata analisi delle condizioni di gara e un'attenta programmazione delle risorse, affinché il cospicuo *plafond* disponibile sia integralmente utilizzato; effettuare le verifiche sul rispetto delle condizionalità previste nel Pnrr, nella fase di esecuzione delle attività progettuali».

(76) Cfr. Corte conti, Collegio controllo concomitante, n. 22/2022, in base alla quale «Il Collegio del controllo concomitante non ha poteri consultivi. La funzione consultiva della Corte dei conti nei confronti delle amministrazioni è, infatti, prevista in casi tipici: fra questi, è possibile ricordare la previsione dell'art. 13 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (secondo cui la Corte dei conti "dà parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge"), l'intervento in sede consultiva in relazione alle iniziative legislative aventi ad oggetto il conferimento di nuove attribuzioni alla Corte dei conti, la soppressione o modificazione di quelle esistenti o che riguardano, 7 comunque, l'ordinamento interno e le sue funzioni (art. 1 r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 273) nonché le richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che possono essere presentate alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dagli enti territoriali, ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131».

Dall'analisi di quello che risulta essere il suo primo atto, emerge una generale ricognizione delle funzioni, modalità operative e scopi del Collegio, individuandosi la *ratio* dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020, “*nella dichiarata finalità di accelerazione delle misure attuative che deve connotare la funzione di controllo, tracciando i contorni di una funzione che, per tale sua caratteristica, diviene, nel contesto dei piani, programmi e progetti oggetto degli interventi, un fattore propulsivo dell’attuazione degli stessi, tale da innescare anche processi di autocorrezione da parte dei soggetti attuatori*” (77).

Da tale atto traspare che il controllo rimesso al Collegio preveda momenti di verifica puntuale dei cronoprogrammi e del raggiungimento degli obiettivi intermedi, in grado di far emergere, già in corso di svolgimento della gestione di ogni singolo intervento sottoposto a verifica, eventuali gravi irregolarità ovvero rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'esecuzione, capaci di ridurre o vanificare l'efficacia delle misure assunte e, per l'effetto, pregiudicare la “riparanza” del Paese.

In concreto, l'obiettivo è cercare di anticipare e precorrere le varie scadenze intermedie (*milestones*) e le devianze gestionali dei progetti (in prospettiva, anche attraverso l'individuazione di indici di anomalia e di rischio), innescando per tempo eventuali percorsi di autocorrezione da parte delle amministrazioni e ponendosi in tal modo in quella logica, anche predittiva, voluta dal legislatore

Tale obiettivo deve essere perseguito dal Collegio mediante la predisposizione di un'attività istruttoria che si contraddistingua per essere “vicina” all'esercizio dell'azione amministrativa, in modo da favorire, mediante la gestione di informazioni e dati, anche sensibili, l'effetto acceleratorio e propulsivo del controllo, in attuazione del principio del “non aggravamento istruttorio”.

Le richieste istruttorie, dunque, non dovrebbero avere ad oggetto la richiesta di dati e documenti facilmente reperibili su sistemi alternativi, in possesso della stessa Corte dei conti o messi a disposizione dalle amministrazioni. Si pensi al Sistema di monitoraggio opere pubbliche della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (Bdap-Mop), al sistema dei pagamenti delle amministrazioni (Siope, in collaborazione con Bankitalia), ai sistemi di monitoraggio integrati in Bdap o allo strumento informativo del Regis. Quest'ultimo costituisce lo strumento unico attraverso cui “*le Amministrazioni centrali e territoriali interessate devono adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal Pnrr. Il sistema è composto da tre sezioni: Misure (riforme e investimenti del Pnrr), Milestone e Target, e Progetti. Le Amministrazioni centrali titolari delle misure sono tenute a validare i dati di monitoraggio almeno con cadenza mensile trasmettendoli al Servizio centrale per il Pnrr per il tramite di ReGiS*” (78).

Delineata l'attività istruttoria e i suoi possibili esiti, si fa presente che l'intero procedimento riveste, dunque, un ruolo importante nell'economia dell'attività di controllo e presuppone un chiaro ambito oggettivo che ne delimiti gli spazi operativi.

Per tale ragione, in conclusione, si effettuano una serie di considerazioni, di natura interpretativa, relative al perimetro oggettivo del controllo del Collegio.

In tale direzione, si evidenzia che la delibera n. 1/2022 rileva la difficile interpretazione del disposto normativo relativo a *piani, programmi e progetti* relativi agli “*interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale*”, non ravvisandosene una definizione normativa unitaria.

Sulla base di questi presupposti il Collegio, dunque, ha inteso tale inciso come *insieme delle iniziative volte a sostenere “attori” e “settori” dell'economia nazionale mediante specifici interventi normativi di finanziamento, a fondo perduto o prestati che siano*. In base a tale interpretazione sembrerebbero rientrarvi le misure “anticrisi” assunte dal legislatore negli ultimi tempi, quali i decreti-legge c.d. “sostegno”, “ristori” (79), nonché il Pnrr, costituente il principale “piano” di sostegno e rilancio. Per “attori” dell'economia nazionale, si intenderebbero, invece, *famiglie, imprese e Stato*, mentre riguardo ai “settori” occorre riferirsi agli ambiti individuati di volta in volta dal legislatore stesso.

Da notare che la particolare ampiezza del dettato legislativo, in relazione alle considerazioni sopra riportate, è stata espressa anche dal presidente del Collegio.

Il presidente ha evidenziato 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*» (80).

(77) Cfr. Corte conti, Collegio controllo concomitante, n. 1/2022, cit.

(78) Cfr. <www.italiadomani.gov.it>.

(79) Si pensi ai vari decreti ristori emanati: d.l. n. 137/2020; d.l. n. 149/2020; d.l. n. 154/2020; d.l. n. 157/2020.

(80) Dichiarazione resa al convegno “La Corte dei conti al servizio del Paese. Per una ripresa economica equa ed efficiente”, svoltosi all'Università Luiss Guido Carli il 31 marzo 2022.

5. Conclusioni

Nel presente contributo si è evidenziato il mutamento del sistema dei controlli, dall'atto al rapporto, che ha interessato la Corte dei conti.

In tale direzione, accanto al sorgere di una nuova concezione di pubblica amministrazione, si è registrato un cambio di passo della Corte, che oggi svolge un ruolo determinante, sia come Istituto posto a garanzia del corretto operare dell'amministrazione, sia come soggetto che svolge un ruolo per la comunità.

In tale mutato contesto si è cercato di evidenziare il fondamentale ruolo che assume il Collegio del controllo concomitante che, pur operando all'interno del controllo di gestione successiva, svolge un controllo "*in itinere*", accentuando la funzione collaborativa e compulsiva del processo di autocorrezione che interessa la macchina amministrativa.

Questa particolare funzione è oggi essenziale per il monitoraggio dell'attuazione del Pnrr, dovendo la Corte esercitare un controllo che favorisca la corretta attuazione del *Recovery Plan*, determinante per la ripartenza del Paese.

Per tale ragione la possibilità, da parte del Collegio, di emanare *warning*, in presenza di situazioni non connotate da rilevante criticità, con il ricorso alla responsabilità dirigenziale quale *extrema ratio*, deve essere salutata con favore in quanto garantisce una maggiore e repentina risposta dell'amministrazione.

Il controllo concomitante, dunque, costituisce esempio tangibile dei "nuovi controlli" che stanno conducendo la Corte in una nuova dimensione nel rapporto con il soggetto pubblico e con gli attori privati.

* * *