amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO SPECIALE

"LA RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI – LEGGE N. 1/2026"

15 APRILE 2026

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Il controllo concomitante

di Andrea Crismani

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Trieste)

Sommario

1. Il controllo concomitante: *un nomen iuris* a geometria variabile. – 2. Il controllo su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento (art. 11, l. n. 15/2009). – 3. Il controllo concomitante per accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale (art. 22 d.l. n. 76/2020). – 3.1. Il rapporto con il controllo sulla gestione (art. 3, comma 4, l. 20/1994) e la specificità del controllo concomitante ex art. 22 d.l. n. 76/2020. – 3.2. Oggetto del controllo concomitante e criteri interpretativi: nozione funzionale di piani, programmi e progetti. – 4. Il *Real-Time Audit* nel quadro comparato e la matrice internazionale del controllo concomitante. 5. La contrazione del controllo concomitante nel d.l. n. 44/2023 conv. in l. n. 74/2023: il "caso PNRR/PNC" e l'esclusione dall'art. 22 d.l. n. 76/2020. – 5.1. La ricalibratura del controllo concomitante. – 6. Soggetti competenti e articolazione organizzativa del controllo concomitante: Collegio centrale e Sezioni regionali. – 7. La procedura del controllo concomitante: istruttoria, collaborazione e colloquio istruttorio. – 8. Criticità e linee di riforma nella delega 2026: iniziativa, pubblicità ed effettività del modello. – 9. Nodi aperti e cautele.

Abstract

This article offers a systematic analysis of *concomitant control* (*controllo concomitante*) within the Italian Court of Auditors, reconstructing its evolution from its initial introduction in 2009 to its subsequent transformation, contraction and prospective reform under the 2026 legislative delegation. The study frames concomitant control as a hybrid oversight mechanism located between an *ex ante* legality review and an *ex post* performance control, characterised by its distinctive "*in itinere*" and corrective orientation.

The paper identifies three main regulatory phases. First, the 2009 model established a form of real-time oversight for ongoing public management, aimed at detecting serious irregularities and delays through a procedural and collaborative framework. Second, the 2020 reform re-established the institute as an explicitly "acceleratory" tool, aligning it with the logic of real-time auditing and linking its outcomes to managerial accountability in order to support the timely implementation of major economic recovery programmes. Third, the 2023 legislative intervention significantly reduced its scope by excluding NRRP and PNC projects, thereby rebalancing institutional tensions between control and executive action.

Against this background, the article situates the Italian experience within the broader international framework of real-time auditing, as developed in INTOSAI standards and comparative practice. It highlights both the potential and the inherent risks of such models, particularly the tension between timeliness and the preservation of the separation of powers, as well as the risk of sliding from legality review into substantive (merits-based) evaluation.

The analysis then turns to the 2026 delegation, which signals a further reconfiguration of concomitant control by restricting its activation to requests from political or administrative actors and by introducing limits on the publicising of its outputs. These choices raise concerns regarding the effectiveness, independence and transparency of the function, potentially transforming a proactive and system-driven control into a reactive and demand-driven mechanism.

The article argues that the future viability of concomitant control depends on maintaining a delicate balance: ensuring its capacity to intervene early and promote administrative self-correction, while clearly delimiting its scope to avoid encroaching upon administrative discretion. From this perspective, concomitant control should be understood not as a form of managerial co-decision, but as a non-substitutive oversight tool aimed at strengthening administrative capacity, enhancing accountability and ensuring the effective achievement of public policy objectives in complex governance contexts.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*

ISSN 2036-7821

1. Il controllo concomitante: un nomen iuris a geometria variabile.

Il controllo concomitante si colloca, per costruzione, in una zona di contatto ma anche di netta distinzione rispetto ai due principali archetipi del sistema dei controlli esterni della Corte dei conti[1]: il controllo preventivo di legittimità e il controllo sulla gestione[2]. Il primo ha per oggetto l'atto amministrativo ed è strutturalmente

[1] Il presente contributo è costruito in funzione della delega contenuta nella l. 7 gennaio 2026, n. 1, la quale, tra i criteri direttivi per il riordino del sistema dei controlli, impone di "*disciplinare il controllo concomitante di cui all'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15*", precisando che esso dovrà essere svolto "*su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata*", avere a oggetto "*piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socio-economico sui cittadini e sulle imprese*" e prevedere "*un regime di limitazione della pubblicità delle comunicazioni scambiate e degli atti e dei provvedimenti adottati*" nell'esercizio della funzione (art. 3, comma 2, lett. p, l. n. 1/2026). L'*excursus* che segue non ha pertanto un fine meramente ricostruttivo, ma è funzionale a individuare, tra i diversi modelli stratificatisi nel tempo, quello che la delega assume come referente per la disciplina attuativa e, conseguentemente, i nodi che tale disciplina è chiamata a sciogliere. La delega del 2026, infatti, pur muovendo da un riferimento nominale al modello del 2009, interviene su un istituto che oggi vive soprattutto nella configurazione maturata dal 2020 in poi; ed è dunque solo attraverso la "ricostruzione per modelli" che si può valutare, con sufficiente precisione, se e in quale misura i decreti legislativi tenderanno a riportare il controllo concomitante entro coordinate più tradizionali ovvero a consolidare (o correggere) l'impostazione *real-time* e autocorrettiva sperimentata nella prassi.

[2] Molteplici sono i lavori dedicati al sistema dei controlli o ai modelli di controllo. Tra tanti: U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generali*, in ID. (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995; S. AMOROSINO (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo. Scritti degli allievi per gli ottanta anni di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1995; S. BATTINI, *Il nuovo sistema dei controlli pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11/2004, p. 1253 ss.; M. BENEDETTI – A. NALDINI, *Controllare e valutare gli interventi finanziati dall'UE*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2024, pp. 105-144; F. BENVENUTI, *Il controllo amministrativo e giurisdizionale sugli atti della regione*, in *Atti del II Convegno di studi regionali*, Roma, 1958, p. 6; G. BERTI – L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X, 1962, pp. 298-319; P. CANAPARO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sugli enti locali*, in *Finanza e tributi locali*, n. 4/2017, pp. 20-24; M. CARABBA, *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, p. 955; E. CASETTA, *L'organizzazione amministrativa*, in ID., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006, p. 130; R. CASULLI, *Controllo*, in *Noviss. Dig. It.*, 1959, pp. 728-734; C. CHIAPPINELLI, *La Corte dei conti e i controlli: principi generali e tipologie*, in R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2018, p. 563; G. COGLIANDRO, *I controlli*, in M. P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997, p. 253 ss. (agg. 2007); G. COLOMBINI, *Il controllo della Corte dei conti sul PNRR, ovvero della foresta di Sherwood*, in *VI° rapporto Ca' Foscari sui Comuni*, Roma, 2023; ID., *I controlli della Corte dei conti sul PNRR tra performance e legittimità finanziaria*, in G. COLOMBINI – M. D'ORSOGNA – L. GIANI (a cura di), Napoli, 2022; ID., *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica, ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021; E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, 2015, passim; F. D'ANIELLO – D. SERRANI, *Il controllo dello Stato sulle Regioni*, in *Riforma regionale e organizzazione dei ministeri*, Milano, 1971, p. 103; M. DE BENEDETTO, *Controlli*, II) *Controlli amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2006, pp. 1-9; G. DE GIORGI CEZZI, *Il controllo nell'amministrazione moderna. Le funzioni di controllo dal garantismo alla regolazione*, Bari, Laterza, 1990; G. C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. Atti del 52° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2007, passim; G. DELLA CANANEA, *I controlli sugli enti territoriali nell'ordinamento italiano: il ruolo della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, n. 5/2009, pp. 855-872; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Milano, 2000, pp. 1217-1223; M. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, p. 600; U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte II, Milano, Società Editrice Libraria, 1915, pp. 607-1248; S. GALLINARO, *Teorie del controllo*, Milano, 1990; S. GAMBINO, *Controlli e autonomie territoriali fra (potenziamento delle funzioni della Corte dei Conti),*

ISSN 2036-7821

"inibitorio", perché un esito sfavorevole incide sull'efficacia dell'atto stesso, impedendone la produzione di effetti. Il secondo, invece, non si misura sul singolo atto, ma sull'andamento complessivo (o su segmenti) della gestione: pur essendo tradizionalmente qualificato come "successivo", la legge ne ammette espressamente lo svolgimento anche in corso di esercizio, con una logica correttiva e tendenzialmente collaborativa[3].

Il controllo concomitante, introdotto dall'art. 11 l. n. 15/2009 come controllo su gestioni pubbliche statali "in corso di svolgimento", assume così una fisionomia propria: pur muovendo anch'esso dall'osservazione dell'azione amministrativa *in itinere*, ne specializza l'angolo visuale (gravi irregolarità, deviazioni da obiettivi/procedure/tempi, ritardi rilevanti) e soprattutto ne "procedimentalizza" l'intervento (contraddittorio e possibili misure conseguenti, fino alla sospensione o alla rimozione degli impedimenti, con obblighi di comunicazione)[4]. Su questa base si

legislazione (di riequilibrio finanziario) e giurisprudenza, in *Federalismi.it*, n. 17/2013, p. 2 ss.; F. GARRI (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Milano, 2012, p. 86 ss.; ID., *La giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in *Finanza loc.*, 1993, 10, p. 1213; P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, *Teoria dei controlli*, Padova, 1960; E. GUICCIARDI, *I controlli amministrativi e giurisdizionali sull'attività dell'amministrazione*, Padova, 1951, passim; M. S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1974, pp. 1267-1268; C. LACAVA, *I controlli*, in L. FIORENTINO (a cura di), *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, Giuffrè, 2008, cap. 12, p. 1 ss.; L. MAZZARA, *Sistema di controlli interni negli enti locali: vincolo adempimentale o opportunità informativa prospettica?*, in *Finanza e tributi locali*, n. 5/2019, pp. 45-50; A. MONORCHIO – L. G. MOTTURA, *Il sistema dei controlli*, in ID., *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2021, p. 443; P. MORIGI, *I controlli esterni sugli enti locali: focus su quelli che saranno effettuati sull'esercizio 2022*, in *Finanza e tributi locali*, n. 3/2022, pp. 32-41; C. PAGLIARIN, *I controlli della Corte dei Conti e la riforma della pubblica amministrazione nella stagione del PNRR. Una introduzione*, in *Bilancio, comunità e persona*, n. 1/2023, pp. 64-80; F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo della Corte dei Conti sulle autonomie locali ed i rapporti con i controlli interni*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2006, pp. 551-571; G. RIVOSECCHI, *La Corte dei Conti ai tempi del "Recovery plan": quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, n. 20/2021, pp. xviii-xix; M. SCUDIERO, *I controlli sulle regioni, province e sui comuni nell'ordinamento costituzionale italiano*, I, Napoli, 1963, p. 116; O. SPATARO, *L'impatto dei controlli della Corte dei Conti sul sistema finanziario locale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2018, p. 2 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984; S. ZAMBARDI – E. BRANDOLINI, *La contabilità pubblica*, Padova, Cedam, 2010, p. 240.

[3] Per l'inquadramento metodologico utile a leggere il controllo concomitante senza assimilarlo né a un controllo preventivo "anticipato", né a una forma di cogestione dell'azione amministrativa, sia consentito il rinvio al mio, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. Contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, Napoli, 2005, ove sono ricostruite, in chiave sistematica, la distinzione tra controllo preventivo di legittimità e controllo sulla gestione e i relativi esiti, la trama dei criteri valutativi tipici delle gestioni pubbliche (economicità, efficienza, efficacia, coerenza tra mezzi e fini e impatto), nonché l'articolazione procedimentale del controllo (studio preliminare, istruttoria, interlocuzione con l'amministrazione, raccomandazioni e verifica delle misure correttive), con particolare attenzione al rapporto tra tempestività dell'intervento di controllo e rischio di scivolamento verso valutazioni di merito.

[4] Sulla specifica tipologia di controllo concomitanti si v. tra altri: G. COLOMBINI – V. MANZETTI, *Il PNRR: dalle modifiche della governance e del piano all'epilogo del controllo concomitante: luci ed ombre*, in L. LORENZONI (a cura di), *Continuità e discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico. Opportunità di riforma o risposte contingenti?* Napoli, 2024; A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, in *Riv. Corte dei conti*, 2021, n. 5, pp. 1 ss. C. CHIAPPINELLI, Controllo concomitante ed efficienza dell'amministrazione tra disciplina normativa ed

ISSN 2036-7821

innesta una evoluzione normativa che ha inciso direttamente sul perimetro e sulla percezione istituzionale dell'istituto: nel 2020 l'art. 22 d.l. n. 76/2020 ha "ri-funzionalizzato" il controllo concomitante denominato "*controllo concomitante per accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale*" come leva acceleratoria sui *principali* piani, programmi e progetti di sostegno e rilancio, prevedendone l'attivazione anche su richiesta del Governo o delle Commissioni parlamentari e collegandone gli esiti, nei casi tipizzati, a conseguenze organizzative (responsabilità dirigenziale)[5]. Nel 2023, il ciclo di deliberazioni del Collegio (tra cui le n. 17/2023 e 18/2023, *infra*) e la successiva reazione legislativa hanno alimentato un confronto critico sul ruolo del controllo "in tempo reale" nell'attuazione degli investimenti, fino alla modifica dell'art. 22, ad opera dell'art. 1, comma 12-quinquies, lettera b) d.l. n. 44/2023, che ha escluso dall'ambito applicativo gli interventi previsti o finanziati da PNRR e PNC[6].

È in questa traiettoria che si comprende la scelta dell'art. 3, comma 2, lettera p) l. n. 1/2026 di assumere il controllo concomitante come uno dei tanti snodi della delega di riordino. La legge delega impone "in particolare" di disciplinare il "*controllo concomitante di cui all'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15*" (e non quello ex art. 22 d.l. n. 76/2020 e succ. mod. delimitandone l'attivazione su richiesta; (Camere, Governo, amministrazione interessata), l'oggetto (piani/programmi/progetti di rilievo finanziario e impatto socio-economico sui cittadini e sulle imprese) e, soprattutto, un regime di limitazione della pubblicità di comunicazioni e atti/provvedimenti adottati nell'esercizio della funzione[7].

La formulazione è, sotto questo profilo, rivelatrice: la delega richiama infatti in particolare il controllo concomitante "di cui all'art. 11" della legge del 2009, e non l'assetto successivo e specializzato introdotto dall'art. 22 del d.l. n. 76/2020, che pure ha rappresentato, nella prassi, il vero banco di prova dell'istituto e ne ha ridefinito

---

attuazione, in Riv. amm.,2021, 5, M. POZZATO, *Il controllo concomitante della Corte dei conti. Problematiche e profili di comparazione con il diritto della Repubblica Federale di Germania,* in *Rivista della Corte dei conti*, 2023, n. 4; M. SCOGNAMIGLIO – M. GALIERO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante,* in *Rivista della Corte dei conti*, 2023, n. 4; A. CARAPELLUCCI, *Controllo concomitante e PNRR: le tensioni tra Governo e Corte dei conti,* in *Questione Giustizia*, 2023; E. MICELI, *Il controllo concomitante: una parabola discendente?*, in *Rivista giuridica dei Comuni*, 2024; E. TATÌ, *I soggetti coinvolti nella governance del PNRR*, in L. LORENZONI (a cura di), cit., pp. 182 ss.; G. RIVOSECCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *federalismi.it*, n. 28/2022, 128 ss.; E. CAVASINO, *Autonomie e controlli della Corte dei conti nel quadro dei principi costituzionali e dei vincoli sovranazionali in materia economico-finanziaria*, in *federalismi.it*, n. 28/2022, 1 ss.

[5] J. SPORTOLETTI, *Il Collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, *Rivista della Corte dei conti*, 2022, n. 6.

[6] M. SCOGNAMIGLIO – M. GALIERO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante*, cit., *passim*.

[7] SERVIZIO STUDI DEL SENATO E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni*, Dossier n. 472, 2025.

ISSN 2036-7821

oggetto, finalità e strumenti operativi. Proprio tale scelta lessicale e sistematica rende necessaria una disamina dei diversi modelli stratificatisi nel tempo – il prototipo del 2009, la torsione propulsiva del 2020 e la rimodulazione del 2023 – al fine di comprendere quale "idea" di controllo concomitante il legislatore delegato assumerà come referente per la disciplina attuativa e quali siano, conseguentemente, i nodi che la riforma è chiamata a sciogliere (iniziativa su richiesta, definizione dell'oggetto, esiti e raccordi, pubblicità/riservatezza).

2. *Il controllo "su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento" (art. 11 l. n. 15/2009)*

Il controllo concomitante nasce formalmente con l'art. 11 della l. 4 marzo 2009, n. 15, recante "Delega al Governo per l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico", come controllo "su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento" [8], attivabile anche su richiesta delle competenti Commissioni parlamentari e strutturalmente orientato a incidere durante l'esecuzione della gestione, non già a valle[9]. La disposizione introduce un modulo di controllo esterno "*in itinere*", perché ha ad oggetto le gestioni pubbliche statali "in corso di svolgimento"[10]. La *ratio* è

[8] Si riporta per comodità l'art. 11, comma 2: *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 economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziate 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*. A seguire il comma 3, il quale prevede che: *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di cui all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo concerto con il Presidente della Corte, possono fare applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. In tal caso la facoltà. attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive*.

[9] Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 29/CONTR/09.

[10] Cfr. A. CRISMANI, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., spec. cap. 1 e cap. 9, sul controllo esterno quale "garanzia obiettiva" della corretta gestione delle finanze pubbliche e sul suo rapporto integrativo con il controllo parlamentare in specie alla luce della riforma con l. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) ha riformato il bilancio dello Stato, allineandolo ai vincoli europei. Essa ha potenziato il ruolo delle Commissioni parlamentari nella programmazione economico-finanziaria, introducendo all'epoca strumenti (oggi sostituiti ma con finalità simili se non più dettagliata e di orizzonte più ampio) come il DEF, la Nota di aggiornamento e il disegno di legge di bilancio unico, disciplinando inoltre l'armonizzazione dei sistemi contabili pubblici.

ISSN 2036-7821

chiaramente correttiva: la verifica è collocata nel momento in cui la gestione è ancora suscettibile di aggiustamenti e non soltanto di valutazioni *a posteriori*[11].

La disciplina del comma 2 tipizza, anzitutto, i presupposti sostanziali che legittimano l'intervento. Se nel corso del controllo emergono "gravi irregolarità gestionali" o "gravi deviazioni" rispetto a obiettivi, procedure o tempi stabiliti (anche da norme dell'Unione europea o da direttive governative), la Corte è tenuta a individuare le cause in contraddittorio con l'amministrazione e a darne comunicazione al Ministro competente (art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15). La norma non si arresta, dunque, alla registrazione del vizio, ma pretende una ricostruzione causale e un confronto procedimentalizzato con l'amministrazione controllata, così da orientare la gestione verso una correzione tempestiva.

Soprattutto, il legislatore del 2009 costruisce una sequenza che separa l'accertamento tecnico dal possibile riflesso finanziario, evitando automatismi. La comunicazione al Ministro non è configurata come atto immediato della Sezione, ma passa attraverso un decreto motivato del Presidente della Corte, adottato su proposta della Sezione competente (art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15). Solo a valle di tale comunicazione il Ministro può disporre, con proprio decreto, la sospensione dell'impegno di somme sui capitoli di spesa interessati, con l'obbligo di comunicare l'adozione del provvedimento al Parlamento e alla Presidenza della Corte (art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15). In altri termini, la sospensione dell'impegno non costituisce l'esito "necessario" dell'accertamento, ma una misura eventuale rimessa alla valutazione dell'organo di governo competente, con un disegno che conserva la distinzione fra funzione di controllo e responsabilità della decisione finanziaria[12].

Accanto alle irregolarità e deviazioni "commissive", la norma tipizza anche una seconda area patologica, legata ai tempi di attuazione: quando siano accertati "rilevanti ritardi" nella realizzazione di piani o programmi ovvero nell'erogazione di contributi o nel trasferimento di fondi, l'amministrazione dispone di sessanta giorni per adottare i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti (art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15). Anche qui la logica è eminentemente correttiva: la norma costruisce un tempo di reazione amministrativa e, in caso di mancata rimozione, prevede un circuito di comunicazioni istituzionali, potendo il Ministro sospendere il termine o riferire al Parlamento e alla Presidenza della Corte le ragioni ostative all'ottemperanza (art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15). La scansione è significativa, perché delimita una forma di "pressione istituzionale" che non coincide

[11] Sul piano teorico, la distinzione tra controllo-conformità e controllo-direzione consente di delimitare il perimetro del controllo concomitante, evitando derive di cogestione, si v. ad es. il mio *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., cap. 2 e cap. 12.

[12] Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 21 luglio 2009, n. 29/CONTR/09, dep. 24 luglio 2009.

ISSN 2036-7821

con il controllo preventivo di legittimità sugli atti, ma mira a rendere tracciabile e verificabile l'inerzia o il rallentamento in itinere.

Il comma 3 estende la facoltà di controllo alle gestioni regionali e degli enti locali, attribuendola alle Sezioni regionali, previo concerto con il Presidente della Corte (art. 11, comma 3, l. 4 marzo 2009, n. 15). Nel modello territoriale, la struttura viene adattata coerentemente: la "facoltà attribuita al Ministro" viene traslata sugli organi di governo territoriali e l'obbligo di riferire si orienta verso le assemblee elettive competenti, in modo da collocare gli esiti del controllo dentro il circuito di responsabilità politica e amministrativa delle autonomie[13].

Sul piano sistematico, la deliberazione delle Sezioni riunite del 2009 qualifica l'art. 11 non come una semplice variazione procedurale, ma come innovazione di carattere sostanziale, proprio perché introduce una forma di controllo ravvicinata e correttiva, con esiti e comunicazioni tipizzati, pur "innestandosi" nel quadro generale delle regole del controllo sulla gestione[14]. La Corte sottolinea, in particolare, che l'area di applicazione non coincide con l'intero universo delle amministrazioni pubbliche, essendo ancorata alle gestioni statali, regionali e locali; che la connotazione propriamente concomitante assume senso ciò si spiega alla luce del fatto che, su gestioni non concluse, diventano realisticamente praticabili interventi correttivi; che, trattandosi di un controllo "ravvicinato" e non pienamente configurabile ex ante, esso non può essere rigidamente condizionato a una programmazione preventiva analoga a quella del controllo sulla gestione; e che la differenza più netta risiede negli esiti, in quanto la legge prevede misure e obblighi comunicativi che mirano a conferire efficacia correttiva alla funzione, fino alla sospensione dell'impegno di spesa nei casi previsti.

La stessa deliberazione chiarisce inoltre che non sono da escludere avvii "simmetrici" su segnalazione dei consigli regionali o degli enti locali e che può verificarsi l'ipotesi in cui un controllo avviato secondo la disciplina generale venga poi "convertito" o ampliato qualora emergano fattispecie riconducibili all'art. 11, con la conseguente necessità di un contraddittorio coerente con le specifiche irregolarità o ritardi tipizzati dal comma 2[15]. Sul nodo più sensibile, relativo alla comunicazione agli organi di governo e all'attivazione delle misure conseguenti, la Corte insiste sulla "dualità" fra proposta della Sezione e decreto motivato del Presidente, interpretando tale scansione come presidio di garanzia e come modalità di attivazione delle misure previste dalla legge; quanto al "previo concerto" regionale, la deliberazione lo ricostruisce distinguendo fra autonomia del procedimento di controllo in capo alla

[13] Cfr. art. 11, comma 3, l. n. 15/2009; Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 21 luglio 2009, n. 29/CONTR/09, dep. 24 luglio 2009.

[14] Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 29/CONTR/09.

[15] Ibidem.

ISSN 2036-7821

Sezione e disciplina della comunicazione, che può essere allocata, previo accordo, anche al Presidente della Sezione regionale[16].

Nonostante questa architettura normativa e la chiarificazione sistematica del 2009, la prima formulazione del controllo concomitante non fu attuata nella pratica in modo stabile. La Corte dei conti continuò a privilegiare i controlli sulla gestione già radicati nella prassi, in particolare il controllo successivo sulla gestione previsto dall'art. 3, comma 4, della l. n. 20/1994, anche perché il modello del 2009 richiedeva un assetto procedurale e organizzativo capace di tradurre in prassi ordinaria una forma di controllo ravvicinata e non pienamente programmabile *ex ante*[17]. In tale contesto, nel 2010 le Sezioni regionali continuarono a svolgere la vigilanza sulla gestione secondo i binari consolidati, mentre il controllo concomitante rimase in larga misura in sospeso fino alla fase di rilancio e specializzazione realizzata nel 2020.

3. *Il controllo concomitante per accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale (art. 22 d.l. n. 76/2020)*

Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120) segna un vero cambio di paradigma rispetto all'impianto del 2009: l'art. 22, significativamente rubricato "controllo concomitante per accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale", riutilizza la matrice dell'art. 11, comma 2, l. n. 15/2009 ma ne specializza l'oggetto e ne accentua la funzione propulsiva. La norma prevede infatti che la Corte dei conti, *anche* a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolga il controllo concomitante sui "*principali* piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale", collocando esplicitamente tale controllo nel lessico dell'"accelerazione" degli investimenti pubblici (art. 22, d.l. n. 76/2020).

In questa cornice, la funzione non è concepita come una mera verifica "in itinere", ma come controllo in tempo reale (*real time audit*) orientato a intercettare tempestivamente criticità idonee a compromettere il conseguimento di obiettivi intermedi e finali, in una logica di supporto al buon andamento ex art. 97 Cost., "affiancando passo dopo passo" l'azione amministrativa senza "invaderne gli spazi di autonomia", poiché l'obiettivo dichiarato è la auto-correzione e non la sostituzione del decisore amministrativo (art. 22, d.l. n. 76/2020).

Questa impostazione si differenzia nettamente dal modello originario dell'art. 11 l. n. 15/2009, che configurava un controllo su "gestioni pubbliche … in corso di

[16] Ibidem.

[17] Sulla progressiva inadeguatezza dei controlli rigidamente ex post rispetto a modelli amministrativi orientati ai risultati e sull'esigenza di controlli capaci di incidere prima che lo scostamento divenga irreversibile, v. A. CRISMANI, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., cap. 11.

ISSN 2036-7821

svolgimento" in termini ampi e non selettivi, senza una finalizzazione espressamente "acceleratoria" e senza il raccordo tipico con l'esito della responsabilità dirigenziale. La stessa documentazione del Collegio sottolinea, in termini comparativi, che il nuovo art. 22 si concentra su piani/programmi/progetti da selezionare in sede di programmazione, mentre il controllo del 2009 operava "più in generale" sulle gestioni in corso; inoltre, il vecchio modello non conteneva né una dichiarata ratio di accelerazione né l'innesto dell'esito "dirigenziale" (art. 11 l. n. 15/2009; art. 22 d.l. n. 76/2020).

Sul piano sistematico, resta vero che il controllo concomitante si innesta nel più ampio quadro dei controlli sulla gestione (art. 3, co. 4, l. n. 20/1994), ma nel disegno del 2020 l'elemento qualificante è l'anticipazione dell'allarme e la costruzione di un circuito autocorrettivo prima che lo scostamento divenga irreversibile.

La struttura operativa del "nuovo" controllo concomitante si articola, poi, in modo più riconoscibile e organizzato rispetto al 2009. In primo luogo, l'oggetto viene concretamente selezionato attraverso un programma annuale, inserito nella programmazione generale della Corte: il Collegio indica aree tematiche e individua i piani/programmi/progetti da sottoporre a verifica, anche per rendere conoscibili "preventivamente" alle amministrazioni gli ambiti di operatività del controllo nell'anno di riferimento.

I criteri di selezione dichiarati, in attesa di più sofisticati indici di rischio, sono macro-criteri quali la rilevanza finanziaria, l'impatto socioeconomico su cittadini e imprese e la strumentalità rispetto al recupero di divari accumulati (infrastrutturali e non) (quadro metodologico del controllo concomitante).

In secondo luogo, la funzione propulsiva si realizza già nella fase istruttoria mediante un contraddittorio "serrato" (corrispondenza, audizioni istruttorie e pubbliche, riunioni, visite in loco), mentre nella fase deliberativa prende forma attraverso raccomandazioni finalizzate a stimolare processi di autocorrezione da parte delle amministrazioni titolari e dei soggetti attuatori (delibere di "feedback" come esito fisiologico).

In tale assetto, assume rilievo anche l'organizzazione interna: il Consiglio di presidenza ha dato attuazione all'art. 22 istituendo il Collegio del controllo concomitante, con l'intento di imprimere "un forte impulso" allo sviluppo del controllo già previsto nel 2009 e di collocarlo stabilmente nel panorama dei controlli della Corte[18].

[18] J. SPORTOLETTI, *Il Collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, cit., delib. Cons. presidenza n. 272/2021.

ISSN 2036-7821

In questa sequenza, la prima deliberazione "programmatoria" del Collegio – da valorizzare nel testo come atto di fondazione della prassi applicativa – è la deliberazione 22 febbraio 2022, n. 1 ("Quadro programmatico … per l'anno 2022"), nella quale viene esplicitata l'esigenza di un controllo "tempestivo" e "propulsivo" sul corretto impiego delle risorse e sulla prevenzione di gravi irregolarità o deviazioni/ritardi, con verifiche puntuali su cronoprogrammi e obiettivi intermedi[19].

Quanto agli esiti, il modello del 2020 affianca (senza cancellare) gli esiti "tipici" del 2009, ma introduce un esito funzionalmente coerente con la ratio acceleratoria: l'art. 22 prevede che, in caso di accertamento di gravi ritardi o gravi irregolarità gestionali, la deliberazione sia trasmessa all'amministrazione competente "ai fini della responsabilità dirigenziale" (art. 21, co. 1, d.lgs. n. 165/2001) – vale a dire la valutazione dei risultati, che può condurre a revoca dell'incarico, mancato rinnovo o collocamento in disponibilità, e che non si confonde con la responsabilità disciplinare né con quella erariale –, lasciando all'amministrazione – e non alla Corte – la scelta discrezionale se attivare il percorso valutativo interno (art. 22 d.l. n. 76/2020).

Al tempo stesso, dal momento che l'art. 22 richiama espressamente il controllo ex art. 11, l. n. 15/2009, restano configurabili, nei casi tipizzati di "gravi irregolarità/ deviazioni" e di "rilevanti ritardi", le comunicazioni istituzionali e i meccanismi conseguenti (compresa la possibile sospensione dell'impegno di spesa tramite l'attivazione del Presidente e del Ministro nel modello del 2009), ferma la prassi del Collegio di utilizzare l'innesto "dirigenziale" come *extrema ratio* e di privilegiare, nella fisiologia dei casi, raccomandazioni e percorsi autocorrettivi[20].

3.1. *Il rapporto con il controllo sulla gestione (art. 3, comma 4, l. 20/1994) e la specificità del controllo concomitante ex art. 22 d.l. 76/2020*

Chiarito l'impianto del controllo concomitante nella sua architettura propria (§ 3), occorre ora precisarne la collocazione rispetto al controllo sulla gestione disciplinato dall'art. 3, comma 4, l. n. 20/1994: il primo si pone come modulo aggiuntivo e specializzato, non come alternativa al secondo. Il controllo sulla gestione è qualificato espressamente come "controllo successivo sulla gestione" e ha un oggetto strutturalmente ampio (gestione del bilancio e del patrimonio, gestioni fuori bilancio, fondi comunitari), con verifica di legittimità/regolarità, funzionamento dei controlli interni e rispondenza dei risultati agli obiettivi di legge (art. 3, comma 4, l. n. 20/1994). La clausola "anche in corso di esercizio" abilita verifiche durante l'esercizio finanziario, senza però trasformarle in controllo concomitante in senso proprio.

[19] Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, delib. 22 febbraio 2022, n. 1.
[20] J. SPORTOLETTI, *op. et. loc. ult. cit.*

ISSN 2036-7821

Il controllo concomitante del 2020, pur potendo condividere con il controllo sulla gestione taluni strumenti conoscitivi e un orizzonte di verifica sulla regolarità/efficacia dell'azione amministrativa, se ne distacca per tre profili qualificanti. In primo luogo, muta l'oggetto: non la "gestione" nel suo complesso (bilancio/patrimonio), bensì i "principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale", selezionati in chiave mirata e non onnicomprensiva (art. 22 d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. l. 11 settembre 2020, n. 120). In secondo luogo, cambia la finalità immediata: l'art. 22 dichiara esplicitamente l'obiettivo di "accelerare" l'esecuzione degli interventi, collocando il controllo in una logica propulsiva e autocorrettiva, cioè orientata a intercettare tempestivamente criticità (irregolarità gestionali o ritardi) quando la gestione è ancora emendabile e prima che lo scostamento divenga irreversibile[21]. In terzo luogo, è diversa la configurazione degli esiti: mentre il controllo sulla gestione produce essenzialmente relazioni e osservazioni, con obbligo per le amministrazioni di comunicare entro sei mesi le misure adottate e con un circuito di referto "almeno annuale" verso Parlamento e Consigli regionali (art. 3, comma 6, l. n. 20/1994), il controllo concomitante ex art. 22 prevede un esito aggiuntivo tipizzato, coerente con la funzione acceleratoria, ossia la trasmissione immediata delle risultanze all'amministrazione competente "ai fini della responsabilità dirigenziale" (art. 21 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; art. 22 d.l. n. 76/2020). Al contempo, poiché l'art. 22 richiama il controllo di cui all'art. 11, comma 2, l. n. 15/2009, restano sullo sfondo – per i casi più gravi – anche le comunicazioni e i meccanismi "forti" previsti dal modello del 2009 (in particolare, la sequenza comunicazione/valutazione che può condurre alla sospensione dell'impegno di spesa), ma la specificità del 2020 sta nell'innesto della leva dirigenziale e nella fisiologia delle raccomandazioni come strumento di autocorrezione[22].

Sotto questo profilo, come anticipato sopra, l'espressione "anche in corso di esercizio" contenuta nell'art. 3, comma 4, l. n. 20/1994 non va confusa con la "concomitanza" del controllo ex art. 22: il controllo sulla gestione può svolgere verifiche temporalmente ravvicinate, ma resta strutturalmente ordinato alla valutazione complessiva e al referto periodico; il controllo concomitante, invece, è costruito per incidere sul segmento attuativo di specifici interventi selezionati e per attivare un circuito correttivo più immediato, senza sovrapporsi al controllo preventivo di legittimità sugli atti né trasformarsi in cogestione amministrativa[23].

[21] Art. 22 d.l. n. 76/2020; Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, deliberazione 22 febbraio 2022, n. 1.

[22] Art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15; art. 22 d.l. n. 76/2020; Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, deliberazione 22 febbraio 2022, n. 1.

[23] Art. 3, commi 1 e 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20; art. 22 d.l. n. 76/2020; Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, deliberazione 22 febbraio 2022, n. 1.

ISSN 2036-7821

3.2. Oggetto del controllo concomitante e criteri interpretativi: nozione funzionale di piani, programmi e progetti.

Proprio perché il controllo concomitante di cui all'art. 22, d.l. n. 76/2020 non coincide con il controllo sulla gestione ex art. 3, comma 4, l. n. 20/1994—pur potendo condividere con esso alcune tecniche conoscitive e una comune ispirazione al buon andamento—diventa decisivo chiarire, in chiave sostanziale e non meramente nominalistica, che cosa debba intendersi per "principali piani, programmi e progetti" e secondo quali criteri essi vengano selezionati e resi controllabili nella programmazione annuale del Collegio.

Nel modello introdotto dall'art. 22 d.l. n. 76/2020 (conv. l. 11 settembre 2020, n. 120), l'oggetto del controllo concomitante viene descritto mediante la triade "principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale", senza però fornire una definizione legislativa "chiusa" di tali categorie. La stessa elaborazione interna della Corte prende atto del carattere non univoco dei concetti (specie "piani" e "programmi") e, per rendere operativa la selezione dell'oggetto, costruisce l'interpretazione su basi sistematiche e funzionali, più che nominalistiche[24].

Un primo asse interpretativo riguarda il significato dell'espressione "interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale". Nella deliberazione programmatica n. 1/2022 (prima deliberazione di inquadramento metodologico-operativo del Collegio) si afferma esplicitamente che non esiste una definizione normativa unitaria — né nazionale né europea — e che occorre, dunque, intendere tali interventi come l'insieme di iniziative, nella fase programmatoria/pianificatoria oppure in quella progettuale, orientate a sostenere "attori" e settori dell'economia nazionale attraverso misure normative di finanziamento (contributi a fondo perduto, prestiti, incentivi), richiamando come esempi tipici i decreti "sostegni", "ristori" ecc.[25]

Un secondo asse concerne la distinzione (in termini funzionali) tra "piano", "programma" e "progetto". Poiché la denominazione formale usata dal legislatore per il singolo intervento non è decisiva, il Collegio chiarisce che la riconducibilità alla triade va verificata "a prescindere dalla concreta denominazione legislativa dello specifico intervento", e che l'ambito non è definibile "puntualmente ed a priori" (con richiamo alla consapevolezza già espressa dalle Sezioni riunite nel 2009)[26].

---

[24] Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, deliberazione 22 febbraio 2022, n. 1: "Fermo l'utilizzo non univoco…".

[25] Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, delib. n. 1/2022.

[26] Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, delib. n. 1/2022; richiamo a SS.RR. in sede di controllo, delib. n. 29/CONTR/09.

ISSN 2036-7821

In questa prospettiva, "piano" tende a indicare un disegno di intervento complesso e multi-misura (con obiettivi, risorse, governance e orizzonte temporale), "programma" un insieme coordinato di azioni/linee d'intervento idonee a dare attuazione al piano (con regole e criteri di attuazione), e "progetto" l'unità operativa/attuativa concreta (spesso agganciata a procedure, cronoprogrammi, costi e risultati verificabili). Non a caso, per chiarire i "tratti salienti" di "piano o programma", la delibera n. 1/2022 richiama la giurisprudenza europea[27], valorizzandone alcuni elementi strutturali: adozione/predisposizione da parte di un'autorità pubblica, previsione in disposizioni legislative/regolamentari/amministrative e contenuto consistente nel fissare un insieme significativo di criteri e modalità che orientano l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più progetti[28].

Il terzo asse è dato dall'aggettivo "principali", che esclude per definizione l'onnicomprensività e impone un criterio selettivo. La delibera n. 1/2022 lo esplicita in termini netti: il Collegio controlla le iniziative "principali" e, nel costruire l'elenco annuale, orienta la selezione verso gli interventi con maggiore rilevanza finanziaria, maggiore impatto socio-economico su cittadini e imprese e maggiore capacità di colmare i gap strutturali del Paese; inoltre, considera controllabili in modo efficace soprattutto gli interventi che abbiano un effettivo avvio o concreti riflessi già nell'annualità e che presentino "tappe intermedie di attuazione"[29].

In coerenza con questa impostazione, la programmazione esclude interventi ancora privi di un principio di esecuzione concreto e tende anche a non assumere come oggetto diretto le innovazioni meramente normative (riforme), per le quali si possono registrare ritardi ma non "devianze gestionali" nel senso tecnico del controllo concomitante[30].

Da ultimo, l'interpretazione oggi disponibile non deriva solo dall'autovincolo programmatico del Collegio, ma trova un riscontro "di ritorno" nella delega del 2026: la l. n. 1/2026 (art. 3, comma 2, lett. p), nel richiedere di "disciplinare il controllo concomitante" su richiesta di Camere/Governo/amministrazioni, qualifica l'oggetto proprio come "piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e significativo impatto socio-economico" e aggiunge l'indicazione di un "regime di limitazione della pubblicità delle delibere".

Questa scelta consolida, sul piano dei criteri, la lettura sostanziale già impiegata nella prassi: "piani/programmi/progetti" non come etichette, ma come

[27] CGUE (Grande Sezione), 25 giugno 2020, C-24/19.
[28] Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, delib. n. 1/2022.
[29] Ibidem.
[30] Ibidem.

ISSN 2036-7821

contenitori/segmenti dell'azione pubblica misurabili per obiettivi, tempi, risorse e governance, selezionati per "principalità" (impatti e rischi) e per controllabilità effettiva durante l'esecuzione[31].

4. *Il "real-time audit" nel quadro comparato e la matrice internazionale del controllo concomitante*

Per comprendere la logica sottesa a questa svolta acceleratoria del controllo concomitante e, al tempo stesso, le tensioni istituzionali che ne sono derivate è utile collocare il modello italiano nel quadro comparato del *real-time auditing*, ormai riconosciuto anche a livello INTOSAI ed EUROSAI[32] come tecnica di *audit* distinta dall'*ex post audit* tradizionale[33].

Sul piano comparato, il controllo concomitante italiano – soprattutto nella curvatura acceleratoria impressa dal 2020 – si comprende meglio se lo si colloca nel più ampio sviluppo del *real-time auditing* (RTA), inteso come auditing di azioni pubbliche mentre si svolgono e con pubblicazione di risultanze prima che l'azione controllata sia completata. Poiché interviene su processi ancora "aperti", la dottrina osserva che la letteratura scientifica sull'RTA resta, allo stato, relativamente scarsa e in parte "preliminare" rispetto alla più consolidata riflessione su *performance audit* ed *ex post audit*; e ciò dipende anche dal fatto che il controllo "in tempo reale" tende fisiologicamente ad aumentare la frizione istituzionale, collocando l'organo di *audit*

[31] Servizio Studi Senato, Dossier n. 472 su A.S. 1457.

[32] INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) designa l'organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo (SAI/ISC): un organismo autonomo, indipendente e non politico, istituito per sviluppare, diffondere e armonizzare, su scala globale, strumenti e metodi di audit, promuovendo al contempo lo scambio di esperienze, la formazione e la cooperazione tra SAI, con una missione esplicita di rafforzamento della good governance e della accountability nel settore pubblico (V. https://www.intosai.org/documents.html). Nel sistema INTOSAI, la cooperazione si articola anche per aree geografiche attraverso i "Regional Working Groups": per l'Europa opera l'EUR.O.S.A.I. (EUROSAI), quale sede regionale di raccordo tra le SAI europee. Sul piano delle "regole" e degli standard, l'insieme di auditing standards e linee guida è ricostruito come un vero e proprio "diritto vivente", in costante evoluzione, che affonda le proprie radici nelle Dichiarazioni di Lima (INTOSAI-P1: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_en_2019.pdf) e di Tokyo. In particolare, la Dichiarazione di Lima (1977), adottata al IX Congresso INTOSAI, è presentata come la "Magna Carta" dell'audit pubblico: enuncia i postulati del controllo sulle pubbliche finanze quale presidio della corretta gestione e costituisce un riferimento sistematico per orientare le legislazioni nazionali e l'elaborazione successiva degli standard internazionali, il testo tradotto è consultabile in A. CRISMANI – T. PARENZAN, Codice di contabilità pubblica. Leggi fondamentali di diritto contabile pubblico con riferimenti al diritto comunitario e dell'Unione europea, 2ª ed., Milano, 2003, per una disamina si consenta il rinvio al mio, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., cap. 8 e 10.

[33] Il riconoscimento della dimensione temporale del controllo e della funzione propulsiva dell'audit trova fondamento negli sviluppi più recenti di INTOSAI, che con lo Strategic Plan 2017-2022 e la Dichiarazione di Abu Dhabi ha consolidato il ruolo di *standard setter* e promotore della *good governance*, cfr. A. CRISMANI, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., cap. 5 e 6.

ISSN 2036-7821

nel pieno di scelte implementative e, quindi, in una zona ad alta sensibilità politico-amministrativa[34].

In questa traiettoria, gli standard INTOSAI hanno progressivamente riconosciuto la variabile temporale del controllo. La *Mexico Declaration on SAI Independence* (2007, già ISSAI 10) afferma che le istituzioni superiori di controllo sono libere di determinare il timing dei report, anche per prevenire contestazioni "politiche" sulla scelta del momento di pubblicazione; e i *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing* - ISSAI 100[35] giungono a un riconoscimento espresso includendo tra gli incarichi possibili anche i "*real-time audits*" di progetti o altre materie[36].

In termini metodologici, l'RTA non coincide con forme di *continuous auditing* basate su monitoraggi automatizzati di transazioni: la dottrina comparata insiste sulla sua natura di audit selettivo, "limitato per oggetto e per arco temporale", orientato a verificare – entro finestre temporali definite – funzioni gestionali e fasi attuative in cui una correzione è ancora praticabile[37]. Coerentemente, la riflessione professionale INTOSAI sottolinea che i *real-time audits*, pur non rinunciando a un inquadramento di contesto, non "guardano agli anni passati" se non per *background*; possono combinare profili finanziari, di compliance e di performance; e possono assumere forme diverse: da verifiche brevi (ad esempio su finestre di tre-sei mesi) a report periodici lungo più annualità, a seconda del rischio e della natura dell'intervento[38]. In

[34] Y. RABIN – R. PELED, *Real-time audit of public agencies: Utility, controversy and lessons for an emerging practice*, in *International Journal of Auditing*, 2023, first published online 19 September 2023, DOI: 10.1111/ijau.12333.

[35] INTOSAI, ISSAI 100 – *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP)*, 2019 - https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing-1.pdf (principi adottati come "Basic Principles in Government Auditing" nel 2001; revisione e rinomina nel 2013; modifiche editoriali nel 2019; integrazioni collegate a ISSAI 150 nel 2022). ISSAI 100 costituisce la cornice di principi "fondamentali" applicabili a ogni audit del settore pubblico, indipendentemente da forma e contesto, e funge da base per i principi specialistici di audit finanziario, di performance e di compliance (ISSAI 200/300/400). Il documento colloca gli ISSAI nell'IFPP, distinguendo tra principi fondativi (INTOSAI-P), standard (ISSAI) e linee guida (GUID), e chiarisce che tali principi non sostituiscono il mandato nazionale delle SAI, ma offrono un quadro internazionale autorevole di riferimento; in tale ottica, ISSAI 100 "trae ed elabora" i principi della Dichiarazione di Lima e rappresenta il punto di partenza dell'intero impianto degli standard. Sul piano sostanziale, ISSAI 100 definisce finalità e obiettivi dell'audit pubblico (rafforzamento di accountability, trasparenza, performance e fiducia nell'uso dei fondi pubblici), identifica gli elementi dell'audit (soggetti coinvolti, oggetto/criteri/informazioni), distingue tipi di engagement e tipologie di audit, e raccoglie principi organizzativi, generali e procedurali (dalla pianificazione all'acquisizione e valutazione delle evidenze, fino alla comunicazione dei risultati), con un accento costante su indipendenza, oggettività e sufficienza/appropriatezza delle prove a sostegno di conclusioni e raccomandazioni.

[36] ISSAI 10 (INTOSAI-P - 10 - *Mexico Declaration on SAI Independence*, 2007, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf; ISSAI 100, 2013, § 23; Y. RABIN – R. PELED, *Real-time audit of public agencies: Utility, controversy and lessons for an emerging practice*, cit.

[37] Ibidem.

[38] P.R. HERR, *Real-time Auditing: A Tool to Enhance Good Governance and Accountability for Public Funds*, in INTOSAI Journal, https://intosaijournal.org/journal-entry/real-time-auditing-a-tool-to-enhance-good-governance-and-accountability-for-public-funds/.

ISSN 2036-7821

questa stessa logica, vengono richiamate tecniche tipiche come le *pre-award reviews* (verifiche su criteri ed eleggibilità prima dell'aggiudicazione), il monitoraggio di *output* e *outcome* rispetto a *timeline*, *benchmark* e budget, le visite sul campo e *team* capaci di triangolare rapidamente dati e informazioni con i responsabili dell'attuazione[39].

La stessa ricostruzione INTOSAI collega tali modelli a tre approcci – orientato ai sistemi, ai problemi o ai risultati – richiamando la GUID 3910 sulla *performance audit*: ciò aiuta a chiarire che la "tempestività" non sostituisce i canoni di oggettività e di evidenza, ma richiede una progettazione accurata dell'audit per evitare giudizi affrettati o il rischio di trasformare il controllore in un consulente gestionale[40].

La casistica comparata evidenzia, al tempo stesso, utilità e controversie. Da un lato, l'RTA è stato utilizzato in contesti di crisi o di programmi ad altissima esposizione finanziaria e reputazionale proprio per favorire correzioni tempestive; dall'altro lato, la critica strutturale più ricorrente riguarda il rischio di compressione della separazione dei poteri e la possibile trasformazione dell'auditor in una figura "ibrida" prossima al management, tanto che alcuni ordinamenti rivendicano un'impostazione rigorosamente ex post per evitare interferenze nei processi decisionali ancora in formazione[41]. In questa cornice, è significativo che anche in ambito europeo si registri un tentativo di consolidamento metodologico: un gruppo di progetto EUROSAI dedicato a benefici e metodologie del real-time audit – con la Corte dei conti italiana in ruolo di guida – ha discusso un "*non-paper*" finalizzato a individuare principi e caratteristiche comuni di un audit definito da *timeliness*, *rapid*

[39] Ibidem.

[40] INTOSAI, GUID 3910 – Central Concepts for Performance Auditing, 2019 in https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-3910-Central-Concepts-for-Performance-Auditing.pdf. a GUID 3910 costituisce un documento di orientamento volto a sistematizzare i concetti fondamentali dell'audit di performance, in continuità con gli standard INTOSAI di riferimento. Essa chiarisce anzitutto l'oggetto e la finalità del controllo di performance, distinguendolo dal controllo di mera regolarità, e ancorando la valutazione dell'azione amministrativa alla triade economy/efficiency/effectiveness, ossia ai parametri di economicità, efficienza ed efficacia. La guida precisa inoltre i presupposti metodologici dell'attività di audit (definizione dell'oggetto, formulazione di obiettivi e quesiti di controllo, individuazione di criteri di valutazione, raccolta e trattamento delle evidenze, analisi del rischio e della materialità, garanzie di qualità e adeguata documentazione), valorizzando la funzione delle conclusioni e delle raccomandazioni come esito tipico del controllo, in quanto strumento di miglioramento dell'azione amministrativa e di accountability verso gli stakeholder istituzionali. In tal senso, la GUID 3910 offre un quadro concettuale utile a inquadrare i controlli orientati ai risultati, specialmente quando essi si svolgono in itinere su programmi complessi, richiedendo criteri verificabili e procedure capaci di rendere controllabile la corrispondenza tra obiettivi, risorse impiegate e risultati conseguiti.

[41] Y. RABIN – R. PELED, *op.* cit.

ISSN 2036-7821

response and conciseness, come base per una metodologia condivisa e per possibili audit congiunti o paralleli[42].

Questo riscontro è coerente con la traiettoria italiana: l'adozione di un controllo "ravvicinato" sugli investimenti pubblici si colloca, anche comparativamente, nel punto di massimo equilibrio tra utilità (prevenire "disastri in formazione" e sprechi irreversibili) e rischio istituzionale (interferenza percepita, politicizzazione del controllo, contestazioni sul mandato e sul timing).

5. *La contrazione del controllo concomitante nel d.l. n. 44/2023 conv. in l. n. 74/2023: il "caso PNRR/PNC" e l'esclusione dall'art. 22 d.l. n. 76/2020* Alla luce del quadro comparato, il ritorno al caso italiano mette a fuoco il nodo del PNRR e PNC: l'utilizzo dell'art. 22 d.l. n. 76/2020 come base del controllo concomitante sui progetti del Piano è stato letto come un innesto "non lineare". Nel contesto del PNRR e PNC si aprì un confronto tra Governo e Corte dei conti in merito al perimetro del controllo concomitante. Le deliberazioni n. 17/2023/CCC e n. 18/2023/CCC, con cui il Collegio aveva segnalato ritardi nell'implementazione dei progetti PNRR (es. stazioni di rifornimento a idrogeno e Contratti di sviluppo), suscitarono la reazione dell'esecutivo[43]. Il d.l. 22 aprile 2023, n. 44 (convertito in legge 21 giugno 2023, n. 74) modificò l'articolo 22, comma 1 d.l. n. 76/2020, escludendo dal controllo concomitante «i piani, programmi e progetti previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari». La *ratio* era evitare duplicazioni rispetto ai controlli europei e limitare l'ambito d'azione del Collegio ai programmi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale diversi dal PNRR/PNC[44].

---

[42] EUROSAI, *Project Group Benefits and Methodologies of Real time Audit*, 2025 (https://eurosai.revizija.hr/news/project-group-benefits-and-methodologies-of-real-time-audit/3039, https://www.corteconti.it/Home/EnglishCorner/EngNews2025)

[43] Nel suo lavoro E. TATÌ, *I soggetti coinvolti nella governance del PNRR*, in L. LORENZONI (a cura di), cit., riporta che nel 2022 il Collegio ha adottato 26 delibere (con perimetro di risorse PNRR e PNC rilevante) e sintetizza le criticità emerse: inefficienza nella programmazione, ritardi in fase attuativa, inefficienza della spesa, mancato rispetto del riequilibrio territoriale, criticità organizzative (coordinamento e integrazione informatica, avvalimento del soggetto in house) ed esternalità negative.

[44] G. COLOMBINI – V. MANZETTI, *Il PNRR: dalle modifiche della governance e del piano all'epilogo del controllo concomitante: luci ed ombre*, in L. LORENZONI (a cura di), cit., osservano che l'art. 22 d.l. 76/2020, pur richiamando l'art. 11 l. 15/2009, è finalizzato a piani/programmi/progetti di rilevante interesse economico e all'emersione della responsabilità dirigenziale, senza aggancio testuale al PNRR. Da qui la qualificazione dell'applicazione al Piano come "forzatura". Le Autrici collegano il controllo PNRR alla disciplina di governance (art. 7 d.l. 77/2021), che richiama espressamente l'art. 3, co. 4, l. 20/1994: dunque il controllo "di sistema" resta quello sulla gestione, anche in corso d'esercizio, con una traiettoria coerente con la valutazione dei risultati (oggi parametrati a milestone/target).

ISSN 2036-7821

Nel disegno organizzativo costruito dalla Corte a valle del 2020, il controllo concomitante non era stato concepito come attività "esterna" rispetto al PNRR, bensì come funzione potenzialmente concorrente e coordinata con gli altri controlli, secondo una logica "a rete".

Nella deliberazione programmatica che inaugura la prassi applicativa del Collegio, si dà atto espressamente che il controllo successivo sulla gestione relativo alle risorse PNRR — ricondotto al paradigma del controllo sulla gestione (art. 3, comma 4, l. n. 20/1994) — è attribuito alla Sezione centrale competente, ai sensi della disciplina di governance del Piano; e, nello stesso tempo, si chiarisce che il Collegio, ove "concorra all'espletamento dei controlli sull'attuazione del PNRR", opera parallelamente alle altre Sezioni contribuendo anche alla relazione semestrale al Parlamento (art. 7, comma 7, d.l. n. 77/2021; delib. Cons. Presidenza n. 272/2021).

In questa architettura, dunque, il PNRR risultava "presidiato" da più linee di controllo (successivo sulla gestione; eventuale concorso del Collegio; raccordi informativi), con l'idea di una sorveglianza intensificata su obiettivi, tempi e impiego delle risorse.

È in tale cornice che, nella primavera 2023, due deliberazioni del Collegio hanno assunto un particolare rilievo, non solo per i contenuti istruttori, ma per la loro capacità di rendere "visibile" l'innesto del controllo concomitante su profili tipici del PNRR (cronoprogrammi, milestone, procedure di evidenza pubblica) e, soprattutto, per il possibile riflesso sull'area della responsabilità dirigenziale prevista dall'art. 22. Nella deliberazione 26 aprile 2023, n. 17/2023/CCC, il Collegio — con riguardo a un intervento del PNRR in materia di stazioni di rifornimento a idrogeno — ha ricondotto il mancato conseguimento del risultato atteso anche a un vizio procedurale qualificato (omessa pubblicazione dell'avviso sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e assenza di forme idonee di pubblicità).

La dottrina ha sottolineato che, con tale atto, per la prima volta il Collegio avrebbe "ravvisato la presenza di gravi irregolarità gestionali" suscettibili di attivare la comunicazione all'amministrazione "ai fini della responsabilità dirigenziale", mettendo in evidenza la specificità del modello 2020 rispetto alla matrice del 2009[45].

La deliberazione 26 aprile 2023, n. 18/2023/CCC, intervenuta lo stesso giorno in altra materia, ha reso ancora più esplicito l'uso del parametro "temporale" tipico

[45] G. COLOMBINI – V. MANZETTI, *Il PNRR: dalle modifiche della governance e del piano all'epilogo del controllo concomitante: luci ed ombre*, cit., insistono su una linea molto concreta: dato che il controllo sulla gestione ha finalità "prevalentemente collaborativa", l'esito fisiologico dovrebbe consistere in raccomandazioni correttive. Tuttavia, proprio nel caso PNRR, alcune deliberazioni del Collegio hanno assunto – sul piano del linguaggio e della forma – una connotazione para-giurisdizionale ("messa in mora" del Ministro), e questo avrebbe determinato una reazione del Governo sfociata nella eliminazione del controllo concomitante in relazione a target e milestone PNRR/PNC.

ISSN 2036-7821

dell'attuazione PNRR: l'atto prende le mosse dal "mancato conseguimento della milestone/target" con scadenza 31 marzo 2023 e ne ricostruisce, in chiave di controllo concomitante, le ricadute operative, sino a formulare raccomandazioni e richieste di riprogrammazione/ammodernamento degli strumenti attuativi[46].

Proprio su questo punto la dottrina ha registrato che una parte della discussione istituzionale si è concentrata sull'assunto secondo cui la verifica del mancato conseguimento di milestone sarebbe "prerogativa" della Commissione europea e non della Corte dei conti, segnalando così un elemento di frizione strutturale tra controllo nazionale "in tempo reale" e sistema di condizionalità e monitoraggio europeo[47].

In tale contesto matura l'intervento del legislatore del 2023, che incide non sul controllo sulla gestione del PNRR (ancorato alla disciplina di governance del Piano), ma sulla proiezione dell'art. 22 d.l. n. 76/2020. In sede di conversione del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 (conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74), viene inserita una clausola di esclusione che delimita l'oggetto del controllo concomitante "acceleratorio", stabilendo che esso riguarda i principali piani/programmi/progetti di sostegno e rilancio "ad esclusione di quelli previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari" (art. 22, comma 1, d.l. n. 76/2020, come modificato dal d.l. n. 44/2023 conv. in l. n. 74/2023)[48].

La stessa dottrina, ricostruendo la sequenza degli eventi, collega espressamente l'adozione delle deliberazioni 17 e 18 del 26 aprile 2023 all'avvio del percorso che conduce alla modifica normativa, evidenziando il carattere "sensibile" del cortocircuito tra controllo concomitante e PNRR[49].

L'effetto sistematico della novella è duplice e va descritto con precisione per evitare equivoci. Da un lato, il legislatore non abroga né l'art. 11 l. n. 15/2009 né l'art. 3, comma 4, l. n. 20/1994; dall'altro, sottrae al perimetro dell'art. 22 (cioè del controllo

[46] Sulla questione si v. M. SCOGNAMIGLIO – M. GALIERO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante*, cit.; A. CARAPELLUCCI, *Controllo concomitante e PNRR: le tensioni tra Governo e Corte dei conti*, in *Questione Giustizia*, 2023; E. MICELI, Il controllo concomitante: una parabola discendente?, cit.

[47] M. POZZATO, *Il controllo concomitante della Corte dei conti. Problematiche e profili di comparazione con il diritto della Repubblica Federale di Germania*, *cit.*

[48] Secondo G. COLOMBINI – V. MANZETTI, *op*. cit., la soluzione del 2023 (pur criticabile per modalità) non preclude affatto il controllo della Corte sul PNRR: resta intatto il controllo sulla gestione nei termini dell'art. 3, co. 4, l. 20/1994, "anche in corso di esercizio", proprio ai fini della relazione semestrale al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano. In chiave sistematica, le Autrici riportano la discussione su un assetto coerente con governance PNRR: controllo come valutazione della rispondenza dei risultati agli obiettivi (milestone/target), non come un blocco *ex ante*.

[49] M. SCOGNAMIGLIO – M. GALIERO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante*, cit.

ISSN 2036-7821

concomitante "acceleratorio" e del suo esito tipico di possibile comunicazione ai fini della responsabilità dirigenziale) l'area PNRR/PNC[50].

Ne deriva che gli investimenti PNRR restano controllabili attraverso il controllo sulla gestione e gli altri controlli intestati alle Sezioni (parificazione, controlli finanziari, controlli su bilanci e organismi), mentre ciò che viene meno, rispetto all'assetto 2020, è l'utilizzabilità dell'art. 22 come "corsia" speciale di controllo concomitante selettivo sui progetti del Piano, con l'ulteriore conseguenza che l'area residuale dell'art. 22, dopo l'esclusione, rischia di risultare più limitata e incerta, anche perché numerosi investimenti risultano rifinanziati o "assorbiti" dal PNRR[51].

È qui che il confronto con il controllo sulla gestione (art. 3, comma 4, l. n. 20/1994) va chiarito in modo netto: la dottrina osserva che entrambi i controlli — pur con parametri e tecniche differenti — consentono, in concreto, di monitorare anche gestioni non ancora concluse, assumendo come parametri, rispettivamente, la rispondenza dei risultati agli obiettivi e la valutazione comparativa di costi/modi/tempi (controllo sulla gestione) oppure l'emersione di gravi irregolarità/deviazioni e di rilevanti ritardi in piani e programmi (controllo concomitante ex art. 11 l. n. 15/2009).

Ciò spiega perché la restrizione del 2023 non determina un "vuoto" di controllo sul PNRR, ma piuttosto un riassetto degli strumenti: il PNRR resta nell'alveo del controllo sulla gestione e del referto alle Camere, mentre il controllo concomitante "acceleratorio" ex art. 22 viene ricondotto a interventi di sostegno e rilancio diversi dal PNRR/PNC, con conseguente attenuazione del profilo più delicato (e politicamente sensibile) dell'innesto tra controllo in tempo reale e responsabilità dirigenziale[52].

5.1. *La ricalibratura del controllo concomitante*

Dopo la contrazione legislativa del 2023—che, intervenendo sull'art. 22 del d.l. n. 76/2020, ha escluso dall'area del controllo concomitante "acceleratorio" i piani, programmi e progetti previsti o finanziati dal PNRR e dal PNC—il punto non è più stabilire se e come il Collegio possa "seguire" le grandi traiettorie del Piano europeo, bensì comprendere in quale modo l'istituto venga ricondotto entro un perimetro residuale e, al tempo stesso, quali strumenti la Corte utilizzi per preservarne la funzione propulsiva senza riaprire le frizioni che hanno condotto alla novella.

[50] Ibidem.
[51] Ibidem.
[52] Ibidem.

ISSN 2036-7821

È su questo terreno che assume rilievo la programmazione annuale successiva alla riforma: non perché la deliberazione programmatoria costituisca di per sé il baricentro dogmatico del controllo concomitante, ma perché essa rende immediatamente leggibili—nel linguaggio dell'autorganizzazione e della selezione degli oggetti controllabili—gli effetti concreti della nuova delimitazione legislativa[53].

Sul piano metodologico, la programmazione 2024 dichiara una linea di continuità: rinvia espressamente alla deliberazione n. 1/2022 per l'inquadramento sistematico e per gli esiti del controllo, ma ribadisce che il modello rinnovato dal 2020 mantiene un punto fermo sulle finalità "dichiaratamente acceleratorie" dei "principali" investimenti pubblici[54].

In questa cornice, la vera innovazione—imposta dall'esterno—è la delimitazione dell'oggetto: facendo ricorso ai criteri già adottati (rilevanza finanziaria, impatto socio-economico, funzione di colmare gap infrastrutturali), il Collegio precisa che l'individuazione degli interventi avviene "con riferimento ai soli interventi non previsti dal PNRR e dal PNC", secondo quanto dispone l'art. 22 nel testo novellato, e che, parallelamente, proseguono le attività istruttorie sugli interventi "extra PNRR e PNC" già avviati nella programmazione 2023[55].

Il passaggio decisivo, dopo la novella del 2023, è la rimodulazione dell'oggetto controllabile: la delibera chiarisce che la selezione del 2024 riguarda "i soli interventi non previsti dal PNRR e dal PNC", in applicazione dell'art. 22 nel testo novellato, e che tali interventi vengono individuati privilegiando quelli oggetto di recenti interventi normativi o della legge di bilancio 2024, anche se eventualmente cofinanziati da risorse europee. In termini sostanziali, la programmazione 2024 sposta l'asse verso investimenti "extra PNRR/PNC" ad alta materialità amministrativa e infrastrutturale (infrastrutture digitali, idriche, mobilità; efficienza energetica nel settore pubblico), includendo settori strategici per la crescita (cultura e turismo) e obiettivi di coesione (superamento divari territoriali, contrasto

[53] Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, deliberazione 16 gennaio 2024, n. 1/2024/CCC. In apertura, il Collegio "ricostruisce" la catena delle fonti e colloca la programmazione nel quadro costituzionale e legislativo della funzione di controllo, richiamando, tra l'altro, l'art. 11 l. n. 15/2009, l'art. 22 d.l. n. 76/2020 "come modificato" dal d.l. n. 44/2023 conv. l. n. 74/2023, il Regolamento sulle funzioni di controllo (SS.RR. n. 14/2000 e s.m.i.), la delibera del Consiglio di Presidenza n. 272/2021 e la Programmazione generale delle Sezioni riunite per il 2024 (SS.RR. n. 37/SSRRCO/INPR/2023), con una rete di trasmissioni istituzionali che segnala la natura "sistemica" (e non episodica) dell'attività del Collegio.

[54] Corte dei conti, delib., n. 1/2024/CCC.

[55] Ibidem. Sul piano metodologico, la delibera esplicita una scelta importante: non riscrive da capo la teoria del controllo concomitante, bensì rinvia in modo dichiarato alla deliberazione "madre" di programmazione 2022, sia per l'inquadramento sistematico sia per i criteri selettivi e per gli esiti del controllo; tuttavia, nel contempo, ribadisce alcuni principi generali e, soprattutto, rilegge il modello del 2020 (art. 22) come "rinnovamento" dell'istituto del 2009, enfatizzando che il fulcro delle attività è sulle finalità "dichiaratamente acceleratorie" dei "principali" investimenti pubblici.

ISSN 2036-7821

emarginazione sociale). Tale selezione è ancorata ai macro-criteri già dichiarati (rilevanza finanziaria, impatto socioeconomico, funzione di colmare gap strutturali), che diventano, qui, il criterio di "sostituzione" del PNRR come grande contenitore originariamente centrale nelle programmazioni precedenti[56].

Quanto alla gestione della transizione tra vecchio e nuovo perimetro, la delibera è esplicita nel mantenere una linea di continuità istruttoria: proseguono le attività sugli interventi "extra PNRR e PNC" già oggetto della programmazione 2023 e ancora attuali; inoltre, resta ferma la possibilità di attivazione "anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari", confermando che il controllo concomitante non è soltanto iniziativa autonoma del Collegio ma anche risposta a inputs istituzionali esterni (art. 22 d.l. n. 76/2020)[57].

Sul "come" il controllo viene esercitato, la programmazione 2024 è utile anche per il confronto con il controllo successivo sulla gestione ex art. 3, comma 4, l. n. 20/1994 e per la riforma prospettata nella legge delega: la delibera afferma che l'attività istruttoria sarà svolta "con le consuete metodologie del controllo sulla gestione", ma precisando immediatamente che, nel controllo concomitante, tali metodologie operano "in itinere o *real time*" e sono strutturate attorno al "dialogo istruttorio" (audizioni e scambio cartolare), con una forte valorizzazione delle fonti digitali e delle banche dati istituzionali. In altri termini, il Collegio rivendica una continuità di strumenti conoscitivi con il controllo di gestione "classico", ma ne rovescia il tempo e la funzione: non ricostruzione *ex post* di risultati/criticità, bensì intercettazione ravvicinata di scostamenti e promozione di autocorrezioni mentre l'intervento è ancora governabile; e ciò anche mediante un "principio di non aggravamento istruttorio", volto a evitare richieste ridondanti alle amministrazioni quando i dati siano già disponibili in sistemi informativi istituzionali[58].

La delibera 2024 esplicita poi la "grammatica degli esiti", che rappresenta una delle differenze più nette rispetto al controllo successivo sulla gestione. L'esito fisiologico, coerente con la logica acceleratoria, viene individuato nella "raccomandazione", concepita come strumento capace di attivare percorsi autocorrettivi e di incidere tanto su profili organizzativi e gestionali quanto sul rafforzamento dei controlli interni dell'amministrazione. Solo "laddove siano presenti i presupposti di legge (gravi irregolarità gestionali)", la delibera dichiara che l'accertamento sarà trasmesso all'amministrazione competente "ai fini della valutazione della responsabilità dirigenziale", riproducendo l'innesto previsto dall'art. 22 (richiamando l'art. 21 d.lgs. n. 165/2001 come cornice concettuale) e confermando che la sanzione/valutazione

[56] Ibidem.
[57] Ibidem.
[58] Ibidem

ISSN 2036-7821

non è effetto immediato "della Corte", ma oggetto di una successiva scelta e gestione amministrativa. Accanto a ciò, la programmazione ribadisce una prospettiva ormai strutturale nella prassi del Collegio: il monitoraggio del riscontro, cioè la verifica delle misure autocorrettive adottate dopo le raccomandazioni, attraverso deliberazioni specifiche di valutazione, con ciò rendendo il controllo concomitante non un atto isolato ma un ciclo dialogico scandito da *follow-up*[59].

Quanto alle prospettive tracciate, la programmazione 2024 valorizza due direttrici. La prima è la cooperazione inter-sezionale: nel documento si richiama l'esigenza di coordinamento e raccordo con "le altre Sezioni interessate", individuando casi paradigmatici di piani/infrastrutture suscettibili di collaborazione (ad es. il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico e, sul fronte infrastrutturale, il progetto del Ponte sullo Stretto di Messina), in linea con indirizzi già evocati nel dibattito interno della Corte; questa prospettiva è rilevante perché, dopo l'esclusione del PNRR/PNC, la dimensione infrastrutturale "nazionale" torna a essere il baricentro del controllo concomitante, e ciò tende fisiologicamente a coinvolgere più articolazioni del sistema dei controlli[60].

La seconda prospettiva è la flessibilità programmatoria: pur pubblicando un elenco di piani/programmi/progetti con tappe di attuazione nel 2024 (con riserva di campionamento, nei piani complessi, degli interventi specifici), il Collegio si riserva espressamente di integrare o modificare il programma in corso d'anno in relazione all'evoluzione del quadro normativo sugli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale. Questo elemento non è meramente organizzativo: indica che, dopo la frattura del 2023, la programmazione del controllo concomitante viene concepita come dispositivo "adattivo", capace di inseguire (e non subire) le riconfigurazioni legislative dell'area dei programmi economici nazionali[61].

6. *Soggetti competenti e articolazione organizzativa del controllo concomitante: Collegio centrale e Sezioni regionali*

Nel modello "rafforzato" dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120), la titolarità operativa del controllo concomitante viene resa effettiva attraverso una scelta organizzativa che affianca (senza cancellare) la previsione legislativa del 2009: accanto alla cornice generale dell'art. 11 l. 4 marzo 2009, n. 15 — che già contempla, al comma 3, l'esercizio del controllo anche a livello territoriale — l'art. 22 del d.l. n. 76/2020, nel richiamare espressamente il "controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2", presuppone un assetto stabile di funzioni e responsabilità,

[59] Ibidem.
[60] Ibidem.
[61] Ibidem.

ISSN 2036-7821

tanto più in ragione dell'obiettivo "acceleratorio" che la norma dichiara. In attuazione di tale impostazione, la Corte dei conti ha istituito un ufficio dedicato, il Collegio del controllo concomitante, mediante deliberazione del Consiglio di Presidenza 10 novembre 2021, n. 272, configurandolo come sede centrale deputata allo svolgimento del controllo ex art. 22 e collocandolo presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato[62].

Il riparto tra livello centrale e livello territoriale non è però meramente "gerarchico", bensì funzionale all'oggetto del controllo e alla filiera attuativa degli interventi. La prima deliberazione programmatica del Collegio esplicita, con formulazione netta, che il controllo diretto del Collegio è costruito prioritariamente sui piani, programmi e progetti "attuati da Amministrazioni centrali", mentre "ove l'attuazione … sia rimessa a Regioni/Province autonome o ad altri enti o a organi operanti esclusivamente in ambito regionale il controllo concomitante è rimesso alle Sezioni territoriali"[63].

In modo coerente, la stessa deliberazione chiarisce che, quando l'attuazione si svolga "totalmente in ambito locale", le funzioni del controllo concomitante sono svolte dalle Sezioni regionali.

Ne deriva un criterio di attribuzione che, sul piano concettuale, lega la competenza all'esclusività territoriale della fase attuativa; e, sul piano operativo, consente di trattare in modo "misto" gli interventi a governance composita, mantenendo nel perimetro del Collegio la parte statale delle attività quando l'esecuzione coinvolga anche livelli territoriali "in maniera non esclusiva"[64].

Proprio perché il controllo concomitante si colloca in un sistema già popolato da controlli successivi e da controlli di regolarità/finanziari, l'elemento decisivo diventa il raccordo interno tra uffici e livelli di controllo. Già nella costruzione del "disegno a rete", la deliberazione del Collegio richiama la necessità di sviluppare "forme di collegamento e coordinamento internamente all'Istituto" e prevede meccanismi di integrazione con le altre Sezioni interessate, al fine di definire modalità e linee comuni[65].

La deliberazione del 2024, a sua volta, esplicita che, quando l'istruttoria del Collegio presenti "forme di interazione" con funzioni intestate ad altri Uffici (in particolare

[62] Per una disamina si rinvia a J. SPORTOLETTI, *Il Collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, cit, M. SCOGNAMIGLIO – M. GALIERO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante*, cit.

[63] Corte dei conti, delib. n. 1/2022/CCC.

[64] Corte dei conti, delib. n. 1/2022/CCC con richiamo espresso alla delib. Cons. Presidenza n. 272/2021.

[65] Corte dei conti, delib. n. 1/2022/CCC con richiamo alla delib. SS.RR. 21/2021.

ISSN 2036-7821

Sezione Controllo Enti e Sezioni regionali), saranno adottate "forme di raccordo, coordinamento e collaborazione"[66].

Infine, è opportuno evitare una formula che contrapponga, in modo apodittico, un "motore centrale" a Sezioni regionali "marginali": la dottrina che riflette sugli effetti dell'assetto post-2023 osserva piuttosto che la rimodulazione dell'ambito del controllo concomitante non incide sui molteplici controlli "da tempo intestati alle sezioni regionali", i quali restano praticabili anche rispetto a amministrazioni coinvolte in interventi finanziati dal PNRR, in particolare attraverso controlli finanziari sui bilanci, parificazione e altre verifiche di gestione, con natura però successiva (non concomitante)[67].

In questa chiave, la distinzione corretta non è tra "centralità" e "perifericità", ma tra (i) controllo concomitante ex art. 22 d.l. n. 76/2020, affidato in via principale al Collegio per gli interventi a trazione statale e per i segmenti statali degli interventi complessi, e (ii) controlli successivi e finanziari territoriali, che continuano a presidiare la complessiva regolarità e sostenibilità delle gestioni delle autonomie, anche quando le stesse risultino indirettamente coinvolte da grandi programmi di investimento.

7. *La procedura del controllo concomitante: istruttoria, collaborazione e colloquio istruttorio*

Chiarito il raccordo del controllo concomitante con i controlli "di sistema" (controlli interni delle amministrazioni, controllo sulla gestione ex art. 3, comma 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, nonché gli altri presìdi di verifica e monitoraggio), il punto decisivo diventa la *dinamica procedimentale* del controllo concomitante, che è strutturalmente costruita per operare "in corso d'opera" e, per questa via, per massimizzare la capacità di intercettare criticità quando sono ancora correggibili. In continuità con l'impianto del 2009, il presidio del contraddittorio costituisce la regola di fondo del procedimento (art. 11, l. 4 marzo 2009, n. 15) ed è ripreso, in chiave funzionale, nel modello del 2020 (art. 22, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120), dove la tempestività dell'istruttoria e la qualità dell'interlocuzione con l'amministrazione sono parte della stessa "ratio acceleratoria" del controllo. Il Collegio, nella prima sistemazione metodologica, ribadisce infatti che il contraddittorio non è soltanto garanzia, ma anche strumento di *acquisizione*,

[66] Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, delib. 16 gennaio 2024, n. 1.

[67] M. POZZATO, *Il controllo concomitante della Corte dei conti. Problematiche e profili di comparazione con il diritto della Repubblica Federale di Germania*, *cit.*

ISSN 2036-7821

individuazione delle cause e, "ove possibile", *superamento* delle criticità mediante un dialogo aperto con i soggetti responsabili della gestione[68].

Sul piano dell'istruttoria, la cifra qualificante è il tentativo di conciliare due esigenze potenzialmente confliggenti: da un lato, la necessità di una conoscenza *costantemente aggiornata* di tempi, costi, modi di attuazione e scostamenti (tipica di un controllo "ravvicinato" al fatto gestionale); dall'altro, l'esigenza di non trasformare il controllo in un fattore di rallentamento amministrativo. È in questo quadro che viene enunciato, come criterio operativo, il "principio di non aggravamento istruttorio", inteso come dovere di non appesantire le amministrazioni con richieste ridondanti di atti e documenti quando le informazioni sono già disponibili *aliunde*, in particolare tramite i sistemi informativi istituzionali[69].

Coerentemente, l'istruttoria è progettata per valorizzare basi-dati e flussi informativi standardizzati (ad esempio BDAP–MOP; tracciabilità tramite CUP/CIG; possibili integrazioni con SIOPE e sistemi di monitoraggio in BDAP), così da ridurre tempi "morti" e duplicazioni informative, rafforzando l'idea che la tempestività non sia un mero obiettivo organizzativo, ma un requisito intrinseco della funzione propulsiva.

Dentro questa cornice si colloca, come tratto metodologico distintivo, il *colloquio istruttorio* (o "dialogo istruttorio"), che la Corte descrive come modalità ordinaria di conduzione dell'indagine in itinere. Nella ricognizione successiva, il Collegio chiarisce che l'istruttoria è svolta "con le consuete metodologie del controllo sulla gestione – in questo caso in itinere o real time", facendo "ampio ricorso al dialogo istruttorio (fondato sulle audizioni, oltre che sullo scambio cartolare)"[70].

Qui la differenza rispetto al controllo sulla gestione tradizionale non è tanto nella natura degli strumenti, quanto nel loro *uso* e nella *sequenza*: l'audizione e lo scambio documentale non sono soltanto momenti istruttori orientati alla ricostruzione ex post, ma diventano canali di interlocuzione ravvicinata per verificare la tenuta di cronoprogrammi, obiettivi intermedi, assetti di governance e colli di bottiglia procedurali mentre l'intervento è in esecuzione. Ne deriva che il contraddittorio assume anche una funzione "diagnostica" e di *orientamento correttivo*, perché è precisamente nel confronto serrato che possono emergere cause organizzative o procedurali del ritardo, e dunque misure realistiche di rimozione degli impedimenti.

Infine, la fase istruttoria è strutturalmente orientata alla *collaborazione*, sia verso l'interno della pubblica amministrazione controllata (controlli interni), sia verso altri attori istituzionali che presidiano segmenti del ciclo di attuazione e di monitoraggio. Il Collegio esplicita che al dialogo con l'amministrazione "si affianca l'interlocuzione

[68] Corte dei conti, delib., n. 1/2022/CCC.
[69] Ibidem.
[70] Corte dei conti, delib., n. 1/2024/CCC:

ISSN 2036-7821

con gli Organismi di controllo interni", valorizzando indicazioni già presenti nel disegno della l. n. 20/1994 e costruendo un contesto utile anche in vista dell'eventuale comunicazione "incisiva" prevista dall'art. 22 d.l. n. 76/2020 ai fini della responsabilità dirigenziale[71].

In termini sistematici, questa impostazione rafforza la lettura del controllo concomitante come controllo che "condivide" con il controllo sulla gestione ambiti e principi ispiratori, ma se ne distacca per tempi e per esiti, innestando la collaborazione istruttoria in una logica di prevenzione e autocorrezione, non di sostituzione della discrezionalità amministrativa[72].

8. *Criticità e linee di riforma nella delega 2026: iniziativa, pubblicità ed effettività del modello*

Nel passaggio dalla stagione "emergenziale" e propulsiva del controllo concomitante (art. 22, d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020) alla prospettiva di riordino affidata alla delega del 2026, la questione non è soltanto di perimetro oggettivo, ma di effettività istituzionale della funzione[73]. La previsione delegante che impone di "disciplinare il controllo concomitante di cui all'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15", configurandolo "su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata", con oggetto "piani, programmi e progetti" caratterizzati da rilevanza finanziaria e impatto socioeconomico. La delega introduce inoltre "un regime di limitazione della pubblicità" di comunicazioni e atti, disegnando un modello che – se attuato in termini letterali – rischia di incidere sui due presupposti che hanno reso praticabile la prassi avviata dal 2022: l'iniziativa programmatoria

[71] Corte dei conti, delib. n. 1/2022/CCC.

[72] Delib. n. 1/2024/CCC. Sul rischio che il controllo e l'amministrazione si trasformino in "due mondi senza finestre" e sulla necessità di un controllo capace di dialogare senza sostituirsi, v. A. CRISMANI, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., cap. 12.

[73] In una prospettiva convergente, G. BOTTINO, *Corte dei conti, perché la riforma rischia l'alt della Consulta*, in *l'Altravoce*, 30 dicembre 2025, p. VI, ha osservato che la legge approvata il 27 dicembre 2025 modifica radicalmente le funzioni della Corte dei conti "in direzione mai percorsa", rendendo "claudicanti" le funzioni giurisdizionali e "rinvigorendo" controlli e consulenze al fine dichiarato di curare la "paura della firma" degli agenti pubblici. L'Autore evidenzia in particolare il meccanismo per cui il mancato esercizio del controllo preventivo entro trenta giorni dal ricevimento dell'atto produce un'elisione automatica della colpa grave, con conseguente esclusione della responsabilità erariale: un disegno che, nella lettura qui proposta, conferma come il rapporto tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale costituisca il nodo irrisolto di ogni riforma della Corte, e che la «socializzazione» dei danni erariali rischia di svuotare dall'interno proprio quella funzione di garanzia delle finanze pubbliche che la Costituzione affida al giudice contabile. L'analisi di Bottino si chiude con una previsione nitida: sarà la Corte costituzionale a dover stabilire se il nuovo equilibrio tra funzioni sia conforme a Costituzione — interrogativo che investe, *mutatis mutandis*, anche l'assetto del controllo concomitante ridisegnato dalla delega. Di Gabriele Bottino, già professore universitario, merita ricordare la rara coerenza tra pensiero e vita: uno studioso che ha anteposto la nobiltà delle scelte personali alla sicurezza della carriera accademica, dando al servizio degli altri il significato più autentico.

ISSN 2036-7821

"d'ufficio" del Collegio e la pubblicità degli esiti deliberativi come leva di accountability e di stimolo autocorrettivo[74].

Sul primo versante, la scelta di "internalizzare" l'attivazione del controllo concomitante nella sola dinamica di richiesta (Camere/Governo/amministrazioni) produce un effetto selettivo non neutrale: trasforma un controllo che, per definizione, aspira a intercettare criticità mentre l'azione è ancora correggibile, in una funzione che dipende dall'iniziativa di soggetti potenzialmente esposti a costi politici o amministrativi dell'attivazione stessa. L'argomento non è astratto: nell'esperienza del primo triennio di funzionamento del Collegio, pur essendo già prevista (come possibilità aggiuntiva) l'attivazione "anche a richiesta" del Governo o delle Commissioni parlamentari, non risultano istanze provenienti né dal Parlamento né dall'esecutivo; e appare, per ragioni fisiologiche, ancora meno probabile un'attivazione "spontanea" da parte dell'amministrazione direttamente interessata, se non accompagnata da incentivi o da una logica premiale[75].

In questo quadro, l'auspicio metodologicamente più lineare – anche per coerenza con la funzione di garanzia "esterna" dell'organo di controllo – è preservare l'iniziativa del Collegio su base programmatica annuale, mantenendo la richiesta come canale ulteriore (non sostitutivo), poiché l'effettività dell'audit in itinere dipende dalla capacità di selezionare e presidiare "finestre temporali" sensibili della gestione, prima che le criticità divengano irreversibili.

Sul secondo versante, l'ipotesi di un "regime di limitazione della pubblicità" non incide soltanto su un profilo comunicativo, ma sul rapporto tra controllo, trasparenza e credibilità dell'evidenza di audit: estendere la riservatezza non solo alle comunicazioni istruttorie (che, in parte, può essere fisiologica e già oggi gestita nella prassi), ma anche agli atti e provvedimenti conclusivi, introdurrebbe una forma inedita di opacizzazione di una funzione esercitata da magistrati contabili, difficilmente conciliabile con i principi costituzionali di trasparenza e con i canoni internazionali dell'audit pubblico, nei quali la pubblicità degli esiti è componente essenziale dell'*accountability*[76].

L'opzione tecnicamente più sostenibile – se il legislatore delegato intendesse comunque introdurre cautele – è limitare l'eventuale regime restrittivo alle sole comunicazioni scambiate con l'amministrazione, salvaguardando integralmente la pubblicazione delle deliberazioni: in caso contrario, la funzione rischierebbe di perdere quella "forza di realtà" che deriva dal confronto pubblico tra

[74] Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, *Contributo scritto in materia di controllo concomitante* per la discussione parlamentare, Nota a Senato, A.S. 1457, 2025, spec. art. 3, co. 2, lett. p.

[75] Ibidem.

[76] Ibidem.

ISSN 2036-7821

raccomandazioni, risposte amministrative e grado di autocorrezione effettivamente intrapreso.

Queste criticità diventano ancora più leggibili se si considera, in controluce, l'equilibrio interno del modello del 2020: l'assetto operativo del Collegio ha tendenzialmente costruito un circuito dialogico e autocorrettivo (raccomandazioni e riscontri) in cui l'esito formalmente "duro" previsto dall'art. 22 – trasmissione ai fini della responsabilità dirigenziale – è stato trattato come *extrema ratio*; nell'arco delle oltre cento deliberazioni adottate nel triennio, la segnalazione ai fini dirigenziali risulta confinata a un solo caso, mentre l'ordinaria fisiologia è stata quella di rilievi non "gravi" accompagnati da raccomandazioni, con effetti di accelerazione o aggiustamenti progettuali in numerosi procedimenti gestionali[77].

È su questo punto che il disegno delegante, se letto come riduzione dell'iniziativa autonoma e compressione della pubblicità, rischia di trasformare un controllo che ha prodotto "azioni autocorrettive" e un "utile punto di vista esterno" in un controllo simbolico, privo delle condizioni minime di incidenza, sino a diventare un "vuoto simulacro" della funzione[78].

9. *Nodi aperti e cautele*

La collocazione "in corso d'opera" del controllo concomitante, soprattutto nella svolta propulsiva introdotta nel 2020, accresce fisiologicamente il rischio che il controllo venga percepito (o, in concreto, praticato) come valutazione di opportunità amministrativa, cioè come controllo di merito in senso proprio, con conseguente frizione rispetto al principio di separazione tra funzione di amministrazione e funzione di controllo. Il punto è strutturale: quando l'*audit* interviene su decisioni ancora "aperte", la linea di confine tra verifica del modo in cui una scelta è attuata e influenza sul contenuto della scelta stessa diventa più sottile, tanto che in sede comparata non mancano reazioni legislative volte a vietare espressamente che l'organo di controllo interferisca nei processi decisionali "mentre sono in formazione" o impartisca istruzioni sull'azione da intraprendere[79].

In alcuni ordinamenti, proprio per ragioni di separazione dei poteri, si rivendica un'impostazione rigorosamente ex post, sul presupposto che il real-time audit possa indurre letture affrettate di situazioni provvisorie e, soprattutto, interferenze nei processi decisionali affidati a esecutivo e legislativo[80].

---

[77] Ibidem.

[78] Ibidem.

[79] Y. RABIN – R. PELED, *Real-time audit of public agencies: Utility, controversy and lessons for an emerging practice*, cit.

[80] Ibidem.

ISSN 2036-7821

Anche gli *standard* e le ricostruzioni INTOSAI che "legittimano" il *real-time audit* insistono, infatti, su un corollario essenziale: la variabile temporale non può mai tradursi in abbassamento dei canoni di evidenza, oggettività e accuratezza, dovendo la progettazione dell'*audit* essere tanto più rigorosa quanto più ravvicinato è il controllo, proprio per evitare che il controllore scivoli verso un ruolo para-consulenziale o manageriale[81].

Nella medesima prospettiva, la letteratura comparata sottolinea che, per proteggere la qualità dell'audit e i diritti del soggetto controllato, le linee guida richiedono che i vincoli di tempo non pregiudichino completezza e solidità istruttoria e ribadiscono che l'ex post audit resta la regola, mentre l'audit in tempo reale costituisce un'eccezione da impiegare solo quando sia ragionevolmente possibile prevenire danni gravi o irreversibili senza produrre effetti distorsivi sull'azione amministrativa[82].

Nel contesto interno, tale esigenza di delimitazione è ancora più avvertibile se si considera che il controllo di merito, nella tradizione costituzionale italiana, è storicamente connotato come controllo di opportunità e ha posto problemi di compatibilità con le garanzie di autonomia; il suo superamento, anche attraverso l'abrogazione delle disposizioni costituzionali che lo presupponevano in materia di controlli sugli enti territoriali, segnala un orientamento di fondo volto a separare nettamente l'opportunità amministrativa dalla correttezza della gestione delle risorse pubbliche. In questa direzione si collocano anche le sentenze della Corte costituzionale n. 60/2013, n. 39/2014 e n. 40/2014, che hanno ribadito il confine tra controllo di legittimità-regolarità e controllo di merito sugli enti territoriali. Sul versante internazionale, l'ISSAI 12 (*The Value and Benefits of SAIs*), e segnatamente il principio 5, conferma che la pubblicità degli esiti costituisce componente essenziale della funzione di *audit*.

Nella ricostruzione dottrinale il controllo di merito si caratterizza, sul piano funzionale, per una possibile "sostituzione" (anche solo tendenziale) del controllore rispetto al controllato, poiché l'organo di controllo finisce per assumere, almeno in parte, la veste dell'amministratore e per perseguire gli interessi dell'amministrazione controllata come se fossero "propri", con il rischio di snaturare la funzione di controllo e di confonderla con la "misura della funzione" o con l'esercizio del potere di indirizzo[83].

---

[81] P. R. HERR, *Real-time Auditing: A Tool to Enhance Good Governance and Accountability for Public Funds*, cit.
[82] Y. RABIN – R. PELED, *op.* cit.
[83] T. PARENZAN, *Profili del sistema dei controlli esterni sulla pubblica amministrazione: con riferimenti di diritto comparato*, Milano, 1983, spec. pp. 153–154

ISSN 2036-7821

In tale prospettiva, il merito si colloca in un'area intermedia: da un lato "supera" il controllo di legittimità per estensione, perché non si limita al riscontro di conformità alla norma; dall'altro, per "penetrabilità" e ampiezza, precede il controllo sui risultati, che opera quando l'attività è ormai compiuta e può svolgere una funzione prevalentemente orientativa per le gestioni future.

Proprio questa collocazione intermedia spiega perché l'elemento temporale sia decisivo: l'intervento del controllore di merito "generalmente si pone o in concomitanza della decisione (…) o subito dopo", distinguendo così controlli che accompagnano la decisione (tipicamente interni) e controlli che la intercettano immediatamente a valle (anche esterni o interni di gestione).

Il punto diventa particolarmente rilevante quando si discute del controllo concomitante, perché qui la prossimità temporale può alimentare l'obiezione classica: il rischio che la "tempestività" trasformi l'audit in una valutazione di opportunità. La dottrina lo rende evidente anche guardando agli effetti: mentre l'esito del controllo preventivo di legittimità "impedisce il prodursi degli effetti dell'atto", il controllo di merito, se preventivo, può produrre un effetto analogo; "se concomitante, invece, porta al riesame", spostando l'asse dall'inibizione formale alla riapertura della decisione[84].

È precisamente questo "portare al riesame" che, nel controllo concomitante, va maneggiato con cautela: perché l'innesto su decisioni ancora aperte è la condizione stessa dell'autocorrezione, ma è anche la porta attraverso cui può insinuarsi una pressione sostanziale sulle scelte discrezionali.

Da qui l'accorgimento che il legislatore delegato (l. n. 1/2026) dovrebbe esplicitare con chiarezza: la concomitanza temporale non legittima valutazioni di merito, né consente al controllore di sostituire priorità e opzioni amministrative con proprie preferenze; essa giustifica, invece, un sindacato "ravvicinato" fondato su parametri oggettivabili (coerenza tra obiettivi, risorse e tempi; rispetto di vincoli e procedure; capacità realizzativa; gestione del rischio; evidenza di scostamenti e ritardi), lasciando l'eventuale "riesame" nella disponibilità responsabile dell'amministrazione, dentro un circuito di interlocuzione e raccomandazioni che resti non sostitutivo.

In altri termini, la riforma può valorizzare l'effetto propulsivo del controllo concomitante solo se delimita normativamente la soglia oltre la quale la "tempestività" degrada in merito: soglia che, nella lettura di Parenzan, coincide proprio con la trasformazione del controllo in direzione dell'azione amministrativa, ossia in sostituzione della funzione.

[84] Ibidem.

ISSN 2036-7821

Ne discende che, nella disciplina attuativa della delega 2026, la prevenzione del "merito" non può essere affidata a formule di stile, ma richiede accorgimenti normativi e procedurali coerenti con la natura del controllo concomitante: da un lato, un oggetto definito in termini di scostamenti rispetto a obiettivi, tempi, vincoli e risultati già fissati a monte (e dunque sindacabili senza sostituzione del decisore), e dall'altro un'istruttoria che privilegi un dialogo funzionale all'individuazione delle cause e all'autocorrezione, senza trasformarsi in un fattore di aggravamento o di rallentamento della gestione, come mostra l'emersione, nella prassi del Collegio, del principio di "non aggravamento istruttorio" e della ricerca di interlocuzioni mirate e non ridondanti.

In tale cornice, l'accento "acceleratorio" attribuito al controllo concomitante può restare compatibile con la funzione di garanzia solo se le raccomandazioni conservano natura non sostitutiva e non vincolante, e se la disciplina chiarisce che l'intervento della Corte non è finalizzato a orientare discrezionalità e priorità amministrative, ma a segnalare tempestivamente criticità di legalità finanziaria, regolarità, coerenza attuativa e capacità realizzativa rispetto a scelte già assunte dai competenti organi di indirizzo e gestione[85].

In definitiva, a mio avviso, la linea di sviluppo più promettente del controllo concomitante non è quella di un sindacato "ravvicinato" che si avvicini al merito, bensì quella di un presidio capace di potenziare la capacità amministrativa delle amministrazioni titolari e dei soggetti attuatori, rendendo effettiva la logica dell'azione pubblica orientata al conseguimento del risultato. Il discrimine operativo tra "abilitare" e "co-gestire" risiede nel tipo di intervento: il controllo segnala scostamenti oggettivabili rispetto a parametri predefiniti, ma non indica soluzioni operative specifiche; le raccomandazioni sono di risultato, non di processo.

Per "capacità amministrativa" può intendersi l'insieme delle condizioni organizzative e funzionali che consentono di esercitare concretamente le funzioni attribuite: disponibilità e adeguatezza di risorse umane e competenze, assetti di governance e responsabilità chiari, procedure e presìdi di legalità "abilitanti" (non meramente formalistici), strumenti di programmazione e gestione (anche digitali), qualità del quadro regolatorio, sistemi di monitoraggio e gestione del rischio, nonché capacità di apprendere e correggere tempestivamente criticità attuative.

In questa prospettiva, il controllo concomitante può essere letto come fattore di attuazione del buon andamento (art. 97 Cost.) e dei canoni di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (art. 1, l. n. 241/1990), ma anche dei canoni finanziari del "nuovo" comma 1 dell'art. 97 Cost. (l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico) fino a intercettare quella tendenza più recente per cui il risultato

[85] Cfr. art. 22 d.l. n. 76/2020; delib. 1/2022 del Collegio, *cit.*, sulla finalità di "effetto propulsivo".

ISSN 2036-7821

diviene criterio ordinante e parametro di valutazione dell'azione pubblica, almeno in alcuni settori, anche sul piano della legittimità funzionale dell'amministrazione (cfr. d.lgs. n. 36/2023).

Ne segue che la disciplina attuativa della delega 2026 dovrebbe valorizzare la dimensione "abilitante" del controllo concomitante — raccomandazioni mirate, verifiche su cronoprogrammi, presìdi di governance e rimozione di colli di bottiglia — come strumento di rafforzamento della capacità amministrativa, mantenendo netta la distinzione tra controllo e amministrazione e circoscrivendo l'intervento della Corte alla segnalazione di scostamenti oggettivabili rispetto a obiettivi, tempi e vincoli già definiti a monte[86].

La vicenda PNRR, insomma, ha fatto scuola: non tanto perché "irripetibile", ma perché ha mostrato quanto rapidamente un controllo ravvicinato possa essere letto come intrusione. La risposta del legislatore delegante è, di fatto, una blindatura: il controllo concomitante non si attiva più come iniziativa fisiologica del sistema, ma viene ricondotto a una domanda qualificata e, per di più, con una pubblicità attenuata degli atti e delle comunicazioni. Il messaggio è abbastanza percepibile: si vuole evitare che il controllo diventi il campo di battaglia tra poteri.

Detto questo, la blindatura non è una cancellazione, bensì uno spostamento dell'ago della bilancia: la richiesta può provenire dalle Camere, cioè dall'organo che, nel quadro del bilancio costituzionalmente regolato, ha titolo a pretendere verifiche "in tempo utile" quando sono in gioco scelte ad alto impatto finanziario e socio-economico; oppure dal Governo; oppure — ed è il passaggio più interessante — dalla stessa amministrazione interessata, che in tal modo si assume responsabilità e costo

[86] Resta, tuttavia, un profilo di sistema che merita di essere esplicitato: proprio la prossimità temporale e operativa del controllo concomitante, se da un lato ne giustifica la funzione "abilitante" in chiave di risultato, dall'altro tende a rendere più problematico — specie nei programmi complessi e ad alta condizionalità — il confine tra amministrazione attiva e funzione di controllo, con conseguenti tensioni istituzionali che la disciplina attuativa è chiamata a governare. Infatti, E. TATÌ, *I soggetti coinvolti nella governance del PNRR*, in L. LORENZONI cit., *passim*. con specifico riguardo al PNRR che ha costituto il punto della discordia tra Governo e Corte, evidenzia che il disegno di *governance* e la conseguente "densità" dei flussi informativi e di monitoraggio rendono fisiologicamente più incerto il confine tra amministrazione attiva e funzione di controllo: l'attuazione dei progetti procede in parallelo rispetto a un sistema di verifiche ordinario e "*ad hoc*", con effetti di sovrapposizione tra attività gestionali e circuiti di controllo, tale da rendere "labile" la tradizionale distinzione tra fase decisoria/attuativa e fase di controllo.

In tale prospettiva, il controllo concomitante viene letto come forma di controllo esterno "ravvicinato", che opera durante lo svolgimento dell'azione amministrativa e si avvale di un'interlocuzione istruttoria con le amministrazioni coinvolte: la Relazione del Collegio segnala un "dialogo aperto" con le amministrazioni controllate, per lo più costruttivo, funzionale all'emersione tempestiva delle criticità e – ove possibile – alla loro correzione in itinere. Al contempo, proprio questa prossimità temporale e operativa alimenta le note tensioni istituzionali del controllo concomitante, esponendolo al rischio di essere percepito come interferenza sull'azione amministrativa in formazione; nondimeno, nel caso PNRR l'anticipazione del controllo è/era ricondotta a una logica *performance-based* di monitoraggio continuo e a finalità preventive rispetto a irregolarità rilevanti anche in chiave europea.

ISSN 2036-7821

reputazionale di sottoporsi a una verifica *in itinere*. Qui si aprono due letture alternative (e non neutrali): o l'amministrazione chiede il controllo per rafforzare la propria *accountability* e prevenire errori irreversibili, oppure lo chiede come forma di "assistenza" istituzionale, con il rischio di spingere il controllo concomitante verso una figura ibrida, più vicina a un supporto alla gestione che a un controllo esterno in senso proprio.

In altri termini, la delega del 2026 mira a ridurre il rischio di conflittualità istituzionale "procedimentalizzando" l'attivazione del controllo e attenuando la pubblicità degli atti; tuttavia, poiché la richiesta può provenire da soggetti diversi (Camere, Governo, amministrazione interessata), non è implausibile che il controllo concomitante finisca per assumere, nella prassi, conformazioni funzionali differenziate: più marcatamente politico-parlamentare o di referto quando attivato in nome del bilancio costituzionalmente regolato; più "di indirizzo" quando richiesto dall'Esecutivo; più prossime a una logica di supporto/assicurazione organizzativa quando sollecitato dall'amministrazione stessa. È anche per questa ragione che l'istituto si presta ad essere letto, sin dall'impostazione, come un *nomen iuris* a geometria variabile.

ISSN 2036-7821