ISSN 0393-5604



La responsabilitÃ amministrativa tra controllo indipendente esterno ed esercizio dellâ??attivitÃ giurisdizionale della Corte dei conti. Lâ??evoluzione connessa al PNRR

Descrizione



**dellâ??avv. Federica Scalia, Ricercatrice dellâ??Istituto â??Max Weberâ?•*

SOMMARIO: Premessa; 1. Un fenomeno che assume dimensioni sempre piÃ¹ ampie e pervasive, la â??paura della firma. Ma quali sono le cause?; 2. La decisione normativa assunta dal Governo, nel maggio del 2021 e la migliore esecuzione possibile da garantire al PNRR;3. I tentativi di reiterazione,

nel 2023, di un sistema che affievolisce il dovere di dover essere diligente da parte del dipendente pubblico; 4. La presa di posizione della Corte di conti sarÃ tenuta in considerazione?

Premessa

Sempre nellâ??intento di portare in evidenza i comportamenti tenuti dalle diverse burocrazie al verificarsi di quelle che sono state indicate come le tappe di un lento ma inesorabile processo di ammodernamento delle pubbliche Istituzioni, non si puÃ² fare a meno di riflettere sulla stretta correlazione che esiste tra gli effetti dellâ??attivitÃ di controllo (segnalazione della condotta illegittima o non regolare) e lâ??attivitÃ decisoria che si Ã¨ chiamati ad esprimere in ordine al danno arrecato allâ??Erario, attivitÃ che si concentrano in un solo Organo magistratuale, quello della Corte dei conti.

La domanda che ci si pone da sempre rimane questa: Ã¨ piÃ¹ utile rafforzare una attivitÃ dai contorni sollecitatori/di indirizzo (controllo indipendente esterno) o Ã¨ piÃ¹ giusto fare leva su una attivitÃ repressiva della cattiva condotta di chi abbia mal utilizzato risorse finanziarie pubbliche?

Ma, alla fine, tutte le volte che si Ã¨ posto mano a una riforma (o anche a un semplice ritocco) delle due funzioni della Corte dei conti, e dei poteri (di controllo e di giurisdizione) esercitabili dalla sua Magistratura, il Legislatore si Ã¨ dimostrato attento a saper cogliere gli effetti diretti o indiretti che sarebbero nati/derivati da questo o da quellâ??intervento normativo? In effetti, non Ã¨ semplice dare una risposta univoca.

I richiami che si avrÃ cura di fare â?? anche se rapidi, nel corso della trattazione â?? forniranno ragione di un comportamento ondivago o, comunque, non lineare tenuto dai Governi del tempo.

Anzi, in alcune occasioni storiche (1994/2005, con lâ??introduzione del controllo sulla gestione, come accertamento dei tempi, modi e costi dellâ??azione amministrativa; 2005/2012, con lâ??introduzione del controllo finanziario sui bilanci pubblici, a seguito della soppressione degli articoli 125 e 130 Cost.) esso Ã¨ apparso assai ambiguo; infatti, si Ã¨ inteso attribuire nuovi e piÃ¹ penetranti valori e significati alla funzione del controllo ma senza assicurare allâ??Organo che lâ?? avrebbe dovuto svolgere alcuna â??copertura amministrativaâ?•, e ciÃ² si verificava contestualmente a una tendenza a voler sminuire il ruolo del Pubblico ministero presso la Corte dei conti.

PerchÃ© tutto questo? Una risposta va ricercata, anche a distanza di tempo, per dare una giustificazione â??storicaâ?• ai processi decisionali assunti dalle parti in causa (decisori politici, accademici, avvocature).

Eâ?? indubbio che, nel contesto delle Istituzioni pubbliche e tra gli operatori (burocrazie) delle stesse, si sia andata formando una profonda convinzione: che la funzione del controllo (da troppo tempo appiattita sul solo parametro della legittimitÃ dellâ??atto amministrativo) finisce per rivelarsi complementare allâ??attivitÃ giurisdizionale di accertamento della responsabilitÃ amministrativa, rientranti ambedue nella sfera di competenza della Corte dei conti.

Si tratta, al di lÃ dei dibattiti dottrinali e delle teorie che hanno condizionato lâ??evolversi delle due funzioni, di una â??visionâ?• che si puÃ² qualificare confusa, dai contorni non ancora definiti nella loro pienezza, incompleta.

E che lâ??interpretazione data alle due funzioni fosse da tempo tale da creare confusione sulla finalitÃ che ognuna di esse gioca nel contesto ordinamentale, Ã¨ da ascrivere a un â??errore di prospettivaâ?• dei nostri Padri costituenti diventato un â??errore istituzionaleâ?•: il fatto che il sistema di controllo sulle finanze pubbliche Ã¨ risultato presidiato â?? fino allâ??anno 2001 â?? da tre articoli della Costituzione, che contengono lâ??indicazione di tre diversi organi chiamati a dire la loro sulla â??gestione finanziariaâ?• dei tre â??grandi gruppiâ?• delle nostre Istituzioni (Stato, con lâ??at.100,2 c.; Regioni, con lâ??art. 125; Enti locali, con lâ??art. 130).

Questo si registra sul versante del controllo. Ma a questa situazione (che sembra permanere ancora) se ne aggiunge unâ??altra, abbastanza singolare sul versante della giurisdizione chiamata a decidere sul danno arrecato allâ??Erario: la convivenza, fino al 1992 â?? anno in cui il Parlamento ha devoluto la materia al Giudice della Corte dei conti -, di due Giudici, la Magistratura ordinaria, competente, in base a una legge del periodo fascista (e che aveva quale unico scopo la tutela dellâ??onore del â??podestÃ â?• in quanto organo politico) a giudicare gli amministratori e i dipendenti degli Enti Locali, e la Magistratura contabile, competente a giudicare gli altri dipendenti pubblici.

Quando, poi, il Parlamento inizia a decentrare la funzione giurisdizionale dellâ??accertamento della responsabilitÃ amministrativa della Corte dei conti[1], istituendo, nelle Regioni a statuto ordinario, anche tre Procure presso alcune di esse (in particolare, in Campania, in Puglia e in Calabria) con lâ??obiettivo di contrastare la â??maladministrationâ?• conseguente alla infiltrazione nei Comuni di tali aree di presenze malavitose, la situazione non migliora di molto.

E ciÃ² per due ordini di ragioni:1. perchÃ¨ si opera uno spostamento, dal centro (Procura generale) di Magistrati requirenti che presenta il carattere della precarietÃ (richiedendosi la disponibilitÃ al trasferimento o alla doppia assegnazione); 2. perchÃ© le carenze di organico, in quel periodo storico, non vengono assolutamente colmate, anzi esse si aggravano, nonostante lâ??impegno posto nella formulazione di specifiche richieste di copertura degli organici ai Governi fatte della Presidenza della Corte.

Questa ultima valutazione si presenta a conferma di un interesse, purtroppo solo apparente, della classe politica del tempo ad assegnare un vero ed efficace ruolo di presidio di legalitÃ alla Corte dei conti nellâ??ordinamento italiano[2].

Sembra opportuno osservare come, fino a tempi assai recenti, le puntuali prese di posizione del Governo Ciampi non si siano pienamente realizzate.

Di ciÃ² danno dimostrazione le stesse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quando i loro programmi di controllo 1.o non vengono pubblicati sui rispettivi siti (con episodi di mancato aggiornamento); o, se pubblicati, mancano della parte riguardante i controlli da effettuare tenendo conto, nello svolgimento delle indagini, dei parametri della economicitÃ , della efficienza, della efficacia.

Infatti, Ã¨ dato di leggere nella Relazione governativa di accompagnamento (A.S. n.1656 â?? XI Legislatura) alla conversione in legge del decreto-legge 15 novembre 1993,n.453: â??*Strumenti e misure niente affatto alternativi alla sanzione penale degli illeciti compiuti da pubblici amministratori e dipendenti, ma dotati della capacitÃ di interdire ulteriori svolgimenti pregiudizievoli della attivitÃ amministrativa ,una volta che di queste siano emerse illegittimitÃ o patologie non necessariamente a rilevanza penale. Quindi, strumenti e misure aggiornati ed efficaci, specificamente destinati a combattere la cattiva amministrazione, la dilapidazione del denaro pubblico, lâ??uso privato delle*

risorse pubbliche, le disfunzioni amministrative, lâ??infiltrazione della criminalitÃ organizzata nei pubblici appaltiâ?•.

Forse sono queste le parole che sembrano addossare alla attivitÃ di controllo finalitÃ che alcuni Magistrati della stessa Corte continuano a ritenere essere di esclusiva prerogativa della funzione requirente. Una interpretazione che, invece, va del tutto abbandonata[3], ove solo si considerasse che il â??nuovo modo di fare controlloâ?• avrebbe dovuto essere semplicemente normato dalla Magistratura del controllo indipendente esterno a ridosso della entrata in vigore dellâ??art. 3, c.4 e 8, della legge n. 20/94.

La storia, che va necessariamente raccontata, dellâ??avversione dimostrata dalle Regioni e dagli Enti Locali[4] nei confronti di disposizioni normative riguardo alla funzione del controllo indipendente esterno, che avrebbe dovuto svolgere la Corte dei conti con la legge n. 20/94[5], fornisce un contributo chiaro alla comprensione di quella che avrebbe voluto essere (e che non Ã¨ stata per diversi anni) la politica del controllo indipendente esterno in Italia.

Eppure, sul fatto che il controllo indipendente esterno della Corte dei conti non avrebbe potuto essere assimilato a quello della Ragioneria generale dello Stato si era trovata una certa quale unanimitÃ di consensi politici giÃ alcuni anni prima.

Quando il Senato della Repubblica, con un Quaderno di riflessioni pubblicato nel luglio del 1982, titolato â??*Funzioni di controllo: rapporti tra la Corte dei conti ed il Parlamentoâ?•*, chiamato ad approvare il testo di riforma del controllo (A.S.n.1302) presentato dal Governo in carica, aveva richiesto di audire alcuni dei Magistrati[6] del tempo e li aveva chiamati a dibattere sulla Relazione introduttiva al tema tenuta dal Presidente della Corte dei conti, prof. Giuseppe Cataldi[7].

Eâ?? ,allâ??art.2 (*Materia e contenuto del controllo sulla gestione)* di tale disegno di legge che si riporta il â??nuovo modo di fare controlloâ?• della Corte dei conti, lasciando ad essa di definire di volta in volta a quale parametro fare ricorso nella sua attivitÃ istituzionale :< b) accertando ,anche sulla base delle pronunce adottate in sede di controllo preventivo, la legittimitÃ e la regolaritÃ di atti, operazioni, comportamenti, anche omissivi, e risultati relativi alle entrate e alle spese, nella loro globalitÃ ovvero per singoli casi, materie o settori ,con riguardo agli obiettivi stabiliti dalle leggi e dai programmi ed ai principi di buon andamento della pubblica amministrazione, tenendo conto dei costi, dei modi e dei tempi dellâ??azione amministrativa>; libertÃ di analisi che verrebbe ad essere coartata da invocate prescrizioni di natura codicistica ,che, quindi, priverebbero la Corte del potere di autodeterminazione datale dal Legislatore.

Nel 1993, il testo normativo qui non a caso richiamato lo ritroviamo riprodotto allâ??art. 3, c. 4, della legge n. 20/94: â??*(La Corte dei conti) Accerta, anche in base allâ??esito di altri controlli (quelli degli OIV? n.d.a.), la rispondenza dei risultati dellâ??azione amministrativa agli obiettivi stabili dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dellâ??azione amministrativa. La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo*â?•, e ancor prima nellâ??art. 65, c. 4, del d.lgs. .29/93: â??*Con apposite relazioni in corso dâ??anno (controllo concomitante, n.d.a), anche a richiesta del Parlamento, la Corte riferisce altresÃ¬ in ordine a specifiche materie, settori e interventi.*â?•

In sostanza il prof. Sabino Cassese, allora, aveva saputo interpretare lo spirito di quel disegno di legge, lasciato in uno stato di abbandono, di dimenticanza per quasi dieci anni.

Oggi, a distanza di alcuni anni, si ritorna sul terreno che era stato arato, e che era stato riarato dalla legge n.15 del 2005 dal Ministro della funzione pubblica del tempo.

Il ritorno a una visione â??sollecitatoriaâ?•, e per sua natura â??di supportoâ?• del controllo dei Magistrati della Corte dei conti ai processi decisionali delle burocrazie ,non certo ai singoli procedimenti amministrativi, si dimostra quanto mai utile se ci si rende conto della proficuitÃ del controllo di esecuzione di una legge (a tutto favore dei cittadini) , che va declinata in piani e programmi, affiancati da cronoprogrammi capaci di misurare il grado di diligenza delle organizzazioni di volta in volta coinvolte nel perseguimento dei risultati.

Purtroppo, le dirigenze, soprattutto quelle tecniche, sembrano richiedere lâ??abbassamento dei livelli di guardia, consapevoli del fatto che non si Ã¨ ancora dimostrato il ruolo che hanno svolto gli Organismi di valutazione in questi anni[8].

1. Un fenomeno che assume dimensioni sempre piÃ¹ grandi e pervasive, la paura della firma. Ma quali sono le cause?

Capire quali sono le cause che determinano la insorgenza della sindrome della â??paura di firmareâ?• puÃ² essere utile per il Legislatore che deve legiferare, per la classe politica che dovrebbe preoccuparsi del valore della deterrenza che hanno le diverse responsabilitÃ nei confronti di coloro che mostrano una propensione ad essere infedeli, per i dirigenti che sono tenuti a vigilare sulla correttezza del lavoro svolto dai loro collaboratori in quanto ad essi subordinati (gerarchia) e che dimentica di farlo per i piÃ¹ svariati motivi .

A tal riguardo non si puÃ² fare a meno di puntare lâ??attenzione sul fatto che il Legislatore, *in primis*, Ã¨ stato sollecitato ad approvare le regole che presidiano il modo di agire delle burocrazie.

Un modo di agire che Ã¨ stato sconvolto, per la prima volta nella storia delle istituzioni pubbliche nazionali, nel suo tran-tran quotidiano dalla entrata in vigore della legge n. 241, nel lontano 1990, dopo che nel 1972 ci si era impegnati a definire unaâ?• nuova figuraâ?• di dirigente con il d.P.R. n. 748.

Testo normativo, questâ??ultimo, disatteso nella parte che si presentava avere piÃ¹ ampia portata innovativa, quella che prevedeva per i nuovi dirigenti un tempo di formazione, fondato sullo studio dei casi[9], di almeno un anno solare.

La legge n. 241, quindi, delineava un modo si agire, da parte di tutte le burocrazie (statali, regionali, provinciali, comunali), che avrebbe dovuto essere caratterizzato dal rispetto della legge (*rectius*, della legislazione di settore), dalla qualitÃ dellâ??azione posta in essere (decisioni trasparenti e partecipate), dalla corretta ponderazione degli interessi in gioco da rendere ostensibile al Giudice amministrativo attraverso una esaustiva motivazione del provvedimento.

Nel 2005, con la riforma di quellâ??anno, il testo verrÃ modificato a tal punto che ci si preoccupa di disciplinare la forma dellâ??atto amministrativo piuttosto che costruire un sistema di garanzie a favore del cittadino inciso dal potere delle burocrazie, come avrebbe voluto il prof. Mario Nigro (1912-1989) nei suoi studi fatti[10] e che avevano a base lâ??analisi comparativa effettuata, in materia, con molti ordinamenti amministrativi del tempo.

A presidio e a conforto di tale â??visioneâ?• del modo di agire delle burocrazie, il Legislatore non poteva non porre un â??corpus normativoâ?• che ne definisse il loro *status*.

Lo ha fatto nel 1957 con il d.P.R. n. 3 che recava (e reca ancora, nonostante il d.lgs. n. 265/2001) il c.d. â??Statuto degli impiegati civili dello Statoâ?•, fondando lo sviluppo delle carriere di tale personale sullo schema vigente per quello militare e, di conseguenza, fortemente gerarchizzato.

Lo ha fatto, come si Ã¨ giÃ accennato, nel 1972, a ridosso del poderoso trasferimento delle funzioni statali alle Regioni a statuto ordinario appena istituite, con il d.P.R. n. 748 che recava la normativa riguardante la Â«Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomoÂ».

Lo ha fatto nel 1993 con il d.lgs. n. 29 che ha riguardato la *Â«Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiegoÂ»*. Concepito come un *corpus* normativo dalle caratteristiche permanenti, esso ha subito decine di modificazioni e di integrazioni, fino ad arrivare allâ??anno 2001 assumendo un nuovo numero identificativo, il n. 165.

Un testo che, nella unica novitÃ che Ã¨ rimasta immodificata nel tempo, cioÃ¨ quella di affidare al Giudice ordinario, a quello del lavoro in particolare, la valutazione delle controversie relative al rapporto di lavoro â??privatizzatoâ?• dei dipendenti pubblici, si fondava sul falso presupposto che la risposta giudiziaria sarebbe stata piÃ¹ rapida di quella data, sino ad allora, dal Giudice amministrativo.

E sullâ??altro presupposto (altrettanto fuorviante) che la privatizzazione del rapporto di lavoro avrebbe fatto agire la dirigenza pubblica con gli stessi poteri del datore di lavoro privato; consentendosi di conseguire â?? facendo leva sul meccanismo della responsabilitÃ disciplinare riveduta- cosÃ¬ risultati incredibili nella accelerazione delle pratiche con conseguente soddisfazione dei cittadini.

Non sapremo mai â?? in assenza di studi e di ricerche sulla accoglienza (positiva, tiepida, negativa) data al principio della privatizzazione del rapporto di lavoro da parte dei dipendenti â?? quali sono stati i benefici che ne sono derivati ai cittadini.

E ciÃ² al di lÃ dellâ??evidente processo di burocratizzazione che subiscono i contatti tra P.A. e cittadino e che dÃ vita alla nascita degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP, in sigla) introdotti dallâ??art. 12 del d.lgs. n. 29/93 (ora, art. 11 del d.lgs. n. 165).

Strutture che avrebbero dovuto essere â??al servizio del cittadino e dellâ??impresaâ?•, ma che presto subiranno una disarticolazione in quellâ??altra struttura che viene ad assumere la denominazione di â??Sportello unico per le attivitÃ produttiveâ?• (d.lgs. 31.3.1998, n. 112), o di â??Sportello Unico per lâ??ediliziaâ?•, a voler rimarcare le differenze tra cittadini e sistema delle imprese.

Una nuova formula organizzatoria (separata dalla prima) che Ã¨ risultata orientata a privilegiare coloro che sono stati da sempre interessati ad ottenere dalla P.A. risposte adeguate, tempestive, sostanzialmente favorevoli ai loro interessi.

CiÃ² Ã¨ durato fino a quando il potere autorizzatorio delle burocrazie non Ã¨ stato drasticamente ridotto, se non eliminato, sostituendosi ad esso un sistema di comunicazioni redatte sotto la responsabilitÃ del cittadino/della impresa richiedente, lasciando alle burocrazie un controllo ex post, cioÃ¨ a cose fatte.

Si puÃ², quindi, ritenere che a fronte di un sistema di regole che ha sterilizzato i poteri delle burocrazie, il grado di responsabilitÃ di queste ultime Ã¨ scemato. Anzi, lo si Ã¨ considerato rimosso dal Legislatore quando costui â?? per la sempre dichiarata sfiducia nei riguardi dellâ??operato delle burocrazie â?? si Ã¨ dedicato in un certo periodo storico alla cura della politica delle semplificazioni dei procedimenti amministrativi, dopo aver dovuto constatare la situazione di totale fallimento di quella norma della legge n. 241/90 [11] che imponeva la determinazione del termine entro il quale si sarebbero dovuti portare a compimento i procedimenti stessi.

Ma, stante la lettera della legge, ci si interroga: a chi Ã¨ utile la pubblicazione di termini disattesi quando lâ??inerzia operativa â?? nonostante le disposizioni del â??Codice di comportamentoâ?• â?? non Ã¨ rilevata dal dirigente responsabile e questi non si preoccupi di avviare alcuna azione disciplinare nei riguardi del dipendente responsabile?

A fronte di una sempre piÃ¹ ampia deprivazione di poteri autorizzatori che ha colpito le diverse burocrazie e di un ampliamento della possibilitÃ di accesso diretto ad essa consentito da una crescente informatizzazione, sembra esser venuto meno lo spirito innovatore che aveva animato il teorizzatore della disciplina del procedimento.

Per completezza di visione delle innovazioni che hanno mortificato la professionalitÃ delle burocrazie, câ??Ã¨ da osservare come il â??controllo di gestioneâ?• â?? introdotto a supporto della funzione dirigenziale nel nostro ordinamento nel 1999, con il d.lgs. n. 286 (art. 4) â?? avrebbe dovuto essere lo strumento conoscitivo capace di fornire al cittadino informazioni puntuali sul grado di produttivitÃ individuale e collettiva di ogni apparato pubblico contribuendo alla visione manageriale (nuovo *imprinting*) alla quale sembrava essere votata la P.A. dopo lâ??entrata in vigore del d.lgs. 29/93,con la fissazione di alcune regole proprie della disciplina dellaâ?• economia del lavoroâ?•.

Imprinting che per la Corte dei conti si era tradotto, nello stesso anno, con la serie di decreti-legge di riforma del controllo in una ulteriore specifica attivitÃ , in quel â??controllo sulla gestioneâ?• (rientrante nella categoria assai ampia dei controlli successivi) disciplinato dallâ??art. 3, commi 4 e 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20: controllo che sarebbe dovuto sfociare nellâ??accertamento (che Ã¨ sempre una forma di controlloâ?¦anzi, la piÃ¹ elementare) dei â??tempi, modi e costi dellâ??azione amministrativaâ?•.

Il che aveva come presupposto che la vigilanza svolta dal management sui propri collaboratori si sarebbe dimostrata sufficiente in termini di una analisi comparativa (anche nel tempo) di dati e di informazioni utili, e che il Magistrato istruttore, in quanto addetto al controllo, avrebbe ben potuto richiedere per lo svolgimento della verifica che tale controllo richiede come metodo di lavoro (costo per unitÃ di prodotto/servizio, dato utile per una successiva corretta allocazione delle risorse finanziarie in bilancio).

Ã? alla luce delle valutazioni svolte sul comportamento tenuto dalla Magistratura del controllo indipendente esterno, caratterizzato da una forte resistenza al cambiamento definito dalla legge n. 20, che si dovrebbero leggere le preoccupazioni nate, nel corso di un trentennio, nella mente e nel cuore delle burocrazie italiane.

Dâ??altra parte, il fenomeno della â??paura della firmaâ?•, che Ã¨ una forma diâ?• fuga dalle responsabilitÃ â?•, non nasce oggi, ma alligna lentamente in burocrazie che risultano esposte a pressioni esterne.

Risultano piÃ¹ colpite, in definitiva, le burocrazie di due settori, quello dei lavori pubblici e quello della sanitÃ . Gli unici settori che non sono stati toccati dalle c.d. â??lenzuolate delle semplificazioniâ?• (Governo Bersani) che hanno, invece, interessato le altre burocrazie, o, meglio, altri settori dellâ??Amministrazione.

Il fenomeno socio-culturale che si fa passare come il fenomeno chiamato â??fuga dalle responsabilitÃ â?• non Ã¨ stato sufficientemente analizzato, nÃ© si Ã¨ cercato di individuarne le cause principali e le concause che, a volte, diventano piÃ¹ rilevanti delle prime.

Se ciÃ² non si Ã¨ verificato, occorre individuare i perchÃ©, potendosi dare spiegazioni logiche, meditate nei riguardi di scelte (apparentemente) fatte dai decisori politici per fini di miglioramento delle Istituzioni pubbliche.

Tra queste ne vanno individuate alcune che si dimostrano assai ricorrenti nel tempo (ciclicitÃ): 1. la sempre piÃ¹ accentuata carenza di risorse umane specificamente qualificate a ricoprire ruoli di natura tecnica, conseguente al blocco indiscriminato delle assunzioni e alla creazione di false aspettative di conferma in servizio in capo ai professionisti utilizzati *â??ab externoâ?•*; 2. lâ??anomala copertura di posti a piÃ¹ alto grado di responsabilitÃ (c.d. â??apicaliâ?•) con soggetti non in possesso di skills professionali indispensabili allo svolgimento del servizio, e tra questi la totale ignoranza di conoscenze in campo giuridico; 3. lâ??anomala gestione delle selezioni interne (con passaggi a categorie superiori di soggetti privi dei requisiti di legge)[12]; 4. la sopravvenuta complessitÃ normativa nel settore degli appalti pubblici a seguito della entrata in vigore del â??Nuovo codiceâ?• (anno 2016) cui si Ã¨ aggiunta la copresenza di due organismi nel campo della interpretazione normativa (TAR-Consiglio di Stato/ANAC); 5. la riduzione progressiva ma, comunque, troppo lenta delle stazioni appaltanti e la resistenza a delegare la gestione del settore (per i benefici economici acquisibili dalle burocrazie tecniche e non) alle Province da parte dei piccoli Comuni; 6. la permanente confusione sulla interpretazione da dare alla legislazione di settore (appalti di opere pubbliche), recuperata dai diversi *tink-tank* istituzionali e rappresentata ai destinatari come delle novitÃ ma che tali non sono, con conseguente creazione di uno â??stato di ignoranza permanenteâ?• tra gli operatori della P.A., cosÃ¬ da minare dalle fondamenta il principio della â??certezza del dirittoâ?•.

A queste criticitÃ di natura istituzionale, bisogna aggiungere lâ??accresciuta â??presenzaâ?• sul territorio della Corte dei conti; presenza che Ã¨ stata amplificata, attraverso i mass-media locali, dalla coesistenza dei due volti con cui essa viene rappresentata dalla classe giornalistica, attraverso la stampa, allâ??opinione pubblica:

1. come sollecitatrice del cambiamento non ancora pienamente attuato (apparato addetto al controllo, diventato prevalentemente finanziario dal 2013),

2. come organo di repressione di condotte illegali nei riguardi di amministratori e burocrati (apparato addetto alla ricerca delle responsabilitÃ amministrativo-contabili).

Ma non sono solo queste le cause che hanno determinato, tra gli amministratori (classe politica che finisce per vedere sminuita la *fides* che gli elettori ripongono in essi) e le burocrazie (colpevoli di essere autoreferenziali sui temi della efficienza e sulla non adeguata soddisfazione per i servizi resi ai cittadini sempre), un clima di incertezza o, meglio, di instabilitÃ emotiva [13].

Ve ne Ã¨ una piÃ¹ grave e piÃ¹ profonda: quella determinata dalla volontÃ espressa, con la piÃ¹ evidente spudoratezza, dai Governi che si sono succeduti nel tempo alla guida del Paese, fin dalle pseudo-riforme â??Bassaniniâ?•, che esse si sarebbero potute (e dovute) realizzare senza alcun onere aggiuntivo per le casse delle istituzioni pubbliche interessate.

Riforme che, se opportunamente valutate â??*ex anteâ?•* dalla Corte dei conti su richiesta delle competenti Commissioni parlamentari (dimostratesi per nulla interessate a tale tipo di analisiâ?¦), non si sarebbero potute neppure pensare e, quindi, men che mai attuare.

A tal riguardo, assume rilievo il decentramento della funzione del collocamento dallo Stato (Ministero del lavoro e della previdenza sociale) alle Regioni e alle Province; queste ultime videro raddoppiata la loro dotazione di personale dipendenteâ?¦ tra il 1997 e il 2000.

Questa volontÃ di cambiamento, fondata sulla carta, non Ã¨ stata sottoposta ad alcun controllo di esecuzione da parte della Corte dei conti, tranne in alcuni, rari casi in cui si sono accertati le â??dimensioni organizzativeâ?• degli apparati.

Essa ha, comunque, generato una sola convinzione tra gli operatori, cioÃ¨ che si venivano a gravare di un carico eccessivo di lavoro (e quindi di responsabilitÃ) le linee di gestione degli affari amministrativi e tecnici, poste front-line, senza che il datore di lavoro intendesse riconoscere il maggiore impegno profuso sul posto di lavoro e senza che ci si preoccupasse di una sua pur minima monetizzazione.

Tutto ciÃ² si consumava in un contesto che veniva a contraddire la promessa fatta, tra il 1993 e il 1996-1998, dai teorizzatori della istituzione dellâ??ARAN, immaginata e voluta come quellâ??organismo (indipendente dalla â??politicaâ?•) che sarebbe stato capace di far rispettare ai diversi Esecutivi i tempi di apertura e di chiusura delle vertenze sindacali (contrattazione collettiva nazionale di lavoro per tutti i comparti), garantendo la tempestivitÃ alla erogazione delle retribuzioni, in termini di aumenti salariali, nel settore del pubblico impiego ormai privatizzato, e come tale sottratto(solo apparentemente) al potere decisionale della classe politica (fino ad allora subordinato alla approvazione di leggine da parte del Parlamento o delle Assemblee regionali).

Il sopraggiunto tempo della crisi economica mondiale (dal 2007) â?? o, meglio, delle successive crisi, divenute ricorrenti â?? ha rotto il velo di questa giustificazione, rivelatasi falsa (dato che sono sempre i bilanci pubblici a dover prevedere la spesa per il personale dipendente), posta a base di una scelta politica che aveva inteso â??privatizzareâ?• il rapporto di lavoro del pubblico impiego (riconducendolo nellâ??alveo del diritto civile, e come tale fatta rientrare nella competenza dello Stato), in quanto tale scelta veniva a far parte di un disegno piÃ¹ ampio, quello della ricerca di impostare una vera â??politica dei redditiâ?• nazionale.

La prima tappa si era, comunque, realizzata nel 1984 con la famosa â??Legge-quadro sul pubblico impiegoâ?•, richiesta a gran voce dal Centro studi (Cipolletta) di Confindustria e portata avanti, con grande determinazione, dallâ??allora Ministro del lavoro e della previdenza sociale, prof. Vincenzo Scotti.

Nel settore dei lavori pubblici, il tema della ricerca di spazi di esenzione dalla responsabilitÃ amministrativa si colora anche delle incertezze interpretative generate dalla giurisprudenza amministrativa e della giurisprudenza civile, quando lâ??argomento trattato richiede lâ??intervento di entrambe (con evidenti situazioni di interferenze/duplicazioni di analisi valutative) (â?¦).

La disciplina introdotta nel nostro ordinamento dallâ??art. 21 del d.l. â??semplificazioniâ?• viene ad avere, a questo punto dellâ??analisi, un valore specifico in quanto, a causa delle oscillazioni interpretative, si finisce per essere responsabili di azioni/decisioni (azionabilitÃ di poteri discrezionali) che forse non si sarebbero prese â?¦ se si fossero conosciute le conseguenze.

Sul punto Ã¨ utile ricorrere al recupero di casi di â??gestioni vissuteâ?•.

A tal riguardo câ??Ã¨ da richiamare un passaggio argomentativo contenuto in una recente sentenza del Consiglio di Stato, data in Adunanza plenaria (n. 21 del 29 novembre 2021), a riprova del fatto come anche la giurisprudenza formatasi nel campo dellâ??affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture abbia dato adito a dubbi sul diritto al risarcimento del danno arrecato allâ??impresa per responsabilitÃ precontrattuale accertata a carico del dipendente che abbia agito per lâ??Amministrazione.

Il Consiglio di Stato osserva come Â«questo settore dellâ??attivitÃ della P.A. Ã¨ quello in cui tradizionalmente e piÃ¹ volte Ã¨ stata riconosciuta la responsabilitÃ di questâ??ultimaÂ» in considerazione del fatto che, sebbene (tale attivitÃ , n.d.a.) sia svolta secondo i moduli autoritativi e impersonali dellâ??evidenza pubblica, lâ??attivitÃ contrattuale dellâ??amministrazione Ã¨ nello stesso tempo inquadrabile nello schema delle trattative pre-negoziali da cui deriva quindi lâ??assoggettamento al generale dovere di comportarsi secondo buona fede enunciato dallâ??art. 1337 cod. civ. (come giÃ chiarito dalla stessa Adunanza plenaria nelle pronunce del 5 settembre 2005, n. 6 e del maggio 2018, n. 5).

Si afferma, dunque, in punta di diritto come la tutela risarcitoria per responsabilitÃ precontrattuale sia posta a presidio dellâ??interesse (esclusivo dellâ??impresa, *n.d.a.*) a non essere coinvolti in trattative inutili e, dunque, del piÃ¹ generale interesse di ordine economico a che sia assicurata la serietÃ dei contraenti nelle attivitÃ preparatorie e prodromiche al perfezionamento del vincolo negoziale, consentendosi la reintegrazione per equivalente in relazione allâ??interesse negativo, con il quale sono ristorate le spese sostenute per le trattative contrattuali e la perdita di occasioni contrattuali alternative, secondo la dicotomia *ex* art. 1223 cod. civ. del danno emergente e del lucro cessante.

2. La decisione normativa assunta dal Governo, nel maggio del 2021 e la migliore esecuzione possibile da garantire al PNRR.

Lâ??intenzionale comportamento di chi (interno o esterno che sia alla P.A.) vuole arrecare un danno alla collettivitÃ che puÃ² essere piÃ¹ o meno ampia, fino a toccare lâ??interesse di una collettivitÃ sovranazionale (come lo Ã¨ lâ??Europa con il suo bilancio e, quindi, i suoi cittadini) e, in maniera piÃ¹ specifica, allâ??Erario su cui puÃ² ben rivendicare il diritto comunista di proprietÃ , non puÃ² essere lasciato impunito.

E cosÃ¬ avviene che â?? affidando ad una Magistratura speciale il compito di difenderne lâ??integritÃ â?? il nostro Ordinamento reagisca alla insorgenza delle due forme di â??illecito amministrativoâ?• che toccano, in maniera piÃ¹ o meno pervasiva, la P.A. in quanto violano nel profondo il principio del buon andamento[14]:

1. lâ??illecito che trova le sue radici nellâ??illecito penale e che, in quanto tale, richiede nel soggetto un suo agire fondato sul dolo;

2. lâ??illecito che si rinviene operante nellâ??altra grande famiglia, quella che ricomprende le fattispecie â??da sprecoâ?•, e, in quanto tale, resta saldamente ancorata alla ricerca dellâ??elemento della â??colpaâ?• (che la legge n. 20 del 1994 ha circoscritto al grado della colpa grave, quel â??graveâ?• che il diritto romano denominava â??lataâ?• e, come tale, era considerata equiparabile al dolo) [15].

In sostanza, la reazione dello Stato alle conseguenze da riconnettere alle diverse fattispecie tipizzate, che vengono qualificate nel linguaggio comune come forme piÃ¹ o meno gravi di â??corruzioneâ?•, risulta affidata alla Magistratura ordinaria, che si muove in quellâ??ambito dellâ??ordinamento che si preoccupa di presidiare il valore della onestÃ e della integritÃ in genere dei suoi agenti.

Invece, la reazione dello Stato alle diverse fattispecie che vengono qualificate condotte comunque riprovevoli in quanto impediscono o ritardano la realizzazione delle diverse politiche pubbliche cosÃ¬ come vengono rappresentate nei documenti di bilancio, risulta affidata alla Magistratura contabile, a quella speciale della Corte dei conti.

Ã? sempre lo Stato che, nellâ??intento di salvaguardare la buona condotta dei suoi agenti, che sono i suoi rappresentanti verso i cittadini e verso le imprese (al di lÃ della privatizzazione del rapporto di lavoro), non lascia spazio a coloro che dimostrano di agire con un grado di moralitÃ inaccettabile (dolo) o di bassa eticitÃ (colpa grave).

A ben riflettere, la sola conoscenza della (potenziale) reazione dello Stato nei riguardi di chi utilizza denaro pubblico dovrebbe funzionare da â??deterrenteâ?•, servirebbe â?? secondo una accreditata dottrina â?? a rendere piÃ¹ rispettoso della legge chi si trova a cadere in tentazione e risulti avere dimenticato di assolvere al proprio sistema dei doveri.

Ã? stato, a tal riguardo, detto a proposito del potere esprimibile dalla Corte dei conti in ragione della sua specificitÃ : *Â«PiÃ¹ il danno (diverso da quello dellâ??immagine) si allontana dalla dimensione propriamente estimatoria (e, quindi, concreta), per dematerializzarsi ed eticizzarsi (se si preferisce, per moralizzarsi), piÃ¹ tendono a sfumare i contorni del soggetto passivo della lesione: da una amministrazione pubblica ben determinata alla â??comunitÃ amministrataâ?•* [16]*; una interpretazione che trova il suo riferimento testuale nellâ??art. 1-bis della legge n. 20/1994Â»*[17]*.*

Sarebbe quanto mai utile ipotizzare â?? a questo punto della nostra analisi â?? che il Legislatore indicasse solo la â??comunitÃ amministrataâ?• (o anche â??le comunitÃ amministrateâ?•) come quel soggetto cui la Corte dei conti Ã¨ tenuta soddisfare, con lâ??applicazione di una â??sanzioneâ?•, la lesione morale arrecataâ?¦ da comportamenti illeciti.

Con il ricorso a questo modello inter-relazionale si potrebbe giustificare la previsione secondo cui il Giudice contabile puÃ² fare ben ricorso alla clausola equitativa dellâ??art. 1226 cod. civ.; ricorrendo a questa, si avrebbe uno spazio nuovo per lâ??esercizio del c.d. â??potere riduttivoâ?•, auspicato dal Cavour nella dichiarata consapevolezza che ,in ragione della entitÃ della retribuzione percepita da un dipendente pubblico (nel caso in cui fosse costui il soggetto da sanzionare), mai e poi mai questi sarebbe stato in grado di risarcire il danno nella entitÃ calcolata secondo i canoni civilistici, cioÃ¨ per intero, nei suoi diversi aspetti del danno emergente e del lucro cessante.

3. I tentativi di reiterazione, nel 2023, di un sistema che affievolisce la diligenza del dipendente pubblico.

Per diversi lustri, nel campo della responsabilitÃ amministrativo-contabile, la nozione di dolo ai fini dellâ??accertamento di esso per danno arrecato alla collettivitÃ Ã¨ stata declinata diversamente a seconda che si ritenesse â?? tenuto conto di quali fossero i soggetti coinvolti nel giudizio e dei comportamenti tenuti â?? di aderire allâ??uno o allâ??altro degli indirizzi che la stessa giurisprudenza contabile aveva avuto modo di elaborare.

Tali due indirizzi sono rimasti invariati anche dopo lâ??entrata in vigore del â??Codice di giustizia contabileâ?• nel 2016.

Secondo il primo degli indirizzi elaborati, che risulta essere ispirato dalla nozione di dolo *â??in adimplendoâ?•* (art. 1225 cod. civ.), il c.d. â??dolo contrattualeâ?• Ã¨ da intendere, quindi, Â«non come coscienza e volontÃ di provocare il danno[18] ma [quale] mera consapevolezza e volontarietÃ dellâ??inadempimentoÂ».

Una nozione questa che si fonda, quindi, sul presupposto che la responsabilitÃ amministrativa abbia natura di responsabilitÃ contrattuale, cioÃ¨ che essa sarebbe caratterizzata dalla violazione di obblighi di servizio inerenti al rapporto che lega il funzionario pubblico con il suo datore di lavoro che Ã¨ lâ??Ente per conto e nellâ??interesse del quale egli esprime la sua volontÃ [19], e al quale risulta essere legato da uno specifico rapporto di dipendenza gerarchica.

In sostanza, se Ã¨ vero che Â«il dolo penale viene in rilievo come diretta e cosciente intenzione di nuocere, ossia di agire ingiustamente in danno di altri da parte di persona imputabileÂ», [â?¦], altrettanto vero Ã¨ che Â«il dolo contrattuale consiste [invece] nel proposito consapevole di non adempiere allâ??obbligo stesso, ossia di violare intenzionalmente i doveri riconducibili allâ??espletamento del rapporto di impiego, ovvero di servizio per quanto concerne i soggetti privatiÂ», a prescindere dalla volontÃ di provocare lâ??evento dannoso.

A voler seguire lâ??altro indirizzo interpretativo elaborato, il dolo viene riguardato come Â«la volontÃ di arrecare un nocumento *contra ius* allâ??amministrazione *lato sensu* intesaÂ» [â?¦] cosÃ¬ che Â«per la sussistenza del c.d. â??dolo erarialeâ?• non basta la consapevole violazione degli obblighi di servizio ma serve la volontÃ di produrre lâ??evento dannosoÂ»[20].

Sul problema della duplicitÃ degli orientamenti in materia di dolo, comunque, sono intervenuti piÃ¹ volte i giudici della responsabilitÃ amministrativa (Corte dei conti, Sez. I, centr. app., n. 401/2014). E, come Ã¨ facile da immaginare, non si Ã¨ potuta trovare una unicitÃ di indirizzo â?¦ forse perchÃ© essa non ci puÃ² essere stanti le diverse situazioni *contra legem* da contrastare.

NÃ© essa si Ã¨ ritrovata dopo lâ??entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, in quanto la prassi seguita dalle Procure regionali si Ã¨ rivelata identica a quella seguita prima della sua entrata in vigore.

Procure che, invece di attivare tutti gli strumenti di indagine di cui sono risultate dotate, hanno preferito seguire quei procedimenti di natura penale a carico dei dipendenti pubblici attivati dalle Procure presso i Tribunali ordinari di ciascuna regione. Casi in cui la prova del dolo risultava comprovata dagli accertamenti effettuati dalla Polizia giudiziaria.

Fino a che Ã¨ intervenuto, nel 2020, il Governo Draghi che nella relazione illustrativa al testo del d.d.l. Atto Senato 1883, a proposito del significato da dare alla novella contenuta nellâ??art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 76, fornisce il seguente chiarimento: Â«il dolo va riferito allâ??evento dannoso in

chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti dalla giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiutoÂ».

In un certo senso il dolo dovrebbe essere costruito come la proiezione di una condotta cosciente e volontaria (art. 42, c. 1, cod. pen.) verso un evento.

Si sono dovute registrare â?? giÃ fin dal momento della presentazione del testo normativo in questione al Senato â?? reazioni contrastanti da parte della Magistratura contabile e, in particolare, da parte del â??corpo specializzatoâ?• dei Pubblici Ministeri che hanno inteso il sopraggiunto dovere di sostenere lâ??accusa fornendo la prova di una volontÃ maleficamente orientata, in capo allâ?? â??indagatoâ?•, a causare lâ??evento dannoso, come una esplicita intenzione del Governo di voler ridurre lâ??attenzione nei riguardi di chi arreca danno allâ??Erario, e di conseguenza di voler ridurre le loro capacitÃ di intervento.

Una valutazione questa che Ã¨ risultata alimentata dal modo come la novella Ã¨ stata esposta allâ??opinione pubblica, esasperandosi la giustificazione, poco plausibile, posta a base della decisione, quella di voler neutralizzare lâ??esistenza del fenomeno diffuso della â??paura della firmaâ?• che avrebbe interessato tutte le burocrazie, e in particolare quelle, tra esse, che si occupa(va)no della gestione degli appalti pubblici.

Una â??paura della firmaâ?• che tocca, quindi, solo i dirigenti, e non certo gli amministratori pubblici per i quali continua a valere il principio di distinzione tra politica e amministrazione introdotto nel nostro ordinamento dallâ??art. 3 del d.lgs. n. 29/1993.

Decisori politici che, in quel lontano periodo storico, contrassegnato dalla vicenda giudiziaria denominata â??Mani puliteâ?•, riuscirono ad evitare la chiamata a responsabilitÃ da parte delle Procure presso le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per i comportamenti costituenti violazione dei propri doveri dâ??ufficio per quel tipo di colpa addebitabile al buon padre di famiglia, cioÃ¨ per colpa lieve.

Infatti, richiamarono lâ??attenzione del Ministro della Funzione Pubblica del Governo Ciampi, che era il prof. Sabino Cassese, sulla esistenza di una legge della Regione Siciliana risalente allâ??anno 1971 [21], scrutinata favorevolmente dalla Corte Costituzionale due anni dopo (nel 1973, con la sent. n. 112, relatore Vezio Crisafulli) [22]. Essa aveva escluso la responsabilitÃ amministrativa dei dipendenti della Regione Siciliana per fatti commessi da costoro la cui colpa fosse qualificata â??lieveâ?•.

In considerazione di ciÃ², tutte le forze politiche avanzarono la proposta che il testo del decreto-legge, opportunamente disarticolato in due provvedimenti (uno, un decreto legge da convertire in legge; lâ??altro un provvedimento proposto da alcuni parlamentari e immediatamente approvato negli stessi tempi del primo) contemplasse che di responsabilitÃ amministrativa si rispondesse solo nei casi in cui fosse stata provata dalla Procura della Corte dei conti o il dolo o la colpa grave dellâ??autore del danno erariale.

Si accettava, anche se con grande rammarico [23], da parte della Magistratura del buon andamento, una riduzione della capacitÃ di intervento in capo alle Procure regionali (che da lÃ¬ a poco sarebbero state presenti sullâ??intero territorio nazionale) in quanto si riteneva che essa veniva ad essere compensata dallâ??esercizio del controllo indipendente esterno, che veniva ad assumere una

maggiore presa sulle Amministrazioni e che, con il ricorso alla nuova tipologia del â??controllo sulla gestioneâ?•, avrebbe dovuto â??alimentareâ?• â?? nelle recondite, e mai espresse chiaramente, intenzioni del Governo â?? lâ??attivitÃ delle Procure stesse.

Era lâ??anno 1994, ma gli storici di tale Istituzione consigliano di non dimenticare come, nel corso dellâ??intero 1993, le nuove disposizioni erano e sono rimaste vigenti a seguito della presentazione, reiterata dal Ministro Sabino Cassese per ben cinque volte, dello stesso testo presentato alle Camere sotto la forma del decreto-legge.

Provvedimenti legislativi che videro la luce ai primi di gennaio del 1994 â?? la legge n. 19 e la legge n. 20, entrambe pubblicate lo stesso giorno nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana â?? e che costituiscono il risultato di un compromesso realizzato con il Governo Ciampi dalla classe politica del tempo che si dimostrÃ² favorevole alla loro approvazione alle condizioni che essa stessa ritenne di dettare:

1.

Anche allora le burocrazie, sia civili che militari, non poterono che apprezzare la decisione assunta dal Parlamento per avere condiviso i timori di â??essere vittimeâ?• di una giustizia eccessivamente occhiuta.

Ma che, invece, intendeva continuare a tutelare â?? allora come ora â?? un interesse collettivo, quello di una societÃ civile che aveva dovuto assistere impotente al saccheggio delle casse pubbliche in conseguenza di quella diffusa *maladministration* che aveva determinato lâ??abnorme crescita dei costi delle opere pubbliche o dei prezzi di acquisto di quei beni e servizi utili, se non necessari, al funzionamento ordinario degli apparati pubblici e, in particolare, di quello della sanitÃ .

Sulla vicenda richiamata, che vide perdente nel 1994 la comunitÃ nazionale in quanto il suo interesse a riacquistare quanto aveva formato oggetto di depredazione sistematica (con la connivenza dei partiti politici di allora) da parte di una minoranza al potere della societÃ , era diventato per volontÃ del Parlamento â??parzialmente adespotaâ?• (in quanto si era ridotto il potere di intervento dellâ??unico Giudice che tale interesse avrebbe dovuto far valereâ?¦ o, comunque, difendere), fu chiamato ad esprimere il suo giudizio il Giudice delle leggi.

In quellâ??occasione il ragionamento svolto non ritenne di rintracciare in alcun modo alcuna delle ragioni etiche che avevano alimentato la elaborazione sia dellâ??art. 97 che dellâ??art. 28 della nostra Costituzione.

Ma si limitÃ² ad affermare che Â«Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, la limitazione della responsabilitÃ amministrativa alla sola colpa grave risponde alla finalitÃ di determinare quanto del rischio dellâ??attivitÃ debba restare a carico dellâ??apparato e quanto a carico del dipendenteÂ» (Corte Cost. sent. n. 371/1998).

A rileggere questa valutazione oggi non si puÃ² che affermare la â??interpretazione civilisticaâ?• del ragionamento al quale sono chiamati ad esercitarsi, oggi come allora, i giudici della responsabilitÃ amministrativa.

Non si riesce a leggere alcun riferimento a una â??visione penalisticaâ?• che dovrebbe guidare lâ??operato del P.M. contabile, anche perchÃ© vi sono reati che si consumano per comportamenti negativi riferibili alla colpa grave piuttosto che al dolo.

Dâ??altra parte, la considerazione di natura valutativa fatta dal Giudice delle leggi sembra dire molto, ma dal punto di vista etico non sembra voler dire alcunchÃ©. Lo confermano le vicende di continue ruberie di denaro pubblico verificatesi dopo il 1994, in cui sono convissuti comportamenti dolosi e gravemente colposi, cosÃ¬ da risultare smentita la valutazione stessa.

Tanto che alla fine dellâ??anno 2012, il Governo (anche questo â??di salute pubblicaâ?•), sempre ricorrendo alla decretazione dâ??urgenza con il d.l. n. 174, si vide costretto a ripensare a una riforma dei controlli â?? limitandoli a quelli di natura finanziario-contabile â?? ma senza per questo minimamente contrastare la *mala administration* con interventi di sostanza, nella convinzione che fosse sufficiente il baluardo posto nel 1994, con la disciplina del richiamato art. 3, c. 8, della legge n. 20.

Il decreto-legge n. 174/2012 ha inteso ritornare, in effetti, su un terreno giÃ battuto anche se a metÃ [24], costituendo una semplice esplicitazione degli stessi compiti giÃ attribuiti alle Sezioni regionali di controllo qualche anno prima con la legge n. 131/2003 (art. 7, c.7, â??â?¦ verificano, â?¦, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma â?¦â?•) e, per ciÃ² che riguarda il controllo finanziario sui bilanci degli Enti locali, con la legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Lo ha fatto ripensando anche al ruolo (ancora non pienamente svolto) di â??controllore dei controlloriâ?• della Corte dei conti; un ruolo che giÃ risultava pienamente definito â?? sia pur con il ricorso a una espressione ritenuta troppo sintetica e, come tale, soggetta a critiche, anche di natura demolitoria, da parte degli stessi Magistrati contabili â?? nella legge n. 20 del 1994, quando lâ??art. 1, comma 4, di essa cosÃ¬ si esprime: *Â«La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio* (ecco il controllo concomitante, *n.d.a*.), *il controllo successivo [â?¦] sui fondi di provenienza comunitaria, [â?¦] verificando [â?¦] il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazioneÂ»*.

Solo che, fino ad allora (cioÃ¨ allâ??anno 2012), i Magistrati addetti al controllo, sia quelli operanti al centro che alla periferia della Corte dei conti, cioÃ¨ presso le Sezioni regionali di controllo (la cui dotazione organica non aveva ricevuto alcun rafforzamento nonostante le reiterate denunce al Parlamento fatte dalla Associazione Nazionale Magistrati della stessa istituzione), non erano stati messi nelle condizioni di esprimere le capacitÃ investigative assegnate ad essi dalla legge n. 20 per poter essere di ausilio nelle scelte di natura programmatoria che si articolano in interventi o azione amministrativa.

Risultava inattivato, in quanto inattivabile, infatti, il ricorso agli strumenti di analisi e di ricerca definiti, con grande chiarezza, dallâ??art. 3, comma 8, della legge n. 20 in questione e che, come tali, venivano ad equiparare le capacitÃ investigative del Magistrato addetto al controllo a quelle del collega operante nellâ??Ufficio della Procura. Solo che le finalitÃ del loro lavoro risultavano, *â??per tabulasâ?•*, diverse, anche se ambedue orientate a salvaguardare lâ??Erario (tutela di un interesse collettivo).

Dâ??altra parte, a tali strumenti si sarebbe potuto ricorrere a una sola condizione, che si fosse approvato, in piena libertÃ decisionale o, anche, a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari (che potevano essere anche quelle operanti presso i Consigli regionali se si fosse inteso dare esecuzione allâ??art. 7 della legge n. 131 del 2003), un programma di indagini, orientato sul territorio,

che avesse individuato Â«materie, settori e interventiÂ»[25]sui quali svolgere, tra lâ??altro, un intelligente controllo, in funzione ausiliaria dei diversi livelli di governo, sullo stato di esecuzione delle leggi e sullâ??impatto che esse avrebbero dovuto avere (nel pensiero dei decisori politici) sulla comunitÃ civile.

Câ??Ã¨ da chiedersi se lo stato di â??inesperienzaâ?• venutasi a creare nel settore, che sembra qualificare lâ??attivitÃ della Corte dei conti (al di lÃ della istituzione di una Sezione dedicata al controllo preventivo dei lavori secretati per ragioni di segretezza nazionale), si possa ancora protrarre.

O se, dimostrando il coraggio della ragione che non manca mai a chi deve porsi a difesa di interessi collettivi che rimarrebbero privi di tutela, diventando â??adespotiâ?•, non si possa ritenere intestata alla Corte dei conti una attivitÃ di controllo cosÃ¬ diffusa da non richiedere il ricorso ad altre leggi-risacca, soprattutto sul versante della loro gestione; venendo in evidenza da sempre due aspetti sostanziali e che si coniugano perfettamente con lâ??aspirazione, piÃ¹ volte espressa, della societÃ civile: quello di pervenire alla conoscenza dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche, quello di volerne conoscere i costi effettivi.

Una esigenza questa che combacia con il disposto dellâ??art. 3, comma 8, (tempi, modi e costi) della legge n. 20/1994.

Anche perchÃ© la specifica competenza della Magistratura del buon andamento, quella di poter valutare le scelte fatte a monte raffrontandole con i risultati raggiunti nel campo delle opere pubbliche, contrassegnate, in Italia, dal fenomeno ben noto delle c.d. â??opere incompiuteâ?• (soprattutto nel settore della sanitÃ , non certo â?¦ in quello dei campi comunali da calcio) potrebbe essere legittimamente sollecitata dalla Corte dei conti europea.

Tuttavia, non si puÃ² trascurare quella attivitÃ investigativa nel settore dei lavori pubblici che Ã¨ stata fatta, in questi ultimi anni, soprattutto alla periferia della Corte e dei cui risultati si Ã¨ appropriato il â??centroâ?• (Sezioni Riunite in sede di controllo).

Infatti, nel referto predisposto dalla tale struttura in occasione dellâ??â??AttivitÃ conoscitiva sulla applicazione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016)â?• non si puÃ² fare a meno di notare una certa povertÃ di risultati nello svolgimento di quella attivitÃ di controllo successivo che avrebbe dovuto esercitarsi nel settore delicatissimo e a forte rischio di infiltrazioni malavitose dei lavori pubblici[26].

Molte delle criticitÃ gestionali riportate sono riferibili â?? contro qualsiasi tipo di logica istituzionale â?? ad attivitÃ di controllo preventivo (che tocca i soli aspetti della legittimitÃ di alcuni atti) e, quindi, limitate alla attivitÃ dei Ministeri che tradizionalmente se ne occupano, o a quella di enti pubblici di grandi dimensioni.

Si tratta di una carenza che potrebbe trovare immediata soluzione se considerata tale dai vertici della Istituzione superiore di controllo.

Anche in considerazione della meditata sottolineatura formulata dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (delib. 10 luglio 2018, n. 11/2018/G): *Â«â?¦ gli appalti pubblici costituiscono lâ??attivitÃ piÃ¹ vulnerabile in fatto di sprechi, frodi e corruzione, a motivo della loro complessitÃ , della dimensione dei flussi finanziari generati e della stretta interazione fra il settore*

pubblico e quello privatoÂ» (criticitÃ rilevate anche dallâ??OCSE).

CriticitÃ simili sono state rilevate in analoghi referti allegati a delibere approvate dalla stessa Sezione centrale[27] che hanno trattato prevalentemente le modalitÃ di acquisizione di beni e servizi piuttosto che la gestione di opere pubbliche.

Comunque, per ciÃ² che riguarda i tempi necessari alla realizzazione degli investimenti operati dalle Amministrazioni centrali, sono state evidenziate le seguenti cause: 1. I ritardi nella realizzazione delle infrastrutture sono stati ricondotti ai contenziosi relative alle gare bandite o alla lentezza nel rilascio dei permessi da parte degli enti proprietari delle aree interessate alla loro realizzazione (delib. n. 21/2016/G); 2. I ritardi per alcuni dei sedici interventi esaminati nel campo del recupero di beni culturali sono stati qualificati incompatibili con le esigenze di indifferibilitÃ ed urgenza connesse con la decisione di ricorrere alla decretazione dâ??urgenza che li ha finanziati (delib. n. 5/2017/G).

La complessitÃ della disciplina contenuta nel â??Codice dei contratti pubbliciâ?• (2016) Ã¨ stata considerata essere da unâ??altra delle Sezioni centrali del controllo â?? la Sezione delle Autonomie â?? tra le probabili cause dello scarso dinamismo della spesa per investimenti, tradizionalmente associata â?? nel contesto del sistema delle Regioni-Enti Locali â?? al concorrente effetto di â??rallentamentoâ?• prodotto dai vincoli di finanza pubblica.

Rarefatta â?? come si Ã¨ giÃ avuto modo di notare â?? si rivela lâ??attivitÃ delle strutture periferiche addette al controllo nel settore dei lavori pubblici â?? le Sezioni regionali â??, anche perchÃ©, dopo lâ??entrata in vigore del d.l. n. 174/2012, la loro attivitÃ â?? in termini di risorse umane dedicate â?? risulta assorbita interamente dal controllo di legittimitÃ -regolaritÃ da svolgere sui bilanci delle Regioni e degli Enti Locali, tanto da non poter riscontrare, dalla lettura dei programmi annuali, alcuna attenzione ai controlli che hanno per obiettivo lâ??accertamento dei tempi, dei modi e dei costi dellâ??azione amministrativa (Sez. reg. Liguria, delib. n. 91/2016/GEST; Sez. reg. Lombardia, delib. da n. 239 a n. 246/2017/FRG e da n. 120 a n. 126/2018/FRG), di quella riguardante tale settore.

In alcune di tali deliberazioni si Ã¨ evidenziato come possa insorgere il timore di agire in capo alle dirigenze quando lâ??esercizio del potere discrezionale puÃ² causare il ricorso, da parte delle imprese, al Giudice amministrativo ed essere cosi causa della insorgenza di responsabilitÃ . Tutto ciÃ² avrebbe condotto alla mancata verifica dellâ??anomalia della offerta nei casi in cui essa risultava legata a motivi di opportunitÃ .

Con riguardo alla fase esecutiva dei contratti, diversi sono stati i rilievi mossi a motivo delle carenze motivazionali rilevate nella approvazione delle varianti; queste ultime trovano, ad esempio, una loro giustificazione nellâ??eccessivo lasso di tempo intercorrente tra lâ??approvazione del progetto, lâ??indizione della gara e lâ??esecuzione fornita dallâ??impresa al contratto stipulato (venendosi a verificare, in tal caso, un mutamento sostanziale del quadro fattuale oltre che normativo).

Naturalmente, le difficoltÃ riscontrate in fase esecutiva hanno visto crescere â?? e in diversi casi in modo assai rilevante â?? lâ??importo complessivo del contratto e i relativi tempi di conclusione dello stesso.

Da parte del controllore indipendente esterno, nei casi riscontrati, non ci puÃ² che essere una semplice presa dâ??atto in considerazione del fatto che il controllo si svolge a distanza di tempo dalla conclusione dei lavori. Ma risulta impossibile alla Magistratura contabile poter esprimere il suo

potenziale, cioÃ¨ quello di segnalare a tempo, in funzione di organo ausiliare, alle burocrazie eventuali errori o discrasie che esse stesse avrebbero potuto correggere. Cosa che si sarebbe potuto, in veritÃ â??, realizzare se il controllo si fosse dispiegato in modo concomitante.

La Corte dei conti, comunque, ha inteso fornire, nelle â??Conclusioniâ?• di tale referto, una serie di riflessioni critiche di carattere generale, integrate da alcune di natura piÃ¹ puntuale.

Tra quelle di carattere generale meritano di essere segnalate le seguenti: 1. lâ??indifferibilitÃ di un programma nazionale di rafforzamento, di professionalizzazione e di specializzazione delle risorse umane a competenza tecnica che operano nel settore degli appalti dei lavori pubblici in particolare; 2. la necessitÃ di procedere alla aggregazione delle stazioni appaltanti (attualmente sono poco piÃ¹ di 32.000), potendosi â?? per tale via â?? cosÃ¬ risolvere la difficile situazione in cui versano i piccoli comuni.

In ordine a questâ??ultima osservazione mette conto rilevare come ad essa si sarebbe potuto porre rimedio, e anche da tempo, ricorrendo allâ??art. 19 del T.U.E.L., articolo che attribuisce, al comma 1, lett. l), allâ??Ente Provincia di svolgere assistenza tecnica-amministrativa a quanti, tra i Comuni del territorio, abbiano avanzato richiesta in quel clima di leale collaborazione che dovrebbe sussistere tra i diversi livelli di governo.

Si tratta di un suggerimento di natura organizzativa che si inscrive nel novero delle misure che il Governo attuale sta cercando di individuare e che, in parte, si rivelano come risposta alle criticitÃ rilevate dalla Corte dei conti in questi ultimi anni.

Riguardo alla prima osservazione richiamata, inoltre, sarebbe consigliabile che la â??Scuola di alta formazioneâ?•[28], intitolata al Presidente Francesco Staderini, della Corte dei conti, istituita con delibera n. 20/2020 del Consiglio di Presidenza, aprisse le sue porte al mondo esterno proponendo lâ??attivazione di corsi di aggiornamento nel settore degli appalti pubblici, recuperando alla Istituzione superiore di controllo lo svolgimento di una attivitÃ che diventa essenziale, quella del â??controllo di qualitÃ â?• delle opere pubbliche, cosÃ¬ come richiesto espressamente dalla c.d. â??Dichiarazione di Limaâ?•, fin dal lontano 1977[29].

Controllo di qualitÃ che non puÃ² realizzarsi se non mutano radicalmente le metodologie di attivazione del â??controllo sulla gestioneâ?•, che da cartolare (e svolto a distanza di tempo dalla data di chiusura del cantiere) deve essere in modalitÃ â??concomitanteâ?•, svolgersi, in sostanza, come un vero e proprio monitoraggio delle decisioni assunte/assumibili dai diversi soggetti della individuata â??catena delle responsabilitÃ â?• che viene prevista, in termini organizzativi, dal nuovo â??Codice dei contratti pubbliciâ?•.

Per potersi tale controllo svolgere in concomitanza, cioÃ¨ parallelamente allâ??attivitÃ amministrativa-tecnica che risulta iscritta nel â??*tableau de bord*â?•, nel caso della esecuzione di unâ??opera pubblica, del direttore dei lavori (che altri non Ã¨ che il responsabile unico del procedimento tecnico assegnatogli), occorre che il Magistrato istruttore â?? assegnatario della indagine programmata â?? attivi, sul territorio, tutti quegli strumenti di indagine/conoscenza/valutazione messigli a disposizione dalla normativa vigente:

1. avvalimento del Corpo della Guardia di Finanza (o di altre Forze di polizia, a norma dellâ??art. 56 del Codice di giustizia contabile) delegata ad effettuare indagini di natura istruttoria, in esecuzione del

relativo protocollo dâ??intesa stipulato a suo tempo e che richiede di essere alleggerito, ora, dai pesanti orpelli burocratici di cui Ã¨ stato caricato nella suddetta versione);

2. effettuazione di accertamenti diretti (come audizioni, o sopralluoghi, visite ispettive, confronti tra esperti di settore/ tecnici);

3. nomina di consulenti particolarmente esperti nella valutazione della tipologia di opere in costruzione (come lo Ã¨ lâ??analisi dei materiali usati) da rintracciare nel contesto delle migliori imprese /studi di ingegneria operanti nel campo;

4. nomina di personale del settore pubblico (Genio civile, Genio militare) con il compito di relazionare sullo stato dei lavori â?¦ corrispondendo ad essi il giusto compenso per la â??consulenzaâ?• svolta nellâ??esclusivo interesse del Popolo italiano (previa istituzione di un capitolo di spesa nel bilancio della Corte dei conti).

Ad oggi, non sembra che tale complesso di attivitÃ sia stato reso possibile (anche perchÃ© non Ã¨ dato conoscere di richieste avanzate al Ministero dellâ??Interno ai sensi del citato art. 7, c. 7, ult. frase, dove si richiamano studi fatti o da fare; anche se vi sono da segnalare casi in cui si registra la intelligenza di recuperare il tempo perduto.

E, tra le misure da assumere ci sarebbe quella di istituire, nel contesto del bilancio della Corte dei conti, un capitolo di spesa dedicato alla remunerazione dei consulenti, che potrebbero essere nominati dai Magistrati istruttori dâ??intesa con il Presidente della Sezione presso cui si svolge quel certo controllo. Si tratta di una decisione non piÃ¹ procrastinabile se si ha a cuore quellâ??accertamento di economicitÃ dellâ??azione amministrativa voluta dal Presidente del Consiglio, Ciampi, con la riforma del 1994.

Controllo che deve poter far capire ai decisori politici (Parlamento nazionale, Consigli regionali, Consigli provinciali, Consigli comunaliâ?¦) quali sono i tempi giusti di realizzazione di unâ??opera (sia che si tratti di una strada, o di un ospedale, o di un edificio scolastico), quale sia stato lâ??importo dellâ??appalto destinato a remunerare il fattore lavoro e quale quello destinato a remunerare le capacitÃ organizzative dellâ??imprenditore (il c.d. *â??just profitâ?•*), quali siano stati i materiali usati e il relativo costoâ?¦ [30].

4. La presa di posizione della Corte di conti sarÃ tenuta in considerazione?

Nel pacchetto di riforme che, di recente, ha interessato la P.A., che dovrebbe conseguire due obiettivi altrettanto importanti, quello della semplificazione burocratica e quello della riduzione dei costi e dei tempi attualmente gravanti sulle imprese e sui cittadini, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede, con riferimento al settore dei contratti pubblici, anche la proroga, fino al 2023, delle disposizioni giÃ contenute nellâ??art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120).

Disposizioni che sarebbero orientate alla *Â«limitazione della responsabilitÃ per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno Ã¨ dolosamente voluta dal soggetto che ha agito, ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerziaÂ»*.

Infatti, Ã¨ in sede di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, ad opera della legge 29 luglio 2021, n. 108, recante disposizioni relative alla â??Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedureâ?•, che le parole Â«31 dicembre 2021Â» del decreto-legge sono sostituite dalle parole Â«30 giugno 2023Â» (art. 51, comma 2, lett. h).

GiÃ ancor prima che il testo elaborato dal Governo risultasse oggetto di dibattito in sede parlamentare, le preoccupazioni sulla insorgenza di qualcosa che sarebbe stato visto come destinato a ridurre la difesa dellâ??Erario, sia pure limitatamente ad alcuni settori e, in particolare, al settore dei lavori pubblici, furono esternate tutte anche perchÃ© su di esso si era appuntata lâ??attenzione della stampa quotidiana.

Il testo normativo elaborato si prestava facilmente a una lettura riduzionista della funzione essenziale del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, per due ordini di ragioni:

1. in quanto avrebbe condizionato per sempre il suo modo di utilizzare il suo potere, cioÃ¨ di dovere riguardare il dolo contabile alla stessa stregua del dolo penale;

2. in quanto limitava la responsabilitÃ di chi risultava chiamato a prestare la sua attivitÃ lavorativa, specialmente in uno specifico settore â??a rischioâ?• â?? quello dei lavori pubblici â?? alla responsabilitÃ per dolo e, parimenti, escludendola in caso di colpa grave, non riferibile, perÃ², a stati di omissione/inerzia, ma solo per un lasso di tempo predefinito (dal 2021 al 2023, in ragione del fatto che si sarebbe stati impegnati[31] a portare a termine un gran numero di progetti finanziati con risorse dellâ??Unione europea e, pertanto, dovendosi sopportare da parte delle burocrazie un sovraccarico di lavoro fuori dal comune).

Tralasciando la considerazione tutta dogmatica secondo la quale â?? fin dal diritto romano â?? la colpa grave Ã¨ stata da sempre equiparata al dolo, ci sono stati giuristi di chiara fama che hanno interpretato la novella apportata allâ??art. 1 della legge n. 20/94 come un tentativo di omologare lâ??attivitÃ del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti a quella dello stesso Organo del settore penale (UUUU), venendosi a disconoscere per tale via la peculiaritÃ che si era inteso assegnare alla responsabilitÃ contabile.

Si era affermato, infatti, con grande acutezza di ragionamenti elaborati a monte che essa era da considerarsi â??una responsabilitÃ sui generisâ?• (39) e, come tale â??in nessun modo ritagliabile a perfezione sullâ??una (responsabilitÃ aquiliana) o sullâ??altra (responsabilitÃ contrattuale), modello teorico astratto ma quasi copia di un *â??tertium genusâ?•* connotati da fondamenti ed elementi di oggettiva peculiaritÃ â?•.

Allo stato, comunque, si puÃ² condividere la tesi secondo cui la novella in questione non si possa qualificare tale[32], dato che nella relazione governativa si Ã¨ dato atto della esistenza di un preesistente orientamento giurisprudenziale e, quindi, si Ã¨ solo espressa la preferenza da parte del Legislatore per una interpretazione che faceva giÃ parte della dottrina giuscontabilistica[33].

In definitiva, la norma, cosÃ¬ come Ã¨ stata elaborata, si limita a riecheggiare lâ??art. 43 del codice penale che prevede lâ??espressa volontÃ dellâ??evento dannoso o pericoloso.

La giurisprudenza penale, a tal riguardo, ha ampiamente condiviso il fatto che nella volontÃ dellâ??evento dannoso rientri anche lâ??accettazione del rischio di provocare lâ??evento in quanto da considerare risultato di una condotta consapevole, volutamente continuandosi a volere distinguere, in tale area, tra diverse figure di dolo, cioÃ¨ tra dolo intenzionale, dolo diretto e dolo eventuale.

A questâ??ultima figura â?? quella del dolo eventuale â?? si Ã¨ riferita, in molti casi, la posizione della Procura della Corte dei conti per richiedere la condanna al risarcimento del danno causato. E, cosÃ¬, continuerÃ a fare.

Il fatto che si sia inteso, nella stessa legge, limitare la responsabilitÃ amministrativa al dolo[34], avrebbe potuto generare tale scelta la tentazione di impugnare la disposizione dinanzi alla Corte Costituzionale.

Anche se nessuna limitazione puÃ² porsi a che si reagisca, in futuro, da parte del plesso giudiziario della Corte dei conti, si Ã¨ avuto modo di apprezzare le considerazioni svolte da alcuni dei rappresentanti piÃ¹ autorevoli[35].

Indubbiamente, potrebbe giocare a favore di una dichiarazione di presunta riduzione del campo della giurisdizione contabile lâ??affermazione abbastanza apodittica rilasciata dalla Corte Costituzionale in occasione di un precedente considerato storico, la sottoposizione alla sua valutazione della eliminazione, con la legge n. 20 del 1994, della responsabilitÃ conseguente ad azioni/omissioni causate da comportamenti che violavano la diligenza propria del buon padre di famiglia (colpa lieve).

Infatti, si era accettata â?? sia dalla dottrina che dalla Magistratura contabile â?? come eticamente ragionevole la tesi secondo cui â??lâ??individuazione del limite minimo di imputazione della responsabilitÃ nella colpa grave costituisce un principio generale dellâ??ordinamento giuridico con impossibilitÃ di unâ??ulteriore attenuazioneâ?• (Corte Cost. 20 novembre 1998, n. 371; Corte Cost. 24 ottobre 2001, n. 340).

Il fatto che lâ??esonero dalla responsabilitÃ amministrativa per â??colpa graveâ?• (che puÃ² configurarsi come un *â??vulnusâ?•* al nostro ordinamento e a quello comunitario dato che la Corte dei conti europea ha una sua autonoma capacitÃ di intervento anche su semplice segnalazione di un qualsiasi cittadino europeo) sia stato temporalmente circoscritto (al 2023) e collegato alla straordinarietÃ di azioni connesse a un obbligo di facere (spendita di risorse finanziarie di provenienza comunitaria), e che tale responsabilitÃ sia individuata e perseguita se lâ??illecito erariale sia ascrivibile ad atteggiamenti di inerzia o ad omissione (c.d. dolo omissivo), fa ritenere che non ci siano spazi sufficienti per ritenere tale nuova disciplina contraria ad alcuni principi (art. 28 e 97) della Carta costituzionale [36].

In effetti, vi Ã¨ da ritenere il Legislatore si sia trovato di fronte a una valutazione di interessi contrapposti e che il bilanciamento tra essi (rilancio dello sviluppo economico vs. esclusione/riduzione temporanea della ricerca del danno derivante da responsabilitÃ per colpa grave) abbia fatto propendere per lâ??accettazione di un rischio che, alla fin fine, si potrebbe considerare ben ponderato sotto il profilo della logica e della ragionevolezza.

Bisogna riconoscere il fatto che le norme sono state elaborate da quelle â??menti raffinatissimeâ?• che seguono le riflessioni esposte in sede di convegni e di tavole rotonde che esse stesse promuovono. In definitiva, da menti che sanno come funzionano (e hanno da sempre funzionato) le Procure regionali

presso le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti[37].

Si Ã¨, infatti, ben evidenziato, da parte di autorevoli rappresentanti della Magistratura contabile, anche in occasione delle cerimonie regionali di inaugurazione dei diversi anni giudiziari successivi al 2016, come *Â«il processo di responsabilitÃ amministrativo-contabile era e resta un processo eminentemente cartolare, destinato a svolgersi e ad esaurirsi in unâ??unica udienza di discussione e sulla base dei soli documenti prodotti dalle partiÂ»*.

Ad effettuare una analisi di quella che Ã¨ stata la â??produzioneâ?• delle Procure contabili, la conclusione sembra essere come si evidenzi questo fatto, che esse hanno inteso privilegiare la contestazione di fattispecie dolose, preferendo, in definitiva, â??quelle a carattere seriale e con contaminazioni penalisticheâ?•.

Questo atteggiamento si puÃ² considerare il portato di una convinzione (mai esplicitata, ma sottintesa) che si era fatta largo tra alcuni Magistrati, quella secondo la quale â?? in assenza di una presa di posizione netta non rinvenibile del nuovo Codice di giustizia contabile â?? lâ??auspicato mutamento nella gestione della ricerca del danno si sarebbe potuto realizzare solo se si fosse verificato un cambiamento radicale ai vertici di tali Uffici.

Certo Ã¨ che lâ??autonomia del processo e, di conseguenza, del giudizio contabile rivendicata, nel 2016, rispetto a quello penale risulta, ancora una volta (2021), recuperata dalla discussione dottrinale ma in un contesto temporale che appare inappropriato: quello in cui il vero problema Ã¨ dato dal dover assumere come Nazione lâ??impegno di portare a buon compimento â?? nel rispetto dei tempi programmati e della qualitÃ definita â?? le opere che lâ??Unione europea ha finanziato.

Conclusivamente, a ben riflettere sul modo come il Legislatore ha voluto ripensare a un ruolo proattivo del Pubblico Ministero presso le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, non sembra che si siano introdotte novitÃ sostanziali: si Ã¨ voluto solo fornire maggior valore a quella tesi che si era espressa per una â??visione penalistica del doloâ?•.

Che questa tesi porti a una difesa maggiore, *rectius* â??sostanzialeâ?•, dellâ??Erario, della sua integritÃ , Ã¨ ancora tutta da dimostrare[38].

Tuttavia, si potrebbe pervenire a una conclusione opposta, cioÃ¨ si potrebbe riavviare quel certo discorso, mai sopito, secondo cui la c.d. pena (in denaro) inflitta dal giudice contabile â?? in considerazione del tipo di giudizio instaurato â?? potrebbe venire ad assumere una differenziazione â?? quella di essere configurata come una â??sanzioneâ?• â?? rispetto alla ripetuta affermazione che si debba ricercare, invece, da parte dellâ??apparato della Magistratura della Corte dei conti, un certo ristoro per danni di ispirazione civilistica (e che, comunque, si mantiene tutto se lâ??Amministrazione lesa, in sede penale, faccia la scelta di costituirsi parte civile nel giudizio penale).

Un discorso che presenta ancora una sua validitÃ , ma che deve fare i conti (si fa per direâ?¦) con lo specifico modo di interpretare il ruolo del controllo sulle finanze europee da parte della Corte dei conti europea, ai cui componenti risulta del tutto estranea qualsiasi interpretazione secondo cui tale funzione possa assumere connotati di natura collaborativa.

Questo aspetto non puÃ² non essere sottolineato nellâ??economia di questo saggio.

Infatti, Ã¨ stato correttamente osservato come Â«Per lâ??attuazione del PNRR [â?¦] sono certamente strategici il capitale umano [â?¦] ma anche il controllo: capitale umano e controllo saranno i punti di forza o i punti di debolezza che condizioneranno il raggiungimento dei risultati.

La responsabilitÃ per lâ??attuazione delle missioni, da parte dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea, Ã¨ una responsabilitÃ di risultato.

Per il capitale umano, sono stati previsti canali di rafforzamento della capacitÃ amministrativa (mediante assunzione di personale a tempo determinato ovvero con la possibilitÃ di avvalersi di esperti selezionati con certe modalitÃ). Va da sÃ© che, prima che arrivino nuove risorse umane, sarÃ bene intervenire sullâ??esistente con misure di razionalizzazione e di formazione mirata.

Particolare enfasi Ã¨ posta al sistema di controllo e alle relative modalitÃ dal regolamento n. 241/2021, istitutivo del dispositivo di ripresa e resilienza â?¦ che rappresenta il cuore del Next Generation EU, sia nella fase programmatica e di approvazione dei piani, sia in quella successiva attuativaâ?¦

Al riguardo due disposizioni sono recentemente intervenute.

Lâ??art. 22 del d. l. n.76/2020 (convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120) richiama il controllo concomitante di cui allâ??art.11 della l. n. 15/2009, in sostanziale continuitÃ di approccio con la normativa previgente, al dichiarato intento di accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dellâ??economia nazionale (in vigore dal 17 luglio 2020)[39].

PiÃ¹ recentemente Ã¨ intervenuto lâ??art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021. La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui allâ??art. 3, c.4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicitÃ , efficienza ed efficacia circa lâ??acquisizione e lâ??impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr.

Tale controllo si conforma a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dallâ??art. 287, par. 3 del Trattato sul funzionamento dellâ??Unione Europea.Â» [40].

Ã? con il richiamo a tale normativa, e, in particolare, allâ??art. 22, c. 1, dello Statuto dei funzionari dellâ??Unione (secondo cui il funzionario puÃ² essere tenuto a risarcire, in tutto o in parte il danno subito dallâ??Unione per colpa personale grave) che si esplicita in maniera inequivocabile il punto di vista dellâ??Unione (art. 8, reg. n. 241/2021, che rinvia al reg. finanziario Ue).

Gli Stati membri, in sostanza, non sono destinatari passivi dei fondi, ma devono assolvere a un obbligo fondamentale, quello di adottare Â«tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dellâ??Unione e per garantire che lâ??utilizzo dei fondi â?¦ sia conforme al diritto dellâ??Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, lâ??individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessiâ?¦Â».

Come Ã¨ stato giustamente osservato, Â«â?¦ lâ??Europa, in estrema sintesi, ci fornisce i mezzi finanziari per la ripresa, ma esige â?¦ una sana gestione finanziaria ed efficaci azioni di contrasto, non solo di carattere penale ma anche recuperatorieâ?¦Â» [41].

Ma non Ã¨ solo sulla attivitÃ recuperatorie che si puÃ² fare affidamento, occorre dimostrare che si Ã¨ capaci di intercettare le anomalie e le disfunzioni prima che esse si consolidino.

In tale direzione devono muoversi le migliori intelligenze del Paese, associando alla vigilanza dei cittadini il controllo in corso di esercizio, da parte della Corte dei conti, avendo giÃ la riforma del 1994 sollecitato i suoi Magistrati addetti al controllo a dimostrare maggiore attenzione agli eventi piuttosto che ai documenti.

In tal senso si Ã¨ orientato il management della Corte dei conti, sottolineando la necessitÃ di riprendere la strada della assunzione piena delle responsabilitÃ cosÃ¬ come intestate in capo alle burocrazie. Tanto che la Presidenza della Corte dei conti ha voluto porre un freno al fatto che si venivano profilando ulteriormente comportamenti lassisti del Parlamento.

Significative le osservazioni svolte, nel suo intervento in occasione della inaugurazione dellâ??anno giudiziario per il 2023, dal piÃ¹ alto Rappresentante della Corte (Guido Carlino): *â??â?¦Non bisogna limitare la responsabilitÃ per danno erariale perchÃ© un suo â??indebolimentoâ?• potrebbe creare â??situazioni propizie la dispersione delle risorse pubbliche, specialmente di quelle legate al PNRR, cosÃ¬ determinando un clima favorevole per lâ??infiltrazione della criminalitÃ organizzataâ?•*.

---

* Federica Scalia Ã¨ avvocato iscritto allâ??Ordine di Roma. Esperta in materia di organizzazione sanitaria e di storia delle Istituzioni, si occupa dei temi della responsabilitÃ amministrativa degli operatori pubblici. Il saggio costituisce rielaborazione dellâ??intervento tenuto nella Giornata di studio promossa dallâ??Istituto Max Weber il 12 gennaio 2023, a Roma, dal titolo *â??Evoluzione della responsabilitÃ amministrativa nel contesto della gestione del PNRRâ?•*.

[1] V. D. Tota, *Il Pubblico ministero presso la Corte dei conti organizzazione e funzioni alla luce del codice di giustizia contabile,* in Riv. Corte dei conti, n. 1/2021, pag. 47, nota 4.

[2] Sul punto, v. Rosario Scalia, *Il ruolo della Corte dei conti nellâ??ordinamento costituzionale italiano, in* Rivista della Guardia di Finanza, n. 6/2022, pagg. 1553 -1592.

[3] Cfr. le considerazioni svolte dal Presidente della Sezione regionale di controllo della Regione Sardegna per il 2023 in occasione della inaugurazione dellâ??anno giudiziario: â??*Vorrei, inoltre, sottolineare come, recentemente, alle giÃ numerose competenze della Sezione, si siano aggiunti ulteriori ed impegnativi compiti. In particolare, lâ??art. 22 del dl n. 76/2020 ha introdotto il controllo concomitante sugli atti di attuazione del PNRR. Infatti ,tale controllo puÃ² essere effettuato dalla Sezione regionale in raccordo con il Collegio del controllo concomitante, laddove lâ??iniziativa sia finanziata con fondi statali, ma attuata nel territorio regionale. Infatti, lâ??art. 7,comma 7, del dl. n. 77/2021 ha introdotto un forma di controllo sulla gestione degli stessi atti del PNRR, ossia â?? come si esprime il dettato normativo â?? mediante valutazioni di economicitÃ , efficienza ed efficacia circa lâ??acquisizione e lâ??impiego dei fondi del PNRR*â?¦Si tratta di nuove funzioni che, in parte, sono state avviate nel corso dellâ??anno appena trascorsoâ?¦.â?•.

[4] Si richiama allâ??attenzione degli studiosi della contabilitÃ pubblica nel nostro Paese la sfilza di ricorsi presentati dalle Regioni alla Corte Costituzionale. Se ne contano quasi 22â?¦

[5] Forte era la preoccupazione, allâ??epoca di â??Mani puliteâ?• tra le fila degli Amministratori locali e i rappresentanti politici delle Regioni che la Corte dei conti, nel fare controllo, utilizzasse il set di strumenti di indagine offerti dal Legislatore.

[6] Tra costoro risultano presenti Guccione, Caianiello, Costanza, Cappiello, Polifroni.

[7] La finalitÃ del controllo di tale Istituzione superiore sembra essere stata definita quando egli afferma â??*Sembra che la stessa indicazione dei parametri* se si riuscissero a formalizzare questi comandamenti di buona amministrazione *dellâ??art. 2, per indicare il contenuto del controllo sulla gestione, i criteri indicati dalla stessa Corte dei conti e lo sviluppo del contenuto dellâ??art,97 nel requisito della efficienza ,non rendano difficile una elaborazione di principi generali*â?¦*Certo Ã¨ che, essi costituirebbero un progresso per la gestione pubblica e renderebbero sostanziale lâ??apporto della Corte dei conti rispetto al controllo del Parlamento*â?•.

[8] Cfr. R. Ruffini, *Performance e buona amministrazione: il ruolo dei nuclei di valutazione,* in Il controllo indipendente esterno. Diversi oggetti, diversi sistemi di valutazione, Atti del Convegno di Potenza, 15 aprile 2020, Bonanno ed, Acireale-Roma, pagg. 217-236.

[9] Lo â??studio di un casoâ?• consiste nella descrizione dettagliata di una situazione reale, comune e frequente. Nelle aule dellâ??ENA francese costituisce la metodologia di formazione del management di gran lunga prevalente (c.d. â??addestramento alle decisioniâ?•). V., *ex multis*, Luisa Dâ??Alterio, *â??Diritto amministrativo. Analisi di casi e profili tecniciâ?•*, Ed. Wolters Kluver, 2021.

[10] V. Mario Nigro, *â??Giustizia amministrativaâ?•*, ed. Il Mulino, Bologna, 1996^4, 404.

[11] Lâ??art. 2, c. 4-bis, della legge n. 241/90 prevede che *Â«le pubbliche amministrazioni misurino e pubblichino nel proprio sito istituzionale, nella sezione â??Amministrazione trasparenteâ?•, i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti di maggiore impatto per i cittadini e le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigenteâ?¦Â»*. Un precetto normativo sistematicamente disatteso e non richiamato in alcun â??Codice di comportamentoâ?• elaborato dalle pubbliche istituzioni in Italia.

[12] A conferma di tale situazione, Francesco Verbaro, *â??La quarta area non puÃ² essere un nuovo promovificioâ?•*, in Il Sole-24 Ore, 2 dic. 2021. Tale quarta area Ã¨ stata prevista dal d.l. n. 80/2021.

[13] In tal senso le interessanti considerazioni di Marco Villani, *â??La misurazione del rendimento nelle pubbliche istituzioniâ?¦â?•*, in *â??Il controllo indipendente esterno. Diversi oggetti, diversi sistemi di valutazioneâ?•* (a cura di R. Scalia), Bonanno ed., Acireale, 2020, pag. 237 e ss..

[14] Il principio del buon andamento pervade anche lâ??area della contabilitÃ pubblica (declinandosi come sana gestione finanziaria) e tocca anche i momenti della elaborazione e dellâ??approvazione dei documenti di bilancio.

[15] Queste le differenze, in sintesi, tra la colpa â??in campo civileâ?•(delitto civile) e la colpa â??in campo penaleâ?•: a) una infrazione al divieto di danneggiare gli altri non costituisce delitto penale se non Ã¨ prevista dalla legge penaleâ?¦ Al contrario, qualsiasi fatto reca danno ad altri, commesso con colpa, costituisce delitto civile; b) il delitto penale Ã¨ punibile nellâ??interesse sociale (â?¦); quello civile dÃ soltanto luogo ad azione civile nellâ??interesse privato; c) la sanzione dei due delitti Ã¨ diversa. Il

delitto penale espone il colpevole a una pena e al risarcimento dei danni, se ve ne sono stati ;quello civile soltanto nella reintegrazione del patrimonio; d) nel delitto penale puÃ² mancare il delitto civile, nel senso che non posso esservi danni, come il tentativo del delitto; nel delitto civile il danno Ã¨ sempre necessario per la sua sussistenza; anzi, si puÃ² dire che esso non crei che un rapporto fra due patrimoni, quello del colpevole e quello del danneggiato [dalla voce *â??Colpaâ?•*, a cura di M. Dâ??Amelio â?? A Del Giudice, in *Enciclopedia Italiana* (1931)].

[16] V. Massimiliano Atelli e al., *â??Il dolo contabile dopo lâ??art. 21 del decreto-legge semplificazioni tra contraddizioni e incoerenze del sistemaâ?•*, in Rivista Corte dei conti, n. 6/2020, 28-45.

[17] *Â«Nel giudizio di responsabilitÃ , fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dallâ??amministrazione di appartenenza o da altra amministrazione, o dalla comunitÃ amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dirigenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilitÃ Â»*.

[18] Il che rispecchia la nozione fornita del dolo da parte da Marco Antistio Labeone *Â«omnis calliditas, fallacia, machinatio ad circumveniendum, fallendum, decipiendum alterum adhibitaÂ».*

[19] In tal senso, Corte dei conti, Sez. III, centr. app., n. 399/2017.

[20] V., *ex multis*, Sez. II, centr. app., n. 534/2014; Sez. giur. Puglia, n. 1628/2013; Sez. III, centr.app., n. 783/2013; n. 724/2013; n. 510/2014.

[21] Lâ??ARS aveva approvato le legge 23 marzo 1971, n. 7 (*Ordinamento degli uffici e del personale dellâ??Amministrazione regionale*), il cui art. 52, comma 1, limitava la responsabilitÃ amministrativa dei dipendenti regionali (e solo di essi) al dolo e alla colpa grave.

[22] Sulla conformitÃ a Costituzione sempre dellâ??art. 52 della legge regionale siciliana si Ã¨ espressa in successivi giudizi la Corte Costituzionale (sent. n. 123 del 1972; sent. n. 1031 del 1988, rel. A. Baldassarre, che sarÃ relatore, qualche anno piÃ¹ tardi, della sent. n. 29/95).

[23] E che non ci fosse stata alcuna rassegnazione lo si notÃ² a distanza di poco tempo dalla entrata in vigore della legge n. 19, in quanto si sollevÃ² questione di violazione dellâ??art. 28 Cost. dinanzi alla Corte Costituzionale che, stante quel precedente siciliano, si espresse favorevolmente nel 1998.

[24] Il decreto legge n. 174/2012 reca *â??Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, â?¦â?•*. Per la evoluzione della legislazione in materia di controllo indipendente esterno della Corte dei conti â?? e sul fenomeno giuridico-parlamentare delle â??leggi-risaccaâ?• â?? si rimanda a R. Scalia, *â??La cultura del controllo indipendente esterno nellâ??ordinamento italiano. Metodi e tecniche di analisi per il perseguimento del principio del buon andamentoâ?•*, in *â??La cultura del controllo indipendente esterno nellâ??ordinamento giuridico italianoâ?•*, ed. Cacucci, Bari, 2000, 55-104.

[25] V. art. 65, comma 4, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, che avrebbe richiesto una analisi economica, sotto il profilo del costo del lavoro pubblico, di tutte le strutture amministrative, sia di quelle dei Ministeri sia di quelle delle Regioni e degli Enti Locali.

[26] Il riferimento Ã¨ al referto elaborato nellâ??aprile del 2019 in occasione di una richiesta avanzata alla Corte dalla VIII Commissione â??Lavori pubblici, Comunicazioniâ?• del Senato della Repubblica.

[27] Nella delib. n. 25/2018/G riguardante â??Lo stato di attuazione della linea 1 della metropolitana di Napoliâ?•; nella delib. n. 11/2018/G; nella delib. n. 6 del 25 maggio 2016, in materia di ricorso al â??global serviceâ?•; nella delib. 21 marzo 2018, n. 5/2018/G, con riguardo alla utilitÃ dei sistemi concessori.

[28] Sulla organizzazione precedente (Seminario dei controlli, Seminario di formazione permanente) dedicata alla formazione iniziale e allâ??aggiornamento dei Magistrati della Corte dei conti, v. Simonetta Rosa, *Il ruolo del Seminario della formazione permanente*, in *â??La cultura del controllo indipendente nellâ??ordinamento italianoâ?•* (a cura di R. Scalia), Cacucci ed., Bari, 2020, 111-146.

[29] Sul punto si suggerisce la lettura di Rosario Scalia, *Il ruolo e le funzioni di controllo della Corte dei conti. Lâ??intervento nel settore dei lavori pubbliciâ?¦*, in Riv. Corte dei conti, n. 4/2021, 45-59.

[30] In tal senso, G. Colombini, *Il rapporto tra giurisdizione civile e contabile in materia di responsabilitÃ erariale, in Atti del* Convegno *â??Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettivitÃ nellâ??evoluzione delle sue funzioniâ?•*, Torino, 11-12 ottobre 2022, in Quaderni della Rivista n. 2/2022, ed. Corte dei conti, pagg. 107-114.

[31] Ã? stata questa la giustificazione fornita dal Presidente del Consiglio dei ministri in occasione della conferenza-stampa nella quale si Ã¨ data una informativa sui contenuti del decreto-legge.

[32] F. Garri ed altri, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Milano, GiuffrÃ¨, 2007, 159; M. Smiroldo, *Le tecniche di protezione delle risorse patrimoniali erariali*, in A. Canale, *La Corte dei conti. ResponsabilitÃ , contabilitÃ , controllo*, Milano, GiuffrÃ¨, 30.

[33] In tal senso, A. Benigni, *Prima lettura del d.l. n. 76/2020 tra formante legislativo e interpretazione costituzionalmente orientata*, in Riv. Corte dei conti, n. 5/2020, 5.

[34] Si richiama lâ??attenzione sulla contestuale scelta politico-amministrativa di â??circoscrivereâ?•, nellâ??area del penale, il reato dellâ??abuso dâ??ufficio (art. 323 c.p.). Sul punto la relazione illustrativa al d.d.l. A.S. n. 1883 cosÃ¬ si esprime: *Â«La disposizione interviene sulla disciplina dettata dallâ??articolo 323 del codice penale, relativo allâ??abuso dâ??ufficio, attribuendo rilevanza alla violazione da parte del pubblico ufficiale e dallâ??incaricato di un pubblico servizio, nello svolgimento delle loro funzioni, di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge attribuendo, al contempo rilevanza alla circostanza che da tali specifiche regole non residuino margini di discrezionalitÃ per il soggetto, in luogo della generica previsione che fa generico riferimento alla violazione di norme di legge o di regolamentoÂ»*.

[35] In tal senso, A. Benigni, art. cit., 5-6.

[36] V. C. Pinotti, *La responsabilitÃ amministrativa: problematiche attuali e prospettive future,* in Atti del Convegno per i 160 anni della istituzione della Corte dei conti (Torino 11-12 ottobre 2022), Quaderni della Rivista n. 2/2022, ed. Corte dei conti, Roma, pagg. 95-105.

[37] V. Massimiliano Atelli ed al., *Il dolo contabile dopo lâ??art. 21 del decreto-legge â??Semplificazioniâ?• tra contraddizioni e incoerenze di sistema*, giÃ cit., in Riv. Corte dei conti, n. 6/2020. V. anche Andrea Giordano, *La responsabilitÃ amministrativa tra legge e necessitÃ . Note sullâ??art. 21 d.l. n. 76/2020*, in Riv. Corte dei conti, pagg. 14-21; Massimo Perin, *Le modifiche (o soppressione) della responsabilitÃ amministrativa per colpa grave. Saranno utili? Probabilmente no*, in <www.lexitalia.it>, 25 agosto 2020.

[38] V. H. Bonura, *â??La paura della firma e la â??nuovaâ?• responsabilitÃ amministrativa: il decreto Semplificazioni tra equilibri ed equilibrismiâ?¦â?•,* in D. Bolognino, H. Bonura, A. Storto, *I contratti pubblici dopo il decreto Semplificazioni. Le principali novitÃ (â?¦)*, Piacenza, Ed. La Tribuna, 2020, 87 e ss.; M. De Paolis, *La responsabilitÃ amministrativa nella gestione dei fondi comunitari dopo il d.l. n. 76/2020*, in AziendItalia, 2020, 207 e ss. In generale, sulla gestione dei fondi comunitari, Angelo Orofino, *La Corte dei conti europea e il controllo nazionale dei finanziamenti comunitari. Collaborazione o integrazione tra Istituzioni superiori di controllo*, in *â??La cultura del controllo indipendente nellâ??ordinamento italianoâ?•* (a cura di R. Scalia) Cacucci ed., Bari, 2020, 205-231.

[39] Sulle differenze tra controllo concomitante e controllo sulla gestione, le SS.RR., a suo tempo, elaborarono un documento: la delibera n. 29/2009 recante *â??Aspetti applicativi dellâ??art. 11, cc. 2 e 3, l. 4 marzo 2009, n. 15â?•*. Purtroppo, tali indicazioni non hanno trovato alcuno spazio di esecuzione in quanto tale tipologia di controllo (che avrebbe dovuto rientrare nellâ??alveo del controllo sulla gestione giÃ disciplinato dalla l. n. 20/94) non ha trovato accoglienza alcuna tra le attivitÃ svolte, in questi anni, della Corte dei conti.

[40] In tal senso, Anna Maria Lentini, *Conclusione dei lavori. Temi affrontati e spunti di riflessione*, in *â??Pubblica amministrazione e impiego pubblico. Prospettive di riforma nel quadro delle iniziative di ripresa del Paeseâ?•*, Corte dei conti, Quaderno n. 2/2021 della Rivista Corte dei conti (Atti del Convegno tenuto a Madonna di Campiglio, 1-2 luglio 2021, a cura di Roberto Avoli), 139-140, www.rivistacorteconti.it.

[41] V. Angelo Canale, *ResponsabilitÃ amministrativa e paura della firma*, in Quaderno n. 2/2021 (a cura di Roberto Avoli) cit., 133-136, www.rivistacorteconti.it.

Data di creazione
2023/04/28