

Resoconto convegno

«La Corte dei conti al servizio del Paese per una ripresa economica equa ed efficiente»

di Renata Stancanelli e Federica Zaccarelli

28 giugno 2022

Il 31 marzo 2022 si è svolto, presso l'Aula Magna Mario Arcelli della Luiss Guido Carli, il Convegno dal titolo: «*La Corte dei conti al servizio del Paese per una ripresa economica equa ed efficiente*». Il Convegno, organizzato dal Centro di ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet" dell'Università LUISS Guido Carli e dall'Associazione Magistrati della Corte dei conti è stata un'occasione per riflettere sul ruolo che la Corte dei conti è chiamata a ricoprire al fine di garantire una ripresa economica equa ed efficiente del Paese ed è stata, altresì, un'occasione per ricordare il Presidente Emerito della Corte dei conti Luigi Giampaolino.

Il convegno è stato aperto dal professore Bernardo Giorgio Mattarella, Direttore del Centro "V. Bachelet" della Luiss Guido Carli, che ha salutato relatori e i partecipanti e ha ringraziato l'Associazione Magistrati della Corte dei conti per aver scelto la Luiss come partner del convegno.

Il Presidente dell'Associazione magistrati della Corte dei conti, Luigi Caso, è intervenuto per un breve saluto ed ha ringraziato i presenti in aula e tutti i relatori, evidenziando che le tematiche oggetto del convegno hanno interessato in particolar modo il piano di azione dell'Associazione nell'ultimo triennio.

Sono seguiti i saluti del Presidente della Corte dei conti, Guido Carlino, che ha ringraziato per il gradito invito a partecipare su temi di grande interesse e ha evidenziato come, a suo avviso, si renda non più differibile un intervento legislativo di riforma del sistema di autogoverno della giustizia contabile.

Ha coordinato i lavori la Dott.ssa Giulia Merlo, giornalista di Domani, che ha introdotto la tematica della prima Tavola rotonda della mattina dedicata a: "*Gli organi di autogoverno delle magistrature: differenziazione o conformità al modello costituzionale*".

Il relatore che ha aperto la Tavola Rotonda è stato il Primo presidente della Corte di Cassazione, Pietro Curzio, il quale si è soffermato sugli organi di governo autonomo affermando che in Costituzione è presente una disciplina molto analitica del Consiglio Superiore della Magistratura, mentre più lacunosa è quella relativa agli organi di autogoverno delle altre magistrature. Con riferimento a questi ultimi, ha evidenziato

che la normativa in materia risulta non del tutto ordinata: esistono, infatti, organi di governo autonomo distinti, uno per ciascun plesso giurisdizionale, regolati in modo diverso e che applicano discipline differenti. Questo comporta la difficoltà di comprendere a fondo il funzionamento di tali strumenti di autogoverno e a tal proposito ha sottolineato la necessità che si torni a studiare nelle università italiane la materia dell'ordinamento giudiziario. Il Presidente ha concluso il suo intervento con una riflessione relativa alle prossime riforme che investiranno l'ordinamento giudiziario, in cui sarà necessario considerare che tutte le magistrature sono parte di un unitario disegno costituzionale in quanto assolvono il medesimo compito e hanno un ruolo di pari dignità convergente ad un unico fine: la garanzia di un giusto processo ex art. 111 e 24 Cost. per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi.

Il successivo relatore a prendere la parola è stato il Procuratore Generale della Magistratura Militare, Maurizio Block, che ha analizzato il funzionamento e le competenze della giurisdizione militare: una magistratura di dimensioni contenute, ma molto viva dal punto di vista culturale.

Il Procuratore generale si è soffermato sull'evoluzione storica della magistratura militare, con particolare attenzione alle garanzie e indipendenza fornite dall'ordinamento. In merito alla evoluzione della magistratura militare, ha sottolineato, a suo parere, il disinteresse che il legislatore nazionale ha mostrato e che solo a seguito dell'emanazione della legge n. 180 del 1981 è stata "ordinarizzata", con l'attribuzione delle garanzie costituzionali preesistenti. In tale direzione, ha rilevato come per poter giungere all'istituzione del Consiglio della Magistratura Militare, organo di autogoverno, è stata necessaria una sentenza della Corte Costituzionale. In conclusione, il Procuratore generale ha affermato che si tratta di una magistratura con le medesime garanzie di quella ordinaria per cui devono applicarsi, in quanto compatibili, le norme che governano quest'ultima, con la necessaria conseguenza che le regole che si verranno a creare a seguito della riforma del Consiglio Superiore della Magistratura si ripercuoteranno inevitabilmente anche sulla giustizia militare.

Successivamente, ha preso la parola il Sottosegretario di Stato presso il Ministero della giustizia, Francesco Paolo Sisto, che ha salutato tutti i presenti, ringraziando per il gradito invito ad intervenire nel Convegno odierno. Il Sottosegretario ha mosso la sua riflessione partendo dall'importanza del ruolo che la Corte dei conti è chiamata ad esercitare in questo periodo emergenziale. Ha altresì ricordato il Presidente Giampaolino e l'attualità del suo pensiero, di cui principi quali la trasparenza, la semplificazione, il controllo collaborativo e l'etica erano fondamentali, a testimonianza di un pensiero lucido, senza tempo. A suo parere, ha affermato il Sottosegretario, è fondamentale in questo frangente privilegiare il controllo preventivo e successivo della Corte dei conti, poiché rivolto a prevenire il danno evitando l'uso illegittimo o scorretto delle risorse pubbliche. Inoltre, ha espresso le sue perplessità sui contenuti degli artt. 21, 22, 23 del d.l. n. 76 del 2020, laddove le novità, anche incidenti sull'ordinamento penale, non appaiano conformi al sistema ordinamentale nel suo complesso. Da qui, la

necessità di ridurre ad una “*reductio ad unicum*” i tipi di responsabilità cui un soggetto è chiamato a rispondere per uno stesso fatto, per evitare che si possa rispondere davanti a giudici diversi e con criteri diversi, con pesante incidenza sull'economia e sulla libertà di iniziativa economica. Per questi motivi, il controllo concomitante sembra essere lo spirito corretto per poter dare alle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (“PNRR”) una forma di controllo propulsivo che dia la giusta spinta direzionale, in quanto la Corte dei conti risulta costituire un “presidio cardine della democrazia”, grazie al suo ruolo fondamentale nel processo di ripresa economica e sociale del Paese, non solo tramite la funzione di controllo ma anche mediante la funzione sanzionatoria, nell'ambito della responsabilità contabile e nella lotta alla corruzione. In conclusione, il Sottosegretario Sisto ha evidenziato che l'intento del governo, con l'aiuto della Corte dei conti, è quello di raggiungere una spesa non quantitativamente corretta, quanto piuttosto qualitativamente valida, per far in modo che la progettualità di lungo periodo possa essere un vantaggio, un'occasione per il nostro Paese e non ulteriore motivo di dispendio di energie.

Il successivo relatore ad intervenire è stato il Presidente di sezione del Consiglio di Stato, Luigi Carbone, il quale si è soffermato sulle peculiarità dell'organo di autogoverno della giustizia amministrativa (il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa), sulla ricerca di un modello di autogoverno delineato dalla Costituzione, nonché sulle criticità e i possibili rimedi. Nell'ambito del proprio contributo, ha illustrato, in un primo momento, l'evoluzione storica che ha accompagnato l'istituzione del sistema di autogoverno e, successivamente, si è concentrato sui principi ispiratori presenti in Costituzione, evidenziando che non viene imposto un unico modello di autogoverno ma vengono lasciati ampi spazi al legislatore ordinario. I possibili elementi di riforma muovono, a suo parere, dalle criticità individuate in merito alla composizione del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa: in particolare, con riferimento alla necessità di avere un rapporto equilibrato tra membri togati e laici, nonché sul bisogno di perimetrare l'ambito delle competenze. Il Presidente ha infatti sottolineato l'esistenza di una tendenza ad interpretare in maniera estensiva i profili di competenze con il rischio di far assumere all'organo di autogoverno un ruolo da “regolatore”. Il Presidente Carbone ha affermato, concludendo il suo intervento, che anche per gli organi di autogoverno è necessario ricercare il medesimo principio che muove il nostro sistema ordinamentale, ossia quello dei “*checks and balances*”, al fine di perseguire l'indipendenza dall'esterno e dall'interno, principio, quest'ultimo, indisponibile e che l'organo di autogoverno è chiamato a perseguire, al fine di evitare che la terzietà e l'imparzialità diventino, rispettivamente, separatezza e auto-referenzialità.

La Tavola rotonda è proseguita con il Presidente della Corte dei conti, Guido Carlino, che ha concentrato il suo contributo sulla composizione e sulle funzioni dell'organo di autogoverno della Corte dei conti, ripercorrendo l'evoluzione storica della materia dell'ordinamento giudiziario contabile ed evidenziandone la sua

disorganicità, sanata solo con l'introduzione della legge n. 117 del 1988 per l'istituzione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, la cui composizione e le cui funzioni sono state nuovamente modificate con legge n. 15 del 2009. Il Presidente Carlino ha riflettuto altresì sulle attuali competenze molto ridimensionate, per cui diviene complesso qualificare l'organo di autogoverno in oggetto come effettivamente tale, ed auspicando il ripristino della composizione originaria del Consiglio di Presidenza e delle competenze inizialmente attribuite. In conclusione, ha ribadito altresì la necessità di una riforma che garantisca unità formale e sostanziale tra i diversi organi di autogoverno e che possa sopperire alle anomalie manifestatesi nel tempo.

L'Avvocato generale aggiunto dello Stato, Leonello Mariani nel suo intervento ha analizzato il ruolo dell'Avvocatura generale dello Stato nonché il suo organo di autogoverno, il Consiglio degli Avvocati e Procuratori dello Stato, evidenziando i caratteri di assoluta particolarità dell'Avvocatura dello Stato medesima, in parte legati alla peculiare configurazione dello *ius postulandi*: una pubblica amministrazione munita *ex lege* di un mandato irrevocabile di rappresentanza e difesa in giudizio. L'Avvocatura dello Stato svolge, in tale contesto, un'attività che, pur essendo contenutisticamente analoga a quella svolta da un professionista intellettuale, risulta eterogenea, non solo per la natura pubblica del soggetto assistito, ma anche sul piano teleologico, poiché rivolta al perseguimento di un fine pubblico giustiziale. L'Avvocato generale Mariani si è soffermato, nel chiudere il suo intervento, sulla storia che ha accompagnato l'istituzione del Consiglio degli Avvocati e Procuratori dello Stato, sulla sua attuale composizione e sulle sue specifiche competenze.

La parola è passata al Presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, Antonio Leone, che ha proposto un'analisi sul peculiare ruolo rivestito dalla giustizia tributaria nell'ordinamento italiano. Nel mettere in luce le particolarità che la stessa possiede, ha rilevato che trattasi di una giurisdizione "pura", non possedendo altre funzioni fuorché quella di giudicare, diversamente da quanto previsto per le altre magistrature. Ha proseguito il suo intervento illustrando l'organo di autogoverno della giustizia tributaria, analizzandone funzioni e composizione ed esprimendo altresì alcune proposte di riforma: in particolare, l'istituzione di un ufficio ispettivo permanente. In conclusione, ha posto attenzione sull'importanza che assume in un sistema come quello italiano la giustizia tributaria e sulla necessità che anche per essa siano previsti strumenti che assicurino la sua indipendenza.

Il Professore Avvocato Raffaele Bifulco, Professore ordinario di diritto costituzionale alla Luiss Guido Carli, ha proposto una riflessione su taluni profili della riforma, contenente importanti proposte di revisione del sistema del Consiglio Superiore della Magistratura. In particolare, si è soffermato sull'ipotesi di revisione dell'art. 104 Cost. in merito alla possibilità di un rinnovo parziale, periodico, del Consiglio, con la conseguente modifica della posizione del Vice Presidente del CSM, il quale non sarebbe più eletto, ma nominato dal Presidente. Un'ulteriore analisi viene effettuata dal Professore Bifulco relativamente alla proposta avanzata di istituire

un'Alta Corte per i ricorsi dei magistrati, con composizione mista di giudici ordinari e speciali, che sarebbe chiamata a giudicare sui provvedimenti del CSM, nonché su quelli degli altri organi di garanzia delle giurisdizioni speciali, sui provvedimenti disciplinari e sui conflitti di giurisdizione. In conclusione, ripercorrendo le altre proposte di riforma e, in particolare, l'idea di un sistema elettorale proporzionale o, in alternativa, l'opzione della candidatura individuale in luogo delle liste, ha affermato il suo parere positivo per entrambe le proposte.

La Tavola rotonda si è chiusa con il contributo del Professor Avvocato Aristide Police, che ha ringraziato i presenti e gli organizzatori per il gradito invito, avviando una riflessione sul tema non solo della riforma degli organi di autogoverno, ma anche del rapporto tra le giurisdizioni, in particolare tra quella ordinaria e quelle speciali. Nel corso del suo contributo ha evidenziato le diverse pronunce della Corte costituzionale con cui è stato più volte sancita (in particolare nelle sentenze n. 204 del 2004 e n. 6 del 2018) l'unità "non organica ma funzionale delle magistrature". In tale contesto ha dunque evidenziato l'impossibilità di immaginare norme organizzative identiche per ciascuna magistratura, la cui diversità è data anche dalla Costituzione. Ha inoltre riflettuto sul rapporto tra i componenti laici e togati degli organi di autogoverno, sottolineando la loro diversità di funzione e la natura differente dei contributi che sono chiamati a dare. Il Professore ha concluso evidenziando l'opportunità, già ricordata in dottrina, della costituzione di un organo unico a cui venga attribuita la funzione disciplinare e/o quella giurisdizionale, che consentirebbe di risolvere una serie di problematiche già evidenziate dagli altri relatori.

Il Presidente dell'Associazione magistrati della Corte dei conti, Luigi Caso ha ringraziato tutti i relatori per i loro contributi e ha approfittato per evidenziare alcune tematiche che sono emerse durante la tavola rotonda: in primo luogo, il ruolo dell'ordinamento giudiziario che è una materia che reputa fondamentale nonostante sia stata progressivamente abbandonata nelle aule universitarie e, inoltre, le diverse forme di autonomie dei vari organi di autogoverno, evidenziando che la criticità di fondo emersa è il non sempre garantito bilanciamento tra membri togati e laici. Nel corso del suo intervento ha evidenziato che nei processi di competenza della Corte dei conti l'incrocio con la politica è costante e non occasionale e a tal proposito ha sottolineato la necessità di avere una garanzia di indipendenza forse anche maggiore o, comunque, la medesima garantita alle altre magistrature, auspicando che possa essere avviata una riforma in tal senso. Il Presidente Caso ha ricordato che la giornata del Convegno è anche occasione, per l'Associazione dei Magistrati della Corte dei Conti e per il Centro di ricerche "V. Bachelet" della Luiss Guido Carli, di poter onorare la memoria del Presidente Luigi Giampaolino, attore centrale della storia delle istituzioni giuridiche italiane. Il Presidente Caso ha avuto occasione di incontrare il Presidente Giampaolino, non solo come magistrato, ma anche in qualità di Capo di Gabinetto del Ministero dello Sviluppo Economico, come Presidente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e come Presidente della Corte dei conti. Nel ricordare le sue doti professionali e umane,

ne ha sottolineato, in particolare, il suo profondo senso etico, mettendo in evidenza il suo forte senso di responsabilità in ordine ad ogni funzione da lui ricoperta. Il Presidente Caso ha concluso ricordando che per il Presidente Giampaolino il diritto non era mai fine a sé stesso, ma un modo migliore per dare equità, giustizia ed eticità alla funzione svolta.

Il Convegno è stata l'occasione per un sentito ricordo del Presidente Giampaolino, figura di grande rilievo umano e istituzionale, da parte del Professore Schlitzer Eugenio Francesco, del Presidente Maurizio Meloni e del Presidente emerito Ernesto Lupo.

Il Presidente Ernesto Lupo ha ringraziato gli organizzatori per aver previsto nel corso dell'iniziativa un momento di ricordo del Presidente Giampaolino e della sua carriera. Il Presidente Lupo ha ricordato il carissimo amico, a cui è stato unito da un comune cammino di vita e di studi e ha ripercorso le numerose cariche pubbliche che il Presidente Giampaolino ha ricoperto, mettendone in luce capacità e doti di "giurista a tutto tondo", nonché di uomo delle istituzioni ed anche autore, nel corso della sua lunga carriera, di importanti riforme legislative. Una produzione scientifica e giuridica di ammirevole e cospicua portata, i cui contenuti evidenziano la qualità e l'originalità del pensiero giuridico di Giampaolino, caratterizzato, da una spiccata preferenza per il diritto amministrativo, motivo del suo costante interesse per l'amministrazione pubblica, che egli definiva "ordinamento in sé concluso", ovvero "un complesso di uffici, organi, cautele e garanzie che consentono di trovare nel suo stesso ambito misure preventive ed appositi rimedi per le sue eventuali disfunzioni". L'eredità di pensiero lasciata da questo giurista è costituita da due pilastri: il primo, il contrasto al panpenalismo, più volte richiamato dal Presidente Giampaolino come una diffusa credenza da scardinare, dovendosi la lotta ai fenomeni corruttivi nell'amministrazione condursi attraverso strumenti interni alle amministrazioni pubbliche, quali ad esempio le forme di controllo e, certamente, di prevenzione, che superano la qualità di una sanzione, anche penale, successiva; il secondo, l'attenzione verso lo stato della amministrazione pubblica, di cui il Presidente Giampaolino denunciò spesso il deterioramento, così nocivo per il benessere della comunità, essendo l'azione pubblica destinata a fallimenti, se non si può avvalere di una struttura pubblica efficace ed efficiente.

Il Professore Schlitzer ha rammentato il percorso condiviso e intrecciato per diversi anni, che ha avuto con il Presidente Giampaolino, a cominciare dalla loro presenza nelle uniche due sezioni esistenti negli anni '80 presso la Corte dei conti. Le due sezioni divennero terreno di confronto per i pochi magistrati che si occupavano della responsabilità amministrativa e che cercavano di spingere l'attenzione del legislatore su nuove frontiere. Il Professore Schlitzer ha menzionato la vasta attività scientifica del Presidente Giampaolino, propositiva e ricca di modifiche normative per la Corte dei conti, che riguardò anche la modifica del Titolo V (della Costituzione), la valorizzazione dell'architettura regionale e locale a livello amministrativo,

l'individuazione di adeguati controlli sulle potenziate realtà amministrative. In conclusione, ha evidenziato la capacità del Presidente Giampaolino di costruire sull'innovazione dell'assetto ordinamentale dello Stato un ruolo pregnante per la Corte dei conti, un ruolo che, dopo un relativo rallentamento negli ultimi anni, si augura possa essere recuperato.

È intervenuto da ultimo il Presidente Maurizio Meloni, che ha ricordato la vicinanza al Presidente Luigi Giampaolino durante i giorni della sua presidenza della Corte dei conti, dal 2010 al 2013, come Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo e come Presidente del Comitato Nazionale per la celebrazione dei 150 anni della Corte dei conti. In entrambi i ruoli, l'entusiasmo manifestato quotidianamente dal Presidente Giampaolino è stato "travolgente", "nella nostra quotidiana attività di servizio delle istituzioni e dell'intero Paese", per usare le parole del Presidente Giampaolino stesso. Il Presidente Meloni riprende poi le parole del Presidente Giampaolino, enunciate durante un discorso tenuto al Quirinale: "emerge dunque dalla storia della Corte dei Conti il profilo di una Istituzione complessa che pur nell'immutato rispetto del suo compito originario ha saputo adattarsi a tutte le mutazioni dell'ordinamento costituzionale e del più vasto quadro normativo sovranazionale, fino a diventare elemento indispensabile di un compiuto sistema democratico, e punto di riferimento europeo ed internazionale".

La Dott.ssa Merlo, moderatrice dei lavori, ha introdotto la seconda Tavola Rotonda della giornata, dal titolo "*Corte dei Conti, tra controllo e giurisdizione: sinergie virtuose e strumenti diversi*".

Il primo relatore è stato il Procuratore generale della Corte dei conti, Angelo Canale, che ha aperto l'intervento ringraziando il Professor Bernardo Giorgio Mattarella ed il Presidente Luigi Caso, per l'opportunità di poter affrontare in tale sede il tema delle sinergie tra controllo e giurisdizione, di estrema attualità. Le sinergie virtuose sono effettivamente già esistenti, ma vi sono alcuni elementi non ancora concretizzati nella realtà. Dal lato del profilo oggettivo, la sinergia si manifesta nel fatto indubitabile che giurisdizione e controllo, pur con strumenti diversi, hanno il comune denominatore nella tutela delle risorse pubbliche. Le due funzioni hanno pertanto numerosi e importanti punti di contatto, anche formali, disciplinati nel vigente codice di giustizia contabile. Il Procuratore ha affermato che giurisdizione e controllo perseguono con le rispettive azioni una finalità di prevenzione generale rispetto all'impiego illegittimo delle risorse pubbliche allocate in bilancio, rivolgendo quindi l'azione di entrambe alla tutela del bene pubblico e contribuendo alla democraticità dell'ordinamento. L'indipendenza, la neutralità, la terzietà e la subordinazione solo alla legge sono caratteri che si rinvergono sia nell'attività di controllo, svolto dalla Corte, che nella giurisdizione contabile, portando la Corte medesima, nel suo complesso, a pilastro dell'ordinamento democratico, in quanto essa racchiude le due funzioni. Il Procuratore Canale, affronta inoltre il profilo temporale del rapporto messo in luce tra

le due funzioni: in prima battuta è il controllo, in particolare quello successivo, di gestione, finanziario e oggi anche quello concomitante, ad intercettare nell'esercizio delle relative attività i vizi di legittimità degli atti e, nei limiti della conoscibilità estrinseca, la violazione dei canoni di buona amministrazione; è dunque normale aspettarsi che sia il magistrato del controllo a segnalare alle procure contabili le eventuali fattispecie dannose da lui rilevate, in base anche a quanto previsto all'articolo 52, comma 4, del Codice. Per la responsabilità sanzionatoria, trattandosi di casi che emergono necessariamente, secondo quanto disposto dall'articolo 1333 del Codice di giustizia contabile, "*su segnalazione della Corte dei Conti nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo*", il dovere di segnalazione non è posto ai singoli magistrati, rilevando dunque, secondo il Procuratore, che, temporalmente, l'esercizio della giurisdizione contabile di responsabilità o sanzionatoria è successivo rispetto all'esercizio delle attribuzioni di controllo, posto che l'elemento costitutivo della responsabilità è il danno concreto, effettivo e attuale. Sono tuttavia da ricordare, secondo il Procuratore, le indicazioni e le limitazioni che a suo tempo la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 29 del 1995, volle precisare al riguardo: ovvero confermò l'utilizzabilità ai fini dell'avvio dell'azione di responsabilità delle ipotesi di danno emergenti dall'attività di controllo, ma ritenne che gli elementi di prova relativi alle segnalate fattispecie dannose dovessero poi formare oggetto di specifica attività istruttoria del pubblico ministero contabile, non potendosi ammettere l'automatica trasposizione nell'istruttoria del pubblico ministero e poi nel processo degli elementi raccolti in sede di controllo, dovendosi invece fare applicazione ai fini dell'acquisizione della prova dei mezzi istruttori di cui all'articolo 5 della legge n. 129 del 1994 come ora sono disciplinati dal Codice. Alla luce di quanto esposto, il Procuratore Canale rileva la necessità di valutare se quella sentenza abbia ancora una sua estrinseca ed intrinseca validità, considerato il successivo intervento del Codice di giustizia contabile. Parallelamente, il Procuratore, ha sottolineato un elemento di novità rispetto all'onere di segnalazione di cui all'articolo 52 c.g.c., elemento che egli stesso considera come scontato, che Procura e Sezioni giudicanti comunichino alle Sezioni e uffici del controllo i profili critici afferenti alle gestioni quando questi emergono da istruttorie e nel dibattimento, manifestandosi la sinergia virtuosa proprio nella condivisione di informazioni. In conclusione, il Procuratore, ha menzionato la disposizione di cui all'articolo 69 c.g.c. che prevede una specifica ipotesi di archiviazione della notizia di danno per assenza dell'elemento psicologico ove l'azione dei dirigenti, dei funzionari, degli amministratori degli enti locali si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in sede di controllo o in via consultiva, sia la disposizione speculare di cui all'articolo 95 c.g.c., che interviene in una fase successiva e che impone al giudice ai fini della valutazione della effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità di tener conto, ove prodotto in causa, dei pareri resi dalla Corte dei Conti in via consultiva in sede di controllo a favore degli enti locali. Il Procuratore, in merito, ha posto come elemento di analisi il tema della discussione

sui presupposti generali per il rilascio dei pareri della Corte dei Conti che, a suo parere, devono essere concreti e non generali, e la cui individuazione, ritiene, debba essere rimessa in sede regolamentare alle Sezioni riunite, mirando ad evitare che le richieste di parere afferiscano a casi specifici, da cui la possibile strumentalità di tale richieste solo ai fini di ampliare a dismisura il perimetro dell'esimenti, riducendo ulteriormente il perimetro della responsabilità. Il principio della responsabilità è, ha affermato il Procuratore, principio immanente del nostro ordinamento, ed occorre da parte del legislatore tenerne necessariamente conto.

Ha preso la parola il Presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo, Carlo Chiappinelli, al quale è stata rivolta, dalla Dott.ssa Giulia Merlo, una domanda in merito all'attualità del tema di una possibile riforma della Corte dei conti e come questa riforma possa incidere sul potere di controllo. Il Presidente, dopo aver ringraziato gli organizzatori per la giornata di lavori realizzata, ha esposto delle considerazioni basate sulla propria lunga esperienza nell'esercizio delle funzioni di controllo nelle diverse articolazioni centrali e regionali, prima di approdare alle Sezioni riunite come Presidente di coordinamento. Il Presidente ha mosso la sua riflessione partendo dalla dimensione costituzionale dei due articoli posti a guida dell'azione della Corte dei conti, sia nel controllo che nella giurisdizione, gli articoli 100 e 103, che costituiscono i profili fondanti dell'attività e che vedono soprattutto nella finalità univoca di tutela delle pubbliche risorse, l'ambito di una sinergia. Un tema estremamente attuale, che richiede un duplice e concorrente processo di controllo della regolarità della spesa, ma nello stesso tempo di agevolazione della buona spesa, a fronte di esigenze come quelle del PNRR che convincono della necessità, come richiamato nella intestazione del Convegno, di una "Corte dei Conti al servizio del Paese per una ripresa economica equa ed efficiente". Il binomio legalità- efficienza richiede una sinergia assoluta tra il rispetto delle regole e allo stesso tempo l'efficienza amministrativa. Il Presidente Chiappinelli ha proseguito la sua relazione richiamando la legge rinforzata n. 243 del 2012, che afferma con chiarezza che il buon andamento è principio cui si collega la sostenibilità del debito e il rispetto delle regole degli equilibri di bilancio. Dunque legalità ed efficienza sono due aspetti molto vicini, diversi nella strumentazione, ma che nella concreta esperienza arrivano ad ottenere una funzione sinergica e ciò trova una corrispondenza sia sul piano sistematico che su quello operativo.

Il Presidente delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale Mario Pischetta ha affermato che, dal suo punto di vista, le funzioni di giurisdizione e controllo sono tra loro integrate, non potendo una, esistere senza l'altra ed ha proposto una analisi dell'evoluzione storica, secondo cui la responsabilità nasce come momento successivo dell'altro paradigma della giustizia contabile, ovvero, il giudizio di conto. Tale istituto, spesso non considerato, rappresenta invece, secondo il Presidente, il *core business* della Corte dei conti, nonché, come affermato in due sentenze storiche, la n. 114 del 1975 e la n. 1007 del 1988, dalla Corte medesima, "strumento di attuazione della garanzia costituzionale della correttezza di gestione del denaro". Il giudizio di conto riguarda,

da tale punto di vista, anche la gestione, che deriva dalla giurisprudenza sviluppata in materia di gestione degli enti locali. Esiste quindi, secondo il Presidente, alla luce degli elementi evidenziati, una interconnessione, già presente in passato e oggi rafforzata, a seguito dell'introduzione della legge costituzionale n. 1 del 2012. È possibile affermare che la Corte dei conti è al servizio dello Stato-comunità e dello Stato-ordinamento, nell'assicurare che venga garantita la corretta gestione delle risorse pubbliche. In tale contesto, il controllo, se tempestivo, diviene anche azione propulsiva, in quanto si tratta di individuare nell'ambito dell'azione amministrativa i problemi che possono degenerare. Il Presidente ha completato la sua analisi esaminando le tre fasi che compongono il controllo secondo la dottrina amministrativa: verifica, giudizio e misura. La misura è l'atto terminale del controllo, il quale diviene funzionale al giudizio medesimo; la misura può essere positiva o negativa e in tale senso il controllo è mirato ad attivare i procedimenti di autocorrezione, mantenendo ovviamente l'elemento della tempestività, altrimenti andandosi a configurare delle fattispecie di responsabilità. In conclusione, il Presidente Pischetta ha evidenziato l'interconnessione tra le due funzioni e ha messo in luce che pur potendosi immaginare una giurisdizione senza controllo, non potrebbe al contrario esistere un controllo senza giurisdizione, poiché la giurisdizione è l'evoluzione naturale del controllo.

Il Presidente del Collegio del controllo concomitante Massimiliano Minerva ha illustrato le caratteristiche del controllo concomitante, che riguarda principalmente l'elemento del "tempo". Il tempo, in questo contesto, viene considerato nelle sue due accezioni di tempo quantitativo e tempo qualitativo, di *kronos* e di *kairos*. Entrambe le concezioni dell'elemento tempo riguardano il controllo concomitante, che non si esaurisce nel controllo, appunto, delle scadenze o del rispetto dei cronoprogrammi, ma deve anche verificare ciò che viene fatto e ciò che non viene fatto, se l'occasione quindi è stata colta o meno. Ci si riferisce pertanto all'ambito del controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, affidato alla Corte dei conti già dal 1994, che ha a che fare, oltre che con il tempo, anche con le gravi irregolarità gestionali, quindi costi e modi dell'attività amministrativa. Un controllo di gestione, afferma il Presidente Minerva, che è stato ripreso poi nel 2009 con la legge n. 15 c.d. "Brunetta", all'articolo 11, ma che va di pari passo con lo spostamento del baricentro dell'azione amministrativa dalla legalità ai risultati, che rappresenta un vero e proprio percorso dell'amministrazione, che si muove dalla mera legittimità all'obiettivo e il risultato. Analogamente, il controllo della Corte dei conti, è diventato, gradualmente, un controllo non solo di legittimità, ma anche sul rispetto degli obiettivi e sulla verifica dei risultati, più vicino, secondo il Presidente, alla gestione ed alla collettività. Questo controllo di gestione è stato definito "propulsivo", e, su tale linea, nell'istituire il controllo concomitante, il legislatore nel 2020, con la norma n. 76 del 2021, all'articolo 22, ha previsto il controllo concomitante della Corte dei conti per "accelerare gli interventi di rilancio e sostegno dell'economia nazionale". Il modello di controllo che viene proposto rappresenta una sfida dunque, per la Corte dei conti, la quale deve utilizzare il controllo per accelerare

l'oggetto del controllo medesimo. Secondo quanto disposto a livello normativo, il controllo avrà ad oggetto gli interventi, i piani, i programmi e progetti di sostegno e rilancio dell'economia nazionale, i cui protagonisti sono le imprese, lo Stato ed i cittadini utenti consumatori. Ciò significa, da parte della Corte dei conti, controllare il ruolo delle pubbliche amministrazioni rispetto a questi elementi e non in modo occasionale, come nel periodo della pandemia, ma a livello strutturale. La Corte dei conti è, in tutte le sue articolazioni, vigile della effettiva azione o inazione delle pubbliche amministrazioni per il sostegno dell'economia nazionale, ponendosi, quindi, al servizio dell'obiettivo strategico di ripartenza del Paese. Il Presidente ha affermato, procedendo nel suo intervento, che esistono diverse tecniche per accelerare i progetti, i piani e gli interventi oggetto del controllo, quelle "predittive", che appartengono ad una sfera di tecniche piuttosto datate ed altre, molto più sofisticate, di individuazione di indici di anomalia e di rischio, come quelle nell'ambito degli appalti. Il Presidente Minerva ha citato quelle individuate anche dall'ANAC in collaborazione con la Corte dei Conti, mediante il ricorso a sistemi informativi che monitorano lo stato di avanzamento di progetti o di appalti, potendone individuare gli indici di anomalia e inviando degli *alert* alle amministrazioni su ciò che viene rilevato come erroneo nel processo monitorato. Il Presidente Minerva ha concluso il suo contributo affermando che anche la Corte e il controllo concomitante detengono un proprio *kairos*, un tempo qualitativo da cogliere, che è quello dato dalla sfida di arrivare a garantire una ripartenza del sistema-Paese che sia equa ed efficiente, attraverso anche delle sinergie con il mondo della giurisdizione, non nella fase istruttoria, ma nella finalità, che è unica, poiché per tutti vale il medesimo obiettivo che interessa al Paese, ovvero orientare l'attività amministrativa non solo verso la legalità, ma anche verso l'efficienza, innescando processi di autocorrezione.

Il Professore Bottino ha proposto come oggetto delle sue riflessioni tre argomenti, ovvero: le due funzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, quella giurisdizionale e quella di controllo, ed inoltre, la funzione che il Professore ha denominato come "funzione x", da lui ritenuta "incognita" in quanto non definibile, ma evidentemente esistente e attualmente in crescita. Il metodo delle riflessioni è quello di un ritorno ai fondamentali, alla luce delle norme che dal 2009 ad oggi si sono susseguite e che hanno creato una distanza notevole proprio con quelle norme di principio a fondamento della dottrina relativa alla giurisdizione contabile. In tale ambito, ha rilevato come, ad esempio, con riferimento al problema della paura della firma degli amministratori, la considerazione diffusa del PNRR come una occasione imperdibile e non replicabile abbia generato contrastanti sentimenti di preoccupazione tra i funzionari delle pubbliche amministrazioni, i quali si sentono investiti di una eccessiva responsabilità. Il Professore ha affrontato il tema della funzione giurisdizionale, mettendone in luce alcune criticità, a partire dall'ossimoro presente nell'articolo 102 comma 3 della Costituzione, che individua nella Corte dei conti il giudice nelle materie di Contabilità pubblica e in quelle altre materie stabilite dalla legge. Tale ossimoro è

stato creato, secondo il Professore, dalla Corte Costituzionale che, dal 1973, ha disposto che per l'individuazione delle suddette materie è necessaria l'*interpositio legislatoris*, ma affermando anche, dall'altra parte, che la giurisdizione della Corte dei conti in queste materie è tendenzialmente generale. Il Professore propone l'interpretazione da lui assunta nel corso degli anni, ovvero quella di trovarsi ormai di fronte ad una giurisdizione di diritto oggettivo e non di diritto soggettivo, dovendo quindi riconoscere che ove esistano risorse pubbliche la giurisdizione è esclusiva della Corte dei conti, indipendentemente dalla soggettività. La tendenza riconosciuta negli anni, rispetto alla funzione giurisdizionale, è stata quella di una particolare attenzione al dequotare la funzione giurisprudenziale in materia di responsabilità amministrativa (ne è un esempio l'articolo 21 del decreto legge n. 76 del 2020, che distingue tra azioni ed omissioni, in relazione al grado della colpevolezza). Inoltre, il Professore ha rilevato con stupore che nel corso degli anni il legislatore ha mancato di prendere in considerazione altri aspetti giurisdizionali che, a suo giudizio, dovevano essere invece valorizzati, ovvero i giudizi di conto, in continuo aumento quando aumentano le risorse pubbliche, così come i giudizi per l'irrogazione di sanzioni pecuniarie. Con riferimento ai rapporti tra controlli a giurisdizione, il Professore Bottino, nel riconoscere l'attualità e la validità della sentenza n. 29 del 1995, rileva che gli stessi sono previsti solo all'articolo 1 della legge n. 20 come modificato dal decreto legge n. 78 del 2009, ove si afferma che se un atto ha superato il controllo preventivo di legittimità, allora in qual caso l'azione che si conforma a quell'atto è automaticamente scriminata da ogni conseguenza della giurisdizione. In tale contesto, il Professore ha ripreso il tema della "funzione x", ovvero la funzione consultiva svolta dalla Corte dei conti, introdotta dalla legge n. 131 del 2003, all'articolo 7 comma 8, con riferimento esclusivo alle regioni ed agli enti territoriali e all'articolo 46 della Legge europea del 2020, che ne ha previsto l'estensione, per le risorse legate al PNRR e per importi superiori a un milione di euro, a tutte le amministrazioni. Una funzione, secondo il Professore, difficilmente individuabile a livello di fondamento costituzionale e che consiste, praticamente, nel richiedere alla Corte dei conti di dare pareri in materia di Contabilità pubblica. In merito, il Professore ha affermato che a suo parere è difficile individuare la motivazione per cui si indirizzi tale richiesta proprio alla Corte dei conti, salva l'evidenza per cui l'azione conforme ai suddetti pareri scrimina la responsabilità.

L'Avvocato Harald Bonura è intervenuto ringraziando gli organizzatori del Convegno, soprattutto per la sensibilità dimostrata nel corso degli ultimi anni, sia dal Centro di ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet", sia dal Presidente dell'Associazione dei magistrati della Corte dei Conti Luigi Caso, nel favorire un confronto e un dibattito aperto sulle tematiche più importanti e attuali. L'Avvocato, nell'unirsi al ricordo sentito del Presidente Giampaolino, ha richiamato la metafora di una giurisdizione contabile sotto forma di un albero, il cui tronco è rappresentato dalla tutela della finanza pubblica ed i cui rami costituiscono i vari tipi di funzioni della Corte. Facendo cenno a tale rappresentazione, ha ricordato l'importanza

delle attività di controllo e giurisdizione, che non sono fine a sé stesse, ma che sono strumentali all'interesse generale affidato alla cura della Corte e, cioè, la tutela del patrimonio pubblico, della finanza pubblica. Tutela da intendersi con un'accezione non "statica", ma dinamica e che va aggiornata, comprendendo tutti quei contenuti che arricchiscono l'obiettivo di tutela della finanza pubblica. La centralità della tutela del patrimonio pubblico impone la risoluzione di una questione preliminare: ogni qualvolta che il legislatore interviene nella disciplina delle funzioni della Corte dovrebbe porsi in una logica che non sia solo "distributiva" del rischio, come definita nell'espressione del giudice costituzionale (sentenza n. 371 del 1998), tra il dipendente o l'ente, da una parte, e lo Stato-ordinamento o lo Stato-collettività dall'altra; né dovrebbe, allo stesso modo, procedere a una redistribuzione delle risorse attuali della Corte dei conti arricchendo una funzione a scapito dell'altra. Ciò, infatti, rispecchierebbe una logica distributiva miope, poiché prima ancora del tema della distribuzione del rischio, c'è il tema della prevenzione, della riduzione del rischio, del contenimento del rischio di lesione del patrimonio pubblico, che è il punto in cui si realizza quella "sinergia virtuosa" nella distinzione tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali, richiamata ampiamente nel corso dei lavori del convegno. Tale sinergia virtuosa non passa per l'indebolimento della Corte o di alcune sue funzioni, ma, in quanto forma di democrazia vitale, esige efficienti funzioni di controllo dell'azione amministrativa e di repressione degli episodi di cattiva gestione, con una Corte forte e autorevole ed un legislatore che sia attento e lungimirante.

L'Avvocato Bonura ha proseguito il suo intervento introducendo una riflessione, oggetto di suoi studi da diversi anni, che precede in qualche modo l'individuazione del confine tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo, ovvero la definizione effettiva dei soggetti passivi delle funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte.

A tal fine evidenzia la progressiva frantumazione della nozione di pubblica amministrazione, e ricorda l'emersione di nuove soggettività pubbliche, come le società pubbliche, le fondazioni *in house*, che ha determinato la necessità, secondo quanto affermato recentemente dalla Corte di Cassazione relativamente alla natura ibrida dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, di sostituire "*alle certezze delle letture dicotomiche, ... la continua e sempre mutevole ricostruzione degli istituti*".

Questa lettura, dunque, funzionale, dei soggetti può trovare immediata rispondenza nella attuale disciplina delle funzioni della Corte, certamente in materia di controlli, in particolare in quella del controllo preventivo di legittimità.

Tuttavia, nell'ambito delle norme sul controllo concomitante sulle gestioni, si rilevano elementi apparentemente contraddittori:

-la legge n. 15 del 2009 fa riferimento a espressioni come "*gestioni pubbliche statali, regionali e locali*" che, di per sé, non sono impeditive di una lettura funzionale, evolutiva della nozione di gestione pubblica e quindi anche ampliativa della platea dei controlli;

- mentre l'articolo 22 del decreto-legge n. 76 del 2020, richiama la responsabilità dirigenziale di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 165 del 2001, e sembrerebbe dunque volersi riferire, almeno quest'ultima forma di controllo concomitante, alle sole pubbliche amministrazioni in senso stretto e, cioè, a quelle di cui all'articolo 1, comma 2, dello stesso decreto legislativo n. 165.

Si creerebbe quindi uno scenario contrastante a cui, secondo l'Avvocato Bonura, occorre provare a conferire un ambito di interpretazione univoca.

Nell'ambito poi della funzione giurisdizionale, l'Avvocato Bonura ha rilevato che, posto l'obiettivo congiunto e indiscusso delle funzioni della Corte, di tutela del patrimonio pubblico, considerata l'esistenza di una legge sulla finanza pubblica che individua le pubbliche amministrazioni che concorrono al conseguimento degli obiettivi in materia di finanza pubblica, e prevedendo tale legge un elenco di pubbliche amministrazioni, un ragionamento pacato non può che condurre a un approdo molto vicino a quello per cui la legge n. 196 del 2009 dovrebbe costituire l'orizzonte di riferimento.

A prendere la parola come ultimo relatore della giornata è stato l'Avvocato Daniela Bolognino, che ha affrontato il tema centrale della Tavola rotonda, ovvero le sinergie virtuose tra controllo e giurisdizione, sotto il profilo delle scusanti o cause di giustificazione

La relatrice ha ricordato che al termine "cause di giustificazione" fanno riferimento una serie di situazioni molto eterogenee tra di loro, che la dottrina penalistica ha ricondotto a tre categorie: le cause di giustificazione; le cause di esclusione della colpevolezza o scusanti; le cause di non punibilità in senso stretto. Ognuna delle fattispecie citate ha caratteri suoi propri, dove solo le cause di esclusione della colpevolezza o scusanti, lasciano integra l'illiceità del fatto, fanno venir meno la possibilità di muovere un rimprovero all'autore, perché questi agisce in difetto dell'elemento soggettivo.

È dunque questo l'istituto specifico cui guardare con riferimento alle fattispecie delineate in riferimento alla responsabilità amministrativo-contabile, dove il legislatore interviene prevedendo una "scusante o causa di esclusione della colpevolezza"; infatti le fattispecie sono caratterizzate dal venir meno dell'elemento soggettivo in capo all'autore. Nello specifico, nell'ambito della responsabilità per danno all'erario le cause di giustificazione sono delineate sul piano sostanziale e sul piano processuale.

Sul piano sostanziale, limitatamente alla previsione di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, (ed escludendo la previsione di cui al comma 1 *ter*, ovvero le c.d. "scriminanti politiche"), l'Avv. Bolognino ha evidenziato la presenza di due fattispecie di scusanti, una a carattere generale e una a carattere speciale:

- quella a carattere generale, introdotta nel 2009, esclude la gravità della colpa, quando il fatto dannoso trae origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità;

- quella a carattere speciale, introdotta nel 2019, applica la fattispecie generale alla cessazione anticipata delle concessioni autostradali.

Sul piano processuale il legislatore dà valore alle scusanti agli articoli 69 c.p.c. e 95 c.p.c., in base ai quali si esclude la colpa grave nel momento in cui l'azione della pubblica amministrazione si conforma a un parere reso dalla Corte dei conti in sede consultiva e in sede di controllo in favore degli enti locali.

Questo modello, dunque, non esclude l'esistenza di un danno, che è dato per presupposto, incide invece sulla rimproverabilità in capo al soggetto agente, per il quale non si configura l'elemento soggettivo.

Dato il quadro generale, la riflessione è stata rivolta all'analisi dell'Atto Senato 2185, nella versione vigente al momento del convegno, che interviene in modo profondo sul tema delle scusanti, sia dal punto di vista dell'ampiamiento del controllo preventivo, che da quello dell'ampiamiento della funzione consultiva della Corte, a cui ricollega una espressa causa di giustificazione.

Con riferimento al controllo preventivo di legittimità, l'AS 2185 interviene sui soggetti, sulle materie e sulla procedura.

Sotto l'angolo prospettico delle scusanti, stabilisce la "possibilità" per Regioni ed Enti locali (dunque soggetti) di sottoporre a controllo preventivo di legittimità una serie di materie (provvedimenti che approvano contratti di lavori, servizi o forniture di importo superiore alla soglia comunitaria; atti che ne determinano la cessazione anticipata; gli atti di risoluzione in via transattiva di eventuali controversie gravanti sulla finanza pubblica). L'allargamento degli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità incide sulla portata delle "scusanti", in base alla previsione di portata generale di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 20 del 1994, con effetti diretti sul giudizio di responsabilità.

In riferimento a tale proposta di riforma la relatrice ha evidenziato che occorre valutarne la compatibilità con il quadro costituzionale, considerato che nel 2001 sono stati abrogati il comma 1 dell'articolo 125 della Costituzione, e l'art. 130 Cost., sicché il controllo preventivo di legittimità è previsto solo per le amministrazioni centrali e agli atti di Governo in base al vigente art. 100 Cost.

Per quanto riguarda l'ampiamiento della funzione consultiva, prevista all'art. 1, dell'AS. 2185, per la quale l'articolato normativo prevede l'introduzione di una specifica "scusante", ha evidenziato che la previsione si discosta dal comma 8 dell'articolo 7 della legge n. 131 del 2003, che già prevede per le Regioni e gli Enti locali la possibilità di accedere al controllo nelle materie di contabilità pubblica e la stessa fattispecie, comprensiva peraltro di scusanti, per la previsione che la Corte dei conti possa fornire parere su "specifiche fattispecie".

Ha segnalato che la funzione "consulenziale" sembrerebbe essere di pertinenza dell'Avvocatura; per altro, con tale proposta di riforma si andrebbe ad incidere sulle scelte gestionali dell'amministrazione, che esulano dalle competenze proprie della Corte dei conti, che effettua un controllo terzo ed esterno.

L'Avvocato Bolognino ha dunque concluso evidenziando che tra le righe dell'Atto Senato 2185 vi è senza dubbio un ampliamento delle fattispecie di scusanti, e ovviamente è nella disponibilità del legislatore implementare, anche con tale istituto, il circolo virtuoso tra controllo e giurisdizione.

Tuttavia, occorre ragionare anche sugli spazi di "riserva di amministrazione", sino a questo momento tutelati dall'invasione della politica e dal proliferare delle leggi di provvedimento che hanno creato il fenomeno "dell'amministrazione per legge", e che con questa proposta di riforma forse andrà preservata anche dalla contaminazione rispetto al controllo che, invece di essere terzo, sembra inciderebbe sull'attività di gestione.

Il Convegno è stato concluso dal Presidente Luigi Caso, che ha ringraziato tutti i relatori e tutti i partecipanti, sottolineando l'ottima riuscita di un dibattito caratterizzato dai contributi dei vertici delle magistrature, della migliore dottrina contabilistica e amministrativistica e dai vertici della Corte dei conti. Un dibattito ricco, interessante e, secondo il Presidente, anche fecondo per il futuro. In chiusura ha ringraziato il Direttore del Centro di ricerca V. Bachelet, il Professor Bernardo Giorgio Mattarella e la LUISS Guido Carli, per aver fortemente contribuito a riallacciare il rapporto tra Corte dei conti e Accademia, fondamentale per la magistratura, per l'elaborazione e lo studio delle tematiche di contabilità pubblica.